



СТЪПКА 3:

Доклад по направление



УПРАВЛЕНИЕ

ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ИНДИКАТОРИ ЗА
ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЦЕСИТЕ В РАБОТАТА НА
СТОЛИЧНА ОБЩИНА

декември 2018

www.vizia.sofia.bg

РЕЗЮМЕ	2
ВЪВЕДЕНИЕ.....	4
ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ИНДИКАТОРИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЦЕСИТЕ В РАБОТАТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА	6
1. МЕТОДОЛОГИЯ.....	6
2. ОГРАНИЧЕНИЯ.....	7
3. АНАЛИЗ НА СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ	7
4. ПРАВИЛА ЗА СТАНДАРТИЗИРАНО ОПИСАНИЕ НА БИЗНЕС ПРОЦЕСИТЕ	13
1. Елиминиране на загубите.	15
2. Минимизиране на бумацината.	15
3. Увеличаване на стойността на самия процес.	15
4. Структуриране информацията според търсенето на потребителите.....	15
5. Посрещане нуждите на потребителя.	16
6. Намаляване необходимостта от повторни действия.....	16
7. Овластяване на служителите.	16
8. Залагане на възможност за бързи промени.	16
9. Партньорство с доставчиците.....	16
10. Създаване на култура за непрекъснато самоусъвършенстване.....	17
5. ИНДИКАТОРИ ЗА СИСТЕМА ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО	17
Критерий 1: Кохерентност.....	20
Критерий 2: Синхронизираност	20
Критерий 3: Приложимост	21
Критерий 4: Въздействие.....	21
Критерий 5: Ефективност и ефикасност.....	21
Критерий 6: Откритост и прозрачност.....	21
Критерий 7: Отчетност	21
Критерий 8: Устойчивост	22
6. РЪКОВОДСТВО ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ОТВОРЕНАТА СИСТЕМА	26
ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	37
ПРЕПОРЪКИ.....	37
ПОГЛЕД НАПРЕД – ЦЕЛИ И МЕРКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ УПРАВЛЕНИЕТО НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА	37

РЕЗЮМЕ

Прозрачното и ефективно управление на процесите в Столична община е ключов елемент за изграждане на обществено доверие, насърчаване на сътрудничеството, стимулиране на иновациите и подобряване управлението на публичните средства.

Оценката на изпълнението е важна както за администрацията, така и за гражданите, защото при първите това е начин за справедливо разпределение на ресурсите, а при вторите отговаря на очакванията за повече отчетност и прозрачност.

Целта на оценката е да идентифицира ключови индикатори за изпълнение на процесите, като проследи следните процеси:

- управление на стратегията на СО (планиране и поставяне на цели);
- изпълнение на целите (информация за изпълнението);
- управление на изпълнението (управление на резултатите и оценка на данните).

Анализът е реализиран чрез документално и теренно проучване в 3 дирекции и 1 общинско предприятие в Столична община в периода 01.10.2018 г. до 30.11.2018 г. Изводите и препоръките могат да се интерпретират само като насоки за проблемни области и възможности за интервенция, които допълнително трябва да се валидират.

Анализираните дирекции и общинско предприятие са обезпечени със стратегически документи, в които има ясна връзка между приоритетите на общината и областите на политики, за които отговаря администрацията. Към момента все още липсва система за наблюдение и анализ на развитието на СО, както и оценка на въздействието при приложението на различни политики. При формулирането на индикатори в стратегическите документи липсват ясно определени времеви маркери, както базова стойност, желана стойност и източник на информация.

За да може Столична община ефективно да постига заложените цели, да следи прогреса и да постига добри резултати е необходимо да се изгради Индекс за оценка на изпълнението с ясно измерими индикатори, базиран върху централизиран процес за управление на данни, който да бъде ресурсно обезпечен със съответното административно звено за анализ и оценка. По този начин ще се улесни достъпа до данни на отделните служители до информация, ще могат да правят мотивирани предложения, а политическите лидери ще взимат информирани решения. Когато общинската администрация има готовност може да публикува част от данните си за широка повторна употреба.

