

Възможности за усъвършенстване на административните процеси в местната администрация

Катя Кирилова*

Резюме: В статията се представят резултатите от проведено анкетно проучване сред общински администрации по въпросите на работните процеси и тяхната дигитализация. Последователно са разглеждани теоретичните основи на проблема, както и методиката и етапите на проведеното проучване. Научното изследване акцентира върху връзката и зависимостта между работните процеси и електронизирането на предоставяните от местните администрации услуги за гражданите и бизнеса. Разработена е анкетна карта от 12 въпроса, която е разпространена чрез интернет платформа до всички общини на територията на Република България. Получените анкетни карти с отговори са обработени и е извършен съответен статистически анализ. Резултатите от него са анализирани и на тази основа са формулирани съответни изводи. Резултатите от изследването могат да се използват като основа за усъвършенстване на административните процеси в местната власт.

Ключови думи: административно обслужване, работни процеси, информационни технологии.

JEL: H7, C8.

*Катя Кирилова е доктор, доцент в катедра „Публична администрация“ на УНСС.

Въведение

Административното обслужване на гражданите и бизнеса, което се предоставя от общинските администрации, е важна, сложна и отговорна задача. През последното десетилетие бе отделен значителен финансов ресурс както на местно, така и на централно ниво за създаване и внедряване на нови електронни услуги и обезпечаване на протичащите процеси на дигитализация. Много важна задача в този процес е анализирането и моделирането на съответните работни и административни процеси като основа за постигане на по-добро ниво на управление. При реализирането на настоящото изследване се поставя ограничението да се анализират само характеристиките на начина на протичане на административните процеси в проучените общински администрации. По този начин неговата основна цел е, на основата на емпиричното изследване и анализ на резултатите от него, да се формулират насоки за развитие и усъвършенстване в начините на протичане и управление на административните процеси на местно ниво. Дефинираната основна цел на изследването дава основания да се определят следните подцели, а именно:

- обработка на резултатите от проведеното анкетно проучване сред общинските администрации и осигуряване на условия за провеждане на статистически анализ;

- анализ на двумерни разпределения на получените отговори от анкетираните общини с оглед характеризиране на особеностите и причинно-следствената връзка между административните процеси и административните услуги на местно ниво;

- формулиране на изводи и насоки за усъвършенстване на методичния инструментариум и подходите за управление на административните процеси в общините.

Резултатите от проведеното изследване могат да се използват при търсене на подходи за реинженеринг на административните процеси в общинските администрации с оглед проектиране, изграждане и внедряване на нови дигитални услуги.

1. Теоретични постановки

Теоретичните основи на административното обслужване и работата на администрацията са широко нормативно регулирани. Основни постановки по тази проблематика могат да се открият в Закона за администрацията (посл. изм. и доп. ДВ, бр. 80 от 28 септември 2018 г.) и Стратегията за развитие на гържавната администрация (2014 – 2020). В последния документ се полагат релации с други документи, които имат отношение към въпросите на управлението и дигитализацията, а именно: стратегията за децентрализация на гържавното управление, стратегията за развитие на електронното управление и др. В стратегията са заложени някои основни задачи и дейности, чието изпълнение има пряко отношение към подобряването на административното обслужване на гражданите и бизнеса. Някои от тях са в следните посоки:

- внедряване на единна деловодна система, базирана на единна методология, обхващаща всички еднотипни администрации;
- въвеждане на подхода „отворени данни“;

- въвеждане на задължение на администрацииите за обмен на информация при извършване на услуги на гражданите;

- осигуряване на общ надзор на подготовката на проектите за реализиране на електронното управление;

- въвеждане на електронно управление в областта на обществените поръчки;

- двойно гарантиране на сигурността на информацията и др.

Следва да се отчита и постигнатото в това направление, най-вече в посока на: създадената информационна платформа за постигане на оперативна съвместимост на пространствени данни и услуги; софтуер за извършване на плащания на електронни административни услуги; изготвения базисен модел на комплексно административно обслужване и др. Някои изследвания в сферата на местната администрация (Милев, 2013) акцентират на необходимостта от разработването на единни общински компютърни информационни системи, защото в условията на развитие на концепцията за електронна община се изискват и налагат непрекъснати инвестиции в нови бизнес приложения, базирани на съвременни софтуерни технологии. Както е видно и от представените източници, изпълнените дейности до момента, както и предстоящите предизвикателства, са много силно свързани с информационните технологии и тяхното приложение в администрацията, с процесите на електронизация, дигитална трансформация и цялостна дигитализация. Водещ фактор в тези процеси е реинженерингът на процесите в административните структури. От неговата ефективност до голяма степен се определя ползата от въвеждането на нови модели на обслужване, нови електронни услуги, а оттам и до голяма степен административният капацитет на централната или местната власт. Проблемите на административния капацитет са доста широко застъпени в научната литература. Едно от изследванията в

Управление на ресурси и разходи

тази посока, което има пряко отношение към целта на настоящото проучване, е на Борисов (2019), където се посочва, че териториалните администрации като цяло демонстрират по-висок капацитет в областта на тяхната по-голяма автономия и независимост от централната власт, бюджетния процес, разбирането за същността на системите за финансово управление и контрол, културата на споделяне на знания в организацията и осигуряването на достъп до обществена информация. Все по-широката информация, до която потребителите имат достъп, както и силното развитие на системите за управление на големи данни, повишават очакванията на потребителите (граждани или бизнес) на административни услуги, че все по-бързо и лесно ще могат да извършват необходимия обмен на информация с администрацията. Това, от своя страна, поставя пред местните администрации предизвикателството да търсят и прилагат нови средства, методи и технологии за подобряване на административното обслужване и да търсят механизми за неговото дигитализиране. В тази връзка, в свое изследване Милев (2017) посочва, че информационните системи стават все по-важна част от организациите и тяхното успешно управление, което насочва вниманието към приложението на съвременните софтуерни решения в общото управление на публичните организации.

