



АНАЛИТИЧЕН ДОКЛАД

за резултатите от проведеното обществено
проучване сред служителите на община Сливен

в изпълнението на проект
„ПАРТНЬОРИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА СЛИВЕН”



Фондация „Регионален център за
икономическо развитие”



Община Сливен

Проектът се осъществява с
финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление”,
съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

----- www.eufunds.bg -----
Проект **BG05SFOP001-2.025-0025-C01** „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от
Оперативна програма „Добро управление”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския
социален фонд.



СЪДЪРЖАНИЕ	стр.
ВЪВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ 1	
1. Цели и задачи на проучването	4
2. Организация и провеждане на проучването	5
3. Методология за провеждане на проучването	5
3.1. Териториален обхват	5
3.2. Целева група	5
3.3. Инструментариум	6
3.4. Анкетна карта	6
3.5. Анкетъори	6
РАЗДЕЛ 2	
1. АНАЛИЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ	7
Профил на целевата група	8
РАЗДЕЛ 3	
1. Констатации и изводи от проучването	11
РАЗДЕЛ 4	
ПРЕПОРЪКИ	46





ВЪВЕДЕНИЕ

Проектът „Партньори за развитие на Община Сливен“ се реализира от Регионален център за икономическо развитие – Сливен и Община Сливен.

С неговата реализация се цели разкриване на действия и мерки целящи усъвършенстване на мониторинга и оценката на провежданите политики от Община Сливен, с което да се създадат възможности за повишено участие на гражданското общество в управлението. Проектните цели кореспондират на **Стратегическа цел 2** на ОП „Добро управление” – „Партньорско управление с гражданите и бизнеса” и **Стратегическа цел 3** „Открито и отговорно управление“.

Основната цел на проекта е повишаване на гражданското участие в управлението и работата на Община Сливен и подобряване на прозрачността на действията.

Тази цел е отправната точка към необходимостта от превръщането на гражданското участие и на гражданския контрол в основен принцип и необходим етап от процеса на вземане на управленски решения и като гаранция за осигуряване на по-голяма прозрачност и отчетност на действията на администрацията. Тези намерения определят и **специфичните цели на проекта:**

1. Разработване на ефективен инструментариум за мониторинг и оценка на провежданите политики от Община Сливен;
2. Въвеждане на действащ механизъм за обратна връзка;
3. Усвояване и въвеждане на добри европейски практики за гражданско участие;
4. Повишаване на административния капацитет и на капацитета на партньорските организация за разработване и реализиране на проекти за местно развитие.

Проектът е свързан с проучвания, анализи и препоръки за работата на Община Сливен, добри европейски практики, модел за подобряване на участието на гражданските субекти в процесите на формулирането и изпълнението на политики, граждански мониторинг върху действията на администрацията, публични обществени обсъждания по обществено значими за общината теми, инициативи или документи, широка информационна кампания за разпространение на резултатите.



РАЗДЕЛ 1

1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ОБЩЕСТВЕНОТО ПРОУЧВАНЕ.

Защо правим това изследване?

През последните години общественият фокус върху действията на местните власти нараства. Необходимо е да се оцени влиянието на редица фактори:

- ✓ Опитът на страната ни да се приобщи към общественото устройство и стандартите на живот на старите европейски демокрации;
- ✓ Повлияните от това, но останали неизпълнени, политически заявления за реформиране на органите на местната власт в съответствие с международните стандарти;
- ✓ Налагащото се в обществото чувство за липса на справедливост и способност на местната власт да функционира в интерес на гражданите.

Целите на проведеното проучване, разглеждани в контекста на целия проект са насочени към установяване на ефективността на общинската администрация и да се акцентува върху определени проблеми в нейната работа, определени през погледа на нейните служители.

С разработване на нашия анализ ще погледнем отвътре в Община Сливен, ще разгледаме и обработим анкетни карти попълнени от служители на общинската администрация, които са пряко свързани с нейната работа.

Резултатите от проведеното проучване са изходен пункт за реализацията на целите на проекта. От една страна – с неговото провеждане се изследва действащия модел на взаимодействие и координация (с неговите добри и слаби страни), и от друга страна – осигурява се обективна предпоставка за неговото усъвършенстване, с въвеждането на нови **стандарти, процедури и добри практики.**

В обхвата на общественото проучване попадат задачи, групирани в **следните етапи:**

- ✓ Анкетно проучване;
- ✓ Обработка на резултатите /анкетните карти/ от проучването;
- ✓ Анализ на резултатите, изводи и припоръки, представени в аналитичен доклад





2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОУЧВАНЕТО

Проучването е проведено по предварително разработена методика, която бе предоставена на анкетърите за ползване при работата им на терен. Методиката представя общата рамка, технологията и параметрите на проучването.

Използван е метода на **пряката анкета** – с предварително структурирани дефинирани **закрити и открити** въпроси, в съответствие със спецификата на изследваните компоненти.

При проучването е спазено изискването за запазване анонимността на респондентите, с предоставяне на възможност да се идентифицират при желание от тяхна страна.

Обработката на резултатите и съпътстващият анализ са извършени от експерт – анализатор, със значителен опит и капацитет в областта на управлението, администрацията и социологията.

Анализът на резултатите от проучването съдържа изводи и препоръки за усъвършенстване и оптимизиране на управленските и административните процеси и подобряване на качеството на обслужване.

3. МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОУЧВАНЕТО

3.1 Териториален обхват Проучването е проведено сред администрацията на **Община СЛИВЕН**.

3.2 Целева група. Авторите на проекта са определили **целева група от служители в администрацията**, като са преценили, че служебната им позиция предполага наличието на компетентна и обективна представа за стила на управление и работа, със съпътстващите проблеми и слабости.

Обемът на изследваната съвкупност е 22 (двадесет и двама служители), което съответства на заложените в проекта **параметри**. Преценено е, че този брой респонденти осигурява достатъчна представителност на извадката и необходимото разнообразие на избраната съвкупност.

Основните характеристики на разнообразието се състоят в различната служебна позиция, образователен ценз и пол на анкетиранията лица.



3.3. Инструментариум

Използваният инструментариум е **пряка анкета**, с предварително подготвени **анкетни карти**, в които отговорите на респондентите се материализират чрез прякото попълване на анкетните карти. Използваният метод е предпочетен понеже осигурява бързина на провеждането и пълна достоверност на събраната информация.

Анкетата е проведена съобразно предварително съставения времеви график и при цялостно спазване на предвидените правила и срокове.

3.4. Анкетни карти

Анкетните карти съдържат **27 (двадесет и седем)** въпроса от затворен и отворен тип, с определена насоченост към изследваните проблеми. Когато въпросът позволява посочване на повече от един вариант на отговор, обстоятелството е отбелязано като забележка в анкетната карта

Въпросите от затворен тип са с предварително формулирани варианти за отговор, като анкетираните лица посочват един или повече от тях, които най-пълно покриват тяхното мнение. Към някои от въпросите е използвана възможност за добавяне на открит отговор (в свободен текст), който допълва изразеното мнение. Анкетата съдържа широк обхват от въпроси и детайлни отговори, за да се осигури пълна и всеобхватна информация за целите на анализа и проекта.

Анкетните карти съдържат и въпрос, уточняващи **профила на участниците по пол, образователна степен, възраст и служебно правоотношение.**

3.5. Анкетъори

Анкетъорите провели **общественото проучване** са предварително подготвени инструктирани лица, които провеждат анкетата при спазване на постановките на предварително разработената методика.

При изпълнение на задачата анкетъорите правят подбор на респондентите по начин, който гарантира представителност на изследването и достатъчно разнообразие по отношение на анкетираните лица. Интервютата са проведени в непринудена и непредубена атмосфера, с необходимото старание за максимално спечелване благоразположението на респондентите и с уверение за запазване конфиденциалността на анкетата.



РАЗДЕЛ 2

1. АНАЛИЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Анализът е документ, който е неотменима част от Дейност 1 „Проучвания, анализ и препоръки за работата на Община Сливен“.

При разработването на анализа са използвани резултатите от проведеното проучване. Изложените в доклада тези и обобщения нямат претенцията да представят безусловно оценката на анкетираните служители. Те трябва да се възприемат като моментна снимка на конюнктурата в общината.

Негативно оценените практики, на които е отделено място в анализа, не бива да се приемат като критично отношение, а като рационални препоръки, изведени от резултатите от проучването и имат за цел да подпомогнат администрацията в усилията за усъвършенстване на административните процеси и на диалога с обществото.

Логично е, да се очаква, че резултатите от проведената анкета не могат да гарантират абсолютна достоверност, поради различни причини – ограничен обхват и подбор на изследваните субекти, различия в тяхното интелектуалното ниво, наличие на субективност и тенденциозност в оценките и други.

Анализът претендира, че в голямата си част отклоненията и аномалиите в резултатите, следствие на посочените причини, са доловени и надлежно отразени от анализаторите, така че, пълно и вярно да трасират определени действия и мерки в процеса на цялостната реализация на проекта.

Аналитичният доклад съдържа изводи, препоръки и предложения за преодоляване на идентифицирани проблеми и слабости в работата на общинската администрация.

При определянето на изследваната съвкупност е използван подход, при който основен критерий е откровената позиция на анкетираните лица.



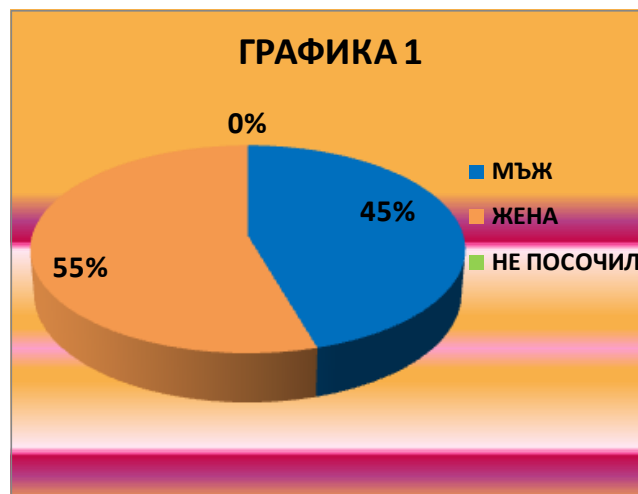


ПРОФИЛ НА ЦЕЛЕВАТА ГРУПА ОБЩ БРОЙ АНКЕТИРАНИ СЛУЖИТЕЛИ – 22

ТАБЛИЦА 1

ПОЛ	БРОЙ
МЪЖ	10
ЖЕНА	12
НЕ ПОСОЧИЛ	0
ОБЩ БРОЙ:	22

ГРАФИКА 1



Съотношението по пол (мъже/жени) е с почти равномерно разпределение. Тази характеристика не е от съществено значение за проучването. Разпределението е случаен резултат от изследваната съвкупност, но все пак осигурява представителност на двата пола.

