Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Неофициален превод

България:

Преглед на разходите за полицейска и противопожарна дейност

ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ

Настоящият доклад е разработен от екипа на Световната банка. Изложените констатации, тълкувания и заключения не отразяват непременно гледните точки на изпълнителните директори на Световната банка или на правителствата, които те представляват. Изследването е изготвено, за да предостави консултативна подкрепа на Министерството на финансите и не представлява непременно мнението и възгледите на правителството на България или на Министерството на финансите.

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящият доклад беше изготвен от основен екип, ръководен от Енрике Алдаз-Карол (старши икономист и ръководител на екип) и Стела Илиева (старши икономист и ръководител на екипа) и интегриран от Светлана Проскуровска (старши специалист за публичния сектор), Анил Онал (икономист) и Ерик Алда (полицейски експерт-консултант). Екипът е благодарен на Лалита Мурти, мениджър на практиката и на Антъни Томсън, постоянен представител за България, за ценната им подкрепа и напътствия. Адела Делчева-Начкова осигури административната подкрепа. Екипът благодари на служителите на Министерството на вътрешните работи и на Министерството на финансите за отличното сътрудничество и обратна връзка по време на работата ни.

Постоянен представител	Антъни Томсън
Мениджър практика	Лалита Мурти
Ръководители на екипа	Енрике Алдаз-Карол
	Стела Илиева

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМИ iv
Резюме 1
1. Въведение 6
2. Предизвикателства по отношение на ефикасността и ефективността на разходите 7
3. Предложения за действия за справяне с предизвикателствата 10
3.1. По-добро използване на човешките ресурси 11
3.2. По-добро използване на допълнителните ресурси 22
3.3. Политики по отношение на възнагражденията 27
БИБЛИОГРАФИЯ 35
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Наблюдения от прегледи на разходите на полицията в други държави 38
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Измерване на ефективността на публичния сектор при предоставянето на услуги за обществен ред и сигурност с използване на гранични методологии 40
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Какъв е правилният изходен показател за полицията? 52

СЪКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМИ

БНП	Българска национална полиция
COFOG	Класификация на функциите на държавно управление
ФДД	функция с дирекционна дистанция
ACE	анализ на сравнителната ефективност
ESA	Европейска система от национални и регионални сметки
ЕС	Европейски съюз
ГИК	Глобален индекс за конкурентоспособност
ГД „ПБЗН“	Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“
ГД „НП“	Главна дирекция „Национална полиция“
БВП	брутен вътрешен продукт
ЧР	човешки ресурси
ИКТ	информационни и комуникационни технологии
МФ	Министерство на финансите
МВР	Министерство на вътрешните работи
ДУССД	Дирекция „Управление на собствеността и социални дейности“
ОД	областна дирекция
ОДМВР	Областна дирекция на МВР
НИД	научно-изследователска дейност
ВРБ	второстепенен разпоредител с бюджет
ПР	преглед на разходите
ТРБ	третостепенен разпоредител с бюджет
ООН	Организация на обединените нации
СБ	Световна банка
СПС	Световен проект за справедливост

Резюме

1. Настоящето проучване е принос към първия пилотен преглед на разходите в България. През 2016 г. правителството на България реши да започне преглед на публичните разходи с цел подобряване на ефективността и ефикасността им в контекста на умерена фискална консолидация. Въпреки че България е една от страните с най-ниски общи държавни разходи в Европейския съюз (ЕС), резултатите от разходите изостават в сравнение с тези на други държави-членки. Анализът на разходите за обществен ред и безопасност показва, че България е с най-големи разходи сред сравнимите страни от ЕС, но постигнатите резултати са незадоволителни. Изследвания на общественото мнение показват, че доверието на гражданите в ефективността на полицията е ниско. На свой ред, полицаите и пожарникарите се оплакват, че ефективността им е ограничена от състоянието на оборудването, от прекалено многото време, прекарано в канцеларска работа, от допълнителните отговорности, наложени в често променяното законодателство и съкратените социални придобивки.

2. За да отговори на тези предизвикателства, Министерството на финансите (МФ) потърси аналитична и консултантска подкрепа от Световната банка. Тази подкрепа има за цел да идентифицира натиска по отношение на разходите, както и потенциални възможности за положителна промяна по отношение на ефективността и ефикасността на разходите за полицията и пожарната. За разлика от повечето прегледи на разходите, при които целта е постигане на предварително установени икономии и основната задача е да се намерят начини за намаляване на бюджета, основната цел на настоящия преглед е да се подобри изпълнението и да се използват икономиите, получени от подобряването на ефективността, за допълнителни приоритетни разходи за дейности на полицията и пожарната. Втората цел е настоящият преглед да спомогне за увеличаване на прозрачността на разходите за полиция и пожарна, тъй като информацията за категориите разходи и числеността на персонала е много ограничена. Последната цел е да се предостави информация за различни методологии за анализ, които правителството на България би могло да приложи при последващи прегледи на разходите.

3. Сътрудничеството със служителите на Министерството на вътрешните работи (МВР) и МФ беше от решаващо значение за предоставяне на информацията за анализа, както и обратната връзка, която те предоставяха по отношение на предварителните констатации и заключения. Независимо от това, важат обичайните ограничения, свързани с наличните данни и краткия срок за подготовка на анализа. Заключенията са направени на основата на частични данни и поради това е необходимо да бъдат интерпретирани внимателно. Времето за подготовка ограничи дълбочината на анализа и поради това докладът се фокусира върху общи тенденции, отбелязва интересни, а също и неочаквани констатации. Допълнителен анализ е необходим, за да се разберат причините за тези неочаквани констатации. Надяваме се, че този първи опит за преглед на ефикасността и ефективността на разходите за полицията и пожарната ще мотивира бъдещи анализи в тази област

4. МВР въведе наскоро няколко реформи за ограничаване на разходите и подобряване на ефективността им. Значителните съкращения на персонала през последните години доведоха до намаляване на числеността на полицейските служители до средната за ЕС, което е важно постижение като се има предвид, че през 2008 г. съотношението на числеността на полицейските служители в България към броя на населението беше едно от най-високите в ЕС. Броят на административния персонал също беше намален в резултат на преструктурирането на организацията на МВР и консолидирането на структурните звена, чиито ръководители са второстепенни разпоредители с бюджет (ВРБ). През 2017 г. административните и други позиции с нисък риск бяха прекласифицирани в държавни служители или служители по Кодекса на труда, с цел да се намалят големите вноски за социални осигуровки, изплащани от МВР. Направиха се

инвестиции в модернизиране на транспортния парк на полицията и пожарната, които до скоро разчитаха на дарения от чужбина. В допълнение към това, през 2017 г. МВР предостави парични обезщетения на персонала, който не е получавал униформи за последните пет години поради проблеми с процедурите за възлагане на обществени поръчки.

5. Въпреки тези подобрения, секторът на полицията и пожарната все още е изправен пред три предизвикателства. Първо, възприятието на гражданите по отношение на надеждността на полицейските служби остава второто най-ниско в ЕС. Второ, разходите за обществен ред и безопасност остават най-високите в сравнение с другите държави от региона, което се дължи на разходите за персонал. И на последно място, големите разходи за персонал оставят малка възможност за покриване на настоящи и бъдещи важни разходи, например за модернизация на оборудването и системите.

6. Въз основа на опита на други държави, преодоляването на тези предизвикателства ще изисква действия по следните три направления: 1) по-добро използване на човешките ресурси; 2) повече и по-добро използване на допълнителни ресурси; и 3) политики по отношение на заплащането. Тези предложени действия изискват внимателна подготовка и стратегия за изпълнението им.

7. Човешките ресурси биха могли да бъдат използвани по по-добър начин чрез преразпределяне на персонала по функции и по области, така че да има достатъчно полицаи и пожарникари по улиците, както и чрез рационализиране на администрацията, така че персоналът да отделя по-малко време за административни дейности и повече за борба с престъпността и гарантиране на сигурността. Сравненията между страните показват, че броят на полицейските служители в България е сравним с този в други държави-членки на ЕС и следователно България не се нуждае от повече полицаи. Числеността на персонала на МВР, зает с административни функции, обаче, е прекалено голяма. Това се дължи на сложната организационна структура с дублиране на административни функции. МВР е едно от министерствата с най-много структури, чиито ръководители са второстепенни разпоредители с бюджет – функционални и териториални, всяка от които има собствена администрация. Въпреки че структурата е била ревизирана няколко пъти през последните години, МВР все още има голям брой областни дирекции (ОД). В Чехия, например, броят на областните дирекции е наполовина по-малък при 30% повече население. Неефикасността на административните разходи се увеличава допълнително поради неефикасното разпределение на административния персонал по ОД. Неефикасността по отношение на разпределението е налице и при полицейските служители. Анализът на сравнителната ефективност (АСЕ) показва, че значителна част от полицейските и технологичните ресурси на регионално ниво не се използват по най-добрия начин поради организационни фактори, които са вътрешни за системата на МВР. Анализът показва, че съществуват значителни възможности за областите с лоши резултати да се учат от по-добре работещите области, като се имат предвид големите различия в ефективността помежду им. Съществуват и проблеми с разпределението на пожарникарите, което би могло да бъде подобрено, за да се осигури по-добро обслужване на населението.

8. Човешките ресурси могат да бъдат по-добре използвани чрез консолидиране на административните услуги, използване на споделени административни услуги и ефикасно разпределение на полицейските служители и пожарникарите. Съществуващите 28 ОДМВР могат да бъдат консолидирани в по-малък брой ОД, както някои агенции в България вече са направили. Споделените административни услуги могат да бъдат въведени, за да подпомагат ОДМВР и териториалните звена на жандармерията, както и Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ (ГД „ПБЗН“). Подобна консолидация и споделени услуги ще спомогнат за по-ефикасно разпределение на ресурсите (човешки, финансови и технологични) и постигане на икономии, които биха могли да бъдат насочени за други необходими разходи. В допълнение към това, разпределението на полицейските служители и пожарникарите там, където има най-голяма нужда от тях и където биха могли да бъдат най-ефикасни, заедно с

намаляването на канцеларската работа, ще спомогнат за подобряване на услугата и възприятието й от страна на гражданите. Това изисква първо да се анализират причините за неефикасното разпределение на персонала и времето му, и да се разработи план за действие. Мониторингът на изпълнението ще спомогне за гарантиране на ефикасното използване на персонала във времето. МВР вече е въвело оценка на ефективността на ОДМВР, което е добра стъпка. Включването на разходите в тази оценка ще подпомогне анализа на тяхната ефикасност. Сравняването на показателите на различните ОДМВР, а не само измененията във времето, ще подпомогне сравняването на ефикасността на отделните ОДМВР и ще насърчи здравословна конкуренция помежду им. Ако тези оценки станат публични, това ще даде възможност на гражданите да помагат при идентифициране на причините за неефикасността на разпределянето на ресурсите по ОД.

9. По отношение на по-големите и по-добро използваните допълнителни ресурси, проблемът не е толкова в средствата, изразходвани за издръжка, които са подобни на тези в други страни, а фактът, че разходите за издръжка се свиват при увеличаване на разходите за персонала. Разходите за издръжка се разпределят най-вече за комунални услуги и външни услуги. Големите различия в сметките за електроенергия и вода на човек в различните ОДМВР показват неефикасно разпределение на тези разходи. Фрагментарността на възлагането на обществени поръчки и недоброто планиране изглежда оказват влияние върху разходите за комунални услуги и ограничават средствата за покупка на съвременно оборудване и материали. Неефикасното разпределяне на допълнителните ресурси възпрепятства ефективността на полицията и пожарната. АСЕ показва, че има възможност за подобрения при използването на превозни и технически средства, тъй като някои ОДМВР ги използват по-ефективно в борбата с престъпността, отколкото други. В резултат на вътрешноведомствени причини в системата на МВР, значителен дял от техническите ресурси се използват неефективно – от 3% в Бургас до 29% в Кюстендил.

10. Разходите за допълнителни ресурси могат да бъдат подобрени чрез по-ефикасно договаряне при обществените поръчки, разпределение по ОДМВР и подобрения при обществените поръчки. Процесът на предоговаряне на договорите за комунални услуги, който вече е започнат от МВР, консолидирането на неизползвани помещения чрез споделяне, отдаване под наем или продажба, идентифициране на неефективности при разпределението на превозни и технически средства, по-добро планиране на разходите за издръжка, консолидиране на функциите по възлагане на обществени поръчки и подобряване на ефективността и бързината на възлагането им биха спомогнали за осигуряване на необходимите разходи за издръжка и увеличаване на въздействието им.

11. Политиките за възнагражденията оказват значително въздействие върху ефективността и ефикасността на разходите на полицията и пожарната. Обратно на общоприетото схващане, заплатите на полицейските служители в България не изглеждат ниски. След като се вземат предвид разликите в дохода на глава от населението, заплатите на полицейските служители са на същото равнище като в Швеция и Словения и по-високи от тези в Дания, Естония, Литва и Латвия. В България персоналът на МВР е сред най-добре платените със среден месечен разход на човек в размер от около 1776 лв. за 2016 г. Основната причина за този висок среден месечен разход на човек са високите социални вноски, които представляват 51% от разхода за персонал. Ключов фактор за високите вноски за социално осигуряване до 2017 г. беше големият брой служители, попадащи в категория на специализиран държавни служители (по Закона за МВР) с висок риск (с осигурителна вноска от 74%, тъй като високорисковите професии се пенсионират по-рано), въпреки че много от тях не се занимават с високорискова дейност. Друг фактор за високите разходи за социални осигуровки е фактът, че МВР заплаща частта от социалните вноски, дължима от служителите, за разлика от министерствата на вътрешните работи на другите държави в ЕС. Необходимостта от подобни високи социално-осигурителни вноски е донякъде отслабена от факта, че полицейските служители и пожарникарите не изглежда да включват по-високите си социално-осигурителни вноски при сравнението на възнагражденията

си с тези в други министерства, което води до недоволство и оплаквания по отношение на нетните възнаграждения. И накрая, друг фактор за високите разходи за персонал е високият дял на свободни работни места в МВР – 13,5%. Подобна висока степен на незаетост оказва влияние върху морала и ефективността на полицията и пожарникарите. Повече от половината свободни работни места са в категорията с най-ниско възнаграждение. Персоналът от тази категория има малко възможности за кариера в системата на МВР.

12. Промени в политиките в областта на социалните осигуровки, базирани на степента на риск на длъжността и кариерното развитие биха могли да спомогнат за подобряване на мотивацията на служителите, за намаляване на свободните работни места и на извънредния труд, както и за икономия на средства. Увеличаването на продължителността на задължителния трудов стаж, необходим за пенсиониране и намаляването на осигурителните вноски биха спомогнали за балансиране на настоящите и бъдещите стимули. По-добрите възможности за кариерно развитие на персонала с най-ниско възнаграждение ще спомогне за повишаване на привлекателността на тези позиции и ще намали броя на незаетите работни места, а също и разходите за извънреден труд. В допълнение към това, постепенното прекратяване на заплащането на частта от социалните осигуровки, дължима от служителя и прекласифицирането в държавни служители на някои административни и други позиции с нисък риск, което започна в началото на 2017 г., ще спомогне за освобождаване на ресурси в бъдеще за други необходими разходи.

13. По-доброто използване на човешките ресурси, преразпределянето на допълнителните ресурси и ревизираните политики по отношение на възнагражденията ще спомогнат за повишаване на ефикасността, освобождаване на ресурси за повишаване на уменията на служителите и модернизация на оборудването, подобряване на представянето на полицията и пожарната и повишаване на възприятието на гражданите по отношение на полицейската дейност до нивата на другите страни в региона.

14. Препоръчителните действия и тяхното въздействие са представени в Каре 1. Някои от предложените действия изискват внимателна подготовка и стратегия за изпълнение. Например, консолидацията на областните офиси следва да се основава на добре подготвена стратегия за модернизиране на ИКТ системите и работните процеси в областните отдели и функционални звена, преглед на ролите и отговорностите на персонала, подготовка и прилагане на програма за обучение, план за модернизиране на оборудването и офисите и ефективна вътрешна и външна комуникация. Допълнителен по-задълбочен анализ ще бъде необходим за набелязване на основните елементи на подобна стратегия и за оценка на разходите и ползите от нея.

Каре 1. Препоръчителни действия и въздействието им

<u>По-добро използване на човешките ресурси:</u>

- Анализирането на причините за неефективното използване на ресурсите в ОДМВР – както човешки, така и превозни и технически средства – и съгласуването на план за действие би било важна първа стъпка за намаляване на неефективността. АСЕ показва, че 19% от полицейските и техническите ресурси на регионално ниво не се използват по най-добрия начин, поради вътрешни за системата на МВР организационни фактори. Използването на същия брой пожарникари и налични транспортни средства и техника, но разпределянето им по различен начин между областите би довело до запазване на 22% повече човешки животи и би предотвратило 22% от материалните загуби.

- Намаляването на броя на ОДМВР ще спомогне за по-ефективното преразпределение на административните ресурси и ще доведе до спестявания за други необходими разходи. Например, консолидация, която намалява наполовина административния персонал може да спести 28,5 млн. лв., ако приемем че се съкратят 1272 позиции. Ако ОДМВР предоставят административни услуги на териториалните звена на ГД „ПБЗН“ спестяванията на година

биха могли да достигнат 6,5 млн. лв., ако приемем че се съкращение от 290 позиции. Съкращаването на позициите може да стане постепенно като се комбинира с преквалификация на служителите с доброволно напускане (не се откриват нови позиции при напускане или пенсиониране на служители).

- Консолидирането на персонала в звена за споделени услуги, които да обслужват ОДМВР и териториалните единици на жандармерията и ГД „ПБЗН“ ще избегне дублирането на дейности и ще подобри ефективността, качеството, точността и надеждността на административните услуги, както е в други държави-членки на ЕС. Например, сливането на общите администрации на регионално ниво и възлагането на задължението областните дирекции на МВР да обслужват ПБЗН и жандармерията, би могло да генерира годишни икономии в размер на около 12 млн. лв., при условие, че сливането е довело до намаляване на общата администрация на ГД ПБЗН и жандармерията с 67%. Тази годишна икономия е почти еквивалентна на разходите за полицейски униформи и оборудване за 2016 г. (12,1 млн. лв.)

<u>Повече и по-добро използване на допълнителни ресурси:</u>

- Намирането на начини за ограничаване на разходите за вода и електроенергия (предоговаряне на договорите, консолидиране на неизползвани помещения, подобряване на енергийната ефективност на сградите и т.н.) би могло да доведе до спестявания в размер до 40% от разходите за вода и електроенергия.

- Консолидирането, където е възможно, на възлагането на обществени поръчки, разрешаването на проблема със закъсненията и неефективността при обществените поръчки и засилването на антикорупционните мерки биха довели до значителни икономии в разходите за издръжка.

<u>Ревизирани политики за възнагражденията:</u>

- Увеличаване на възможностите за кариерно развитие на персонала с най-ниско възнаграждение ще подобри мотивацията на персонала и ще намали броя на незаетите места.

- Удължаването на продължителността на задължителния трудов стаж при ранно пенсиониране на държавните служители по закона за МВР, увеличаване на пенсионната възраст и увеличаване на броя на държавните служители/лицата, работещи по трудово правоотношение ще спомогне за намаляване на високите вноски за социално осигуряване в бъдеще и ще освободи ресурс за други необходими разходи. Прекратяването на практиката за покриване на частта от социалните и здравни осигуровки, която следва да бъде платена от служителя също ще спомогне за освобождаване на ресурс за други разходи за полицейски и противопожарни дейности.

1. Въведение

1. **Настоящият доклад е принос към първия пилотен преглед на разходите в България.** През 2016 г. правителството на България реши да започне преглед на разходите с цел подобряване на ефективността и ефикасността им в контекста на умерена фискална консолидация. С консултативната и аналитична подкрепа на Световната банка се проведе анализ на високо ниво на разходите на седем министерства и 21 общини и се идентифицираха няколко области с потенциално висока неефикасност. Въз основа на този анализ, правителството на България избра две пилотни области за по-задълбочена оценка – обществен ред и безопасност, и управление на отпадъците. И в двете области България изразходва много повече средства от избраните страни за сравнение от региона, като в същото време ефективността на разходите е една от най-ниските. От Световната банка беше поискано да изготви, заедно със съответните органи два доклада, които да предоставят първоначалните анализи за двата пилотни прегледа на разходите. Настоящият доклад представлява единия от тези два доклада.,

2. **Предвид краткия срок за изготвяне на този доклад, фокусът му беше стеснен в рамките на широката сфера на обществения ред и безопасност.** Докладът обхваща единствено полицейските и противопожарните дейности и изключва дейности, свързани с борба с организираната престъпност, държавна сигурност, гранична полиция, издаване на документи за самоличност, академията и болницата на МВР, и др. По отношение на организационните структури, анализът се фокусира предимно върху дейностите на полицията и пожарната безопасност или на дейностите на Главна дирекция „Национална полиция“ (ГДНП), Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ (ГД „ПБЗН“) и 28 областни дирекции МВР (ОДМВР). Въпреки този по-тесен фокус, полицията и пожарната безопасност представляват значителен дял от разходите (75%) и персонала на МВР (50%), което означава, че анализът разглежда по-всеобхватни въпроси и предложения.

