



**ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ
„ЖЕЛЕЗОПЪТНА АДМИНИСТРАЦИЯ“
МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА**



Ул. "Ген. Й. Гурко" № 5, София 1000
Тел: (+359 2) 9409 428
Факс: (+359 2) 987 67 69

www.iaja.bg
FOffice@iaja.bg

**ДО
Г-ЖА НИКОЛИНА СТОЯНОВА
ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ „МОДЕРНИЗАЦИЯ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА“
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
t.tzvetkova@government.bg**

Към Наш № 04-05-93/ 20.04.2022г.

Относно: *Предложения за промени в Закона за държавния служител.*

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО РАНГЕЛОВА,

Във връзка с Ваше писмо № 03-00-232/19.04.2022г. свързано с изменение на Закона за държавния служител като се въведе принципа на споделени услуги в организацията на работа на общата администрация, както и прилагането на централизиран подбор, Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ изпраща становището си и предложения по темата.

I. По отношение на въвеждане на принципа на споделени услуги в организацията на работа на общата администрация:

В приетата от Министерския съвет Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. и в Пътната карта към нея е заложена цел за въвеждане на принципа на споделените услуги в организацията и работата на администрацията на централно, областно и общинско ниво. Мярката предвижда концентриране на функциите на общата администрация на по-високо ниво – първостепенни разпоредители с бюджет (ПРБ), където да бъдат създадени звена за споделени услуги, за обслужване на всички структури в системата на съответното министерство.

Съгласно чл. 5, ал. 2 от Закона за администрацията (ЗА) „Общата администрация подпомага осъществяването на правомощията на органа на държавна власт като ръководител на съответната администрация, създава условия за осъществяване на дейността на специализираната администрация и извършва техническите дейности по административното обслужване“.

Според чл. 7, ал. 1 на ЗА „Общата администрация включва следните звена:

1. „Канцелария“;
2. „Финансово-стопански дейности“;
3. „Правни дейности“;
4. „Управление на собствеността“;
5. „Човешки ресурси“;
6. (изм. - ДВ, бр. 35 от 2009 г., в сила от 12.05.2009 г.) „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“;
7. „Информационно обслужване и технологии“;
8. „Административно обслужване“.

(2) В общата администрация могат да бъдат включени и звена, осъществяващи протоколни функции и връзките с обществеността.“

В същото време съгласно чл. 3, ал. 1 на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор „Ръководителите на организациите по чл. 2 отговарят за осъществяване на финансовото управление и контрол във всички ръководени от тях структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност.“

Освен това според чл. 13, ал. 1 на ЗФУКПС „Ръководителите на организациите по чл. 2 осигуряват контролни дейности, включващи писмени политики и процедури, създадени да дават разумна увереност, че рисковете са ограничени в допустимите граници, определени в процеса на управление на риска.

(2) Контролните дейности трябва да са адекватни и разходите за осъществяването им не трябва да превишават очакваните от тях ползи.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 13 от 2019 г.) Контролните дейности се прилагат на всички нива в организацията и на всички етапи при постигането на целите. Те могат да са превантивни, разкриващи или коригиращи, като трябва да включват най-малко:

1. система за двоен подпис, която не разрешава поемането на финансово задължение или извършването на плащане без подписите на ръководителя на организацията по чл. 2 и на лицето, отговорно за счетоводните записвания;
2. правила за достъп до активите и информацията;
3. политики и процедури за предварителен контрол за законосъобразност;
4. политики и процедури за текущ контрол върху изпълнението на поети финансови ангажименти и сключени договори;
5. политики и процедури за последващи оценки на изпълнението;
6. политики и процедури за обективно, точно, пълно, достоверно и навременно осчетоводяване на всички стопански операции;
7. политики и процедури за управление на човешките ресурси;
8. политики и процедури за спазване на лична почтеност и професионална етика.

(4) (Изм. - ДВ, бр. 13 от 2019 г.) Редът и начинът за осъществяване на предварителния контрол за законосъобразност се определят от ръководителите на организациите по чл. 2 въз основа на оценка на риска и анализ на разходите и ползите и в съответствие с указанията на министъра на финансите.“

Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ **не подкрепя** въвеждането на споделени услуги като излага съображенията си в анализа по-долу:

СИЛНИ СТРАНИ

1. Въвеждането на споделени услуги за дейностите на общата администрация биха подпомогнали администрации с малка численост, където не е възможно назначаване на служители с необходима компетентност в присъщи за общата администрация функции например – при провеждане на обществени поръчки, процесуално представителство, осигуряване на мрежова и информационна сигурност и други.

СЛАБИ СТРАНИ

1. Повишаване на разходите за поддържане на общата администрация.

Общата администрация подпомага осъществяването на правомощията на органа на държавна власт като ръководител на административната структура, осигурява дейността на специализираната администрация и извършва техническите дейности по административното обслужване на гражданите и бизнеса. В този смисъл възлагане на общо административни дейности на външни за организацията структури би било възможно само ако са налични

служители, познаващи спецификата на дейност на администрацията, чийто дейности се поемат. Кое то означава, че ако първостепенния разпоредител с бюджет (ПРБ) извършва „споделени услуги“ от второстепенния разпоредител с бюджет (ВРБ), то тогава следва да увеличи броя на служителите изпълняващи споделени услуги, така че новоназначените служители да познават спецификата на дейност на ВРБ. Всичко това би довело до увеличаване на административния състав, вместо да го намали и ще увеличи разходите за поддържане на общата администрация.