ТАБЛИЦА 2

ОБРАЗОВАТЕЛНА СТЕПЕН	БРОЙ
ДОКТОР	0
МАГИСТЪР	21
БАКАЛАВЪР	1
СРЕДНО	0
НЕ ДАЛИ ОТГОВОР	0
ОБЩ БРОЙ:	22

ГРАФИКА 2



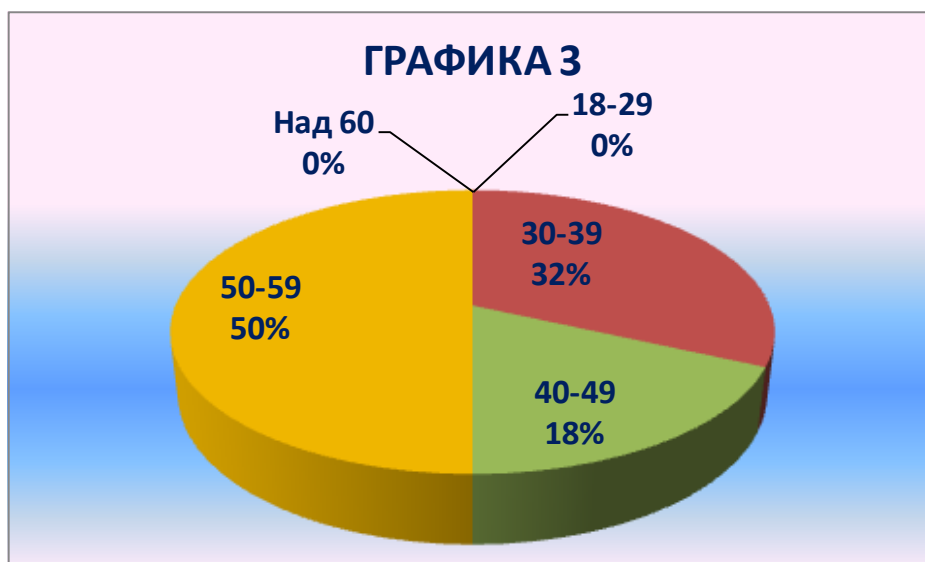
www.eufunds.bg

Проект BG05SFOP001-2.025-0025-C01 „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



Образователната структура съответства на изискването в общинската администрация да работят образовани служители. Това само по себе си означава наличие на по-висок административен капацитет. В нашият случай доминацията на магистърската образователна степен е очевидна. По-важна е служебната позиция на анкетиранията лица. Ако в обхвата на извадката са попаднали и такива с ръководни функции, качеството на анкетата е гарантирано.

ТАБЛИЦА 3	
ВЪЗРАСТ	БРОЙ
18-29	0
30-39	7
40-49	4
50-59	11
Над 60	0
ОБЩ БРОЙ:	22

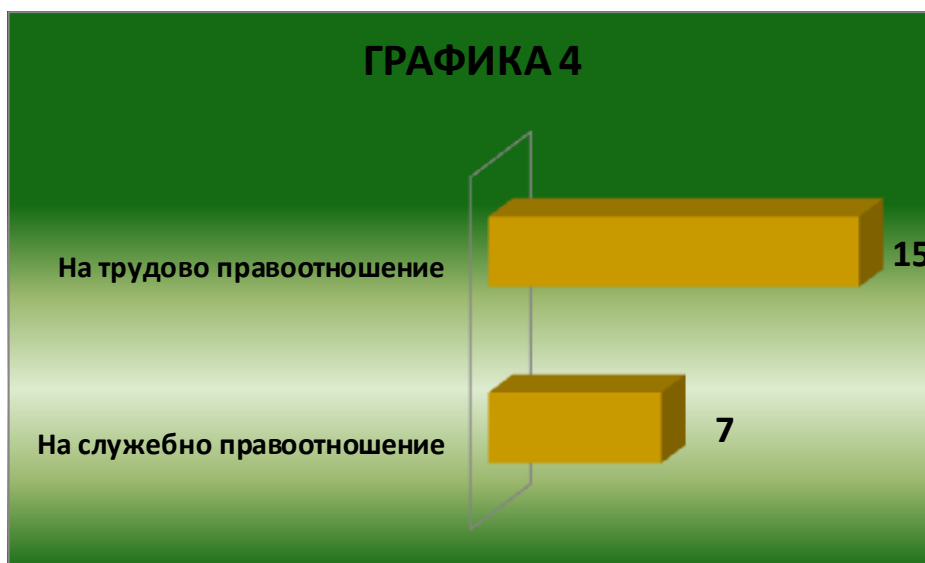


Петдесет процента (50 %) от анкетиранията служители са във възрастовият диапазон между **50 и 59 години**. **От една страна** – добре е, че това са служители с по-солиден професионален и житейски опит, **от друга** – липсва представителност на млади представители на общинската администрация. Не допускаме хипотезата, че в администрацията на Община Сливен не работят млади хора.

Ако приемем житейската максима, че възрастта не е порок, приемаме резултатите от проучването като напълно правдоподни.

ТАБЛИЦА 4

Вие работите на	БРОЙ	ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ
На служебно правоотношение	7	32 %
На трудово правоотношение	15	68 %
ОБЩ БРОЙ:	22	100 %



Анкетираните служители, преобладаващо са на **трудова правоотношение (68 %)**, което е съвместимо с процентното съотношение на работещите в Община Сливен. Държавните служители по правило заемат по отговорни позиции и се предполага, че биха имали по-добра експертна преценка по темите на настоящото проучване, но в никакъв случай не пренебрегваме резултатите от анкетата.

Всеки служител на общината има поглед върху функционалността на администрацията. Спрямо взаимоотношенията с гражданското общество и общността по-свеж поглед имат служители, които общуват пряко с тях или осигуряват административни услуги.

Служители на експертни или ръководни позиции, от своя страна имат по-добро познаване на плановете за стратегическо развитие и нормативната база. Мнението на всеки един представител на общинската власт е ценен за настоящото изследване, за да се установи общия климат и посоката на развитие на Община Сливен.

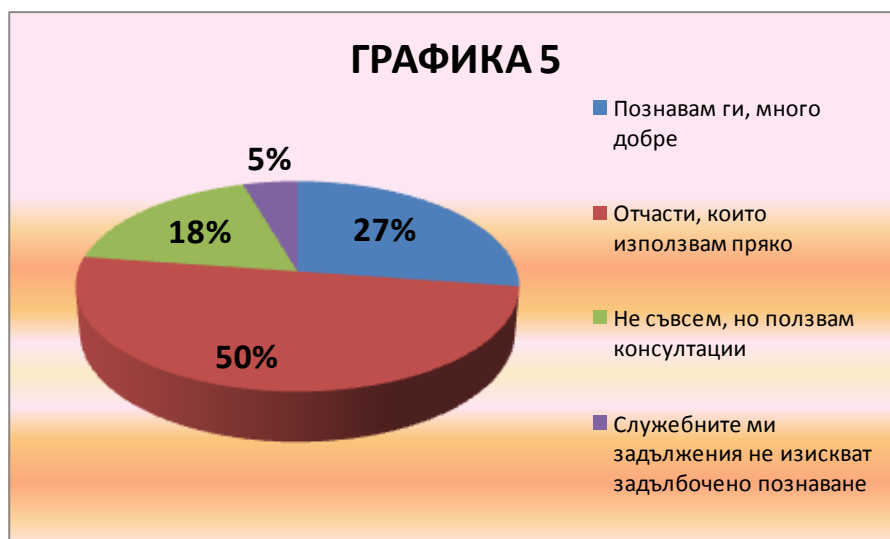


РАЗДЕЛ 3

1. КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ ОТ ПРОУЧВАНЕТО.

1.1 Въпроси относно компетенциите по нормативните и стратегическите документи:

ТАБЛИЦА 5	
1 въпрос - Запознати ли сте с нормативните актове, уреждащи дейността на органите на местното самоуправление?	БРОЙ ОТГОВОРИ
Познавам ги, много добре	6
Отчасти, които използвам пряко	11
Не съвсем, но ползвам консултации	4
Служебните ми задължения не изискват задълбочено познаване	1
ОБЩ БРОЙ:	22



Въпроса е зададен, конкретно към нормативната база определяща правилата и нормите за работа в общинска администрация и би трябвало да се познава от всеки представител на общината, без значение от позицията, която заема.

Анкетираните служители, които показват самочувствие в познаването на нормативните актове, регламентиращи местното самоуправление са 27 % и те са маркирали висока степен на познание. Голяма част от анкетираните лица /50 %/ си признават, че познават тези актове отчасти и са запознати добре само с тези, които са свързани пряко с тяхната работа.

18 % от служителите, заявяват, че им се налага да ползват консултации.



ТАБЛИЦА 6

2 въпрос - Запознати ли сте със стратегическите документи за развитие на общината и вътрешните нормативни документи?	БРОЙ ОТГОВОРИ	ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ
<i>Забележка: Допуска се повече от един отговор</i>		
План за интегрирано развитие на Община Сливен	22	100 %
Общ градоустройствен план	5	23 %
Интегриран план за градско възстановяване и развитие	13	59 %
Инвестиционна програма на Община Сливен	9	41 %
Бюджет на Община Сливен	7	32 %
План за устойчива градска мобилност	9	41 %
Програма за енергийна ефективност	4	18 %
Устройствен правилник	13	59 %
Вътрешни нормативни документи и процедури	19	86 %
ОБЩ БРОЙ:	22	100 %

!! Забележка: процентното изражение на резултатите е изведено от броя на анкетираните служители

Всички анкетираните служители са запознати с плана за интегрирано развитие на общината – **100 %** и **59 %** с интегрирания план за градско възстановяване и развитие. Вътрешните нормативни документи и процедури се познават от **86 %** от служителите, но изненадващо – устройственият правилник, който регламентира функционалните им задължения се познава само от **59 %** тях.

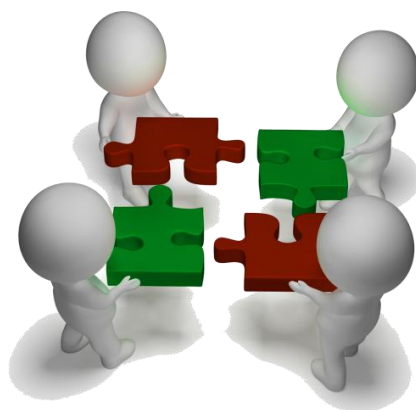
Какви изводи можем да си изведем от резултатите:

- ✓ администрацията развива дейности, които подпомагат работата на органите на Изпълнителната власт. Тя е силно формализирана йерархична структура функциите и служебните задължения на служителите са развити и регламентирани в нормативната уредба и вътрешните устройствени документи. Затова доброто познаване на



нормативната база е задължително условие за служителите, най-вече за тези с ръководни функции.

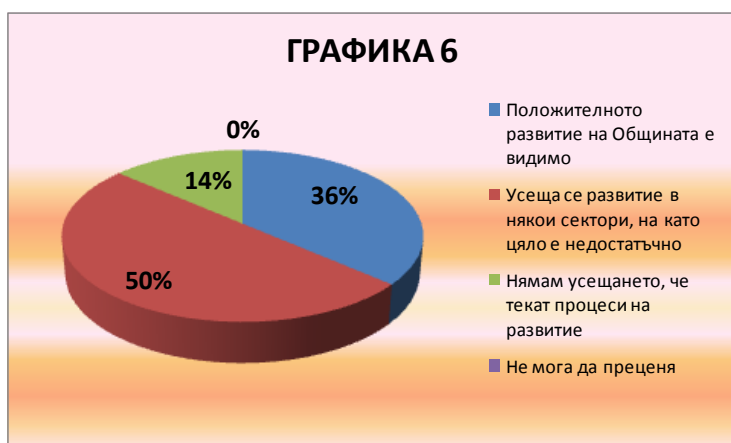
- ✓ резултатите от проучването категорично показват, че служителите в администрацията на Община Сливен отговарят на тези условия. Правим този извод, с уговорката, че сме приели изявленията на служителите като откровенни и обективни.
- ✓ обстоятелството, че половината са заявили, познаване само на нормативната уредба, пряко свързана с преките им задължения, също е приемливо, въпреки, че е необходима по-широка правна култура и умение правилно да се тълкуват и интерпретират нормите. Съществуват тенденции за буквалното тълкуване и прилагане. На законовите изисквания, без да се съотнасят към конкретния казус, което води до бюрокрация (в негативния смисъл на понятието).
- ✓ устройственият правилник е документ, с който се урежда организацията на дейността на общинската администрация, функциите и числеността на структурните звена и взаимодействието с гражданите и другите институции. Затова непознаването му е недопустимо и безотговорно.
- ✓ вътрешните правила и процедури регламентират осъществяването на целия административен и документален процес, спазването на етичните норми, най-вече реда за контрол върху изпълнението на решенията и задачите. Налице е добро ниво на компетентност! Въпросът, който остава отворен е, как това се пренася в изпълнението?





