



ДОКЛАД
за мониторинг на изпълнението
във връзка с проведен функционален анализ
в Общинска администрация - Девин

ПРОЕКТ „ПОДОБРЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА
ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ – ДЕВИН”

Договор № 12-11-5/09.10.2012 г. по Оперативна програма
„Административен капацитет, съфинансирана от Европейския съюз чрез
Европейския социален фонд

Приоритетна ос I „Добро управление”
Подприоритет 1.1. „Ефективна структура на държавната
администрация”
Бюджетна линия BG051PO002/12/1.1-04



Настоящият доклад за мониторинг е изготвен като част от изпълнението на проект „ПОДОБРЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ – ДЕВИН” съгласно Договор № 12-11-5 от 09.10.2012 г. по Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд Приоритетна ос I „Добро управление”, Подприоритет 1.1. „Ефективна структура на държавната администрация”, Бюджетна линия BG051PO002/12/1.1-04.

Основна цел на доклада е преглед на изпълнението на изготвения План за действие, резултат от проведения функционален анализ и оценка на устойчивостта на постигнатите резултати.

Отчитането на изпълнението на Плана за действие се осъществява по отношение на подобряване на :

- Релевантността на функциите;
- Ефективността от дейността;
- Ефикасността и икономичността на дейността.

В съответствие с изложеното по горе **конкретните задачи** на доклада включват:

- Отчитане на изпълнението на препоръките в плана за действие, по отношение постигане на конкретни резултати, изпълнение на поставени цели, съгласно утвърдените индикатори и срокове за изпълнение;
- Идентифициране на проблемни области;
- Идентифициране на конкретни препоръки за подобряване на дейността, свързана с измерване и оценяване ефикасността и ефективността от работата на общинската администрация.

Източници на информация:

- Отчети за изпълнение на плана за действие;
- Решения на общинския съвет;
- Заповеди на кмета;
- Протоколи от заседания на работната група по функционален анализ;
- Препоръки на експерти в общинската администрация;
- Разработени цели и планове по отдели;
- Справки за изпълнение на целите и плановете;
- Други източници.



Методология: Основният метод, използван при изготвяне на доклада за мониторинг е **събиране, проучване и анализ на документи и информация**, включващи документи на общинската администрация и общинския съвет, доклади, отчети, заповеди и др. документи, отнасящи се за дейността на Общинска администрация – Девин и имащи отношение към дейностите, произтичащи от функционалния анализ. Използван е и метода на **интервюто**, с цел събиране на допълнителна информация и доуточняване на възникнали в процеса на изготвяне на доклада въпроси. Интервютата са проведени по телефон с ръководители на структурни звена.

Наблюдението и експертната оценка са използвани с цел контролиране на получените чрез другите методи данни. Чрез този метод се дава възможност за задълбочено проучване на процесите и тяхната оценка, както и използване на компетентността и миналия опит на експертите.

Контекст:

При отчитане на резултатите от изпълнение на Плана за действие следва да се имат предвид следните обстоятелства:

- Утвърждаването на структурата на общинската администрация се извършва от Общинския съвет. В този смисъл, общината следва да се съобразява и да изпълнява решенията на Общинския съвет.
- Извършването на функционалния анализ и практическото прилагане на препоръките от него се извършва в период на приключване на един програмен период и изготвяне на стратегия за развитие за следващия програмен период.

Релевантност на функциите

Основните препоръки в доклада от функционалния анализ по отношение на релевантността на функциите, вертикалното и хоризонтално разположение на функциите на вътрешните звена, възможностите за организационно реструктуриране са по отношение на следните несъответствия:

- ✓ Определяне на структурните звена в зависимост от източника на финансиране, в резултат на което, в организационната структура на общината са включени други дейности и функции като функция „Здравеопазване“, а от друга страна типични за администрацията дейности като информационното обслужване напр. са извън общинската администрация;



- ✓ В структурата на общинската администрация има структурни единици, които не са нормативно регламентирани: звено, функция, дейност;
- ✓ Съществуват структурни единици, които съгл. структурата нямат ръководител;
- ✓ Отдел „Правно обслужване, стопанска дейност, общинска собственост“, част от общата администрация изпълнява и функции от специалните правомощия на кмета;
- ✓ Съществуват дейности, които биха могли да бъдат изнесени от общинската администрация и обособени в самостоятелни общински предприятия като „Общински гори и поземлен фонд“ и „БКС дейност и поддръжка общинска собственост“.

