



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Систематизиране на информация за институционалната рамка на централната администрация в Европейския съюз



София, 2021

Проект BG05SFOP001-2.017-0001/28.11.2019 г. "Дигитална трансформация в обучението - дигитална компетентност и учене", финансиран от Оперативна програма "Добро управление", съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Аналитичен документ
СИСТЕМАТИЗИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА
РАМКА НА ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Автори: Деница Цанкова, Алеко Джилджов

ISBN 978-619-7262-26-1

©Институт по публична администрация, 2021

ANALYTICAL DOCUMENT

SYSTEMATIZATION OF INFORMATION ON THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE CENTRAL ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: The optimization of the Bulgarian central administration's structure can happen only through the implementation of a coherent reform in the country's public sector. However, the first step in formulating such a reform requires an in-depth study of the other countries' experience in this field.

Conducting comparable analysis proves to be no easy task as it should present the results in a uniform manner for all countries, regardless of their traditions, national, historical, and political characteristics. Moreover, the study should use a complex, still applicable to all EU and non-EU countries instruments which suggest the possibility of comparison between the Bulgarian reality and this of its foreign partners.

The current analysis systematizes information on the regulations, the structure of the executive branch and the good practices used in the public sector of different countries. It also provides specific recommendations for possible improvements in the central administration of the Republic of Bulgaria.

Keywords: public administration, public sector, executive branch, central level, civil service, institutional framework, administrative structure, ministry, agency, authority



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Деница Цанкова е родена в гр. Ловеч, България. През 2014 г. завършва ловешката езикова гимназия „Екзарх Йосиф I“ с първи чужд език – английски, и втори чужд език – немски. През 2019 г. получава своята бакалавърска степен по специалност „Европеистика“ във Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ в гр. София, България. Две години по-късно защитава с отличие магистърска теза на тема „Инструменти за повишаване доверието в статистиката в България от качество на данните към качество на политиките“ в катедра „Публична администрация“ на същия университет.

По време на академичния си път Деница участва в няколко изследователски проекта при „Жан Моне“ Център за високи постижения, провеждани с участието на студенти, доценти и професори от Софийския университет, където натрупва богат опит в подготовката, изпълнението и управлението на количествени и качествени изследвания.

Своя практически опит в сферата на научните изследвания и знанията си в областта на европейските въпроси, българската публична администрация и управлението на качеството Деница продължава да използва активно както в научноизследователската си дейност, така и в настоящата си работа като старши експерт в Националния статистически институт на Република България.

Съдържание

1. Увод.....	6
2.1. Институционална рамка на централната администрация в страните членки на Европейския съюз.....	8
2.1.1. Институционална рамка в Република Австрия	8
2.1.2. Институционална рамка в Кралство Белгия	11
2.1.3. Институционална рамка в Федерална Република Германия	15
2.1.4. Институционална рамка в Република Гърция	19
2.1.5. Институционална рамка в Кралство Дания.....	22
2.1.6. Институционална рамка в Република Естония	25
2.1.7. Институционална рамка в Република Ирландия.....	28
2.1.8. Институционална рамка в Кралство Испания	32
2.1.9. Институционална рамка в Република Италия	35
2.1.10. Институционална рамка в Република Кипър	37
2.1.11. Институционална рамка в Република Латвия	39
2.1.12. Институционална рамка в Република Литва	43
2.1.13. Институционална рамка във Велико херцогство Люксембург.....	47
2.1.14. Институционална рамка в Малта.....	50
2.1.15. Институционална рамка в Кралство Нидерландия.....	53
2.1.16. Институционална рамка в Република Полша.....	56
2.1.17. Институционална рамка в Република Португалия	60
2.1.18. Институционална рамка в Румъния.....	63
2.1.19. Институционална рамка в Словашката република	67
2.1.20. Институционална рамка в Република Словения	70
2.1.21. Институционална рамка в Унгария	73
2.1.22. Институционална рамка в Република Финландия	76
2.1.23. Институционална рамка в Френската република.....	80
2.1.24. Институционална рамка в Хърватия	83
2.1.25. Институционална рамка в Чешката република	86
2.1.26. Институционална рамка в Кралство Швеция.....	88
2.2 Институционална рамка на централната администрация в страните извън Европейския съюз	91
2.2.1 Институционална рамка в Република Косово	92
3. Заключение.....	96

1. Увод

Логично построената централна администрация следва да донесе множество преки и косвени ползи за държавата и нейните граждани както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. Те варират от оптимизиране управлението на наличните човешки и финансови ресурси до подобряване достъпа до различни публични услуги и повишаване доверието в институциите. Изборът на конкретни механизми, като политики, закони, институции и пр., които да гарантират за доброто и прозрачно управление на политико-административните процеси в дадена държава, е ключова функция на всяко едно демократично управление. Този избор е изключително сложен, тъй като той следва да е съобразен с историческите особености и националните приоритети, докато в същото време не се влияе прекомерно от моментната политическа конюнктура.

Проучването на опита и институционалните рамки на държавите – членки на Европейския съюз (ЕС), представлява първата стъпка по пътя към формулирането на ясна стратегия за реформа в публичната администрация на една съвременна модерна държава. Този подход има потенциала да предложи конкретни алтернативи за решаването на специфични административно-организационни проблеми и в България, докато на следващо място той може да допринесе за по-широкото разпространение на установените в публичния сектор добри практики и хармонизирането на административните процеси в Съюза.

Настоящият анализ има две основни цели:

– да представи основните положения при структурирането на администрацията на изпълнителната власт на централно ниво във всички държави – членки на ЕС, и в няколко държави извън ЕС;

– в резултат от направения преглед – да идентифицира и предложи възможности за промени в българската институционална структура на централно ниво.

За направата на настоящия анализ е използван **изследователски инструментариум, който включва кабинетно проучване** върху наличната в интернет информация по линия на всички 26 държави – членки на ЕС¹, без България относно различните видове структури и техните специфични функции и особености в контекста на съществуващата в страната административна организация. В това число влизат релевантни уебсайтове и интернет страници, онлайн регистри и бази данни, нормативни актове, научни публикации и анализи на други изследователи по темата. Следва да се обърне внимание, че в процеса на събиране и представяне на информацията ключова роля изиграха следните онлайн платформи, както и тематичните анализи на Европейската комисия (ЕК) от 2018 г. – „Public administration characteristics and performance in EU28“:

–Онлайн база данни на Европейския комитет на регионите, съдържаща информация относно разделението на властите в държавите членки на ЕС и други страни от региона – <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/default.aspx>

¹ На официалните уебсайтове на институциите, формиращи изпълнителната власт в съответната страна



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

–Онлайн база данни на Европейския портал за електронно правосъдие – https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-en.do

–Онлайн база данни на Международния валутен фонд (МВФ) относно попадащите в рамките на сектор „Държавно управление“ структури за всяка държава – <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60950584>

–Онлайн база данни за законодателство на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа – <https://www.legislationline.org/>

–Онлайн база данни за национално законодателство на ЕС – <https://n-lex.europa.eu/n-lex/index?lang=en>

Цялата събрана информация заедно с използваните за целите на проучването източници е представена в **Приложението, което е неизменна част от настоящия анализ**. В него за всяка от изследваните държави са предоставени конкретните интернет връзки, отвеждащи към местата, от които е събрана съответната информация.

Важно е да се отбележи, че с оглед на необходимостта от осигуряване на висока степен на идентичност при (и съпоставимост на) резултатите на отделните държави по време на кабинетното проучване е използвана **класификацията на Европейската система от сметки 2010**, установена с Регламент (ЕС) № 549/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година (ESA 2010). Според този регламент публичният сектор се състои от сектор „Държавно управление“ (S.13) и сектора на публични корпорации. Сектор „Държавно управление“ съдържа в себе си институционални единици, които са непазарни производители, чиято продукция е предназначена за индивидуално и колективно потребление и които се финансират от задължителни плащания, извършвани от единици, принадлежащи към други сектори, и институционални единици, основно ангажирани с преразпределение на националния доход и богатство. От своя страна сектор „Държавно управление“ се състои от следните четири подсектора, като **в рамките на настоящия анализ обект на изследване са първите два** от тях:

–**Централно държавно управление** – централното ниво на управление се състои от всички административни структури на държавата, чиито отговорности обхващат цялата икономическа територия на страната с изключение на администрациите на социалноосигурителните фондове. Съгласно дефиницията в ESA 2010, параграф 20.57, подсектор „Централно държавно управление“ (S.1311) се състои от всички правителствени единици, които разполагат с национална компетентност, с изключение на звената за социално осигуряване.

–**Федерално държавно управление** – към тази група спадат Белгия, Германия, Испания и Австрия като държави – членки на ЕС.

–Местно държавно управление.

–Фондове за социална сигурност.

Съобразно така формулираните цели на изследването, в основаната си част то разделя проучените държави в две групи – Институционална рамка на централната администрация в страните – членки на Европейския съюз, и Институционална рамка на централната администрация в страните извън Европейския съюз. Както в текстовия

анализ, така и в приложението към него съдържанието за всяка от държавите е организирано в следните 5 секции:

- o Онлайн бази данни и други източници на информация.
- o Нормативна рамка.
- o Министерства.
- o Агенции и други административни структури.
- o Изводи и приложими за България практики.

В заключителната си част анализът представя обобщени резултатите от проучването, както и алтернативите пред българската централна администрация за развитие.

Накрая, искам да изкажа своите най-искрени благодарности към двамата помощник-изследователи, които със своя усърден труд и качествена работа направиха събирането на този огромен масив от информация възможно. Това са Сава Стефанов, младши експерт в отдел „Международна дейност, проучвания и анализи“ на дирекция „Обучение, международна дейност и проекти“ към Института по публична администрация, и Валерия Атанасова, стажант в дирекция „Модернизация на администрацията“ на Администрацията на Министерския съвет на Република България.

2.1. Институционална рамка на централната администрация в страните – членки на Европейския съюз

Проучването на организацията на централната администрация в държавите – членки на ЕС, следва да представи чуждестранния опит при позиционирането на различни публични органи и институции в съвременното държавно управление. Систематизирането на тази информация и извеждането на конкретни изводи относно структурната логика на различните видове администрации, съобразявайки техните функции и правомощия, основните историко-политически характеристики на държавата, нейните традиции и концепцията ѝ относно ролята на централната администрация, следва да спомогнат за идентифициране обичайните за тези страни структурни организационни схеми и възможностите за подобрения в българския публичен сектор. Резултатите от това проучване представляват стабилна основа за направата на административна реформа с ясни измерения и цели.

2.1.1. Институционална рамка в Република Австрия

Онлайн бази данни и други източници на информация

Система за законодателна информация на федералното правителство (RIS) – <https://www.ris.bka.gv.at/default.aspx>
Официален уебсайт на Федералното канцлерство – <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/en.html>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Платформа относно публичната администрация в Република Австрия - <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/146/Seite.1460000.html>

Актуалност на данните: 13.06.2021 г.

Нормативна рамка

Според чл. 77 от последното изменение на **Федералния конституционен закон** от 1999 г. Федералното канцлерство на Република Австрия и федералните министерства стоят в основата на изпълнителната власт на централно ниво в страната. Докато в чл. 10-12 от конституцията се разглеждат въпросите, които се решават на централно ниво, **Законът за федералните министерства** от 1986 г. (посл. изм., 2021 г.) конкретизира броя, обхвата и начина на функциониране на всяко от минимум 13-те федерални министерства на Австрия.

Що се отнася до другите видове институции, които са без ранг на министерства – те се създават предимно чрез закони, но в някои случаи те могат да бъдат създадени и чрез наредби.

Министерства

Федералните министерства по смисъла на чл. 77 от Федералния конституционен закон и съгласно чл. 1 от Закона за федералните министерства са следните:

1. Федерално канцлерство;
2. Федерално министерство на изкуството, културата, обществената служба и спорта;
3. Федерално министерство за социални въпроси, здравеопазване, грижи и защита на потребителите;
4. Федерално министерство на финансите;
5. Федерално министерство на образованието, науката и изследванията;
6. Федерално министерство за действия по климата, околната среда, енергетиката, мобилността, иновациите и технологиите;
7. Федерално министерство на труда;
8. Федерално министерство на земеделието, регионите и туризма;
9. Федерално министерство на вътрешните работи;
10. Федерално министерство по европейски и международни въпроси;

11. Федерално министерство по дигитални и икономически въпроси;
12. Федерално министерство на отбраната;
13. Федерално министерство на правосъдието.

Не е задължително наименованията да съответстват напълно на гореизброените, но обхватът на дейността им трябва да попада именно в тези публични сфери.

Към днешна дата **федералните министерства са 13**, с някои разлики в горепосочените наименования. В допълнение в структурата на федералното правителство днес попадат и **двама министри без портфейл, както и двама държавни секретари**, които заедно с президента и министрите според съществуващата нормативна уредба (чл. 19 от Федералния конституционен закон) представляват висши изпълнителни органи:

- Федерален министър за ЕС и конституцията към Федералното канцлерство;
- Федерален министър за жените, семейството, младежта и интеграцията към Федералното канцлерство;
- държавен секретар във Федералното министерство за действия по климата, околната среда, енергетиката, мобилността, иновациите и технологиите;
- държавен секретар във Федералното министерство на изкуствата, културата, обществената служба и спорта.

Агенции и други административни структури

Основно задължение на Федералното канцлерство е да представлява общоадминистративното управление и координация на действията на австрийското правителство. В този смисъл федералното управление разполага с дълъг списък от структури, които подпомагат постигането на националните приоритети и изпълнението на тези политики, които засягат територията на цялата страна. В това свое начинание федералните министерства разчитат на съдействие от страна на съществен брой компании и дружества с държавно участие, докато структурите, оставащи в публичния сектор, се ползват с висока степен на автономност при управлението си и вземането на решения².

Изводи и приложими за България практики

Прехвърлянето на ключови сектори, като транспорт и енергетика, на терена на свободния пазар е тенденция из цяла Европа, включително и в Република Австрия, която като много други държави е разпознала необходимостта от наличието на силен частен

² Aulich, Ch., Wettenhall, R. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Austria)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

сектор като предпоставка за добро държавно управление. В повечето случаи тази стъпка е особено успешна поради повишеното качество на предоставяните в съответната област услуги и с оглед на подобрената конкурентоспособност на страната. Заедно с това стремежът на отделните провинции към развитието на висококачествени продукти и услуги превръща страната в един от основните конкуренти в Европа.

В същото време Република Австрия разполага с много и влиятелни механизми за разследване и преследване на различни видове престъпления. Такъв е случаят с няколко вида прокуратури, в чиято компетентност попадат разнообразие от финансови измами и престъпления.

2.1.2. Институционална рамка в Кралство Белгия

Онлайн бази данни и други източници на информация

Официален уебсайт, разработен от федералните власти с цел достъп до информация и услуги, свързани с държавното управление – <https://www.belgium.be/en>

Информация относно федералната администрация – https://fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/over_de_federale_overheid/overzicht_federale_diensten

Платформа за белгийско законодателство – <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm>

Актуалност на данните: 20.06.2021 г.

Нормативна рамка

Според чл. 37 от **Белгийската конституция** (вер. 13 март 2021 г.) федералната изпълнителна власт принадлежи на краля. Въпреки това разпоредбите на чл. 106, според които нито един акт на краля не може да има ефект, ако той не е подписан и от съответния министър, и чл. 88 относно отговорността на министрите определят, че тя на практика се упражнява от федералното правителство.

Двата закона – съответно от 16 март 1954 г. и от 22 юли 1993 г. – съдържат общи разпоредби относно службите на федералната администрация. В рамките на първия закон са изброени голям брой институции с публични функции, разделени в четири категории (А, В, С и D). Списъкът обаче не посочва всички съществуващи към днешна дата органи на централно ниво³.

Министерства

Федералното правителство, което се състои от министър-председател и министри, прилага законите и отговаря за тези въпроси, които засягат цялата територия на страната

³ Verhonest, K., Demuzere, S., Rommel, J. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Belgium and Its Regions)

– правосъдие, отбрана, външни работи, социално осигуряване, железопътен транспорт и пощенски услуги, научни и културни въпроси.⁴

Според чл. 99 от Белгийската конституция **Министерският съвет се състои от не повече от 15 членове**. Към днешна дата това са:

1. министър-председател;
2. федерален министър на икономиката и заетостта;
3. федерален министър на външните работи, европейските въпроси и външната търговия и федералните културни институции;
4. федерален министър на мобилността;
5. федерален министър на финансите, отговарящ за координацията на борбата с измамите;
6. федерален министър на социалните въпроси и общественото здраве;
7. федерален министър на публичната администрация, публичните предприятия, телекомуникациите и пощенските услуги;
8. федерален министър на правосъдието и Северно море;
9. федерален министър на малкия бизнес, самонаетите лица, МСП и земеделието, институционалната реформа и демократичното обновление;
10. федерален министър на пенсиите и социалната интеграция, отговарящ за хората с увреждания, борбата с бедността и Beliris⁵;
11. федерален министър на отбраната;
12. федерален министър на климата, околната среда, устойчивото развитие и Зелената сделка;
13. федерален министър на вътрешните работи, институционалната реформа и демократичното обновление;

⁴ Hammerschmid, G., Van Dooren, W., Thijs, N. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Belgium

⁵ Beliris е част от Федерална обществена служба "Мобилност и транспорт" (Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer/SPF Mobilité et Transports) и функционира съобразно споразумение за сътрудничество между федералното правителство и регион Брюксел. Beliris реализира проекти за строителство, обновяване и реставрация в столицата. Организацията се управлява от комисия, включваща 6-ма регионални и 6-ма федерални министри - <https://www.beliris.be/qui-sommes-nous/>

14. федерален министър на сътрудничеството за развитие, отговарящ за големите градове;

15. федерален министър на енергетиката.

Днес структурата на федералното правителство е допълнена и от **петима държавни секретари**, които също (като министрите) се назначават от краля и отговарят за специфични въпроси от ресора на съответното министерство (чл. 104 от Белгийската конституция):

- държавен секретар към министъра на икономиката и заетостта – за икономическо възстановяване и стратегически инвестиции, отговарящ за научната политика;
- държавен секретар към министър-председателя – по цифровизацията, отговарящ за административното опростяване, поверителността и администрацията на сградите;
- държавен секретар към Министъра на мобилността – по въпросите на равенството между половете, равните възможности и разнообразието;
- държавен секретар към Министъра на вътрешните работи, институционалната реформа и демократичното обновление – по въпросите на убежището и миграцията, отговарящ за Националната лотария;
- държавен секретар към министъра на правосъдието и Северно море – по бюджета и защитата на потребителите.

Агенции и други административни структури

Структурата на федералната администрация е организирана в рамките на две основни направления – **федерални обществени служби и федерални обществени служби, свързани с програмирането**. Въпреки че нямат юридическа правосубектност, тези ведомства се намират под ръководството на едно или повече министерства и имат водеща координационна и административно обслужваща роля при прилагането на федералните политики. Освен обособяването на специфични вътрешноадминистративни звена съобразно предоставяните от съответното ведомство услуги то често си партнира и с широк кръг други федерални институции (с различно позициониране в административната структура на страната, различно ниво на автономност и др.). Към днешна дата списъкът на тези два **основни вида административни структури** изглежда по следния начин:

а) федерални обществени служби (ФОС):

- ФОС Канцлерство на министър-председателя – подпомага министър-председателя при управлението и координацията на правителствените

политики и отговаря за комуникацията с различни международни и наднационални организации;

- ФОС Политика и подкрепа – подпомага правителството и федералните организации в различни области, като информационни технологии, човешки ресурси, политики за управление и интегритет, бюджет, счетоводство и обществени поръчки;
- ФОС Външни работи, външна търговия и сътрудничество за развитие – поддържа мрежата от посолства, консулства и представителства в чужбина и в Кралство Белгия;
- ФОС Вътрешни работи – подпомага федералния министър на вътрешните работи при изпълнението на неговите задължения в области като полиция, гражданска сигурност, политика за чужденците, регистрация и идентификация на физически лица, ефективно упражняване на определени демократични права и др.;
- ФОС Финанси – отговаря за събирането и управлението на данъчните приходи, извършва проверки и гарантира правната сигурност на субектите при сключването на сделки за недвижими имоти;
- ФОС Мобилност и транспорт – прилага федералната политика за мобилност с фокус върху безопасността, околната среда, социалните проблеми и оптималната интеграция на всички видове транспорт;
- ФОС Заетост, труд и социален диалог – подпомага работниците и работодателите в техните трудови отношения, като осигурява защита, насърчаване на благосъстоянието и разнообразието в работата;
- ФОС Социално осигуряване – работи за ефективното и справедливо упражняване на социалните права;
- ФОС Обществено здраве, безопасност на хранителната верига и околна среда – отговаря за изпълнението на стратегията за обществено здраве и на тези, свързани с безопасността на храните и околната среда;
- ФОС Правосъдие – подпомага съдебната власт и следи за изпълнението на присъди;
- ФОС Икономика, МСП, самонаети лица и енергетика – отговаря за създаването на благоприятни условия за конкурентно, устойчиво и балансирано функциониране на пазара на стоки и услуги в Кралство Белгия;

- Департамент по отбрана – подпомага работата на министъра на отбраната при защитата на страната и организирането на международни хуманитарни мисии от белгийското правителство;

б) федерални обществени услуги, свързани с програмирането (ФОСП):

- ФОСП Социална интеграция – работи за ефективна социална интеграция, като се стреми да гарантира, че хората, изпаднали в затруднено положение, могат да живеят достойно;
- ФОСП Научна политика – подпомага управлението на федералните научни институти.

Според анализа на ЕК от 2018 г.⁶ Кралство Белгия разполага с множество автономни публични органи, като идентифицираните основни типове, част от централното правителство на страната, са агенциите, които са под пряк надзор от страна на правителството, автономните агенции (със собствено ръководство) и научните институции.