1.2 Въпроси за развитието на общината през погледа на общинските служители:

ТАБЛИЦА 7	
3 въпрос - Споделете Вашите впечатление, относно развитието на Общината през последните години!	БРОЙ ОТГОВОРИ
Положителното развитие на Общината е видимо	8
Усеща се развитие в някои сектори, на като цяло е недостатъчно	11
Нямам усещането, че текат процеси на развитие	3
Не мога да преценя	0
ОБЩ БРОЙ:	22



Администрацията подпомага кмета на общината в качеството му на едноличен орган на местното самоуправление. Тя осъществява дейности в защита на гражданските интереси и да задоволи техните изисквания и очаквания. В контекста на това оценката, която те поставят на развитието на Общината е оценка на собствените им действия.

С нашата анкета ние задаваме въпроси, които поставят в деликатна ситуация общинските служители. Могат ли да се приемат отговорите като абсолютно правдоподобни и обективни? Очевидно – не съвсем!

Оценката им за развитието на Общината през последните години, обаче е близка до тази на гражданите и на представителите на бизнеса – **50 %** усещат развитие в някои сектори, но смятат това за недостатъчно. Видимото развитие на Общината е посочено от **36 %** от анкетираните служители.

Преобладаващо мнение е, че развитието на общината не върви с еднакви темпове във всички сектори и като цяло не е достатъчно. Това е сигнал за определяне на приоритети в плана за развитие, които да начертаят ясни и конкретни мерки пред общинското ръководство.



ТАБЛИЦА 8

4 въпрос - Ако имате впечатление, че Община Сливен не се развива интензивно, коя според Вас, е основната причина?

БРОЙ ОТГОВОРИ

Забележка: Някои от анкетираните служители са дали повече от един отговор

Недостатъчен ресурс	14
Неефективно управление	3
Неподходящи приоритети и мерки в плана за развитие	3
Неблагоприятна среда и неадекватна държавна политика	4
Не мога да преценя	2
ОБЩ БРОЙ:	26



ТАБЛИЦА 9

5 въпрос - Кои са основните проблеми и фактори, които възпрепятстват устойчивото развитие на Община Сливен?

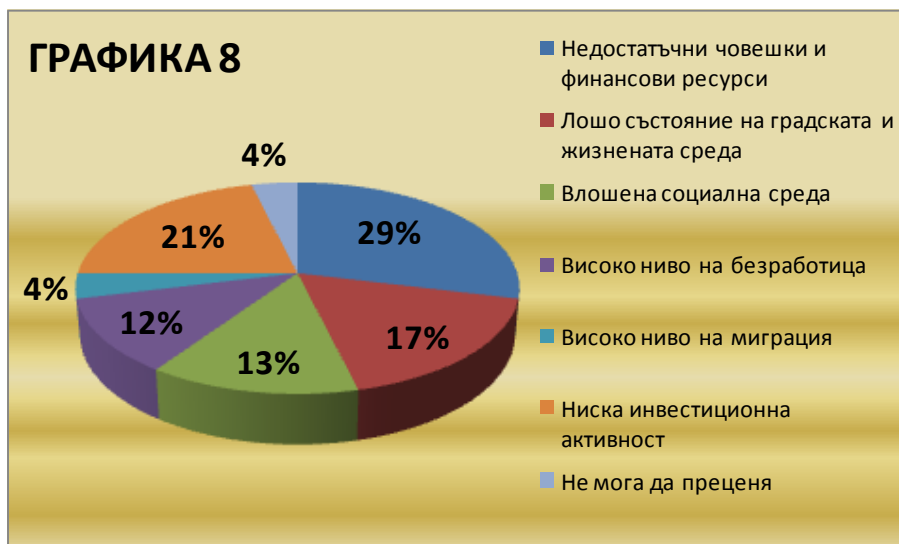
БРОЙ ОТГОВОРИ

Забележка: Допуска се повече от един отговор

Недостатъчни човешки и финансови ресурси	15
Лошо състояние на градската и жизнената среда	9
Влошена социална среда	7
Високо ниво на безработица	6
Високо ниво на миграция	2
Ниска инвестиционна активност	11
Не мога да преценя	2
ОБЩ БРОЙ:	52

www.eufunds.bg

Проект BG05SFOP001-2.025-0025-C01 „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



Забележка: процентното изражение на резултатите е изведено от общия брой на отговорите, а не от броя на анкетираните лица, поради предоставената възможност за повече от един отговор на даден въпрос.

Като причина за проблеми в развитието 54 % посочват недостатъчният ресурс. В това определение влиза финансов, материално - технически и човешки ресурс.

Равномерно разпределение получават останалите три причини, като прави впечатление, че **неефективното управление**, намира място сред тях.

Сред проблемните фактори, възпрепятстващи устойчивото развитие на общината, най-много отговори събира недостатъчния финансов и човешки ресурс – 29 %. Ниската инвестиционна активност е събрала 21 %, а лошото състояние на градската и жизнената среда – 17 %.

Община Сливен се развива. Такава е оценката на служителите. Няма как това развитие да е повсеместно, комплексно! Въпросът е, развитието на определени сектори, съответства ли, на обявените пред обществото и заложените в стратегическите документи приоритети.

Изразено е становище, че бариера пред развитието са неподходящите приоритети включени в плана за развитие. Тези приоритети се комуникират с публичните субекти. Афиширани са на публични обсъждания. Няма как да са неподходящи – по-скоро са нереализирани!

Ниската инвестиционна активност е проблем. За да се засили инвестиционния предприемаческия интерес е необходима подходяща инвестиционна среда. Състоянието



на инвестиционната среда е резултат от съвкупното влияние на различни политически, икономически и социални процеси, но и от непосредствената политика на управляващите субекти. Трябва да се разграничава ролята на общината в изпълнението на определена инвестиционна политика! От една страна тя е собственик и инвеститор – в тази си роля кмета и администрацията са относително ограничени (политическа и служебна зависимост, неспособност и нежелание за поемане на отговорност, липса на достатъчна компетентност). От друга страна тя трябва да провежда политика за привличане на външни инвеститори – създаване на подходящ инвестиционен климат и съответстващи условия за развитие на бизнес (предоставяне на терени, изграждане на инфраструктура, данъчни облекчения и други).

Лошото състояние на градската среда не може да се приема като фактор за бавно развитие. Състоянието на средата е следствие от това развитие и най-осезаем индикатор. Благоустроената и благодарената градска среда създава видимост в усещането на гражданите за развитие .

1.3 Въпроси за организационната структура и принципите за добро управление:

ТАБЛИЦА 10	
6 въпрос - Оценете ефективността на организационната структура на администрацията!	БРОЙ ОТГОВОРИ
<i>Забележка: Допуска се повече от един отговор</i>	
Оптимална и ефективна	3
Прекалено централизирана	2
Сложна и нефункционална	7
Наличие на дублиращи звена, дейности и функции	5
Нерегламентирани функционалните и координиращи връзки	4
Не мога да преценя	1
ОБЩ БРОЙ:	22



ТАБЛИЦА 11

7 въпрос - Кои от принципите за добро управление са присъщи на Вашата администрация?

БРОЙ ОТГОВОРИ

ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ

Забележка: Допуска се повече от един отговор

Върховенство на правото и неутралност	3	7 %
Устойчивост и дългосрочна ориентация	1	2 %
Стабилно финансово управление	9	22 %
Ефективност и ефикасност	3	7 %
Отчетност	10	24 %
Административен капацитет и компетентност	1	2 %
Етично поведение и отзивчивост	2	5 %
Откритост и прозрачност	1	2 %
Задоволяване на обществения интерес	10	24 %
Инициативност и иновативност	0	0 %
Културно разнообразие и социално единство	1	2 %
Не посочили нищо	2	5 %
ОБЩ БРОЙ:	41	100 %

Забележка: процентното изражение на резултатите е изведено от общия брой на отговорите, а не от броя на анкетираните лица, поради предоставената възможност за повече от един отговор на даден въпрос.



Организационната структура е гръбнакът на администрацията. Тя е съвкупност от структурни елементи, образуващи йерархия. Тя регламентира функционалните, документалните и информационите връзки, както и връзките на субординация. Само **14%** от служителите определят действащата организационна структура като **оптимална и ефективна**. Останалата част от анкетираните служители намират определени недостатъци, като най-съществен от тях е , че е сложна и не функционална – **32 %**. Сложността е резултат от големия брой структурни звена и обикновено се отразява на нейната функционалност.

В структурата на администрацията на Община Сливен не са добре изразени връзките на субординация, най-вече по отношение на ресорите на зам - кметовете. Структурните звена са представени като подчиненост на секретаря на общината - като подразделения на общата и специализираната администрация, а не като отговорности на зам - кметовете. По този начин се нарушава йерархията и се размиват отговорностите. Като самостоятелни отдели са изведени десет структурни звена, при което е нарушена концентрацията на власт. За наличието на **дублиращи звена и функции** твърдят **23 %** от служителите. Ако това е действително така (подлагаме под съмнение това твърдение) са нарушени принципите за функционалната еднородност и за рационалното натоварване на персонала.

Прилагането на принципите за добро управление е гаранция за печелене на обществено доверие. Абсолютното им спазване е практически невъзможно, но това не означава, че ръководството и администрацията не трябва да проявяват стремеж за превръщането им в постоянна характеристика на собствения им стил на управление. В анкетната карта като възможни отговори са включени основните и общо-приетите принципи на добро управление. Анкетираните служители са направили сполучлив опит за самооценка на собствения си стил на работа, като убедително са оценили някои от изброените принципи.

Най-много потвърждения за присъствието в работата им са получили – задоволяване на обществения интерес, отчетност и стабилно финансово управление. Към други принципи са се отнесли по – пестеливо. За тях, вероятно съществува колебание. Учудващо – административният капацитет и компетентност, откритост и прозрачност и дългосрочна ориентация са получили само по 2 (две) потвърждения. Тези принципи трябва да са водещи.