За целите на настоящото изследване, административното обслужване се възприема като дейност по предоставяне на услуги на гражданите и бизнеса, като в широкия смисъл на това понятие в него могат да се включват и други процеси и услуги извън административните. Това са такива, които са вътрешни за организацията и способстват протичането на административните процеси. Самите административни услуги са елемент и се получават като следствие от протичащи-

те административни процеси и съответстващите им работни процеси. В тази връзка, за коректност на изследването е важно да се уточни, че работните процеси в организациите от публичния сектор са свързани не само с административно обслужване, а някои от тях се отнасят и до вътрешната структура на организацията и нейното функциониране. Описанието, моделирането и анализът на работните процеси в администрациите е продължителна във времето задача и следва да се превърне в постоянен ангажимент на ръководствата на административните структури, като за нейното решаване е необходимо първо да се подбере, закупи и внедри подходящ софтуерен инструмент. Тъй като доставчиците на софтуер предлагат много подобни решения с най-широк спектър от характеристики и архитектурни особености, то в началото на този процес следва да се дефинират изискванията към системата, с която ще се работи. След това трябва да се извърши сравнителен анализ на подходящи решения, които отговарят на поставените изисквания. В тази връзка, в литературата се обръща внимание на подходите, по които са извършва този вид сравнителен анализ. Например, Кирилов (2016) посочва, че за извършването на сравнителен анализ е необходимо да се подходи в два аспекта: от гледна точка на практическата приложимост на анализирания софтуерни решения и от гледна точка на набор от характеристики, по които да се извърши сравнението. Последното е от особена важност, за да се гарантира сравнимост на приложенията, които се изследват и описват. Това в практически план е и доста сложно, защото налага инсталиране и приложение на контролни сценарии за случаи на употреба с всяка от системите, за да се проявят нейните свойства и характеристики. Ако това не бъде направено, сравнителният анализ може да доведе до

завишаване на риска и да създаде условия за насочване на анализаторите към софтуер, който няма да позволи постигането на висока ефективност на работа. Както посочва Кирилов (2017), при голяма част от проектите в публичния сектор, които са електронизирани, е важно и наложително да се приложи софтуерно решение за управление на риска. Това е така, защото дигиталната трансформация на административните процеси крие различни видове риск, които следва да се идентифицират, измерят, оценят, наблюдават, контролират и управляват при извършване на техния реинженеринг.

2. Задачи и етапност на емпиричното проучване

Изследването по въпросите на административните процеси в местната администрация се извършва под формата на анкетно проучване на извадка от общини. Основните задачи, които се поставят с него, са:

- да се установи дали респондентите са изградили и внедрили собствена методика за моделиране и анализ на работните процеси и дали извършват анализ на протичащите работните процеси. Моделирането на процесите е важно да се извършва чрез използване на специализиран софтуерен инструментариум, защото по този начин се предоставят възможности за техния реинженеринг и предприемане на политика и действия по усъвършенстването им. Елементите на описаните работни процеси са една добра основа за извеждане на източниците на данни за определяне стойностите на основните определени ключови индикатори за организацията;

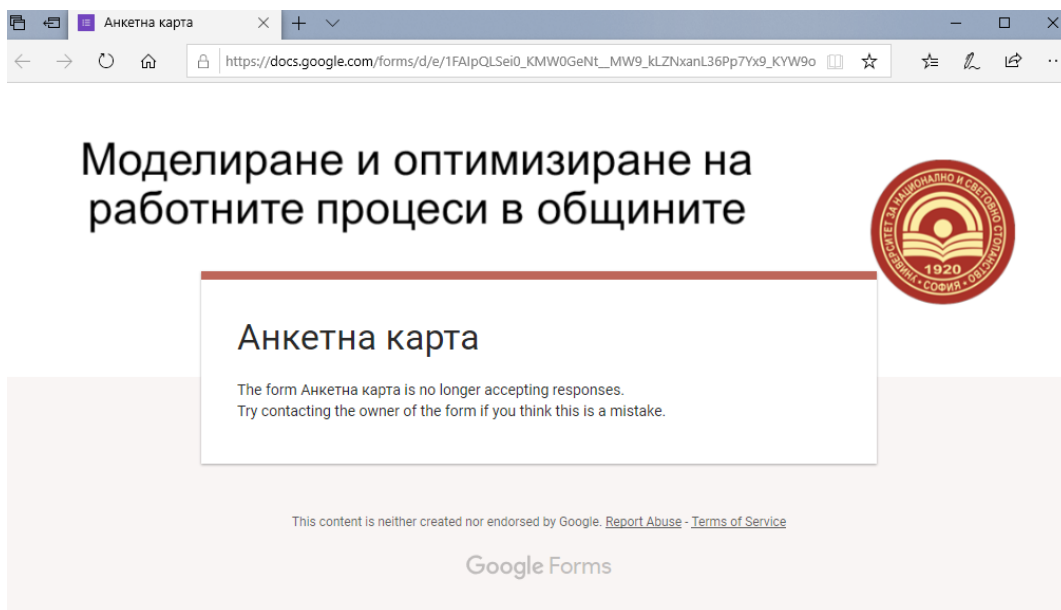
- да се установи колко често в администрацията се събира и анализира информация за времето и разходите за предоставяне на административните услуги, както и за каква част от админи-

стративните услуги са определени служителите, които отговарят за цялостното изпълнение на процеса (собственици на процеси). Това е много важно, тъй като „собствениците на процеси“ подобряват контрола върху изпълнимите операции и действия във всеки процес, както и позволяват повишаване на качеството на административните услуги. От друга страна, обаче, при продължително отсъствие на собственика на процеса или негова ангажираност се получава общо забавяне на всички процеси по предоставяне на административни услуги;

- да се установи колко процеса са оптимизирани през съответния период, предхождащ анкетното проучване, както и колко административни услуги са актуализирани в резултат от оптимизирането на работните процеси. Това е една добра основа за определяне също на броя нови административни услуги, създадени в резултат от оптимизирането на работните процеси, и участието на съответен брой служители в описанието и моделирането и на работните процеси;

- да се установи необходимо ли е обучение на общинските служители след реинженеринга на работните процеси.