3. **Целите на правителството по отношение на този доклад за полицията и пожарната са три.** Първо, да се идентифицират областите за повишаване на ефикасността в рамките на съществуващия бюджет. За разлика от други прегледи на разходите, целта не е да се правят съкращения в бюджета на МВР, а да се подобри ефикасността и да се използват икономиите, получени по този начин, за допълнителни приоритетни разходи за полицейски и противопожарни дейности. Втората цел е да се подобри прозрачността на разходите за полицейски и противопожарни дейности. Публична информация за категориите разходи на МВР и числеността на персонала не е била на разположение на обществеността през по-голямата част от прехода към пазарна икономика. Третата цел е да предостави информация, която да е от полза за пилотните прегледи на публичните разходи и, заедно с Ръководството за прегледа на разходите, да се повиши информираността за наличните методики за провеждане на преглед на разходите, подходящи за България. Настоящият доклад е първи опит за по-добро разбиране на ефективността и ефикасността на разходите за дейността на полицията и пожарната в България. Той не анализира ролите и отговорностите на МВР и как те могат да бъдат сравнени с други държави.[1] За краткото налично време и със съществуващите ограничения по отношение на данните, докладът предоставя първи поглед с предварителни констатации и идентифицира някои области, в които ще са необходими по-подробни данни и по-нататъшен анализ.

[1] Задължението на органите на МВР за оказване на съдействие на други държавни е регламентирано в 90 законови акта.

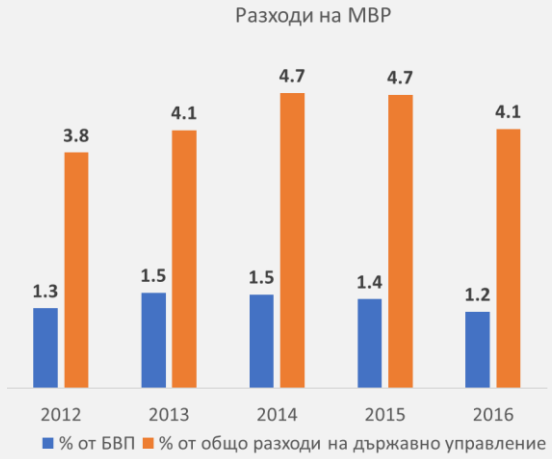
4. **Докладът е структуриран по следния начин.** Настоящият раздел представя обхвата и целите на проучването. Вторият раздел идентифицира предизвикателствата на правителството по отношение на ефективността и ефикасността на разходите. Третият раздел предлага действия по три направления, които да подпомогнат преодоляването на тези предизвикателства. Последният раздел представя заключенията.

2. Предизвикателства по отношение на ефикасността и ефективността на разходите

5. **Като цяло, МВР успява да ограничава разходите си през последните години.** Това е постигнато основно чрез значителни съкращения на работни места и организационно преструктуриране и оптимизация. В периода от 2010 г. до 2015 г. близо 9000 позиции са съкратени, което допринася за ограничаване на разходите, въпреки увеличението на средните разходи за персонал (Фигура 1 и Фигура 2). Тези съкращения намалиха числеността на полицейските служители до средните нива за ЕС, което е значително постижение, като се има предвид, че през 2008 г. България е една от страните с най-много полицаи на глава от населението в ЕС. Числеността на административния персонал също е намалена в съответствие с преструктурирането на организацията на МВР и консолидирането на структурите, чиито ръководители са второстепенни разпоредители с бюджет . Тези съкращения на персонала са в следствие на усилията на правителството за оптимизиране на държавната администрация и консолидиране на разходите за възнаграждения. Последните усилия в тази област са задължителните съкращения на разходите за персонал с 10% за всяко министерство през 2015 г. Въпреки че МВР намалява персонала си с 4% през 2015 г., това не е достатъчно, за да се постигнат планираните 10% икономии на разходи за персонал за тази година поради увеличение на месечните разходи за служител. До известна степен това се дължи на изплащането на обезщетения при съкращение. Въпреки че разходите за персонал на служител впоследствие бяха намалени през 2016 г., ефектът от намаляването на разходите за персонал беше смекчено от увеличаване на числеността на персонала през 2016 г.

Фигура 1. Съкращение на персонала в контекста на нарастващи месечни разходи за персонал…

Фигура 2. …спомогна за ограничаване на общите разходи на МВР



Източник: Изчисления на авторите на база данни от МВР и МФ.

6. **През 2017 г. МВР въведе допълнителни реформи за ограничаване на разходите и подобряване на ефективността им.** Административните и други работни позиции с нисък риск бяха прекласифицирани към неспециализирани държавни служители или лица по трудово правоотношение, с цел да се намалят големите социални осигуровки, изплащани от МВР. Бяха направени инвестиции в модернизиране на транспортния парк на полицията и пожарната, които до скоро разчитаха на дарения от чужбина. В допълнение към това, МВР предостави парични обезщетения на персонала, който не е получавал униформи за последните пет години поради проблеми с процедурите за възлагане на обществени поръчки.

7. **Независимо от този скорошен напредък, МВР е изправено пред три основни предизвикателства: първото е, че възприятието за надеждността на полицейските служби в България остава ниско.** То е най-ниското в ЕС според Индекса за ред и сигурност на Световния проект за справедливост (2017)[2] и на предпоследно място според Индекса за надеждност на полицията на Световния икономически форум (Фигура 3). Възприятието за надеждността на полицията може да бъде повлияно от няколко фактора, някои от които са извън контрола на МВР. Въпреки това, той е важен показател за резултатността на държавните разходи, особено като се има предвид големите публични средства, които се отпускат за сектора.

Фигура 3. Възприятието за надеждността на полицейските служби в България е ниско

Източник: Глобален индекс за конкурентоспособност на Световния икономически форум, 2017-18 г.

Забележки: Индексът за конкурентоспособност класира полицейските служби в различните страни по отношение на тяхната надеждност въз основа на резултата от въпроса: Във вашата страна до каква степен може да се разчита на полицията да наложи спазването на закона и реда? [1 = изобщо не може; 7 =до голяма степен]. По-ниските резултати са по-добри. http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/appendix-a-measurement-of-key-concepts-and-preliminary-index-structure/

[2] Индексът за върховенство на закона на СПС за 2017-2018 г. измерва спазването на закона в 113 държави и юрисдикции по света въз основа на над 110 000 домакинства и 3 000 експертни проучвания. Индексът за върховенство на закона на СПС измерва ефективността на върховенството на закона по осем фактора, един от които е „Ред и сигурност“. Докладът на СПС може да бъде изтеглен на адрес: https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018

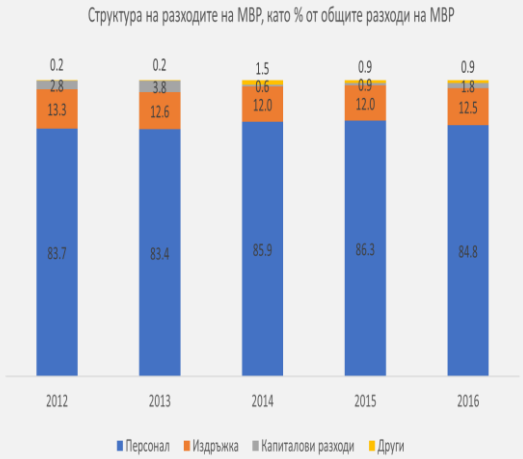
8. **Второто предизвикателство е, че разходите на България за обществен ред и безопасност остават най-високите сред страните за сравнение от региона**[3] (Фигура 4). Слабото представяне по отношение на възприятията на гражданите за обществения ред и безопасност не може да бъде оправдано с ниски разходи. Високите разходи на България за обществен ред и безопасност се дължат на високи разходи за персонал, които се запазват високи през годините (Фигура 5). МВР обясни, че отговорностите му включват дейности, които не са типични дейности за министерствата на вътрешните работи в другите страни от ЕС. Както е регламентирано в 90 законодателни акта, полицията и пожарната на България трябва да предоставят услуги за гражданите, държавните и местните институции.

Фигура 4. Разходите на България за обществен ред и безопасност са по-високи от тези на другите страни в региона

Източник: Евростат.

Забележки: Разходите, включени в анализа са следните категории по COFOG: полицейски услуги, противопожарни услуги, разходи за НИД за обществен ред и безопасност и други разходи за обществен ред и безопасност, които не са класифицирани другаде.

Фигура 5. А тези високи разходи се дължат на разходите за персонал



Източник: МВР.

9. **Третото предизвикателство е, че големите разходи за персонал оставят малко ресурс за важни настоящи и бъдещи разходи.** Например, транспортният парк е много стар и има нужда от подмяна. Униформите, предпазните облекла и оборудване също се нуждаят от модернизация. Необходимо е допълнително обучение на персонала, за да може да отговори на нововъзникващите предизвикателства (все по-голямо технологично усъвършенстване на престъпленията) и нарастващите очаквания на обществото за качествени обществени услуги. И накрая, ИКТ оборудването следва да бъде разширено и модернизирано, а системите следва да бъдат автоматизирани, за да се намали канцеларската работа и да се подобри ефективността.

[3] Държавите за сравнение в региона са всички нови държави-членки на ЕС, с изключение на Кипър и Малта. Избрани са за страни за сравнение, тъй като всички имат нисък БВП на глава от населението в ЕС, всички са били засегнати от финансова криза и са предприели мерки за консолидация, всички споделят до голяма степен еднакъв път на развитие – от социализъм към пазарна икономика; всички са въвели институционални реформи, за да отговорят на политическите, икономическите и институционалните изисквания на ЕС; всички са унитарни (не федерални) държави и всички имат сходни функции по отношение на обществения ред и безопасност.

3. Предложения за действия за справяне с предизвикателствата

10. **Както показва опитът на други държави, решението за подобряване на ефикасността и ефективността на разходите и за посрещане на нуждите на гражданите по отношение на сигурността разчита до голяма степен на използването на ресурсите по по-добър начин, а не просто на по-високи разходи.** Един много ясен пример е неотдавнашната реформа в полицията в Обединеното кралство, която имаше за цел да накара хората да се чувстват по-сигурни чрез намаляване на администрацията и извеждане на повече полицейски служители на първа линия. Реформата имаше значително въздействие (Каре 2). Примери от други държави за преглед на разходите на полицията могат да бъдат намерени в Приложение 1.

Каре 2. По-големите разходи не са непременно отговорът – случаят на Обединеното кралство

Министърът на полицията, Ник Хърбърт, започна реформата в британската полиция със следното изявление:

> „…дори ако ресурсите са ограничени, ние все пак можем да извадим полицаите по улиците, където хората искат да ги виждат. Не можем да продължаваме с идеята, че изразходването на повече пари е отговорът.
> Полицията трябва да разгледа внимателно разходите си като цяло – всичко - от превозни средства и сгради, които не се използват пълноценно, до скъпоструващи пътувания и храни и напитки, до извънреден труд.
> Ние искаме полицията да обедини ресурсите си, за да върши работата си по-евтино и по-ефективно, както в административни области като УЧР и финанси, така и във функции, които подпомагат оперативните дейности като обработка на дела и съдебна медицина. Освен това сме решени да направим икономии от начина, по който полицията закупува стоки, услуги и ИКТ. (юли 2010 г.).

Това изявление беше последвано от редица реформи, въз основа на информацията, получена от прегледа на разходите на полицията в Обединеното кралство за 2010 г.:

- Възнаграждения и условия на труд, които са справедливи за данъкоплатеца, полицейските служители и персонал. Промяна в заплащането и условията, за да се увеличи максимално присъствието на служители на първа линия.
- По-голяма ефективност на ИКТ, обществените поръчки и администрацията, за да се постигнат спестявания
- Консолидация на функции (сливане на агенции)
- Съвременни управленски практики.

Както е отбелязано в прегледа на разходите на полицията в Обединеното кралство за 2015 г., реформата вече е постигнала значителни резултати:

- За този период, делът на полицейски служители на първа линия е увеличен до 92%, удовлетворението на жертвите на престъпления от действията на полицията остава високо, а престъпленията намаляват с повече от една четвърт
- 1,5 млд. лири (3,3 млрд. лева) спестявания в бюджетите на местната полиция за период от пет години
- Спестяванията дадоха възможност да се отговори на нови заплахи чрез увеличаване на инвестициите в киберсигурност и борба с тероризма, както и за по-големи инвестиции в модернизацията на ИКТ.

11. **Преодоляването на предизвикателствата пред България в областта на обществения ред и безопасност ще изисква действия по следните три направления:** 1) по-добро използване на човешките ресурси; 2) повече и по-добро използване на допълнителни ресурси; и 3) политики по отношение на заплащането.

3.1. По-добро използване на човешките ресурси

12. **Според сравнението между страните, България няма нужда от по-голям брой полицейски служители, за да подобри предоставянето на услугата** (Фигура 6). С 312 полицейски служители на сто хиляди души, България е много близо до средната стойност за ЕС от 313 полицаи и малко над средната стойност от 300 полицаи в световен мащаб (ООН, 2006 г.).

Фигура 6. Според сравнението с другите страни от региона, България не се нуждае от повече полицейски служители за подобряване на услугата

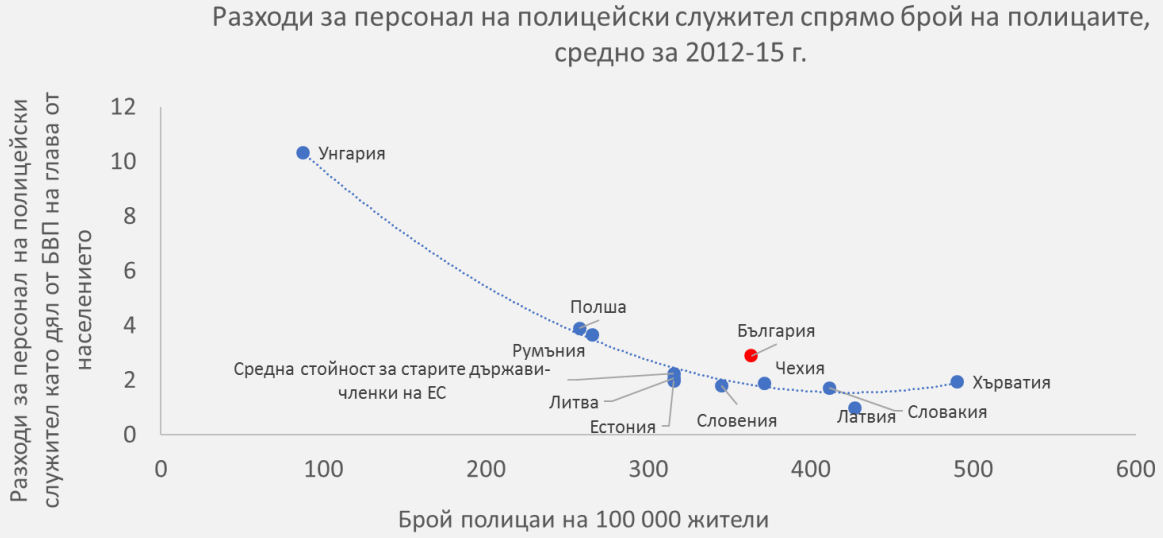
Източник: Евростат.
Забележка: Тези бройки не включват административния персонал. Данните за Германия и Ирландия са от 2013 г. и 2014 г. съответно. Сравнението не взима под внимание особености на страните по отношение на сигурността, например голям брой отдалечени райони, въпреки че България не се отличава от нормалните стойности в това отношение.
* Източник на проучването на ООН: www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_3/V1050608e.pdf *Забележка*: Разходите по категории COFOG, включени в анализа, са полицейските услуги, пожарните услуги, разходите за НИД за обществен ред и безопасност и други разходи за обществен ред и безопасност, които не са класифицирани другаде.

13. **Въпросът е как да се използва по-добре персонала, за да се увеличи въздействието от направените разходи.** Настоящият подраздел се фокусира върху три въпроса в тази област:

1) Подходящ ли е броят на персонала, зает в администрация и управление?
2) Може ли да се подобри разпределението на полицейските служители по области?
3) Може ли да се подобри разпределението на служителите в пожарната по области?

14. **Големият брой административни позиции в МВР води до високи административни разходи за полицията и допринася за високите разходи за персонал.** Разходите за персонал за полицейските служители в България са по-високи от тези в страните за сравнение, което се дължи отчасти на по-високите разходи за обща администрация и поддържащи функции (Фигура 7). МВР, с численост на персонала от 45 637[4] е най-големия работодател в страната, а 8 778-те души персонал с функции на обща и специализирана администрация надхвърля общия брой служители в централната администрация на всички министерства[5]. Общата и специализирана администрация на МВР представлява 19% от общия брой на служителите и включва и персонал, който се занимава с предоставянето на специфични услуги, например издаване на документи за самоличност (75), администриране на спешни повиквания на единния европейски номер 112 (471), гранична полиция (968) и други, които не са обект на настоящия анализ. Администрацията изглежда прекалено голяма и следва да бъде анализирана допълнително, за да се идентифицират потенциални възможности за повишаване на ефикасността.

Фигура 7. Разходите за персонал на полицейски служител в България са по-високи от тези в страните за сравнение, поради по-високите административни разходи



Източник: Евростат.

Забележки: Разходите за персонал на полицейски служител се изчисляват като компенсация на наетите, изразходвана за предоставяне на полицейски услуги (т.е. включително администрация и управление), разделени на броя на полицаите. Те се разделят на БВП на глава от населението, за да се контролират разликите в доходите на глава от населението в различните страни. Полицията включва персонал в публичните агенции към 31 декември, чиито основни функции са предотвратяването, разкриването и разследването на престъпления и задържането на предполагаеми нарушители. Данните за помощния персонал (секретари, чиновници и др.) са изключени.

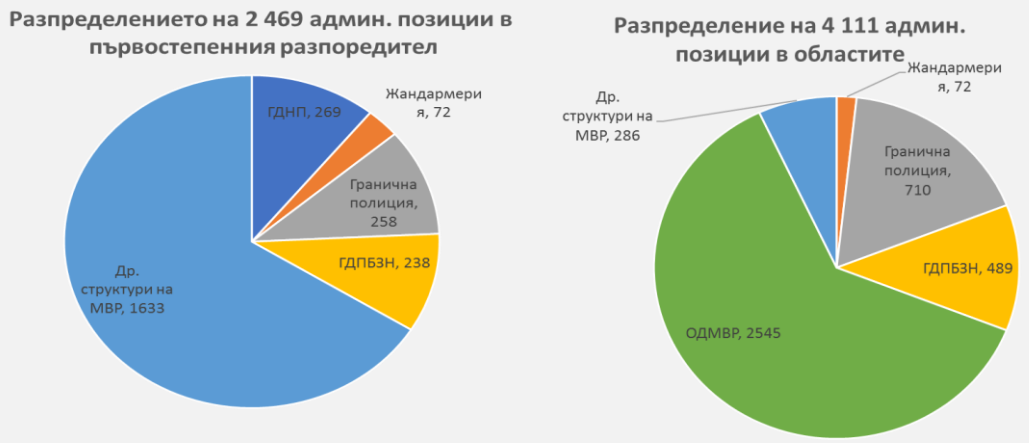
15. **Дублирането на административни услуги води до високи разходи за администрация.** Въпреки няколкото реорганизации, МВР, със своите 52 ВРБК, все още е министерството със сравнително най-много второстепенни разпоредители. Ръководителят на всяка структура управлява самостоятелно човешките, финансовите и материално-техническите ресурси на съответната структура. В резултат на това, административният персонал е разпределен между тези 52 ВРБ, включително и 28-те

[4] Годишна средна действителна заетост през 2016 г.

[5] Без Министерството на отбраната, Доклад за състоянието на администрацията, 2016, Министерски съвет.

