

Трансформация на модела на административно обслужване в местната администрация

Татяна Даскалова*

Резюме: В статията се изследва методологическата рамка на административното обслужване в местната администрация в България. Изследването е с методически и практико-приложен характер. Проведен е ретроспективен анализ на трансформацията на модела на административно обслужване. Изведени са сравнителните предимства на базовите модели за административно обслужване в общинската администрация. Предложен е интегриран модел за административно обслужване на местно ниво.

Ключови думи: местна администрация, административни услуги, интегриран модел за административно обслужване.

JEL: H83, L86.

Въведение

През последните двадесет години основно предизвикателство пред местната администрация в България е трансформирането на модела на административно обслужване, основано на интеграционен подход към електронното управление. Цялостната модернизация на административното обслужване

е насочена към повишаване на неговата ефикасност и ориентирането му към потребителите, подобряване на качеството на предоставяните услуги, както и на удовлетвореността на гражданите и организацията. Нарасналите изисквания към местната администрация налагат промени в подхода и адаптиране, допълване и доразвиване на инструментариума на модела на административно обслужване.

В изследването се проследява еволюцията на моделите за административно обслужване, прилагани в местната администрация в България. Изведени са сравнителните предимства на базовите модели – модел на обслужване на „едно гише“ и модел на комплексно административно обслужване, и модела Обща рамка за оценка (Common Assessment Framework – CAF) по отношение на елементи, методи и алгоритъм на прилагане. Целта е на основата на адаптиране и надграждане на техните организационни елементи да се предложи интегриран модел за административно обслужване в местната администрация. Той ще бъде полезен инструмент за подобряване на дейността на централните за административно обслужване на местно ниво в страната.

* Татяна Даскалова е доктор, доцент в катедра „Публична администрация“ на УНСС.

Използваната методология обхваща системно-структурен подход, контент-анализ на научни разработки и методически документи, сравнителен анализ и синтез, експертно проучване.

Еволюция на моделите за административно обслужване на местно ниво

Тенденцията към високо технологизиране на местните услуги възниква в САЩ в края на 80-те години на 20-и век. Прилагането на съвременни информационни технологии в дейността на администрацията е в основата на концепцията за „електронно правителство“. Възниква качествено нова форма за административно обслужване на гражданите – „обслужване на едно гише“. Тя произлиза от предназначението на този вид общинска организация – да заговори за максимално кратко време потребностите на жителите на общината от административни услуги (Георгиев, 2012, с. 397).

За кратко време технологичните нововъведения в общинското обслужване проникват и в Европа – първоначално във Великобритания и Германия, и неговите основни характеристики са повишаване на качеството, бързината и обхвата на предоставяните услуги на гражданите. Поставят се въпросите: за кои услуги могат да се въведат технологии, какви са технологиите и техните възможности, какви мерки да се предприемат за внедряването на новите технологии. Създават се общински центрове за информация и услуги, които имат позитивен ефект върху организацията на работата на администрацията и върху взаимоотношенията на администрацията

и гражданите в процеса на административно обслужване.

Концепцията за обслужване на „едно гише“ е логически свързана с теорията „е-плюс“, разработена в отговор на новите изисквания към качеството на административното обслужване на гражданите. Замисълът е да се предвиждат и анализират очакванията на гражданите в процеса на административното обслужване, а след това тези очаквания да бъдат надхвърлени в реалната практика. Смята се, че теорията „е-плюс“ е ключът за удовлетворяване на гражданите – клиенти на публични услуги, тъй като ако те получат административно обслужване в повече от очакваното, ще отговорят с лоялност и коректност към администрацията, ще увеличат своето доверие към нея, а значи и към държавата, която с помощта на съвременните информационни, комуникационни и организационни технологии винаги ще е готова да надхвърля по позитивен начин техните очаквания за качествени, бързи, удобни и евтини административни услуги (Павлов, 2007, с. 45).

Опити да се подобрява административното обслужване на местно ниво в България се правят от края на 90-те години на миналия век. Регионални администрации създават звена за обслужване, като действат въз основа на инициативността на собствените си ръководители, в сътрудничество с доносителите (Даскалова, 2009). В периода 1998-1999 г. пилотно се създават първите общински центрове за услуги и информация на гражданите с помощта на Фондацията за реформа в местното самоуправление и финансовата подкрепа на Програма „Инициатива местно самоуправление“ на

Американската агенция за международно развитие. През периода 2000-2001 г. по Програма „Дунавска инициатива“, изпълнявана от ФРМС и финансирана от ААМР, са изградени пет общински центъра, а в периода 2000-2003 г. са реализирани 33 проекта за изграждане на нови общински центрове и надграждане на вече работещи такива по Програма „Подобряване обслужването на гражданите“ (ФРМС).