Цялостната дейност е извършена при спазване на следната етапност: проучена е нормативната база, свързана с дейността на местните администрации, изследването е реализирано като онлайн създадена и разпространена анкетна карта, включваща 12 въпроса от специфичната област, и съобразно предварително дефинираните цели и задачи на проучването, анкетните карти са попълнени от респондентите, събраните данни са анализирани и обобщени. През времето на провежданото анкетно проучване картата с въпроси е налична в интернет (фигура 1).



Фигура 1. Онлайн проучване

Попълването на анкетните карти е извършено в края на 2017 г., като на официалните имейл адреси на всяка от 265-те общини в Република България е изпратен имейл с описание на изследването. Към него е приложен и съответен линк към анкетната карта, реализирана в web среда. Попълнени и получени са 62 анкетни карти от 60 общини, като при две от тях има по две анкетни карти. Посочените отговори в тях позволяват включването и на двете „дублирани“ анкетни карти в анализите и последващите оценки, тъй като са попълвани от експерти с професионални отговорности, свързани с различни аспекти на предметната област, и тази пълнота позволява разширяване на анализите и изводите. Отговорилите респонденти попадат в 25 административни области, при което са обхванати около 23% от всички общини на територията на Република България.

3. Основни резултати

Анализирането на основните резултати от попълнените анкетни карти дава основания и възможност за дефиниране на силни и слаби моменти в управлението на административните процеси на местно ниво, както и позволява разкриването на връзки между отделните състояния. Един от най-сериозните въпроси, който е свързан с административното обслужване, което предоставя местната власт, е относно връзката между големината на изследваната община и постигнатото ниво на дигитализация на основните процеси, включително и административните. В тази връзка е необходимо да се посочи, че с Решение на МС № 921 от 2011 г. е одобрена Методика за категоризиране на АТ и ТЕ и в съответствие с разпоредбите на чл. 36 от ЗАТУРБ, и Министерът на регионалното развитие и благоустройството утвърждава актуализирана категоризация на АТ и ТЕ в страната със Заповед № РД-

02-14-2021 от 14.08.2012 г. (Обн. ДВ, бр. 66 от 28.08.2012 г.). През 2014, 2016 и 2018 г. е извършен мониторинг на категоризацията, за което са издадени съответните заповеди за актуализация категорията на определени населени места. През 2016 г. това са една община и 57 населени места (Заповед № РД-02-14-704 от 13.09.2016 г., обн. ДВ, бр. 75, 27.09.2016 г.), а през 2018 г. са утвърдени промени в категоризацията на 121 населени места (Заповед № РД-02-14-1072 от 30.10.2018 г., обн. ДВ, бр. 98, 27.11.2018 г.). Тъй като изследването е извършено в края на 2017 г. при анализа на данните от него е използвана актуалната към 27.09.2016 г. методиката на Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) за определяне категорията на всяка община (в категориите от 1 до 5).

В следващата част последователно са представени извършените анализи на двумерните разпределения на получените отговори на въпросите от анкетната карта според категорията на общината и това дали е областен център или не.

Собствена методика за моделиране и анализ на работните процеси имат половината от анкетираните общини от първа и

втора категория (таблица 1). По-голямата част от общините от трета, четвърта и пета категория нямат такава методика. Общият процент на общините от всички категории, които имат собствена методика за анализ на работните процеси е 38,7%.

От таблица 2 се вижда, че половината от анкетираните общини, които са областен център, имат собствена методика за моделиране и анализ на работните процеси. Процентът на общините, които не са областен център и разполагат със собствена методика, е 36,0%. При 12-те общини, които са областни центрове, се наблюдава равенство по отношение на наличието и липсата на собствена методика за моделиране и анализ на работните процеси.

По-голямата част от общините от първа, трета и четвърта категория извършват анализ на работните си процеси веднъж в годината (таблица 3). Всяка от 4-те анкетирани общини от втора категория анализира работните си процеси в различен период. Липсват общини от първа и пета категория, които правят анализ на процесите си всеки месец. Веднъж в годината е периодът за анализ на работните процеси на 46,8% от анкетираните общини.

Таблица 1. Разпределение на отговорите на въпрос 1. Имате ли собствена методика за моделиране и анализ на работните процеси?, по категория на общината

	Всички	Категория на общината					
		1	2	3	4	5	
Base	62	12	4	17	20	9	
Q1. Имате ли собствена методика за моделиране и анализ на работните процеси?	Да	38,7%	50,0%	50,0%	29,4%	35,0%	44,4%
	Не	61,3%	50,0%	50,0%	70,6%	65,0%	55,6%

База: Всички респонденти

Таблица 2. Разпределение на отговорите на въпрос 1. Имате ли собствена методика за моделиране и анализ на работните процеси?, според това дали общината е областен център

	Всички	Общината е областен център	
		Да	Не
Base	62	12	50
Q1. Имате ли собствена методика за моделиране и анализ на работните процеси?	Да	38,7%	50,0%
	Не	61,3%	50,0%

База: Всички респонденти

Управление на ресурси и разходи

Таблица 3. Разпределение на отговорите на въпрос 2. Колко често извършвате анализ на работните процеси във Вашата община?, по категория на общината

		Всички	Категория на общината				
			1	2	3	4	5
Base		62	12	4	17	20	9
Q2. Колко често извършвате анализ на работните процеси във Вашата община?	Веднъж в годината	46,8%	58,3%	25,0%	47,1%	50,0%	33,3%
	Веднъж на няколко години	24,2%	8,3%	25,0%	29,4%	25,0%	33,3%
	Всеки месец	9,7%	0,0%	25,0%	17,6%	10,0%	0,0%
	На шест месеца	19,4%	33,3%	25,0%	5,9%	15,0%	33,3%

База: Всички респонденти

Честотата на анализиране на процесите има важно значение при оптимизирането на работните процеси. Анализ на работните си процеси веднъж в годината извършват 58,3% от анкетираните об-

една година. Анкетираните общини, които не са областен център, анализират работните си процеси през различен период от време, като най-малко са общините, които извършват анализ всеки месец.