Основен елемент постигането на стратегическите цели на Общината е капацитетът на общинската администрация. Въпреки че в СО работят висококвалифицирани служители, анализът на интервютата показва, че е необходимо още да се работи за тяхната мотивираност и ангажираност за постигането на стратегическите цели на общината. Все още липсва визия за развитието на общинската администрация. Трудно се осъществява връзката между „визия – стратегически цели – годишни цели на администрацията – цели на дирекциите – индивидуални цели на служителите“.

Повишаването на капацитета на общинската администрация по отношение на планирането, изпълнението и отчитането на стратегически програми и проекти е фокусира главно върху Структурните фондове на ЕС.

В тази връзка е необходимо повишаване капацитета на общинската администрация за за планиране, изпълнение и мониторинг на публични политики, базиран на данни чрез провеждането провеждане на практически обучителни сесии. Друга мярка, която може да подпомогне процеса за изпълнението целите на СО и повишаване на капацитета е обвързването на допълнителното материално стимулиране с постигането на резултати по отделните индикатори.

Предложенията за подобряване процеса на управление на данни и оптимизиране на администрацията за постигане на секторните и хоризонтални политики ще доведат от една страна до повишаване на прозрачността и отчетността, повишаване капацитета и удовлетвореността на служителите, а от друга до възможности за разширяване на гражданското участие.

ВЪВЕДЕНИЕ

Прозрачното и ефективно управление на процесите в Столична община е ключов елемент за изграждане на обществено доверие, насърчаване на сътрудничеството, стимулиране на иновациите и подобряване управлението на публичните средства. Оценката на изпълнението е важна както за администрацията, така и за гражданите, защото при първите това е начин за справедливо разпределение на ресурсите, а при вторите отговаря на очакванията за повече отчетност и прозрачност.

Изкушението на политиците да вземат решения, базирани на политическия си нюх или популистка реториката е голямо. В повечето случаи има недостиг на време и ресурси, за да се прави редовен и постоянен преглед на резултатите в различните направления. Столична община (СО) не е изключение от този процес и натискът за повече информация е огромен.

Благодарение на развитието на технологиите и управлението на данни, местните власти вече имат възможност и инструменти, които им позволяват да взимат информирани, базирани на данни решения. В бъдеще по-ефективни и успешни ще бъдат тези местни власти, които използват данни както за по-ефективно управление, така и за по-добра комуникация с гражданите чрез поставянето на данните в нужния контекст.

Оценката на изпълнението включва три основни фази:

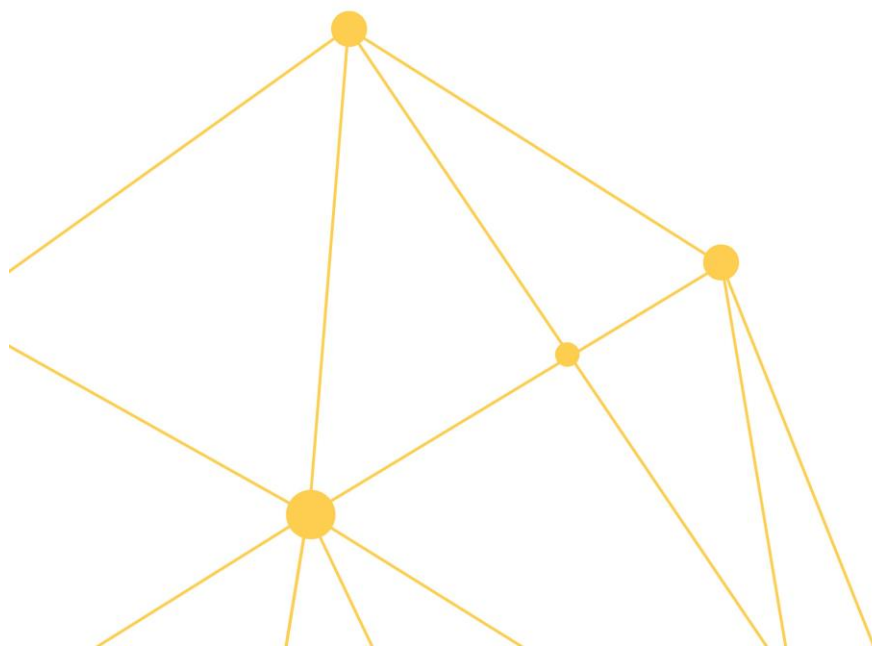
- процес управление на стратегията на СО (планиране и поставяне на цели);
- процес изпълнение на целите (информация за изпълнението);
- процес управление на изпълнението (управление на резултатите и оценка на данните).