Съгласно приетия План за действие – Приложение 1 са направени следните препоръки:

- ✓ Да се подготвят изменения в структурата на общинската администрация;
- ✓ Да се утвърди нов Устройствен правилник на общинската администрация.

В доклада от функционалния анализ бяха предложени три варианта на организационна структура – първите два с обособяване на дирекции и отдели и трети вариант, близък до текущото състояние на общинската администрация с хоризонтална организационна структура и основно структурно звено „отдел“. След обсъждане с ръководството и експертите от работната група по функционален анализ е одобрен третият вариант.

Експертите от консултантската фирма изготвиха проект на структура на общинската администрация/трети вариант от Приложение 17 на доклада от ФА/, в който бяха взети предвид препоръките от доклада и посочените по горе недостатъци. В резултат на това, в новата организационна структура са разграничени общата и специализираната администрация, като е спазено нормативно изискваното съотношение между тях. Обособена е ясна организационна и йерархична подчиненост. В структурата са включени всички структурни звена, ангажирани с дейности характерни за общинската администрация и изключени онези служители /функция“ Здравеопазване“, функция „Образование“, които организационно са подчинени на други структурни единици.

Проектът на организационна структура, заедно с подробно разписание на длъжностите е одобрен от членовете на ЕПФА от Общинска администрация – Девин на 03.06.2013 г. и с докладна записка на кмета на община Девин е внесен за одобрение от Общински съвет Девин на 01.08.2013 г.



С решение 214 от 15.10.2013 г., Общинския съвет одобрява предложената от кмета структура и обща численост на персонала. Новата структура влиза в сила от 01.11.2013 г. От 01.11.2013 г. е изготвено ново длъжностно разписание на Общинска администрация – Девин. Поради известно закъснение при приемането на структурата към настоящия момент е трудно да се направят генерални изводи относно ефективността на предложените промени, тъй като срокът от един месец, в който е в сила новата структура е твърде кратък, за да се даде адекватна оценка. Логично е такава оценка да се направи на по късен етап на мониторинг на резултатите от анализа.

Въз основа на проекта за организационна структура, експертите от консултантската фирма разработиха нов Устройствен правилник. Устройственият правилник е разгледан и одобрен от членовете на ЕПФА от Общинска администрация – Девин на 22.06.2013 г. Описанието на функциите в УП следва структурните единици от организационната структура, като по предложение на работната група, беше избран подхода за по детайло описание на функциите по отдели.

Липсата на формулирана и документирана мисия, бе отчетено като сериозен недостатък по време на функционалния анализ.

В новата версия на Устройствения правилник е формулирана мисията на Общинска администрация – Девин „Мисията на Общинска администрация – Девин е да предоставя качествени обществени услуги, които да спомогнат да се повиши качеството на живот и да се удовлетворят потребностите на живеещите на територията на общината. Общинската администрация се стреми да удовлетворява нуждите на обществеността чрез създаване и поддържане на ефективни партньорства, привличане и задържане на компетентни и мотивирани сътрудници и използване на стратегическото планиране“.

С приемането на новата организационна структура и Устройствен правилник са отстранени основните недостатъци по отношение на релевантността на функциите, констатирани в доклада от функционалния анализ.

По време на функционалния анализ е установено, че в „Други дейности“ има функции, които, независимо, че покриват специалните правомощия на кмета, биха могли да се изнесат като самостоятелни дейности, извън общинската администрация, напр. като общински предприятия.

С решение на Общинския съвет 226/08.11.2013 г., по предложение на кмета на общината, е взето решение да се създаде общинско предприятие по чл. 52 от Закона за общинската собственост и е приет правилник за устройството и дейността му. Основният предмет на дейност на общинското предприятие е „сметосъбиране, сметоизвозване, почистване и поддържане на територии за обществено ползване в община Девин“.



Това решение има положителен заряд по отношение на това, че нетипични функции се извеждат извън администрацията. От друга страна би следвало да се обособят показатели за измерване на ефикасността и ефективността на дейността на новото предприятие с цел да се направи оценка на ползата от взетото решение.

