



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората



Bulgarian
Consultancy
Organization

РЕЗЮМЕ

ОТ ДОКЛАД

**ОТ ПРОВЕДЕН ФУНКЦИОНАЛЕН АНАЛИЗ НА ОБЩИНСКА
АДМИНИСТРАЦИЯ**

СОПОТ

Март 2014



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект:

„Оптимизиране структурата и работата на Общинска администрация Сопот за постигане на ефективност, ефикасност и избягване на дублиращи се функции“

Източник на финансиране:

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:

BG051P0002/13/1.1-07

Бенефициент:

община Сопот

Изпълнител:

Обединение „БКО - Евроланс“



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Съдържание

Съдържание.....	1
1. УВОД.....	2
1.1 ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ФУНКЦИОНАЛНИЯ АНАЛИЗ.....	2
1.2 ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕ НА ФУНКЦИОНАЛНИЯ АНАЛИЗ	3
1.3 ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ.....	3
1.4 КРАТКО ОПИСАНИЕ НА МЕТОДОЛОГИЯТА.....	3
2. ОБОБЩЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ АНАЛИЗА НА ТЕКУЩОТО СЪСТОЯНИЕ.....	8
3. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ОБЛАСТИ ЗА ПОДОБРЕНИЕ И КОНКРЕТНИ ПРЕПОРЪКИ	10



1. УВОД

1.1 Цели и задачи на функционалния анализ

Настоящия доклад представя резултатите от проведения функционален анализ в общинска администрация – Сопот.

Основната цел на функционалния анализ е въз основа на изследване и оценка на релевантността на функциите, ефективността, ефикасността и икономичността на дейността на общинска администрация Сопот да се оптимизира структурата и организационното развитие и да се повишат ефективността, ефикасността и икономичността на общинската администрация, както и да се избегнат дублиращи се функции на административни структури, като това следва в съответствие с действащото законодателство.

Задачите, необходими за изпълнение на основната цел на анализа се свеждат до:

- Препоръки и план за оптимизиране на функциите и организационното структуриране на общинската администрация – извеждане извън администрацията на нетипични функции, премахване на излишни и дублиращи се функции, закриване и/или преструктуриране на звена, по-добро разпределение на функциите между звената, по-прецизно дефиниране на функциите на звената.
- Препоръки и план за подобряване на ефективността от дейността на общинската администрация – прецизиране на формулировките на мисията и визията на администрацията, подобряване формулировката на целите на администрацията и на нейните звена с оглед спазването на изискванията за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето, подобряване степента на изпълнение на целите на администрацията и нейните звена.
- Препоръки и план за подобряване на ефикасността и икономичността – прецизиране на показатели за измерване на постигнатите резултати, използваните ресурси и съотношенията между тях, определяне на възможности за по-икономично използване на ресурсите (финансови и човешки) и за подобряване на резултатите от дейността на общинската администрация.
- Мониторинг върху провеждането на функционалния анализ и информиране на заинтересованите страни за резултатите от него.

Основните етапи за провеждане на функционален анализ в отделна административна структура, определени в съответствие с добрите практики в развитите страни, включват:

Етап 1: Планиране и подготовка на функционалния анализ;



- Етап 2:** Провеждане и приключване на функционалния анализ;
- Етап 3:** Мониторинг, преглед и публичност на изпълнението.

1.2 Ограничения при провеждане на функционалния анализ

Функционалният анализ е ограничен в рамките на общинската администрация, без да се изследват функциите на кметствата и на второстепенните разпоредители към общината.

1.3 Очаквани резултати

Очакваните резултати след провеждане на функционалния анализ са извеждани на:

- Констатации и изводи за силните и слаби страни на: областите на политиката и правомощията; релевантността на функциите; ефективността на дейността; ефикасността и икономичността на дейността.
- Идентифицирани области на подобрене по отношение на: областите на политиката и правомощията; функциите и организационното структуриране; ефективността; ефикасността и икономичността.
- Формулирани предложения за: промени в областите на политиката и правомощията; промени в структурата и функциите; подобряване на ефективността; подобряване на ефикасността и икономичността.
- Оценка на адекватността на организационно-управленската структура на общинската администрация с решаваните от общината задачи и с промените, свързани с оптимизацията на структурата.

1.4 Кратко описание на методологията

Настоящият функционален анализ е разработен в съответствие с изискванията за съдържание, заложи в Единната методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация и Наръчника за прилагане на Единната методология за провеждане на функционален анализ.