С приемането на Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“ и Базисния модел на обслужване на „едно гише“ (2002) е дадено началото на положителна промяна в начина на организация на работа и развитието на нова организационна култура в публичната администрация в България. С тези документи се поставя обща методическа рамка на процеса на изграждане и организиране на обслужването на едно гише. Концепцията предвижда, че двете форми, чрез които се осъществява принципът „едно гише“, са: предоставяне на услуги на едно място за достъп, но чрез различни канали за достъп; предоставяне на услуги на едно място за достъп до различни административни структури. Целта е да се преустановят преките контакти на гражданите и администрацията чрез разделяне на дейностите между фронт офис и бек офис, като в същото време съществува тясна връзка и комуникация между тях. Описани са в детайли действията, които трябва да предприемат администрациите и съответните рискове при изпълнение на системата за обслужване на „едно гише“, както и контекста, в който да планират, прилагат и контролират процеса на усъвършенстване на предоставяните административни услуги.

За постигане на реални резултати целесъобразно е да се осъществи промяна на четири основни области от дейността на администрацията: процеси, човешки ресурси, технологии и управление на дейността (изпълнението). Оценяването на равнището на развитие на администрацията се извършва на четири нива: базово, развиващо, работещо, отлично.

Прилагането на концепцията допринася за усъвършенстване на административното обслужване в дългосрочен план. Осъществяването на промени в неговата организация обаче остават в рамките на отделните административни структури и предвидените механизми на взаимодействие между администрациите при предоставяне на административните услуги на практика не се реализират. Моделът за обслужване на „едно гише“ изиграва своята роля и въпреки че много местни администрации не успяват да постигнат най-високите етапи на развитие на модела, той е една полезна стъпка за подобряване на административното обслужване.

Развитието на функционалността на редица аспекти от административното обслужване налага осъвременяване на установения модел и въвеждането на подхода за комплексно административно обслужване. Прилагането на този подход изисква интеграция и ефективно сътрудничество между администрациите, с помощта на съвременните комуникационни и информационни технологии. Базисният модел на комплексно административно обслужване (2013) допълва и обогатява заложените в предходния модел принципи и аспекти, като същевременно дава акценти и посока, които отговарят на съвременното развитие на обществото

Управление на ресурси и разходи

и технологиите. Базисният модел представя цялостна методология, чиято цел е да очертае общата рамка при подготовката, планирането, проектирането и въвеждането на модела, както и да набележи допирните му точки с нормативната уредба и правилата на администрацията. Методологията е структурирана в съответствие с жизнения цикъл на реализиране на една услуга и основните аспекти, свързани с внедряването и управлението на комплексни административни услуги, взаимодействие и координация между различните администрации, човешки ресурси, процеси и услуги.

В допълнение, разработената Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги (2013) включва етапите, процедурите и инструментите за анализ, в хронологичен и логически формат, които се използват за подобряване на процесите. Целта е да се установи единен подход за приложение на основните принципи на процесното управление в дейността на централната и местна администрация при предоставянето на административни услуги.

Изготвени са ръководства, наръчници, добри практики и други документи, подпомагащи въвеждането на модела и приложението на методологията. Въпреки че са създадени необходимите предпоставки, комплексното административно обслужване все още не е широко утвърдена практика в местната администрация.

За усъвършенстване на организационния модел на административно обслужване силно влияние оказва прилагането на модела Обща рамка за оценка – CAF. Европейският модел за подобряване на

публичните организации чрез самооценка е доказал своята ефективност и принос за подобряване на качеството на услугите за потребителите и повишаване на тяхната удовлетвореност. CAF е масово използвана от множество общински администрации в страните – членки на ЕС. В България обаче този модел е слабо познат и прилаган. През 2006 г. CAF пилотно се внедрява в няколко общински и областни администрации с финансовата помощ на Програма ФАР и методическото съдействие на Министерството на гържавната администрация и административната реформа. В периода 2010-2011 г. едва четири общински администрации въвеждат CAF по проекти, финансирани от Оперативна програма „Административен капацитет“ (ИСУН). По-късно в рамките на два проекта за въвеждане на CAF в българската администрация, финансирани от Оперативна програма „Добро управление“ с бенефициент Институт по публична администрация за периода 2016-2022 г., инструментът е внедрен в 37 общински администрации в страната (ИПА).