Изводи и приложими за България практики

Кралство Белгия е единствената европейска държава, чиято организация на централната изпълнителна власт е базирана върху оста „ФОС и ФОПС“. Страната е избрала да представи своите институции, които на практика не се различават от тези на останалите държави, като съвкупност от администрации. Използването на този подход спомага за установяване на трайно разбиране за това, че нито една от администрациите не би могла да бъде достатъчно ефективна тогава, когато тя не бива разглеждана като част от целия институционален пъзел. Всяка от структурите е важна сама по себе си, но нейните ефективност и ефикасност зависят и от действията на останалите администрации. Създаването на това усещане за свързаност и зависимост прави необходимостта от координация между отделните органи и хармонизация на техните действия особено важно, така че да бъдат постигнати целите на отделните администрации в синхрон.

2.1.3. Институционална рамка във Федерална република Германия

Онлайн бази данни и други източници на информация

Портал за онлайн достъп до информация и услуги на федерално, щатско и местно ниво – <https://www.service.bund.de/>

⁶ Verhonest, K., Demuzere, S., Rommel, J. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Belgium and Its Regions)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Официален уебсайт на федералното правителство –
<https://www.bundesregierung.de/breg-en>

Платформа на Министерството на правосъдието и защитата на потребителите за свободен достъп до законодателство – <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>

Актуалност на данните: 26.06.2021 г.

Нормативна рамка

Според **Основния закон на Федерална република Германия от 1949 г.** федералното правителство начело с канцлера прилага законите чрез федералната администрация и други институции, които са обект на публичното право.

Що се отнася до правилата относно структурирането на федералната администрация – в чл. 73 и 74 от Основния закон са изброени сферите, в които федералното правителство разполага със законодателна компетентност и следователно има правото да създава структури с цел изпълнение на конкретни задачи и политики на територията на цялата страна. Тези области обхващат външнополитически отношения, отбрана, документи за самоличност и гражданство, миграция, финансова политика, търговска политика, въздушен транспорт и др.

Министерства

Конституционният принцип относно суверенитета на министерствата заема централно място в работата на този основен вид институции, които са и висши федерални органи. Принципът им гарантира свободата да управляват своя ресор ефективно и независимо дотолкова, доколкото провежданата политика не се различава съществено от генералната посока на развитие на страната, зададена от канцлера. Министърът може и следва сам да преценява необходимостта от съществуването на конкретна административна структура, начините за повишаване нейната ефективност чрез сливане или разделяне и др.

Настоящото федерално правителство се състои от:

1. Федерално канцлерство;
2. Федерално министерство на финансите (BMF);
3. Федерално министерство на вътрешните работи, строителството и общността (BMI);
4. Федерално министерство на външните работи (AA);
5. Федерално министерство по икономически въпроси и енергетика (BMWi);
6. Федерално министерство на правосъдието и защита на потребителите (BMJV);
7. Федерално министерство на труда и социалните въпроси (BMAS);

8. Федерално министерство на отбраната (BMVg);
9. Федерално министерство на храните и земеделието (BMEL);
10. Федерално министерство по въпросите за семейството, възрастни граждани, жени и младежи (BMFSFJ);
11. Федерално министерство на здравеопазването (BMG);
12. Федерално министерство на транспорта и цифровата инфраструктура (BMVI);
13. Федерално министерство на околната среда, опазването на природата и ядрената безопасност (BMU);
14. Федерално министерство на образованието и научните изследвания (BMBF);
15. Федерално министерство за икономическо сътрудничество и развитие (BMZ).

В допълнение, в състава на федералното правителство присъства и **един министър без портфейл, който е и ръководител на Федералното канцлерство:**

- Ръководител на Федералното канцлерство и Федералното министерство за специални задачи.

Агенции и други административни структури

Следвайки логиката на принципите, заложи в Основния закон, органи на изпълнителната власт на федерално (централно) ниво се създават и оперират в тези области, в които федералното правителство разполага с компетенции. Според анализ от 2012 г.⁷ федералната администрация може да се раздели условно на директна и индиректна. В първата категория попадат такива институции, които се намират в силно изразена йерархична зависимост от и подчиненост на федералните министерства и които са на държавна издръжка. Втората група се ползва с по-голяма степен на независимост, като например някои институции могат да разчитат не само на финансиране от страна на държавата, но и на приходите от собствена дейност. Индиректната администрация има предимно културно-исторически и научноизследователски функции.

Отдолу са представени различните видове институционални структури в рамките на всеки от двата типа федерална администрация:

– Директна администрация:

- а) Долни федерални (подфедерални) органи (**Bundesunterbehörden**) – те са подчинени на средните (централните) федерални органи и се създават

⁷ Bach, T. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Germany)

при необходимост от това вторите да бъдат подпомагани при изпълнението на своите функции на по-малка територия.

- б) **Средни (централните) федерални органи (Bundesmittelbehörden)** – те се създават единствено в тези политически области, в които федералното правителство вече има изградена своя собствена федерална администрация. Подчинени са на висшите федерални органи и могат да създават при необходимост долни федерални (подфедерални) органи.
- в) **Висши федерални органи (Bundesoberbehörden)** – те имат регулаторни функции и отговарят за надзора от страна на федералното правителство върху ключови сектори за цялата територия на страната.
- г) **Комисари (Beauftragte)** – също като висшите федерални органи комисарите имат надзорни функции върху специфични въпроси и задачи, с които се занимава федералното правителство.
- д) **Върховни федерални орган(Oberste Bundesbehörde)** – федералното канцлерство и министерствата попадат в тази категория заедно с няколко други ключови държавни институции, като Германската федерална банка и Федералната сметна палата.
- е) **Институции, субекти на публичното право без правоспособност (Nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts)** – този вид институции без юридическа правосубектност подпомагат изпълнителната власт със своите изследвания, мнения и съвети по специфични теми от федералното управление.

– **Индиректна администрация:**

- а) **Институции, които са субекти на публичното право с правоспособност (Anstalt des öffentlichen Rechts)** – този вид институции, който за разлика от предходния има юридическа правосубектност, подпомага работата на федералното правителство като следи за законосъобразното функциониране на сектори, свързани с културата, развитието на бизнеса и медиите.
- б) **Публично правни фондации (Stiftung öffentlichen Rechts)** – те също притежават юридическа правосубектност и следят за коректното и ефективно функциониране на множество културни и исторически организации на територията на Германия.

Изводи и приложими за България практики

Федерална Република Германия разполага с ясно изразена и силна йерархична подчиненост по отношение на структурите, подпомагащи работата на министерствата. В



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

основата на тази организация стои концепцията за необходимостта от законодателна рамка, която да изключва наличието на размита отговорност между институциите. На следващо място, федералното управление залага на политическата зависимост на институциите без ранг на министерства като основен механизъм. Това се дължи на факта, че именно тяхно позициониране под шапката на дадено федерално министерство може да гарантира за качествено управление на съответната административна структура и сектора като цяло, както и за постигането на националните приоритети по пътя на зададената от канцлера посока.

2.1.4 Институционална рамка в Република Гърция

Онлайн бази данни и други източници на информация

Официален уебсайт на Националната печатна служба – <http://www.et.gr/>
Официален уебсайт на гръцкия парламент – <https://www.hellenicparliament.gr/el/>
Официален уебсайт на гръцкото правителство – <https://government.gov.gr/>

Актуалност на данните: 31.07.2021 г.

Нормативна рамка

Чл. 81 – 86 от **Конституцията на Гърция** от 1975 г. се отнасят до правителството на страната, а чл. 101 – 105 – до администрацията. Допреди изменението на конституцията през 1986 г. изпълнителната власт е принадлежала съвместно на президента и на правителството. След това обаче ролята на президента бива ограничена, което превръща функциите му в церемониални. Така по-голямата част от политическата власт преминава в ръцете на министър-председателя, който е ръководител на гръцкото правителство. Според чл. 101 от Конституцията на Гърция администрацията е децентрализирана, но на практика се оказва, че случаят е точно обратният. Администрацията в страната е силно централизирана и това се дължи както на историческото развитие и политическите традиции, така и на факта, че разпределението на финансовите ресурси към централната администрация на изпълнителната власт зависи изцяло от министерствата, под чиято шапка оперират съответните структури⁸.

Министерства

Централното правителство се състои от централните служби на министерствата, които контролират и осъществяват надзор върху множество публични органи и държавни агенции. Към централната изпълнителна власт спадат и седем децентрализирани администрации (apokentromeni dioikisi)⁹.

⁸ Sotiropoulos, D. A. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Greece

⁹ Sotiropoulos, D. A. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Greece

Министерският съвет съставлява правителството на Гърция и представлява върховният орган на управление в страната, който осъществява правителствената политика и взема колективни решения по важни политически въпроси. Състои се от министър-председател, заместник министър-председател и министри. Съветът определя и ръководи общата политика на страната в съответствие с разпоредбите на конституцията и законите.

Днешното гръцко правителство се състои от **една служба на министър-председателя¹⁰, един държавен министър и следните 18 министерства:**

1. Министерство на финансите;
2. Министерство на развитието и инвестициите;
3. Министерство на външните работи;
4. Министерство за гражданска защита;
5. Министерство на националната отбраната;
6. Министерство на образованието и религиозните въпроси;
7. Министерство на труда и социалните въпроси;
8. Министерство на здравеопазването;
9. Министерство на околната среда и енергията;
10. Министерство на културата и спорта;
11. Министерство на правосъдието;
12. Министерство на вътрешните работи;
13. Министерство на цифровото управление;
14. Министерство на инфраструктурата и транспорта;
15. Министерство за корабоплаването и островната политика;
16. Министерство на развитието на селските райони и храните;
17. Министерство на туризма;
18. Министерство на имиграцията и убежището.

¹⁰ Решенията на правителството се изготвят от Службата на министър-председателя и Генералния секретариат на правителството

Съществуват и правителствени комисии, съставени от министри и държавни секретари, на които е възложена задачата да решават политики в конкретни, стратегически области¹¹.

Агенции и други административни структури

Както беше посочено по-рано, централната администрация на Гърция се състои от министерствата, структурите, които те контролират (Εποπτευόμενοι Φορείς), и седем децентрализирани администрации.

Децентрализираните администрации са създадени през 2011 г. и представляват отделни държавни единици, чиито ръководители се назначават от централното правителство и които имат за задача да следят местните и регионалните органи. Те имат същите компетенции, които според конституцията на страната не са обект на местното самоуправление (например оценка на законосъобразността на административни актове, издадени от общинските власти, защита на горите, управление на държавни активи и др.).¹²

Що се отнася до тези структури, които са обект на контрола на министерството, под чиято шапка оперират – най-често те биват разпределени в следните четири категории:

- а) **юридически лица, субекти на публичното право** (Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.);
- б) **юридически лица, субекти на частното право** (Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.);
- в) **анонимни компании** (Ανώνυμη Εταιρεία) – представляват вид корпорации, които съществуват в държави, които често използват и прилагат актове от гражданското право¹³;
- г) **независими администрации** (Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές).

Изводи и приложими за България практики

Вследствие на финансовата криза от 2008 г. в страната започват множество административни реформи. Те засягат предимно по-долните нива на управление с цел децентрализация съобразно разпоредбите на Конституцията на Гърция и биват провеждани с активното съдействие и надзор от страна на ЕК, Европейската централна банка (ЕЦБ) и Международния валутен фонд (МВФ). Макар резултатите от тези

¹¹ Sotiropoulos, D. A. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Greece

¹² Sotiropoulos, D. A. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Greece

¹³ В САЩ и Обединеното кралство тези компании са известни като публични акционерни дружества (Public Limited Company)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

реформаторски действия да са спорни особено що се отнася до децентрализацията, те носят неоспорими позитиви като например по-високата степен на внимание при осъществяването на определени задачи от администрацията^{14 15}.

Несигурността и липсата на доверие между политическите актьори в страната често води до сформиранието на големи правителствени кабинети¹⁶. Разпределението на ресорите между отделните министри е добре организирано и логично, но въпреки това ефективността при тяхната работа и независимото поведяване на политики в интерес на обществото продължава да бъде поставяно под въпрос.

2.1.5 Институционална рамка в Кралство Дания

Онлайн бази данни и други източници на информация

Официален уебсайт на датското правителство – <https://www.regeringen.dk/>
Официален уебсайт на Кабинета на министър-председателя – <https://english.stm.dk/>
Официален уебсайт на датския парламент – <https://www.thedanishparliament.dk/>
Платформа за датско законодателство – <https://www.retsinformation.dk/>

Актуалност на данните: 29.06.2021 г.

Нормативна рамка

Конституцията на Дания датира от 1849 г., но нейното последно изменение е от 1953 г. Според разпоредбите на основния закон и по-конкретно – тези в Част III – кралят е държавният глава, който упражнява своята (изпълнителна) власт посредством назначените от него министри. Съгласно чл. 13 министрите са тези, които отговарят за изпълнението на законите посредством водените от правителството политики.

Министерства

Правителството следи, регулира и развива множество сфери от обществения живот, свързани с икономика, данъци, правосъдие, обезщетения, надбавки и пенсии, образование, сигурност, опазване на околната среда др.

Днес правителството на Дания се състои от:

1. Служба на министър-председателя;
2. Министерство на заетостта;

¹⁴ Например изготвянето на подробни инструкции относно изпълнението на дадена задача

¹⁵ Sotiropoulos, D. A. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Greece

¹⁶ Sotiropoulos, D. A. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Greece

3. Министерство на социалните въпроси и възрастните хора;
4. Министерство на климата, енергетиката и комуналните услуги;
5. Министерство на промишлеността, бизнеса и финансовите въпроси;
6. Министерство на отбраната;
7. Министерство на правосъдието;
8. Министър на църковните въпроси;
9. Министерство на околната среда;
10. Министерство на храните, земеделието и рибарството;
11. Министерство на данъчното облагане;
12. Министерство на здравеопазването;
13. Министерство на транспорта;
14. Министерство на висшето образование и науката;
15. Министерство на външните работи;
16. Министър на имиграцията и интеграцията;
17. Министерство за децата и образованието;
18. Министерство на вътрешните работи и жилищното строителство;
19. Министерство на финансите.

В структурата на правителството има и **един министър без портфейл**. Това е министърът на сътрудничеството за развитие и на скандинавското сътрудничество, който работи под шапката на Министерство на външните работи.

Министерството на финансите има ключова, а според някои автори¹⁷ дори водеща роля при определянето на политическия дневен ред в страната главно поради отговорността му да разпределя публичните средства между институциите по целесъобразен и ефикасен начин.

¹⁷ Wegrich, K., Hammerschmid, G. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Denmark

Агенции и други административни структури

През последните 10 – 15 години в Кралство Дания тече обратният на създаването на множество агенции с разнообразни компетенции процес¹⁸. На централно ниво се работи за това административната структура да не е прекалено сложна, разхвърляна и бюрократична. Търсят се възможности за обединяване функциите на няколко отделни администрации в една, докато други институции биват изцяло изваждани от държавния административен апарат. Ако през 2009 г. изследване¹⁹ е установило наличието на 262 агенции, то през 2016 г. друго проучване²⁰ успява да идентифицира едва 131 агенции на централно ниво.

Начинът на организация на министерствата в Кралство Дания е характерен за всички структури от този ранг. Те се състоят от отдели, където се формулира дадена политика, и агенции, които се съсредоточават върху последващото изпълнение на така формулираните мерки. В допълнение, министерствата често посочват като свои стратегически партньори и автономни институции, комитети, консултативни съвети и др. Те са независими, но въпреки това важни политически актьори – при постигането на специфични цели и защитата на обществения интерес²¹.

Макар в националната нормативна уредба да не съществува закон, който да определя видовете датски агенции или да класифицира по ключови признаци наличните административни структури, някои автори правят следното разграничение²²:

- а) полуавтономни организации без юридическа независимост, но с известна управленска автономия** – те са практически отделени, но йерархично обвързани с едно или повече министерства;
- б) юридически независими организации с управленска автономия** – главно културни институции;
- в) дирекции** – агенции, които се ползват с висока степен на автономност, но не притежават юридически статус за независимост.

Следва да се отбележи, че в рамките на настоящото проучване тази класификация беше неприложима поради липсата на тези определения от използваните източници на информация.

Изводи и приложими за България практики

¹⁸ Wegrich, K., Hammerschmid, G. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Denmark

¹⁹ Bach, T. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Denmark)

²⁰ Moderniseringsstyrelsens, 2016 - Statslige institutioners og ministerområders interne styring

²¹ Wegrich, K., Hammerschmid, G. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Denmark

²² Bach, T. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Denmark)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Процесът на деагенцификация е изключително сложен и продължителен. Той изисква дълбочинен анализ както на протичащите в администрациите процеси, така и на нуждите на гражданите. Съкращаване броя на структурите на изпълнителната власт на централно ниво в никакъв случай не бива да е за сметка на качеството на услугите, които предлага държавата, или пък на задълженията, които се възлагат на гражданите. Поради това, преди да се започне каквато и да е реформа в организацията на дадена администрация, трябва да се направи цялостна и внимателна преценка, както и независима оценка на ефективността на отделните структури, тяхната натовареност, приноса на всяка една от тях към постигането на националните приоритети.

2.1.6 Институционална рамка в Република Естония

Онлайн бази данни и други източници на информация

База данни относно естонското законодателство на английски език – <https://www.riigiteataja.ee/en>

Официален уебсайт на естонското правителство – <https://valitsus.ee/>

Официален уебсайт на Правителствената служба на Естония – <https://www.riigikantselei.ee/>

Актуалност на данните: 02.08.2021 г.

Нормативна рамка

Съгласно Глава 6 от Конституцията на Република Естония от 1992 г. изпълнителната власт в страната принадлежи на правителството, състоящо се от министър-председателя и министрите.

В допълнение, съществуват следните два закона, които съдържат по-специфични разпоредби както по линия на правителството и институциите, с които то си служи при упражняване на своите правомощия, така и по линия на държавната служба като цяло:

- Закон относно правителството на републиката от 1995 г.;
- Закон относно държавната служба от 2012 г.

Министерства

Правителството представлява политическото ръководство на страната. Според Конституцията на Естония основните му отговорности включват координиране работата на държавните институции, провеждане на вътрешната и външната политика, изготвяне на законодателни предложения, внасяне на проект на държавния бюджет в парламента и др.

Съгласно чл. 3 от Закона относно правителството на републиката кабинетът може да се състои от не повече от 15 министри, включително министър-председателя. Днес в

правителствената структура влизат следните **11 министерства**, изброени в чл. 45 от същия закон:

1. Министерство на образованието и научните изследвания;
2. Министерство на правосъдието;
3. Министерство на отбраната;
4. Министерство на околната среда;
5. Министерство на културните въпроси;
6. Министерство по въпросите на селските райони;
7. Министерство на икономическите въпроси и съобщенията;
8. Министерство на финансите;
9. Министерство на вътрешните работи;
10. Министерство на социалните въпроси;
11. Министерство на външните работи.

Понякога се назначават и министри без портфейл. Освен министрите към правителството се причисляват Правителствената служба (Government Office), която подпомага министър-председателя при организиране работата на правителството, 15 градски общини или окръжни правителства, както и изпълнителните агенции, инспекциите и техните регионални служби, опериращи под шапката на всяко от министерствата²³.

Агенции и други административни структури

Докато в министерствата се формулират политиките, подчинените им органи отговарят за тяхното прилагане. В този смисъл изпълнителната власт е споделена между централното и местното управление. Въпреки това обаче страната остава силно централизирана²⁴.

Чл. 38 от Закона относно правителството на републиката посочва двата основни вида структури, с които си служи изпълнителната власт:

²³ Pesti, C., Randma-Liiv, T. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia

²⁴ Pesti, C., Randma-Liiv, T. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia

- а) **правителствени органи** (valitsusasutused);
- б) **държавни органи, управлявани от правителствени органи** (valitsusasutuste hallatavad riigiasutused).

Анализ от 2012 г.²⁵ посочва още два вида институции, но за целите на настоящия анализ те не са с водещо значение. Това са **публичните институции**, които се създават със закон, за да обслужват публичния интерес (училища, асоциации, осигурителни фондове и др.), и **частноправните органи**.

Към правителствените органи спадат министерствата, окръжните правителства, **изпълнителните агенции** (ametid) и **инспекторатите** (inspektsioonid). Всички те се финансират от държавния бюджет и не притежават юридическа правосубектност. Изпълнителните агенции и инспекторатите са под прекия надзор на министерството, към което се причисляват, и докато първите имат възможността да подпомагат министерството при формулирането на дадена политика, то работата на вторите се концентрира предимно върху регулирането на процесите в дадена сфера съгласно приложимата нормативна уредба. Позиционирането на правителствените органи предполага висока степен на зависимост особено в случаите, когато те оперират под шапката на дадено министерство. Механизмите за упражняване на контрол върху този тип организации са много, като сред най-често срещаните са определянето на годишния бюджет, стратегическите работни планове, които се изготвят съвместно със съответното министерство, и назначаването на ръководството, което отново се извършва от компетентния министър.²⁶

Държавните органи (или държавните агенции), управлявани от правителствени органи (valitsusasutuste hallatavad riigiasutused), също се финансират от държавния бюджет, но основната им функция е свързана предимно с прилагането на такива политики, които обслужват правителствените институции. Този тип структури са най-често срещани в области като култура, образование, научни изследвания, медицина и др. Автономността при управлението им варира в зависимост от мисията им. В техния случай министерството, под чиято шапка оперират, прилага контрол от типа на последващата оценка, но финансовата им зависимост остава силно изразена.²⁷

Изводи и приложими за България практики

Ролята на министерствата в Естония е водеща при административното управление на страната, тъй като те отговарят за цялостната организация, функционирането и финансирането на останалите структури от изпълнителната власт без ранг на министерства. В този смисъл голяма част от политико-административните въпроси се

²⁵ Sarapuu, K. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Estonia)

²⁶ Sarapuu, K. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Estonia)

²⁷ Sarapuu, K. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Estonia)

решават на министерско ниво. Така макар идеята за силно централизирана публична администрация да не се приема с особено равнодушие от повечето европейски държави, то в естонския случай тази концепция се оказва добре работеща. Отчасти това се дължи на малките територия и население, а от друга – на постоянното споделяне на опит и неформалната комуникация между отделните администрации.²⁸

Въпреки това основните проблеми според някои автори остават²⁹. Те са свързани именно с липсата на добра хоризонтална координация – следствие от борбата между министерствата за влияние върху цялостната правителствена политика и различията в практиките им както по линия на организацията, така и по линия на ефективността на подпомагащите ги административни структури.