Методите, използвани за извършване на този анализ са:

- Събиране, проучване и анализ на документи и информация, с цел установяване на правомощията на органа на власт, функциите на общинската администрация, поставените цели, постигнатите резултати и ресурси, които са използвани. Пълният списък от разглежданите документи е представен в **Приложение № 1**.
- Анкетни проучвания чрез предварително разработени въпросници за



ръководители и служители. Въпросниците бяха изпратени до предварително дефинирана извадка от служители на експертни позиции – 32 служители. Резултатите от проведените анкетни проучвания са представени в **Приложение № 2**.

- Провеждане на интервю с общо 27 служители (6 човека на ръководни длъжности; 16 служители в Дирекция “Специализирана администрация” и 5 служителя от Дирекция “Обща администрация”) в рамките на общата и специализираната администрация. Интервютата бяха структурирани с фокус събиране на допълнителна информация по въпроси, свързани с дейността на съответния служител, полагането на цели, отчитането на дейността и резултатите, натовареност на служителите и ресурсна обезпеченост на звеното.
- Провеждане на две фокус групи, с представители на вътрешни заинтересовани страни (служители в Общинска администрация Сопот) и с представители на външни заинтересовани страни (НПО, общински дружества, предприятия, бизнес, представители на Общински съвет Сопот). По време на фокус-групите бяха дискутирани теми по предварително изготвен сценарий от екипа на външния изпълнител, както следва:
 - **Тема 1:** Обезпечаване на функциите на общината с достатъчно и подходящ персонал
 - **Тема 2¹:** Качество и надеждност на комуникациите и координацията в администрацията на Община Сопот и с външни администрации и/или организации при изпълнението на функциите
 - **Тема 3:** Информирание на ползвателите на услуги за предоставяните услуги и постигнати резултати; удовлетвореност на потребителите
 - **Тема 4:** Оценка и самооценка на предоставяните услуги от общината
 - **Тема 5:** Осигуреност с ресурси, компетентност и подготовка на служителите, натовареност
 - **Тема 6:** Препоръки и предложения
- Наблюдение и експертна оценка на резултатите от анкетните проучвания, интервютата и фокус групите.

¹ Тема 2 е част от сценария на фокус-група с вътрешни заинтересовани страни, в която се включват представители на Общинска администрация (ръководни длъжности и служители в Дирекция “Специализирана администрация” и Дирекция “Обща администрация”). Посочената тема не е обсъждана във фокус-група с външни заинтересовани страни, поради специфичността и ограничеността на информация, която пряко касае вътрешната дейност на Общинска администрация.



Конкретните **задължения** бяха определени както следва:

- комуникиране на целта и обхвата на функционалния анализ със заинтересованите страни;
- определяне на служителите, които ще попълват въпросника, на база посочената от екипа на консултанта извадка;
- координиране процеса по попълване на въпросниците, организиране и провеждане на интервюта и фокус групи – уведомяване и осигуряване на участието на определените служители;
- координиране при организирането и провеждането на работни срещи между членовете на екипа;
- спазване на сроковете и обхвата на дейностите по съгласувания работен план;
- осигуряване на необходимите документи, изисквани от екипа на консултанта;
- участие при съгласуване на плана за действие.

Задълженията на екипа, провеждащ функционалния анализ са:

- участва в дефинирането на заинтересованите страни на функционалния анализ;
- разработва списък с необходими документи за провеждане на функционалния анализ;
- определя служителите от административната структура, до които да бъдат изпратени въпросниците;
- анализира резултатите от попълнените въпросници;
- определя служителите, с които да се проведат интервюта и фокус-групи и провежда интервютата и фокус групите;
- анализира текущото състояние на административната структура по отношение на релевантността на функциите, на ефективността и на ефикасността от дейността;
- идентифицира области за подобрения въз основа на констатациите и изводите от анализа на текущото състояние, както и визията за бъдещото развитие на административната структура, добри практики;
- формулира конкретни препоръки за подобрение на съответните идентифицирани области;
- обсъжда с екипа от страна на административната структура препоръките за подобрение и разработва план за действие.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Плана за изпълнение включваше следните основни стъпки:

- Конкретни мерки за **превенция на евентуална съпротивата** и осигуряване на максимално съдействие от страна на общинската администрация с цел плавното и безпроблемно въвеждане на налагащите се промени, за осигуряване на максимална подкрепа и съдействие от страна на служителите в администрацията в процеса по провеждане на функционалния анализ и последващото изпълнение на препоръките от анализа:
 - **събиране, проучване и анализ на документи** и информация, с цел установяване на правомощията на органа на власт, функциите на общинската администрация, поставените цели, постигнатите резултати и ресурси, които са използвани;
 - **анкетни проучвания** чрез предварително разработени въпросници за ръководители и служители - въпросниците се съгласуваха с община Сопот и се разпратиха до предварително дефинирана извадка от служители на общинска администрация Сопот, в това число и служители на ръководни длъжности - анкетирани 32 служители;
 - провеждане на **интервю** с общо 27 служители (6 човека на ръководни длъжности; 16 служители в Дирекция "Специализирана администрация" и 5 служителя от Дирекция "Обща администрация") в рамките на общата и специализираната администрация - интервюта се структурираха с фокус върху събиране на допълнителна информация по въпроси, свързани с дейността на съответния служител, полагането на цели, отчитането на дейността и резултатите, натовареност на служителите и ресурсна обезпеченост на съответната структура;
 - провеждане на две **фокус групи** - една с представители на вътрешни заинтересовани страни (служители в Общинска администрация Сопот) и една с представители на външни заинтересовани страни (НПО, общински дружества, предприятия, бизнес, представители на Общински съвет Сопот). По време на фокус-групите бяха дискутирани теми по предварително изготвен сценарий от екипа на външния изпълнител, относно: обезпечаване на функциите на общината с достатъчно и подходящ персонал; качество и надеждност на комуникациите и координацията в администрацията на Община Сопот и с външни администрации и/или организации при изпълнението на функциите (тази тема е дискутирана в първата фокус-група, предвид специфичността и органичеността на информацията, която пряко касае вътрешната дейност на администрацията); информирание на ползвателите на услуги за предоставяните услуги и постигнати резултати; удовлетвореност на потребителите; оценка и самооценка на предоставяните услуги от общината; осигуреност с ресурси, компетентност и подготовка на служителите, натовареност; препоръки и предложения;
 - темите се фокусираха върху съответните структури (две дирекции и един сектор), взаимодействието им при изпълнение на съвместни задачи, комуникацията и координацията, полагането на цели и отчетността, работното натоварване на служителите, връзка между изпълняваните



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

задачи и заложеното в нормативната уредба, прилагана в община Сопот и връзката между изпълняваните задачи и заложеното в структурата и длъжностните характеристики на съответните служители (звена);

→ *провеждане на **наблюдение** от страна на екипа на изпълнителя с цел добиване на експертни наблюдения относно идентифицирането и анализа на визията на административната структура, т.е. на вижданията за бъдещото ѝ развитие в различни направления и определяне на областите и предложенията за подобрения.*

- **Информационна кампания** сред всички служители в общината за дейности в рамките на проекта. На етапа подготовка и приключване на функционалния анализ на общинска администрация Сопот и с цел информиране на служителите в администрацията, относно дейностите по проекта беше проведено еднодневно обучение, което предостави информация на служителите относно същността на функционалния анализ и последващите стъпки по неговото изпълнение. Освен обучението и с цел съгласуване със вътрешните и външните заинтересовани страни на структурата на община Сопот, постигане на консенсус относно инструментите за постигане на по-голяма ефективност и избягване на дублиращи се функции и други, се проведеха периодични работни срещи.



2. ОБОБЩЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ АНАЛИЗА НА ТЕКУЩОТО СЪСТОЯНИЕ

СИЛНИ СТРАНИ	СЛАБИ СТРАНИ
РЕЛЕВАНТНОСТ	
<ul style="list-style-type: none"> → Функциите на звената в общата администрация осигуряват всички основни области от правомощията на кмета като ръководител на общинската администрация. → Функциите на дирекциите са ясни и изпълними. → Служителите са наясно с функциите си, като същите са подробно описани в длъжностните им характеристики. 	<ul style="list-style-type: none"> → Наличие на разнородни функции в рамките на дирекция “Специализирана администрация”, без структурно обособяване. → Наличие на дублиращи се функции в двете дирекции (покриващи обща и специализирана администрация). → Възможно преструктуриране, което може да бъде направено при възможност за разширяване на състава от страна на администрацията, → Функциите в Дирекция “Специализирана администрация” са недостатъчно обезпечени с персонал, предвид факта, че един служител изпълнява няколко разнородни области на функции – например “Старши експерт – образование, култура и здравеопазване”.
ЕФЕКТИВНОСТ	
<ul style="list-style-type: none"> → 	<ul style="list-style-type: none"> → Община Сопот няма формулирана мисия и визия. → На този етап липсва Общински план за развитие на Община Сопот (с разписани мисия, визия, цели, области на политики, мерки, количествено измерими индикатори, които описват заложените мерки в общинския план за развитие). → Липсват годишни програми (ГОП) за изпълнение на общинския план. → Липсват годишни отчети за изпълнението на мерките и постигането на целите, заложен в Общинския план за развитие и Годишните