Моделът CAF 2020 отразява новите подходи и насоки за развитието на публичните администрации и акцентира върху: влиянието на цифровизацията върху организациите в публичния сектор, приложението на иновации в публичната администрация, постигането на устойчивост на публичното управление, управлението на многообразието и различията, партньорството с гражданите и организациите от неправителствения сектор (CAF 2020, https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/caf_2020_bg.pdf). Целта на Общата рамка за оценка е в дългосрочен план да допринесе за прилагането

на принципите на доброто управление на всички нива в публичната администрация, нейното реформиране и качествени услуги за гражданите. Моделът се фокусира предимно върху оценката на дейността и управлението и върху определянето на организационните фактори за усъвършенстване. Моделът се базира на необходимото условие, че резултатите, свързани с дейността на организацията, служителите в организацията, заинтересованите страни и общността като цяло се постигат чрез ръководство, което управлява стратегии, планове, човешки ресурси, външно сътрудничество, вътрешни ресурси и процеси. Прилага се интегрален подход към оценката на всички дейности и действия на организацията.

Общата рамка за оценка покрива девет оценъчни критерия (разделени на под-критерии), които заедно формират логическа и открита за по-нататъшно разработване рамка, като позволяват оценка на основните аспекти на дейността на всяка организация от публичния сектор. За всеки един от критериите се извършва оценяване и измерване, като се използват два оценъчни панела. Единият панел е за организационните (благоприятстващи) фактори, т.е. за движещите сили, където оценката се основава на цикъла: планиране - изпълнение - проверка - действие. Другият панел е за оценка на резултатите и ефектите от тях.

Интегриран модел за административно обслужване в местната администрация

Предложеният интегриран модел за административно обслужване в местната администрация е разработен в

съответствие с действащото законодателство в България, прилаганите европейски и национални политики, съществуващия институционален капацитет и положителния чуждестранен опит в областта на административното обслужване. Целта на модела е да се приложи цялостен подход към управлението на административното обслужване в местната администрация, като организационната структура се разглежда като комплекс от взаимно зависими и свързани процеси, звена и ресурси, насочени към резултатите и постигане на целите. Интегрираният модел се основава на концептуалните постановки на двата базисни модела – модел на обслужване на „едно гише“ и модел на комплексно административно обслужване, като интегрира техните организационни елементи. Той надгражда предходните модели с основни аспекти от елементите на модела САФ. Използваните елементи са: стратегия и планиране, хора, партньорства и ресурси, процеси, резултати.

Структурата на интегрирания модел за административно обслужване се състои от четири елемента: планиране, ресурси, процеси, резултати, като представя причинно-следствената връзка между тях. Постава се акцент върху това, че политиките за подобряване на административното обслужване трябва да бъдат развити в стратегически планове и оперативни програми с формулирани цели и приоритети, индикатори за наблюдение и оценка. Вторият елемент на предложения модел – ресурси, интегрира организационните елементи човешки ресурси и технологии, съдържащи се в базисните модели за административно обслужване и основни съдържателни



Фигура 1. Структура на интегриран модел за административно обслужване в местната администрация

аспекти от елемента партньорства и ресурси на САФ. Третият елемент – процеси, акцентира върху ключовите процеси, осигуряващи административното обслужване и тяхната координация. Четвъртият елемент – резултати, се базира на отделни аспекти от двата базисни модела и модела САФ (фигура 1).

• Планиране

Използването на структурен подход за планиране осигурява ефективно вземане на управленски решения и оценяване на основните фактори, оказващи влияние върху дейността на местната администрация. Това спомага за по-добра координация и комуникация в цялата административна структура, осигурявайки връзка между стратегическите документи за развитие на общината и плановете на отделните вътрешни звена.

Стратегическият план за развитие е основният документ за провеждане на местните политики и за управление на общината. Планът обвързва потребностите и потенциала за местното развитие. Той определя целите, приоритетите и мерките, насочени към устойчиво развитие. Аналитично-оценъчната част на плана съдържа проучвания и анализ на актуална и достоверна информация

за текущото състояние на общината с оглед идентифициране на целенасочени интервенции за преодоляване на проблемните области. Анализът на реалната ситуация се разработва по отделни тематични направления и сфери, като следва да съдържа оценка на капацитета на общинската администрация и организацията на административното обслужване. Резултатите от анализа се използват за формулиране на стратегическата част на документа, която съдържа в логическа последователност визията, стратегическите цели, приоритетите и конкретните мерки. Стратегическата част на плана следва да бъде фокусирана върху ключови сфери на развитие, които да отразяват местните специфики и са значими за бъдещото развитие. Тъй като качеството на услугите за потребителите и ефективността на администрацията са все още значителни предизвикателства за общините, е необходимо да бъде определен приоритет, насочен към дигитална трансформация на местната администрация и повишаване на административния капацитет.