2.1.7 Институционална рамка в Република Ирландия

Онлайн бази данни и други източници на информация

The electronic Irish Statute Book (eISB) – онлайн платформа за достъп до актове на парламента на Ирландия и други нормативни актове – <http://www.irishstatutebook.ie/>

Електронен портал за достъп до Официалния вестник на Ирландия – <https://www.irisoifigiuil.ie/>

Централен портал за държавни услуги и информация – <https://www.gov.ie/>

База данни за ирландската държавна администрация – <http://www.isad.ie/>

Уебсайт с информация относно провежданите реформи по линия на публичната служба в периода 2011 – 2016 г. – <https://www.reformplan.per.gov.ie/2014/downloads/downloads.html>

Актуалност на данните: 01.07.2021 г.

Нормативна рамка

Конституцията на Ирландия, приета през 1937 г. и последно изменена през 2018 г., и **Актът относно министрите и секретарите** от 1924 г. определят нормативната рамка, при която следва да оперира изпълнителната власт на страната.

Не съществува друга правна класификация, която да определя вида или структурата на централната администрация под министерското ниво³⁰.

Министерства

Според разпоредбите на чл. 28 от Конституцията могат да бъдат назначавани минимум 7 и максимум 15 министри (Ministers of Government). Те обаче могат да бъдат

²⁸ Pesti, C., Randma-Liiv, T. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia

²⁹ Sarapuu, K. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Estonia)

³⁰ MacCarthaigh, M., Boyle, R. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Ireland)

подпомагани при изпълнението на своите функции и задължения от младши министри (Ministers of State). Начело на правителството стои министър-председателят (Taoiseach), докато един министър може да отговаря за повече от един ресор (department).

Към днешна дата изпълнителната власт в Република Ирландия е поделена между **17 министерства и един Отдел на министър-председателя, докато цялото правителство се състои от 15 души, включително министър-председателя:**

1. Отдел на министър-председателя;
2. Министерство на земеделието, храните и мореплаването;
3. Министерство за деца, равенство, увреждания, интеграция и младеж;
4. Министерство на отбраната;
5. Министерство на образованието;
6. Министерство за предприятия, търговия и заетост;
7. Министерство на финансите;
8. Министерство на външните работи;
9. Министерство за последващо и висше образование, изследвания, иновации и наука;
10. Министерство на здравеопазването;
11. Министерство на жилищното строителство, местното самоуправление и наследството;
12. Министерство на правосъдието;
13. Министерство за публични разходи и реформи;
14. Министерство за развитие на селските райони и общността;
15. Министерство за социална защита;
16. Министерство на околната среда, климата и комуникациите;
17. Министерство на туризма, културата, изкуствата, ирландския език, спорта и медиите;
18. Министерство на транспорта.

Правителствените министри носят колективна отговорност за действията на правителството като цяло, а всеки министър е отговорен за действията на институциите в рамките на ресора, който ръководи, тъй като самите ведомства (министерствата) не притежават юридическа правосубектност.

Агенции и други административни структури

В Ирландия съществуват две основни направления в държавната администрация:

- **Публична/обществена служба (Public Service)** – отнася се до цялата публична администрация. Служителите ѝ са назначени от членове на правителството да обслужват обществото;
- **Държавна служба на правителството и на държавата (Civil Service of the Government and the State)** – в нея работят назначени от правителството служители с цел правителството и държавата да изпълняват своите задължения пред обществото и да бъдат от максимална полза на останалата част от публичната администрация и гражданите³¹.

Централната изпълнителна власт участва по-активно в уреждането на отношенията между държавата и гражданите в сфери като образование, водоснабдяване, здравеопазване, опазване на обществения ред и др.³² Това се дължи на ниската степен на автономност, с която се ползват институциите, натоварени от правителството със специфични функции, и на стриктния надзор върху тяхната дейност от страна на министрите.

Категорията, в която правителството поставя тези институции, е агенции (agencies). Въпреки че по-голямата част от тях са структурно отделени от министерствата, на практика те се намират в силна йерархична зависимост. Това се дължи на факта, че министрите са индивидуално или колективно отговорни за всяка от агенциите. Така последните често се намират под постоянен министерски надзор, докато същевременно разчитат предимно на предоставяните от страна на министерството средства, за да оперират съгласно обществените очаквания.

Въпреки че не съществува нормативен акт, който да определя административната организация и видовете институции, от които тя е съставена, според анализа на Hardiman, Niamh, Muiris MacCarthaigh и Colin Scott³³, чийто продукт е Базата данни за ирландската

³¹ Държавната служба на правителството се състои от генерални секретари, които съветват отделните министри, а Държавната служба на държавата обхваща различни специализирани институции като президентската, Централното статистическо бюро, ръководителя на прокуратурата и др.

³² Boyle, R. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Ireland

³³ MacCarthaigh, M., Boyle, R. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Ireland)

държавна администрация³⁴, съществуват следните **4 основни вида институции на централната изпълнителна власт без ранг на министерства:**

- а) изпълнителни агенции, които не притежават независима правосубектност;**
- б) законоустановени извънведомствени (извънминистерски) органи;**
- в) незаконоустановени извънведомствени органи;**
- г) конституционни, правителствени служби и други законоустановени служби.**

С помощта на този регистър настоящото проучване установи, че днес в ирландската публична администрация съществуват и още няколко вида структури, като водещи са законодателните корпорации.

Изводи и приложими за България практики

За да бъде структурата на държавната администрация ясна, логична и не на последно място – ефективна, е необходимо да съществуват нормативно определени критерии за създаване, управление, опериране и отчитане на различните видове агенции и пр. Това би подобрило качеството на предоставяните от тях услуги и би повишило общественото доверие в цялата администрация, която функционира на база законоустановени прозрачни правила.

Наличието на разумен брой институции, чиито дейност, ефективност и ефикасност да бъдат регулярно проверявани от компетентните органи, изглежда особено важно за ирландското правителство. То провежда няколко реформи в рамките на публичната³⁵ и държавната служба³⁶. Планът се концентрира върху анализ на мандата на всяка агенция, взаимовръзките ѝ с министерствата и реалната необходимост от нейното съществуване. Намирането отговори на тези въпроси представлява задължителна предпоставка за провеждането на каквато и да било реформа в държавната администрация.

В допълнение, за гарантиране поэтапното отместване в посока на предвижданите резултати ирландското правителство обособява специализирано в това направление ведомство – Министерство за публични разходи и реформи, – което да отговаря за разходването на средства в рамките на сектора на публичната администрация, за модернизацията му и за високата степен на координация между всички институции и заинтересовани страни при провеждането на реформата.

³⁴ Hardiman, Niamh, Muiris MacCarthaigh, and Colin Scott. Year. The Irish State Administration Database. <http://www.isad.ie>. Date of access

³⁵ Реформа на публичната служба - <https://www.reformplan.per.gov.ie/2014/downloads/downloads.html>

³⁶ Реформа на държавната служба - <https://www.gov.ie/en/policy-information/fd9c03-civil-service-renewal/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2.1.8 Институционална рамка в Кралство Испания

Онлайн бази данни и други източници на информация

Портал за онлайн достъп до испанското законодателство – <https://www.boe.es/buscar/legislacion.php>

Уеб портал за достъп до информацията относно министерствата и останалите публични институции – <https://administracion.gob.es/>

Актуалност на данните: 04.07.2021 г.

Нормативна рамка

Испанската конституция от 1978 г. определя правния ред в страната и разделението на властите, вземайки под внимание съществуването на т. нар. автономни области (las Comunidades Autónomas). Въпреки че последните разполагат със собствени правителства и парламенти, в Конституцията присъстват такива правомощия, които са изрично възложени на държавата в лицето на централната изпълнителна власт – правителството. Те включват външна политика, регулиране на стандартите, общо планиране на икономическата дейност, насърчаване на научните изследвания, координация с цел опазване на общественото здраве, както и предлагането на законодателство, свързано с публичната администрация, комуникационните канали, образованието, оръжията и др.

Що се отнася до нормативната уредба, която разглежда структурата на централната изпълнителна власт и нейната администрация – могат да се посочат следните два ключови закона:

- **Закон 50/1997 от 27 ноември относно правителството;**
- **Закон 40/2015 от 1 октомври относно правния режим на публичния сектор.**

Министерства

Съгласно разпоредбите на Част IV от конституцията правителството се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри. На свой ред Закон 40/2015 и Закон 50/1997 регламентират структурата и отношенията в рамките на Генералната държавна администрация (La Administración General del Estado), в която попадат министерствата и подпомагащите ги институции – част от тяхната администрация.

Кралският указ 2/2020 от 12 януари, с който се реструктурират министерствата, изброява наименованията и посочва структурата на всяко едно от **22-те министерства**, които съществуват днес **начело със Службата на министър-председателя:**

1. Служба на министър-председателя;
2. Министерство на отбраната;
3. Министерство на вътрешните работи;
4. Министерство на правосъдието;
5. Министерство на културата и спорта;
6. Министерство на териториалната политика и държавната служба;
7. Министерство на образованието и професионалното обучение;
8. Министерство на земеделието, рибарството и храните;
9. Министерство на финансите³⁷;
10. Министерство на външните работи, Европейския съюз и сътрудничеството;
11. Министерство на промишлеността, търговията и туризма;
12. Министерство на приобщаването, социалното осигуряване и миграцията;
13. Министерство на труда и социалната икономика;
14. Министерство на икономиката и цифровата трансформация;
15. Министерство на президентството, връзки със съдилищата и демократичната памет;
16. Министерство на транспорта, мобилността и градската програма;
17. Министерство на равенството;
18. Министерство на екологичния преход и демографското предизвикателство;
19. Министерство на науката и иновациите;
20. Министерство на здравеопазването;
21. Министерство на социалните права и Програма 2030;
22. Министерство на потреблението;

³⁷ Също и Говорител на правителството (Portavoz del Gobierno de España/Spokesperson of the Government)

23. Министерство на университетите.

Агенции и други административни структури

Чл. 2 от Закон 40/2015 посочва основните категории администрации в публичния сектор. Освен администрациите на автономните общности и субектите, съставляващи местната администрация, законът регулира начините на създаване и общите правила за функциониране на т. нар. институционален публичен сектор (El sector público institucional). Според чл. 84 на същия закон този сектор се състои от:

а) Публични органи, свързани или зависими от Генералната държавна администрация и класифицирани като:

- 1) **Автономни органи** – субекти на публичното право със собствена правосубектност, бюджет, активи и автономно управление, които извършват дейности, свързани с развитието, управлението на обществени ресурси и предлагането на услуги в обществен интерес.
- 2) **Публични стопански субекти** – субекти на публичното право със собствена правосубектност, активи и автономно управление, по-голямата част от които се финансират от пазарни доходи и които заедно с упражняването на административни правомощия развиват и управляват обществени ресурси с цел предоставяне на специфични услуги или стоки.
- 3) **Държавни агенции** – публичноправни субекти, притежаващи публична правосубектност, собствени активи и автономно управление, упълномощени да упражняват специфични административни правомощия, за да популяризират и доразвиват прилаганите от правителството политики.

б) Независими административни органи – субекти на публичното право, които са свързани с Генералната държавна администрация и притежават собствена правосубектност, имат регулаторни или надзорни функции в рамките на специфични икономически сектори, изискващи тяхната функционална независимост.

- в) Държавни търговски дружества.
- г) Консорциуми.
- д) Фондации от държавния публичен сектор.
- е) Фондове без юридическа правосубектност.
- ж) Непрехвърлени държавни университети.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Изводи и приложими за България практики

За разлика от много други държави и подобно на България, Испания разполага с изключително подробно законодателство, регламентиращо организацията и взаимовръзките в публичната администрация. Ясната нормативна уредба е предпоставка за високата степен на прозрачност, добрата координация между институциите и цялостната ефективност на публичния сектор.

От друга страна, тук отново може да бъде отбелязана водещата роля на Министерството на финансите – ключов партньор на останалите министерства при постигането на собствените им цели, който организира, разпределя и координира наличните в хазната ресурси спрямо заложените национални приоритети.

2.1.9 Институционална рамка в Република Италия

Онлайн бази данни и други източници на информация

Онлайн портал за достъп до италианско законодателство – <https://www.normattiva.it/>

Официален уебсайт на италианското правителство – <https://www.governo.it/>

Актуалност на данните: 05.07.2021 г.

Нормативна рамка

Конституцията на Италия от 1947 г. установява разделението и взаимодействието между трите вида власти – законодателна, изпълнителна и съдебна, – като определя, че втората принадлежи на Съвета на министрите (Consiglio dei Ministri) начело с министър-председателя.

Макар структурата на публичната администрация на централно ниво да не е строго регламентирана в рамките на един-единствен нормативен документ, съществуват няколко ключови акта, които посочват общите (за територията на цялата страна) правила, отнасящи се до функционирането на публичния сектор. Това са например:

- **Законът от 15 март 1997 г., № 59;**
- **Законът от 15 май 1997 г., № 127;**
- **Законодателният указ от 30 юли 1999 г., № 300;**
- **Законодателният указ от 14 март 2013 г., № 33;**
- **Законът от 7 август 2015 г., № 124.**

Министерства

Правителството има регулаторни правомощия, тясно свързани със сферите, за които има право на законодателна инициатива, като външна политика, имиграция, сигурност и отбрана, финансова и данъчна политика, публична администрация, общообразователни стандарти, социални грижи, опазване на околната среда, защита на културното наследство и др.

Днес италианското правителство се състои от **1 Служба на министър-председателя, 15 министерства и 8 министри без портфейл:**

1. Председателство на Съвета на министрите (Служба на министър-председателя);
2. Министерство на външните работи и международното сътрудничество;
3. Министерство на вътрешните работи;
4. Министерство на правосъдието;
5. Министерство на отбраната;
6. Министерство на икономиката и финансите;
7. Министерство на икономическото развитие;
8. Министерство на земеделската, хранителната и горската политика;
9. Министерство на екологичния преход;
10. Министерство на устойчивата инфраструктура и мобилност;
11. Министерство на труда и социалната политика;
12. Министерство на образованието;
13. Министерство на университетите и изследванията;
14. Министерство на културата;
15. Министерство на здравеопазването;
16. Министерство на туризма;
17. Министър без портфейл на връзките с парламента;
18. Министър без портфейл на публичната администрация;
19. Министър без портфейл по регионалните въпроси и автономии;
20. Министър без портфейл на южното и териториалното сближаване;

21. Министър без портфейл на младежката политика;
22. Министър без портфейл на равните възможности и семейството;
23. Министър без портфейл на технологичните иновации и цифровия преход;
24. Министър без портфейл на хората с увреждания.

При изпълнението на своите задължения министър-председателят и голяма част от министрите са подкрепени от т.нар. **подсекретари или държавни секретари**³⁸.

Агенции и други административни структури

В изпълнение на Законодателен указ от 14 март 2013 г., № 33 всяко от министерствата публикува на официалния си уебсайт информация относно структурите, които се намират под неговия контрол. В общия случай в секцията Amministrazione trasparente - Enti controllati се посочват следните **три вида структури**:

- а) контролирани публични органи;
- б) контролирани частноправни субекти;
- в) дружества с държавно участие.

Изводи и приложими за България практики

Макар провежданите реформи в италианския публичен сектор да са насочени предимно към децентрализацията и прехвърлянето на все повече административни дейности към регионалните и общинските служби, през последните години излиза наяве необходимостта от централизирано управление и координация на по-високо ниво. Според изследователите това се дължи както на нуждата от осигуряване на хармонизирани действия по въпроси и проблеми от общонационален характер, така и на значението на обоснованото и справедливо разпределение на наличните финансови ресурси³⁹.

2.1.10 Институционална рамка в Република Кипър

Онлайн бази данни и други източници на информация

Онлайн портал за свободен достъп до кипърско законодателство – <http://www.cylaw.org/>

³⁸ <https://www.governo.it/it/ministri-e-sottosegretari>

³⁹ Сепику, Д. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Italy



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Официален уебсайт на кипърското правителство – <http://www.cyprus.gov.cy/>
Онлайн портал на отдел „Публична администрация и персонал“ към Министерство
на финансите –
https://www.mof.gov.cy/mof/papd/papd.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument

Актуалност на данните: 07.07.2021 г.

Нормативна рамка

Бидейки президентска република, според **Конституцията на Кипър** от 1960 г. и по-конкретно чл. 46 изпълнителната власт в страната е поверена на президента и неговия заместник. За да упражняват ефективно своите правомощия в множеството направления на държавното управление обаче те са подпомагани от Министерски съвет.

В Част VII от основния закон са разписани общите правила за функциониране на публичната служба, като специфичните норми относно начина на сформирание и работата на дадена структура от администрацията на изпълнителната власт са подробно описани в закона, с който тя се създава.

Министерства

Съгласно разпоредбите на Конституцията на Кипър Министерският съвет се председателства от президента на Кипър, а министрите ръководят поверените им от него ресори, изпълнявайки законите на страната и прилагайки правителствените политики.

Днес кипърското правителство се състои от следните **10 министерства**:

1. Министерство на отбраната;
2. Министерство на земеделието, развитието на селските райони и околната среда;
3. Министерство на правосъдието и обществения ред;
4. Министерство на външните работи;
5. Министерство на труда, благосъстоянието и социалните осигуровки;
6. Министерство на вътрешните работи;
7. Министерство на финансите;
8. Министерство на образованието, културата, спорта и младежта;
9. Министерство на транспорта, съобщенията и строителството;
10. Министерство на здравеопазването.

В допълнение, са създадени още **3 подобни на министерствата структури, но с по-нисък ранг (Υφολοурγείο), които се ръководят от заместник-министри:**

- заместник-министър за изследванията, иновациите и дигиталната политика;
- заместник-министър за корабоплаването;
- заместник-министър за туризма.

А накрая следва да се отбележи, че член на Министерския съвет е и неговият секретар. Той ръководи Секретариата на Министерския съвет, подпомагайки президента при организацията и ръководенето на ежеседмичните заседания.

Агенции и други административни структури

Поради малката си територия и население, наброяващо по-малко от 1 млн. души, в Република Кипър има само две нива на управление – централно и местно (общинско). Управлението на страната е силно централизирано, като **голяма част от публичните услуги и общото административно обслужване се извършват на централно ниво от министерствата или структурите, които подпомагат пряко работата на последните.**⁴⁰

Изводи и приложими за България практики

В контекста на принципите, залегнали в концепцията за доброто управление, идеята за силно централизирана изпълнителна власт не се харесва на съвременните европейски граждани. Поради тази причина през 2013 г. кипърското правителство създава специализирано звено, чиято основа цел е провеждането на реформа за децентрализация на публичния сектор и поетапното развитие на администрацията в посока на съществуващите в сферата тенденции с участието на широк кръг от заинтересовани страни. Макар днес все още да не могат да бъдат посочени конкретни и особено важни промени, може да се твърди, че страната разполага със стабилна основа и множество експерти (не само правителствени), които да подпомагат правителството при анализа на сегашното положение и възможностите за неговото бъдещо подобрене.⁴¹

2.1.11 Институционална рамка в Република Латвия

Онлайн бази данни и други източници на информация

Онлайн портал за електронните издания на Официалния вестник на Република Латвия – <https://www.vestnesis.lv/>

⁴⁰ Mallouppas, A., Stylianides, T. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Cyprus

⁴¹ Mallouppas, A., Stylianides, T. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Cyprus

Уебсайт за свободен и систематизиран достъп до латвийското законодателство – <https://likumi.lv/>

Официален уебсайт на латвийското правителство – <https://www.mk.gov.lv/lv>

Актуалност на данните: 08.08.2021 г.

Нормативна рамка

Според Глава IV от Конституцията на Република Латвия от 1922 г. изпълнителната власт в страната принадлежи на Кабинета на министрите на Република Латвия. Чл. 55 посочва, че начело на кабинета стои министър-председател, който избира останалия състав на правителството – министрите. Чл. 57 и 58 обръщат по-специално внимание на министерските ресори и подпомагащата ги администрация, като отбелязват, че броят и отговорностите на министерствата се определят в отделен закон, както и че останалите административни структури на държавата са под ръководството на кабинета.

Към днешна дата в страната се прилагат и следните закони с пряко отношение при структурирането на изпълнителната власт на централно ниво:

- Закон за структурата на държавната администрация от 2002 г.;
- Закон за структурата на кабинета от 2008 г.;
- Процедура за създаване на структура на институция от публичната администрация от 2010 г.

Министерства

Тъй като според чл. 53 от Конституцията на Латвия президентът не носи политическа отговорност за изпълнението на своите задължения и тъй като всичките му заповеди се подписват и от министър-председателя или компетентния министър, на практика изпълнителната власт се упражнява изцяло от правителството.

Централната административна власт има изключителни правомощия в сфери като обществен ред, енергетика, здравеопазване, телекомуникации, висше образование, наука, данъци, външна политика и сигурност. Други въпроси, като например тези, свързани с пространственото планиране, обществения транспорт, икономиката и културата, се решават съвместно с по-долните нива на управление – регионалните и местните власти.