ОДМВР, но също така и в 28-те териториални дирекции за пожарна безопасност (третостепенни разпоредители с бюджет) и 8 териториални звена на жандармерията. Например, регионалните дирекции за пожарна безопасност са разположени в същите 28 града като ОДМВР, но общите им администрации са напълно отделни (Фигура 8). По същия начин, жандармерията има 8 зонални териториални управления, седем от които са в същите градове, в които се намират ОДМВР МВР. Общата администрация[6], която е по-пряко свързана с полицията и пожарната, наброява 3 695 души или 11% от общия брой заети в полицията и пожарната (ОДМВР, ГД „НП“, жандармерия и ГД „ПБЗН“).

Фигура 8. Голям брой служители работят в общата администрация в структурите на МВР



Източник: Данни на МВР от ведомостта на възнагражденията.
Забележка: В данните за Жандармерията в първостепенния разпоредител включват 41 служители на длъжност сътрудник и охрана, а в областите 5 от 72-те позиции са служители на длъжност пазач.

16. **Вторият двигател на административни разходи е големият брой ОДМВР спрямо останалите страни за сравнение в региона** (Таблица 1). България има двойно повече ОДМВР от тези в Чехия – държава с 30% повече население. Големият брой ОДМВР в България означава покритие на малка територия и население, което води до големи административни разходи. Средно, една ОДМВР в България обслужва само около две трети от територията и около една трета от населението, обслужвано от една ОД в Чехия или в Словакия, и около една трета от територията и около две трети от населението на една ОД в Латвия и Естония.

Таблица 1. Броят на областните дирекции на МВР в сравнение с броя на населението в страната е много по-голям в сравнение с другите държави от региона

Държава	Население, млн.	Брой ОД на МВР	Площ на ОД, км^2	Средно население на ОД, в млн.
България	7.2	28	3,964	0.26
Полша	38.0	16	19,493	2.37
Чехия	10.6	14	5,633	0.76
Словакия	5. 5	8	6,129	0.68
Латвия	2.0	5	12,912	0.39
Естония	1.3	4	11,300	0.33

[6] ГД „НП“, ОДМВР и ГД „ПБЗН“.

17. **Ефикасността на административните разходи се влияе не само от голямата численост на административния персонал, но и от неефективното им разпределение.** В много ОДМВР има несъответствие между броя на административния персонал и големината на ОДМВР. ОДМВР с подобен брой полицейски служители се различават значително в броя на административния персонал. Освен това, обратно на очакванията, броят на административния персонал на полицейски служител в големите ОДМВР не е по-нисък, отколкото в някои други по-малки ОДМВР, както би се очаквало поради икономии от мащаба.[7]

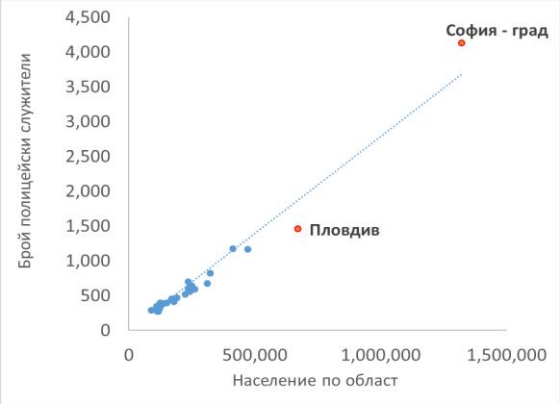
Фигура 9. Разпределението на административен персонал по ОДМВР не изглежда ефикасно, тъй като се очаква по-големите ОДМВР да имат по-малко административен персонал поради икономии от мащаба.

Източник: изчисления на СБ въз основа на данни на МВР.
Забележки: Административният персонал е изчислен като общ брой служители минус броя на полицейските служители.

18. **Разпределението на полицейските служители по области следва очаквания модел.** Полицията се разпределя там, където е най-необходима - областите с по-голямо население имат по-голям брой полицаи (Фигура 10), както и районите с по-висока престъпност обикновено имат по-голям брой полицаи (Фигура 11).

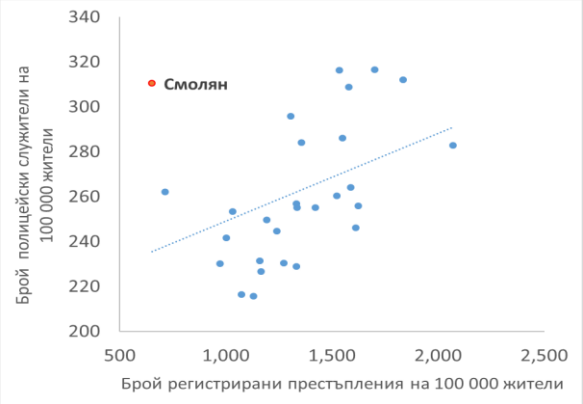
[7] В по-малките ОДМВР броят на полицейските служители е по-малък, така че съотношението на административен персонал към полицейски служители е високо. С увеличаване на големината на ОД МВР не се очаква броят на административния персонал да се увеличава пропорционално на броя на полицейските служители, тъй като административната работа не се увеличава пропорционално, така че съотношението на административен персонал към полицейски служители следва да бъде по-ниско, отколкото в по-малките ОДМВР.

Фигура 10. Областите с по-голямо население имат по-голям брой полицаи



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.
Забележки: Червените маркери показват крайни стойности. Стойностите са за 2016 г.

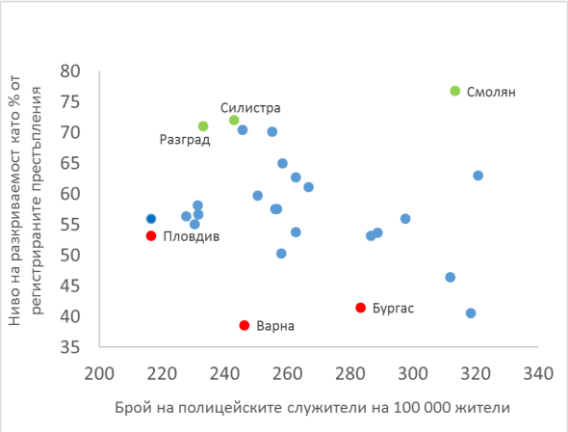
Фигура 11. Районите с по-висока престъпност имат по-голям брой полицаи



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.
Забележки: Червените маркери показват крайни стойности. Стойностите са за 2016 г.

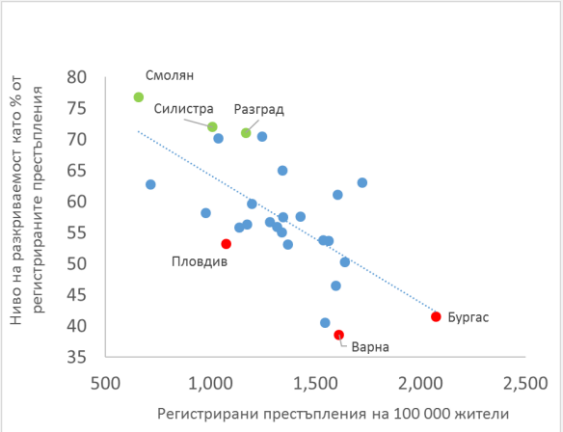
19. **Значителните различия при разпределението на полицейските служители според процента на престъпност предполагат, че би могло да има възможност за подобряване на ефективността чрез по-добро разпределение на полицейските служители.** Освен това, ефективността на полицията при разкриване на престъпления варира значително в различните области, което допълнително показва, че има възможност за подобрение. Областите с по-голяма престъпност имат повече полицейски служители, но по-ниска разкриваемост на престъпленията (Фигура 12 и Фигура 13). Това предполага, че полицията може да бъде по-ефективна при разкриване на престъпленията.

Фигура 12. Еднакъв брой полицаи води до различна степен на разкриване на престъпленията



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.
Забележка: Регистрираните престъпления не са перфектната мярка за броя на реалните престъпления, тъй като може някои престъпления да не са докладвани или регистрирани. Но тъй като няма по-добра алтернатива, това е най-често използваният индикатор за престъпленията при изследванията.

Фигура 13. Областите с по-висока престъпност имат по-ниска разкриваемост на престъпленията



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.

20. **В настоящето проучване са използвани два вида анализ на сравнителната ефективност (АСЕ) за измерване на степента, до която ефективността на разходите би могла да бъде подобрена.** АСЕ е мощен инструмент за измерване на ефективността на сложни институции от публичния сектор като полицията и пожарната. Използвахме анализ на сравнителната ефективност с входящи ресурси, за да разгледаме ефективността на полицията и функция с дирекционна дистанция (ФДД) за противопожарните служби. Моделът на АСЕ с входящи ресурси разглежда ефективността на полицията като сравнява постигнатите резултати с входящите ресурси. При пожарната използвахме ФДД вместо АСЕ, защото той обикновено се използва за изследване на ефективността при наличие на желани и нежелани резултати. Пример за това как един нежелан резултат влияе върху ефективността е фабрика, която произвежда хартия, но в същото време и замърсява околната среда. За да може тази фабрика да подобри ефективността си, тя трябва не само да увеличи производството на хартия при даденото количество входящи ресурси, но и да намали количеството замърсители. По същия начин, противопожарните служби постигат желани резултати (спасени животи) и понякога нежелани резултати (загубени животи и материални загуби.[8] ФДД позволява да се увеличат максимално желаните резултати и едновременно с това да се намалят максимално нежеланите резултати. Приложение 2 представя подробности за двете методологии.

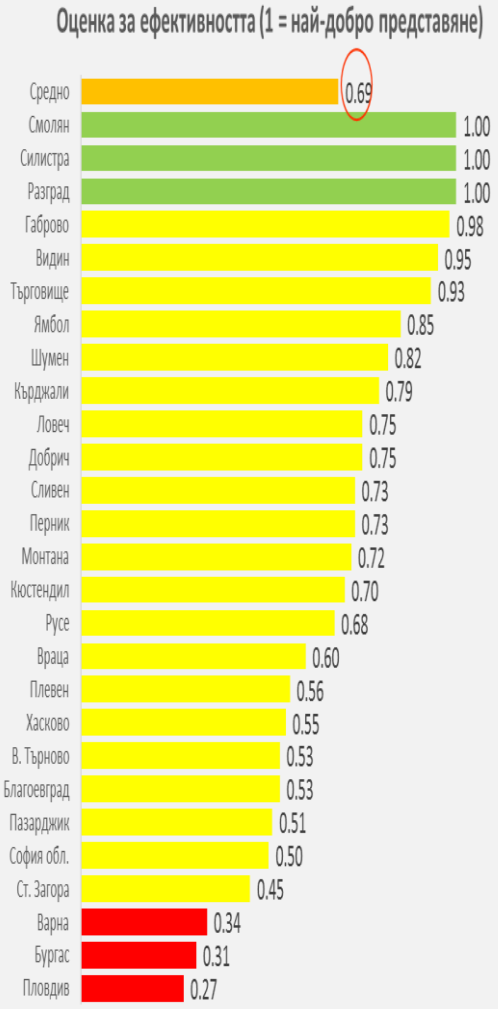
21. **Моделът на АСЕ сравнява ефективността на полицията, измерена по отношение на разкритите престъпления в различните области, като взима под внимание броя полицейски служители и използваните технически ресурси.** Първо се идентифицират областите, които са най-ефективни по отношение на постигане на най-висока степен на разкриваемост на престъпленията за даден брой полицейски служители и технически ресурси. След това се сравнява колко повече полицейски служители и технически ресурси се използват в областта, в сравнение с най-добре представящата се област с подобна разкриваемост, като се отчитат различията, дължащи се на други фактори, които оказват влияние върху разкриваемостта на престъпленията (като безработица, престъпност, бедност и неравенство на доходите). Тези допълнителни полицейски служители и технически ресурси се използват неефективно, тъй като най-добре представящата се област може да постигне подобен процент на разкриваемост на престъпленията без тях.

22. **Моделът на АСЕ показва, че има значителни възможности за подобряване на ефективността на разходите за полиция.** Според него, неефективността на разходите за полиция, която се дължи на вътрешни за МВР фактори е голяма – 19% от полицейските и технически ресурси на регионално ниво не се използват по най-добрия начин поради причини, които могат да бъдат разрешени от МВР. Най-вероятните причини за тези неефективности са вътрешно-организационни фактори. Ако се обърне внимание на тези фактори, би могла да се постигне същата степен на разкриваемост на престъпността с 19% по-малко ресурси. Допълнителните политики, които се занимават с външни причини за неефективността на разходите за полиция на регионално равнище като младежката безработица, престъпността, бедността и неравенството в доходите, биха могли да увеличат възможностите за ефективна полицейска дейност, което да позволи постигането на същия процент на разкриваемост на престъпленията с 11% по-малко полицейски и технически ресурси. Следователно, справянето с вътрешните и външните фактори за неефективност при разходите за полиция би спомогнало за постигането на същите нива на разкриваемост на престъпленията при 31% по-малко

[8] Отчитаме факта, че съществуват фактори извън контрола на противопожарните служби, които могат да повлияят на изпълнението на дейностите по пожарна безопасност.

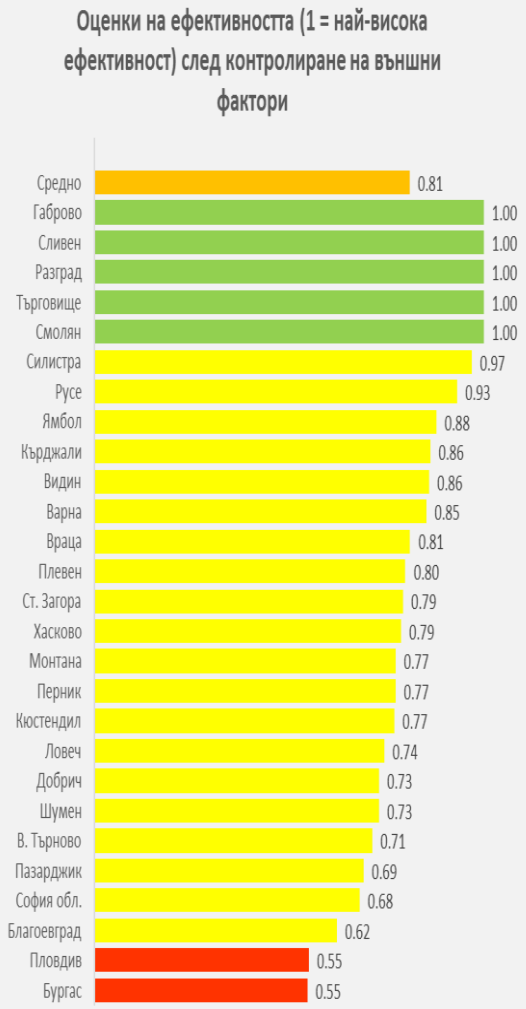
полицейски и технически ресурси или да доведе до значително увеличаване на процента на разкриваемост на престъпленията в различните области при съществуващите полицейски и технически ресурси. (Фигура 14 и Фигура 15).

Фигура 14. Външни и вътрешни фактори за системата на МВР са причината 31% от полицейското и техническо оборудване на областно ниво да не се използват по най-добрия начин, като ефективността варира в различните области



Източник: изчисления на Световната банка след анализ на данни на МВР.

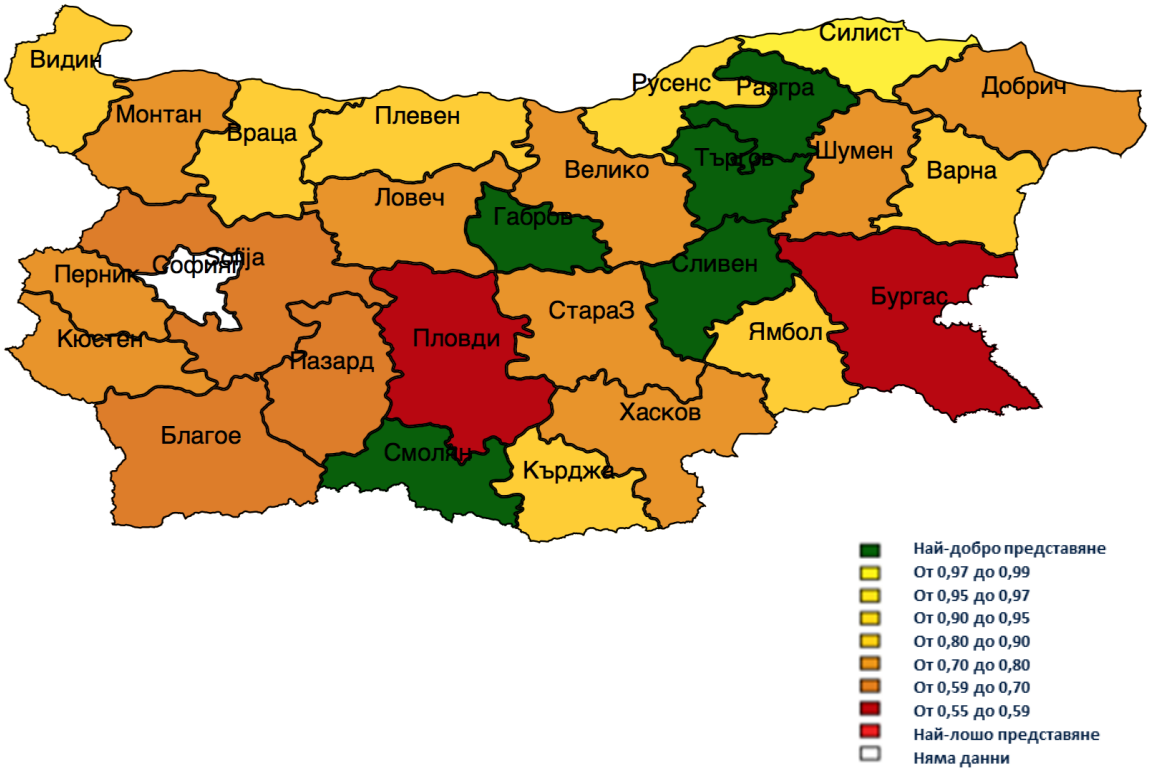
Фигура 15. След изключване на факторите, които са извън контрола на МВР, констатираме, че 19% от оборудването все още не се използва по най-добрия начин и разликите по отношение на ефективността между областите все още са големи.



Източник: изчисления на Световната банка след анализ на данни на МВР.

23. **Значителните разлики в ефективността на различните ОДМВР показват, че има възможности да се учат една от друга.** Най-малко ефективните ОДМВР (след изключване на външните фактори) като Пловдив и Бургас могат да се учат от по-ефективните съседни ОДМВР като Габрово, Сливен, Разград, Търговище и Смолян. Съществуват и индикации за групиране на областите (виж Фигура 16., която представя стойностите от предходната фигура в карта с цветова схема, при която в червено са най-неефективните ОД, а в зелено - най-ефективните), което може да предполага потенциал за подобряване на ефективността чрез споделяне на ресурси между съседните области.

Фигура 16.. Има потенциал за подобряване на ефективността чрез споделяне на опит по области



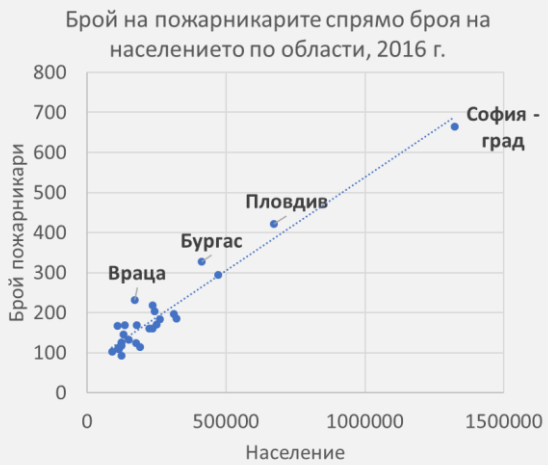
Източник: изчисления на Световната банка след анализ на данни на МВР.
Забележка: в картата използваме цветова схема (на принципа на светофара). за обозначаване на относителната ефективност на полицията в дадена област. Стойността на относителната ефективност на полицията в дадена област се изчислява чрез сравняване на входящите ресурси на полицията и генерирания резултат в дадената област спрямо другите области. Стойност 0 показва най-лошия изпълнител и е означена в червен цвят. Полицията в тези области е сравнително неефективна, тъй като, в сравнение с други области, е генерирала по-малко резултати с входящите си ресурси. Стойност 100 показва най-добрия изпълнител и е обозначена със зелен цвят, тъй като, в сравнение с останалата част от извадката, полицията в тези области е генерирала повече резултати с входящите си ресурси. В оранжево и жълто е показан диапазонът между най-лошите и най-добрите изпълнители (където оранжевото е по-близо до най-лошите изпълнители, а жълтото - по-близо до най-добрите изпълнители). В случая със червените, оранжевите и жълтите области, ефективността на полицията може да се подобри като се намалят входящите ресурси и се получат същите резултати.