Програмата за реализация на стратегическия план определя мерките, дейностите и проектните идеи по целите и приоритетите на плана. Тя трябва да

Включва дейности в рамките на формулирания приоритет за подобряване на административното управление и обслужване с фокус върху потребностите на гражданите и организациите, например: развитие на цифровата свързаност и дигиталната среда, въвеждане на съвременни информационни технологии, модернизирани и оптимизирани административните процеси, разширено предоставяне на интегрирани и електронни административни услуги, промотиране на електронните услуги и разплащания, внедряване на САФ, специализирани обучения за администрацията в областта на електронното управление, развитие на дигитални умения и др. В списъка на важни за общината проекти следва да се включат проекти за модернизирани административното обслужване, изпълнявани по оперативните програми.

За наблюдението на изпълнението на стратегическия план се създава система, която съдържа: формите и начините за събиране на данни, индикаторите за наблюдение, органа за наблюдение (административно звено/работна група) и организацията на неговата работа, системата за докладване (изготвяне и оповестяване на годишни доклади за изпълнението на плана).

При изготвянето на стратегическия план на общината е необходимо да се прилагат принципите на партньорство, публичност и прозрачност. Следва да се определят заинтересованите страни и да се анализират техните потребности, интереси и очаквания. Заинтересованите страни трябва да участват както в изготвянето на плана, така и при изпълнението на приоритетите и мерките, заложи в него. За да стимулира

участието на заинтересованите страни в подготовката и изпълнението на плана, общинската администрация следва да разработи *комуникационна стратегия*, включваща разнообразни дейности и използване на различни комуникационни канали.

Политиката за местното развитие се определя в различни дългосрочни и средносрочни *секторни стратегии и планове*, както и в *програмата за управление на общината*. В тези документи следва да се формулират цели и приоритети за подобряване на административното обслужване и качеството на предоставяните услуги. Необходимо е поставените стратегически цели да бъдат интегрирани в *годишните планове за дейността на общинската администрация* и определени мерки за изпълнението им. Приоритизираните основни и оперативни цели на администрацията следва да се трансформират в конкретни *годишни планове на звената за административно обслужване*, като се изготвя годишен доклад/отчет за изпълнението с отразени измервания на резултатите. Оперативните планове трябва да се преразглеждат и актуализират периодично в съответствие с динамиката на средата.

• Ресурси

Вторият елемент на интегрирания модел съдържа три компонента: човешки ресурси; инфраструктура; информационни и комуникационни технологии.

Служителите са човешкият ресурс, който изпълнява процесите по административното обслужване в общинската администрация. Необходимо е еднозначно определяне на длъжности, отговорни за отделните етапи по предоставяне на

административните услуги и цялостния процес на обслужване. Дефинирането на конкретни отговорности следва да се изпълни с утвърждаване на вътрешни правила, регламентиращи разпределението на задачите по административно обслужване и включването им в длъжностните характеристики. Следва да се идентифицира необходимата квалификация на служителите за различните задачи и да се дефинират компетентностите, които са ключови за постигане на стандартите за обслужване, например: ориентация към резултати, работа в екип, фокус към клиента, комуникативна, професионална и дигитална компетентност. Редовно трябва да се анализират потребностите от допълнителен човешки ресурс, да се развиват стажантски програми за набиране и подбор на подходящи специалисти и програми за настойничество за новопостъпилите служители.

Повишаването на професионалната компетентност на служителите следва да се осъществява чрез подходящи програми, форми и методи на обучение, като се създава среда за трансфер на знания и опит на експерти от вътрешните звена и отделните администрации. За мотивиране и стимулиране на служителите за подобряване на ефективността на работата в полза на потребителите е необходимо да се прилагат различни техники, например: материални стимули – допълнителни възнаграждения за постигнати резултати, управление/изпълнение на проекти и др.; нематериални стимули – награди за професионално представяне, включване в програми за обучение, работни стажове в партньорски организации или страни. Измерването на представянето на служителите в

дейностите, свързани с административното обслужване, следва да се обвързва с техните атестации. От важно значение е дефинирането на индикатори за измерване на индивидуално извършената работа от всеки служител, заложен в индивидуалния годишен план. Също така е необходимо да се провежда редовно проучване на степента на удовлетвореност на служителите от различните аспекти на работата в общинската администрация и вземане предвид на техните предложения за подобряване на дейността и условията на труд.