Таблица 4. Разпределение на отговорите на въпрос 2. Колко често извършвате анализ на работните процеси във Вашата община?, според това дали общината е областен център

		Всички	Общината е областен център	
			Да	Не
Base		62	12	50
Q2. Колко често извършвате анализ на работните процеси във Вашата община?	Веднъж в годината	46,8%	58,3%	44,0%
	Веднъж на няколко години	24,2%	8,3%	28,0%
	Всеки месец	9,7%	0,0%	12,0%
	На шест месеца	19,4%	33,3%	16,0%

База: Всички респонденти

щини, които са областен център и 44,0% от тези, които не са областни центрове (таблица 4). При общините областни центрове анализ не се прави всеки месец, а при повечето от тях – на шест месеца или

По отношение на използваните информационни технологии, от таблица 5 се вижда, че голяма част (87,1%) от анкетираните общини не използват софтуерен продукт за моделиране и анализ на проце-

Таблица 5. Разпределение на отговорите на въпрос 3. Използвате ли софтуерен продукт за моделиране и анализ на процесите?, по категория на общината

		Всички	Категория на общината				
			1	2	3	4	5
Base		62	12	4	17	20	9
Q3. Използвате ли софтуерен продукт за моделиране и анализ на процесите?	Да	12,9%	41,7%	0,0%	11,8%	5,0%	0,0%
	Не	87,1%	58,3%	100,0%	88,2%	95,0%	100,0%

База: Всички респонденти

сите. Софтуер за моделиране и анализ на процеси използват 41,7% от общините първа категория, 11,8% – трета категория и 5,0% – четвърта категория. При останалите две категории анкетирани общини липсва софтуерен продукт за моделиране и анализ на процесите.

Софтуерен продукт за моделиране и анализ на процеси използват 41,7% от общините, които са областен център, и 6,0%

център и 94,0% от тези, които не са областен център (таблица 6).

Оптимизирането и усъвършенстването на работните процеси е приоритет в провежданата местна административна политика. Начините за извършване на анализ на потребностите на администрацията във връзка с усъвършенстването на работните процеси са различни в зависимост от категорията на общината (таблица 7).

Таблица 6. Разпределение на отговорите на въпрос 3. Използвате ли софтуерен продукт за моделиране и анализ на процесите?, според това дали общината е областен център

	Всички	Общината е областен център	
		Да	Не
База	62	12	50
Q3. Използвате ли софтуерен продукт за моделиране и анализ на процесите?	Да	12,9%	41,7%
	Не	87,1%	58,3%
			94,0%

База: Всички респонденти

от тези, които не са областен център. По-голямата част от общините не използват софтуерен продукт за моделиране и анализ на процеси – 58,3% от общините областен

Най-голям брой общини от първа категория използват анализ на заинтересованите лица, посредством дефиниране на лица и организации, които имат отношение към

Таблица 7. Разпределение на отговорите на въпрос 4. Във връзка с усъвършенстването на работните процеси, по какъв начин извършвате анализ на потребностите на администрацията: ... по категория на общината

	Всички	Категория на общината				
		1	2	3	4	5
База	62	12	4	17	20	9
Чрез сравнителен анализ на дадена ситуация или процес с други структури в рамките или извън администрацията	41,9%	50,0%	50,0%	47,1%	20,0%	66,7%
Чрез анализ на заинтересованите лица, посредством дефиниране на лица или организации, които имат отношение към дейностите по анализ и препроектиране на работните процеси	37,1%	66,7%	50,0%	35,3%	30,0%	11,1%
Чрез сформирани работни сесии с участниците в процесите за генериране на идеи, подходи и възможни решения	30,6%	33,3%	0,0%	35,3%	25,0%	44,4%
Чрез привличане на експерти и опитни ръководители, за да се проучи тяхното мнение относно очакваните резултати	16,1%	33,3%	25,0%	5,9%	10,0%	22,2%
Не извършвате анализ на потребностите на администрацията	12,9%	0,0%	0,0%	17,6%	20,0%	11,1%

База: Всички респонденти

Управление на ресурси и разходи

Таблица 8. Разпределение на отговорите на въпрос 4. Във връзка с усъвършенстването на работните процеси, по какъв начин извършвате анализ на потребностите на администрацията: ... според това дали общината е областен център

	Всички	Общината е областен център	
		Да	Не
База	62	12	50
Чрез сравнителен анализ на дадена ситуация или процес с други структури в рамките или извън администрацията	41,9%	50,0%	40,0%
Чрез анализ на заинтересованите лица, посредством дефиниране на лица или организации, които имат отношение към дейностите по анализ и препроектиране на работните процеси	37,1%	66,7%	30,0%
Чрез сформирани работни сесии с участниците в процесите за генериране на идеи, подходи и възможни решения	30,6%	33,3%	30,0%
Чрез привличане на експерти и опитни ръководители, за да се проучи тяхното мнение относно очакваните резултати	16,1%	33,3%	12,0%
Не извършвате анализ на потребностите на администрацията	12,9%	0,0%	16,0%

База: Всички респонденти

дейностите по анализ и препроектиране на работните процеси (66,7%). Най-голям брой общини втора категория използват сравнителния анализ на дадена ситуация и анализа на заинтересованите лица (50,0%). Третата категория общини използват сравнителния анализ на дадена ситуация или процес с други структури в рамките или извън администрацията като най-използвания начин за извършване анализ на потребностите на администрацията. Анализът на заинтересованите страни е предпочитан начин за общините от четвърта категория, а 66,7% от общините пета категория предпочитат сравнителния анализ на дадена ситуация за анализиране на потребностите на администрацията.

Най-голям е процентът на общините областни центрове, които използват анализа на заинтересованите лица, посредством дефиниране на лица или организации, които имат отношение към дейностите по анализ и препроектиране на работните процеси (66,7%) във връзка с усъвършенстване-

то на работните процеси. Най-голям брой от общините, които не са областни центрове, използват сравнителния анализ на дадена ситуация или процес с други структури в рамките или извън администрацията. Липсват общини областни центрове, които не извършват анализ на потребностите на администрацията (таблица 8).

Внедрена система от ключови индикатори имат 58,3% от анкетираните общини първа категория, 50,0% от общините втора категория и 47,1% от общините трета категория. При част от останалите общини в тези категории системата е в процес на изграждане. При 50,0% от общините четвърта категория такава система липсва, но при 35,0% от общините в тази категория има вече внедрена система. При част от общините пета категория системата е в процес на изграждане (22,2%), а при останалите 77,8% липсва. При общините от пета категория няма внедрена система от ключови индикатори.