24. **Резултатите от АСЕ, въпреки че се базират на една изходна мярка-разкриваемост на престъпленията – са подобни на резултатите от показателите за изпълнение на МВР.** МВР е разработило и прилага цялостна система за мониторинг на ефективността на ОД. Показателят за ефективност на МВР се базира на шест области (превенция, сигурност, противодействие на корупционни престъпления, оперативно претърсване, разследване и разкриване на престъпления) и 25 показателя. Показателят за ефективност на МВР е силно корелиран със степента на разкриваемост на престъпленията и затова води до подобни резултати (виж Приложение 3.)

25. **Разпределението на пожарникарите не следва очаквания модел**. Главната дирекция и регионалните дирекции за противопожарна безопасност използват сложна формула за разпределяне на пожарникарите и допълнителните ресурси в различните области. Тази формула изглежда се основава на шест различни показателя за три категории области. Фактът, че области с по-ниска гъстота на населението изглежда имат

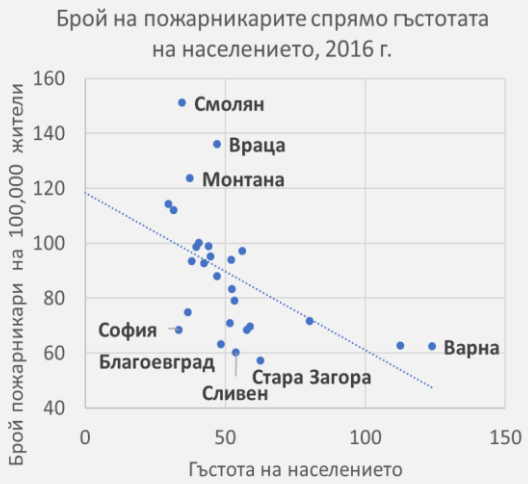
повече пожарникари на глава от населението повдига въпроса дали прекомерната сложност на формулата не води до неправилно разпределение на ресурсите. Според МВР тази формула е съставена по такъв начин, че да се осигури достъп до противопожарни услуги на цялото население, дори и в по-рядко населените места.

Фигура 17. Пожарникарите са разпределени спрямо броя на населението в областта…



Източник: изчисления на Световна банка въз основа на данни на МВР.

Фигура 18. …но без да се вземе предвид гъстотата на населението в областта



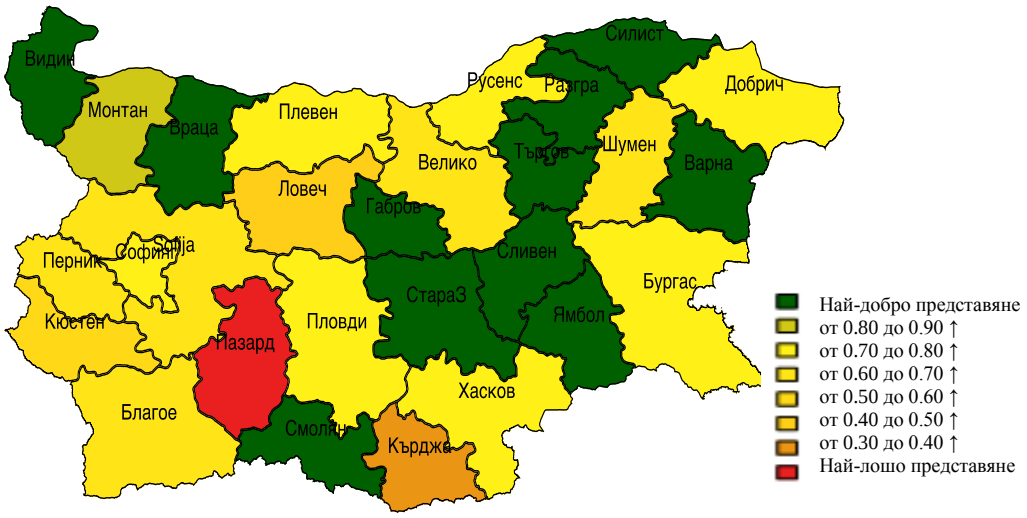
Източник: изчисления на Световна банка въз основа на данни на МВР.

26. **Анализът ФДД ни позволява да сравним ефективността на противопожарните услуги в различните области, като вземем предвид спасените животи и изгубените животи и материалните загуби.** Анализът идентифицира първо областите, които са най-ефективни от гледна точка на постигането на най-много спасени животи и най-нисък брой загубени животи и материални загуби за даден брой пожарникари, превозни средства и налично оборудване. След това, анализът сравнява спасените животи, загубените животи и материалните загуби на съответната област с тези на най-добре представящата се област, която разполага с подобен брой пожарникари, превозни средства и оборудване, като премахва различията, дължащи се на външни фактори.

Анализът ФДД показва, че има възможности за подобряване на ефективността на противопожарните услуги на областно ниво. Анализът показва, че има значителни разлики в ефективността между областите (

27. **Фигура 19**). Според него при използването на същия брой пожарникари и налична техника и превозни средства, но чрез разпределянето им по различен начин между областите, биха могли да се спасят 22% повече животи и да се предотвратят 22% от материалните загуби.

Фигура 19. Има потенциал за подобряване на ефективността на противопожарните служби по регионални дирекции



Източник: изчисления на Световната банка след анализ на данни на МВР.
Забележки: в картата използваме цветова схема (на принципа на светофара) за обозначаване на относителната ефективност на пожарникарите в дадена област. Стойността на относителната ефективност на пожарникарите в дадена област се изчислява чрез сравняване на входящите ресурси на пожарната и генерирания резултат в дадената област спрямо другите области. Тъй като резултатите включват един желан (спасени животи) и два нежелани резултата (изгубени животи и материални загуби), сравнението между областите взима под внимание броя на желаните резултати и на нежеланите резултати. Стойност 0 показва най-лошия изпълнител и е означена в червен цвят. Пожарникарите в тези области са сравнително неефективни, тъй като, в сравнение с други области от извадката, са генерирали по-малко желани резултати и повече нежелани резултати с входящите си ресурси. Стойност 100 показва най-добрия изпълнител и е обозначена със зелен цвят, тъй като, в сравнение с останалата част от извадката, пожарникарите в тези области са генерирали повече желани резултати и по-малко нежелани резултати с входящите си ресурси. В оранжево и жълто е показан диапазонът между най-лошите и най-добрите изпълнители (където оранжевото е по-близо до най-лошите изпълнители, а жълтото - по-близо до най-добрите изпълнители). В случая със червените, оранжевите и жълтите области, ефективността на пожарникарите може да се подобри като едновременно се намалят максимално нежеланите резултати и увеличат максимално желаните резултати.

Предложения за по-добро използване на човешките ресурси:

28. **Анализиране на причините за неефективното използване на човешките ресурси в ОДМВР и съгласуване на план за действие за намаляване на неефективността.** Мониторингът на изпълнението на МВР би могъл да бъде добра отправна точка за анализа, ако бъде разширен и включи ефективността на разходите (за да свърже разходите с изпълнението) и ако се направят сравнения между различните ОД, за да се мотивира здравословна конкуренция и да се насърчи ефективност на разходите (в момента не се правят сравнения, само се разглеждат тенденциите във времето).

29. **Обмисляне на консолидация на административните услуги на ОДМВР.** България би могла да обмисли консолидацията на ОДМВР от 28 в по-малък брой по-големи ОД, като използва съществуващите райони за планиране. Подобни по-големи ОД ще улеснят консолидацията на персонала, изпълняващ функции на обща администрация, например УЧР, обществени поръчки, управление на собствеността и управление на финансите. Картата по-долу (Фигура 21) дава пример за потенциална консолидация в 6+1 ОДМВР според разделението на България по европейските NUTS-2 региони, плюс

отделна ОДМВР за столицата. Консолидирането на административните функции не изключва предоставянето на основни услуги на областно ниво. Подобна реформа е реализирана в Националната агенция за приходите и в Националния статистически институт в България, както и в естонското МВР. През 2010 г. Естония консолидира териториалните си офиси от 18 до 4, успоредно с консолидация на някои функционални единици, свързани с граничната полиция, обществения ред, криминалната полиция и въпросите, свързани с гражданите и с миграцията. Разходите на Естония за обществен ред и безопасност намаляват от 1,8% от БВП през 2010 г. до 1,4% през 2015 г. Класацията й в света по отношение на възприемането на надеждността на полицията се е подобрило от 33 на 20 през този период.

Фигура 20. България има 6 райони за планиране

Източник: https://en.wikipedia.org/wiki/NUTS_statistical_regions_of_Bulgaria.

30. **Консолидацията на регионалните офиси следва да се подготви внимателно и изисква добре разработена стратегия за изпълнение.** Тази стратегия следва да включва преглед на ролите и отговорностите на персонала, идентифициране на нуждите от обучение, план за модернизиране на ИКТ системата и работните процеси, планове за модернизиране на оборудването и офисите. Икономиите от повишаване на ефикасността, идентифицирани в настоящия анализ могат да бъдат използвани за финансиране на разходите за модернизация на ИКТ системата, оборудването и офисите. Консолидацията на ОДМВР ще спомогне за по-ефективно разпределение на ресурсите (човешки, финансови и технологични) и постигане на значителни икономии. Например, консолидация от 28 на 7 ОД, която би могла да намали административния персонал наполовина, би довела до спестяване на 28,5 млн. лв. годишно, ако предположим, че се съкратят 1272 позиции. Допълнителни икономии от 6,5 млн. лв. годишно биха могли да бъдат получени ако тези седем ОДМВР предоставят административни услуги на териториалните единици на ГД „Пожарна безопасност и защита на населението“, ако предположим съкращаване на 290 позиции. Съкращаването на позициите може да стане постепенно като се комбинира с преквалификация на служителите с доброволно напускане (не се откриват нови позиции при напускане или пенсиониране на служители).

31. **Обмисляне на въвеждането на споделени административни услуги за подкрепа на ОДМВР, зоналните единици на жандармерията и регионалните дирекции за пожарна безопасност.** Консолидирането на административния персонал в споделени услуги би предотвратило дублирането на персонал, информационни системи и други ресурси и би могло да уеднакви работните процеси в структурите на МВР. Предвидените икономии от реализирането на споделени услуги ще бъдат постигнати чрез консолидиране на административния персонал в звена за споделени услуги, които ще обслужват по-голям брой служители. Също така, вместо да се дублират решения за информационни технологии във всеки ВРБ и ТРБ, звеното за споделени услуги ще разчита на единна информационна платформа, като по този начин ще генерира оперативни спестявания, като избягва разходи за издръжка на паралелни информационни системи. Консолидирането на административния персонал ще изисква добре разработена стратегия за прилагането на споделени услуги. Някои услуги са по-подходящи за споделяне от други. МВР вече има опит със споделени ИКТ услуги и би могло да разшири предоставянето им като включи човешки ресурси и финансово управление. Страните от ЕС, които са въвели споделени услуги, демонстрират висока ефективност при предоставянето на административни услуги и осигуряват по-високо качество на обслужване, точност и надеждност в сравнение с децентрализираното предоставяне на тези услуги преди.[9] Правителството на България осъществява пилотно въвеждане на споделени услуги за управление на човешките ресурси и финансово-счетоводни дейности в Министерство на здравеопазването и Агенцията по безопасност на храните. За всяка от тези администрации ще се създаде едно звено за споделени услуги, което ще предоставя избрани услуги за управление на човешките ресурси и финансово-счетоводни дейности на ВРБ и ТРБ.

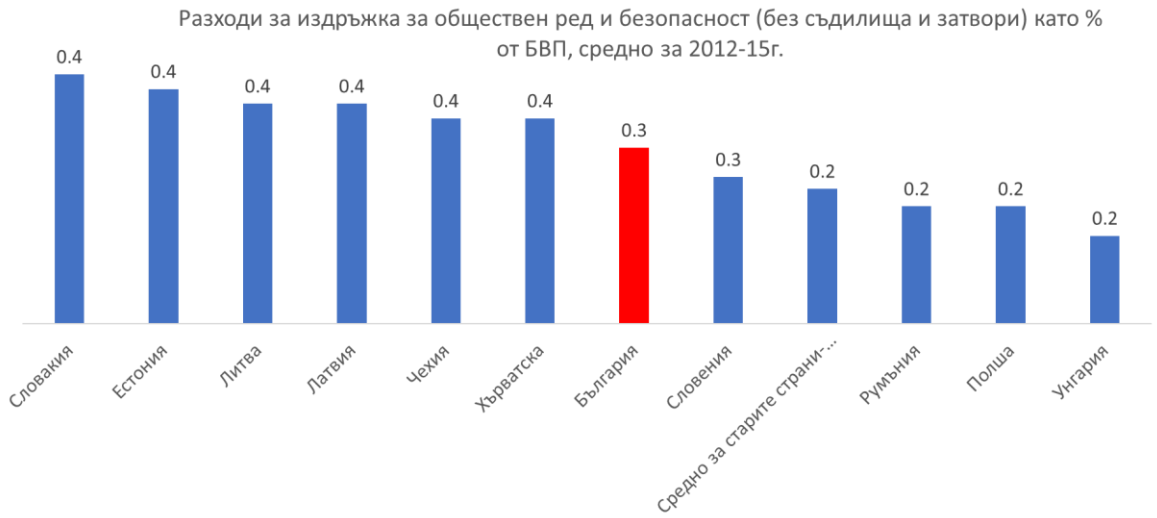
32. **Сливането на общите администрации на териториалните звена на полицията, пожарната и жандармерията може да доведе до значителни икономии.** Регионалните дирекции за пожарна безопасност, зоналните жандармерийски управления, заедно с 28 ОДМВР (без по-нататъшно консолидиране до предложените по-горе седем ОД) биха могли да генерират значителни икономии - приблизително 12,04 млн. лв. спестявания на година, ако предположим, че сливането ще доведе до намаляване на общата администрация на ПБЗН и жандармерията с 67%. Тази икономия на година е почти еквивалентна на разходите за полицейски униформи и оборудване (12,14 млн. лв.) за 2016 г.

3.2. По-добро използване на допълнителните ресурси

33. **Разходите за издръжка за обществен ред и безопасност не са по-големи от тези в другите страни от региона.** Със стойност от 0,3% от БВП, те са под тези на Словакия, Естония, Литва, Латвия, Чешката република и Хърватия (Фигура 21). От положителна гледна точка, разходите на МВР за издръжка нарастват като дял от общите разходи на правителството за издръжка. От негативна гледна точка, разходите за издръжка са притиснати от разходите за персонал и намаляват, когато разходите за персонал се увеличават, като по този начин се ограничават възможностите за закупуване на допълнителни ресурси (Фигура 22 и Фигура 23).

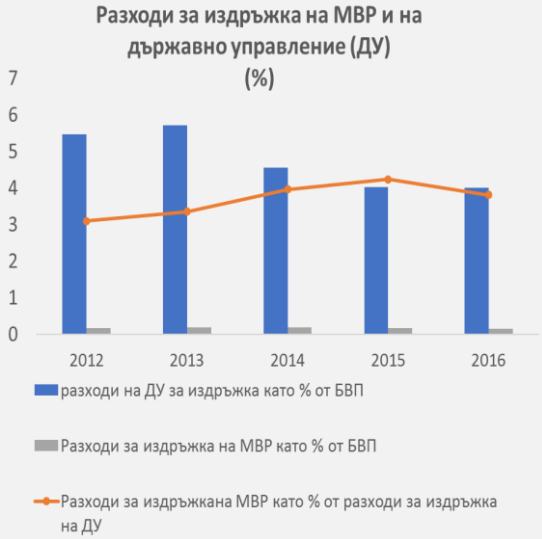
[9] Подробна информация за ползите от въвеждането на споделени услуги в областите УЧР и ФСД е представена в базовия доклад на Световната банка, изготвен през март 2018 г. като част от продуктите по Споразумението за предоставяне на консултантски услуги за въвеждане на принципа на споделените услуги в държавната администрация.

Фигура 21. Разходите за издръжка на обществения ред и безопасност не са големи в сравнение с регионалните нива



Източник: Евростат.
Забележки: Разходите за издръжка са на база данните за разходите за междинно потребление по ESA2010. Разходите включват следните категории по COFOG: полицейски служби, противопожарни служби, научно-изследователска дейност в областта на обществения ред и безопасността, и дейности по обществения ред и безопасност, които не са класифицирани другаде.

Фигура 22. Делът на МВР в разходите за издръжка на държавното управление се е увеличил през последните години



Източник: изчисления на Световна банка въз основа на данни на МФ и МВР.

Фигура 23. Разходите на МВР за персонал (а не фискалният натиск) ограничават разходите за издръжка

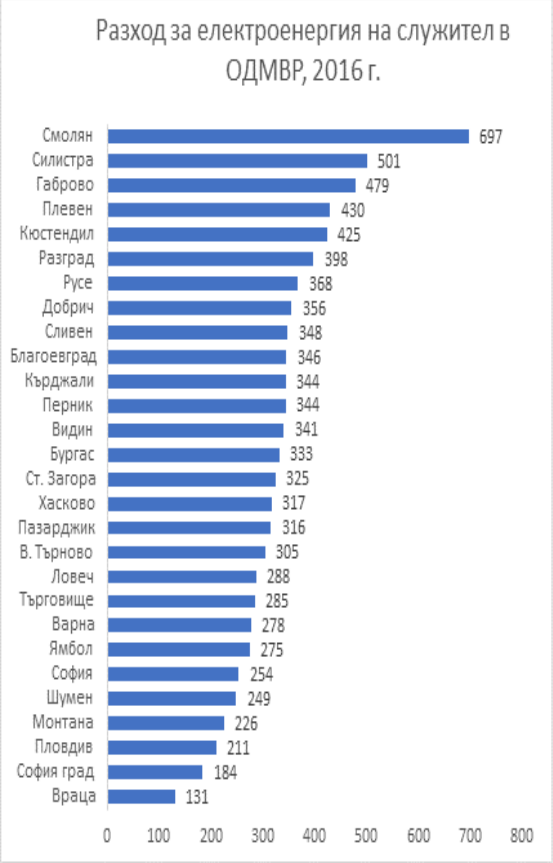
Източник: изчисления на Световна банка въз основа на данни на МВР.

34. **По-голямата част от разходите за издръжка на МВР са за комунални услуги и външни услуги, като някои неефективности са очевидни.** МВР изразходва близо 12% от бюджета си за разходи за издръжка, което е по-нисък дял в сравнение с други министерства, но в абсолютно изражение е значителен разход и поради това е важно да се постигне ефикасност на разходите, особено предвид неудовлетворените потребности от нови униформи, съвременно оборудване и ИКТ системи. Разходите са много

концентрирани - около 58% от разходите за издръжка са за комунални услуги и външни услуги.

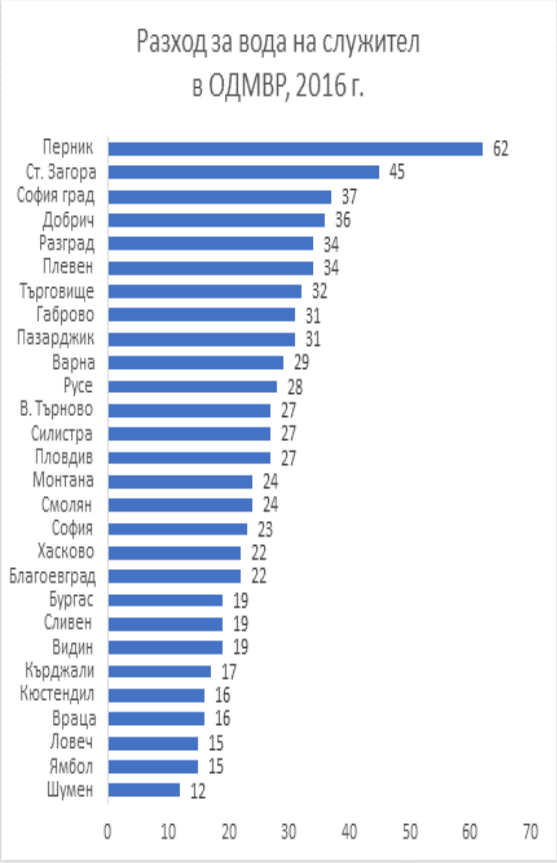
35. **Разходите за сметки за комунални услуги показват голяма разлика в разходите на служител в ОД.** Тази разлика е по-голяма от това, което би могло да се обясни с разлики в цените между областите, като някои области харчат четири пъти повече за сметки за вода и електроенергия на служител, отколкото други. Например, през 2016 г. цената на електроенергията в Смолян е с 1,36% по-висока от цената във Враца, но разходите за електроенергия на служител в Смолян са били пет пъти по-високи (430%) от разходите на служител във Враца. Разликата в цените на водата между Перник и Шумен е 35%, докато разликата в разходите за вода на служител е 417%. Сметките за електроенергия представляват 27% от разходите за издръжка на полицията и пожарната. Въпреки че разходите за електроенергия са се понижили през последните години, все пак може да се постигне повишаване на ефективността. МВР вече започна да предоговаря договорите си с електроразпределителните дружества и успява да договори цени на електроенергията под регулираните.