Конкретни препоръки:

- ✓ След обособяване на ново предприятие „Благоустройство и комунално стопанство – Девин“, поради това, че тази дейност се извършва до момента от отдел в общинска администрация, би следвало отново да се инициира промяна в организационната структура;
- ✓ След промяна в организационната структура би следвало да се актуализира длъжностното разписание и Устройствения правилник;
- ✓ Едновременно с това, следва да се коригират длъжностните характеристики на служителите, в чиито структурни звена има промяна във функциите;
- ✓ Да се формулират показатели за оценка на ефикасността и ефективността на новото предприятие, с цел да се оцени ползата от създаването му;
- ✓ Да се анализират резултатите от направените промени в организационната структура след определен период от време /3 или 6 месеца/.

Ефективност от дейността

Ефективността от дейността се измерва чрез степента на постигане на поставените цели в администрацията. За целта е необходимо:

- Да има ясно формулирани мисия и визия;
- Да са определени дългосрочните и годишните цели на администрацията;
- Дългосрочните и годишни цели на администрацията да са обвързани с функциите и целите на звената.

Дългосрочните цели на община Девин са формулирани в следните стратегически документи:

- ✓ Общински план за развитие на Община Девин за периода 2007 – 2013 г.
- ✓ Стратегия за управление на общинската собственост на Община Девин за периода 2012 – 2015 г.;
- ✓ Стратегия за развитие на социалните услуги в Община Девин през периода 2011 – 2015 г. (вкл. годишни програми);



- ✓ Програма за развитие на туризма в община Девин юни 2007 – декември 2012 г.
- ✓ Програма за намаляване на популацията на безстопанствените кучета на територията на община Девин - 2010 – 2013 г.;

Основните проблеми, по отношение оценката на ефективността, идентифицирани в доклада от функционалния анализ са следните:

- Не всички формулирани цели в основния стратегически документ отговарят на изискванията за конкретност, измеримост, постижимост, съгласуваност и определеност във времето (критерии SMART);
- Съществуват мерки към стратегически цели, които не са свързани пряко с дейността на администрацията и нейния принос по постигането им;
- Не съществува практика за конкретизиране на целите заложи в плана на годишна база. Липсват годишни програми за реализация на общинския план за развитие, които да стъпват на ресурсно обезпечените мерки за годината;
- Няма ясно дефинирана мисия, която да се познава от служителите;
- Няма пряка обвързаност между голяма част от поставените годишни цели и стратегическите цели на администрацията;
- Годишни цели са отнесени към несъществуващи стратегически цели;
- Една част от целите не са конкретни и измерими;
- За някои цели не е точно определена времевата рамка – посочен срок за изпълнение „постоянен“;
- Няма изградена система за цялостно полагане на целите, като се следва определянето им от най-високите нива към по-ниските, т.е от стратегическите цели към целите на звената и служителите;
- Няма изградена единна система за отчетност, която да дава възможност за проследяване на процеса на отчитане от служител към ръководител на звено, от ръководител на звено към секретар, зам. -кмет, кмет;
- По отношение на стратегическата Програма за развитие на туризма в община Девин юни 2007 – декември 2012 г., не се разработват конкретни годишни програми, липсват и разписани конкретни годишни цели в тази област на политика.

Във връзка с това в Плана за действие - **Приложение 1** са формулирани следните стъпки:

- ✓ Изготвяне на Годишна програма за изпълнение на общинския план за развитие, която да е обвързана с бюджета за съответната година. Формулиране на цели на структурните звена въз основа на годишната програма;



- ✓ Въвеждане на единна система за отчитане на дейността на общинската администрация, изготвяне на годишни отчети, периодично отчитане на резултатите от изпълнението на Общинския план за развитие;
- ✓ Оптимизиране на процесите и комуникацията в общинската администрация, чрез актуализиране на вътрешните правила за организация на административното обслужване и разработване на вътрешни правила за управление на риска.