Ефективността е един от петте принципа на „доброто управление“ – отвореност, участие,

отчетност, ефективност и последователност. Ефективност означава политиките да бъдат резултатни и навременни и да отговарят на потребностите въз основа на ясно поставени цели, оценки на бъдещето въздействие и опит от миналото. Постигането на ефективност зависи както от управлението и прилагането на политиките както на политическо ниво, така и от вземането на решения на възможно най-ниско ниво.



ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ИНДИКАТОРИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЦЕСИТЕ В РАБОТАТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА



ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ИНДИКАТОРИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЦЕСИТЕ В РАБОТАТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА

1. МЕТОДОЛОГИЯ

За да изследва работните процеси в СО и да идентифицира индикатори за изпълнение към тях, НПО Линкс изследва:

- мисията и визията на столичната администрация;
- целите на СО, тяхното формулировка, отчитане, мониторинг, оценка и актуализация;
- връзка на целите на администрацията с политиките, които прилага и сферите на компетентност, за които отговаря;
- обезпеченост със стратегически и програмни документи на политиките.

Обхватът на изследването е 8 дирекции и 2 общински предприятия, разпределени в 6 направления, които предварително са уточнени със Столична община:

- Дирекция „Жилищно и обществено строителство, оплоенергетика и енергийна ефективност“
- Дирекция „Социални услуги за деца и възрастни“
- Дирекция „Зелена система“
- Дирекция „Градско и пространствено планиране и недвижимо ултурно наследство“
- Дирекция „Превенция, интеграция, спорт и туризъм“
- Дирекция „Управление и анализ на трафика“
- ОП „Софияпроект“
- ОП „Туризъм“

За да постигне целите НПО Линкс използва два основни метода, документално и теренно проучване, които са проведени в периода 01.10.2018 г. до 30.11.2018 г.

В хода на проучването е направен преглед и анализ на:

- 25 стратегически и нормативни документи;
- 22 атестации на общински служители;
- 4 фокус групи за попълване на Матрицата на отговорностите (RACI);
- 30 въпросника с директори и служители на дирекциите.



2. ОГРАНИЧЕНИЯ

Анализът, който е представен е само в рамките на 4 дирекции, от общо 40, който не може да бъде представителен за цялата СО и изводите и препоръките, които са направени, могат да се интерпретират само като насоки за проблемни области и възможности за интервенция, които допълнително трябва да се валидират.

Дирекциите и общинските предприятия, за които НПО Линкс получи достатъчно информация и пълен достъп са:

- Дирекция „Социални услуги за деца и възрастни“
- Дирекция „Зелена система“
- Дирекция „Превенция, интеграция, спорт и туризъм“
- ОП „Туризъм“

Дирекциите, за които е работено само по документи и с малко получена информация са:

- Дирекция „Жилищно и обществено строителство, топлоенергетика и енергийна ефективност“
- Дирекция „Градско и пространствено планиране и недвижимо културно наследство“
- Дирекция „Управление и анализ на трафика“
- ОП „Софияпроект“

Причините за този резултат е трудната комуникация и съгласуване на разрешения за предоставянето на материали. Екипът на „Визия за София“ положи огромни усилия, за да осигури информацията, но за съжаление в рамките на проучването това не се случи.