Фигура 24. Разходите за сметки за електроенергия могат да бъдат по-ефикасни, както показват големите различия в разходите на служител в ОДМВР



Източник: Световна банка въз основа на данни на МВР.

Фигура 25. Разходите за сметки за вода могат да бъдат по-ефикасни, както показват големите различия в разходите на служител в ОДМВР



Източник: Световна банка въз основа на данни на МВР.

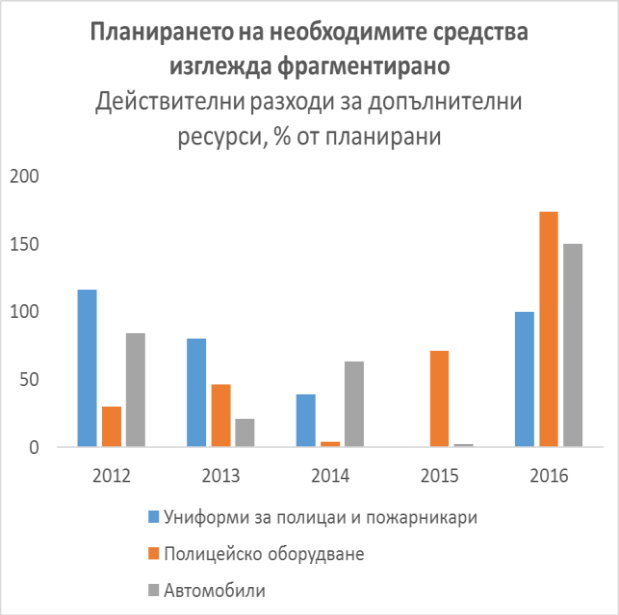
36. **Фрагментираното възлагане на обществени поръчки изглежда ограничава закупуването на модерно оборудване и ресурси.** Разходите за издръжка се осъществяват от различни отдели за обществени поръчки (**Фигура 26**) – в централата на

МВР, във ВРБ дирекция „Управление на собствеността и социални дейности“ (ДУССД), в ГД НП, в ГД „ПБЗН“, както и в териториалните единици на полицията и пожарната (за малки покупки). Големите по обем поръчки се управляват от ДУССД, но няколкото неуспешни процедури и значителния дял на поръчки, извършвани в други дирекции пречи на МВР да се възползва от по-ниските цени, които се договарят при по-големи обеми. Обществените поръчки за униформи, например, бяха неуспешни на няколко пъти, поради което някои полицейски служители останаха без нови униформи в продължение на пет поредни години. Съществува потенциал за по-добро използване на централизирани поръчки, при положение, че ДУССД е направила само 28% от покупките.

Фигура 26. Разходите за издръжка се изпълняват под фрагментирана структура

Източник: изчисления на Световна банка въз основа на данни на МВР.

Фигура 27. Планирането на необходимите средства изглежда фрагментирано



Източник: изчисления на Световна банка въз основа на данни на МВР.

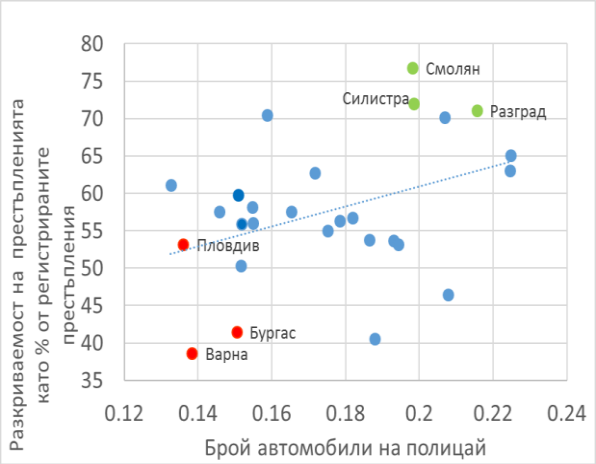
37. **Забавянето на обществените поръчки води до несигурност при планирането на бюджета.** Въпреки отчетените незадоволени нужди за издръжка, МВР е похарчило значително по-малко от планираните суми за униформи, оборудване и превозни средства (Фигура 27). Неусвояването на парите намалява предвидимостта на бъдещите бюджетни средства.

38. **През 2017 г. МВР предприе стъпки за решаване на някои от тези въпроси.** Персоналът, който не е получил униформи през последните пет години, получи парични обезщетения в размер на 17,5 млн. лв. Модернизацията на оборудването, която започна през 2016 г., продължи през 2017 г. с покупки на превозни средства и беше подписан договор за дълго отлаганата процедура за доставка на бронежилетки.

39. **Значителната неефективност при разпределението на закупените допълнителни ресурси затруднява изпълнението.** АСЕ показва, че има възможност за подобряване на използването на превозни средства и техническото оборудване, тъй като някои ОДМВР ги използват по-ефективно в борбата с престъпността, отколкото други (Фигура 28 и Фигура 29). Около 41% от техническото оборудване в ОДМВР не се използва ефективно за подпомагане на полицейските операции. Външните фактори са в голяма степен отговорни за различната ефективност на ОДМВР при използването на

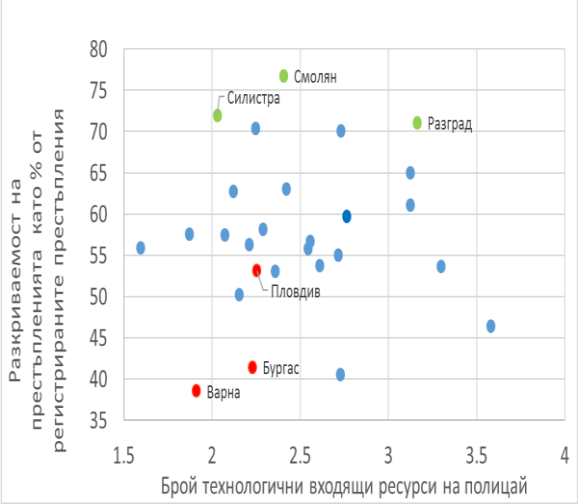
техническото оборудване, но и вътрешните фактори също играят роля за тази неефективност, вариираща от 3% от техническото оборудване в Бургас до 29% в Кюстендил (Фигура 30).

Фигура 28. Областите с по-висока степен на разкриваемост на престъпленията имат повече автомобили, но има големи различия



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.

Фигура 29. Няма ясна връзка между броя технически средства в областта и степента на разкриваемост на престъпленията



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.

Фигура 30. След отчитане на външните фактори, процентът на допълнителните ресурси (техническо оборудване), които са излишни и могат да бъдат преразпределени, намалява, но е все още значителен

Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.

40. **Препоръки за по-добро използване на допълнителните ресурси:**

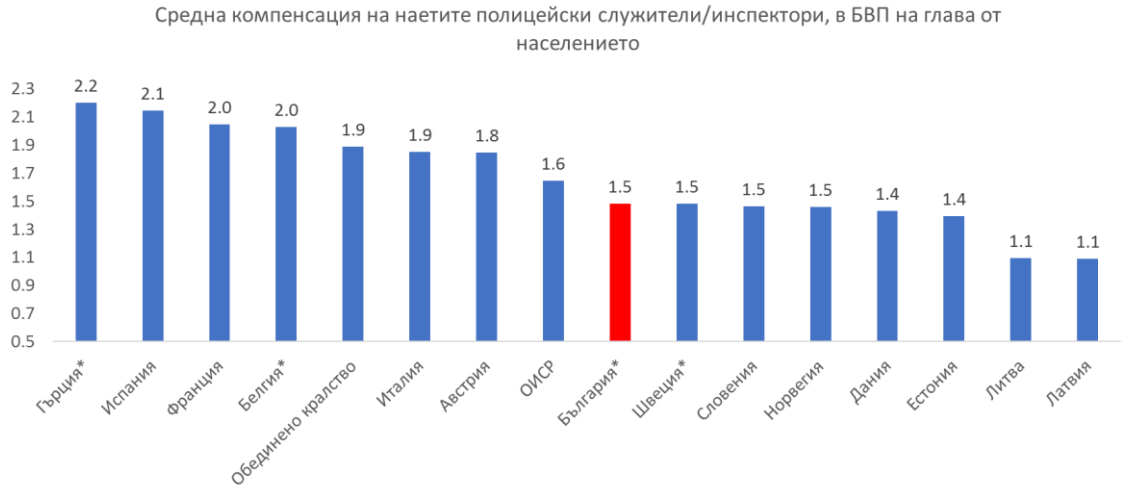
- Анализиране на причините за неефективното използване на ресурсите в ОД, например превозни средства и техническото оборудване, и договаряне на план за действие за намаляване на тези неефективности.
- Консолидиране, където е възможно, на възлагането на обществените поръчки, анализ на причините за забавянията и неефективността при възлагането на обществени поръчки и въвеждане на допълнителни антикорупционни мерки.
- Идентифициране на мерки за ограничаване на разходите за електричество и вода (предоговаряне на договори, продажба, отдаване под наем или споделяне на неизползвани помещения, подобряване на енергийната ефективност на сградите и т.н.). Такива мерки могат да доведат до спестявания до 40% от разходите за електричество и вода. МВР вече започна да прави стъпки в тази насока.

3.3. Политики по отношение на възнагражденията

41. **Обратно на общоприетото схващане, възнагражденията на полицейските служители в България не изглеждат ниски спрямо БВП на глава от населението.** Като се вземат предвид разликите в БВП на глава от населението, полицейските възнаграждения в България не са по-ниски от тези в страните за сравнение и дори някои стари държави-членки на ЕС. (Фигура 31). Средната заплата на българските полицейски служители, изразена спрямо БВП на глава от населението, е на същото ниво, както в Швеция и Словения и е по-висока от тази в Дания, Естония, Литва и Латвия. Във всички случаи заплатата включва вноски за социално осигуряване, които се заплащат от работодателя, които са най-високи в България.

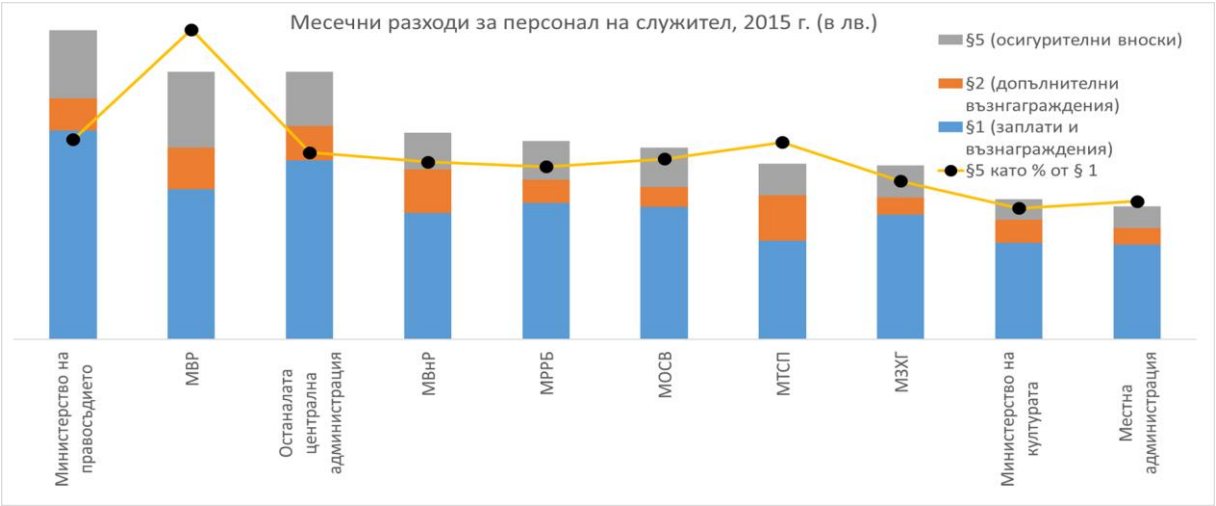
42. **В България, служителите на МВР са сред най-добре платените и имат най-високите осигурителни вноски.** Месечните разходи за заплати на персонал (без осигуровките) са едни от най-високите (Фигура 32), въпреки по-големия дял на персонал със средно образование в МВР. Основната причина за високите разходи за персонал на МВР са социалните осигуровки, които представляват 51% от разходите за заплати за целия персонал на МВР. Въпреки това, полицейските синдикати се оплакват, че полицейските служители не получават достатъчно високо заплащане, индексирането на заплатите е ниско, а отговорностите на персонала нарастват. През 2018 г. за МВР е предвидено увеличение на средствата за персонал със 155 млн.лв.

Фигура 31. Обратно на общоприетото схващане, възнагражденията на полицейските служители в България не изглеждат ниски спрямо други държави



Източник: Government at a Glance 2017 - © OECD 2017, данни на МВР за заплатите и изчисления на екипа на Световната банка.
Забележки: Компенсацията на наетите включва заплати и вноски за социално осигуряване на работодателя. * Гърция, Белгия, България и Швеция не разграничават заплатите на полицейските служители и полицейските инспектори. Поради това бяха използвани средни стойности за сравнение с държави, които отчитат тези категории поотделно.

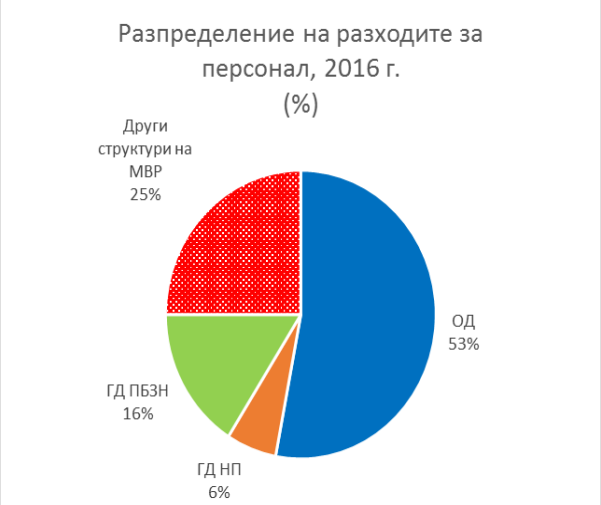
Фигура 32. Служителите на МВР са сред най-добре платените поради щедрите осигурителни вноски



Източник: изчисления на Световната банка на базата на данни на МФ и МВР.

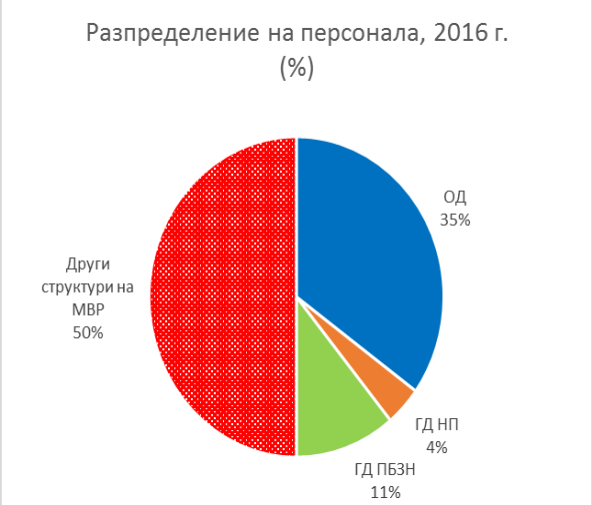
43. **Високите осигурителни вноски допринасят за големите разходи на полицията и пожарната.** Разходите за персонал на полицията и пожарната представляват 3/4 от общите разходи за персонал на МВР (Фигура 33), а числеността на персонала им е само половината от персонала на МВР (Фигура 34). Това се дължи на по-високите осигурителни вноски, които увеличават разходите за персонал на служител от полицията и пожарната в сравнение с останалите служители на МВР.

Фигура 33. Полицията и пожарната представляват ¾ от разходите на МВР за персонал…



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.

Фигура 34. … и само ½ от числеността на персонала



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.

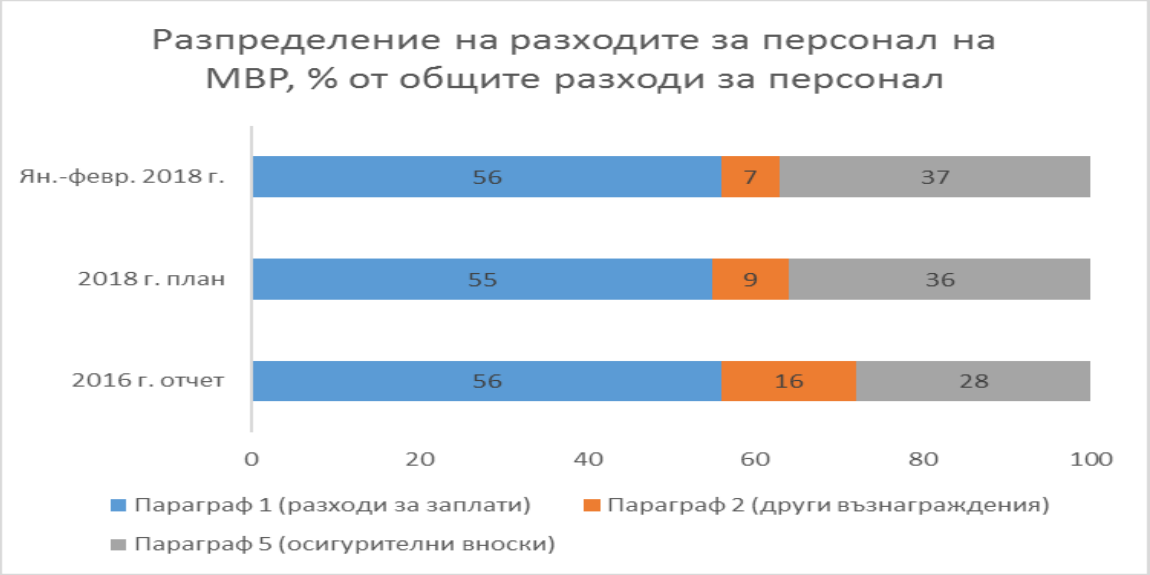
44. **Основна причина за високите разходи за осигурителни вноски е възможността за ранно пенсиониране за повечето служители на МВР, което създава натиск върху пенсионния фонд на полицаите.** През 2016 г. 76% от служителите на МВР отговарят на условията за ранно пенсиониране (специализираните държавни служители според закона за МВР се пенсионират почти 10 години по-рано от лицата, работещи по трудово правоотношение и държавните служители [10]), а пенсионната вноска е 40,8% (в сравнение с 22,3% за държавните служители), а заедно със здравните и другите осигуровки общият размер на осигурителните вноски за специализираните държавни служители е 54%. Ранното пенсиониране и съответно високата ставка на осигурителните вноски е оправдано, когато работата е с висок риск, но не и за персонала, който извършва канцеларска дейност с не по-висок риск от този в другите министерства.

45. **През февруари 2017 г. някои длъжности в МВР бяха прекласифицирани като част от усилията да се признае, че не са изложени на висок риск.** Служителите, осъществяващи финансово-счетоводни дейности, материално-технически, правно-нормативни, управление на човешките ресурси, комуникации и ИКТ бяха прекласифицирани като държавни служители и вече не отговарят на изискванията за ранно пенсиониране като специализирани държавни служители на МВР. Прекласификацията на служителите на административни длъжности в държавни служители или лица, работещи по трудово правоотношение беше продиктувана от идеята, че административният персонал не трябва да ползва същите привилегии като тези на специализираните държавни служители, изложени на опасност и риск.