Изводи:

- ✓ подценен е процесът по разработването на организационната структура. Съществува порочна практика, организационните структури на администрацията да се разработват в партийните централи, дори още преди кметът да е влязъл в своите пълномощия. Трябва да се знае, че разработването на организационна структура не е политически въпрос, за да се осигурят позиции на партийни активисти, помагали предизборната кампания. Изисква се технократски подход, експертност и познания. Трябва да се върви от функциите към управляващите звена, а не обратно.
- ✓ при общинските администрация, поради това, че изпълняват едни същи функции и задачи, съществува стремеж и за унифициране на функционалните структури. Този подход трябва да се прилага пестеливо! Предвид многообразието и сложността на управленската дейност да се знае, че напълно еднакви обекта на управление, почти не съществуват. Има различия, има специфика, необходим е индивидуален подход.
- ✓ Очевидно, в структурата на администрацията на Община Сливен има нарушени властнически и функционални връзки. Секретарят на общината отговаря за организацията на работата на цялата администрацията, за осигуряване на адекватни организационни, технически и технологически условия, за осъществяване на административният процес, но не допустимо е общата и специализираната администрация да се вкарват в негова функционална подчиненост.
- ✓ От разгърнатата структура не са ясни ресорите на отделните зам – кметове, за кои структурни звена са отговорни – с права за делегиране на правомощия, за възлагане на задачи, за контрол и отчетност по изпълнението.
- ✓ В ползрението на служителите са влезли основно онези принципи на добро управление, които са измерими по някакъв начин и са обект на обществен контрол – задоволяване на обществения интерес, стабилно финансово управление и отчетност. Иначе казано – тези за които е почти сигурно, че се съблюдават. За другите принципи – имагинерните, тези които са реално неизмерими, може да се твърди че са присъщи на администрацията, но мнението на служителите остава колебливо. Модернизацията на българската администрация повелява спазването на всички принципи, тъй като това е пътят към преодоляване на недоверието между граждани и институции.
- ✓ Доброто управление надгражда разбирането за управление като административна технология и е израз на желанието да се отговори на новите изисквания на времето,



които стават все по-многообразни и все повече разширяват модела на традиционното управление. Гражданите няма да се удовлетворени само от констатацията, че администрацията действа законосъобразно, не своеволно, те вече изискват и висока степен на прозрачност, отговорност и качество на решенията и услугите.

1.4 Въпрос за общественото доверие:

ТАБЛИЦА 12	
8 въпрос - Как оценявате нивото на общественото доверие в изпълнителната власт и администрацията, като цяло?	БРОЙ ОТГОВОРИ
Високо	0
По-скоро високо	3
Средно	13
По-скоро ниско	3
Ниско	3
Не мога да преценя	0
ОБЩ БРОЙ:	22



На пръв поглед поставянето на този въпрос пред служителите в администрацията изглежда лишен от логика. Тези, които работят за спечелване на общественото доверие – сами да оценяват неговата степен. От друга страна, те имат предимството да направят

своята оценка от две различни позиции – вътрешна позиция, в качеството им на служители в администрацията и като външни наблюдатели - граждани на общината. Естествено, тяхната оценка е комплексна, но е изведена като еманация на различни гледни точки.

Интересното е, че **59 %** са оценили общественото доверие като „средно“, което като резултат се препокрива с оценката на другите анкетирани обществени групи – граждани и бизнес субекти. Това е показател, че поставената оценка не е пристрастна, а по-скоро правдоподобна.



Общественото доверие е величина - производна от начина, по който администрацията комуникира своята работа с обществото. Една част от резултатите са видими, други – не, трети – грешно разбрани. Значението на комуникационната стратегия не трябва да се подценява. Необходимо е да се използват всички форми и средства на комуникация, и то – по правилният начин. Прекаленото преекспониране на успехите, понякога дразни – има обратен ефект.

Служителите в администрацията знаят, че работата им се оценява от гражданските субекти. Не винаги са убедени в правотата на гражданските искания и претенции. Това ги демотивира. Властва мнението, че не може на всички да се угоди. Истинското поведение на професионалиста е да върши нещата по най-добрият (перфектният) начин, а не да се възползва от възможностите за заобикаляне на проблемите.

1.5 Въпрос за служебните задължения в длъжностните характеристики:

ТАБЛИЦА 13	
9 въпрос - Как оценявате броя на преките Ви задължения в длъжностната Ви характеристика?	БРОЙ ОТГОВОРИ
Голям, но съответстващ на реално изпълняваните задължения	3
Голям и несъответстващ на реално изпълняваните задължения	2
Оптимален, позволяващ нормалното им изпълнение	11
Недостатъчен - изпълняваните задължения са многократно повече	6
Не мога да преценя	0
ОБЩ БРОЙ:	22

В контекста на вече казаното, че общинската администрация е силно формализирана структура, където възможностите на служителите за самостоятелни оперативни действия са сведени до минимум – ограничена е тяхната оперативна самостоятелност. Служебните задължения за всяка длъжност са регламентирани с длъжностните характеристики.

Длъжностната характеристика съдържа подробно и точно описание на служебните задължения за конкретната длъжност. При разработването на длъжностната характеристика се има предвид, че всяка длъжност се индивидуализира не само с наименованието, а предимно с вида естеството на включените в нея служебни задължения. В нея се вписват правата, йерархичната подчиненост и функционалните връзки на взаимодействия, отговорностите и условията на труд. Нещо много важно – с нея се определят изискванията (образователни, квалификационни, морални, специфична компетентност и допълнителни умения) за заемане на длъжност.



Служителите не винаги споделят задълженията вписани в длъжностната им характеристика, въпреки, че при назначението им подписват съгласие. Това е видно и от анкетата. Все пак – **50 %** оценяват вписаните в длъжностната им характеристика задължения, като оптимални. **Близо една трета** от тях, считат, че изпълняват повече задължения, отколкото са вписани в характеристика им. Защо тогава ги изпълняват, след като не са задължени? **Девет (9 %) процента** преценяват, че вписаните задължения не съответстват на реално изпълняваните от тях.

Вероятността длъжностните характеристики на служителите в администрацията на Община Сливен, да не са разработени в съответствие с нормативните и съдържателните изисквания е нищожно малка. Особено за държавните служители има формализирани изисквания, налични са и образци. Въпреки това, не бива да се подценява и обстоятелството, че понякога целенасочено някои длъжности се натоварват с прекомерно много отговорности и задължения, за сметка на други.

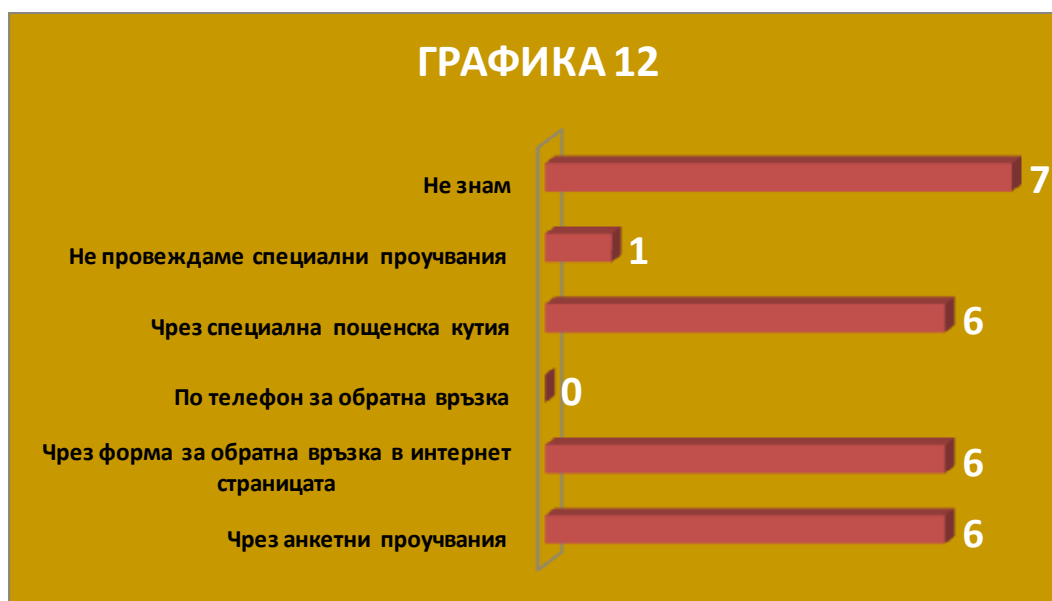
Резултатите от проучването потвърждават горните съждения. Необходима е прецизна редакция на тези характеристики, с отчитане спецификата на работата на конкретната администрация, защото поради сходните дейности на общинските администрации, съществува и практика да се взаимстват готови образци от други общини, без да се индивидуализират достатъчно.



1.6 Въпроси за установяване и повишаване на ефективността и удовлетвореността от работата на общината:

ТАБЛИЦА 14

10 въпрос - Как установявате степента на удовлетвореност на гражданите от резултатите от работата на администрацията?	БРОЙ ОТГОВОРИ
Забележка: Допуска се повече от един отговор	
Чрез анкетни проучвания	6
Чрез форма за обратна връзка в интернет страницата	6
По телефон за обратна връзка	0
Чрез специална пощенска кутия	6
Не провеждаме специални проучвания	1
Не знам	7
ОБЩ БРОЙ:	26



Измерването на удовлетвореността на гражданите от работата на Общината е постоянен процес, защото тяхната оценка е най-меродавна. Използването на различни форми, методи и инструменти за това, обогатява обратната информация и прави оценката по-пълноценна. Според резултатите от анкетата е видно, че администрацията използва някои от тях – анкетни проучвания, интернет страницата за обратна връзка и специална пощенска кутия, но безусловно това е недостатъчно.



ТАБЛИЦА 15

11 въпрос - Какви конкретни мерки са необходими за повишаване ефективността на работа на общината?

ОТКРИТ ВЪПРОС

Постоянна връзка с гражданите, бизнеса и неправителствения сектор

По-добро техническо осигуряване

Ефективна координация и диалог между отделните структурни звена

Ясно и точно разпределение на задачите

Оптимизация на организационната структура

Стратегическо планиране

Реални /видими/ резултати

По-голяма ефективност на служителите

Повишаване на административния капацитет

Въвеждане на стимули за добри резултати

Обективна оценка на възможностите и квалификацията на служителите

Регулярни обучения на ръководители и служители

Стимулиране на инициативността на служителите

Ясни правила за работа

Ефективен граждански контрол

Административна отговорност от служителите

Работа по реалните проблеми на хората

Ясни критерии за изпълнение на плановете за развитие

Етично поведение

Разчистване на не ефективни и не мотивирани служители

Електронни услуги

При изследване на работата на интернет страницата на Община Сливен, се установи, че анкетите за оценка на работата на администрацията не са целогодишно на разположение на потребителите. Те са активни за определен период от време. Обратната връзка с гражданите и бизнес се осъществява, чрез електронна поща или пускане на официални жалби чрез деловодството на общината.



Притесняващ е отговора на около 33 % от анкетиранияте служители, че не знаят за такава практика на администрацията. Безотговорно и непрофесионално е!

Въпрос 11 е открит. Предоставена е възможност за даването на произволни отговори. Служителите са използвали тази възможност и като резултат имаме конгломерат от предложения. Целта бе да се активира служебното мислене за генериране на различни идеи, които иначе остават недоизказани! Нито една от тези идеи не е самодостатъчна, но реализирани в определена комбинация, тези мерки могат съществено да допринесат за повишаване на ефективността на работата.

Предложените мерки (таблица 15) не са подредени приоритетно! Изведени са съвсем произволно, имат различна тежест, но нито една не за пренебрегване!

Ефективността на работата на институциите в публичният сектор е трудно измерима! Ефективната работа е продукт на ефективното управление. Гражданите обикновено оценяват управлението на базата на редица съвкупни показатели и впечатления. Иначе, за измерването на ефективността на управлението на една публична организация се използва балансирана система от показатели за ефективност, в съчетание със съобразена с нея управленска култура.

Нашата задача не е да измерваме ефективността на управлението и работата на общинската администрация. Искаме да подскажем мерки, които при разумното прилагане, могат да доведат до чувствително увеличение на тази ефективност, като използваме инициативността и чувствителността на самите служители.

Част от предложените мерки са предвидени в стратегическите документи за развитието на общината (мерки с дългосрочна перспектива), но тук присъстват прагматични и бързо осъществими мерки, приложими в самия административен процес.