3. АНАЛИЗ НА СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ

Основните стратегически и програмни документи на Столична община са: Управленска програма на Йорданка Фандъкова, кмет на Столична община за 2015 – 2019 г.¹, Общински план за развитие на Столична община 2014 – 2020 г.², Отчет за изпълнението на програмата на кмета на столична община Йорданка Фандъкова за периода ноември 2015 – декември 2016 г. и Областна стратегия за развитие на град София 2014 – 2020 г.³

¹<https://www.sofia.bg/documents/76711/277720/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0+2015-2019/0289093a-84e0-49a6-9f7c-cd358d3b464d>

²http://www.sofproect.com/OPR2014_final072014.aspx

³<https://www.sofia.bg/documents/76711/277720/%D0%9E%D1%82%D1%87%D0%B5%D1%82-%D0%BD%D0%BE%D0%B5%D0%BC%D0%B2%D1%80%D0%B82015-%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%B5%D0%BC%D0%B2%D1%80%D0%B82016.pdf/359a3ecc-c877-4c09-b312-72432786519f>

https://www.sofia.bg/documents/20182/420193/00_OSР_SOFIA_Final_02.07_2013.pdf/a377d1c7-e221-4e50-8bd7-07b85261ae9c



От анализа на стратегическите документи, в сравнение с предишния програмен период 2007 – 2013 г. София има вече визия, формулирана от кмета на столицата в нейната Управленска програма 2015 – 2019 г:

„София като добър за живеене град, обърнат към хората, даващ нови възможности. Моята визия е София да се развива като зелен град.“

В Общинския план за развитие на Столична община 2014 – 2020 г. са формулирани стратегическите цели и приоритети:

„Столична община с нарастваща роля в полицентричната структура на ЕС, с балансирано развитие чрез интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, с привлекателна среда за живеене, отгих и бизнес, с конкурентни възможности за достойна жизнена кариера и инвестиран творчески потенциал, с ефективна система за управление“

Във всички тези документи, визията на София е изведена като административно-териториална единица, липсва визия за развитие на администрацията, която е основният инструмент за постигането ѝ, макар в Приоритет 2.4. да е заложено:

„Повишаване на административния и експертен капацитет в управлението на Столична община“ чрез реализацията на три цели:

- модернизация на институциите на пазара на труда, социалното включване и здравеопазването;
- подобряване на капацитета на общинската администрация по координация и управление на стратегически планове, програми и проекти;
- повишаване качеството на административното обслужване, публичността и информираността на гражданите чрез въвеждане на електронно управление.

Макар една от целите е повишаване на капацитета на местната администрация в управлението на стратегически планове, програми и проекти, основният фокус е „Подобряването на координацията за управление на средствата от Структурните фондове на ЕС на общинско ниво“ и липсва елементът на цялостно управление на изпълнение на целите на Общината.

Прегледът на визията, приоритетите в стратегическите документи показва, че има ясна връзка между тях и областите на политики, за които отговаря администрацията.

Механизмът за оценка на постигането на целите и изпълнението на политиките е чрез наблюдение и отчитане на индикатори, съответно за резултат и за



въздействие. Приформулирането на целите и показателите за тяхното изпълнение следва да се спазват следните основни изисквания за тях:

- да бъдат специфични;
- да бъдат измерими;
- да бъдат съгласувани;
- да бъдат постижими;
- да бъдат определени във времето.

НПО Линкс презгледва индикаторите за измерване на изпълнението в разгледаните стратегически документи, ограничени от обхвата на заданието и ги оцени спрямо горепосочените критерии.

В областта на туризма съгласно Стратегията за развитие на София като туристическа дестинация 2017 – 2030 г.⁴ са заложили ясни, постижими, специфични индикатори, с посочена мерна единица, източник на данните, връзки с целите на стратегията, начална стойност и желана стойност към 2030 г. за постигане на целите. В Стратегията е разработена система за мониторинг и отчитане на резултатите на годишна база. Има ясно определени отговорности в ОП „Туризъм“.

В областта на социалните услуги съгласно Областна стратегия за развитието на социалните услуги в област София (2016 – 2020)⁵ В Стратегията са описани в детайли мерките, дейностите и индикаторите за постигане на общите и специфични цели, системата за мониторинг и оценка, отговорностите и ролите на институциите на областно ниво, доставчиците на услуги и другите заинтересовани страни, необходимите ресурси – човешки и финансови, оперативен план с времева рамка за изпълнението на стратегията.