За настоящото изследване интерес

Таблица 9. Разпределение на отговорите на въпрос 5. Разполагате ли с внедрената система от ключови индикатори, която да осигурява своевременна, детайлна информация за изпълнението на процесите по предоставяне на административни услуги?, по категория на общината

		Всички	Категория на общината				
			1	2	3	4	5
Base		62	12	4	17	20	9
Q5. Разполагате ли с внедрената система от ключови индикатори?	В процес на изграждане е	19,4%	16,7%	25,0%	23,5%	15,0%	22,2%
	Да	38,7%	58,3%	50,0%	47,1%	35,0%	0,0%
	Не	41,9%	25,0%	25,0%	29,4%	50,0%	77,8%

База: Всички респонденти

Таблица 10. Разпределение на отговорите на въпрос 5. Разполагате ли с внедрената система от ключови индикатори, която да осигурява своевременна, детайлна информация за изпълнението на процесите по предоставяне на административни услуги?, според това дали общината е областен център

		Всички	Общината е областен център	
			Да	Не
Base		62	12	50
Q5. Разполагате ли с внедрената система от ключови индикатори?	В процес на изграждане е	19,4%	16,7%	20,0%
	Да	38,7%	58,3%	34,0%
	Не	41,9%	25,0%	46,0%

База: Всички респонденти

представлява внедряването или използването на система от ключови индикатори в процеса на предоставяне на административните услуги. Подобна система позволява измерване и оценка на ефектите от достъпването на електронните услуги и е своеобразен барометър за нивото на дигитализация

в общината. Преобладаващата част от респондентите – 41,9%, са отговорили, че не разполагат с подобна система, а при 19,4% от общините такава е в процес на изграждане. Внедрена система от ключови индикатори имат 58,3% от анкетираните общини, които са и областни центрове, като липсата на такава е преобладаващо

Таблица 11. Разпределение на отговорите на въпрос 6. Колко често в администрацията се събира и анализира информация за времето и разходите за предоставяне на административните услуги?, по категория на общината

		Всички	Категория на общината				
			1	2	3	4	5
Base		62	12	4	17	20	9
Q6. Колко често в администрацията се събира и анализира информация за времето и разходите за предоставяне на административните услуги?	Не се анализира	1,6%	0,0%	0,0%	5,9%	0,0%	0,0%
	Не се събира	3,2%	0,0%	0,0%	5,9%	5,0%	0,0%
	Постоянно	33,9%	41,7%	100,0%	23,5%	35,0%	11,1%
	При възникване на определени ситуации	61,3%	58,3%	0,0%	64,7%	60,0%	88,9%

База: Всички респонденти

Управление на ресурси и разходи

при общините, които не са областни центрове – 46%.

От научна и практическа гледна точка честотата на анализ на информацията за времето и разходите за предоставяне на административните услуги е много важна. Това е така, защото натрупването на данни по тези показатели може да позволи във времето разкриване на тесни места в административните процеси или дублиране на функции на служители по отношение на дадени документи и услуги. Данните от анкетното проучване по този въпрос показват, че при общините от категория едно подобна информация се събира постоянно

мето и разходите при предоставяне на административните услуги. От данните се вижда, че при 62% от общините, които не са областни центрове, това се извършва при възникване на определени ситуации, доколкото същия отговор са посочили 58,3% от общините, които са и областни центрове. Едва 33,9% от всички анкетираны общини правят подобни анализи постоянно, като на тази основа се създават предпоставки за търсене на механизми за подобряване на административното обслужване.

Ангажирането на определен служител или група служители с цялостното изпълнение на процесите по предоставяне на

Таблица 12. Разпределение на отговорите на въпрос 6. Колко често в администрацията се събира и анализира информация за времето и разходите за предоставяне на административните услуги?, според това дали общината е областен център

		Всички	Общината е областен център	
			Да	Не
Base		62	12	50
Q6. Колко често в администрацията се събира и анализира информация за времето и разходите за предоставяне на административните услуги?	Не се анализира	1,6%	0,0%	2,0%
	Не се събира	3,2%	0,0%	4,0%
	Постоянно	33,9%	41,7%	32,0%
	При възникване на определени ситуации	61,3%	58,3%	62,0%

База: Всички респонденти

(41,7%) или при възникване на определени ситуации (58,3%). Всички отговорили общини от категория две събират и анализират постоянно подобна информация. При общините от останалите категории процентните съотношения са различни, като при тези от трета категория в 5,9% от случаите не се събира подобна информация, а при 5,9% от администрациите не се анализира подобна информация. Това са доста тревожни факти, тъй като са свързани със стремежа на местната администрация да съкращава времето за предоставяне на услуги и да намалява административната тежест.

По аналогия с таблица 11, и в таблица 12 се разглеждат проблемите на събирането и анализирането на информация за вре-

медени услуги крие своите положителни страни и има някои недостатъци. От една страна, тясната специализация в конкретните дейности позволява постигане на по-голяма бързина на изпълнението; от друга страна, това създава зависимост между физическото присъствие на служителите и изпълняваните услуги. В таблица 13 е показано разпределението на отговорите за анкетираните общини. От нея се вижда, че при 61,3% от всички общини това е направено за всички услуги. За по-малко от половината услуги са определени служители, които отговарят за цялостното изпълнение на процеса само в 11,3% от администрациите, а при 22,6% това е валидно за повече от половината услуги. Независимо

Таблица 13. Разпределение на отговорите на въпрос 7. За каква част от административните услуги са определени служители, които отговарят за цялостното изпълнение на процеса (собственици на процеси)?, по категория на общината

		Всички	Категория на общината				
			1	2	3	4	5
Base		62	12	4	17	20	9
Q7. За каква част от административните услуги са определени служители, които отговарят за цялостното изпълнение на процеса?	За всички услуги	61,3%	66,7%	50,0%	47,1%	70,0%	66,7%
	За по-малко от половината от услугите	11,3%	16,7%	0,0%	17,6%	10,0%	0,0%
	За повече от половината от услугите	22,6%	16,7%	50,0%	23,5%	15,0%	33,3%
	Не съществуват такива услуги	4,8%	0,0%	0,0%	11,8%	5,0%	0,0%