От управлението на Община Сливен зависи дали тези предложения ще се вземат предвид и дали ще бъдат въведени. За подобряване на работния процес понякога е необходима съвсем малка промяна, която обаче да има голям положителен ефект сред служители и общество.





1.7 Въпрос за ресурсите в общинския бюджет:

ТАБЛИЦА 16	
12 въпрос - Как оценявате ресурсите, акумулирани в общинския бюджет?	БРОЙ ОТГОВОРИ
Напълно достатъчни и се разпределят оптимално	2
Достатъчни, но се разпределят нецелесъобразно	5
Общината винаги работи в режим на икономии	11
Не се осигурява достатъчна събираемост	0
Не мога да преценя	4
ОБЩ БРОЙ:	22

Най-важният въпрос, който стои пред всяка общината е въпросът за акумулирането на финансови ресурси в общинския бюджет, тяхното преразпределение и насочване за реализиране на обявените приоритети и осигуряването на достатъчни и качествени услуги на населението си.



Служителите много добре осъзнават, че общината работи в режим на икономии (което е относително и спорно) и е посочено от половината служители.

Нецелесъобразното разпределение на достатъчните (според тях) приходи е избор на 23 % от служителите. И странното е, че нито един от тях не преценява събираемостта като недостатъчна. Според анкетираните служители, не събираемостта е фактор за финансовото състояние на общината, а не доброто разпределение и управление на постъпилите финансови ресурси.

Независимо, че нормативната уредба поставя определени изисквания, респ. ограничения по отношение на бюджета, колкото повече служителите, които са отговорни за неговото съставяне и изпълнение, разширяват своята компетентност, толкова по-продуктивно насочват бюджетната дейност в интерес на териториалната общност.



Общинската финансова политика се разработва, за да обвърже определените цели и задачи на развитие с ресурсите и очаквания ефект за населението. Най-сложният елемент на тази политика е постигането на баланс между приходите и разходите. За да се възпроизвеждат резултати, ресурсите трябва да бъдат насочени най-вече към възможностите, не към проблемите. Излишно е да се казваме, че с проблемите трябва да се занимаваме дотолкова, че те да бъдат сведени до минимум.

1.8 Въпрос за техническата, програмната и материалната осигуреност:

ТАБЛИЦА 17	
13 въпрос - Как оценявате осигуреността с технически, програмни и материални средства работата на администрацията?	БРОЙ ОТГОВОРИ
Напълно достатъчни	1
Като цяло достатъчни	1
Недостатъчни, но се справяме	8
Недостатъчни и това създава затруднения	10
Не мога да преценя	2
ОБЩ БРОЙ:	22

Известно е, че добрата техническа, програмна и материална осигуреност на всеки един процес е предпоставка за устойчиви успехи. През последните години големите български общини положиха значителни усилия и вложиха достатъчно финансови ресурси (голяма част с европейско финансиране) в тази посока.



Голяма част от анкетираните служители (45 %) го определят като недостатъчно. Не допускаме, че Община Сливен не е решила този проблем. Разбира се, развитието на техническите средства и технологиите е изключително динамично и следването на тази динамика изисква и солидни финансови възможности.

Възможно е, тази осигуреност да не съответства напълно на новите тенденции, но преди администрацията е работила добре и с много по-лоша осигуреност. Потвърждава се и сега – 36 % от служителите заявяват, че независимо от недостатъчната осигуреност, се справят с изпълнение на задълженията си.



Обновяване на техническите, програмните и технологичните средства е добра идея! Стига да е възможно и на кой етап? Най-добрият вариант е по етапното приоритетно обновление. Понякога има сремеж за задоволяване на определени служители, които имат най-малка потребност, а **нерационалното използване** на компютърната техника и на програмните системи е познат феномен (за сърфиране в интернет пространството и като пишещи машини).

От друга страна стои въпросът и за възможностите на служителите да ползват новите технологии. Община Сливен трябва да оцени ключовите умения и компетентности на служителите си и да провежда периодични обучения при въвеждане на нови програми и технологии.

1.9 Въпроси за административният капацитет и квалификацията на служителите:

Липсата на административен капацитет – това е мантрата, която в последно време се използва като оправдание за всеки неуспех и като причина за всички неудачи. Дефицитите – реални или измислени – свързани с административния капацитет се превърнаха като универсално обяснение за всички неуспехи, грешки и дори злоупотреби с власт. Това не означава, че административният капацитет е измислена или непродуктивна концепция, а просто, че е необходимо коректно теоретично дефиниране и практическо използване на понятието.

Капацитетът на управлението е, най-общо казано, способността на даден управленски орган или институция да изпълнява успешно нормативно възложените ѝ задачи (и с това да отговаря на обществените очаквания) т. е. да постига очакваните резултати.

Административният капацитет е специфична характеристика за всяка администрация и в този смисъл оценяван като задължителен за дадена администрация може да нерелевантен за друга.

Административният капацитет е съвкупно понятие – като започнем от нивото на компетентност на служителите, преминаем през професионалната им годност и стигнем до материално-техническото осигуряване.



ТАБЛИЦА 18

14 въпрос - Как оценявате нивото на компетентност на служителите в администрацията?

БРОЙ ОТГОВОРИ

Като напълно достатъчно и отговаря на изискванията	0
Компетентността на част от служителите не покрива изискванията	16
Общото ниво на компетентност е ниско и недостатъчно	2
Не мога да преценя	4
ОБЩ БРОЙ:	22



Нито един от анкетираните служители не е оценил нивото на компетентност на собствената си администрация като **достатъчно**. Преобладаваща е оценката (**73 %**), че компетентността на служителите **не покрива изискванията**. **Причините са комплексни!** Една от тях е **кадровият подбор!** Ако твърдите, че на администрацията ѝ липсва административен капацитет – създайте го! Започва се от кадровия подбор. Гледаме отговорите на служителите е на въпроса за кадровия подбор.

Друга причина е липсата на квалификационни обучения и проекти за повишаване на уменията на служителите. Във всяка една институция е необходимо въвеждащо обучение и ако такова не се провежда новите служители не се вписват в работния процес. Периодични обучения са необходими и за служителите с опит, поради непрекъснато развиващите се технологии и въвеждането на електронно управление като национална политика.

ТАБЛИЦА 19	
15 въпрос - Посочете критериите за подбор на кадри във Вашата администрация!	БРОЙ ОТГОВОРИ
На база на способностите, знанията и уменията	1
Преминават постепенно по служебната йерархия	4
Издигат се на база на годишната атестация	3
Съобразно политическата конюнктура и партиен натиск	4
По лични препоръки, симпатии и съображения	6
Не дали отговор	4
ОБЩ БРОЙ:	22



Какво виждаме? Сумарно **45 %** подкрепят твърдението, че подборът на кадри се извършва на базата на два критерия – съобразно политическата конюнктура и под партиен натиск и по лични препоръки, симпатии и съображения. Седем от служителите са преценили, че се спазват определени правила и принципи – издигат се на база на годишната атестация, постепенно преминават по служебната йерархия (кариерно развитие), съобразно способностите и уменията.

Само едно лице е споделило, че новите кадри се избират на база способности, знания и умения, което е притеснително, защото ако искаме добре работеща администрация, в нея трябва да работят квалифицирани кадри.





ТАБЛИЦА 20

16 въпрос - Оценете Вашата лична подготвеност и професионална годност за заеманата от Вас длъжност!	БРОЙ ОТГОВОРИ	ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ %
<i>Забележка: Посочени са до три характеристики, които са най-близко до усещането на служителя</i>		
Притежавам опит и съответстващо образование	12	26 %
Развивам и повишавам собствената си компетентност	7	15 %
Професионалната ми подготовка отговаря на изискванията за заеманата длъжност	7	15 %
Експертната ми подготовка е добра, но ми липсва правна култура	3	7 %
Качествата ми осигуряват добро взаимодействие и координация	5	11 %
Уменията и способностите ми за работа в екип са недостатъчни	0	0 %
Способствам за развитието на администрацията	2	4 %
Осигурявам добър контакт с гражданите	2	4 %
Справям се безпроблемно с личностните конфликти в екипа	1	2 %
Поемам отговорност спрямо управленските си решения	1	2 %
Личната ми мотивация е висока и осигурявам приемственост	3	7 %
ОБЩО	46	100 %

Забележка: Процентното изражение на резултатите е изведено от общия брой на отговорите, а не от броя на анкетираните лица, поради предоставената възможност за повече от един отговор на даден въпрос.

Личната си подготвеност и професионалната годност служителите са оценили високо. Обяснимо – никой няма сам да си постави негативна оценка, още повече че въпросът е поставен персонално! Подтекстът на въпроса е да се прецени, в кой аспект служителите усещат, че имат потребност от професионално развитие и обучение. Спираме се на два аспекта – притежавам експертна подготовка, но ми липсва правна култура и уменията ми за работа в екип са недостатъчни.



ТАБЛИЦА 21

17 въпрос - Посочете причините за личната Ви мотивация за непрекъснато обучение и развитие.

**БРОЙ
ОТГОВОРИ**

Забележка: Допуска се повече от един отговор

Придобиване на нови знания и умения	16
Подобряване на вътрешната организация	4
Усвояване на опит и добри практики	12
Придобиване на увереност при изпълнение на задълженията	5
Установяване на контакти в интерес на работата	5
Желание за лично усъвършенстване	4
ОБЩ БРОЙ:	46

Всички служители, макар и в различни нюанси, са проявили афинитет към обучението, което е добър знак за налично желание за самоусъвършенстване. Отбелязваме, че обучението е най – въздействащия фактор за повишаването на административния капацитет. И тук, промъкващото се в оценките твърдение, че повишаването на административния капацитет не е приоритет за ръководството - е притесняващо. Може пък и ръководството да смята, че административния капацитет е достатъчен?

ТАБЛИЦА 22

18 въпрос - Оценете нивото на провежданите обучения на служителите!

**БРОЙ
ОТГОВОРИ**

Обученията са системни и се провеждат по план	1
Осигурява се участие в различни конференции форуми и семинари	5
Предава се вътрешният опит за осигуряване на приемственост	5
Съзнателно и тенденциозно се възпрепятства кариерното развитие	0
Повишаването на административния капацитет не е приоритет на ръководството	8
Не дали отговор	3
ОБЩ БРОЙ:	22