Чл. 5, ал. 1 от Закона за структурата на кабинета определя, че в състава на правителството следва да влизат **министър-председателят и още 13 министри**. Ал. 2 обаче посочва, че съставът може да бъде допълван и от един или повече заместник министър-председатели и/или министри със специални задачи. Така днешният кабинет се състои от:

1. министър-председател;
2. заместник министър-председател и министър на отбраната;

3. заместник министър-председател и министър на правосъдието;
4. министър на външните работи;
5. министър на финансите;
6. министър на икономиката;
7. министър на вътрешните работи;
8. министър на образованието и науката;
9. министър на културата;
10. министър на благосъстоянието;
11. министър на транспорта;
12. министър на здравеопазването;
13. министър на земеделието;
14. министър на опазването на околната среда и регионалното развитие.

Във всяко от министерствата могат да бъдат идентифицирани две равнища на управление – политическо и административно. Първото ниво се състои от политически назначения министър и неговия политически кабинет. Начело на административното ниво стои държавният секретар и подчинените му звена с административен персонал.⁴²

Агенции и други административни структури

Разпределението на отговорностите между централното, регионалното и местното ниво на управление са подробно описани в националното законодателство, като концепцията относно съществуващата организация произтича от идеята за формулирането на политика в рамките на компетентното министерство и нейното последващо прилагане от административните структури, които подпомагат неговата работа.

Съгласно Закона за структурата на държавната администрация в страната съществуват следните два основни типа администрации⁴³:

- а) директна администрация (tiešā pārvalde)** – институции и длъжностни лица, които са първостепенни публични субекти. Към тази група спадат

⁴² Reinholde, I. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Latvia

⁴³ Reinholde, I. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Latvia



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

министерствата, институциите, подчинени на тях, и държавните агенции. С оглед на политическата отговорност, която носи всеки един от министрите в кабинета и която е пряко свързана с ефективността на опериращите под неговата шапка публични органи, върху последните биват осъществявани пряк контрол (например чрез издаването на заповед, отнасяща се до по-нискостоящата институция, с която да се отмени нейно решение) и пряк надзор (министерството има право да проверява законността на решенията, вземани от по-нискостоящата институция);

б) индиректна администрация (pastarpinātā pārvalde) – институции и длъжностни лица, които са производни на първостепенните публични лица. Към тях спадат местните общини, общинските агенции, общинските предприятия и държавните университети.

Вземайки под внимание определенията на тези две категории, следва да се има предвид, че в по-голямата си част настоящото изследване съдържа именно институции от директната администрация. Въпреки това обаче не бе възможно да се направи ясно разграничение между проучваните институции и затова е използвана универсалната класификация – Институции под шапката на...

Изводи и приложими за България практики

По подобие на някои от останалите държави, през годините Латвия е успяла да обособи свой „център“ в рамките на правителството или по-специално – в рамките на изпълнителната власт. Тук той се състои от Държавното канцлерство, Междуведомствения координационен център, Кабинета на министър-председателя и Министерството на финансите⁴⁴. При взаимодействието на институциите в този условен център лесно се забелязва обосноваването на необходимостта от съвместното вземане на решения от политическите актьори и държавните експерти. По този начин се гарантира наличието както на стратегически ориентирани към цялостното държавно управление умения, така и на чисто процедурни способности и качества за подобряване на хоризонталната координация между всички заинтересовани страни, институциите и гражданите.

В този контекст създаването на подобна на Междуведомствения координационен център специализирана институция, чиято мисия е осигуряването на по-висока степен на сътрудничество и диалог между отделните публични органи, следва не само да спомогне за хармонизирането и коректното оценяване на публичните политики, но и да допринесе към по-голямата приемственост в работата на всички политико-административни субекти и тяхното функциониране съобразно обществените очаквания и нужди.

⁴⁴ Reinholde, I. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Latvia

2.1.12 Институционална рамка в Република Литва

Онлайн бази данни и други източници на информация

Регистър на правните актове – <https://www.e-tar.lt/portal/lt/index>

База данни за литовско законодателство на парламента – <https://e-seimas.lrs.lt/portal/documentSearch/lt>

Официален уебсайт на литовското правителство – <https://lrv.lt/>

Актуалност на данните: 10.08.2021 г.

Нормативна рамка

Конституцията на Република Литва от 1992 г. посочва, че изпълнителната власт принадлежи на президента и правителството, състоящо се от министър-председателя и министрите, формиращи Министерския съвет. Чл. 84 изброява кои са случаите, при които се изискват активно участие и действия от страна на президента, докато чл. 94 регламентира случаите на намеса, попадащи в компетентността на правителството.

Нормативната уредба, с която се регламентират секторът на публичната администрация и обхватът на изпълнителната власт, условно може да бъде разделена в две части.

Първата включва тези правни актове, които съдържат по-общи разпоредби относно концепцията за организацията, управлението и функционирането на държавната администрация:

- **Закон относно правителството на Република Литва от 1994 г.** – формулира правилата за сформирание и оттегляне на правителството, компетенциите на членовете му, както и основните видове органи и целите, за които те могат да бъдат създавани, под шапката на дадено министерство;
- **Постановление относно одобряването на Процедурния правилник на правителството на Република Литва от 1994 г.;**
- **Закон за публичната администрация на Република Литва от 1999 г.** – определя субектите на публичната администрация, принципите, върху които следва да се основава тяхната дейност, както и правилата, свързани с административното регулиране, регламентира условията за предоставянето на обществени услуги, вътрешно-административното управление на институциите, предлага насоки на органите на публичната администрация при разглеждането на жалби;
- **Закон за държавната служба на Република Литва от 2012 г.** – формулира правилата относно назначаването, оценяването, повишаването, възнаграждаването и уволнението на държавните служители.

Втората група правни актове се състои от следните закони, които регламентират по-подробно начините на организиране и функциониране на четирите основни вида институции, разпознати от държавата като ключови за нейното цялостно управление:

- **Закон за бюджетната структура от 1990 г.;**
- **Закон за благотворителността и спонсорството от 1993 г.;**
- **Закон за държавните и общинските предприятия от 1994 г.;**
- **Закон за обществените учреждения от 1996 г.**

За целите на настоящото изследване с приоритет следва да бъдат проучени институциите, попадащи в полето на първия и последния от тези четири закона, тъй като именно те определят условията за създаване и опериране на двата водещи типа публични организации, подпомагащи държавата при изпълнението на нейните основни функции и задачи.

Министерства

При разпределението на отговорностите между президента и правителството в контекста на изпълнителната власт се прилага следната логика – президентът, бидейки държавен глава и върховен главнокомандващ, отговаря за развитието на външната политика и националната сигурност. Той назначава премиера, а впоследствие – останалите министри, формиращи кабинета, както и редица други висши държавни служители и съдии. Министър-председателят, от друга страна, отговаря за обществения ред в страната и вътрешната политика, изпълнението на законите и решенията на парламента, указите на президента и др.

Днешното литовско правителство се състои от следните **14 министерства**:

1. Министерство на околната среда;
2. Министерство на енергетиката;
3. Министерство на икономиката и иновациите;
4. Министерство на финансите;
5. Министерство на националната отбрана;
6. Министерство на културата;
7. Министерство на социалното осигуряване и труда;
8. Министерство на транспорта и съобщенията;
9. Министерство на здравеопазването;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

10. Министерство на образованието, науката и спорта;
11. Министерство на правосъдието;
12. Министерство на външните работи;
13. Министерство на вътрешните работи;
14. Министерство на земеделието.

В своята работа министрите биват подпомагани от Правителствената служба на Република Литва. Тя също е бюджетна институция, създадена от правителството с цел подпомагане изпълнението на неговите функции. Ръководи се от канцлера на правителството и стои в центъра на координационния механизъм – между отделните министерства и подпомагащите ги структури. Други ключови участници в този механизъм са Министерство на финансите като водеща институция при подготовката и изпълнението на държавния бюджет и Министерство на вътрешните работи като институция, отговаряща за цялостното управление на публичната администрация в страната.⁴⁵

Агенции и други административни структури

Според анализ на ЕК от 2018 г.⁴⁶ в страната съществуват следните три основни вида структури:

- а) **държавни бюджетни институции** – публичноправни субекти, юридически лица, прилагачи държавни или местни политики, финансирани от бюджета на държавата или от общинския бюджет, както и от други държавни парични фондове (вж. Закон за бюджетната структура)⁴⁷;
- б) **публични институции с нестопанска цел** – публичноправни субекти, юридически лица, чиито функции са насочени към задоволяване на нуждите на обществото чрез извършване на различни дейности в области като образование, наука, култура, здравеопазване, околна среда, социална и правна помощ и др. (вж. Закон за обществените учреждения)⁴⁸;
- в) **държавни предприятия** – публично

⁴⁵ Nakrošis, V. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Lithuania

⁴⁶ Nakrošis, V. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Lithuania

⁴⁷ Nakrošis, V., Žilvinas, M. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Lithuania)

⁴⁸ Nakrošis, V., Žilvinas, M. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Lithuania)

- г) правни субекти, юридически лица, чиято цел е да предоставят обществени услуги, да произвеждат продукти и/или да извършват други дейности чрез управлението на държавна собственост (вж. Закон за държавните и общинските предприятия)⁴⁹.

Според същите автори нивото на автономност на тези видове структури зависи от политическата значимост на съответната област, в която те оперират, и правния им статут. От друга страна, междуинституционалните планове за действие, които обединяват ресурсите на отделни държавни институции с цел постигане на общи хоризонтални цели, са един от основните инструменти, използвани при организацията на държавното управление от обособения координационен център. По този начин се гарантира и придвижването в посока на дефинираните на национално ниво приоритети независимо от вида и финансовия капацитет на институциите.⁵⁰

Изводи и приложими за България практики

Структурите на държавната администрация и процесите на управление в Република Литва са децентрализирани. Въпреки това през последните години се правят опити за тяхното централизиране и по-конкретно – вземането на решения на правителствено ниво с цел по-консолидиран и хармонизиран подход при изпълнението на публични политики⁵¹. Тъй като обаче наличието на ясно формулирана, подробна и демократична нормативна рамка в страната е факт, голяма част от опитите за промяна в начините на функциониране на отделните административни структури се концентрират именно върху използването на нови механизми за ефективно и ефикасно управление на отделните институции⁵².

Към тези съвременни инструменти спадат одитът и надзорът. В тази връзка в страната са създадени следните две институции, предоставящи необходимата експертиза – Сметната палата и Службата на омбудсманите към парламента. Докато първата отговаря за проследяването на законното и ефективно използване на държавното имущество и бюджета, чрез своите действия втората се стреми да гарантира, че държавните органи работят в интерес на хората. Службата на омбудсманите предоставя правно необвързващи заключения и препоръки в отговор на официални жалби на гражданите и спомага за усъвършенстването на публичната администрация в контекста на променящите се обществени нужди и нагласи. В допълнение тя може да провежда разследвания по своя инициатива, в чийто фокус са нарушенията на правата на човека.⁵³

⁴⁹ Nakrošis, V., Žilvinas, M. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Lithuania)

⁵⁰ Nakrošis, V. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Lithuania

⁵¹ Nakrošis, V. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Lithuania

⁵² Nakrošis, V., Žilvinas, M. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Lithuania)

⁵³ Nakrošis, V. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Lithuania



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Концентрирайки усилията си върху подобряване качеството на работа в публичната администрация, Република Литва дава възможност на своите граждани да участват активно и пряко в управлението на страната. Заедно с улеснения достъп до информацията относно политико-административните процеси стремежът към прозрачно и ограничено от субективните съображения и нагласи управление, ориентирано главно към резултати, допринася за повишаване доверието към и ефективността на литовските публични структури.

2.1.13 Институционална рамка във Велико херцогство Люксембург

Онлайн бази данни и други източници на информация

Онлайн законодателен портал на люксембургското правителство – <https://legilux.public.lu/>

Официален портал на Великото херцогство Люксембург – <https://luxembourg.public.lu/>

Директория с връзки към официалните уебсайтове на различни публични органи и услуги – <https://etat.public.lu/fr.html>

Правителствен портал на – <https://gouvernement.lu/>

Онлайн портал за достъп до информация, процедури и услуги, предлагани от люксембургските публични органи – <https://guichet.public.lu/>

Актуалност на данните: 09.07.2021 г.

Нормативна рамка

Конституцията на Великото херцогство Люксембург е приета през 1868 г. и определя, че изпълнителната власт в страната принадлежи на великия херцог. На практика обаче с тази задача е натоварено правителството, състоящо се от министър-председател и членове, които са министри, делегирани министри или държавни секретари. Освен да отговаря за коректното приложение на законите, правителството има право на законодателна инициатива в сфери от национален интерес и може да упражнява своите административни правомощия във всички случаи с изключение на тези, посочени в закон.

Люксембург е централизирана държава без междинно ниво на управление. Единственото децентрализирано ниво на управление са 105-те общини, чиято териториална и фискална автономия е утвърдена с конституцията.⁵⁴ Въпреки това голяма част от решенията, вземани от общините, подлежат на одобрение от Великия херцог или правителството, а в допълнение общините са пряко свързани с централната власт по линия на повечето административни процеси и аспекти от прилагането на различни национални политики.

⁵⁴ Bossaert, D. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Luxembourg



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Министерства

Като орган на изпълнителната власт правителството отговаря за създаването на благоприятни условия за ефективно приложение на люксембургските закони, наредби, постановления, както и за цялостния обществен ред. Всеки член на правителството ръководи и отговаря за един или повече ресора.

Съгласно Указа на Великия херцог от 5 декември 2018 г., определящ министерствата, днес люксембургското правителство се състои от министър-председател, двама заместник министър-председатели и следните **24 министерства**:

1. Министерство на държавата⁵⁵;
2. Министерство на външните работи и европейските въпроси;
3. Министерство на земеделието, лозарството и развитието на селските райони;
4. Министерство на културата;
5. Министерство на дигитализацията;
6. Министерство на икономиката;
7. Министерство на образованието, децата и младежта;
8. Министерство на равенството между жените и мъжете;
9. Министерство на енергетиката и териториалното устройство;
10. Министерство на висшето образование и научните изследвания;
11. Министерство на околната среда, климата и устойчивото развитие;
12. Министерство на семейните въпроси, интеграцията и Големия регион;
13. Министерство на финансите;
14. Министерство на държавната служба;
15. Министерство на вътрешните работи;
16. Министерство на правосъдието;
17. Министерство на жилищата;

⁵⁵ Ръководи се от министър-председателя

18. Министерство на мобилността и благоустройството;
19. Министерство за защита на потребителите;
20. Министерство на здравеопазването;
21. Министерство на вътрешната сигурност;
22. Министерство на социалното осигуряване;
23. Министерство на спорта;
24. Министерство на труда, заетостта и социалната и солидарна икономика.

Агенции и други административни структури

Според анализа на ЕК от 2018 г.⁵⁶ правителството на Люксембург е подпомагано главно от следните три типа административни структури с различно ниво на управленска автономия:

- а) **Генерални служби (services généraux)** – за тях отговаря пряко дадено министерство. Те не са юридически лица, но имат известна управленска автономия, регламентирана от правен акт, включващ описание на техните задължения и отговорности.
- б) **Служби с отделна управленска структура (service à gestion séparée)** – те отговарят за генерирането на собствения си бюджет.
- в) **Публични агенции (établissements publics)** – те са децентрализирани държавни служби и юридически лица, които притежават по-висока степен на управленска гъвкавост и финансова автономия в сравнение с първите два вида администрации. Публичните агенции са упълномощени чрез правен акт да управляват конкретни обществени услуги в интерес на гражданите и макар министърът да не е пряко отговорен за ежедневното функциониране на тези органи, той е косвено отговорен за тяхната управленска ефективност като цяло.

Изводи и приложими за България практики

Въпреки че голяма част от управленските политически решения във Великото херцогство Люксембург се вземат и изпълняват на принципа „от горе надолу“, самият начин на работа в министерските структури е изключително прагматичен, включващ

⁵⁶ Bossaert, D. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Luxembourg



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

всички заинтересовани страни и прилагането на множество формални и неформални практики.

В допълнение, във всяко едно от министерствата е обособена специална дирекция – *Direction du contrôle financier*, която упражнява пряк финансов контрол върху решенията и действията на съответната институция. Работещите там служители са независими от ръководството на министерството, чиито финанси първите наблюдават и контролират, и се отчитат единствено пред Министерство на финансите.⁵⁷ Макар тази практика да е прехвърлена по подобен начин и в българската публична сфера (институцията на финансовия контролър), подсилване ролята и независимостта на този механизъм в рамките на българската администрация би могло да доведе до повишаване цялостната ефикасност на публичния сектор, както и на общественото доверие в него.

2.1.14 Институционална рамка в Малта

Онлайн бази данни и други източници на информация

Национална законодателна база данни – <https://legislation.mt/>

Онлайн портал на публичната служба в Малта – <https://publicservice.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

Онлайн портал за информацията относно правителството и правителствените служби – <https://www.gov.mt/en/>

Актуалност на данните: 11.07.2021 г.

Нормативна рамка

Според Глава VII от **Конституцията на Малта** от 1964 г. изпълнителната власт принадлежи на президента на републиката. В рамките на това направление от държавното управление обаче се създава и правителство, състоящо се от кабинет на министрите и парламентарни секретари. На министрите е поверено ръководството на определени области от социално-икономическия живот в страната, а парламентарните секретари отговарят за ползотворното взаимодействие между министрите и народните представители.

Що се отнася до специфичните разпоредби, засягащи публичната администрация – в Глава X от конституцията е дадено определение за публичната служба в Малта (*Public Service*). Според него тя обхваща министерствата и тези ведомства, които са неразделна част от правителството и в които се назначават държавни служители. Останалите институции, които попадат в публичния сектор, но притежават собствена юридическа

⁵⁷ Bossaert, D. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Luxembourg

правосубектност и са позиционирани извън правителствената структура, не са част от публичната служба.

Законът за публичната администрация от 2019 г. определя ценностите и етичния кодекс в публичната администрация, създава институцията на главния постоянен секретар (Segretarju Permanenti Ewlieni)⁵⁸, посочва отговорностите на постоянните секретари (Segretarji Permanent), ръководителите на отдели (Karijiet tad-Dipartimenti), дава определения за двата основни вида правителствени структури – правителствените агенции (government agencies) и другите правителствени субекти (government entities).

Министерства

Министерствата и ведомствата, които са неизменна част от правителствената структура, съставляват публичната служба и представляват двигателя на изпълнителната власт в Малта. В този смисъл, за да се гарантира отговорното и ефикасно провеждане на политики, централната власт има право и на законодателна инициатива по линия на публично важни теми като транспорт, култура, здравеопазване и комунални услуги.

Днес структурата на правителството се състои от:

1. Служба на министър-председателя;
2. Министерство на здравеопазването;
3. Министерство на външните работи и европейските въпроси;
4. Министерство за възрастните граждани и активното остаряване;
5. Министерство на равенството, изследванията и иновациите;
6. Министерство на националното наследство, изкуствата и местното самоуправление;
7. Министерство на транспорта, инфраструктурата и капиталовите проекти;
8. Министерство на социалната справедливост и солидарност, семейството и правата на децата;
9. Министерство на правосъдието и управлението;
10. Министерство на земеделието, рибарството, храните и правата на животните;
11. Министерство на социалното настаняване;
12. Министерство на образованието;

⁵⁸ Ръководи публичната служба, като предприема необходимите действия за подобряване работата на администрациите и дава насоки по въпроси, свързани с организацията и управлението

13. Министерство на икономиката и промишлеността;
14. Министерство на приобщаването и социалното благосъстояние;
15. Министерство на околната среда, изменението на климата и планирането;
16. Министерство за о. Гозо;
17. Министерство на вътрешните работи, националната сигурност и правоприлагането;
18. Министерство на туризма и защитата на потребителите;
19. Министерство на енергетиката, предприятията и устойчивото развитие;
20. Министерство на финансите и заетостта.

В състава на настоящото правителство има и **един министър без портфейл**, който оперира под шапката на Кабинета на министър-председателя.

Агенции и други административни структури

Според Закона за публичната администрация от 2019 г. съществуват **два основни вида структури**, които подпомагат правителството на Малта и по-конкретно – министерствата, при изпълнението на техните функции:

- а) **правителствени агенции;**
- б) **други правителствени субекти, включително органите на властта.**

Основните характеристики на правителствените агенции са подробно описани в чл. 26 – 34 на въпросния закон⁵⁹. Чл. 35 – 38 от същия закон посочват основните положения при останалите органи на властта, съветите и комисиите, чиято обща характеристика е, че всички те се намират под прекия надзор на правителствените секретари (част от структурата на компетентното министерство).

Изводи и приложими за България практики

Малтийското законодателство по линия на публичния сектор и в частност – публичната администрация, има за цел да установи ясни граници между институциите,

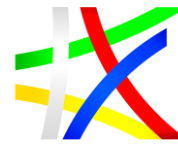
⁵⁹ Тези характеристики включват: министър-председателят създава правителствените агенции със заповед, която се публикува в Официалния вестник на Малта и съгласно Закона за публичната администрация; правителствената агенция е юридическо лице със собствена юридическа правосубектност, което може да сключва договори, да наема персонал, да се разпорежда с имущество за целите на своята дейност, да съди и да бъде съдено; ръководството на правителствената агенция е под общото ръководство и контрола на министъра, под чиято шапка тя оперира



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

които участват по един или друг начин в управлението на държавата (упражняването на изпълнителната власт). Разпоредбите относно публичната служба в конституцията заедно с тези в Закона за публичната администрация правят ясно разграничението между структурите, които са в пряка йерархична зависимост с правителството, и тези, които са достатъчно отдалечени от него с помощта на различни правни механизми като статут, начин на назначаване на ръководството, орган, пред който се отчитат, финансиране и др.