База: Всички респонденти

Таблица 14. Разпределение на отговорите на въпрос 7. За каква част от административните услуги са определени служители, които отговарят за цялостното изпълнение на процеса (собственици на процеси)?, според това дали общината е областен център

		Всички	Общината е областен център	
			Да	Не
Base		62	12	50
Q7. За каква част от административните услуги са определени служители, които отговарят за цялостното изпълнение на процеса?	За всички услуги	61,3%	66,7%	60,0%
	За по-малко от половината от услугите	11,3%	16,7%	10,0%
	За повече от половината от услугите	22,6%	16,7%	24,0%
	Не съществуват такива услуги	4,8%	0,0%	6,0%

База: Всички респонденти

от категорията община, при най-голям процент от отговорите се посочва, че се извършват подобни действия за всички предоставяни услуги.

Тенденциите, които са посочени на основата на отговорите от таблица 13, са валидни и за разпределените отговори в таблица 14. При 66,7% от общините, които са и областни центрове, са определени служители, които отговарят за цялостното изпълнение на процесите за всички услуги. При общините, които не са областни цен-

трове, този процент е 60%. За повече от половината услуги в тази група са определени да отговарят определени служители при 24% от отговорилите общини.

В таблица 15 е дадено разпределение на отговорите на въпроса за броя на оптимизираните процеси през изследвания период. При 53,2% от всички отговорили общини са оптимизирани между 1 и 5 процеса. Не се наблюдават съществени колебания, според категорията на общината. Единствено при общините от категория трета този

Управление на ресурси и разходи

Таблица 15. Разпределение на отговорите на въпрос 8. Колко процеса са оптимизирани през 2017 г.?, по категория на общината

		Всички	Категория на общината				
			1	2	3	4	5
Base		62	12	4	17	20	9
Q8. Колко процеса са оптимизирани през 2017 г.?	1 – 5 процеса	53,2%	50,0%	50,0%	64,7%	50,0%	44,4%
	6 - 10 процеса	9,7%	16,7%	0,0%	11,8%	5,0%	11,1%
	Над 10 процеса	17,7%	25,0%	50,0%	5,9%	25,0%	0,0%
	Не са оптимизирани процеси	19,4%	8,3%	0,0%	17,6%	20,0%	44,4%

База: Всички респонденти

процент е 64%. Получените данни дават основание за притеснение по отношение на процента получени отговори „не са оптимизирани процеси“. Средният процент е 19,4%, като при общините от трета категория той е 17,6%, при общините от четвърта категория – 20%, а при общините от пета категория – 44,4%. Това са тревожни факти от гледна точка на адми-

стоящите данни. Общините, които са областни центрове и са оптимизирали над 10 процеса, са 25%, доколкото тези, които не са оптимизирали нито един процес от същата група, са едва 8,3%. Очевидно динамиката в тези общини е по-голяма, с които нарастват и предизвикателствата пред дигитализация на процесите.

В таблица 17 е дадено разпределение

Таблица 16. Разпределение на отговорите на въпрос 8. Колко процеса са оптимизирани през 2017 г.?, според това дали общината е областен център

		Всички	Общината е областен център	
			Да	Не
Base		62	12	50
Q8. Колко процеса са оптимизирани през 2017 г.?	1 – 5 процеса	53,2%	50,0%	54,0%
	6 - 10 процеса	9,7%	16,7%	8,0%
	Над 10 процеса	17,7%	25,0%	16,0%
	Не са оптимизирани процеси	19,4%	8,3%	22,0%

База: Всички респонденти

нистративното обслужване и създаването на предпоставки за разширение на електронните услуги, особено в по-малките общини. Причините вероятно са комплексни – както финансови, така и свързани с човешките ресурси и др.

В таблица 16 е дадено разпределението на отговорите за броя оптимизирани процеси по вид на общината (областен център или не). Посочените тенденции от предходната таблица са валидни и при на-

на отговорите на въпроса за броя на административните услуги, които са актуализирани в резултат на оптимизиране на работните процеси. Средният процент актуализирали между 1 и 5 услуги не е много висок и е 35,5%, следван от отговора за актуализация на над 10 услуги – 27,4%. Малко над една пета от всички отговорили (21%) са посочили, че не са извършвали подобна актуализация. При разпределение по категория на общината този процент

Таблица 17. Разпределение на отговорите на въпрос 9. Колко административни услуги във Вашата община са актуализирани в резултат от оптимизиране на работните процеси?, по категория на общината

	Всички	Категория на общината					
		1	2	3	4	5	
Base	62	12	4	17	20	9	
Q9. Колко административни услуги във Вашата община са актуализирани в резултат от оптимизиране на работните процеси?	1 - 5 услуги	35,5%	25,0%	25,0%	47,1%	40,0%	22,2%
	6 - 10 услуги	16,1%	16,7%	25,0%	17,6%	15,0%	11,1%
	Над 10 услуги	27,4%	50,0%	50,0%	11,8%	25,0%	22,2%
	Не са актуализирани услуги	21,0%	8,3%	0,0%	23,5%	20,0%	44,4%

База: Всички респонденти

се увеличава с увеличаване на категорията. При общините от категория пета той достига 44,4%.

По аналогия с данните от предходната

услуги, които са създадени в резултат от оптимизиране на работните процеси. За съжаление, средният процент от всички отговорили, независимо от категорията

Таблица 18. Разпределение на отговорите на въпрос 9. Колко административни услуги във Вашата община са актуализирани в резултат от оптимизиране на работните процеси?, според това дали общината е областен център

	Всички	Общината е областен център		
		Да	Не	
Base	62	12	50	
Q9. Колко административни услуги във Вашата община са актуализирани в резултат от оптимизиране на работните процеси?	1 - 5 услуги	35,5%	25,0%	38,0%
	6 - 10 услуги	16,1%	16,7%	16,0%
	Над 10 услуги	27,4%	50,0%	22,0%
	Не са актуализирани услуги	21,0%	8,3%	24,0%

База: Всички респонденти

таблица, от една страна, при 38% от общините, които не са областни центрове, са актуализирани административни услуги в резултат на оптимизация на работни процеси, а от друга страна, при 50% от областните центрове са актуализирани над 10 услуги. Процентът на отговорилите общини, които не са актуализирали услуги, е по-голям при общините, които не са областни центрове – 24%, и по-нисък при областните центрове – 8,3%.