В областта на „Превенция, интеграция, спорт и туризъм“ действа Стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта 2012 – 2020 г., приета от СОС на 12.01.2012 г. с Решение № 7⁶. Този програмен документ представя стратегията на Столична община за развитие на физическото възпитание и спорта на територията на град София, включващ визия, стратегически и конкретни цели, мерки, действия и очаквани резултати. Програмният период на документа е 2011 – 2020 г. Целта на стратегията е създаване на условия за реализиране на устойчива и ефективна местна политика в областта на физическото възпитание и спорт, включване на всички заинтересовани страни в осъществяването ѝ, както и създаването на механизъм за проследяване на резултати и очаквания. По отношение на индикаторите са специфични, измерими, съгласувани и постижими, но липсват данни базова стойност, желана стойност и време за постигане.

⁴[http://info-sofia.perfectbg.com/img/byDocId/AEB49EF3D11027ECC2257F98007278D0:R664-PR1.pdf/\\$FILE/R664-PR1.pdf](http://info-sofia.perfectbg.com/img/byDocId/AEB49EF3D11027ECC2257F98007278D0:R664-PR1.pdf/$FILE/R664-PR1.pdf)

⁵<https://www.sofia.bg/social-protection-strategy>

⁶<https://www.sofia.bg/documents/20182/480503/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F+%D0%B7%D0%B0+%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%B5+%D0%BD%D0%B0+%D1%84%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%82%D0%BE+%D0%B2%D1%8A%D0%B7%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D0%B8+%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%B0/b982154d-878e-4958-be56-dec4a3fb91fb>



Основната цел на СО в областта на „Зелена система“ е: „Опазването на околната среда и стремежът към непрекъснато подобряване на качеството на отделните компоненти от нея е сред стратегическите цели на Столична община.“ Поради своите същностни специфики усилията, насочени към опазването на околната среда в градски условия, се реализират хоризонтално, надхвърляйки тематичния кръг на екологичното направление на Столична община. Действат няколко стратегическите документа⁷: Областна стратегия за развитие на София-град 2014 – 2020 г., Програма за управление на отпадъците на Столична община 2015 – 2020 г., Наредба за управление на отпадъците и поддържане и опазване на чистотата на територията на Столична община; Актуализиран План за действие за управление, предотвратяване и намаляване на шума в околната среда на агломерация София. Прегледът на индикаторите показва, че те са специфични и съгласувани.

Липсата на визия за развитие на общинската администрация, от гледна точка на поставяне, изпълнение и отчитане на цели от администрацията разкрива и липсата на индикатори. Това е сериозен проблем пред последователното и фокусирано развитие на администрацията. Липсва и годишен документ за планиране на ниво администрация.

Единственият механизъм за програмиране и отчитане работата на администрацията продължава да бъде Бюджета на СО, поради липсата на индикатори за изпълнението работата на общинската администрация, които да са обвързани със стратегическите документи.

След прегледа на получените атестации може да се направи констатацията, че липсва обвързаност и синхронизираност между стратегическите цели на Общината и годишните цели на общинските служители, които основно са свързани с изпълнението на оперативни задачи. Тези цели не са обвързани с постигането на резултати в секторните политики. В тази годишни планове липсват и целеви стойности за постигане през годината. В значителна степен те повтарят функциите от Устройствения правилник на Общината.

При анализа на отговорите от анкетното проучване се наблюдава, че съществува смесване между цели, функции, дейности и задачи. Трудно се идентифицират подходи за измерване на постигнатото. Те са предимно във връзка с допълнителното материално стимулиране, което е на базата „поровно за всички“, а не според постиженията.

В ЗА е заложено, че администрацията планира и отчита изпълнение на ежегодни цели, които от своя страна се развиват в годишни работни планове на отделните

⁷<https://www.sofia.bg/green-sofia-strategy-02>



структурни звена в администрацията и респективно в индивидуалните работни планове на служителите на ръководни длъжности и на експертни длъжности.⁸

По данните от 4 дирекции, отчитането се извършва на годишна база, като основно се отчита пред ръководителя на дирекцията, а директорът пред ресорния заместник-кмет.