В Глава X от конституцията се конституира т.нар. Комисия за обществената служба (Kummissjoni dwar is-Servizz Pubbliku). Тя е независим законоустановен орган, който следи за това назначенията в публичната служба да са свободни и недискриминационни, както и за това дисциплината (напр. спазването на етичния кодекс) да е справедлива и налице. Съществуването на тази комисия като че ли затваря обръча около тези структури, които попадат в кръга от институции, пряко зависими от политическата ориентация и целите на правителството.

2.1.15 Институционална рамка в Кралство Нидерландия

Онлайн бази данни и други източници на информация

Уебсайт за информация и услуги на всички правителствени организации в Кралство Нидерландия – <https://www.overheid.nl/>

Съвместен уебсайт на 12-те министерства в Кралство Нидерландия, който предоставя информация относно прилаганите от изпълнителната власт закони и политики – <https://www.rijksoverheid.nl/>

Актуалност на данните: 14.07.2021 г.

Нормативна рамка

Според **Конституцията на Кралство Нидерландия** от 1815 г. държавата е конституционна монархия, начело на която стои крал или кралица. Въпреки това неговата/нейната власт е силно ограничена и цялата политическа отговорност относно управлението на отделните социално-икономически сектори носят министрите, които заедно с краля/кралицата формират правителството.

Всеки от министрите следва да упражнява предоставените му в рамките на изпълнителната власт правомощия съгласно разпоредбите на специален закон. Същото важи и за случаите, в които министърът възлага функции и правомощия на публичен орган за целите на прилаганата политика. Създаването на тези административни структури и натоварването им с определени задачи става посредством законодателен акт, приет от парламента.

Министерства

На централно ниво правителството отговаря за тези въпроси, които засягат територията на цялата страна, като националната инфраструктура, общественото

здравеопазване, образованието, земеделието, политиката на цените и доходите, отбраната и международната политика. Правителственият кабинет, състоящ се от министрите и държавните секретари, е водещ при определянето на общата национална политика и мерките за нейното приложение.

Днес в състава на правителствения кабинет влизат ръководителите на следните **12 министерства и трима министри без портфейл:**

1. Министерство по общите въпроси⁶⁰;
2. Министерство на вътрешните работи и отношенията в кралството;
3. Министерство на външните работи;
4. Министерство на отбраната;
5. Министерство на икономиката и климатичната политика;
6. Министерство на финансите;
7. Министерство на инфраструктурата и управлението на водите;
8. Министерство на правосъдието и сигурността;
9. Министерство на земеделието, природата и качеството на храните;
10. Министерство на образованието, културата и науката;
11. Министерство на социалните въпроси и заетостта;
12. Министерство на здравеопазването, благосъстоянието и спорта;
13. Министър без портфейл по правната защита;
14. Министър без портфейл на основното и средното образование и медиите;
15. Министър без портфейл на медицинските грижи и спорта.

В работата си министърът може да бъде подпомаган от един или повече държавни секретари, на които той възлага част от своите задължения и чиито задачи биват подробно разписани и публикувани в Държавен вестник. В сегашния правителствен кабинет има **деветима държавни секретари:**

- държавен секретар по инфраструктурата и управлението на водите;
- държавен секретар по правосъдието и сигурността;

⁶⁰ Министерството по общите въпроси се ръководи от министър-председателя

- държавен секретар по вътрешните работи и отношенията с кралството;
- държавен секретар по финансите – данъчни въпроси и данъчна администрация;
- държавен секретар по финансите – издръжки и митници;
- държавен секретар по отбраната;
- двама държавни секретари по икономическите въпроси и климатичната политика;
- държавен секретар по здравеопазването, благосъстоянието и спорта.

Агенции и други административни структури

По-голямата част от административната власт в Кралство Нидерландия принадлежи на органите на изпълнителната власт на централно ниво. Териториалните административни органи на регионално и общинско ниво притежават относителна автономия, но същевременно те трябва да се съобразяват с националната правна рамка и да прилагат формулираните от правителството държавни политики.

В рамките на централната изпълнителна власт съществуват **два основни вида административни структури**, които не са с ранг на министерства. Това са:

- а) изпълнителните агенции (Agentschappen)** – полуавтономни органи без юридическа правосубектност, които попадат изцяло под шапката на дадено министерство и са отговорни пред него за своите действия. Те се намират на една ръка разстояние от правителството и не се радват на голяма финансова автономност с изключение на определянето на тарифи по линия на някои услуги и възможността за преразпределение на бюджета в рамките на тяхната структура. Бюджетът им се определя на годишна база и се посочва в т.нар. договор за управление (management contract), който се сключва между агенцията и министерството, под чиято шапка оперира. Съгласно принципите на публичното финансиране агенцията е задължена да отчете и докаже коректното използване на предоставените ѝ финансови ресурси за първоначално определените (в договора) цели и дейности;⁶¹
- б) независимите административни органи (Zelfstandige bestuursorganen/ZBOs)** – създават се или със закон, или са натоварени с определени задачи съгласно разпоредбите на даден закон. Те са публични органи, които от структурна гледна точка може да са конституирани като

⁶¹ Yesilkagit, K., Thiel, S. Van (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (The Netherlands)

организации, бордове, комитети, колегии или съвети. Повечето от тях притежават юридическа правосубектност, но същевременно попадат под надзора на дадено министерство дотолкова, доколкото последното е отговорно за политиката, която бива прилагана посредством съответния орган.⁶²

Изводи и приложими за България практики

Често срещана практика в публичния сектор на Кралство Нидерландия е сключването на договори за управление между агенциите и министерството, под чиято шапка те функционират. Освен задачите, с които бива натоварена дадена агенция, в договорите се изброяват и показателите за изпълнение на нейните функции и отговорности, на база които впоследствие се проверява цялостната ѝ ефикасност и ефективност. Тези показатели могат да включват: разходи за поддръжка и брой часове, прекарани в поддръжка, показатели, свързани с плащането или събирането на някакви суми, брой извършени проверки и размер на начислените глоби, време за обработка на документи и достъпност на информацията.⁶³

Ясното позициониране на различните видове административни структури в публичния сектор е изключително важно, тъй като то допринася за по-доброто разбиране на целите и функциите на съответната организация. Макар в България да съществува специален Закон за публичната администрация, който изброява различните видове административни структури, както и техните специфични характеристики, не е възможно той да обхваща абсолютно всички случаи (на съществуващи административни структури). Накратко, макар определенията в него да са работещи, то те не са изчерпателни. Поради тази причина сключването на самостоятелни споразумения или договори между създадените (досега) или създаваните (в бъдеще) публични органи и структурите, с които те се намират в някакъв вид зависимост, работят съвместно, обменят данни и пр., би могло да хвърли по-голяма светлина върху институционалните взаимоотношения, както и върху ролята на всяка администрация в държавното управление.

2.1.16 Институционална рамка в Република Полша

Онлайн бази данни и други източници на информация

Официален уебсайт на Долната камара на полския парламент – <https://www.sejm.gov.pl/>

Официален уебсайт на полското правителство – <https://www.gov.pl/>

⁶² Yesilkagit, K., Thiel, S. Van (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (The Netherlands)

⁶³ Yesilkagit, K., Thiel, S. Van (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (The Netherlands)

Актуалност на данните: 15.08.2021 г.

Нормативна рамка

Съгласно чл. 10 ал. 2 от **Конституцията на Република Полша** от 1997 г. изпълнителната власт принадлежи на президента на Република Полша и на Министерския съвет (Rada Ministrów), ръководен от министър-председател. Глава VI от основния закон на страната описва подробно начините за сформирание и разпускане на Министерския съвет, както и неговите функции. Според чл. 146 той ръководи вътрешната и външната политика на страната и управлява държавната администрация.

Следните два закона също участват в структурирането на администрацията на изпълнителната власт в Полша, като обръщат по-специално внимание на видовете задачи, за които отговаря всяко от различните нива на управление в страната:

- **Закон от 8 август 1996 г. относно Министерския съвет;**
- **Закон от 17 май 1990 г. относно разпределението на задачите и компетенциите, посочени в конкретни актове, между общинските органи и органите на държавната администрация и относно измененията на определени актове.**

В допълнение следва да се отбележи, че отново според Конституцията на Полша и по-конкретно – чл. 149 от нея, министрите, съставляващи правителството, ръководят определен клон на държавната политика и администрацията, възложен от министър-председателя. Този обхват на дейността на отделните министри се определя с друг, специален закон.

Министерства

Министерският съвет е колективният изпълнителен орган на полското правителство, който отговаря за изработването и прилагането на такива разпоредби и политики, които засягат цялата територия на страната. Той представлява основен стълб на политическата власт, ръководещ външната политика и държавната администрация, управляващ държавния бюджет, стопанисващ републиканските пътища и голяма част от културните институции и др.

Според конституцията Министерският съвет се структурира от министър-председателя, който стои начело на правителството. Днешният полски кабинет се състои от **един министър-председател, трима заместник министър-председатели и 14 министри, ръководещи следните 15 министерства:**

1. Министерство на държавните активи;
2. Министерство на образованието и науката;
3. Министерство на финансите;

4. Министерство на фондовете и регионалната политика⁶⁴;
5. Министерство на инфраструктурата;
6. Министерство на климата и околната среда;
7. Министерство на културата, националното наследство и спорта;
8. Министерство на националната отбрана;
9. Министерство на семейството и социалната политика;
10. Министерство на земеделието и развитието на селските райони;
11. Министерство на развитието и технологиите;
12. Министерство на правосъдието;
13. Министерство на вътрешните работи и администрацията;
14. Министерство на външните работи;
15. Министерство на здравеопазването.

На върха на всяко от министерствата стоят политически назначеният министър и неговите заместници, подпомагани от специален политически кабинет, състоящ се от един или повече държавни секретари.

В състава на Министерския съвет в момента попадат и следните **петима министри без портфейл**:

- министър по въпросите на Европейския съюз;
- министър, който ръководи Кабинета на министър-председателя;
- министър, който отговаря за координацията и сътрудничеството между централното и местното управление в страната;
- министър, който ръководи Постоянния комитет на Министерския съвет;
- министър, който подпомага работата по въпроси, свързани със защитата на правата и европейската идентичност.

Агенции и други административни структури

⁶⁴ Министерството на финансите и Министерството на фондовете и регионалната политика се ръководят от един и същ министър на финансите, фондовете и регионалната политика



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Правителствената политика се прилага от министър-председателя, министрите, независимите органи и регионалните представители на министър-председателя и Министерския съвет (voivodes), които контролират областните администрации. Всички те биват подпомагани от съществуващите на централно ниво администрации, включително Министерския съвет, министерствата, централните служби и агенциите, кабинетите на двете камари на полския парламент, инспекциите и др.⁶⁵

На практика органите на централно ниво са структурно зависими от министрите, тъй като последните отговарят за назначаването и отстраняването на съответните ръководители и имат надзорни компетенции като бюджетиране и мониторинг. Бюджетирането обикновено е свързано с постигането на специфични резултати и тяхната оценка на база предварителни, текущи и последващи изчисления. Всички административни структури на централно ниво имат свои правила за функциониране, а всяко министерство разполага и със собствена служба за вътрешен одит, отделно от одитиращата регулярно Върховната сметна палата.⁶⁶

Изводи и приложими за България практики

Полша е сред силно децентрализираните европейски държави. Това обстоятелство обаче често поражда конфликти между различните юрисдикции. Така въпреки че местните власти се радват на все по-широк кръг от компетенции и публични финанси, ефективността на настоящото разпределение на отговорности между отделните нива на управление остава спорно предимно поради недостатъчно ясният характер на задълженията на по-долните регионални и местни равнища. На практика липсва подробна нормативна уредба, регулираща структурата и функциите на различните видове администрации.⁶⁷

Тенденцията на децентрализация продължава, като с нея се полагат допълнителни усилия на централно ниво за обучение, дисциплиниране и общо подобрене на предоставяните от местните власти услуги. По този начин централната изпълнителна власт запазва своята водеща роля в модернизирването на публичната администрация, акцентирайки върху качеството.⁶⁸

В този смисъл следва да бъде отбелязан приносът на новосформираните институции и цялостни концепции относно управлението на процесите в публичния сектор. Те включват наличието на служба за вътрешен одит в рамките на всяко от министерствата като допълнение към редовното провеждане на проверки от страна на Върховната сметна палата и активността на Полския омбудсман и Централното бюро за борба с корупцията. Всички тези институции остават силно независими без значение от политическата конюнктура в страната и по този начин допринасят изключително за предотвратяването на нередностите при управлението на публичните средства, както и

⁶⁵ Mazur, S., Możdżeń, M., Oramus, M. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Poland

⁶⁶ Mazur, S., Możdżeń, M., Oramus, M. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Poland

⁶⁷ Mazur, S., Możdżeń, M., Oramus, M. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Poland

⁶⁸ Mazur, S., Możdżeń, M., Oramus, M. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Poland



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

за цялостното развитие на Полша съобразно съществуващите в международен план изисквания, стандарти и тенденции.

2.1.17 Институционална рамка в Република Португалия

Онлайн бази данни и други източници на информация

Уебсайт на Официалния вестник на Републиката (Diário da República) – <https://dre.pt/>

Официален уебсайт на 22-то правителство на Република Португалия – <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22>

Официален уебсайт на Генерална дирекция „Администрация и основна структура на назначенията в публичния сектор“ – <https://www.dgaep.gov.pt/>

Електронен портал за връзка между гражданите, бизнеса и държавата (ePortugal) – <https://eportugal.gov.pt/>

Актуалност на данните: 16.07.2021 г.

Нормативна рамка

В Конституцията на Република Португалия от 1976 г. и последната ѝ ревизия от 2005 г. съществуват два дяла, чиито разпоредби се отнасят пряко до структурата на изпълнителната власт. Става дума за Част III – Организация на политическата власт, и:

- Дял IV – Правителство, който посочва правителството като ръководен орган на общата национална политика и като висш орган на публичната администрация. В чл. 197 са изброени всички политически компетенции на правителството, а в чл. 199 – всички административни компетенции.
- Дял IX – Публична администрация, който посочва кои са принципите на структуриране и работа на публичната администрация.

Закон № 3/2004 и Закон № 4/2004 са ключови за организацията на централната изпълнителна власт.

Указ-Закон № 169-V/2019 е най-скорошният нормативен акт, с който се определят броят и компетенциите на министерствата, както и тези на подпомагащите ги държавни секретари.

Министерства

Съгласно чл. 183 от конституцията правителството се състои от министър-председател, министри, държавни секретари и подсекретари. Броят и назначението им се определят в отделен указ-закон. Така според Указ-Закон № 169-V/2019 сегашното правителство се състои от следните 19 министерства и още 50 държавни секретари със

60

специфични ресори, които подпомагат съответния министър при изпълнението на неговите задължения:

1. Държавен министър на икономиката и цифровия преход.
2. Държавен министър на външните работи.
3. Държавен министър на президентството.
4. Държавен министър на финансите.
5. Министър на националната отбрана.
6. Министър на вътрешните работи.
7. Министър на правосъдието.
8. Министър на модернизацията на държавната и публичната администрация.
9. Министър по планирането.
10. Министър на културата.
11. Министър на науката, технологиите и висшето образование.
12. Министър на образованието.
13. Министър на труда, солидарността и социалното осигуряване.
14. Министър на здравеопазването.
15. Министър на околната среда и действията по климата.
16. Министър на инфраструктурата и жилищното строителство.
17. Министър на териториалното сближаване.
18. Министър на земеделието.
19. Министър на морското дело.

Агенции и други административни структури

Според публикация от 2021 г. на Генерална дирекция „Администрация и основна структура на назначенията в публичния сектор“⁶⁹ в португалската публична администрация могат да се разграничат следните три основни групи субекти (според степента на йерархичната им подчиненост):

⁶⁹ Fernandes, C. (2021, DGAEP) Portuguese Central Public Administration Overview 2021

- **Пряка държавна администрация (Direct State Administration)** – тя се състои от министерствата и тези субекти (генерални дирекции, генерални секретариати, генерални инспекторати и други властови органи), които са пряко подчинени на правителството (йерархична власт).
- **Непряка държавна администрация (Indirect State Administration)** – тя се състои от публични субекти със собствена правосубектност и административно-финансова автономия, които подлежат на надзор и контрол от страна на държавата (насоки за управление, назначаване на ръководството, извършване на одити и други контролни функции). В тази група съществуват следните **три основни вида образувания**:
 - а) юридическите лица от институционален характер (Legal bodies of an institutional nature)** – те притежават юридическа правосубектност, създадени са с акт на някой от органите на публичната власт с цел изпълнение на специфични държавни функции;
 - б) юридически лица, които са субекти на публичното право (Legal bodies under public law)** – те също са създадени с акт на публичната власт, като им е предоставено правомощието да се разпореждат с държавна собственост или друг вид държавен ресурс (властови правомощия);
 - в) публични предприятия (Public enterprises)** – те са публичноправни организации, основани на принципа на печалбата. Те предоставят стоки или услуги от обществен интерес, а капиталът им принадлежи изцяло на държавата или друг публичен орган.
- **Автономна администрация (Autonomous Administration)** – тя се състои от субекти, чиято основна цел е да преследват интересите на тяхното население (Азорските острови и островите Мадейра) или членове, притежават пълна автономия и независимост при определяне посоката на своето развитие и дейности. В тази група попадат регионалната и местната администрация, както и публичните асоциации.

Изводи и приложими за България практики

Изпълнителната и в частност – административната власт в Република Португалия, е изключително централизирана. Въпреки това през последните години в публичния сектор на страната навлизат все повече практики, типични за бизнес модела на управление. Те се концентрират върху стратегическото управление на институциите, човешкия капитал, прозрачността и отчетността при управлението на финансите. Това води до качествено подобрение в предоставяните публични услуги.

В допълнение, залегналите в конституцията принципи за прозрачна и ефикасна работа на публичната администрация в интерес на гражданите представляват твърда основа за създаването на висококачествено законодателство с ясни цел, мисия и приоритети.

2.1.18 Институционална рамка в Румъния

Онлайн бази данни и други източници на информация

Официален уебсайт на Камарата на депутатите в румънския парламент – <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.home?idl=2>

Официален уебсайт на румънското правителство – <https://gov.ro/ro>

Онлайн портал на румънското правителство за законодателство – <http://legislatie.just.ro/>

Актуалност на данните: 17.08.2021 г.

Нормативна рамка

В Конституцията на Румъния от 1991 г. има Раздел III – Публични органи. Глава III – Правителство, и Глава V – Публична администрация, от раздела имат пряко отношение към организацията на изпълнителната власт на централно ниво. Докато частта относно правителството се концентрира върху неговите роля, структура, отговорности, издаваните от него нормативни актове и др., тази относно публичната администрация посочва основните положения при създаването на институциите, подпомагащи правителството при изпълнението на неговите функции и задачи.

Чл. 116 и 117 от конституцията са особено важни, тъй като те на практика регулират създаването на институции без ранг на министерства в румънския публичен сектор. Според чл. 116 други специализирани агенции (различни от министерствата) могат да бъдат организирани или под формата на подпомагащи министерствата органи, или под формата на автономни административни органи. На свой ред чл. 117 уточнява, че създаването на подпомагащи министерствата институции може да става единствено когато специфичен закон го позволява и след консултация със Сметната палата на Румъния. От друга страна, автономните административни органи се създават от парламента.⁷⁰

Следните четири закона също имат пряка връзка с организацията и разпределението на отговорностите между различните видове институции на изпълнителната власт в Румъния:

⁷⁰ E. Hînțea, M., V. Hudrea, A., O. Balica, Hudrea (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Romania)

- Закон № 90 от 26 март 2001 г. относно организацията и функционирането на румънското правителство и министерствата;
- Закон № 340 от 12 юли 2004 г. относно префекта и институцията на префекта;
- Рамков закон № 195 от 22 май 2006 г. относно децентрализацията;
- Спешна наредба № 57 от 03.07.2019 г. по Административния кодекс.

Първият и последният от тези закони са ключови за разбиране структурата и функциите на администрацията на изпълнителната власт на централно ниво. Така например Спешна наредба № 57 от 03.07.2019 г. дава основополагащи дефиниции (сред които и такива относно някои видове институции⁷¹), свързани с публичния сектор в Румъния.

Министерства

Румъния е полупрезидентска република и поради това изпълнителната власт в страната е разделена между президента и правителството. Правителството обаче има по-голяма роля при прилагането на отделните закони, тъй като то отговаря за ефективното реализиране на вътрешната и външната политика на страната, осъществява общото ръководство на публичната администрация, назначава префекти⁷² и докладва пред камарите на парламента.

Чл. 2 от Спешна наредба № 57 от 03.07.2019 г. изброява съставляващите централната изпълнителна власт органи – правителство, министерства, други специализирани централни органи, подчинени на правителството или министерствата, и автономни административни органи.

Министър-председателят, който е начело на правителството, избира останалите му членове и определя техните ресори. Днес в Румъния съществуват следните **18 министерства**:

1. Министерство на финансите;
2. Министерство на вътрешните работи;

⁷¹ Administrația publică centrală (централна публична администрация), autoritatea publică (публичен орган), autoritatea administrației publice (орган на публичната администрация), funcția publică (публична служба), instituția publică (публична институция), instituția de utilitate publică (обществено-комунална институция), autoritățile administrative autonome (автономни административни органи) и др.