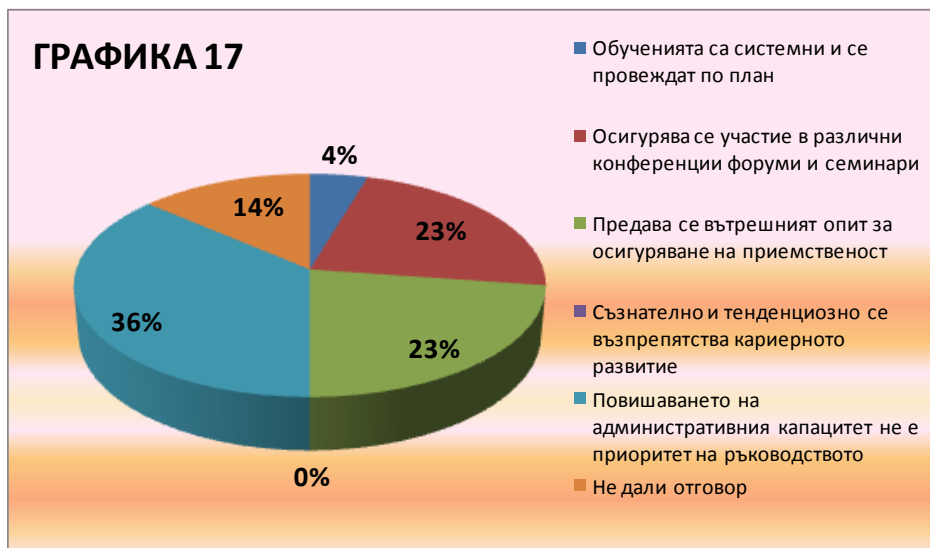
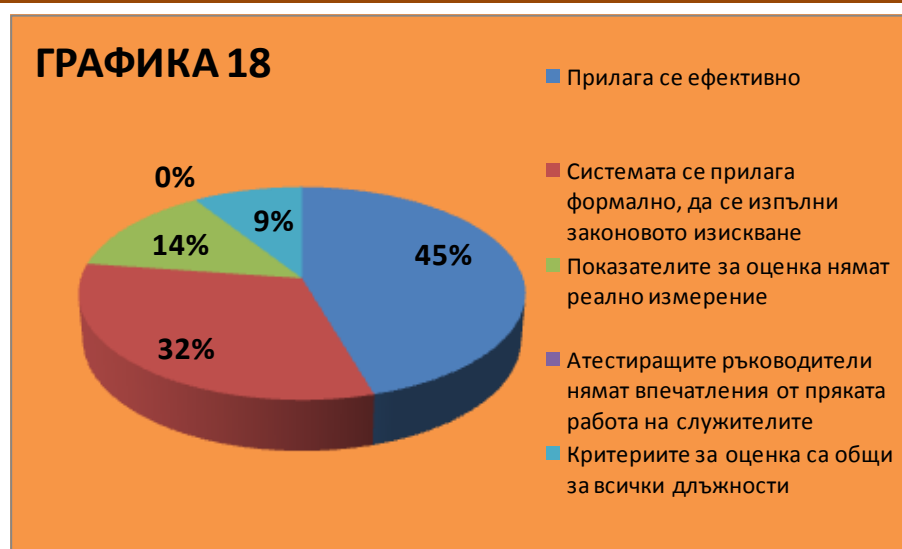


ТАБЛИЦА 23

19 въпрос - Изразете Вашата оценка за прилагането на системата за атестиране на служителите

БРОЙ ОТГОВОРИ

Прилага се ефективно	10
Системата се прилага формално, да се изпълни законовото изискване	7
Показателите за оценка нямат реално измерение	3
Атестиращите ръководители нямат впечатления от пряката работа на служителите	0
Критериите за оценка са общи за всички длъжности	2
ОБЩ БРОЙ:	22



www.eufunds.bg

Проект **BG05SFOP001-2.025-0025-C01** „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



Системата за атестиране на служителите винаги е била обект на противоречиви тези и коментари. Противоречията произтичат не от това, че тя няма място в административната практика, а че не се прилага адекватно. Тя трябва да е еднакво балансирана по отношение на точност, обективност, простота и разбираемост - което не е лесно! **Близо половината** от служителите оценяват, че системата се прилага ефективно, но другата половина разкрива някои пороци – най – смущаващо е, че се прилата формално и това твърдение има своето основание. Някои от атестиращите ръководители провеждат процедурата, за да спазят законовото изискване, вместо да го използват като средство за кадрова работа.

Изводи:

Понятието „**административен капацитет**“ се интерпретира различно. Оценката за наличието му в една администрация е комплицирана дейност. Колкото и висок да административният капацитет, никога не може да удовлетворява всички свои компоненти в задоволителна степен. Истината е в непрекъснатия процес на развитие на персонала.

Работата върху всички съставни елементи на капацитета изисква на първо място – разбиране. Често пъти ръководството проявява необосновано самочувствие и самодоволство, вместо критичен подход. На второ място – убеденост, че администрацията трябва и може да се развива. И накрая – как да става това?

Високата оценка на личната подготвеност и професионалната годност на служителите, приемаме с известни резерви. От една страна е хубаво, че служителите имат самочувствие и лична убеденост за притежаването на определени качества, от друга страна – самооценката не винаги се приема еднозначно, защото съдържа голяма доза субективизъм.

Обучението на служителите осигурява надграждане на тяхната квалификация, придобиване на нови познания и умения, усвояване на добри практики. Сегашната динамична среда налага непрекъсната промяна на нормативните актове, повишени изисквания към управлението и обслужването, приемането на нови стандарти. Само **организираното системно обучение** може да гарантира бързата адаптация на служителите към новите изисквания.

Обучението трябва да всеобхватно – както по отношение на темите, така и по отношение на обучаваните персони. Наблюдава се тенденция за изпращане на обучение



на едни и същи служители (вероятно защото самите те го желаят.) Понякога се стига до там, че именно те, имат най – малка потребност от това. Някои от ръководителите приемат обучението като самоцелно и непотребно.

Системата за атестиране на служителите се прилага. От всички ресурси, за атестиране, с които разполага администрацията, човешкият е най – важен за просперитета ѝ. Системата за атестиране е средство не само за израстването на служителите по отношение на служебна позиция и възнаграждение. Тя трябва да се прилага така, че да мотивира служителите, а не да я приемат като поредната формалност.

1.10 Въпроси за проблемите в работата:

ТАБЛИЦА 24		
20 въпрос - Кои са най-съществените проблеми в работата на администрацията?	БРОЙ ОТГОВОРИ	ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ %
<i>Забележка: Допуска се повече от един отговор</i>		
Противоречивата нормативна уредба	4	7 %
Неясно разписани цели и функции	4	7 %
Липса на измерими и отразяващи приноса показатели	4	7 %
Ограничени функции и правомощия	5	9 %
Липса на ясни правила и процедури	1	2 %
Политическа намеса в работата	5	9 %
Голям брой ръководители, които възлагат задачи	5	9 %
Лоша координация и комуникация	14	26 %
Недостатъчна техническа, информационна и материална осигуреност	4	7 %
Недостатъчни финансови ресурси	1	2 %
Неадекватна кадрова политика	5	9 %
Не реалистични срокове за изпълнение на задачите	0	0 %
Високо работно натоварване	1	2 %
Нямам мнение	1	2 %
ОБЩО	54	100 %



Въпросите съдържат **два акцента!** Единият е, през погледа на служителите да идентифицираме съществуващи проблеми в работата, и вторият – пак, през призмата на техните разбирания да отъждествим направленията, които имат нужда от усъвършенстване. **Лошата координация и комуникация** е изведена като най-съществен проблем от **14 (четирнадесет)** служители - **26 %** от отговорите. Някои от служителите говорят за ограничени правомощия и функции. Функциите са надлежно разписани от законодателството и вътрешните правила и ако се приемат като ограничени е трудно да преценим къде е вината. Ограничаването на правомощия зависи от упражнявания стил на управление на кмета. Делегирането е акт на даване на пълномощия на една личност или на екип за изпълнението на задача, за резултатите от която, ще бъде отговорен. Това е форма за децентрализация на управлението и за предоставяне на по-голяма оперативна самостоятелност.

Политическата намеса в работата (управлението) е стар порок на демократичния процес в страната. Приема се като напълно естествено, ако разглеждаме генезиса на властта като феномен. Съществува разбирането (и то е близо до истината), че по този начин се реализират партийните политики. Укоримо е, обаче ако тази политическа интервенция е насочена към осигуряването на работни места на партийни активисти и симпатизанти.

Противоречивата нормативна уредба е посочена като проблем от **7 %** от анкетираните лица – ведно с липсата на неясно дефинирани цели и липсата на измерими показатели за преценка на резултатите. Това са фактически проблеми! Обявените цели обикновено са дефинирани много общо и абстрактно. Липсва конкретика и остават неразбрани за голяма част от населението. Показателите за измерване на резултатите в публичния сектор (тук говорим за личният принос на служителите) не позволяват по отделното отчитане на приноса на служителите пряко ангажирани в изпълнението на определени функции и действия. Още по-трудно е да се разграничи приноса на ръководителите и на служителите.

В 21 въпрос служителите дават яснота, кои са основните направления, в които Община Сливен трябва да повиши капацитета си. Всички от споменатите области са важни за работата на общината и развитието им ще подобри ефективността и доверието от страна на гражданското общество, което в последните години иска „видими“ резултати.



ТАБЛИЦА 25

21 въпрос - Кои са основните направления, в които Вашата администрация има необходимост от повишаване на капацитета?

БРОЙ ОТГОВОРИ

Забележка: Допуска се повече от един отговор

Стратегическо управление на местното развитие	10
Управление на човешките ресурси	7
Административно обслужване на гражданите и бизнеса	7
Умения за идентифициране на идеи за проекти	4
Разработване, мониторинг и оценка на проекти за местно развитие	6
Прилагане на европейското и българското законодателство	2
Изпълнение на плана за интегрирано развитие на общината	8
ОБЩ БРОЙ:	44

ГРАФИКА 19





1.11 Въпроси за административният процес и качеството на обслужване:

Административният процес и административното обслужване са в неразривна връзка. Не случайно въпросите са събрани в общ блок. И в двата случая, става въпрос за работа с документи, движение на документи, инициране на задачи и контрол върху изпълнението. Качеството на административния процес рефлектира върху качеството на административното обслужване.

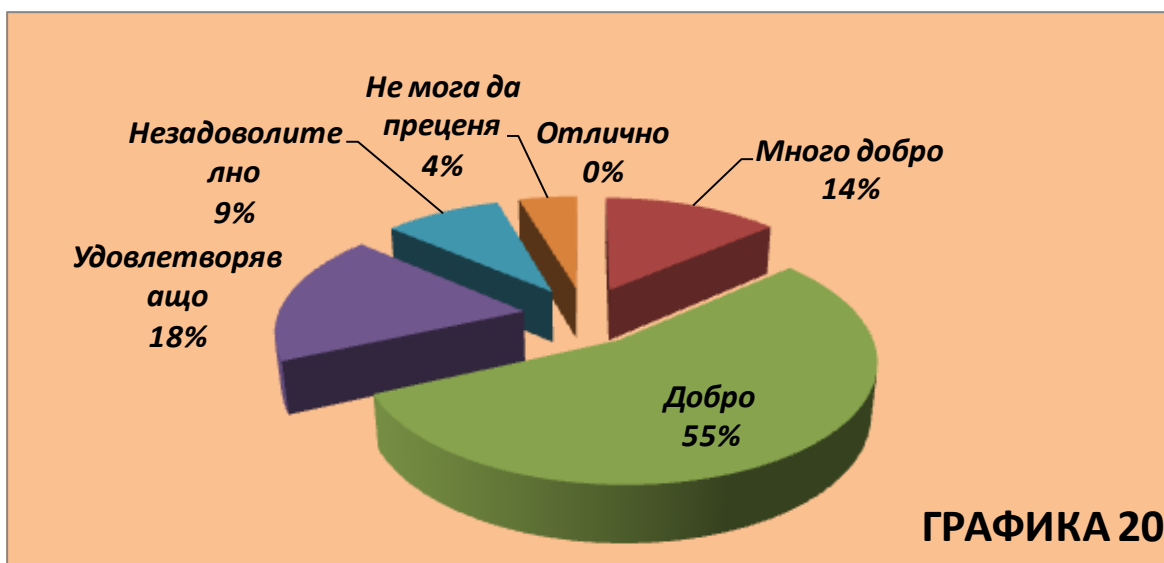
Много често, тези процеси се подценяват от страна на ръководството. Ще кажете – при наличието на толкова важни задачи и проблеми, това не е приоритет! Забравя се (или не се разбира) същността! Ами, гражданите имат най-голяма потребност от административни услуги и чрез тях позиционират мнението си за управлението. Разбирането е, че това е рутинен процес и той се осъществява благодарение на стари практики. В същност обслужването създава публичният облик на администрацията.