За да постига администрацията целите си е необходимо да има ясна връзка между „визия – стратегически цели – годишни цели на администрацията – цели на дирекциите – индивидуални цели на служителите“, за да могат общинските служители да направят връзка между ежедневните си задачи и стратегическите цели на Общината.

Организацията и дейността на Столичната общинска администрация е регламентирана в Устройствен правилник за организацията и дейността на столичната общинска администрация, утвърден със Заповед № СОА16 – РДО9 – 1525 от 09.12.2016 г. на кмета на СО, при съобразяване със законовите и подзаконовите нормативни актове. Структурата и организацията на администрацията на Столичната община е по направления, дирекции и отдели.

В структурата на чл. 39, ал.1 Направление „Инвестиции и строителство“ са включени следните структурни звена:

1. Дирекция „Жилищно и обществено строителство, топлоенергетика и енергийна ефективност“.
2. Дирекция „Инженерна инфраструктура“.
3. Дирекция „Инвестиционно отчуждаване“.
4. Дирекция „Европейски програми и проекти“.

В чл. 43, ал. 2 от Устройствения правилник за организацията и дейността на столичната общинска администрация са определени функциите на дирекция „Европейски програми и проекти“, която организира и координира подготовката и изпълнението на проекти, финансирани от европейски програми.

Функциите включват:

1. Организира и координира подготовката на проекти за финансиране от европейски програми;
2. Иницира създаването на работни групи за подготовка на проекти кандидатстващи за европейско финансиране и участва в тях, като координира дейността им и оказва методическа помощ, във връзка с изискванията на съответната програма;

⁸ <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135799917>



3. Координира и участва в изпълнението на получени финансирани проекти, като методически подпомага екипите за изпълнение на проектите;
4. Изготвя периодични доклади за напредъка на проектите, изпълнявани или координирани от дирекцията, пред съответните европейски и национални органи и наблюдаващи институции;
5. Проучва възможностите за финансиране от оперативни, общностни и други европейски програми и изготвя предложения за кандидатстване пред ръководството на общината;
6. Подготвя информация и презентации за участие на СО в международни форуми, във връзка с възможностите ѝ за кандидатстване за финансиране;
7. Подготвя и поддържа база данни за изпълняваните проекти;
8. Организира срещи, семинари, кръгли маси и пресконференции, на международно и национално ниво, свързани с изпълнението на проектите.“

Във функциите на дирекция „Европейски програми и проекти“, която е част от направлението „Инвестиции и строителство“ са разписани задължения по проекти и извън обсега на предмета на направлението. Ако това е дирекцията, която координира изпълнението на проектите по приетите стратегии, то това не е видно от устройствения правилник за организацията и дейността на столичната общинска администрация.

В този смисъл липсва административно звено, натоварено с координацията и изпълнението на целите и резултатите от приетите стратегии от Столична община.

Видно от стратегиите, по които работи Столична община, които са по направления, същите не са отразени в Устройствения правилник за организацията и дейността на столичната общинска администрация и респективно не са вменени като задължения на съответните структури – дирекции, отдели и длъжностни лица – служители по служебно или трудово правоотношение. От нормативните актове не става ясно, кое звено или служител е отговорен за изпълнението на съответната стратегия. Това е пряко свързано и с допълнителното материално стимулиране.

В този смисъл предложението ни е да се изготвят допълнение към длъжностните характеристики на държавните служители и тези на лицата по трудово правоотношение, които са пряко свързани с изпълнението на стратегиите на Столична община. Да се изработят и допълнят с нови функции в дирекциите към съответните направления, от които да е ясен ангажимента и работата по развитието на стратегиите. Не на последно място да се предвиди в акт на Столична община, с който се определя структурата на работната заплата, реда и начина за определяне на допълнителни трудови възнаграждения като последните пряко се обвържат с резултата от работата по изброените стратегии за развитие на



общината. Подобен механизъм да се предвиди и в оценката на държавните служители, което ще се отрази на тяхното кариерно израстване и в последствие при повишение на заплатата.

С цел изпълнението на предвидените и утвърдени стратегии на Столична община да се изработи вътрешен механизъм за периодичен отчет за работата и напредъка по изпълнение на приоритетите и стратегиите. Правилата да са обективирани в акт, с който да са запознати всички служители, пряко ангажирани с процесите. Така ще се осъществи пряката връзка и ангажимент на администрацията и приетите стратегически документи за развитие.