⁷² Вж. Закон № 340 от 12 юли 2004 г. относно префекта и институцията на префекта, Закон № 90 от 26 март 2001 г. относно организацията и функционирането на румънското правителство и министерствата и Спешна наредба № 57 от 03.07.2019 г. по Административния кодекс

3. Министерство на външните работи;
4. Министерство на правосъдието;
5. Министерство на националната отбрана;
6. Министерство на икономиката, предприемачеството и туризма;
7. Министерство на енергетиката;
8. Министерство на транспорта и инфраструктурата;
9. Министерство на земеделието и развитието на селските райони;
10. Министерство на околната среда, водите и горите;
11. Министерство на развитието, благоустройството и администрацията;
12. Министерство на инвестициите и европейските проекти;
13. Министерство на труда и социалната защита;
14. Министерство на здравеопазването;
15. Министерство на образованието;
16. Министерство на научните изследвания, иновациите и дигитализацията;
17. Министерство на културата;
18. Министерство на младежта и спорта.

В структурата на правителството попадат и други институции на изпълнителната власт, които имат за цел да подпомогнат работата на отделните министри и на правителството като цяло. Те включват Кабинета на министър-председателя, Генералния секретариат на правителството, държавните секретари и много други отдели и/или структури, създадени със специален закон.^{73 74}

Агенции и други административни структури

Структурите без ранг на министерства в Румъния представляват публични организации, основани на публичното право, които притежават собствена юридическа идентичност, поставена под контрола на изпълнителната власт. Тяхната дейност е с национален обхват, изпълняват нетърговски задачи и по тяхна линия съществуват

⁷³ Stamule, T. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Romania

⁷⁴ <https://gov.ro/ro/guvernul/organizare/aparatul-de-lucru-al-guvernului>

изисквания за бюджетна отчетност.⁷⁵ Условно могат да бъдат разграничени следните **два вида структури**, описани в Спешна наредба № 57 от 03.07.2019 г.:

- а) подпомагачи министерствата органи** – те се разделят на такива, които подпомагат дадено министерство пряко, като изпълняват част от неговите задачи, и такива, които го подпомагат непряко, като му съдействат за реализирането на дадена политика;
- б) автономни административни органи** – с тях органите на изпълнителната власт си сътрудничат за постигане на общи цели в интерес на гражданите.

Последващата разбивка по видове се оказва невъзможна поради множеството различия между отделните институции и липсата на ясна нормативна рамка, която да регламентира причините за тези различия и особеностите в работата на институциите.

Въпреки това според някои автори⁷⁶ в румънския публичен сектор лесно могат да бъдат идентифицирани тези компоненти от процеса на структуриране и функциониране на органите на централната изпълнителна власт, които определят и степента на ефективност на отделните организации. На първо място – това е начинът на финансиране. По-голямата част от агенциите се финансират изключително от държавния бюджет, но друга част разчита и на вторични източници на доходи, което представлява доказателство за значителното ниво на зависимост на повечето агенции от министерствата в рамките на процеса на разпределяне на бюджетните средства. На второ място – това са механизмите за управление и по-конкретно – видовете ръководство⁷⁷, начините за неговото назначаване и освобождаване, както и управленската автономия⁷⁸.

Що се отнася до инструментите за контрол – според същия анализ те, както и при много други държави, минават през наличието на стратегически цели и проследяването на тяхното поетапно реализиране чрез редовно докладване и стигат до редовното вътрешно и външно независимо одитиране.

Изводи и приложими за България практики

Случаят с Румъния и по-специално – хетерогенната структура на нейната централна администрация, е поредното доказателство за необходимостта от ясна правна рамка, която да прави създаването на определени видове публични организации със специфични цели недвусмислено, като същевременно способства тяхната ефективност.

За да предотврати този съществен пропуск, страната е избрала да обърне по-специално внимание на процеса на отчитане на институциите, обвързвайки го не само с постигането на конкретни резултати, но и с наличието на фактологически и

⁷⁵ E. Hînțea, M., V. Hudrea, A., O. Balica, Hudrea (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Romania)

⁷⁶ E. Hînțea, M., V. Hudrea, A., O. Balica, Hudrea (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Romania)

⁷⁷ Изпълнителен директор, борд от директори и др.

⁷⁸ Разработване на политики, процеси и процедури (в рамките на даден сектор), стратегии за развитие на персонала, управление на собствените финансови ресурси и активи и др.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

статистически доказателства в процеса на оценяване ефективността и ефикасността на отделните институции.

2.1.19 Институционална рамка в Словашката република

Онлайн бази данни и други източници на информация

Онлайн портал за електронен достъп до приложимото в Словашката република законодателство - <https://www.slov-lex.sk/domov>

Официален уебсайт на словашкото правителство - <https://www.vlada.gov.sk/>

Регистър на организациите (Статистическа служба на Словашката република) - https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/Databases/register_organizacii!/ut/p/z1/jZBNT4NAEIZ_Sw9cd2YLK4u3qUlpFU1Xwod7aWhDKbHLNoDy98XGi0nFzm2S53kn84KGHHRTfNZV0de2KU7j_qbvtmm0kYsFJ8SI4EgUK_HEg7n3LCC7AA8hrTw_QpRRKHBNq-Q1UK6L5IK-xcc_hvA2fwLQ0_EZ6AtCSqk4SIMM0_kS1y4P8SVJxjz_B5h68b8jj6DrmWHD3jBkQkpP-CLwJODSCO-7Y2p2rqxAt-WhbMuWfbRj9ce-P3f3Djo4DAOrrK1OJdtb4-A15Wi7HvLfJMTdO5xNkuRYb0wme0mz2ReIWGVa/dz/d5/L2dJQSEvUUt3QS80TmxFL1o2X1ZMUDhCQjFBMDgxVjcwSUZTUTRRVU0xR1E1/

Регистър на контактите на министерствата и публичните институции – <https://www.zmluvy.gov.sk/>

Актуалност на данните: 19.08.2021 г.

Нормативна рамка

Шестата глава от **Конституцията на Словашката република** от 1992 г. посочва, че изпълнителната власт в страната принадлежи на президента на републиката и на правителството. Докато президентът е с изключително ограничени правомощия, според чл. 108 правителството представлява върховният орган на изпълнителната власт в страната.

По-нататък в Част 2 на същата глава чл. 122 – 123 обръщат по-специално внимание на останалите органи на изпълнителната власт. Те посочват, че централните и местните органи на държавната администрация следва да бъдат създавани със закон, както и че министерствата и останалите упълномощени органи на държавната администрация могат въз основа на съществуващи законови разпоредби да издават общо обвързващи правни разпоредби.

Министерства

Правителството на Словашката република (Vláda Slovenskej republiky) се ръководи от министър-председателя, чийто кабинет е назначен от президента по препоръка на първия. Кабинетът се състои от министър-председателя, неговите заместници и други министри. Правителството отговаря за реализирането на правителствената програма,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

която включва изготвяне на проект за държавния бюджет, издаване на множество правителствени разпоредби и постановления в съответствие с правомощията на съответните министри, формулиране и ефективно провеждане на външната политика на страната, внасяне на законодателни проекти в словашкия парламент и др.⁷⁹

Днешният правителствен кабинет се състои от министър-председател⁸⁰ и следните 15 министри, оглавяващи **14 министерства** и подпомагани от един или повече държавни секретари:

1. министър на икономиката на Словашката република;
2. министър на инвестициите, регионалното развитие и информатизацията на Словашката република;
3. министър на финансите на Словашката република;
4. министър на транспорта и строителството на Словашката република;
5. министър на земеделието и развитието на селските райони на Словашката република;
6. министър на вътрешните работи на Словашката република;
7. министър на отбраната на Словашката република;
8. министър на правосъдието на Словашката република;
9. министър на външните работи и европейските въпроси на Словашката република;
10. министър на труда, социалните въпроси и семейството на Словашката република;
11. министър на околната среда на Словашката република;
12. министър на образованието, науката, научните изследвания и спорта на Словашката република;
13. министър на културата на Словашката република;
14. министър на здравеопазването на Словашката република;

⁷⁹ Nemes, J. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia

⁸⁰ Ръководител на Правителствената служба на Словашката република

15. заместник министър-председател, който отговаря за законодателството и стратегическото планиране⁸¹.

Агенции и други административни структури

Административната система на Словашката република се състои от централни административни органи, окръжни служби (okresné úrady) и специализирани органи на държавната администрация на регионално или областно ниво. Към централната администрация спадат Правителствената служба, министерствата, централните органи на държавната администрация, както и други централни органи със специален статут.⁸²

Голяма част от централните органи през последните години са претърпели съществено преструктуриране и днес са част от частния сектор. Това се отнася най-вече до тези организации, които оперират с цел предоставяне на социални и комунални услуги. Друга основна група, която може да бъде причислена почти изцяло към централната изпълнителна власт, са независимите и полунезависимите регулаторни агенции.⁸³

Накрая следва да бъде отбелязано, че централните органи на държавната администрация имат различни статуты, изпълнявайки разнообразни задачи въз основа на конкретно законодателство, определящо техните роли и функции.⁸⁴

Изводи и приложими за България практики

В Словашката република, също както и при много други държави, като Република Литва и Кралство Дания – съществува обособен центърът на правителството. В него попадат Правителствената служба, Министерството на финансите, Министерството на вътрешните работи и Министерството на външните работи и европейските въпроси, тъй като те отговарят за множество хоризонтални въпроси от национален характер. Въпреки това според някои автори⁸⁵ между тези институции все още няма общо разбиране относно колективното ръководство и съвместното провеждане на правителствени политики.

На този фон в страната е дадена възможност на други институции като Сметната палата и омбудсмана на Словашката република да вземат пряко и активно участие в ефективното управление и контрола на публичния сектор и по-конкретно – администрацията. По този начин отново ставаме свидетели на важността на въпросите, засягащи качеството на процесите, протичащи в държавната администрация, и тяхното постоянно усъвършенстване.

⁸¹ Част е от Правителствената служба на Словашката република

⁸² Nemes, J. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia

⁸³ Nemes, J. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Slovakia)

⁸⁴ Nemes, J. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia

⁸⁵ Nemes, J. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia

2.1.20 Институционална рамка в Република Словения

Онлайн бази данни и други източници на информация

Официален електронен вестник на Република Словения – <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs>

Законодателна информационна система на Република Словения (PIS) – <http://www.pisrs.si/Pis.web/>

Централен уебсайт за лесен достъп до изчерпателна информация, свързана с организацията и функционирането на държавната администрация в Република Словения – <https://www.gov.si/>

Актуалност на данните: 23.08.2021 г.

Нормативна рамка

Конституцията на Република Словения от 1991 г. е основният закон в страната и като такъв тя определя фундаментите на изпълнителната власт. Те естествено са свързани с правителството и държавната администрация. В този смисъл раздел IV – Организация на държавата, подточки њ) – Правителството, и d) – Държавна администрация, представляват отправна точка за разбиране структурата и функциите на администрацията на изпълнителната власт в страната.

Според чл. 110 от конституцията правителството на Република Словения се състои от председател на правителството и министри. Интересен факт, свързан с формирането на правителството, е, че преди тяхното назначаване предложените от председателя министри се явяват пред компетентна комисия на Народното събрание, където отговарят на различни въпроси (чл. 112). Следните нормативни актове също имат пряко отношения по линия функциите и организацията на министерствата:

- **Закон за правителството на Република Словения от 1993 г.;**
- **Закон за организацията в работните области на министерствата от 1994 г.;**
- **Закон за изменение на Закона за организацията в работните области на министерствата от 2001 г.;**
- **Процедурен правилник на правителството на Република Словения от 2001 г.**

В чл. 121 конституцията дава общо определение за публични органи (javno pooblastilo), което посочва, че по силата на даден закон или въз основа на него на юридически и физически лица могат да бъдат възлагани публични правомощия, чрез които тези лица да изпълняват конкретни задължения на държавната администрация. Друг ключов закон, в който се съдържат по-ясни разпоредби, свързани с видовете и

функциите на административните структури, е **Законът за държавната администрация** от 2002 г.

Министерства

Правителството на Република Словения упражнява изпълнителната власт съгласно конституцията и законите на страната. То е и най-висшият административен орган в Словения, който се грижи за вътрешната и външната политика на страната и координира работата на държавните институции.

Законът за правителството на Република Словения изброява **14-те министри**, които следва заедно с министър-председателя да конструират правителството и които днес ръководят следните министерства:

1. Министерство на труда, семейството, социалните въпроси и равните възможности;
2. Министерство на финансите;
3. Министерство на икономическото развитие и технологиите;
4. Министерство на образованието, науката и спорта;
5. Министерство на инфраструктурата;
6. Министерство на публичната администрация;
7. Министерство на културата;
8. Министерство на земеделието, горите и храните;
9. Министерство на околната среда и пространственото планиране;
10. Министерство на вътрешните работи;
11. Министерство на отбраната;
12. Министерство на правосъдието;
13. Министерство на здравеопазването;
14. Министерство на външните работи.

Отново съгласно чл. 8 на същия закон в правителството могат да бъдат назначавани **до двама министри без портфейл** и така днес правителството се ползва с помощта на още двама министри, отговарящи за съответните ресори:

- министър без портфейл за развитие и европейска политика на сближаване;

- министър без портфейл за словенската диаспора.

В чл. 24 пък е регламентирано назначаването на държавните секретари.

Агенции и други административни структури

Според резултатите от настоящото проучване в Словения съществуват следните три основни вида органи на изпълнителната власт:

- а) Правителствени служби (Vladne službe)** – създават се от правителството с цел предоставяне на организационна, професионална и друга помощ при функционирането на правителството или координиране работата на министерствата.
- б) Органи, част от министерствата (Organi v sestavi)** – създават се с постановление и с цел изпълнение на специализирани професионални, изпълнителни и административни задачи, които следва да спомогнат за развитието на даден сектор, осъществяването на проверки и други надзорни функции при предоставянето на обществени услуги. Въпреки че не притежават юридическа правосубектност, те се радват на висока управленска автономия със собствено ръководство (главен директор, директор или главен инспектор)⁸⁶.
- в) Агенции (Agencije)** – създават се с цел изпълнение на административни задачи в съответствие с разпоредбите на специален закон. Агенциите следва да осигурят по-ефективното и ефикасно изпълнение на специфични административни задачи, особено в случаите, в които изпълнението на последните може да се финансира изцяло или предимно от административни такси или плащания на потребители. Обикновено тези административни структури се създават, когато в зависимост от естеството на възлаганите им задачи не е необходимо върху тях да се осъществява постоянен пряк политически контрол. Нивото им на автономност е по-високо от това на органите, част от министерствата. Публичните агенции оперират главно в области като финансови и енергийни пазари, пазари на електронни съобщения, застрахователни пазари и защита на конкуренцията.

Изводи и приложими за България практики

Няколко са изводите, които могат да се направят, изследвайки логиката на структуриране на публичната администрация в Словения. Първият от изводите е свързан

⁸⁶ Virant, G., Rakar, I. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Slovenia

с проверяване тяхната професионална компетентност от комисиите на националния парламент, с които съответният министър следва да си сътрудничи за целите на поставените от законите цели и задачи. Вторият извод се отнася до словенската бюджетна система. Две нейни важни особености са, от една страна, че бюджетът се планира за две последователни години⁸⁷, а от друга – че той позволява известна доза гъвкавост по време на изпълнението чрез приемането на т.нар. Закон за изпълнението на бюджета⁸⁸. На следващо място – в случай със Словения отново има обособен център на правителството, състоящ се от правителствените служби с координационни функции.

2.1.21 Институционална рамка в Унгария

Онлайн бази данни и други източници на информация

Безплатна онлайн услуга за лесен достъп до националното законодателство на Унгария – <https://www.njt.hu/>
Официален уебсайт на унгарското правителство – <https://kormany.hu/>
Public Data Finder – <https://kozadat.hu/kereso/osszetett-kereso>

Актуалност на данните: 30.08.2021 г.

Нормативна рамка

Влязлата в сила на 1 януари 2012 г. **Конституция на Унгария** определя, че изпълнителната власт се упражнява от правителството (чл. 15) начело с министър-председателя. Последният има водеща роля, тъй като той предлага министрите, които съставляват кабинета, има изключителното правомощие да ги освобождава и определя общата политика на правителството. Конституционната процедура изисква всеки кандидат-министър да се яви пред една или повече парламентарни комисии на открито изслушване, където неговата професионална компетентност бива изпитана и оценена посредством гласуване от народните представители, преди съответният министър да бъде окончателно одобрен и назначен от президента.

Поради факта, че конституцията посочва единствено общите разпоредби относно организацията и функциите на изпълнителната власт, тя изрично отбелязва, че имената и отговорностите на министерствата (чл. 17), както и правилата относно правния статут, възнагражденията и заместването на членовете на правителството следва да бъдат определени в друг, специален закон (чл. 18).

Накрая чл. 23 от Конституцията на Унгария поставя основите за създаването на **автономни регулаторни органи**, които следва да изпълняват определени отговорности

⁸⁷ Съгласно чл. 15 от Закона за публичните финанси - <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1227>

⁸⁸ Virant, G., Rakar, I. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Slovenia

и да имат специфични компетенции по силата на т. нар. кардинален акт⁸⁹. Тези органи могат да се създават единствено от парламента, но ръководителите им се назначават от министър-председателя или президента по препоръка на премиера. Конституцията задължава органите да представят ежегоден отчет относно дейността си пред парламента. В последната алинея на чл. 23 конституцията позволява на ръководителите на автономните регулаторни органи, действайки в рамките на своята компетентност, определена в кардиналния акт, да издават непротиворечащи на останалото законодателство укази с цел по-ефективно и ефикасно изпълнение на техните отговорности и задачи.

Министерства

Според чл. 15, ал. 1 от Конституцията на Унгария правителството е върховният орган на публичната администрация. В допълнение правителствените компетенции включват определянето на генералната правителствена политика, решаването на проблеми, свързани с националния суверенитет и по-конкретно – правосъдие, външни работи, финанси и национална отбрана и др.

В момента унгарското правителство се състои от **Службата на министър-председателя (Miniszterelnökség), Кабинета на министър-председателя (Miniszterelnöki Kabinetiroda) и следните осем министерства**, които изпълняват специфични задачи в рамките на съответния сектор:

1. Министерство на финансите;
2. Министерство на земеделието;
3. Министерство на вътрешните работи;
4. Министерство на човешките ресурси;
5. Министерство на отбраната;
6. Министерство на правосъдието;
7. Министерство на иновациите и технологиите;
8. Министерство по външните въпроси и търговията.

Следва да се отбележи, че Кабинетът на министър-председателя възниква през 2015 г., отделяйки се от Службата на министър-председателя, която с течение на годините започва да играе все по-ключова роля при изпълнението на правителствената

⁸⁹ Кардинален акт е този акт, чието приемане или изменение изисква гласовете на две трети от присъстващите членове на парламента



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

политика и вземането на разнообразни политически решения. Кабинетът на министър-председателя подпомага работата на последния, отговаря за политическата координация на отделните министерства, проследява т.нар. национални консултации^{90 91}.

Чл. 17, ал. 2 от конституцията позволява и назначаването на министри без портфейл в състава на правителството. С оглед на това в днешния кабинет членуват и следните четирима министри, първият от които е и заместник министър-председател:

- министър без портфейл по националната политика, църковните въпроси и националностите;
- министър без портфейл за управление на националните активи;
- министър без портфолио за семействата;
- министър без портфейл за разширяването на атомната електроцентраля „Пакс“.

Министрите се подпомагат от един или повече държавни секретари. Правителството може да назначава и правителствени комисари. Те следва да изпълняват задачи, които не попадат в компетенциите на министрите или на някоя от правителствените служби, а същевременно тяхното реализиране е от първостепенно значение за страната. Мандатът на всеки държавен комисар е фиксиран и не надвишава две години.

Агенции и други административни структури

Централната изпълнителна власт се състои от министерствата и изпълнителните агенции. Министерствата отговарят предимно за разработването на политиките, а задачи по тяхното прилагане се изпълняват основно от агенциите⁹². Последните разполагат с национална компетентност и биват контролирани от компетентното министерство или Кабинета на министър-председателя⁹³.

Според анализ от 2012 г.⁹⁴ в Унгария могат да бъдат разпознати условно три вида институции, които оперират на национално ниво. Това са:

- а) Публични администрации и организации с национални компетенции (országos hatáskörű szerv) – създават се със закон, ръководството им се**

⁹⁰ Социологически проучвания, провеждани от правителството с цел демонстриране обществена подкрепа за правителствените политики

⁹¹ Hajnal, G., Kádár, K., Kovács, É. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Hungary

⁹² Hajnal, G. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Hungary)

⁹³ Hajnal, G., Kádár, K., Kovács, É. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Hungary

⁹⁴ Hajnal, G. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Hungary)

назначава от министър-председателя или кабинета и са под контрола на правителството. В Закона за бюджета те са обособени в отделна секция.

- б) Централни бюра (központi hivatal)** – създават се с указ на правителството, а ръководството им се назначава от министъра, под чиято шапка оперират. Финансират се от бюджета, определен за съответното министерство.
- в) Бюра към дадено министерство (minisztériumi hivatal)** – създават се с указ на правителството, а ръководството им се назначава от министъра, под чиято шапка оперират. Те не са включени в бюджета.

Изводите от направеното през 2012 г. проучване сочат, че и трите вида организации са отделни юридически лица с национална компетентност, които извършват различни специализирани задачи в сферата на публичната администрация⁹⁵. За съжаление обаче към днешна дата не съществува регистър или друга онлайн база данни, която да прави такова разграничение между съществуващите институции от изпълнителната власт, опериращи на централно ниво. Затова и в приложението към настоящия анализ е използвана универсалната класификация (Институции под шапката на...).

Изводи и приложими за България практики

Въпреки че през последното десетилетие публичният сектор и в частност – администрацията – в Унгария претърпяват множество реформи, повечето от които са насочени към централизирането на изпълнителната власт в ръцете на министрите и следват строга последователност от действия, днес все още не съществува еднозначна и правно регламентирана институционална схема на структурите без ранг на министерства. Това създава високо хетерогенна среда, в която министрите създават различни по вид и начин на функциониране организации, а гражданите и академическа общност остават все така объркани сред и несигурни в решенията на правителството.⁹⁶

Една от добрите практики в страна обаче остава тази, която е застъпена и в Словения, а именно – изслушването на министрите пред парламентарните комисии преди тяхното назначаване в кабинета.