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

	програми.
ЕФИКАСНОСТ	
→	<ul style="list-style-type: none">→ На база на данните от трите години (2010 – 2012 г.) се оформя тенденция към намаляване на приходите с общински характер, което може да се окаже пречка за реализиране на инвестиционни намерения със собствени средства.→ Общинската администрация не разполага с индикатори за измерване на резултатите. Няма разработени Годишни планове, които да са обвързани с конкретни цели и индикатори за тяхното отчитане. Не се провеждат годишни отчети на общината, които да дават възможност за извеждане на резултати изразени в количествени параметри.→ Общинската администрация не наблюдава специални показатели за съотношение между резултати и разходи. Това на практика означава, че не се оценява систематично ефикасността от дейността.→ Липсата на еднородни данни за постигнатите резултати от общината не дава възможност за анализ на икономичността от нейната дейност.



3. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ОБЛАСТИ ЗА ПОДОБРЕНИЕ И КОНКРЕТНИ ПРЕПОРЪКИ

ОБЛАСТИ ЗА ПОДОБРЕНИЕ	КОНКРЕТНИ ПРЕПОРЪКИ
РЕЛЕВАНТНОСТ	
<p>ПРОМЕНИ В ОРГАНИЗАЦИОННАТА СТРУКТУРА НА ОБЩИНА СОПОТ</p>	<ul style="list-style-type: none"> → В следствие на анализа е установено смесване на функциите на общата и специализираната администрация. Следва да се прецени дали е възможно да се направи реорганизация на структурата на администрацията, като се следи съотношението на бройките служители в обща и специализирана администрация, за да бъдат спазени изискванията на чл. 12 на НПКДА. → Вслучай, че в бъдеще е налице възможност за увеличение броя на служителите в общинска администрация Сопот е допустимо обособяване на отдели. Например - в рамките на Дирекция “Специализирана администрация” може да се обмисли възможността за обособяване на отдели, обхващащи близки по област дейности. За да отговори на нормативните изискванията за числеността – персонала на отдела трябва да е не по-малко от 4 щатни бройки при общини с население до 50 000 души. → За по-добрата организация на работата и обособяване на близки по дейност и области на отдели, а и с цел покриване на всички функции, характерни за администрация с достатъчно персонал, би могло да се обсъди като възможност за увеличаване броя на служителите в администрацията или outsource на част от функциите на администрацията. → Актуализация/ промяна/ прецизиране на Устройствения правилник на Общинска администрация Сопот.
ЕФЕКТИВНОСТ	



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

<p>ПЛАНИРАНЕ И ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ЦЕЛИТЕ</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Да се разработи Общински план за развитие на Община Сопот за периода 2014 – 2020 г. → Да се разработи ясна и точна формулировка на мисията и визията на общинската администрация → Да се определят количествено измерими индикатори за стратегическите цели на общината и да се заложат в новия общински план за развитие → Да се определи работна група за изпълнение на мерките от общинския план за развитие → Ежегодно да се подготвят годишни програми за изпълнение на плана. → Да се изготвят годишните цели на администрацията в съответствие с годишните програми за изпълнение на общинския план за развитие (и другите стратегически и програмни документи). → След разработване на Общински план за развитие 2014 – 2020 г. – актуализация на действащите документи (наредби, правилници, стратегии и т.н.) на местно ниво, с цел съответствието им с определените приоритетни области на политики.
<p>СИСТЕМА ЗА ЦЕЛЕПОЛАГАНЕ И ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЦЕЛИТЕ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Да се разработи процедура за годишно целеполагане в общинската администрация на различните ѝ нива. → Да се изготвят годишни работни планове за всеки служител, съдържащи конкретни показатели за измерване степента на изпълнението на поставените цели и задачи. → Да се разработят годишните цели на дирекциите/звената в община Сопот.
ЕФИКАСНОСТ	
<p>ПОДОБРЯВАНЕ НА КОНТРОЛА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЦЕЛИТЕ</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Формализиране на процеса по отчетност на постигнатите резултати по годишни цели
<p>ВЪВЕЖДАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ ЗА ЕФИКАСНО УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Въвеждане на система от индикатори за измерване на годишното изпълнение на постигнатите резултати