Резултатите по изпълнението на стратегиите да предвиди в раздел „Стратегии“ на официалния портал на Столична община подраздел, в който да се публикуват отчетите за напредъка по целите и дейностите в изпълнение на стратегиите.

4. ПРАВИЛА ЗА СТАНДАРТИЗИРАНО ОПИСАНИЕ НА БИЗНЕС ПРОЦЕСИТЕ

Общинската администрация е консервативна система, която работи по строги правила, кодифицирани в различни нормативни документи, най-важният, от които е Устройствен правилник за организацията и дейността на столичната общинска администрация, утвърден със Заповед № СОА16 – РД09 – 1525 от 09.12.2016 г. на кмета на СО. Подценявайки тази характеристика, администрацията често се възприема като „тежка“, „мудна“ или „разточителна“, затова и описанието на бизнес процесите е предизвикателна задача.

В хода на работата на проучването, НПО Линкс успя да получи информация от четири общински структури: Дирекция „Зелена система“, Дирекция „Превенция, интеграция, спорт и туризъм“, Дирекция „Социални услуги за деца и възрастни“ и ОП „Туризъм“ за различни аспекти от работата им, като оцени процесите в тях на база документално и теренно проучване. Прегледани бяха функциите според Устройствения правилник на СО, длъжностните характеристики на служителите в трите структури и бяха направени фокус групи с директорите и служителите на базата на Матрицата на отговорностите (RACI).

В хода на работата бяха идентифицирани фактори, които затрудняват процеса за описание на бизнес процесите:

- Някои от функциите, които изпълняват общинските служители не са изцяло и подробно документирани;
- Някои от функциите се отнасят към няколко различни дейности, като няма ясни граници между тях;



- Трудно се определя кой е потребителят на даден процес и каква е неговата стойност;
- Много трудно се определя, кое е ненужното и излишното в даден процес, защото то е добре регламентирано, закрепено във времето или пък скрито.

От друга страна външният натиск към Общината за повече ефективност и ефикасност е огромен.

В началото на 2019 г. Столичния общински съвет гласува бюджет на стойност 1.578 млрд. Лева, което разкрива огромни възможности за развитие, но не трябва да се очаква, че тенденцията ще продължава да бъде винаги възходяща. Анализатори предупреждават за настъпването на нови кризисни времена. Умните градове се подготвят за трудните времена предварително. Част от тази подготовка трябва да бъде подобряването на администрацията и бизнес процесите, защото само по този начин могат да бъдат посрещнати предизвикателствата.

Важното е в процеса на оптимизиране на процесите в администрацията още от самото начало да бъдат включени общинските служители, защото за да бъде успешна една промяна средното управленско ниво трябва да я приеме и приложи. Общинските служители трябва да бъдат убедени, че консолидирането на процеси или операции, елиминирането на излишното време и усилия, не застрашава техните работни места, а спомага за по-малко усилия, по-малко излишна бюрокрация и в предоставянето на по-качествена услуга.

Подходът за описание на бизнес процесите в СО трябва да бъде „отгоре – надолу“, като задължително трябва да има ангажимент от ръководството на СО.

НПО Линкс предлага при описанието на процесите да се използва един сравнително нов и гъвкав подход, известен като agile подход. Той започва като софтуерна разработка, но намира все повече приложения в бизнеса и администрацията. Agile подходът може да подпомогне СО да се развива като непрекъснато обучаваща се и самоусъвършенстваща се администрация със собствени средства. Agile подходът залага върху сътрудничеството, адаптирането и повторението – полезни методи в бързо променящата се среда.

Целта на този подход е да оптимизира бизнес процесите от гледна точка на тяхната стойност за потребителя, независимо, дали той е вътрешен или външен за Общината. В тях е заложена основната идея за минимизиране на разходите и увеличаване на стойността. Предизвикателствата пред приложението му в администрацията са големи, поради самата същност на администрацията, която изисква консервативност и предвидимост за големи периоди, но поради същите причини, администрацията значително изостава в сравнение с бизнеса и гражданите.