2.1.22 Институционална рамка в Република Финландия

Онлайн бази данни и други източници на информация

Интернет услуга на финландското Министерство на правосъдието за безплатен достъп до различни правни материали (Finlex) – <https://www.finlex.fi/fi/>

⁹⁵ Hajnal, G. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Hungary)

⁹⁶ Hajnal, G., Kádár, K., Kovács, É. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Hungary

Официален уебсайт на финландското правителство – <https://valtioneuvosto.fi/>
Уебсайт, представящ информация относно ефективността и ефикасността на администрацията във Финландия – <https://www.tutkihallintoa.fi/>

Актуалност на данните: 20.07.2021 г.

Нормативна рамка

Конституцията на Финландия (731/1999) от 1999 г. съдържа следните две глави, които имат пряко отношение по линия на организацията и функционирането на изпълнителната власт в страната:

- Глава 5 - Президентът на републиката и правителството;
- Глава 11 - Администрация и самоуправление.

Съгласно чл. 68 от конституцията броят на министерствата и принципите, на които следва да се основава тяхното създаване, се определят със закон, както е **Законът относно Държавния съвет (175/2003)**, а що се отнася до останалите аспекти от организацията на правителството – те могат да бъдат определяни или със закон, или с указ на правителството.

Втората група от разпоредби, които се отнасят до администрацията, посочва кои са останалите видове структури освен правителството и министерствата, които могат да бъдат причислени към изпълнителната власт. Съгласно чл. 119 от конституцията това са агенции, институции и други органи, а от страна на техните задачи и правомощия законодателят е определил, че делегирането на конкретни функции към тези структури следва да се осъществява единствено на база на конкретен закон.

Законът за откритостта на държавните дейности (621/1999) е още един нормативен акт, отнасящ се до публичната администрация в страната, който има за цел да направи работата на органите на властта максимално прозрачна и да гарантира, че те работят в защита на обществения интерес.

Министерства

Според чл. 60 на конституцията правителството се състои от министър-председател и необходимия брой министри. В допълнение често срещана практика във Финландия е няколко министри да стоят начело на едно-единствено министерство, поделяйки си отговорностите в него⁹⁷. Независимо от това Законът относно Държавния съвет (175/2003) изброява министерствата, които следва да се създадат в съвременното финландско правителство. Това са:

1. Служба на министър-председателя;

⁹⁷ Virtanen, T. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Finland



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2. Министерство на външните работи;
3. Министерство на правосъдието;
4. Министерство на вътрешните работи;
5. Министерство на отбраната;
6. Министерство на финансите;
7. Министерство на образованието и културата;
8. Министерство на земеделието и горите;
9. Министерство на транспорта и съобщенията;
10. Министерство на икономиката и заетостта;
11. Министерство на социалните въпроси и здравеопазването;
12. Министерство на околната среда.

Днешното **правителство се състои от 19 министри**, включително министър-председателя и **канцлера на правосъдието** (Oikeuskansleri), който упражнява контрол върху законността на правителствените действия. В структурата на всяко от министерствата има и различни на брой и вид секретари (държавни, постоянни, подсекретари).

Агенции и други административни структури

Централната изпълнителна власт се състои от министерствата и опериращите под тяхната шапка национални агенции и институции.

Агенциите заемат ключово място във финландската държавна администрация, тъй като тяхната дейност се концентрира върху предоставянето на различни услуги, регулацията, надзора, инспекциите, лицензирането и изследванията. Анализ от 2012 г.⁹⁸ посочва следните 5 вида агенции, съобразявайки техните функции:

- държавни агенции и публични органи, които изпълняват административни задачи и прилагат политики;
- агенции, отговарящи за разработването и управлението на различни социални услуги в определени сектори;

⁹⁸ Salminen, A., Viinamaki, O., Jokisuu, J. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Finland)

- агенции и публични органи, които отговарят за развитието на даден сектор и разпространяването на информация сред обществото;
- агенции със съществени задължения по линия на управлението на информацията и регистрациите;
- държавни изследователски институти.

Агенциите се създават с актове на финландския парламент, които определят задачите и правомощията на съответните структури. Макар в повечето случаи агенциите да са независими при вземането на решения, те се ръководят от министерството, което отговаря за конкретната политическа област. От друга страна обаче, оценката на управлението им се основава предимно на резултати, дефинирани в рамките на годишни споразумения за изпълнение между отговорното министерство и агенцията. Що се отнася до финансирането – то се подготвя и предлага от компетентното министерство, докато окончателното решение за размера на средствата се взема от парламента.⁹⁹

Изводи и приложими за България практики

Една от по-интересните институции във финландската централна изпълнителна власт е канцлерът на правосъдието, който макар да е неизменна част от състава на правителството, той е напълно независим в своята дейност, която включва:

- надзор върху законността на официалните актове на правителството и президента на републиката;
- предоставяне на информация и становища по различни правни въпроси, отправени от президента, правителството и министерствата;
- надзор върху законността и изпълнението на задълженията на съдилищата, държавните органи, публичните и държавните служители;
- наблюдаване прилагането на основните права и свободи на човека;
- наблюдаване поведението на адвокатите във Финландската адвокатска колегия.

Според друго проучване¹⁰⁰ около 98% от агенциите във Финландия имат управителен съвет, който се състои от членове на парламента и министри, както и други лица от съответната професионална област. Съветите често си поставят стратегическите цели, които да допринесат за развитието на съответната институция и прилаганата от нея

⁹⁹ Virtanen, T. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Finland

¹⁰⁰ Salminen, A., Viinamaki, O., Jokisuu, J. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Finland)

политика. Въпреки това спорен остава въпросът относно съществуването на тези управителни съвети, тъй като автономията им бива накърнена посредством намесата на прекалено много външни фактори.

2.1.23 Институционална рамка във Френската република

Онлайн бази данни и други източници на информация

Онлайн база данни за френско законодателство – <https://www.legifrance.gouv.fr/>
Официален уебсайт на френската администрация – <https://www.service-public.fr/>

Актуалност на данните: 31.08.2021 г.

Нормативна рамка

Конституцията на Петата република е одобрена с референдум на 28 септември 1958 г., определяйки границите на изпълнителната, законодателната и съдебната власт във Френската република. Според нейните разпоредби изпълнителната власт принадлежи едновременно на президента на републиката, който е държавен глава, и на министър-председателя, който е глава на правителството.

Президентът има ключова роля в рамките на изпълнителната власт. Според чл. 8 от конституцията той назначава министрите и държавните секретари, така че да бъде следвана именно неговата политическа програма. В допълнение, съгласно чл. 9 от конституцията президентът на републиката председателства Министерския съвет. От другата страна – правителството се състои от министър-председател и министри. Премиерът ръководи действията на правителството и осигурява прилагането на законодателството (чл. 21), докато той и неговият кабинет разполагат с държавната служба и въоръжените сили на свое разположение за постигането на тези цели (чл. 20).

По линия на организацията на публичната администрация следните нормативни актове засягат пряко нейното структуриране:

- **Указ № 2015-510 от 7 май 2015 г. относно хартата за деконцентрация;**
- **Постановление № 2012-1246 от 7 ноември 2012 г. относно публичния бюджет и счетоводното управление.**

Министерства

Президентът, който е и върховен главнокомандващ, определя националната политиката в тясна колаборация с Министерския съвет. Последният представлява колегиален орган, в който членуват всички министри¹⁰¹ и в рамките на който министър-председателят не е йерархичен началник на останалите министри. Чрез координиране

¹⁰¹ Генералният секретар на правителството и генералният секретар на президента на републиката също са част от Министерския съвет. Заседанията му се председателстват от президента на републиката.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

действията на правителството премиерът предотвратява предприемането на противоречиви инициативи от страна на различните министерства. В този процес той бива подпомаган от генералните секретариати (*secrétariats généraux*), които представляват междуведомствени органи под негово ръководство.¹⁰²

Традиционно френското правителство се състои от членове от три различни категории рангове. Най-висшите министри са държавните министри (*ministres d'État*), следвани от министрите (*ministres*) и министрите делегати (*ministres délégués*)¹⁰³. Най-долният ранг е този на младши министрите, които на практика носят названието държавни секретари (*secrétaires d'État*).

Днешното правителство на Френската република се състои от следните **16 министерства**:

1. Министерство на земеделието и храните;
2. Министерство на въоръжените сили;
3. Министерство на териториалното сближаване и връзки с местните власти;
4. Министерство на културата;
5. Министерство на икономиката, финансите и възстановяването;
6. Министерство на националното образование, младежта и спорта;
7. Министерство на висшето образование, научните изследвания и иновациите;
8. Министерство на Европа и външните работи;
9. Министерство на вътрешните работи;
10. Министерство на правосъдието;
11. Министерство на морето;
12. Министерство на отвъдморските страни;
13. Министерство на солидарността и здравеопазването;
14. Министерство на трансформацията и държавната служба;
15. Министерство на екологичния преход;
16. Министерство на труда, заетостта и интеграцията.

¹⁰² Larat, F. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: France

¹⁰³ Министър, отговарящ за конкретен въпрос в рамките на дадено министерство.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Агенции и други административни структури

Въпреки тази сложна и сравнително широкообхватна структура на френското правителство повечето от правителствените дейности се извършват от всяко министерство поотделно и от структурите, които го подпомагат. Анализ от 2012 г.¹⁰⁴ идентифицира два основни вида институции сред тези административни структури, които работят за изпълнението на политиките на национално ниво:

- а) **Зависими публични органи** – те биват наричани и „национални служби“, не притежават юридическа правосубектност и поради тази причина представляват изключително гъвкав инструмент в ръцете на отделните министерствата, тъй като предлагат възможност за прилагане на различни типове вътрешноадминистративна и функционална организация. Националните служби се създават на ниво министерство, на ниво генерална дирекция или на по-ниско йерархично ниво съгласно специфичните им функции и задачи. Решението за тяхното създаване се основава на доклад, съдържащ предварително описание на начина, по който съответната структура следва да се управлява, задачите, които тя ще изпълнява, услугите, които трябва да предлага, както и списък на очакваните резултати и начините, по които те следва да бъдат докладвани.
- б) **Независими публични органи** – тяхното съществуване представлява традиция във френския публичен сектор. Те притежават юридическа правосубектност и въпреки че биват финансирани от държавния бюджет, автономната им природа гарантира за тяхната работа в защита на обществения интерес независимо от целите на изпълнителната власт. В началото те биват създавани за решаването на строго специфични и сравнително спешни въпроси от обществения дневен ред, днес обаче съществуват множество подвидове автономни публични органи, вариращи от такива с малко служители и по-малък бюджет до такива с хиляди служители и бюджет в размер на милиарди евро.

Изводи и приложими за България практики

Въпреки че независимите публични органи участват в установяването на нов начин за споделяне и упражняване на държавната власт в области като тези, свързани с гражданските свободи и регулирането на специфични сектори и пазари, все още няма установен критерий за разграничаване случаите, в които следва да бъде създадена независима или зависима административна структура. В допълнение, остава неясно и нивото на контрол от страна на министерството, в рамките на чийто ресор оперират

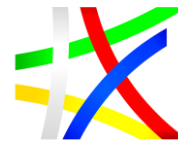
¹⁰⁴ Lafarge, F. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (France)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

автономните органи.¹⁰⁵ В този смисъл разширяване обхвата на инструмента, който предвижда изготвянето на предварителен доклад относно структурирането, функционирането и начините на отчитане на различните видове органи, би могло да доведе до доизясняване на прилаганите при създаването на различните видове институции принципи, както и до тяхното нормативно прикрепване към съществуващото национално законодателство.

2.1.24 Институционална рамка в Хърватия

Онлайн бази данни и други източници на информация

Централен каталог на официалните документи на Република Хърватия – <https://sredisnjikatalogrh.gov.hr/>

Онлайн портал на официалния вестник на Република Хърватия – <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx>

Официален уебсайт на хърватското правителство – <https://vlada.gov.hr/>
e-Citizens – Information and Services – <https://gov.hr/>

Актуалност на данните: 25.07.2021 г.

Нормативна рамка

В частта относно структурата на държавната власт **Конституцията на Република Хърватия** от 1990 г. разглежда накратко структурата на правителството, като посочва, че то се състои от министър-председател, един или повече заместници на министър-председателя и министри. В последния член на раздела относно правителството се отбелязва, че структурата на държавната администрация следва да бъде регулирана в рамките на закон. В този смисъл следните два закона се занимават изключително с въпросите относно структуриране и функционирането на държавната администрация:

- **Закон относно институциите** от 1993 г.;
- **Закон за организацията и обхвата на държавните административни органи** от 2020 г.

Първият от тези два закона се концентрира върху концепцията относно създаването, функционирането и контрола върху институциите в Хърватия. В своето начало вторият закон изброява министерствата и държавните административни организации, като след това пристъпва към описанието на техните дейности и задачи.

Накрая следва да се споменат **Законът относно правителството на Република Хърватия**, който описва основните функции и роля на този орган на изпълнителната власт, и **Процедурният правилник на правителството на Република Хърватия**.

¹⁰⁵ Lafarge, F. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (France)

Министерства

На правителството на Република Хърватия принадлежи изпълнителната власт в страната, като сред основните му функции спадат предлагането на законодателство, изпълняването на закони, ръководенето на външната и вътрешната политика на страната, контролът върху държавната администрация и икономическото развитие.

Според Закона за организацията и обхвата на държавните административни органи днешното правителство се състои от следните **16 министерства**:

1. Министерство на финансите;
2. Министерство на труда, пенсионната система, семейството и социалната политика;
3. Министерство на отбраната;
4. Министерство на науката и образованието;
5. Министерство на туризма и спорта;
6. Министерство на морското дело, транспорта и инфраструктурата;
7. Министерство на земеделието;
8. Министерство на вътрешните работи;
9. Министерство на икономиката и устойчивото развитие;
10. Министерство на устройството, строителството и държавната собственост;
11. Министерство на здравеопазването;
12. Министерство на правосъдието и публичната администрация;
13. Министерство на хърватските ветерани;
14. Министерство на регионалното развитие и фондовете на Европейския съюз;
15. Министерство на културата и медиите;
16. Министерство на външните работи и европейските въпроси.

В допълнение към състава на правителството от 2020 г. насам има и **един министър без портфейл**, който е и заместник министър-председател, по социалните въпроси и правата на човека и малцинствата.

В министерствата има един или повече държавни секретари.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Агенции и други административни структури

Създаването на т.нар. публични агенции¹⁰⁶ във всяка функционална област на държавната администрация – регулиране, контрол, лицензиране и т.н. – не се основава на стабилна и обща за всички такива структури правна рамка и затова е трудно те да бъдат класифицирани по видове. Въпреки това в Закона за организацията и обхвата на държавните административни органи от 2020 г. са посочени два основни вида институции в страната. На първо място, това са министерствата, а на второ – 12-те държавни административни организации, част от които се управляват от държавни секретари.¹⁰⁷

Описанието на статута, задълженията и правомощията на дадена структура на практика се съдържа в закона, с който тя се създава. В някои случаи това може да бъде и указ на правителството. Преглед на такива нормативни актове показва, че съществуват изпълнителни агенции, експертни агенции, независими регулаторни органи, публични фондове, други публични органи, както и юридически лица с публични компетенции¹⁰⁸. Всички те биха могли да бъдат обобщени под определението „организации в публичния сектор“ или „публични агенции“.

Хърватските административни структури без ранг на министерства притежават висока степен на управленска автономия. Те могат да вземат самостоятелно решения относно вътрешната си организация, персонала и разпределението на финансовите си ресурси. Когато говорим обаче за тяхното финансиране следва да се отбележи, че повечето агенции се финансират от държавния бюджет, като има и случаи, при които могат да се генерират приходи и от собствена дейност. Следователно по линия на агенциите, финансирани от държавния бюджет, се осъществява по-голям контрол, особено що се отнася до прилагането на механизма за вътрешен финансов контрол, задължителен за всички разпоредители с публичен бюджет от 2006 г. насам.¹⁰⁹

Изводи и приложими за България практики

Изпълнителната администрация в Хърватия е силно централизирана, като голяма част от организациите в публичния сектор се контролират пряко от компетентното министерство. Водещите ведомства обаче често създават мрежи от свои клонове на територията на страната. Това допринася за създаването на хаос в администрацията поради нейната неясна структура и липсата на общо за всички видове органи специфично структурно законодателство.

¹⁰⁶ Koprić, I. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia

¹⁰⁷ Koprić, I. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia

¹⁰⁸ Koprić, I. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia

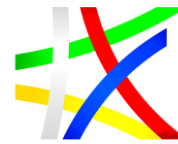
¹⁰⁹ Koprić, I., Musa, A. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Croatia)



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

2.1.25 Институционална рамка в Чешката република

Онлайн бази данни и други източници на информация

Официален уебсайт на чешкото правителство – <https://vlada.cz/>

База данни със закони и международни договори на Министерството на вътрешните работи на Чешката република – <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

Актуалност на данните: 19.09.2021 г.

Нормативна рамка

Конституцията на Чешката република от 1992 г. е върховният закон в страната, който дава дефиниции за държавния суверенитет, териториалната цялост и институциите. Глава трета от конституцията разпределя изпълнителните правомощия между президента на републиката и правителството. В допълнение, чл. 79 посочва, че министерства и други административни служби могат да бъдат създавани с отделен закон, който следва да урежда техните правомощия, статут и други основни положения, свързани с тяхното съществуване.

Така **Законът № 2/1969** относно създаването на министерства и други централни органи на държавната администрация днес има ключова роля при формирането на централната държавна администрация на Чешката република.

Министерства

Според чл. 67 от конституцията правителството е най-висшият орган на изпълнителната власт в Чешката република, като то се състои от министър-председател, ръководещ кабинета, заместник министър-председатели и министри. Броят на министерствата варира в зависимост от актуалните политически теми, но съгласно споменатия по-горе Закон № 2/1969, наричан още Закон за компетентността, през 2021 г. Чешката република има **14 министерства, ръководени от 13 министри:**

1. Министерство на финансите;
2. Министерство на външните работи;
3. Министерство на образованието, младежта и спорта;
4. Министерство на културата;
5. Министерство на труда и социалните въпроси;
6. Министерство на здравеопазването;
7. Министерство на правосъдието;

8. Министерство на вътрешните работи¹¹⁰;
9. Министерство на промишлеността и търговията¹¹¹;
10. Министерство на регионалното развитие;
11. Министерство на земеделието;
12. Министерство на отбраната;
13. Министерство на транспорта;
14. Министерство на околната среда.

Институцията на държавния секретар е правно установена и може да бъде срещната често в организацията на министерствата. Длъжността обикновено се заема от заместник-министри, отговарящи за специални области или теми от управлението на съответния ресор.¹¹²

Агенции и други административни структури

Въпреки че Чешката република е причислявана към държавите с унитарно-децентрализирани административни структури поради конституционно гарантираното и силно местно самоуправление¹¹³, на територията на страната неизбежно оперират и структури с национални компетенции.

Днес могат да бъдат обособени следните два вида структури без ранг на министерствата, които ЕК е разпознала и в анализа си от 2018 г.¹¹⁴:

- а) Административни служби с национална компетентност, пряко контролирани от правителството** – те са изброени непосредствено след министерствата в Закон 2/1969. Ръководството им се назначава от правителството или президента и извършват строго специфични дейности, свързани с цялостното провеждане на правителствената политика. Имат собствено място в държавния бюджет по подобие на финансовите ресурси, отделяни за министерствата. Те също могат да законодателстват.

¹¹⁰ Министерството на вътрешните работи е водещо при цялостното провеждане на правителствената политика и управлението на страната, като в момента ръководещият го министър е и първи заместник министър-председател

¹¹¹ Министърът на промишлеността и търговията в момента е и министър на транспорт

¹¹² Špaček, D. & Nemeš, J. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic

¹¹³ Špaček, D. & Nemeš, J. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic

¹¹⁴ Špaček, D. & Nemeš, J. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic

- б) **Административни служби с национална компетентност, пряко контролирани от министерствата** – те също имат национална компетентност, но попадат в полето на отговорност на едно министерство. Това ги лишава от част от правомощията, които са присъщи на структурите от предходния вид, като например възможността да законодателстват. Те нямат собствена бюджетна глава и поради тази причина финансирането им е част от бюджетната глава на съответното министерство.

Изводи и приложими за България практики

Един от най-сериозните проблеми при структурирането на публичната администрация в Чешката република и тук е липсата на нормативно установена схема за разпределение на държавните правомощия между различни правни субекти, структури на централната изпълнителна власт. В тази ситуация, която някои автори обясняват с наличието на силно местно управление с все по-широк кръг от задължения и компетенции при предоставянето на публични услуги, страната разчита предимно на добре работещи механизми за ръководство и контрол върху органите на изпълнителната власт. Един от ключовите актьори в това начинание е Правителствената служба (Úřad vlády České republiky), която със съдействието на изградената система от множество подпомагащи я звена успява да координира хода на голяма част от правителствените политики. Наличието на такъв своеобразен център, занимаващ се с хармонизацията и гарантиране ефективността на вземаните правителствени решения, представлява инструмент, ползите от които са всеобхватни, пряко свързани с хоризонталната свързаност на институциите, техните ефективност и ефикасност, както и с повишаване доверието в тяхната работа.

2.1.26 Институционална рамка в Кралство Швеция

Онлайн бази данни и други източници на информация

Официален уебсайт на шведското правителство и неговите служби на шведски език – <https://www.regeringen.se/>

Правна база данни на правителствените служби – <https://rkrattsbaser.gov.se/sfsr>

Уебсайт с нестопанска цел, управляван от доброволци, който предоставя достъп до правна информация относно шведската правна система – <https://lagen.nu/>

Актуалност на данните: 27.07.2021 г.