[10] Чл. 69 от Кодекса за социално осигуряване дава възможност на специализираните държавни служители в МВР да се пенсионират при навършване на 53 години и 2 месеца, ако имат пълни 27 години трудов стаж, от които две трети или 18 години на длъжност със статут на специализиран държавен служител (например полицейски служител, пожарникар и т.н.).

46. **Тази промяна обаче все още не оказва влияние върху разходите за социално осигуряване.** Прекласификацията на държавните служители и персонала в администрацията не намалява разходите за социални осигуровки, тъй като пенсионната вноска за специализираните държавни служители по Закона за МВР беше повишена от 40,8% на 60,8% през 2017 г. с цел да се покрие недостига в пенсионния фонд на полицаите. В резултат на това делът на разходите за социални осигуровки се увеличава с 9 процентни между 2016 г. и февруари 2018 г..

Фигура 35. Броят на служителите, отговарящи на условията за високи осигурителни вноски намалява, но делът на разходите за социално осигуряване нараства поради увеличението на пенсионната вноска



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни от МФ.

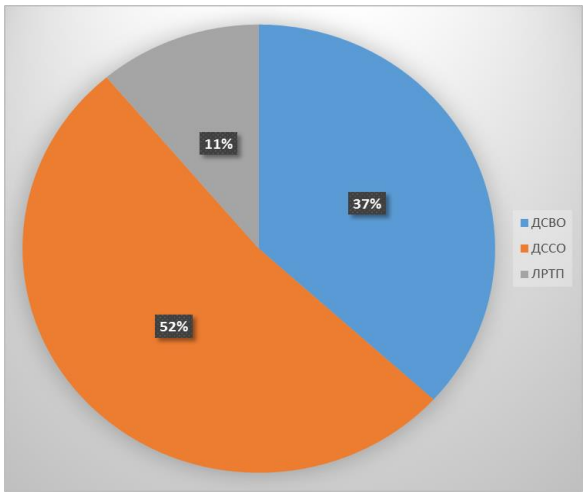
47. **Друг важен фактор за високите осигуровки в МВР е фактът, че държавата плаща вноската на служителите за социално осигуряване.** Високите осигурителни вноски на полицейските служители и пожарникарите се изплащат изцяло от държавния бюджет, включително частта на служителите, която в повечето европейски страни се плаща от служителите.

48. **Високите осигурителни вноски, въпреки че са свързани с благоприятни пенсионни условия, намаляват фискалните възможности за заплатите, особено за полицаите и пожарникарите със средно образование.** Заплатите в тази категория стават непривлекателни, което води до значителен брой свободни работни места. Незаетите позиции са постоянно явление в МВР. Висок дял на незаети позиции влияе върху морала и ефективността на полицаите и пожарникарите. Държавата продължава да осигурява благосъстоянието на своите специализирани държавни служители чрез различни инструменти – надбавка на заплатите от около 2% всяка година[11], допълнително заплащане за опасни и вредни условия на труд, бонус за добро изпълнение, храна или компенсация за храна, безплатен обществен транспорт, заплащане на до 20 месечни заплати при пенсиониране, безплатни здравни услуги, обучение, субсидирани жилища и субсидирани почивни станции. Въпреки това, ниската

[11] Този коефициент е различен за различните позиции.

основна заплата е непривлекателна за новите служители и е причина за незаетите позиции, постоянни оплаквания в публичното пространство и искания за по-високи заплати.

Фигура 36. Повечето незаети работни места са за по-ниско квалифициран персонал



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.

49. **Повече от половината от свободните работни места са в категорията с най-ниско заплащане, която изглежда не осигурява достатъчно привлекателно заплащане и стимули** (виж Фигура 26). Стимулите за присъединяване към полицията и пожарна безопасност са: (а) ранно пенсиониране и високи обезщетения при съкращение и (б) допълнителни надбавки за опасни условия на труд. Първият стимул е насочен към бъдещето, а перспективите в настоящето и в близко бъдеще за служителите с най-ниски заплати (персонал със средно образование) са мрачни поради ниския размер на заплатите и много малкото възможности за кариерно развитие. Следователно, попълването на свободните работни места на това ниско ниво на професията ще продължи да бъде проблем, освен ако не се постигне по-добро балансиране на настоящите и бъдещите стимули (ранно пенсиониране) и не се предложат по-добри възможности за кариерно развитие на полицаите, чиято основна заплата започва от 663 лв. При по-високите образователни степени, привличането на квалифициран персонал може да бъде трудно поради изискванията за по-висока квалификация, отколкото пазарът на труда може да предложи.

50. **Персоналът в категорията с най-ниски възнаграждения има ограничени кариерни възможности в системата на МВР**(Фигура 38). Докато полицаите и пожарникарите с висше образование могат да бъдат повишени в шест различни категории на заплащане, за полицаите и пожарникарите със средно образование, които представляват 63% от персонала в ГД НП и ГД „ПБЗН“, има само една категория възнаграждение. Разликата в основната заплата между старши полицейски служител и полицейски служител е само 1,6% или 11 лв. (виж Фигура 26, в червено). При пожарникарите със средно образование основните заплати са същите като при полицейските служители, както и разликата между старши пожарникари и пожарникари, които печелят съответно 673 лв. и 662 лв. В рамките на 17 години един полицейски служител със средно образование може да достигне началната заплата на полицейските служители с висше образование от 927 лв.

51. **Въпреки това, на по-ниските нива в йерархията заплатите на персонала на МВР са по-високи, отколкото в общата държавна администрация, независимо че**

увеличението на заплатите за една и съща длъжност е по-ниско. Например най-ниската начална заплата за младши експерт (експертно ниво 7) с висше образование е 420 лв. (2016 г.), а максималната основна заплата за служители с отлични оценки за изпълнение може да достигне 2400 лв. след 18 години на същата длъжност. На практика, най-ниската заплата за експертно ниво 7 в регионалната дирекция на Министерството на околната среда и водите през 2016 г. е 435 лв., което е доста под заплатата на полицаи или пожарникари със средно образование. Държавната служба не наема специалисти без висше образование. Лица със средно образование в държавната администрация биха могли да получат консултантска длъжност с основна начална заплата от 420 лв. и най-висока основна заплата от 1600 лв. след 18 години. Процентът на увеличение на заплатите за общите държавни служители е по-висок, отколкото при полицейските служители със средно образование.

Фигура 37. Основните заплати на полицейските служители със средно образование не се увеличават много със старшинството, за разлика от полицейските служители с висше образование

Източник: НАРЕДБА № 8121з-919 от 13.07.2017 г. за размера на основните месечни възнаграждения на държавните служители.

Препоръки по отношение на политиките за възнагражденията:

52. **Осигуряване на стимули за кариерно развитие на полицейски служители и пожарникари със средно образование.** МВР би могло да обмисли по-бързо увеличаване на заплатите за добро изпълнение, както и други нефинансови стимули, за да повиши привлекателността на тези длъжности.

53. **Обмисляне на допълнително ограничаване на правото за ранно пенсиониране само за служители, които извършват високорискова работа.** Прекласифицирането на персонала на държавни служители или на лица по трудово правоотношение може да продължи, за да покрие повече длъжности, които не включват рискова работа. Дори в полицията и пожарната има длъжности, които осъществяват предимно канцеларска работа.

54. **Обмисляне на намаляване на разликата между пенсионната възраст и осигурителния стаж между специализираните държавни служители и държавните служители.** Това ще подобри устойчивостта и справедливостта на пенсионната система.

Въпреки че и други държави от ЕС прилагат ранно пенсиониране за полицейски служители и пожарникари, разликата обикновено е по-малка. Например, полицейските служители в Обединеното кралство се пенсионират на 60-годишна възраст, в сравнение с 65 г. за общите категории служители, а германските полицейски служители – на 60 г. в сравнение с 65 г. и 7 месеца за останалите.

4. Заключение

55. **Възприятието на гражданите за надеждността на полицейските служби в България е едно от най-ниските в ЕС, въпреки най-високите публични разходи за обществен ред и безопасност между страните за сравнение.** Както показва опита на други страни,[12] решението, което да накара хората да се чувстват по-сигурни и да се сведе до минимум изгубените животи и имуществените щети от пожари е ресурсите да се използват по-добре, а не непременно да се харчи повече.

56. **По-доброто използване на човешките ресурси, повечето и по-добро разпределение на допълнителните ресурси, както и ревизираните политики по отношение на възнагражденията ще допринесат за повишаване на ефикасността, освобождаване на ресурси за подобряване на оборудването и на уменията, и подобряване на резултатите.** Това от своя страна ще подобри мнението на гражданите за обществения ред и безопасност до равнището в страните за сравнение и ще увеличи благосъстоянието на гражданите.

57. **Човешките ресурси могат да бъдат по-добре използвани чрез консолидиране на административните услуги, използване на споделени административни услуги и ефективно разпределение на полицейските служители и пожарникарите.** Съществуващите 28 ОДМВР могат да бъдат консолидирани в по-малък брой ОД, както някои агенции в България вече са направили. Споделените административни услуги могат да бъдат въведени, за да подпомагат ОДМВР и зоналните жандармерийски управления, както и регионалните дирекции „Пожарна безопасност и защита на населението“. Подобна консолидация и споделени услуги ще спомогнат за по-ефективно разпределение на ресурсите (човешки, финансови и технологични) и постигане на икономии, които биха могли да бъдат насочени за други необходими разходи. В допълнение към това, разпределението на полицейските служители и пожарникарите там, където има най-голяма нужда от тях и където биха могли да бъдат най-ефективни, ще спомогнат за подобряване на услугата и възприятието й от страна на гражданите. Това изисква да се анализират първо причините за неефективното използване на персонала и времето му, и да се разработи план за действие. Мониторингът на изпълнението ще спомогне за гарантиране на ефективното използване на персонала във времето. Оценката за ефективността на МВР е добра стъпка. Включването на разходите в тази оценка ще подпомогне анализа на ефикасността на разходите. Сравняването на показателите на различните ОДМВР, а не само измененията във времето, ще подпомогне сравняването на ефикасността на отделните ОДМВР и ще насърчи здравословна конкуренция помежду им.

58. **Разходите за допълнителни ресурси могат да бъдат подобрени чрез по-ефикасно договаряне, разпределение и подобрения при обществените поръчки.** Предоговарянето на договорите за комунални услуги, което вече е започнато от МВР,

[12] Виж каре 1 и приложение 1.

консолидирането (чрез споделяне, отдаване под наем или продажба) на неизползвани помещения, идентифициране на неефективности при разпределението на превозни средства и технологични ресурси, по-добро планиране на разходите за издръжка, консолидиране на възлагането на обществени поръчки и подобряване на антикорупционните мерки и бързината на възлагането на обществени поръчки биха спомогнали за осигуряване на необходимите разходи за издръжка и за увеличаване на ефекта от тези разходи.

59. **Промени в политиките в областта на социалните осигуровки и кариерното развитие биха могли да спомогнат за подобряване на мотивацията на служителите, за намаляване на незаетите работни места и на извънредния труд, както и за освобождаване на необходим ресурс.** Увеличаването на задължителния осигурителен стаж, необходим за пенсиониране, по-добър баланс на настоящите спрямо бъдещите стимули, постепенното прекратяване на плащането на частта от социалните осигуровки на служителя от държавата и гарантиране, че всички служители, които държавата осигурява с по-висока осигурителна вноска действително са извършвали рискови дейности ще спомогне за освобождаване на ресурси за други необходими разходи. Тези разходи могат да бъдат насочени за по-добри възможности за кариерно развитие на персонала в категорията с най-ниско възнаграждение, което на свой ред ще намали броя на незаетите работни места и заплащането на извънреден труд.

БИБЛИОГРАФИЯ

Министерски съвет, Доклад за състоянието на администрацията, 2016 г.

Alda, E. (2013). *Performance of Police Forces in Guatemala and Nicaragua*. Research. Justice, Law and Criminology. The American University. Washington, D.C.

Alda, E. (2014). How are police doing in combating crime? An exploratory study of efficiency analysis of the Policia Nacional Civil in Guatemala. *Policing: an international journal of police strategies & management, 37*(1), 87-107.

Alda, E. (2016). *Reallocation of Police Inputs to Maximize Organizational Efficiency: Evidence from a Developing Country*. Research. Justice, Law and Criminology. American University.

Alda, E. (2016). *Mejorar el Desempeño en Seguridad Ciudadana a través de la Eficiencia en el Gasto, in Peru: Gasto Publico*. Research/Policy. Washington, D.C.

Alda, E. (2017). *Police performance and Impact in Mexico.* (PhD Dissertation), American University, Washington, D.C.

Alpert, G. P., & Moore, M. H. (1993). Measuring police performance in the new paradigm of policing. *Performance measures for the criminal justice system, 109*, 111.

Andersen, P., & Petersen, N. C. (1993). A procedure for ranking efficient units in data envelopment analysis. *Management science, 39*(10), 1261-1264.

Barros, C. P. (2007). The city and the police force: analysing relative efficiency in city police precincts with data envelopment analysis. *International Journal of Police Science & Management, 9*(2), 164-182.

Berman, E. M. (2006). *Performance and productivity in public and nonprofit organizations*: ME Sharpe.

Cazals, C., Florens, J.-P., & Simar, L. (2002). Nonparametric frontier estimation: a robust approach. *Journal of econometrics, 106*(1), 1-25.

Carrington, R., Puthucheary, N., & Rose, D. (1997) Performance Measurement in Government Service Provision: The Case of Police Services in New South Wales, *Journal of Productivity Analysis*, 8, 415-430.

Dormer, Eoin and Thomas Gavin. Spending Review 2017. Challenges for Investment in Police Expenditure: A Public Expenditure Perspective. Prepared by staff in the Department of Public Expenditure & Reform in the context of the Spending Review 2017, July, www.per.gov.ie/wp-content/uploads/Policing-Investment.pdf

Drake, L. M., & Simper, R. (2000) Productivity Estimation and the Size-Efficiency Relationship in English and Welsh Police Forces: An Application of DEA and Multiple Discriminant Analysis, International Review of Law and Economics, 20, 53-73.

Drake, L. M., & Simper, R. (2002b) The Measurement of English and Welsh Police Force Efficiency: A Comparison of Distance Function Models, forthcoming *European Journal of Operational Research*.

Dyson, R. G., & Thanassoulis, E. (1988). Reducing weight flexibility in data envelopment analysis. *Journal of the Operational Research Society*, 563-576.

Färe, R., & Grosskopf, S. (2000). Theory and application of directional distance functions. *Journal of Productivity Analysis, 13*(2), 93-103.

Fiorentino, E., Karmann, A., & Koetter, M. (2006). The cost efficiency of German banks: a comparison of SFA and DEA. *Available at SSRN 947340*.

Fisher Associates (2012). Irish Coast Guard: Value for Money Review. Prepared by Fisher Associates on behalf of the Department of Transport, Tourism and Sport, Ireland. http://www.dttas.ie/sites/default/files/publications/maritime/english/irish-coast-guard-publications/fishers-report-ircg-vfm-final-10-4-12.pdf

Fried, H. O., Schmidt, S. S., & Yaisawarng, S. (1999). Incorporating the operating environment into a nonparametric measure of technical efficiency. *Journal of Productivity Analysis, 12*(3), 249-267.

Goltz, J. W. (2006). *Police organizational performance in the state of Florida: confirmatory analysis of the relationship of the environment and design structure to performance.* University of Central Florida Orlando, Florida.

Kumar, S., & Kumar, S. (2013). Does modernization improve performance: evidence from Indian police. *European Journal of Law and Economics*, 1-21.

Langworthy, R. H. (1986). *The structure of police organizations*: Praeger New York.

Maguire, E. R. (2003). Measuring the performance of law enforcement agencies. *Calea Update, 83*, 84.

Maguire, E. R. (2003). *Organizational structure in American police agencies: Context, complexity, and control*: SUNY Press.

Nyhan, R. C., & Martin, L. M. (1999) Assessing the Performance of Municipal Police Service Using Data Envelopment Analysis: An Exploratory Study, State and Local Government Review, 31(1), 18-30.

Ozcan, Y. A. (2008). *Health care benchmarking and performance evaluation: an assessment using Data Envelopment Analysis (DEA)*: Springer Berlin.

Pascoe, S., Kirkley, J. E., Greboval, D., & Morrison-Paul, C. (2003). *Measuring and assessing capacity in fisheries: Issues and methods*: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Sarkis, J. (2007). Preparing your data for DEA *Modeling data irregularities and structural complexities in data envelopment analysis* (pp. 305-320): Springer.

Simar, L., & Wilson, P. W. (2011). Two-stage DEA: caveat emptor. *Journal of Productivity Analysis, 36*(2), 205-218.

Sparrow, M. K. (2015). *Measuring Performance in a Modern Police Organization*.

Thanassoulis, E. (2001). *Introduction to the theory and application of data envelopment analysis*: Springer.

Thanassoulis, E. (1995) Assessing Police Forces in England and Wales using Data Envelopment Analysis, *European Journal of Operational Research*, 87, 641- 657.

Treasury Committee (2010). Spending Review and Autumn Statement 2010. October. United Kingdom Government. https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2010

Treasury Committee (2015). Spending Review and Autumn Statement 2015. November. United Kingdom Government. https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-and-autumn-statement-2015-documents

UN 2006. www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_3/V1050608e.pdf

Verma, A., & Gavirneni, S. (2006). Measuring police efficiency in India: an application of data envelopment analysis. *Policing: An international journal of police strategies & management, 29*(1), 125-145.

Wilson, J. Q. (1978). *Varieties of police behavior*: Harvard University Press.