С приемането на Устройствения правилник, както бе споменато по горе, беше формулирана мисия на общинската администрация. Добре формулираната мисия, когато е позната и осмислена от работещите в администрацията е предпоставка за по добро изпълнение на всички дейности и в частност за разработване на обосновани дългосрочни и краткосрочни цели, както на администрацията като цяло, така и на нейните структурни звена и на отделните служители. Първата стъпка – формулиране на мисия в Общинска администрация – Девин е направена. Необходимо е да се положат усилия, тя да бъде позната и осмислена от всички служители.

Положено е началото на оптимизиране на процеса на целеполагане в общинската администрация. На работна среща на членовете на ЕПФА на 18.08.2013 г. , в която участват всички ръководители на структурни звена е направена актуализация на годишните цели , поставени са цели по отдели, определени са показатели за измерване на резултатите от изпълнението на годишните цели.

При формулирането на целите прави впечатление, че някои от целите имат характер на ежедневно изпълнявани дейности с постоянен срок на изпълнение. Други от целите са задължения, формулирани в Устройствения правилник. Все още има цели, които не са конкретни и измерими. Поради това, че Устройствения правилник е в сила от м. ноември, трудно е да се прави връзка между формулираната мисия и актуализираните по рано цели.

Известно неудобство съществува поради факта, че 2013 г. е последната от програмния период, а дейностите, резултат от функционалния анализ следва да се осъществят във втората половина на годината. Поради това, въпреки някои недостатъци при определяне на целите следва да се отчете положителна тенденция за формулиране на показатели за измерване на целите.

Документирани са правила относно начина на целеполагане в раздел II „Цели на Общинска администрация – Девин“ от „Вътрешни правила за управление на риска в община Девин“. Въпрос на време е да се прецени ползата от тях и как точно ще се приложат на практика.



По отношение оптимизиране на процесите и комуникацията между звената в администрацията важна стъпка е направена с актуализирането на Вътрешните правила за организация на административното обслужване и разработване на вътрешни правила за управление на риска. Тъй като управлението на риска има пряко отношение към постигане на целите, от изключително значение е да се проследи на следващ етап начина на прилагане на „Вътрешните правила за управление на риска в община Девин“ и да се оцени ефективността от прилагането им. Прилагането на практика на правилата за управление на риска би могло значително да подобри процеса на целеполагане и постигане на целите.

От друга страна, тъй като в момента се подготвят стратегическите цели за следващия програмен период, това е добра възможност при изготвянето им да се вземат предвид всички препоръки от доклада за функционален анализ с цел постигане на по висока ефективност при поставяне и изпълнение на целите в общинската администрация. Необходимо е след приключване на годината да се подготвят отчети по изпълнението на всички дейности не само за последната година, но и за изминалия програмен период, като всички недостатъци и проблеми се вземат предвид при поставяне на целите за следващия програмен период и в частност за следващата година.

Конкретни препоръки:

- ✓ Необходимо е мисията на общинската администрация да бъде разяснена сред служителите и осъзната от тях;
- ✓ След приключване на годината, да се подготвят отчети за дейността по отдели и за администрацията като цяло;
- ✓ Формулираният ред за целеполагане да се прилага през следващата година, като поставянето на цели задължително да бъде обвързано с ресурси, предвидени в бюджета за следващата година;
- ✓ Да се положат усилия за по голяма прецизност при определяне на целите. Те да бъдат обвързани директно със стратегическите цели, да отговарят на изискванията за конкретност, измеримост, постижимост, съгласуваност и определеност във времето (критерии SMART);
- ✓ Формулираните по структурни звена цели да бъдат конкретизирани и тяхното изпълнение на бъде възложено на конкретни служители под формата на индивидуални цели и задачи.



Ефикасност и икономичност на дейността

Ефикасността от дейността може да бъде оценена чрез:

- Изясняване на показателите, които администрацията използва за измерване на резултатите от дейността, използваните ресурси и ефикасността (съотношението между резултати и разходи)
- Оценка на постигнатите резултати, направените разходи и съотношението между тях по отделни звена, функции, програми и др.