Нормативна рамка

Кралство Швеция разполага с четири основни закона, които, взети заедно, формират конституцията на страната. Един от тези закони е **Прокламация (1974:152) относно решението за нова форма на управление**, или накратко Инструментът за

управление (Regeringsformen). Той определя начина на сформиранието на правителството, както и назначаването на министри в правителствената служба, т.е. министерствата за управление на специфични сфери. По отношение на държавната администрация прокламацията посочва отчитането на тези административни органи, които не попадат под прекия контрол на парламента или на друг орган съгласно разпоредбите на даден закон, пред правителството като инструмент за контрол върху тяхната ефективност¹¹⁵. Въпреки това съществува и специална разпоредба, гарантираща независимостта на тези структури.

Координацията на и сътрудничеството между административните структури без ранг на министерства са обект на регламентация в рамките на още два нормативни акта. Това са:

- **Закон относно административното производство (1986:223);**
- **Правителствена наредба (2007:515).**

Министерства

Въпреки че Швеция е конституционна монархия, нейният държавен глава – кралят, притежава единствено церемониални и представителни функции. Правителствената служба и множеството агенции са тези, които отговарят за изпълнението на законите в страната.

Тук министерствата могат да се ръководят от повече от един министър и да управляват няколко ресора, подпомагани от държавни секретари. Така към днешната дата правителството на страната се състои от **22-ма министри, включително министър-председателя, в следните 11 министерства и една Служба на министър-председателя:**

1. Служба на министър-председателя;
2. Министерство на заетостта;
3. Министерство на финансите;
4. Министерство на отбраната;
5. Министерство на инфраструктурата;
6. Министерство на правосъдието;
7. Министерство на културата;
8. Министерство на околната среда;

¹¹⁵ Ahlbäck Öberg, Sh., Wockelberg, H. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Sweden

9. Министерство на предприемачеството и иновациите;
10. Министерство на здравеопазването и социалните въпроси;
11. Министерство на образованието и научните изследвания;
12. Министерство на външните работи.

Информацията относно ресора на всеки от министрите, участващи в управлението на министерствата, може да бъде намерена в приложението към настоящия анализ.

Правителството на Кралство Швеция функционира като колегиален орган с колективна отговорност, в което отделните министри не могат сами да вземат решения по въпроси в рамките на управлението от тях ресор. Като причина за това може да бъде посочен фактът, че по-голямата част от експертизата по различни политическите въпроси, свързани със социално-икономическото развитие на страната, на практика се предоставя от агенциите.¹¹⁶

Агенции и други административни структури

Шведската държавна система е силно децентрализирана¹¹⁷, като функциите на агенциите се разпростират върху множество сфери като отбрана, обществен ред, пазар на труда, опазване на околната среда, социална сигурност, култура и образование.

За да се повиши ефективността и ефикасността на публичния сектор през последните две десетилетия, страната е свидетел на множество сливания на различни административни структури¹¹⁸, като днес техният брой достига почти 350¹¹⁹.

Както беше посочено по-рано – за повечето от държавните административни органи отчитането пред правителството е задължително. Същевременно обаче тяхната независимост е гарантирана от един от основните закони в страната, което отчасти обяснява и факта, че отделните министри не носят индивидуална отговорност за работата на институциите, попадащи под тяхната шапка¹²⁰. Аргументите за това са свързани със специфичната и утвърдена експертиза в съответния сектор, с която разполагат агенциите.

Що се отнася до финансовата автономност – тук тя не е константно понятие. Държавният бюджет се разпределя по предложение на правителството по агенции. След неговото приемане от парламента се подписват типичните и за други държави споразумения между министерствата и агенциите, които съдържат изисквания и срокове за докладване, специфични задачи, очакваните след тяхното изпълнение резултати, а в

¹¹⁶ Niklasson, B. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Sweden)

¹¹⁷ Ahlbäck Öberg, Sh., Wockelberg, H. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Sweden

¹¹⁸ Niklasson, B. (2012, Palgrave Macmillan) - Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries (Sweden)

¹¹⁹ The Authorities under the Government (2021, The Swedish Agency for Public Management)

¹²⁰ Ahlbäck Öberg, Sh., Wockelberg, H. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Sweden

някои случаи и прогнозна стойност на изпълнението, и допълнителни комисии, предоставени на агенцията.

Изводи и приложими за България практики

Шведските правителства си служат с различни политически инструменти за координиране на политическите процеси в страната между отделните сектори с цел постигане на максимален резултат при прилаганите политики. По тази линия се появява и фигурата на т.нар. национален координатор (nationell samordnare), който на практика не е част от държавния апарат и който обикновено изпълнява една от следните три функции – преговорна, аналитична или насърчаваща/подбудителна. Неговата роля при решаването на различни обществено значими въпроси обаче остава спорна поради прекомерния индивидуализъм и възможността за непригодност на личността в отделни случаи.¹²¹

Именно на другия полюс стои практиката на висшата изпълнителна власт да сключва споразумения с отделните агенции, в които да се определят специфични цели и начините за тяхното постигане. Този инструмент създава много по-благоприятна институционална среда, в която отговорностите на отделните участници при приложението на различни политики са ясно формулирани с конкретни срокове, средства и резултати при отчитането.

На последно място, но не и по-важност следва да се подчертае дългогодишната традиция на шведското управление за създаването на силни, добре функциониращи, експертни и комуникативни държавни агенции, а не централизиран и насочен към министерствата административен апарат. Този начин за пряка връзка между гражданите и отговорните за качествено социално-икономическо развитие на страната административни структури представлява рецептата за повишаване доверието в институциите.

2.2 Институционална рамка на централната администрация в страните извън Европейския съюз

Разбира се, има и други държави, които, макар да не са в ЕС, също имат богат опит както в структурирането на държавната администрация, така и в провеждането на реформи в публичния сектор. В този смисъл проучването на държави като Великобритания, страните от Европейската асоциация за свободна търговия (Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария), както и тези на запад и изток от България, бидейки голяма част от последните кандидати за членство в Съюза, може единствено да допринесе към разширяване обхвата на изследването и следователно – на базата, върху която следва да се основават предложенията за промени в страната ни.

¹²¹ Ahlbäck Öberg, Sh., Wockelberg, H. (2018, European Commission) Public administration characteristics and performance in EU28: Sweden

Въпреки позитивите, които този поглед отвъд европейските практики би могъл да има, в настоящия анализ неговите измерения са твърде ограничени, стигайки единствено до проучването на Република Косово.

2.2.1 Институционална рамка в Република Косово

Онлайн бази данни и други източници на информация

Държавен портал на Република Косово – <https://www.rks-gov.net/>
Служба на министър-председателя – <https://kryeministri.rks-gov.net/>
Онлайн портал за достъп до Официалния вестник на Република Косово – <https://gzk.rks-gov.net/default.aspx?index=1>

Актуалност на данните: 21.09.2021 г.

Нормативна рамка

Конституцията на Косово се причислява към конституционните актове на новия век. Приета скоро след обявената независимост на страната през 2008 г., според чл. 16 от нея тя представлява върховният закон в страната. В нея, както и в много други случаи, които бяха разгледани по-рано, се съдържат малко, но основополагащи разпоредби, свързани именно с организацията на изпълнителната власт. Сред тях е и чл. 4, който дава ролята на гарант на президента на републиката, що се отнася до демократичното функциониране на институциите в страната.

В Глава VI от конституцията могат да бъдат намерени разпоредбите, свързани с изпълнителната власт и по-конкретно – правителството. Съгласно тях то се ръководи от министър-председател и включва също заместник министър-председатели и други министри. Всички те се одобряват от Асамблеята на Косово след предложение, направено от министър-председателя. Чл. 92 посочва, че правителството прилага закони и други актове, приети от парламента, и заедно с това упражнява други дейности, възложени му в конституцията или друг закон. В допълнение, правителството взема решения в съответствие със съществуващата нормативна уредба, предлага законопроекти, изменения в законодателството и може да дава становища по законопроекти, които не са предложени от него.

Както беше посочено по-рано, Конституцията на Косово представлява отправна точка при организиране публичната администрация в страната, давайки възможност посредством специални закони асамблеята да определи правилата, върху които институциите да се структурират, управляват и контролират. В този смисъл следните два закона се занимават по-конкретно с въпросите около формирането на съвременна и ефективна косовска администрация:

- **Закон № 05/L-031** относно общото административно производство;
- **Закон № 03/L-189** относно държавната администрация на Република Косово.

Вторият закон е особено важен, тъй като именно той съдържа основните дефиниции и принципи, прилагани при структурирането на публичната администрация в страната.

Министерства

Изпълнителната власт в Косово се състои от тези институции, които спомогат за прилагането на законите и упражняването на други дейности, зададени в конституцията или друг закон. Изброените в чл. 93 от конституцията компетенции включват предлагане и прилагане вътрешната и външната политика на страната, подпомагане икономическото развитие, надзор върху работата на административните органи, задаване посоката на развитие на публичната администрация и предлаганите от нея услуги. Чл. 96 на свой ред постановява, че министерствата и другите изпълнителни органи се създават единствено когато те са необходими за ефективно изпълнение на функциите на правителството в рамките на неговите правомощия. Следващата алинея допълва, че броят на членовете на правителството се определя с вътрешен акт на правителството.

Според чл. 2 на Закон № 03/L-189 правителството като цяло, министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите са **висшите държавни административни органи (Autoritetet e larta të administratës shtetërore)**. Те ръководят и упражняват контрол върху държавната администрация в областите, за които отговарят.

Днес правителството се състои от **18 членове, включително министър-председателя:**

1. Министър-председател на Република Косово;
2. Първи вицепремиер по европейска интеграция, развитие и диалог;
3. Втори вицепремиер и министър на външните работи и диаспората;
4. Трети вицепремиер по въпросите на малцинствата и правата на човека;
5. Министър на Министерството на финансите, труда и трансферите;
6. Министър на Министерството на правосъдието;
7. Министър на Министерството на отбраната;
8. Министър на Министерството на вътрешните работи;
9. Министър на Министерството на здравеопазването;
10. Министър на Министерството на образованието, науката, технологиите и иновациите;
11. Министър на Министерството на културата, младежта и спорта;

12. Министър на Министерството на местната администрация;
13. Министър на Министерството на околната среда, пространственото планиране и инфраструктурата;
14. Министър на Министерството на земеделието, горите и развитието на селските райони;
15. Министър на Министерството на промишлеността, предприемачеството и търговията;
16. Министър на Министерството на икономиката;
17. Министър на Министерството на общностите и връщането;
18. Министър на Министерството на регионалното развитие.

Агенции и други административни структури

Чл. 20 от Закон № 03/L-189 изброява видовете структури от държавната администрация в Косово, разделяйки ги в две групи – директна и индиректна администрация¹²².

В първата група попадат:

- а) **Висши държавни административни организации (Organet e larta të administratës shtetërore)** – те включват Службата на министър-председателя на Република Косово и министерствата. Чрез тях споменатите в предходната секция (за настоящата държава) висши държавни административни органи упражняват своите правителствени и административни правомощия. Областите на административна компетентност на тези организации се определят с разпоредби на правителството по предложение на министър-председателя и министрите и се публикуват в Официален вестник.
- б) **Централни органи на държавната администрация (Organet qendrore të administratës shtetërore)** – те са подчинени на висшите държавни административни организации и изпълняват неминистерски и други административни функции, обхващащи цялата територия на страната. На тях често се възлагат подготвителни и консултативни административни задачи с цел те да бъдат поверени от дадено министерство на тези институции, които разполагат с необходимата (висока степен на) експертиза в съответната сфера. По предложение на надзорния орган и след одобрение от страна на правителството

¹²² Следва да бъдат изброени тези от тях, които оперират в рамките на централната изпълнителна власт в Република Косово

те имат право да създават свои подразделения, местни органи на държавната администрация, чрез които да упражняват своите правомощия на регионално ниво.

Втората група – индиректната администрация – се състои от:

- а) **Независими органи на държавната администрация със статут на юридическо лице (Organet e pavarura të administratës shtetërore me statusin e personit juridik)** – тези органи изпълняват държавни административни дейности, които изискват висока степен на независимост в името на обществения интерес. Степента на независимост по отношение на назначаването на персонала, финансовото управление, вътрешната организация и контрола съответстват на нуждите на съответния орган с оглед на извършваната от него дейност. Те се посочват в закона, с който той бива създаден.
- б) **Юридически лица, на които са делегирани държавни компетенции (Personat juridikë të cilëve u janë deleguar kompetenca shtetërore)** – специфични административни правомощия могат да бъдат прехвърлени и на юридическо лице, изборът на което се извършва с открит конкурс. Актът, с който се прехвърлят тези правомощия, описва подробно начините на финансиране и надзорните механизми за контрол на съответната институция.

Изводи и приложими за България практики

Изграждането на публичната администрация в Косово е сравнително непознат за новопровъзгласилата се за независима държава¹²³. Той започна през 1999 г. след края на конфликта със Сърбия под надзора на ООН и в контекста на новосформираната се стремеж за европейска интеграция¹²⁴.

Вследствие на това и въпреки стремежа за концептуална промяна в публичната администрация на Косово с оглед на възможностите, които новата ера предлага, качеството на постигнатото до този момент бива многократно поставяно под въпрос – както от различни изследователи¹²⁵, така и от самия ЕС (имайки предвид липсата на каквото и да било развитие в преговорите за членство на страната в Съюза). Този факт представлява поредното доказателство относно това, че постигането на такива цели и приоритети, които са предварително зададени отвън, не би могло да доведе до качествена промяна в начина на функциониране на дадено общество отвътре тогава, когато то само за себе си не е определило най-подходящия начин за превръщането си в независима, модерна и конкурентоспособна държава.

¹²³ Batalli, M. (2012, SSRN Electronic Journal) Reform of Public Administration in Kosovo

¹²⁴ Haliti, V. (2018, Research Paper - Postgraduate) Structure of Public Administration in the Republic of Kosovo

¹²⁵ Haliti, V. (2018, Research Paper - Postgraduate) Structure of Public Administration in the Republic of Kosovo



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Въпреки че съществува обща правна уредба относно структурата на публичната администрация в Косово, тя се оказва крайно недостатъчна, когато се търсят конкретни механизми за контрол и адекватно финансиране на различните видове органи и институции, изпълняващи различни по важност и обхват задачи. Следователно може да се заключи, че наличните в момента проформа правни основания трябва да бъдат усъвършенствани и преведени в този вид, който прилага на една съвременна и независима администрация.

Една от добрите практики в това направление, която би могла да бъде допълнително усъвършенствана както там, така и у нас, е подготовката и последователното изпълнение на многоаспектни, дълбоки и конкретни стратегически планове за реформи в публичния сектор и в частност – администрацията.

3. Заключение

Съществуващите в публичния сектор проблеми имат различно естество и честота на проява. Въпреки това емпирично обоснованата и съобразена с националните особености структура на държавната администрация представлява отправна точка при провеждането на такива институционални реформи, които да спомагат за намирането на ефикасни решения на тези проблеми. Доброто разпределение на отговорностите между различните структури представлява предпоставка за ясното разбиране на техните функции и задачи от гражданите и за това институциите да се ползват с обществено доверие.

Бидейки централната администрация, инструментът, посредством който първо се формулира, а впоследствие прилага всяка една държавна политика, нейната ясна и обоснована структура е от решаващо значение за качеството на всяка една реформа. Поради тази причина проучването на чуждия опит е особено важно, тъй като то на практика представя възможните алтернативи за осъвременяване и модерно реорганизиране на българската публична администрация.

Няма как да подминем факта, че в голяма част от случаите необходимостта от реформа в администрацията е резултат от преследването на някаква качествена промяна, каквато например е членството в ЕС или пък излизането от една финансово-икономическа криза. Прави впечатление също така и че голяма част от провежданите през новия век реформи в публичния сектор са подпомагани от широк кръг заинтересовани страни. В това число влизат ЕК, Световната банка, МВФ и ООН, но също и съседни държави, национални и чуждестранни експерти от частния сектор, неправителствените организации и др. Добрите намерения на тези своеобразни партньори обаче не биха могли да доведат до очакваните резултати тогава, когато техните цели и приоритети не съвпадат с тези от дневния ред на централните и местните власти, както и с макроикономическата обстановка в съответната страна. Или по-просто казано – **за да има ефективна реформа, налагаща качествена промяна в начина на работа на българската администрация, тя трябва да бъде предложена и изготвена на национално ниво, служейки си с опита и препоръките на чуждестранните партньори.** В никакъв случай тя не бива да бъде налагана отвън, по чужд и недостатъчно

познат модел, който да резултира във вземането на прибързани решения и предприемането на несъответстващи на българската действителност действия.

Второто изключително важно предусловие за провеждането на ефективна реформа е **качественият и дълбочинен анализ на конкретната ситуация** и по-специално – за всяка една от административните структури следва да бъдат оценени и преценени:

- Необходимостта от нейното съществуване в контекста на нуждите и очакванията на гражданите.
- Възможностите за структуриране на такива организации, които разполагат с нужните качества (правен статут, финансиране и експертиза) за изпълнението на попадащите в тяхната област на компетентност политики и задачи.
- Изключването на възможностите за дублиране на функциите на различните администрации и следователно оценка на възможностите за сливане, прехвърляне на отговорности и др.
- Вземането под особено внимание на мненията и препоръките на експертите от съответния сектор, както и на служителите в конкретната администрация.
- Периодична проверка и оценка на релевантността на преследваните от съответната администрация цели и на тяхната обективност спрямо поставените на национално ниво приоритети и задачи.

На фона на тези първи, но абсолютно задължителни стъпки при управлението на всяка една реформа в публичната администрация става ясно, че съществуват различни подходи при организирането на изпълнителната власт в отделните държави – от децентрализирана администрация с голяма степен на автономност и цялостна независимост от политическите актьори към силно централизирана такава с концентриране на максимално широк кръг от правомощия и теми в ръцете на министрите и правителството. Така, макар идеята за силно централизирана административна структура да не е сред предпочитаните от повечето европейски държави, този начин на организация безспорно се оказва работещ в немалко от случаите. Това важи най-вече за държавите с по-малка територия и население, а обяснението е просто – концентрирането на власт в ръцете на правителството гарантира за вземането на решение на най-високо равнище от тези, които по презумпция разполагат с пълния набор от информация по темата. Разбира се, такъв тип структуриране на изпълнителната власт безусловно се нуждае от добър набор механизми за контрол, прозрачност и отчетност на компетентните ведомства преди, по време на и след вземането на съответните решения.

В допълнение следва да се отбележи, че по същата логика броят на министерствата също не е определящ за ефективността на изпълнителната власт. Това, което е наистина важно и което има способността да влияе върху качеството на провежданите от правителството политики, е **идентифицирането и ясното формулиране на ресорите, които отделните министри следва да ръководят**. В това число неминуемо влизат и министрите без портфейл заедно с държавните секретари.

Тези институции са широко разпространени из цяла Европа, тъй като те се оказват ключов партньор и помощник в делата на редовните министерства, фактор за бързото решаване на актуални социално-икономически проблеми и активното търсене на компромиси чрез широкообхватни преговори при спорните въпроси и все още недостатъчно познатите за обществото теми от политическия дневен ред.

Когато обаче слезем едно ниво по-надолу – при структурите без ранг на министерства, – на преден план излиза друга важна характеристика на доброто управление в съвременния публичен сектор. Новият модел изисква **използването на иновации, ресурси и организационни практики, използвани в частния сектор**. За тази цел е необходимо активното участие на всички заинтересовани страни и обществото при определяне, насочване, наблюдение и оценка на сътрудничеството между институции и граждани и при укрепването на координационните механизми, които следва да регулират тези отношения.

Независимо от факта, че всяка държава разполага с административни структури без ранг на министерства, на които разчита изключително за провеждането на политики и изпълнението на специфични административни задачи, националните особености като традиции, социални норми и икономически индикатори оказват съществено влияние върху начина на позициониране, организацията и функционирането на отделните структури. Като общовалидно правило обаче се утвърждава концепцията относно **подобряване на качеството в публичния сектор и по-специално използването на механизми за ефективен контрол върху изпълнителната власт и всички нейни подразделения**. Постигането на високо качество на предлаганите продукти и услуги в публичния сектор също е изключително комплексен процес, включващ изготвянето на ясни процедури за вътрешноадминистративно управление, инвестиции в човешки капитал, справедливо и прозрачно разпределение на финансовите ресурси и ефикасни инструменти за регулярен и независим вътрешен и външен одит.

Вглеждайки се по-внимателно именно в този вид политико-административни методи за управление на качеството, могат да бъдат изведени следните няколко примера за международно признати и ефективни механизми:

- Изслушване на кандидат-министрите пред една или повече парламентарни комисии на открито с цел проверка на техните професионални компетентности и личностна оценка. Провеждането на тези предварителни консултации с парламента могат да се окажат особено полезни при конституирането на правителство с висока степен на полезно действие, експертиза и доверие.
- Споразумения между административната структура и министерството, под чиято шапка тя оперира, съдържащи договорени и/или законоустановени приоритети и задачи, както и индикатори за измерване тяхното постигане, нейната ефективност, ефикасност и др.

На последно място, настоящият анализ следва да завърши с подчертаване важноста от наличието на административни регистри и онлайн бази данни при предприемането на такова широкомащабно и дълбочинно проучване. Бързият, лесен и свободен достъп до информацията относно структурата на публичната администрация във



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

всяка една държава е от решаващо значение за ясното разбиране на нейните функции и повишаване доверието в извършваните от нея дейности. Неограниченото ползване на тази информация може да подобри качествено публичния сектор в цялост и навсякъде, откривайки хоризонта за повече партньори и следователно – решения.