Интерес за изследването представляват разпределенията на отговорите на въпроса за броя нови административни

община, е висок – 64,5%, като при общините от категория втора той е 100%, при общините от категория трета 58,8%, при общините от категория четвърта достига 80% и съответно 77,8% при общините от пета категория. Единствено при общините от първа категория в 75% от случаите са създадени между 1 и 5 нови услуги.

Данните от таблица 20 са аналогични с тези от таблица 19, като това дали общината е областен център или не оказва решаващо значение за създаването на нови услуги. Между 1 и 5 услуги са създадени и внедрени при 75% от общините, които са и

Управление на ресурси и разходи

Таблица 19. Разпределение на отговорите на въпрос 10. Колко нови административни услуги са създадени в резултат от оптимизиране на работните процеси във Вашата община?, по категория на общината

		Всички	Категория на общината				
			1	2	3	4	5
Base		62	12	4	17	20	9
Q10. Колко нови административни услуги са създадени в резултат от оптимизиране на работните процеси във Вашата община?	1 - 5 услуги	27,4%	75,0%	0,0%	41,2%	5,0%	0,0%
	6 – 10 услуги	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%	11,1%
	Над 10 услуги	3,2%	0,0%	0,0%	0,0%	5,0%	11,1%
	Не са създадени нови услуги	64,5%	25,0%	100,0%	58,8%	80,0%	77,8%

База: Всички респонденти

Таблица 20. Разпределение на отговорите на въпрос 10. Колко нови административни услуги са създадени в резултат от оптимизиране на работните процеси във Вашата община?, според това дали общината е областен център

		Всички	Общината е областен център	
			Да	Не
Base		62	12	50
Q10. Колко нови административни услуги са създадени в резултат от оптимизиране на работните процеси във Вашата община?	1 - 5 услуги	27,4%	75,0%	16,0%
	6 – 10 услуги	4,8%	0,0%	6,0%
	Над 10 услуги	3,2%	0,0%	4,0%
	Не са създадени нови услуги	64,5%	25,0%	74,0%

База: Всички респонденти

Таблица 21. Разпределение на отговорите на въпрос 11. Колко служители от общинската администрация участват в описанието и моделирането и на работните процеси?, по категория на общината

		Всички	Категория на общината				
			1	2	3	4	5
Base		62	12	4	17	20	9
Q11. Колко служители от общинската администрация участват в описанието и моделирането и на работните процеси?	1 - 5 служители	67,7%	41,7%	75,0%	76,5%	65,0%	88,9%
	6 – 10 служители	14,5%	16,7%	0,0%	11,8%	25,0%	0,0%
	Над 10 служители	12,9%	41,7%	25,0%	11,8%	0,0%	0,0%
	Не участват служители	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%	11,1%

База: Всички респонденти

областни центрове, доколкото при 74% от тези, които не са областни центрове, не са създадени нови услуги.

В таблица 21 е дадено разпределение на отговорите за броя на служителите, които участват в описанието и моделирането на работните процеси. Най-висок е процентът при всички категории общини, при

които такава дейност извършват между 1 и 5 служители – 67,7%. При общините от категория пета процентът е 88,9%, което е напълно логично. При 25% от общините, които са от категория четвърта в тази дейност, участват между 6 и 10 служители.

По отношение на разпределението на дадените отговори за броя участващи

Таблица 22. Разпределение на отговорите на въпрос 11. Колко служители от общинската администрация участват в описанието и моделирането и на работните процеси?, според това дали общината е областен център

		Всички	Общината е областен център	
			Да	Не
Base		62	12	50
Q11. Колко служители от общинската администрация участват в описанието и моделирането и на работните процеси?	1 - 5 служители	67,7%	41,7%	74,0%
	6 – 10 служители	14,5%	16,7%	14,0%
	Над 10 служители	12,9%	41,7%	6,0%
	Не участват служители	4,8%	0,0%	6,0%

База: Всички респонденти

Таблица 23. Разпределение на отговорите на въпрос 12. Необходимо ли е обучение на общинските служители след реинженеринга на работните процеси?, по категория на общината

		Всички	Категория на общината				
			1	2	3	4	5
Base		62	12	4	17	20	9
Q12. Необходимо ли е обучение на общинските служители след реинженеринга на работните процеси?	Да	79,0%	75,0%	50,0%	82,4%	80,0%	88,9%
	Не	21,0%	25,0%	50,0%	17,6%	20,0%	11,1%

База: Всички респонденти

Таблица 24. Разпределение на отговорите на въпрос 12. Необходимо ли е обучение на общинските служители след реинженеринга на работните процеси?, според това дали общината е областен център

		Всички	Общината е областен център	
			Да	Не
Base		62	12	50
Q12. Необходимо ли е обучение на общинските служители след реинженеринга на работните процеси?	Да	79,0%	75,0%	80,0%
	Не	21,0%	25,0%	20,0%

База: Всички респонденти

служители в описанието и моделирането на работните процеси в зависимост от това дали общината е областен център или не прави впечатление, че при 74% от общините, които не са областни центрове, се ангажират между 1 и 5 служители. При общините, които са областни центрове, процентът за ангажиране на между 1 и 5 служители и между 6 и 10 служители е равен, а именно – 41,7%. Това показва, че по-големите общини имат нужда и от по-голям брой ангажирани служители в тази дейност, предвид по-голямата сложност на административното обслужване.

Данните от таблица 23 за необходи-

мостта от обучение на общинските служители след реинженеринга на работните процеси показват по недвусмислен начин, че това трябва да се прави. Средно при 79% от отговорилите общини се подчертава за такава необходимост, като при общините от категория трета процента е 82,4%, при тези от категория четвърта – 80%, а при категория пета – 88,9%.