2. Намаляване на качеството и ефективността на дейностите.

2.1. Човешки ресурси. Дейности на човешките ресурси, при които се очакват значителни проблеми, свързани с изпълнението:

Администриране на трудови и служебни правоотношения

- администриране на подбора на персонал
- управление на мобилността на държавните служители
- назначаване и/или сключване на договори
- поддържане на служебните и трудовите досиета на служителите
- изготвяне на поименни и длъжностни разписания на служителите.

Оценка на изпълнението

- администриране на индивидуални работни планове
- подпомагане изготвянето на документацията за оценка на изпълнението

Дисциплинарни мерки и награди

- създаване на електронни документи
- поддържане на архив

Администриране на отпуски, болнични и командировки

- администриране на платени и неплатени отпуски
- администриране на отпуск при временна неработоспособност
- администриране на командировки

Обучение и развитие на капацитета

- администриране на обучението
- поддържане на архив за развитието на капацитета

Администриране на заплати и обезщетения

- изчисляване на заплати
- консолидиране на информацията за заплатите

Прехвърлянето на основните дейности на човешките ресурси на принципа на споделени услуги ще затрудни провеждане на процедурите за назначаване на служители. Конкурсните процедури са свързани с изготвяне на документация (обяви, заповеди, изисквания за длъжността, протоколи от оценки на документи и писмени работи на кандидатите, окончателни протоколи от оценяването и др.), за която се изисква познаване на спецификата дейност на ВРБ.

Човешките ресурси, които изпълняват споделени услуги не биха могли адекватно да участват при съгласуване на длъжностните характеристики на служителите, изготвяне на планове за обучения, изготвяне на вътрешни правила за управление на човешките ресурси, изготвяне на анализи, становища и др. документи, които изискват познаване на тясната специфика на администрацията.

2.2. Финансово-счетоводни дейности. Дейности, при които се очакват значителни проблеми, свързани с изпълнението:

Изготвяне на бюджет на администрацията, който да бъде съобразен със специфичните нужди на структурата.

Изготвяне на справки, прогнози, анализи и други специфични документи, свързани с финансовото управление.

2.3. Стопанско осигуряване.

Осигуряването на дейността на специализираната администрация е свързано със закупуване на активи (ДМА, КМА, материални запаси). За заприходяването им, съхранението им и изписването им е необходимо да бъде ангажиран служител, който по целесъобразност е уместно да бъде от същата структура на специализираната администрация. В случай на възлагане на принципа на споделените услуги, би било нарушено извършването на горните дейности, както и провеждането на инвентаризациите на активите.

2.4. Административно обслужване.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Наредбата за административното обслужване „Административните органи са длъжни да организират дейността си по начин, който осигурява обслужване на потребителите на административни услуги на едно място в едно служебно помещение, лесно за намиране и достъп“. В Центровете за административно обслужване (ЦАО) се приемат заявления във връзка с извършването от администрациите административни услуги и режими. Това означава, че служителите в ЦАО е необходимо да познават дейността на организацията, чийто заявление приемат, така че конкретното заявление да бъде правилно отнесено към компетентната административна структура. С приемане на заявленията в деловодните системи се образуват преписки, които са обвързани със срокове на произнасяне. В значителен брой случаи образуваните преписки са по административни услуги и режими, където се изисква експертна оценка на документи и последваща проверка на място при заявителя, за да се удостовери, че отговаря на изискванията за издаване на крайния документ – разрешение, сертификат и т.н. Този процес предполага, че образуваните преписки съдържат продължителна кореспонденция между заявителите (юридически лица) и администрацията.

Централизирането на дейността на административното обслужване чрез създаване на единни Центрове за административно обслужване за цялата държавна администрация създава огромен риск от:

- погрешно насочване на документи към администрация, която не е компетентна за произнасяне,
- неспазване на срокове при издаване на лицензии, сертификати и други административни режими, което ще създаде затруднение за стопанските организации;
- изтичане на лични данни или друга чувствителна стопанска информация, свързана с дейността на фирмите, което създава условия за нелоялна конкуренция;
- невъзможност да извършване на контрол от страна на възлагащата администрация.

3. Увеличаване на времето за осъществяване на дейностите, включително за извършване на административните услуги и режими, което ще доведе до по-лоша оперативната ефикасност.

В случай на споделени услуги ще се увеличи времето за:

- произнасяне по заявления, свързани с издаване на лицензии, сертификати и други разрешителни документи, което пряко засяга стопанските организации, поради съществуващ риск от загуба на информация или неправилно отнесена такава по съответната преписка, както и необходимостта от координация за провеждане на заседанията на работните групи за оценка на заявленията;

- провеждане на конкурсни процедури за назначаване на служители, процедури за мобилност, вътрешен подбор и др. поради необходимостта от предварителна координация и липса на достатъчна експертиза, в случай на външно възлагане на дейността;

4. Увеличаване на административната тежест на заетите в специализираната администрация.