За ефективното управление на служителите в общинската администрация препоръчително е да се разработят процедури за провеждане на конкурси за назначаване на служители, разработване и актуализиране на длъжностните характеристики, по предаване на знания и работа в администрацията, по съвместяване на длъжности в общинската администрация и др.

Инфраструктурата осигурява нормалните условия за административното обслужване на потребителите. Организацията на инфраструктурата включва определяне на място за осъществяване на административното обслужване – център за административно обслужване (ЦАО), устройство на физическото пространство, техническо оборудване.

При предоставяне на услуги на място е необходимо да се обезпечи улеснен физически достъп до сградата на ЦАО, като близост до обществен транспорт и условия за паркиране. Следва да се осигурят подходящи условия за обслужване на хора с увреждания чрез изграждане на елементи за приспособяване на сградите. Необходимо е в помещенията да се

създават допълнителни удобства и обособени зони, например места за сядане на всички потребители, място за консултации на потребители и др. Целесъобразно е формиране на мобилни екипи от служители за административно обслужване на хора от уязвими групи, както и на гражданите в кметствата и кметските наместничества на общината.

За техническото оборудване на ЦАО е препоръчително е да се използват съвременни технически средства като: интерактивни системи за търсене и показване на аудио-визуална информация за административното обслужване (електронни информационни табла, киоски), компютърна конфигурация с връзка с интернет, достъп до принтер и копирна машина, система за управление на опашките от чакащи клиенти. За хората с нарушения на слухово-говорния и зрителния апарат е подходящо да се въведе система за информиране, включваща брайлови и аудиоинформационни табла.

Информационните и комуникационните технологии са важен елемент, осигуряващ ефикасно реализиране на административното обслужване. Общините предоставят електронни услуги чрез Единен портал за достъп до електронни административни услуги на Държавна агенция „Електронно управление“ на основата на Единен модел за заявяване, плащане и предоставяне на електронни услуги. Препоръчително е информационните системи на общините да се интегрират с някои от облачно базирани хоризонтални системи, поддържани от държавната агенция (<https://e-gov.bg/wps/portal/agency/systems/unified-model>):

- Система за електронна автентикация (е-Автентикация) – реализира функ-

циите за идентификация на заявителя на услугите, за да могат потребителите да се идентифицират при директен обмен на електронни съобщения и документи с общината.

- Система за управление на електронни форми (е-Форми) – управлява заявленията за електронните услуги, като електронните образци за заявяване и на резултатите от услугата са по утвърден модел и са унифицирани.
- Система за електронно плащане (е-Плащане) – представлява виртуален ПОС терминал за плащане на заявената услуга (данъци, такси и др.), като двете страни в процеса не дължат такси за извършваната финансова транзакция.
- Система за електронно връчване (е-Връчване) – създава възможност общината да предоставя електронни услуги през Единния модел за заявяване, плащане и предоставяне на електронни услуги.
- Федерирани портали на общини в инфраструктурата на Единния портал по предварително подготвен шаблон – позволява относителна персонализация на вида на уебсайта, като се запазва структурата с цел улеснение на крайния потребител и се създава единна визуална онлайн идентичност на общините.
- Система за междурегионов обмен на обмен на данни (RegiX) – създава възможност за служебен обмен на регистрирани данни между администрациите (включително между общинския център, кметствата и населените места) и техническа възможност за трансформиране на удостоверителните административни услуги във въ-

Управление на ресурси и разходи

трешни електронни административни услуги.

За процеса на управление на информационната и комуникационната инфраструктура следва да се разработят вътрешни правила и инструкции относно: достъп до обществена информация; оборот на документи на хартиен и електронен носител; работа в системата за електронен обмен на съобщения в администрацията; публикуване на информационни масиви и ресурси в портала за отворени данни в отворен формат; дейности, свързани с администрирането, експлоатацията и поддръжката на информационните и комуникационните системи и техните компоненти; права и задължения на служителите като потребители на услугите, предоставяни чрез информационните и комуникационните системи.

• Процеси

Третият елемент на интегрирания модел определя начина, по който се предоставя административното обслужване на потребителите.

Разработването и управлението на процесите, ориентирани към подобряване на дейността на администрацията и удовлетворяване на потребностите на потребителите, изисква системен анализ и текуща оценка на ефективността и ефикасността на процесите. Първоначално трябва да се дефинира електронната административна услуга въз основа на идентифициране и анализиране на заинтересованите страни – целевите групи клиенти на услугата и техния профил; административните структури, които участват при предоставянето на услугата. Важно е да се дефинират стандарти

и показатели за качеството на услугата в съответствие със съществуващите нормативни и технологични изисквания към услугата, като могат да се ползват и иновативни общински практики в административното обслужване.