Основни недостатъци, констатирани в доклада от функционалния анализ по отношение на ефикасността са по отношение на това че:

- Идентифицирани са 2 функции, които не са осигурени с човешки ресурси. В резултат на това значителна част от работното време на някои ръководители е ангажирана с спомагателни функции;
- Отчетността в общината не е формализирана и структурирана, така, че да се проследят резултатите спрямо планираните цели;
- Поради структурните промени и невъзможност да бъдат съпоставени данните от различни периоди, е трудно да се установи ефикасността и икономичността на изразходваните средства и да се прецени дали с по малко ресурси са постигнати по добри резултати или напротив, техният размер е бил недостатъчен за постигане на желаните резултати.

Главна задача, заложена в плана за действие по отношение на ефикасността е:

- ✓ Да се въведе практика за ежегодно отчитане на ефикасността от дейността на общинската администрация там, където е възможно, чрез предварително формулиране на показатели за измерване на ефикасността, събиране на информация и съпоставяне на постигнатите резултати през различни периоди от време;
- ✓ Да се идентифицират показатели за измерване на резултати и процеси по структурни звена.



В изпълнение на горепосочените дейности, на работна среща на членовете на ЕПФА на 15.09.2013 г. са обсъдени и формулирани показатели за измерване на ефикасността на процесите в Общинска администрация – Девин.

Като положителна стъпка при изпълнение на дейността може да се отчете формулирането на такива показатели, които са база за събиране на статистически данни с цел тяхното анализиране.

В същото време, необходимо е по голяма прецизност при определяне на самите показатели, така, че те действително да дават полезна информация и да служат като измерител на ефикасността. Препоръчително е показателите да отразяват съотношения, които да могат да бъдат количествено измерени. Напр. показателят „сключени договори по програми за временна заетост“ сам по себе си като цифра не ни дава никаква полезна информация, освен възможността да се отчете абсолютно нарастване или намаляване на тези договори. Би било по полезно да се види съотношението между броят на безработните/тези, които са потенциални участници в тази програма/ и сключените договори. По този начин за два периода може да се проследи процентът на обхванатите от програмата лица и да се види дали тенденцията е положителна или отрицателна. Ако оценяваме само сключените договори, не бихме могли да видим какви са причините напр. за тяхното намаление, възможно е това да е намаление на броя на безработните, което всъщност е положително явление. Същото се отнася и за показателят „Брой разгледани заявления за подпомагане с еднократна парична помощ“ - броят разгледани заявления не ни дава никаква информация, ако не сме наясно колко са нуждаещите се от такава помощ. От така формулираните показатели могат да бъдат дадени много подобни примери, затова е необходимо те да бъдат преразгледани, за да може през следващата година, да се проследи наистина ефекта от прилагането им.

Конкретни препоръки:

- ✓ Да се преразгледат формулираните показатели за ефикасност, с цел тяхното прецизиране, така, че да отразяват съотношения, а не абсолютни стойности.

Обобщени изводи:

- Заложените в Плана за действие препоръки и конкретни дейности по отношение на релевантността на функциите са напълно изпълнени, макар и след предвидените в плана срокове. Към настоящият момент е в сила нова организационна структура, ново длъжностно разписание и нов Устройствен правилник;



- Поради създаване на общинско предприятие ще се наложи нова промяна в организационната структура и всички произтичащи от това документални и структурни промени;
- Новите Вътрешни правила за организация на административното обслужване и вътрешни правила за управление на риска са утвърдени и внедрени в администрацията, макар също със известно закъснение спрямо предвиденото в Плана за действие; към настоящия момент, тези правила са в сила.
- След приемане на Общинския план за развитие за следващия програмен период, следва да се формулират годишни цели за администрацията като цяло, по структурни звена и по отделни служители;
- Формулирани са показатели за ефикасност, но е добре те да бъдат усъвършенствани и подобрени;
- Необходимо е да се направи цялостен годишен отчет за дейността на общинската администрация;
- Поради кратките срокове на действие на приложените мерки, трудно би могло да се даде категорична оценка за ефикасността и ефективността от прилагането им, затова, те следва да бъдат оценени на един по късен етап, в следващ доклад за мониторинг.