World Bank (1994). Peru - Public expenditure review (English). Washington, D.C.: World Bank. http://documents.worldbank.org/curated/en/766811468758342721/Peru-Public-expenditure-review

World Bank (2010). El Salvador - Public Expenditure Review : Enhancing the Efficiency and Targeting of Expenditures, Volume 1. Main Report. Public expenditure review (PER). Washington, D.C.: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12372

World Bank (2016). Mexico - Public expenditure review (English). Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/284151472615491033/Mexico-Public-expenditure-review

World Economic Forum's Global Competitiveness Index (GCI), 2017-18.
World Justice Project (2017). WJP Rule of Law Index 2017-2018, p. 36. https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Наблюдения от прегледи на разходите на полицията в други държави

В повечето случаи не става дума за по-големи разходи, а за по-добро разпределение на ресурсите:

- Прегледът на разходите (ПР) обикновено оценява дали разпределението на бюджета на полицията между регионите е базирано на критерий за ефикасност;
- Критериите, които страните обикновено използват за разпределяне на регионалния бюджет, са нивата на престъпност и насилие (или бедност и неравенство, които са свързани с престъпността) и броя на населението;
- ПР също разглежда и развитието на престъпността във времето, за да види дали оправдава увеличаване на бюджета или за да разбере промените във възприятията на хората по отношение на полицейските служби (Перу и Ел Салвадор);
- ПР сравнява статистиката на престъпността и полицейския бюджет спрямо други страни, за да прецени дали разликите в разпределението на бюджета могат да бъдат обяснени с разлики в степента на престъпност (Перу и Ел Салвадор);
- ПР сравнява ефективността на разходите спрямо други страни, например по отношение на дела на разрешените престъпления на 1000 полицаи (Перу) или на времето за реакция (Ел Салвадор);
- Някои ПР (Ирландия и Перу) препоръчват използването на модел за разпределение на ресурсите, който разпределя полицейските сили в областите и отделите въз основа на нуждите и местната ефективност;

Случаят с Перу е ясен пример, че гарантирането на обществения ред и безопасност не предполага повече разходи, а по-ефективно преразпределяне на ресурсите:

- Най-ефективният перуански район е 25 пъти по-ефективен при използването на своите ресурси, отколкото най-неефективния (в някои райони ресурсите не се използват достатъчно);
- Преразпределянето на ресурси (персонал и ресурси) между полицейските райони според степента на престъпност би могло да подобри услугите с 60 процента (по отношение на предотвратени престъпления);
- Пренасочването на ресурсите от районите, в които разходите са по-малко ефективни би спестило 0,3% от БВП за други разходи;

Разпределението и разходите за персонал са често срещана тема в ПР:

- Намаляването на извънредния труд е цел на няколко ПР (Ирландия, Мексико и Обединеното кралство). В случая с Ирландия, в нейния ПР бяха определени следните цели:
    - намаляване на извънредния труд до устойчиви нива (4-5% от заплащането);
    - създаване на система за бюджетиране на извънредния труд по категории (например съдилища, разследване на престъпления и т.н.);
    - включване на непредвидени разходи за очаквани събития (например държавни визити);

- Обмисля се използването на повече цивилни лица за извършване на някои полицейски функции, за да се освободят спестявания и да се намали работното време. В случая с Ирландия:
    - Ирландската Гарда изчислява, че ако използването на цивилни лица достигне целта от 1500 длъжности, ще бъдат спестени 45 млн. евро годишно, които биха могли да финансират допълнителни 2,5 млн. часа оперативна полицейска дейност;
    - използването на цивилни лица намалява пенсионните вноски (размерът на вноската на работодателя в полицията е 53% преди 2013 г. и 14% след 2013 г., но за държавните служители тя е 8%) и плащанията за извънреден труд;

Разглеждат се и преструктуриране и консолидиране на функции:

- Преструктурирането и консолидацията позволяват по-ефективно използване на ресурсите и намаляване на извънредния труд;
- При Ирландската брегова охрана консолидацията на звена и центрове се извършва, за да се освободи персонал, който да бъде преразпределен към други задължения;
- В Обединеното кралство, като част от реформата, проведена през 2010 г., беше създадена Национална агенция за борба с престъпността, която да предоставя услуги, които е най-удачно да се предоставят на национално равнище. Тя пое и някои функции на Агенцията за подобряване на националната полиция, която беше премахната, чрез което се реализираха спестявания от около 50 милиона паунда. (112 млн.лв.);
- В Холандия, 26 местни полицейски служби бяха обединени в една национална полиция, с цел справяне с неефективността, причинена от наслагването на многобройни политики и управление;

Подобренията при обществените поръчки също водят до намаляване на разходите:

ПР в Мексико и Обединеното кралство са насочени към подобряване на обществените поръчки. В Мексико препоръката беше да се гарантира, че поръчката на стоки и услуги на местно ниво е напълно прозрачна и обществено достъпна, което се очакваше да доведе до значителни икономии на разходи.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Измерване на ефективността на публичния сектор при предоставянето на услуги за обществен ред и сигурност с използване на гранични методологии

1. Въведение

През последните години както политиците, така и гражданите наблюдават ефективността на публичния сектор в предоставянето на услуги за обществен ред и сигурност с нарастващ интерес, а понякога и със загриженост. Общественият ред и сигурност, особено полицията и пожарната безопасност, са в основата на предоставянето на обществени услуги, най-вече защото и двете области са много видими за гражданите. В резултат на това, създаването на солиден и прозрачен механизъм за измерване на ефективността при осигуряването на обществен ред и сигурност се превърна в приоритет за правителството. Освен това, тъй като натискът върху използването на фискалните ресурси се увеличава, нараства и необходимостта да се гарантират възможно най-високи нива на ефективност с най-малко загуба на ресурси (Langworthy, 1986; Maguire, 2003a, 2003b; Wilson, 1978).

Усилията за измерване на представянето на публичния сектор в областите обществен ред и сигурност включват два основни елемента:

A. **<u>Ефективност.</u>** Това понятие определя нивото на постигнатите резултати независимо от размера на използваните ресурси (Berman, 2006). Например, в случая с полицията, процентът на разкриване на престъпленията може да се използва като мярка за ефикасността, тъй като той е всеобхватна мярка за извършената от полицията работа. При този пример се измерва по-скоро разкриваемостта на престъпленията, а не броят на вложените средства, които са използвани за постигането на тази разкриваемост;
B. **<u>Ефикасност</u>**. Това понятие е измерване на съотношението между получените резултати и вложените средства:

$$\text{Ефективност} = \frac{\text{резултат}}{\text{вложени средства}}$$

Например, коефициентът на ефикасност би бил колко престъпления са разкрити[13] спрямо броя на използваните от полицията средства (например полицейски служители, превозни средства, техника, инфраструктура и т.н.) (Kumar and Kumar, 2013). Поради това ефикасността е по-всеобхватна мярка за изпълнението, тъй като тя измерва както ефикасността на институцията, така и начина, по който тя е използвала наличните ресурси за постигането на целите;

На практика, целта при измерване на ефикасността е да се увеличи максимално резултатността с минимално количество вложени средства. Например, по-висок процент от престъпления, разкрити чрез използване на същото количество средства се счита за подобрена ефективност. За разлика от това, полицейско управление с по-нисък процент на разкриваемост при използване на същото количество средства, както останалите управления, се счита за неефикасно и ще трябва или да увеличи резултатността си и/или да намали средствата, за да увеличи своята ефективност.

Измерването на ефикасността е все по-важно за институциите от публичния сектор като полицията и пожарната. Често пъти, въпреки че ресурсите на институциите в публичния

сектор са ограничени, бюджетните средства се разпределят независимо дали ресурсите се изразходват ефективно или не. Например, независимо от това дали нивата на насилие остават стабилни или се покачват, бюджетните средства, отпуснати на полицейските сили, се увеличават в опит за справяне с проблема. Аналогично, пожарната също може да получи увеличение на бюджета за извършване на дейността си, независимо от това дали случаите се увеличават или намаляват. Това повдига един фундаментален въпрос: колко ефективни са службите за обществен ред и сигурност в борбата с несигурността и в осигуряването на услуги по пожарна безопасност?

Един от подходите за отговор на тези сложни въпроси включва използването на гранични методологии. Граничните методологии са мощни инструменти за измерване на ефективността на сложни институции от публичния сектор като полицията и службите за противопожарна безопасност. В настоящето изследване са използвани две техники за анализ на сравнителната ефективност (АСЕ), за да се измери ефективността на полицията и пожарната. Този доклад използва (1) модел на АСЕ, ориентиран към входящите ресурси за изследване на ефективността на полицията и (2) функция с дирекционна дистанция (ФДД) за противопожарните служби[14].

Останалата част от това приложение е структурирана както следва: Раздел 2 представя интуицията зад АСЕ, Раздел 3 описва методологията на АСЕ, използвана за оценка на ефективността на полицията в България, Раздел 4 описва методологията на ФДД, използвана за оценка на ефективността на пожарната, Раздел 5 представя основните ограничения на граничните методологии, а заключителната част завършва приложението.

2. Интуицията зад анализа на сравнителната ефективност (АСЕ)

Този раздел обяснява интуицията зад АСЕ, като използва пример с един входящ ресурс, един резултат и няколко единици за анализ (виж Таблица А2.1 и Фигура А2.1 а-в).

Таблица А2.1 Примери за входящи ресурси и резултати

Единица за управление на решения (ЕУР)[15]	Входящ ресурс (полицейски служители)	Резултат (процент на разкриваемост на престъпленията)
A	100	80
B	300	80
C	300	300
D	500	400
E	600	400
F	100	70

[14] Както беше споменато по-горе, функциите за дирекционната дистанция се използват обикновено за изследване на ефективността при наличие на нежелани резултати. Целта на тази техника е едновременно да се увеличат максимално желаните резултати и да се намалят максимално нежеланите резултати.

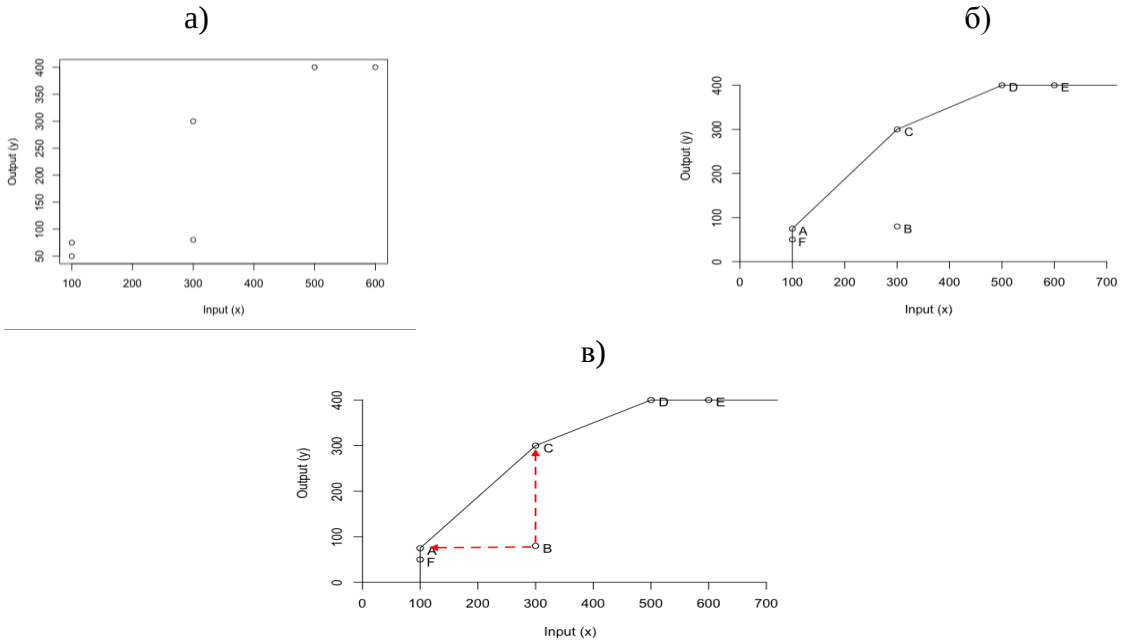
[15] ЕУР е единицата за анализ при методологията АСЕ. За целите на настоящето изследване, ЕУР са областните дирекции на полицията.

Във фигура А2.1.а, полицейското управление използва един входящ ресурс (полицейски служители по хоризонталната ос) и един резултат (процент на разкриваемост на престъпленията по вертикалната ос) въз основа на данните в таблица А2.1. Фигура А2.1.б представя границата на ефективността, получена чрез сравняване на резултатите на всички наблюдения в извадката.

Това системно сравнение (бенчмаркинг) улеснява оценката на резултатността на една единица, тъй като, вместо да се измерва резултатността по най-простия начин (резултат/входящ ресурс), оценките са представени в относителни стойности. Това означава, че всички единици в извадката се сравняват. Получените оценки дават мярка за степента, до която трябва да се подобри резултатността, за да се достигнат нивата на ефективност на звената с най-добро изпълнение в извадката.

Звената с най-добро изпълнение, които очертават границата на ефективност, са показани на фигура А2.1.б. Звената A, C, D, E и F се считат за ефективни в сравнение с B, тъй като звеното B използва повече ресурси, отколкото звената A, C и F, за да постигне резултата си. Следователно, звено B има два начина, по които може да подобри ефективността си (виж Фигура А2.1.в): може да увеличи постигнатите резултати до нивата на звено C, използвайки същия брой ресурси, или може да постигне същото нивото на резултатност чрез намаляване на броя на използваните ресурси.

Фигура А2.1. Пример за ACE[16]



ACE е особено полезен при опитите за измерване на ефективността на полицията и пожарната, тъй като позволява включването на множество входящи ресурси и получени резултати в един и същи модел.17 Оценката на ефективността е линеен програмен модел, който изчислява съотношението на претеглената сума от резултатите към претеглената сума от входящите ресурси.

[16] Този пример използва резултати и входящи ресурси, за да обясни интуицията зад анализа ACE.

[17] Полицейските сили и службите по пожарна безопасност използват множество входни ресурси за постигане на множество резултати.

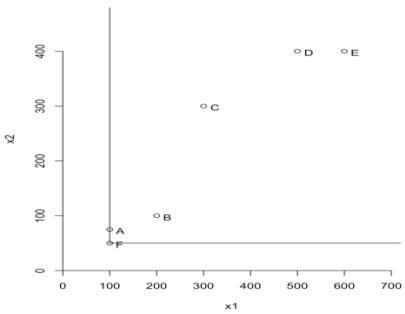
3. Анализ на ефективността на полицията в България чрез прилагане на АСЕ

За оценката на ефективността на полицията, нашият анализ използва многостепенен модел на АСЕ, ориентиран към входящите ресурси с променлива възвращаемост от мащаба.[18] Моделът, ориентиран към входящите ресурси ни даде възможност да изследваме как националната полиция на България може да поддържа същите нива на изпълнение, но при използване на по-малко ресурси. Приложихме модел с променлива възвращаемост от мащаба, тъй като предполагаме, че увеличаването на входящите ресурси води до непропорционално увеличаване на резултатите.[19] Каре А2.1 обяснява разликата между модел, ориентиран към входящите ресурси и модел, ориентиран към резултатите, а Каре А2.2 обяснява двата вида възвращаемост от мащаба, които могат да бъдат използвани в АСЕ модел.

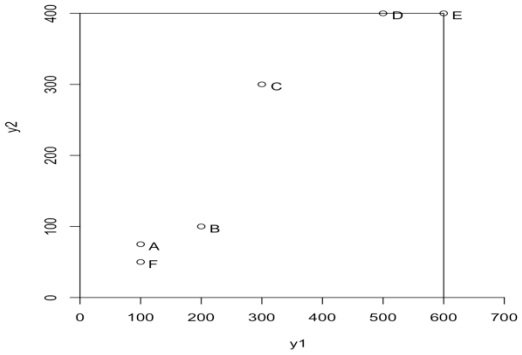
Каре А2.1. Модели на АСЕ в зависимост от ориентацията

Като цяло, моделите, ориентирани към ресурсите измерват необходимото намаление на ресурсите за постигане на същото количество резултати. (Ozcan, 2008; Thanassoulis, 2001).

Фигура А2.2. Модел, ориентиран към ресурсите



Фигура А2.3. Модел, ориентиран към резултатите



Моделите, ориентирани към резултатите измерват максималните резултати, които една ЕУР може да постигне с наличните ресурси (Thanassoulis, 2001).

Разликата между двата вида модели (Фигура А2.2 и А2.3) е генерирането на границата. При моделите, ориентирани към ресурсите, границата на най-добро изпълнение (най-голяма ефективност) се определя от тези ЕУР, които <u>намаляват максимално</u> използването на ресурси за постигане на определени резултати; и обратното – при моделите, ориентирани към резултатите границата на най-добро изпълнение се определя от онези звена, които <u>увеличават максимално</u> постигнатите резултати с определените ресурси.

[18] Този анализ е въз основа на Fried et al. (1999)

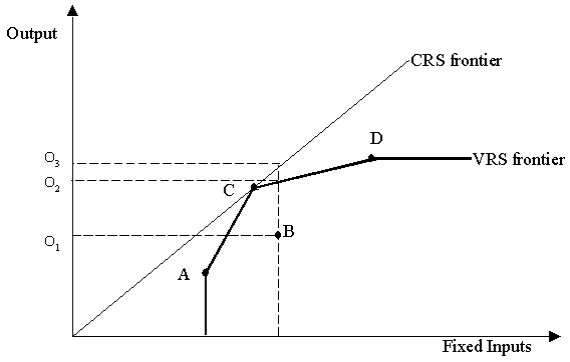
[19] Обратно, моделът с постоянна възвращаемост от мащаба предполага, че увеличаването на x ресурси води до пропорционално увеличение на резултатите. Този модел не отчита големината на анализираната единица. Това не е случая при Националната полиция на България, нито при ГД „Пожарна безопасност“, тъй като при тях размерът на ОДМВР варира значително. Следователно е важно този факт да бъде взет под внимание при провеждане на АСЕ анализ. (Sarkis, 2007)

Каре А2.2.- Възвръщаемост на мащаба в АСЕ – постоянна срещу променлива възвращаемост на мащаба

Моделът с постоянна възвращаемост на мащаба (ПВМ) предполага, че еднаквото увеличение на вложените ресурси трябва да се отрази в пропорционално увеличение на резултатите.

Моделът с променливата възвращаемост на мащаба (ПрВМ) предполага, че броят на резултатите може да варира независимо от броя на ресурсите.

Фигура А2.4. – Граници на АСЕ при ПВМ и ПрВМ



Източник: Pascoe, Kirkley, Greboval, and Morrison-Paul, 2003 г.

Използвахме четиристепенен процес за изследване на ефективността на българската национална полиция:

А) На първия етап се направи приблизителна оценка на ефективността на всяка от 27 области в България[20] като се използваха три входящи ресурса – брой полицейски служители, брой превозни средства и индекс на техниката, и един резултат[21], процент на разкриваемост на престъпленията[22] (Таблица А2.3). След това изчислихме броя на излишните или неизползваните ресурси[23] за всяка областна дирекция.

[20] София е извадена от анализа, защото се отличава от нормалните стойности в извадката и драстично промени максималните прогнозни стойности на втория етап. В резултат на това, останалите етапи на анализа биха довели до изкривени оценки.

[21] Настоящето проучване използва един резултат (процент на разкриваемост на престъпленията) поради ограничения на данните.

[22] Процентът на разкриваемост на престъпленията обикновено се използва в проучванията за ефективност, тъй като обхваща работата на полицията от момента, в който се съобщава за престъпление до влизането му в системата на наказателното правораздаване.

[23] Включват както радиални, така и нерадиални неизползвани ресурси. Радиалните неизползвани ресурси (RS) са процента на радиална експанзия (резултати) или свиване (ресурси), които една неефективна единица следва да постигне, за да стане ефективна. Изчисляват се по следната формула:

$$RS = (1 - \theta) * x$$

където θ означава ефективността, а x означава входящите стойности.

Таблица А2.3. Комбинация на ресурси и резултати в българската полиция

ОД	Полицейски служители	Автомобили	Технологичен индекс	Процент на разкриваемост на престъпленията
Благоевград	672	102	4109	0.56
Бургас	1169	176	1709	0.41
Добрич	411	72	2606	0.55
Габрово	295	55	1378	0.54
Хасково	599	99	839	0.58
Кърджали	396	68	1313	0.63
Кюстендил	385	80	1074	0.46
Ловеч	373	72	3280	0.54
Монтана	386	75	1046	0.53
Пазарджик	594	106	825	0.56
Перник	394	74	1540	0.41
Плевен	640	97	1240	0.5
Пловдив	1455	198	987	0.53
Разград	269	58	690	0.71
Русе	517	80	2225	0.58
Шумен	437	66	1433	0.6
Силистра	272	54	1405	0.72
Сливен	466	74	770	0.7
Смолян	343	68	1116	0.77
София	697	108	1230	0.56
София-град	4123	444	910	0.31
Стара Загора	823	120	1377	0.58
Търговище	290	60	851	0.7
Варна	1164	161	1183	0.39
Велико Търново	561	102	552	0.57
Видин	285	64	1110	0.63
Враца	450	100	791	0.61
Ямбол	316	71	1207	0.65

Източник: МВР.

Нерадиалните неизползвани ресурси (NRS) са останалия процент от входящи ресурси, които могат да бъдат допълнително намалени, без да се жертва резултата, след като единицата стане ефективна. Това намаление на ресурсите не се получава радиално, а по граничната крива. Изчисляват се по следната формула:

$$NRS = (1 - \theta) * x - s^{+}$$

където θ означава ефективността, x означава входящите стойности, а s^{+} означава движението на ресурсите по граничната крива (slack).

От сбора на радиалните и нерадиалните неизползвани ресурси се получава общият брой неизползвани ресурси.

Б) Вторият етап изследва въздействието на екзогенните фактори върху излишните ресурси. Регресирахме общия брой неизползвани ресурси за всеки от входящите ресурси спрямо набор от екзогенни променливи, които са извън контрола на организацията. Каре А2.3 по-долу обяснява вида на използваните модели за изследване на влиянието на екзогенните фактори върху ефективността. Тъй като една от целите на това изследване е да проучи как социално-икономическите и демографските характеристики24, които са извън контрола на българската полиция, могат да повлияят върху използването на входящите ресурси, ние използвахме регресионен модел25 за всеки от неизползваните входящи ресурси.

След всяка регресия, прогнозираните стойности показваха очакваните стойности на входящите ресурси при набора от екзогенни променливи, използвани в модела. С други думи, тези стойности показват общия брой входящи ресурси, необходими за работа в тази среда.

Каре А2.3. Влиянието на факторите на околната среда

Полицейските организации не действат изолирано и неизменно са изложени на въздействието на широк кръг от екзогенни фактори - социално-икономически, демографски и политически. Тези фактори могат и често оказват влияние върху работата на полицията. Данните от изследването показват, че при проучване на ефективността на полицията е важно да се отчетат екзогенните фактори (Barros, 2007; Goltz, 2006; Verma and Gavirneni, 2006). В зависимост от средата, в която работи полицията, ефектът от тези екзогенни фактори може да бъде по-голям в някои области, в сравнение с други. Например, последните данни от развиващите се страни в Латинска Америка и Карибите показват, че социално-икономически и демографски фактори като бедност, неравенство, високи нива на безработица и брой на младежите оказват, като цяло, отрицателно въздействие върху нивата на ефективността (Alda, 2013, 2014, 2016a, 2016b, 2017).