След дефинирането на електронните административни услуги следва да се пристъпи към изграждане на процесни модели. Те обхващат описание на процедурите и работните процеси от заявяването до предоставянето на услугите, като за всеки процес се описват дейностите, които го съставляват, тяхната последователност и причинно-следствените връзки между тях. Въз основа на утвърдената и широко прилагана Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги се извършва анализ на текущото състояние на процесите по предоставянето на услуги и оценка за съответствие с определените показатели за качество. В резултат от установените слабости (например губеща се дейности, припокриващи се дейности в един процес, липсващи ключови дейности и др.) се определят мерки за оптимизиране на работните процеси. Изготвят се модели на процесите в бъдещо състояние, които отразяват всички определени мерки за оптимизация. Следва процедурите на оптимизираните работни процеси и етапите по предоставянето на услугите да бъдат унифицирани с оглед автоматизиране на административния процес. Това предоставя възможност и за съпоставимост между дейностите на различни административни звена и различни администрации.

Организационната структура следва изцяло да подкрепя процесите,

осигуряващи реализацията на административното обслужване. За усъвършенстване на организационния модел е необходимо да бъдат предприети следните дейности и мерки: оптимизиране на организационната структура, като се идентифицират и групират функциите на основните и съставните структурни звена по хоризонтала и вертикала; извършване на организационни промени с оглед оптимизиране на работните процеси; точно и ясно формулиране на функциите на звената за административно обслужване; оптимално разпределение на функциите в и между звената по отношение на отговорности; обезпечаване с правила и процедури, включително за субординация, комуникация и координация при изпълнение на функциите. Следва периодично да се изготвя функционален анализ на административната структура и формулиране на пакети от мерки за подобряване на проблемните области.

Механизмите на взаимодействие вътре в общинската администрация относно предоставянето на административни услуги следва да бъдат уредени с устройствените и вътрешноорганизационните документи. Това могат да бъдат: устройствен правилник за общинската администрация, вътрешни правила за организация на административното обслужване в общината, инструкции и указания, харта на клиента, системи за управление на качеството и др. В тях следва да бъдат регламентирани взаимоотношенията между звената в общинската администрация, които участват в процеса на административно обслужване.

Ключов елемент от комплексното административно обслужване е

ефективното взаимодействие между администрациите. Местната администрация следва да определи партньорите – централни и териториални администрации, с които да сключи споразумения за предоставяне на комплексни административни услуги. В споразумението за интеграция следва да се уредят въпросите относно: процедура за взаимодействие между администрациите при предоставяне на услугите, сфера на предоставяните комплексни услуги и вид на споделените услуги, правила за разпределение на отговорността при обслужването и осигуряване на качество на услугите, комуникационни канали, срокове за обслужване, стандарти за качество на обслужването, отговорности на страните, нарушения и други форми на неизпълнение на споразумението и др. Механизмите на взаимодействие при организиране на административното обслужване могат да включват съгласувано дефиниране на услуги и предлагане на услуги в пакет (модел „Епизоди от живот“ и „Събития от бизнеса“), изнесени точки на обслужване, използване регистри, бази данни и централизирани информационни системи.

Основни области за подобряване на процесите по административното обслужване са: внедряване на технология за моделиране на процесите; разработване и прилагане на процедури за ефективност на работните процеси; извършване на текуща оценка на процесите; изработване и наблюдение на технологичните карти на процесите; актуализиране на вътрешната нормативна уредба и установените практики с оглед преминаване към изцяло електронен обмен на документи в рамките на общинската администрация; подобряване организационно

свързаността на процесите между отделните звена за административно обслужване; трансформиране на вътрешните процеси и премахване на административната тежест, свързана с предоставянето на електронни административни услуги; предоставяне на алтернативни канали за достъп до информация и услуги; диверсифициране на средствата за обратна връзка и методите за измерване на удовлетвореността на потребителите и др.

• Резултати

От особена важност е въвеждането на система за измерване на изпълнението, ориентирана към постигане на резултати. Измерват се три групи резултати: резултати, ориентирани към потребителите; резултати, свързани със служителите в администрацията; резултати от изпълнението на дейността на администрацията, като се прави разграничение между резултати, свързани с възприятието, и резултати, свързани с изпълнението (CAF 2020).