Извеждането на дейностите на общата администрация извън съответния разпоредител с бюджет изисква създаване на организация за координиране на дейностите между приемащата организация и тази, чийто дейности се отдават. Това означава, че ако ВРБ пренасочи общоадминистративни дейности към ПРБ, тогава ВРБ следва да назначи или да възложи дейности по координация и изпращане на документи, информация и др. към ПРБ по отношение на например на човешки ресурси, финансово-счетоводни и стопански дейности, дейности по управление на учрежденския архив на ВРБ, дейности свързани със системите за финансово управление и контрол, както и дейности свързани с поддържане на системите за управление на качеството, и други несвойствени функции на специализираната администрация. В този случай, вместо да се освободи капацитет за извършване на специфичните специализирани дейности, ще се увеличи натоварването на тесните специалисти и ще тласне администрациите към назначаване на служители в специализираните администрации, които да извършват изброените по-горе общоадминистративни дейности.

ВЪЗМОЖНОСТИ

1. Унифициране на софтуерните продукти, което ще доведе до оптимизиране на процесите на събиране, обработка, анализ и синтез на информация свързана най-вече с човешките ресурси, финансово-счетоводна и стопанска дейност.

2. В случаите, когато анализът на текущото състояние покаже, че са налице необходимите организационни, технологични и други предпоставки, може да се пристъпи към пренасочване на общоадминистративни дейности от териториалните към централизираните звена.

ЗАПЛАХИ

1. Унифицирана структура на общата администрация би била възможна в администрации със сходни дейности и функции. Като се има предвид, че значителна част от административните структури са строго специализирани, със специфични експертизи, унифицирането на общата администрация и прилагане на принципа на споделените услуги би създало сериозни трудности при осъществяването на дейностите на тези администрации.

2. Поради факта, че общата администрация подпомага дейността на специализираната администрация, извеждането на функциите ѝ извън административната структура ще доведе до забавяне и влошаване на комуникацията, в резултат на което се очаква затруднения при извършване на специализираните дейности свързани с контролни, надзорни дейности, увеличаване на времето за разглеждане на заявления при издаване на сертификати, разрешения и други документи и т.н.

3. Трудна комуникация или липса на такава при извършване на проверки от външни контролни органи на ВРБ. Въпросът със съхранението на документите и информацията безспорно ще доведе до проблеми при ВРБ. При проверки от външни контролни органи, които в повечето случаи засягат дейността на общата администрация за ВРБ ще представлява заплаха доказването на изпълнението на дейността, в случай че функциите се извършват от външни служители.

4. Неизпълнение на изискванията на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. Ръководителите на ВРБ ще са изправени пред предизвикателството за изпълнение на ангажиментите възложени със ЗФУКПС по отношение на контролна среда.

II. По отношение на прилагане на централизирания подбор в държавната администрация.

Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ не подкрепя въвеждането на задължителен централизиран подбор за заемане на длъжност в държавната администрация със следните съображения:

В държавната администрация съществуват редица проблеми, свързани с осъществяването на качествен подбор при назначаване на държавни служители, особено за длъжности, които изискват много специфични опит, познания и експертиза, каквито са изискванията за дейността на железопътната администрация.

Въвеждането на задължителен централизиран подбор за заемане на длъжност в администрации сходни на ИАЖА биха довели до пълна невъзможност за назначаване на необходимите специалисти, а от там и за неизпълнение на важни функции освен за администрацията, така и в полза на обществения интерес. Пример за това е дейността на ИАЖА, чиято дейност включва надзор над системите за управление на безопасността на железопътните превозвачи и управителя на железопътната инфраструктура.

Като цяло работата в държавната администрация в България се смята за непривлекателна и е свързана с големи проблеми при набиране и задържане на висококвалифицирани тесни специалисти. Причините за това са значителните различия в заплащането в сравнение със сходни длъжности в предприятията.

Съгласно действащото законодателството, постъпването на държавна служба задължително се предхожда от конкурс, като назначаването на държавен служител на всяка длъжност се извършва чрез конкуренция, основана на професионални качества. Преценката се прави от конкурсна комисия на съответната администрация. Въвеждането на задължителен етап на централизиран подбор за заемане на длъжности от специализираната администрация се явява допълнителна спирачка за кандидатите, особено там където се изисква инженерна специалност или друго специфично образование и опит.

III. Предложения:

1. Да се въведе изискване за максимално процентно съотношение на заети в човешки ресурси, финансово-счетоводни дейности и административно обслужване спрямо общия състав на администрацията.

2. Да се допусне прилагане на споделени услуги за администрации, в които не разполагат с щатни бройки за назначаване на служители или възлагане на специфични дейности от приложното поле на общата администрация, например при провеждане на обществени поръчки, процесуално представителство, информационна и мрежова сигурност, управление на информационна и комуникационна техника и др.

С уважение,

Веселин Василев

Изпълнителен директор на

ИА „Железопътна администрация“

Изготвил:

Мария Стефанова

Главен секретар на ИАЖА