Първият подход използва втори етап за регресиране на резултатите от ефективността, получени в първия етап, спрямо набор от екзогенни променливи, които са извън контрола на организацията В повечето случаи има два начина, по които може да се коригира оценката на ефективността и това обикновено се прави с модели с два или повече етапа [26]. На първия етап се оценяват приблизително нивата на ефективност, а на следващите етапи анализът ги коригира спрямо екзогенните фактори.

Първият подход използва втори етап за регресиране на резултатите за ефективността, получени на първия етап, спрямо набор от екзогенни променливи, които са извън контрола на организацията (Simar and Wilson, 2011). Този подход се използва често в проучванията за ефективността на полицията. Значителен проблем при този подход е,

[24] Тези социално-икономически и демографски характеристики включват следните променливи за всяка ОД: плътност на населението, дял на младежите от 15 до 29 години, процент от населението, изложено на риск от бедност, коефициент на GINI за неравенство на доходите и ниво на престъпленията на 100 000 жители. Струва си да се отбележи, че тези променливи обхващат само ограничен брой екзогенни фактори, които биха могли да повлияят на използването на ресурси от страна на полицията в България. За съжаление, ограниченията на данните не позволиха да се включат още екзогенни фактори в моделите на регресии.

[25] Регресивните модели бяха общо три: един за полицейски служители, един за полицейски коли и един за техника.

[26] Съществуват изключения, при които може да се коригират оценките на ефективността спрямо екзогенните фактори само на един етап. Виж например Simar and Wilson (2008) и Cazals, Florens and Simar (2002).

че той измерва само ефекта на екзогенните фактори върху ефективността, но не предоставя информация за начина, по който входящите ресурси могат да бъдат коригирани, за да се подобри ефективността.

Вторият подход, който е моделът, използван в настоящия преглед, взима под внимание въпроса за коригиране на ресурсите за подобряване на ефективността. Първият етап на анализа оценява приблизително нивата на ефективност и неизползваните ресурси[27]. Вторият етап използва всеки от неизползваните ресурси [28] като зависима променлива в модела на регресия. Прогнозираните стойности на модела след това ще бъдат използвани за коригиране на входящите ресурси спрямо екзогенните фактори.

Накрая, коригираните ресурси ще бъдат използвани за оценка на нивата на ефективност. Така получените оценки за (не)ефективност ще се дължат изцяло на управленска (не)ефективност, а не на екзогенни фактори. (Fried et al., 1999).[29]

В) Третият етап от анализа изчисли целевите стойности на входящите ресурси за всеки входящ ресурс на полицията в анализа. Това беше направено чрез изваждане на всяка прогнозна стойност на ресурсите, получена на етап 2, от нейната максимална прогнозирана стойност[30] и след това беше добавена първоначалната входяща стойност:

a. $TI_j = x_j + [MAX\{\hat{S}_j\} - \hat{S}_j]$, където TI е целевата стойност на ресурсите, x_j е първоначалния ресурс, $MAX\{\hat{S}_j\}$ е максималните прогнозирани неизползвани ресурси за всеки ресурс, получени при регресията на втори етап, $\hat{S}_j$ е прогнозирания неизползван ресурс за всеки входящ ресурс на всяка ОД, получен при регресията на втори етап, а j означава ОД.
b. Целевите стойности за входящи ресурси, изчислени по формулата по-горе, представляват ресурсите, необходими за осъществяване на дейност във външна среда, които са коригирани спрямо екзогенните фактори.

Г) Четвъртата и последна част на АСЕ анализа калкулира оценки на ефективността въз основа на първоначалните стойности за резултатите [31] и целевите стойности за резултатите, получени на третия етап на модела. Получените на този етап оценки на ефективността са единствено в следствие от неефективност на управлението. Например, ако единицата остане неефективна, дори и след коригиране на входящите ресурси към влиянието на околната среда, това означава, че съществуват фактори, свързани с организационната структура и управленския процес, които влияят върху нейната ефективност. За да се отговори на това, ще бъде необходим задълбочен анализ на

[27] Неизползваните ресурси са допълнителното подобрение (увеличение на резултатите и/или намаляване на ресурсите), които са необходими, за да може една единица да стане ефективна.
[28] В този случай, анализът ще използва неизползваните входящи ресурси, тъй като те са тези, които ще трябва да бъдат коригирани с цел подобряване на ефективността.
[29] Ефектът на екзогенните фактори е разгледан в регресионния модел на втори етап.
[30] Използваме максималната прогнозна стойност на входящите ресурси, защото искаме да създадем равнопоставеност за всички единици в извадката, като вземем предвид най-неблагоприятната среда, в която полицията работи. По-лесно е дадена единица да намали ресурсите, независимо от това дали работи в среда, която е повече или по-малко благоприятна. Обратно, ако за база използваме по-благоприятна среда (минимална прогнозна стойност за всеки ресурс), за фирма, която работи в по-трудна среда, може да е трудно да коригира своите ресурси. Крайната цел при използването на най-неблагоприятната среда е, че оперативната среда не следва да се използва като оправдание за слабо представяне.
[31] Те се отнасят до стойностите на резултатите, използвани в първия етап на четиристепенната методология.

организационната структура на полицията, за да се направят необходимите корекции/реформи, които да доведат до повишаване на ефективността.

4. Анализ на ефективността на пожарната в България чрез използване на функцията за дирекционна дистанция

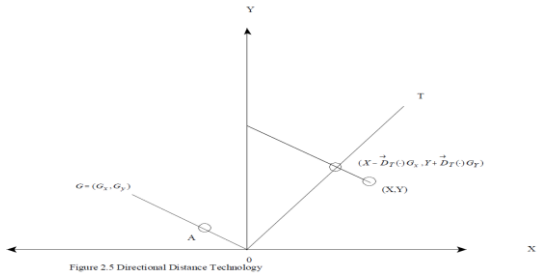
Настоящето изследване приложи функцията за дирекционна дистанция с наличие на нежелани резултати, за да определи анализа на ефективността на услугите по пожарна безопасност. Наличието на нежелани резултати в работата на една организация изисква използването на алтернативен модел на традиционния ACE. Избрахме да използваме ФДД модел за изследване на ефективността на противопожарните служби, тъй като естеството на тяхната работа - те отговарят на спешни ситуации – води както до желани, така и до нежелани резултати. Следователно, целта е да се измери как да се подобри ефективността чрез увеличаване/намаляване на желаните/нежеланите резултати. Каре А2.4 по-долу обяснява подробно тази техника.

Моделът на ФДД използва три ресурса и два резултата[32]. Използваните за анализа ресурси включват брой на служителите в пожарната, брой на превозните средства и показател за наличната техника в пожарните. Проучването използва един желан резултат и два нежелани резултата. Желаният резултат, използван в модела, включваше броя на спасените животи, а нежеланите резултати включваха както броя на пострадалите, така и броя на загиналите хора (вж. Таблица А2.4).

Каре А2.4. Ефективност при наличие на нежелани резултати с използването на ФДД

Фигура А2.6 по-долу илюстрира границата на ефективност на модела ФДД, използвайки един пример с ресурси/резултат. Линията 0, Т изобразява границата на ефективност. Следователно, всичко под тази линия (0, X) се счита за неефективно. Дирекционният вектор под функцията за дирекционна дистанция е изобразен в левия квадрант на фигура х и е представен с G = (Gx, Gy). При този модел, единицата за анализ се счита за ефективна, ако прогнозната стойност е равна на нула и се счита за неефективна, ако стойностите са по-големи от нула. Следователно, коефициент на ефективност, по-голям от нула, показва процента, с който една неефективна единица би трябвало или да разшири своите резултати или да намали своите ресурси, както и да намали нежеланите си резултати. Например, ако дадена единица получи коефициент за (не)ефективност 0,30, това би означавало, че тази единица може да увеличи своите резултати с 30 процента и да намали нежеланите си резултати с 30 процента, за да стане ефективна.[33]

Фигура А2.6. Модел ФДД



Източник: Färe and Grosskopf (2000 г.).

[32] Броят на ресурсите и резултатите, използвани в модела, беше ограничен поради ограничения на данните.

[33] Това тълкуване отразява модел, ориентиран към резултатите.

Таблица А2.4. Комбинация ресурс-резултат (желан/нежелан) за пожарната

ОД	Пожарникари	Коли	Технологичен индекс	Нежелан резултат 1	Нежелан резултат 2	Желан резултат
Благоевград	197	101	129	2	8	9
Бургас	327	141	176	5	9	9
Варна	295	132	38	8	37	30
Велико Търново	203	116	136	6	10	14
Видин	103	55	84	1	5	5
Враца	232	88	50	1	11	1
Габрово	110	60	33	2	0	6
Добрич	168	91	88	2	5	3
Кърджали	133	97	135	0	7	1
Кюстендил	125	71	92	8	8	7
Ловеч	146	74	46	6	1	6
Монтана	168	103	74	4	13	2
Пазарджик	183	102	55	2	4	11
Перник	117	59	96	2	9	1
Плевен	171	101	102	8	8	6
Пловдив	422	148	187	12	38	11
Разград	115	74	28	2	4	2
Русе	161	108	148	5	12	3
Силистра	111	64	36	3	5	11
Сливен	115	72	52	5	6	14
Смолян	167	82	54	2	2	19
София-град	665	219	161	16	43	12
София област	261	134	88	9	9	17
Стара Загора	285	119	56	8	5	0
Търговище	109	70	62	0	2	1
Хасково	218	117	107	5	18	7
Шумен	124	85	35	2	11	2
Ямбол	92	66	73	4	7	3

Източник: изчисления на екипа на Световната банка въз основа на данни на МВР.

5. Ограничения на граничните методологии

Въпреки че граничните методологии могат да бъдат много мощни инструменти за изследване и разбиране на организационната ефективност, тези методологии също имат и значителни ограничения. Настоящият раздел разглежда някои от основните ограничения на граничните методологии.

Първо, непараметричният характер на граничните методологии е в полза на крайни оценки (максимизиране на резултатите) и следователно методологиите са чувствителни към "шума" в данните. Когато се генерират граници на ефективност, всички единици под границата се считат за неефективни. В резултат на това всеки потенциален „шум“[34] в данните може да доведе до изкривени оценки. Освен това, граничните методологии са много чувствителни към наличието на липсващи наблюдения или наблюдения със стойност нула.[35]

Второ, когато се използват гранични модели за оценка на ефективността, изборът на мерки за входящи ресурси и резултати е от първостепенно значение. Изборът на променливи за анализите трябва да се извърши, като се използват множество критерии, основани на: познания за начина на функциониране на организацията, предишни изследвания и, най-важното, наличните данни. Предвид липсата на данни за организационните мерки на полицията в развиващите се страни, изборът на променливи за анализа почти винаги ще бъде ограничен от самото начало. Например, броят на използваните в настоящото проучване входящи ресурси/резултати беше ограничен поради ограничения на данните. Въпреки тези ограничения, обаче, е възможно да се измери относителната ефективност на тези организации, като се използват непараметрични методологии като АСЕ и ФДД.

Третият фактор, който следва да се има предвид при работа с данни от развиващите се страни, е ограничената наличност на данни. Колкото повече грануларност има в събраните данни, толкова по-точен ще бъде анализът, което ще позволи да бъдат направени по-точни изводи въз основа на изчисленията. Ограниченията на данните могат да бъдат разрешени, като се използват данни на по-високи нива на административна агрегация (провинция или регион, например) с подходящо обяснение за избора на стратегия. Получените оценки на ефективността обаче изискват по-нататъшно обяснение и по-задълбочено разбиране за това как организацията е структурирана и как функционира. В настоящето проучване ограниченията в данните позволиха да се направи проучването само на ниво областна дирекция.

Необходимо е също така да се вземат под внимание някои важни методологически аспекти, преди да се извърши анализ на ефективността. Поради непараметричния си характер, броят на анализираните единици влияе върху броя на използваните входящи ресурси и резултати. Методологията на АСЕ изисква броят на ЕУР да е най-малко три пъти по-голям от броя на използваните ресурси и резултати. (Barros, 2007 in Alda, 2014). Важно е да се използват мерки, които позволяват по-точно отразяване на организационната ефективност на институцията. При настоящото проучване, например, анализът на ефективността беше ограничен както от размера на извадката, така и от броя на мерките. При по-нататъшен анализ по темата, би имало многобройни ползи от по-голям размер на извадката (по-високо ниво на административна деагрегация), както и от

[34] Те включват грешка в измерването, неправилна класификация на входящите ресурси или резултати, или други стохастични фактори.

[35] Липсващите наблюдения или стойностите с нула могат да доведат до проблем без решение, което означава липсваща оценка на ефективността.

по-големи количества входящи ресурси и резултати, постигнати от полицията и пожарната. Ако имаше по-подробни деагрегирани данни на разположение за това проучване, щеше да бъде възможно в модела да се включат повече входящи ресурси/резултати.

Също така, винаги е важно да се идентифицират потенциалните крайни стойности във всяка извадка, които биха могли да доведат до изкривени приблизителни оценки на ефективността, тъй като АСЕ е чувствителна към крайни стойности и грешка при измерването, които разширяват границата навън към крайните мерки. Един от начините за разрешаване на този проблем е да се ограничат тежестите, използвани в анализа. Обаче, не се препоръчва произволно ограничаване на тежестите, тъй като то би допринесло за допълнително изкривяване на анализите. (Dyson and Thanassoulis, 1988).

Друг начин за справяне със стойностите, които се отличават от нормалните, е да се елиминират от анализа, за да се коригира въздействието на крайните стойности [36] (Andersen and Petersen, 1993; Fiorentino, Karmann, and Koetter, 2006). Този метод може да бъде подходящ, ако имаме голям брой ЕУР. Но ако броят им е ограничен, намаляването на броя на наблюденията може да не е подходяща мярка и повдига въпроса по какъв начин това намаление ще окаже влияние на цялостната относителна ефективност на останалите единици. Важно е да се вземе под внимание това ограничение и да се проучват внимателно данните при избор на АСЕ или друг вид непарамертична методология, например ФДД.

6. Заключение

Ефективността на ключови институции като полицията и службите за противопожарна безопасност, чиито услуги защитават гражданите и спомагат за спасяването на живота и собствеността им, е от основно значение при усилията на правителството за решаване на проблемите на ефективността при разпределянето на ресурсите. Поради това, използването на непараметрични методологии като АСЕ и ФДД въпреки техните ограничения и методологични недостатъци, е мощен инструмент, който може да помогне на мениджърите и служителите, разработващи политиките да идентифицират области за усъвършенстване в организацията, за да могат ресурсите да се използват ефективно и да се подобри изпълнението.

[36] Една допълнителна методология е използването на модели за супер ефективност в АСЕ. Това обаче е извън обхвата на настоящото проучване и на това техническо приложение.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. Какъв е правилният изходен показател за полицията?

Проучванията както в развитите, така и в развиващите се страни използват процента на разкриваемост на престъпленията като изходен показател за проучване на ефективността на полицейските организации (вж. например Darrough and Heineke, 1979, Thanassoulis, 1995, Nyhan and Martin 1999; Drake and Simper, 2000, Drake and Simper, 2002b, Barros, 2007 и Alda, 2014). Прегледите на разходите за полицейските организации в САЩ, Европа, Латинска Америка и Карибския район също използват процента на разкриваемост на престъпленията като предпочитан изходен показател (вж. например прегледа на публичните разходи в Мексико на Световната банка[37]).

Други прегледи на разходите, правени от Световната банка, са използвали алтернативни изходни показатели при липса на проценти за разкриваемостта на престъпленията. Например, проучването на Световната банка за публичните разходи на Перу използва като основна изходна мярка общия брой предотвратени престъпления, тъй като нямаше достатъчно налични данни за изчисляване на процента на разкриваемост на престъпленията.

Изследователите, които се занимават с проучване на полицията препоръчват използването на процента на разкриваемост на престъпленията като мярка за ефективността на полицията. Например Алперт и Мур (Alpert and Moore, 1997) предлагат използването на "данни за докладвани престъпления, арести, процент на разкриваемост и време за реакция" като мерки за продуктивността и ефективността на полицията. Спароу (Sparrow, 2015) предлага използването на процента на разкриваемост на престъпленията, времето за реакция, броя арести като мерки за полицейската ефективност.

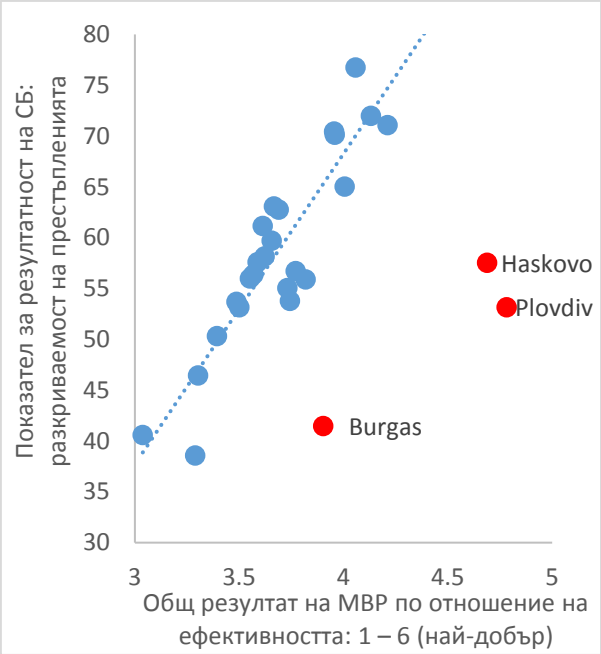
Основната причина да се използва процентът на разкриваемост на престъпленията е, че той обхваща по-цялостно процеса на работа на полицейските организации, т.е. от съобщението за извършено престъпление до повдигането (или не) на обвинение. Процесът на разкриване на престъплението може в някои случаи да включва и прокуратурата[38]. В повечето случаи, обаче, по-голямата част от работата се извършва от полицейските служители.

Предложеният в този анализ изходен индикатор силно корелира с показателя за изпълнение на МВР (Фигура А3.1) и с регистрираните престъпления, който предхожда степента на разкриваемост (индикаторът с най-голяма тежест при оценката на цялостното изпълнение на МВР) (Фигура А3.2). Следва да се обърне внимание, че трите области, които се отличават от нормалните стойности (Бургас, Хасково и Пловдив) във Фигура А3.1 имат извънредни стойности и според втория по тежест показател за ефективност на МВР - брой подадени заявления.

[37] http://documents.worldbank.org/curated/en/284151472615491033/Mexico-Public-expenditure-review

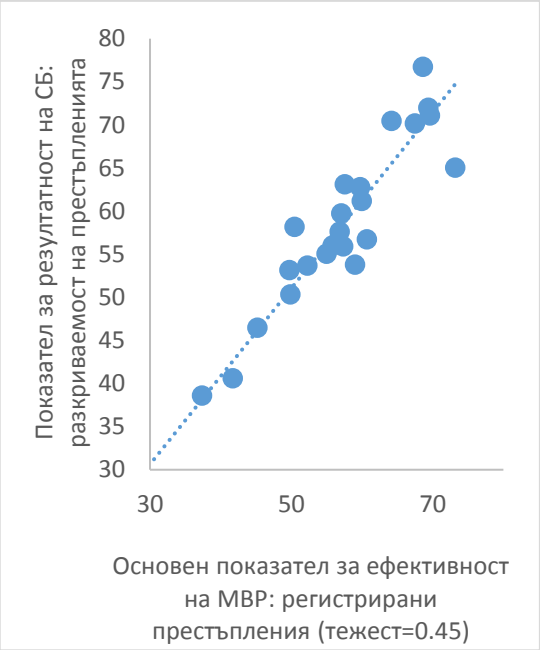
[38] Намесата на прокуратурата може да зависи от вида на престъплението.

Фигура А3.1. Изходният индикатор на Световната банка корелира с показателя за цялостно изпълнение на МВР



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.

Фигура А3.2. Индикаторът за резултатност на Световната банка силно корелира с основния индикатор за изпълнение на МВР



Източник: изчисления на Световната банка въз основа на данни на МВР.

Силната корелация предполага, че е малко вероятно констатациите на настоящото изследване да се променят значително, ако за общ показател за ефективност се използва регистрираните престъпленията вместо разкриваемостта,