Данните от таблица 24 са аналогични с тези от предходната таблица, като показват, че и при общините, които са областни центрове съществува необходимост от обучение на служителите (75%), както и при тези, които не са областни

Управление на ресурси и разходи

центрове – 80%. Данните показват, че съответните администрации следва да планират извършването на подобна дейност, както и финансов ресурс за нея, с оглед повишаване нивото на предоставяното административно обслужване.

Заключение и изводи

Административното обслужване, което предоставят общините в Република България, е една сложна, отговорна и комплексна задача. През последните няколко години тя допълнително се модифицира от протичащите процеси на дигитализация, дигитална трансформация, разработване и внедряване на електронни административни услуги, дигитализация архивите на администрацията и др. В тази динамична обстановка от изключителна важност е да се приложи правилен методичен инструментариум за описание, моделиране и реинженеринг на административните процеси, с оглед на поставените стратегически цели.

За постигането на основната цел на настоящото изследване бе разработено и проведено анкетно проучване сред голям брой общини. Резултатите от него са въведени, обработени със съответен статистически софтуер, обобщени и анализирани. В резултат на този анализ могат да се формулират следните **изводи**:

- съществува обективна необходимост общините в Република България да включат в местната си административна политика действия и мерки за постоянен анализ, моделиране и оптимизиране на работните и административни процеси, които да предостави необходимите условия за дигитална трансформация на услугите;

- необходимо е с пълни темпове да продължава тенденцията за създаване и внедряване на нови електронни услуги на местно ниво на основата на реинженеринг на работните процеси в администрацията;

- действията по постигане на дигитална трансформация и дигитализация в администрацията налагат и изискват осигуряване на средства за обучение на служителите в общинските администрации, по въпросите на работните процеси, внедряване на съответен софтуер за целта, разработването и прилагането на собствени методики за процесно управление, разработване на устойчива политика за прилагане на ключови индикатори в управлението и др.

- реализацията на посочените в изводите предложения ще позволи постигане на по-голяма прозрачност и ефективност на административните процеси и високо ниво на дигитализация в администрацията.

Цитирани източници:

Борисов, Б., 2019. Индекс на административния капацитет на гържавната администрация, сп. *Бизнес управление*, бр. 1, 2019 г., Свищов.

(Borisov, B., 2019. Indeks na administrativnia kapatsitet na darzhavnata administratsia, sp. *Biznes upravlenie*, br. 1, 2019 g., Svishtov)

Милев, П., 2013. Възможности за изграждане на общински компютърни информационни системи чрез динамично документно управление, сп. *Диалог*, бр. 2, 2013 г., Свищов. (Milev, P., 2013. Vazmozhnosti za izgrazhdane na obshtinski kompyutarni informatsionni sistemi chrez dinamichno dokumentno upravlenie, sp. *Dialog*, br. 2, 2013 g., Svishtov)

Милев, П., 2017. Оценка на информационни системи за индексирание и анализ на онлайн публикации, сп. *Бизнес управление*, бр. 1, 2017 г., Свищов.

(Milev, P., 2017. Otsenka na informatsionni sistemi za indeksirane i analiz na onlayn publikatsii, sp. *Biznes upravlenie*, br. 1, 2017 г., Svishtov)

Кирилов, Р., 2016. Софтуерни решения за управление на проекти, съфинансирани по оперативните програми на Европейския съюз, сп. *Бизнес управление*, бр. 3, 2016 г., София.

(Kirilov, R., 2016. Softuerni reshenia za upravlenie na proekti, safinansirani po operativnite programi na Evropeyskia sayuz, sp. *Biznes upravlenie*, br. 3, 2016 г., Sofia)

Кирилов, Р., 2017. Възможности за приложение на софтуерни решения при управление на риска на публични проекти, сп. *Икономически и социални алтернативи*, бр. 2, 2017 г., София.

(Kirilov, R., 2017. Vazmozhnosti za prilozhenie na softuerni reshenia pri upravlenie na riska na publichni proekti, sp. *Ikonomicheski i sotsialni alternativi*, br. 2, 2017 г., Sofia)

Интернет сайт на провежданото анкетно проучване, 2019, гостъпван на 01.10.2019, https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSei0_KMW0GeNt__MW9_kLZNXanL36Pp7Yx9_KYW9oeGtrsX-Q/viewform?usp=sf_link

(Internet sayt na provezhdanoto anketno prouchvane, 2019, dostapvan na 01.10.2019, https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSei0_KMW0GeNt__MW9_kLZNXanL36Pp7Yx9_KYW9oeGtrsX-Q/viewform?usp=sf_link)

kLZNXanL36Pp7Yx9_KYW9oeGtrsX-Q/viewform?usp=sf_link)

Интернет сайт на Министерство на регионалното развитие и благоустройството, 2019, гостъпван на 01.10.2019 г., (<https://www.mrrb.bg/bg/kategorizaciya-na-administrativno-teritorialnite-i-teritorialnite-edinici/>)

(Internet sayt na Ministerstvo na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto, 2019, dostapvan na 01.10.2019 г., (<https://www.mrrb.bg/bg/kategorizaciya-na-administrativno-teritorialnite-i-teritorialnite-edinici/>))

Интернет сайт на Министерски съвет, Портал за обществени консултации, 2019, гостъпван на 01.10.2019, www.strategy.bg/ (Internet sayt na Ministerski savet, Portal za obshtestveni konsultatsii, 2019, dostapvan na 01.10.2019, www.strategy.bg/)

Интернет сайт на Лекс.БГ, 2019, гостъпван на 01.10.2019 г., (<https://www.lex.bg/>) (Internet sayt na Leks.BG, 2019, dostapvan na 01.10.2019 г., (<https://www.lex.bg/>))

Интернет сайт на Оперативна програма „Административен капацитет“, 2019, гостъпван на 01.10.2019, http://www.opac.government.bg/userfiles/footer/1/OPAK_broshura_DobriPraktiki_zaWeb.pdf

(Internet sayt na Operativna programa „Administrativen kapatsitet“, 2019, dostapvan na 01.10.2019, http://www.opac.government.bg/userfiles/footer/1/OPAK_broshura_DobriPraktiki_zaWeb.pdf)