Резултатите, ориентирани към потребителите, са тези, които администрацията постига в удовлетворяването на потребителите от предоставяните от нея услуги. Измерването на възприятието на потребителите се осъществява чрез получаване на обратна връзка и информация за различни аспекти от дейността на администрацията. Най-често ползваните методи са анкетни проучвания, наблюдения и социологически проучвания. Резултатите от тези измервания са в няколко области – достъпност на администрацията, работа на служителите, прозрачност на информацията, качество и спецификация на услугите,

адаптивност, иновации и дигитализация. Качеството на предоставяните услуги се измерва чрез показатели за управление на изпълнението. Прилагат се следните измерими резултати: резултати, отнасящи се до услугите – време за обработка и процедуране, работно време и време за изчакване, брой оплаквания, време за обработка на жалби и изпълнени коригиращи действия; резултати, свързани с прозрачност и достъпност – брой информационни и комуникационни канали, наличност и точност на информацията; резултати, отнасящи се до ангажираността на заинтересованите страни в работата на администрацията – получени предложения, приложение на иновации; резултати, отнасящи се до прилагането на дигитализацията и е-управление, и др.

Втората група са *резултатите, свързани със служителите* в администрацията. Това са резултати, които администрацията постига във връзка с удовлетворяването на своите служители. В тази група се разграничават два вида резултати: възприятие на служителите за администрацията относно условията на труд и възможностите за професионално развитие, които тя им предоставя; резултати на служителите, които администрацията използва за подобряване на тяхната удовлетвореност, и резултати от изпълнението. За измерване на възприятията се използват въпросници, анкети, интервюта, консултации и др. Измерванията на изпълнението се основават на вътрешни индикатори за измерване на работата на служителите. Те позволяват на администрацията да измерва постигнатите резултати по отношение на поведението на служителите, индивидуалното изпълнение, развитието на уменията, тяхната

мотивация, приобщеност и др. Препоръчително е прилагане на анализ на индивидуално извършената работа от всеки служител и усъвършенстване на системата за отчитане на постигнатите резултати, като могат да се използват методът на самооценка, извършван от страна на служителите, и оценка от висшестоящите.

Третата група са *резултатите от изпълнението*, отнасящи се до постиженията на администрацията в краткосрочен и дългосрочен аспект, които могат да бъдат разделени на външни и вътрешни. Външните резултати са тези, които администрацията постига спрямо дефинираните стратегически цели, приоритети и дейности и техните въздействия върху външните заинтересовани страни. Типични индикатори за измерване на външните резултати са: количество на услугите; качество на услугите; ефекти, които оказват услугите върху целевата група. Може да се ползват резултатите от външни одити, сравнителни анализи, изпълнение на партньорски споразумения и др. Вътрешните резултати са свързани с ефикасността и ефективността на управлението на процесите и ресурсите в администрацията и постиженията в нейното развитие и усъвършенстване. Те могат да включват резултати от подобряване и обновяване на процеси, ефективното използване на различните ресурси – информация, технология, инфраструктура, човешки ресурси и др. Могат да се вземат под внимание резултатите от вътрешни одити, участие в конкурси, сертифициране за качество, награди за добри практики и др.

Заклучение

Прилагането на съвременни модели за административно обслужване е

резултат от търсенето на възможности за по-ефективно функционираща местна администрация в отговор на динамично променящата се среда и нарастващите очаквания на гражданите и организациите. Базисният модел на обслужване на „едно гише“ въвежда цялостна организационна промяна, прилагана на основата на комплексен и поетапен подход. Клиентът е поставен в центъра на модела, администрациите са ангажирани с потребностите и изискванията на клиентите, създадена е рамка за самооценка на развитието на администрацията, много добре е структуриран план за действие и механизъм за постоянно подобрене на дейностите. Допълнителното развитие на функционалността на редица аспекти от административното обслужване налага осъвременяване на модела за административно обслужване. Поставя се акцент върху комплексното административно обслужване, отговарящо на съвременното развитие на обществото и технологиите и необходимостта от единно действие на различните администрации чрез прилагане на унифициран подход. Моделът CAF е насочен към цялостното подобряване на администрациите и спомага за повишаване на качеството на услугите и удовлетвореността на потребителите. Фокусира се върху оценката на дейността и управлението и върху определянето на организационните фактори за усъвършенстване. Предложеният интегриран модел за административно обслужване в местната администрация награжда предходните модели. Чрез него се прилага цялостен подход към управлението на административното обслужване, като организационната структура се разглежда като комплекс от взаимно

зависими и свързани процеси, звена и ресурси, насочени към резултатите и постигане на целите. Той ще бъде полезен инструмент за подобряване на дейността на центровете за административно обслужване на местно ниво в страната.