ТАБЛИЦА 26

**22 въпрос - Ако трябва да поставите
еднозначна оценка на качеството на
административното обслужване, бихте
избрали:**

**БРОЙ
ОТГОВОРИ**

Отлично	0
Много добро	3
Добро	12
Удовлетворяващо	4
Незадоволително	2
Не мога да преценя	1
ОБЩ БРОЙ:	22



www.eufunds.bg

Проект BG05SFOP001-2.025-0025-C01 „Партньори за развитие на община Сливен”, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.



Петдесет и пет (55 %) процента от служителите оценяват административното обслужване в Община Сливен като „добро“.

Другите оценки са събрали **нисък рейтинг** и имат по-скоро информативно значение.

ТАБЛИЦА 27	
23 въпрос - Посочете, кой от посочените стандарти за обслужване на граждани и юридически лица не се прилага съответстващо във Вашата администрация?	БРОЙ ОТГОВОРИ
<i>Забележка: Допуска се повече от един отговор</i>	
Спазването на всички стандарти е нашият стил на обслужване	3
Уважение и съсредоточено внимание	7
Равнопоставеност и честна позиция спрямо всички	2
Професионално отношение	4
Предоставяне на точна, достъпна и актуална информация	2
Навременен отклик	4
Екипност в работата	4
Изискан външен вид и етично поведение на служителите	6
ОБЩ БРОЙ:	32

Въпросът за използваните стандарти на обслужване е зададен нестандартно! Не питаме, кои стандарти се прилагат - а кои не се прилагат? При другата редакция на въпроса резултатите със сигурност щяха да бъдат различни! Ние търсим това което липсва, което отсъства! Съществува и хипотезата, че в ежедневната си работа служителите едва ли се сещат за тези стандарти - пък дали ги има? Разписани ли са някъде, обявени ли са пред гражданите?

Само трима от служителите са заявили, че се спазват всички стандарти. Най-много отговори са събрали твърденията, че липсва уважение и съсредоточено внимание и изискания външен вид и етично поведение на служителите. Тук най-вече говорим за осъзнаването на служителите, че работейки в тази институция, от тях се изискват норми на поведение и облекло. Те са лицето на общината и по това как изглеждат и се държат се оценява и рейтинга на администрацията в обществото.

ТАБЛИЦА 28

24 въпрос - Как оценявате служебните си взаимоотношения, с гражданите?**БРОЙ ОТГОВОРИ**

Спазват се всички етични норми	7
Спазват се някои етичните норми	6
Липсва утвърден Етичен кодекс на общинските служители	0
Работата ми не изисква пряк контакт с гражданите	9
ОБЩ БРОЙ:	22

ГРАФИКА 21



Нито един от служителите не е отбелязал, че липсва етичен кодекс – вероятно го има! Няма информация за него в интернет страницата на Община Сливен и няма как и гражданите да са запознати с него.

Приложението на стандартите най – отчетливо проличава при взаимоотношенията с гражданите! В обхвата на изследваната извадка са попаднали **9 (девет) служители**, на които работата им не изисква контакт с граждани. Останалите оценяват служебните си взаимоотношения с гражданите като придържане към етичните норми за поведение.

Служителите оценяват своята работа високо и заявяват, че се спазват етичните норми и правила на поведение, което дава добра заявка за пълноценни взаимоотношения с гражданското общество и бизнеса.

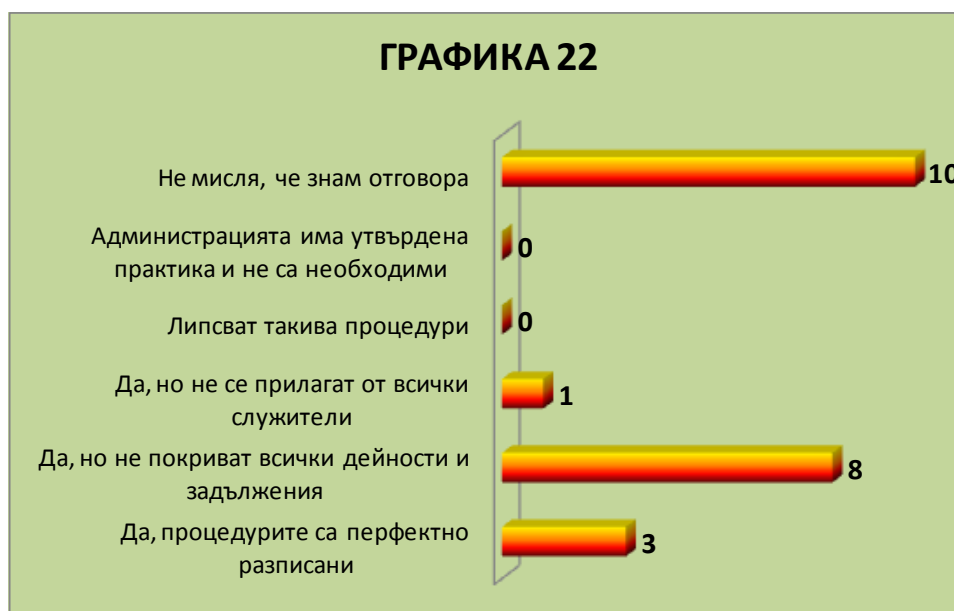


ТАБЛИЦА 29

25 въпрос - Съществуват ли разписани процедури за изпълнение на стъпките в административния процес?

БРОЙ ОТГОВОРИ

Да, процедурите са перфектно разписани	3
Да, но не покриват всички дейности и задължения	8
Да, но не се прилагат от всички служители	1
Липсват такива процедури	0
Администрацията има утвърдена практика и не са необходими	0
Не мисля, че знам отговора	10
ОБЩ БРОЙ:	22



Въпросът за организацията на административния процес е винаги актуален. Какво да се направи този процес да бъде надлежно регламентиран, за да е ефективен и продуктивен? Мнозина смятат, че нормативната уредба и вътрешно устройствените документи са достатъчни да се канализират действията на ръководители и служители. Дали това е така? Разбира се, че не! Най – важното е, за всеки управленски и документален процес да има разписана процедура, която да определя стъпките, условията, сроковете и отговорностите. Почти половината (45 %) от участвалите в анкетата служители, не знаят за съществуването на такива процедури. Една част (36 %) считат, че процедурите не покриват всички дейности и задължения, **трима служители** ги приемат като перфектни.



ТАБЛИЦА 30

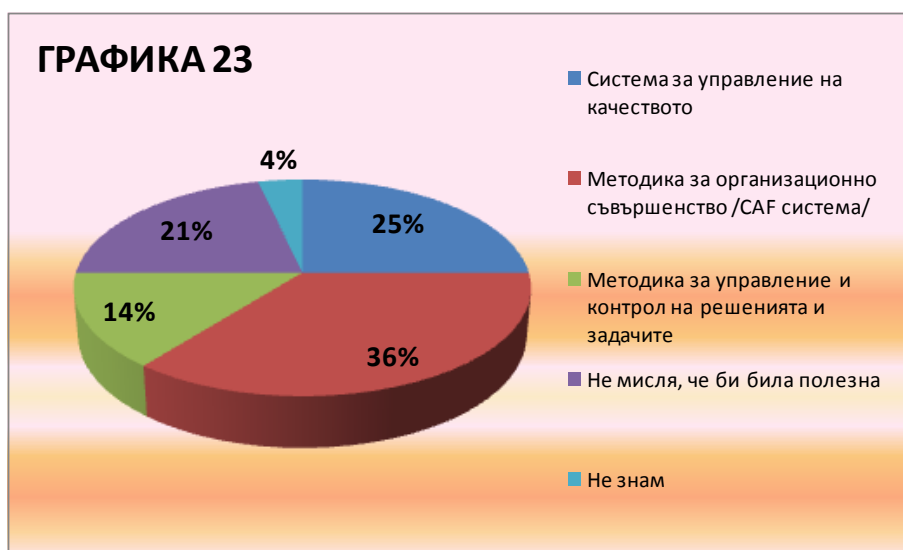
26 въпрос - Смятате ли, че въвеждането на някоя от известните системи за усъвършенстване на управлението могат да подобрят качеството на работа?

БРОЙ ОТГОВОРИ

Забележка: Допуска се повече от един отговор

Система за управление на качеството	7
Методика за организационно съвършенство /CAF система/	10
Методика за управление и контрол на решенията и задачите	4
Не мисля, че би била полезна	6
Не знам	1
ОБЩ БРОЙ:	28

Забележка: процентното изражение на резултатите е изведено от общия брой на отговорите, а не от броя на анкетираните лица, поради предоставената възможност за повече от един отговор на даден въпрос.



Съществуват различни модели и добри практики за регламентиране на административния процес. Разработването и внедряването на **система за управление на качеството по международният стандарт ISO** е добро решение. Въвеждането на методите за организационно съвършенство (**CAF система**) е модерен и силно въздействащ подход. Това е авангардна практика за управление на организацията, ориентирана към резултатите и с фокус към клиентите. Тази методика е намерила предпочитание в **36 %** от отговорите.



Методика (инструкция) за управление и контрол върху изпълнението на решенията и задачите е задължителен документ за всяка администрация. Трябва да правим разлика между методика и система. Вече функционират множество автоматизирани системи. Всяка администрация разполага и оперира с такава. Тези продукти предоставят автоматизирана технология за процеса, но ако не се експлоатира надлежно, не дава резултати. Затова е необходима инструкция за управление на документопотока, поне докато се премине изцяло на работа с електронни документи.

Назадничаво е мнението на част от служителите, които мислят, че използването на подобни системи не би било полезно. Все пак – говорим за модернизация на администрацията и такава „чиновническо“ мислене е недопустимо.

Като общи изводи от тази група въпроси можем да кажем, че организацията на административния процес се подценява. Неговата строга регламентация е визитката на администрацията. Пренебрегват се важни негови компоненти, като започнем от поставянето на резолюции и насочването на задачите, определянето на срокове и контрол върху изпълнението и стигнем до резултата, който гражданите изискват и очакват.

Мненията за прилагането на собствените стандарти на обслужване е противоречиво. Гледната точка на служителите е с положителни нюанси, но дали гражданите са на същото мнение. Стандартите на обслужване трябва да бъдат обявени публично и окачени на достъпни места в администрацията и най-вече в центъра за административно обслужване.

Внедряването на система за управление на качеството, на първо четене, звучи екзотично! В страната има адаптиран специален модел за администрацията и много общини имат внедрени такива системи. Тази система внася ред в администрацията, осигурява проследимост на събитията и документите, дисциплинира служителите. Някои ръководители (пък и служители) я приемат като допълнителна тежест, като ангажимент, който трябва да се обслужва. Какво от това – и без това администрацията работи?

Проучването на добри европейски практики в тази област би била много полезна за общинските администрации. Една работеща система за качество би довела и до много положителни резултати, ще имаме по-ефикасна, по-ефективна и производителна администрация, а това ще засили удовлетвореността на гражданите и бизнеса.



1.12 Въпрос за прилаганите принцип при обществените поръчки

ТАБЛИЦА 31	
27 въпрос - Посочете принципите за провеждане на обществени поръчки, които според Вас, се нарушават често!	БРОЙ ОТГОВОРИ
Принципът за равнопоставеност на участниците	2
Принципът на свободната конкуренция	1
Общинска политика за насърчаване на местния бизнес	9
Равен достъп до информация на участниците	0
Необосновано наличие на ограничителни условия за участие	0
Показателите за оценка на офертите, не винаги са измерими	5
Съмнения за наличие на корупционни практики	0
Манипулация при оценяването и класирането	0
Нямам впечатление /без отговор/	5
ОБЩ БРОЙ:	22

Обществените поръчки са във фокуса на всички, при тях се разпределят значителни публични ресурси и това води до изкушения. Съмненията за прилагане на корупционни практики са големи. Иначе - процесът е добре регламентиран. Нормативната уредба е подробна и добре разписана! И въпреки това, намират се възможности за заобикаляне на нормативните правила и изисквания.