Използвани документи:

1. Докладна записка от Кмета на община Девин от 01.08.2013г.
2. Ежегодни цели на Общинската администрация – Девин за 2013 г.
3. Таблица с показатели за измерване на ефикасността на процесите в Общинска администрация – Девин
4. Приемо-предавателни протоколи от работни срещи на ЕПФА
5. Решение 214/15.10.2013 г. на Общински съвет – Девин
6. Решение 226/08.11.2013 г. на Общински съвет – Девин
7. Заповеди на кмета на община Девин: РД-09-271/28.06.2013 г., РД-09-272/28.06.2013г., РД-09-406/23.10.2013г., РД-09-407/23.10.2013г., РД-09-415/29.10.2013г., РД-09-416/29.10.2013г., РД-09-417/29.10.2013г., РД-09-434/07.11.2013г.
8. Други



Приложение 1

План за действие

Препоръка	Очакван резултат/ цел	Дейности (стъпки)	Индикатор за изпълнение	Срок за изпълнение	Отговорник	Необходими ресурси
Оптимизиране на структурата на общинската администрация						
Да се подготвят изменения в структурата на общинската администрация	Ясна организационна и йерархична подчиненост. Ясно разграничение между обща и специализирана администрация	1.Изготвяне на проект на организационна структура 2.Вземане на управленско решение за евентуална структурна промяна	Решение на ръководството на администрацията	30.06.2013г.	Кмет	20 работни дни
Да се утвърди нов Устройствен правилник на общинската администрация	Извеждане на нетипични за общата администрация функции. Избягване на прекаленото детайлизиране, ясно разграничение между функции и дейности	1.Да се иницира промяна в Устройствения правилник 2.Да се изготви проект на УП	Одобрени изменения в Устройствения правилник	30.06.2013г.	Кмет	20 работни дни
Изготвяне на цялостна система за целеполагане и отчитане на резултатите, оптимизиране на процесите						
Изготвяне на Годишна програма за изпълнение на общинския план за развитие	Формулиране на конкретни дейности за изпълнение на Общинския план за развитие, за една година и обвързване с бюджета	1.Определяне на цели на общинската администрация (Дефиниране на цели на структурните звена) <i>/Като добра практика може да се използва разработване на програмен бюджет./</i>	Изготвена Годишна програма, изработване на годишни планове с цели, мерки, дейности, срокове и ресурси за администрацията като цяло и на структурните звена	декември 2013	Началници на отдели	20 работни дни



Да се идентифицират показатели за измерване на резултати и процеси по структурни звена	Измерими резултати в различните области на политика	1. Определяне на конкретни показатели и поставяне на целева стойност на всеки индикатор 2. Одобряване на показателите и въвеждане в изпълнение	Разработени целеви стойности по индикаторите за годината. Събиране на информация по съответни индикатори	декември 2013	Началници на отдели	В рамките на ресурсите по изготвяне на Годишната програма
Да се въведе единна система за отчитане на дейността на общинската администрация	Отчитане на резултати, проследяване на тенденции. Обвързване на резултатите с планирането на бюджета	1. Годишни отчети за дейността на всяка структурна единица. Отчитане по конкретни показатели. 2. Годишен отчет за дейността на администрацията 3. Периодично отчитане на резултати по изпълнение на общински план за развитие.	Изготвени годишни отчети. Отчет на кмета	януари 2014	Секретар Кмет	В рамките на ресурсите по изготвяне на Годишната програма
Да се въведе практика за ежегодно отчитане на ефикасността от дейността на общинската администрация там, където е възможно	Измерване на ефикасността от дейността на общинската администрация	1. Предварително формулиране на показатели за измерване на ефикасността 2. Събиране на информация. Съпоставяне на постигнатите резултати и разходи	Изготвени годишни отчети /за определени показатели или структурни звена може и на по кратък период/	март 2014	Н-к отдел БФИР	В рамките на ресурсите по изготвяне на Годишната програма



Оптимизиране на процесите и комуникацията в общинската администрация.	Подобряване на организацията на работа, измерване на удовлетвореността и подобряване на комуникацията с клиентите. Осигуряване на съответствие със нормативните документи	1.Актуализиране на Вътрешни правила за организация на административното обслужване 2.Разработване на Вътрешни правила за управление на риска	Разработени 2 бр. вътрешни документи	юли 2013 г.	Секретар	25 работни дни
---	---	---	--------------------------------------	-------------	----------	----------------

Забележка: Препоръчваме дейностите свързани с целеполагане и отчитане, да бъдат извършени след приемане на Общински план за развитие за новия програмен период.