Изследването е проведено в рамките на договор за научно изследване № НИД НИ-2/2019 на УНСС на тема: Интегриран модел за административно обслужване в местната администрация на изпълнителната власт.

Цитирани източници (References):

1. Базисен модел на комплексно административно обслужване, приет на заседание на МС от 19.06.2013 г., наличен в: <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=155>
(Bazisen model na kompleksno administrativno obsluzhvanе, priet na zasedanie na MS ot 19.06.2013 g., nalichen v: <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=155>)
2. Георгиев, Л. (2012). Регионални и общински несъответствия. София, Издателство на Нов български университет.
(Georgiev, L. (2012). Regionalni i obshtinski nesaotvetstvia. Sofia, Izdatelstvo na Nov balgarski universitet)
3. Даскалова, Т. (2009). Човешките ресурси в административното обслужване на „едно гише“. *Панорама на труда*, № 4, с. 26-35.
(Daskalova, T. (2009). Choveshkite resursi v administrativното obsluzhvanе na „edno gishe“. *Panorama na truda*, № 4, s. 26-35)
4. Единен модел за заявяване, плащане и предоставяне на електронни услуги, Държавна агенция „Електронно управление“, наличен в: <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/systems/unified-model>
(Edinen model za zayavyavane, plashtane i predostavyane na elektronni uslugi, Darzhavna agentsia „Elektronno upravlenie“, nalichen v: <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/systems/unified-model>)
5. Институт по публична администрация, Проекти на ИПА, наличен в: <https://www.ipa.government.bg/bg/proekti>
(Institut po publichna administratsia, Proekti na IPA, nalichen v: <https://www.ipa.government.bg/bg/proekti>)
6. Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България, наличен в: <http://umispublic.government.bg/Default.aspx>
(Informatsionna sistema za upravlenie i nablyudenie na strukturnite instrumenti na ES v Bulgaria, nalichen v: <http://umispublic.government.bg/Default.aspx>)
7. Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“ и Базисен модел на обслужване на „едно гише“, приети с РМС № 878 от 29.12.2002 г., отменени с РМС № 140 от 17.03.2014 г., наличен в: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=603>

(Kontseptsia za podobryavane na administrativnoto obsluzhvanе v konteksta na printsipa „edno gishe“ i Bazisen model na obsluzhvanе na „edno gishe“, prieti s RMS № 878 ot 29.12.2002 g., otmeneni s RMS № 140 ot 17.03.2014 g, nalichen v: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=603>)

8. Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги, утвърдена с РМС № 578 от 30.09.2013 г., наличен в: <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bgBG&categoryId=&Id=165&y=&m=>
(Metodologia za usavarshenstvane na rabotnite protsesi za predostavyane na administrativni uslugi, utvardena s RMS № 578 ot 30.09.2013 g., nalichen v: <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bgBG&categoryId=&Id=165&y=&m=>)
9. Обща рамка за оценка CAF 2020. Европейски модел за подобряване на публичните организации, Институт по публична администрация, наличен в: https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/caf_2020_bg.pdf
(Obshta ramka za otsenka CAF 2020. Evropeyski model za podobryavane na publichnite organizatsii, Institut po publichna administratsia, nalichen v: https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/caf_2020_bg.pdf)
10. Павлов, П. (2007). Държавното управление и администрацията в европейски контекст (Ориентир за трансформация). Университетско издателство, ВСУ „Черноризец Храбър“.
(Pavlov, P. (2007). Darzhavnото upravlenie i administratsiyata v evropeyski kontekst (Orientiri za transformatsia). Universitetsko izdatelstvo, VSU „Chernorizets Hrabar“)
11. Фондация за реформа в местното самоуправление – Годишни отчети, Завършени проекти, наличен в: <https://www.flgr.bg>
(Fondatsia za reforma v mestното samoupravlenie – Godishni otcheti, Zavarsheni proekti, nalichen v: <https://www.flgr.bg>)

Transformatsia na modela na administrativno obsluzhvanе v mestnata administratsia

Tatyana Daskalova

Transformation of the Administrative Service Model in the Local Administration

Tatyana Daskalova

Abstract: The article examines the methodological framework of the administrative services in the local administration in Bulgaria. The research is of a methodical, practical and applied nature. A historical analysis of the transformation of the administrative service model is conducted. The comparative advantages of the base models for administrative services in the municipal administration are outlined. An integrated model for administrative services at a local level is proposed.

Key words: local administration, administrative services, an integrated model for administrative services.

JEL: H83, L86.