С въпроса за прилаганите принципи не целим да разкриваме причините за различните подбуди и механизмите за заобикаляне на законодателството. Целта е, чрез мнението на служителите, да установим кои принципи отсъстват от практиката на общината при провеждането на процедурите. Служителите са били доста обрани в отговорите си. Това, което се откроява е липсата на общинска политика за насърчаване на местния бизнес, а именно обществените поръчки са добър инструмент за това.

Твърдението, че показателите за оценка на офертите, не винаги са измерими е неубедително. Има методика за определяне на критериите и показателите – все пак офертите се оценяват. Може би, се промъква мисълта, че има случаи, когато методиката за оценка съзнателно се нагажда към предварително избрани кандидати. Това се прави често и с условията за участие – определят се условия, на които отговаря единствено определен участник.



Апелираме за разработване на ясно разписани правила и регламенти за участие в процедури по общински поръчки, които доразвиват и конкретизират законодателните норми, без да сме сигурни, че това ще свърши работа. Стигаме до моралните ценности и това е единствената гаранция за осигуряване на лоялност, честност и коректност. Нормално е при определянето на условията за кандидатстване и оценка на предложенията да се предвиждат бонуси за местния бизнес, изисквания за осигуряване на определен брой работни места, да се осигурява свободна конкуренция и равнопоставеност на участниците. Поставят се понякога необосновани ограничителни условия.

Община Сливен трябва ясно да осъзнае, че обществените поръчки и тяхното законово провеждане, могат да доведат до значително подобряване на комуникацията между бизнеса и общинската администрация. Развиването и подпомагането на местния бизнес трябва да е приоритет на управлението, защото води до подобрене на обществения климат и се развива пряко местната икономика.

РАЗДЕЛ 4

ПРЕПОРЪКИ

Препоръките са проекция на резултатите от проучването и от нашите представи за работата на администрацията. Поставяме уговорката, че сигурно една част от тях отдавна са осъзнати от ръководителите и служителите, други вече се прилагат, но формата на нашето проучване не позволява задълбочено изследване, което да установи налични факти и обстоятелства или липса на други. Авторите на проекта са избрали формата на анкетата, като най-достъпна, която може да покаже най-основните посоки, в които Община Сливен може да се развива. Позовава ме се на отговорите на анкетираните лица, с пълното съзнание, че съдържат субективност и различие в интелектуалното и културното им ниво. В крайна сметка, целта е да подпомогнем изграждането на уникален собствен стил на управление и администриране.

Важно е да се прави разграничение между управление и администрация. В първият случай се възлага изпълнение, оправомощават се права и задължения за постигане на конкретни цели, в другият случай, говорим за извършване на дейност по изпълнение на възложеното.



Препоръките са насочени по-скоро към администрирането, понеже обект на проучването са служителите. Някои препоръки могат да се възприемат като абсурдни или неприложими, но проекцията на аналитичният доклад е по-дълбока. Нека, с реализацията на този проект, да се опитаме да изградим една подобрена и интелигентна администрация на Община Сливен, като гарант за устойчиво развитие и задоволяване на очакванията на гражданите. Интелигентната администрация се проявява, чрез личните и професионалните качества на служителите, но изисква наличие на екипност на работата и колективно решаване на проблемите.

►► Община Сливен е приела редица стратегически плана за развитие с дълъг времеви период. Това по същество са предварителни решения за това, какво да се прави, как да се прави, кой да го прави и с какъв финансов ресурс. Тези решения кореспондират с обявените от кмета на общината приоритети и цели. Необходимо е приоритетите да не са много общо и претенциозно формулирани, за да бъдат разбрани и осмислени от населението. Мерките, които влизат в плана за интегрирано развитие на Община Сливен, трябва да се комуникират и консултират с всички обществени групи. Целесъобразно е да се правят анкетни проучвания и обществени обсъждания за предложенията на публичните субекти. Гражданите са индеферентни и за това тяхната позиция трябва да се активира. Взаимодействието с представителите на бизнеса и другите браншови и съсловни организации, трябва да се официализира – това провокира отговорност.

►► За да е видимо развитието на общината трябва успехите и постиженията да се афишират. С използването на всички комуникационни средства и канали да се правят достойние на гражданите, без особено да се натрапват. Хвалебственията дразнят и създават негативно отношение. Да се преосмисли ролята на експертите за връзки с обществеността. Те не трябва да бъдат „глашатаи“ на властта, а посредници между властта и гражданите. Тези действия да се формализират в комуникационна стратегия. Важно за всяка администрация е формулирането на съответстваща медийна политика, в която особено място да заема използването на медийните носители – канали, по които да се покрие оптимално цялата целева аудитория.

►► Инвестиционната среда е определящ фактор за привличането на инвестиции и насърчаване на предприемачеството. Това са основните двигатели на икономическото развитие. Общината разполага с достатъчен инструментариум за подпомагане на бизнес инициативите, въпреки основното разбиране, че намесата ѝ в бизнес делата трябва да е ограничена. Подчертаваме, че говорим за комплексното развитие, а това без адекватни



условия за бизнеса – няма как да се случи. Разгръщането на публично – частното партньорство, предоставяне на свободни терени за бизнес и за строителство, отдаването на концесии, изграждането на обслужваща инфраструктура, внасяне на облекчения – това са една част от възможностите. Не трябва да се пренебрегва и ролята на общинския съвет, тъй като някои негови решения спъват неоправдано инициативите. Една препоръка – разработване на инвестиционен профил на Община Сливен – като медиен и рекламен продукт.

►►Преработете организационната структура! Разработена е непрофесионално. Графичният ѝ вид е недоразвит. Не са очертани ресорите на заместник - кметовете – кои структурни звена влизат в обхвата им на субординация и функционална подчиненост. Не са показани функционалните връзки между отделните структурни звена – понякога те се преплитат между отделни звена от различни ресори.

►►Изградете собствен образ на добро управление! Доброто управление надгражда разбирането за управлението като административна технология и е израз на намеренията да се отговори на новите изисквания на времето, които стават все по-разнообразни и все повече разширяват модела на традиционното управление. Дори и да приемем, че администрацията на Община Сливен спазва безукорно административната технология, доброто управление означава отношенията между всички участници в обществения живот, да се градят на взаимноуважение, лидерството да се подкрепя, общностите да се ангажират, да се търси консенсус, да се осигури прозрачност, почтенност и организационна култура. Компоненти, по които няма как администрацията да не полага допълнителни усилия за да печели общественото доверие! Общественото доверие е функция от доброто управление! Всичко това се постига с периодична самооценка на администрацията и непрекъснато търсене и внедряване на добри европейски и наши практики.

►►Изградете вътрешно доверие в администрацията! Липсата на достатъчно доверие между ръководители и подчинени служители води до загуба на ефективност в работата. Това означава употреба на време и енергия за излишни проверки на данни и информация и понякога да прекомерен контрол за изпълнение на задачите. Усещането за доверие провокира по-голяма отговорност в служителите и ги мотивира! Постига се с любезност, откритост, справедливост. От особено значение за доверието е ръководителят предварително да запознае служителите с намеренията си, да изисква от тях мнения и идеи – печели подкрепа!



» Разработете етичен кодекс на служителя (нямаме проследимост, че съществува). Използвайте два принципа при съставянето: първият е съсредоточаване на вниманието върху стриктното съблюдаване на описаните административни процедури, контролни механизми и работни правила; вторият – базиран на силните професионални роли, укрепвани посредством различни стимули и насърчаване на доброто поведение. Наличието на етичен кодекс въздейства продуктивно!

» Поддържайте и повишавайте квалификацията на служителите! Никой, не е съвършен, от надграждане имат нужда всички. Динамиката на развитие е голяма, изискванията нарастват и се променят постоянно, технологиите също. Административният служител, независимо от заеманата позиция и неговата експертна специализация, трябва да притежава административна и правна култура. Той първо е администратор и чак после използва специализираните си познания, необходими за заеманата длъжност. Много от анкетираните служители признават, че им липсва правна култура. При всекидневната работа с нормативни актове, работни документи, данни и информация и двата компонента са важни. Изпращайте служителите на обучения, семинари, конференции, обмяна на опит. Освен надграждане на познанията и уменията, при тези участия се осъществяват контакти, обменят се идеи и добри практики. Разширете обхвата на служителите, които обучавате. Приемете тезата, че всеки служител има нагласата да повишава квалификацията си. Служителите са наясно, че без самоусъвършенстване няма професионална реализация и кариерно развитие.

» Ограничете предоставянето на административни услуги на гражданите и юридическите лица в обсега на центъра за административно обслужване. Смисълът на принципа за обслужване на едно гише е клиента, да заявява услугата на едно място и да получи резултата в нормативно установените срокове на същото място. Движете документите по служебен път, без пряк контакт между функционалните служители и граждани – създават се предпоставки за корупционни прояви и нелоялни действия.

» Осигурете електронен обмен на данни между общинските регистри и прекратете практиката да изисквате от гражданите факти и обстоятелства, които са налични в тях.

» Обучете служителите в центъра за административни услуги да дават на заявителите компетентни консултации и достатъчна като обем и съдържание информация, а не само да изпълняват ролята на приемчици. Това предотвратява потребностите от контакт с функционалните служители, необосновани откази на



искания, прехвърляния между различни структурни звена, предоставяне на противоречива информация.

» Направете ревизия на регулаторните режими в общината. Преценете законосъобразността и целесъобразността им. По възможност ги облекчете в рамките на действащото законодателство. Въведете принципа на мълчаливото съгласие.

» Въведете унифициран стил и вид на съставените от администрацията документи, съобразно европейските стандарти. Не бива да се допуска разностилие на бланките на издадените от кмета заповеди се среща противоречива употреба на логото на общината (“Община Сливен“ и „Общинска Администрация – Сливен“). Втората употреба е недопустима. Администрацията е помощен орган. Общината е административно-териториалната единица, а едноличният орган е кмета. Нямаме впечатление от начина на съставяне на другите документи – писма, отчети, доклади и други, но независимо, че във вътрешните правила за деловодната дейност и документооборота има раздел с правила за съставяне и оформяне на документите, в административната практика се допускат отклонения. Разумно е като приложения да са разработят образци на видовете документи, към които да се придържат служителите. Понякога текстовите разпоредби се разбират и прилагат различно.

» Поставете хартата на клиента в Центъра за административно обслужване и на други достъпни места.

» Преценете целесъобразността от въвеждане на една от двете системи за модернизация на администрацията. Системата за управление на качеството има адаптиран вариант за общинските администрации и въвеждането ѝ би могло да стане бързо и безболезнено. Прокарва се вече тенденция да стане задължително изискване за кандидатстване по проекти с европейско финансиране. Системата за организационно съвършенство (CAF система) изисква по-голяма мобилизация и ангажираност на персонала, но предоставя добри техники и инструменти за самооценка.

Нашите препоръки нямат претенции за изчерпателност и достатъчност. При задълбочен прочит на доклада и осмисляне на резултатите от проучването, от страна на екипа – управляващ проекта, както и от общинските служители, биха могли да се изведат още добри идеи.