Основните правила за описване според agile подхода са следните:

1. Елиминирание на загубите.

Оценяване на всеки един аспект от работата в един процес в Общината, който служителите извършват. Отбелязване като излишен или ненужен, ако не е свързан с пряката цел. Каква информация има за него и как тя се съхранява? Ако служителите могат да работят без него, този аспект трябва да се отстрани. Например, куриерските процеси в Общината за т.нар. „съгласувки“. Те не допринасят за бързината на съгласуване на документи и разхищават експертен ресурс в обикаляне на общински сгради. Според наши проучвания един документ за съгласуване, може да измине и до 10 км в София. Например, организирането на голямо спортно събитие в парка, трябва да бъде съгласувано с дирекция „Зелена система“, която се намира в кв. „Надежда“, дирекция „Сигурност“ – ул. „Московска“ № 33 и дирекция „ПИСТ“ – ул. Оборище № 44. Въвеждането на електронно подписване на документи с електронен подпис може драстично да намали времето за съгласуване на документи.

2. Минимизиране на бумащината.

Анализиране на причините за събиране и обработване на информацията и процесите, които генерират най-много хартия. Запазване само тази част, която е полезна и тя се запазва само веднъж в рамките на цялата Община. По този начин ще се произвежда само това, което е важно и ще се намалят разходите. Например, договорите с доставчици в Общината се пазят на няколко места и в няколко системи: деловодната система „Акстър“, финансовата система „Ком Си 54“, системата за обществени поръчки и други.

3. Увеличаване на стойността на самия процес.

Днес информацията остарява много бързо и подходите, които се опитват цялостно и всеобхватно да опишат отделните елементи на системите, а след това да ги анализират и накрая да пуснат готовия продукт не са актуални. Не е необходимо да се събира цялата информация, преди да бъде пусната, това може да се случва на малки стъпки, така че да се види каква е стойността ѝ. Добър пример в това отношение е публикуването на отворени данни в СО, което започна с публикуването на отделни набори, но сега се премина към цялостно каталогизиране на всички данни в Общината, като непрекъснато излизат нови и нови данни, които правят Каталога неактуален.

4. Структуриране информацията според търсенето на потребителите.

Въпросът е: кой е потребителят на администрацията? Това може да е друга дирекция или отдел в Общината, външен доставчик или гражданин. Затова е важно тази информация да бъде достъпна за търсещите. Например, ако информацията за приходите от зоните за платено паркиране е искана многократно по ЗДОИ, най-добре



е тя да бъде публикувана ежегодно. Друг пример, ако информацията за новопостроените спортните площадки от дирекция ПИСТ е търсена от направление „Инвестиции и строителство“ „Финанси“, или „Връзки с обществеността“, най-добре е характеристиките на новите спортни площадки да бъдат достъпни за цялата Община и всеки да тегли и обработва информацията, която му е необходима.

5. Посрещане нуждите на потребителя.

Идентифициране и анализиране на нуждите и очакванията на потребителите, с фокус върху тяхната значимост. Добър източник за това е събиране и анализиране на обратна връзка, процес, който в СО не е достатъчно развит.

6. Намаляване необходимостта от повторни действия.

За да се минимизират дефектите и риска от повторна работа е важно нещата да се правят по правилния начин още от първия път. Добър подход за това е събирането на всички заинтересовани страни и тестването на предварителни версии, където е възможно преди пускането им в употреба. Добър пример за такава работа е изготвянето на електронната система за социалните услуги, която все още не е действаща и се тества на всеки етап.

7. Овластяване на служителите.

Необходимо е общинските служители, които ежедневно се сблъскват с проблеми в ежедневната си работа да имат възможност да дават предложения за решаване на проблемите, когато ги забележат. Важно е да се анализира пътя до проблема и да се предприемат стъпки за избягване на подобни в бъдеще.

8. Залагане на възможност за бързи промени.

Процесите трябва да имат възможност да се надграждат и променят бързо. Това е една от най-предизвикателните задачи на agile подхода в административна среда, защото изисква цялостно пренастройване на начина на администриране на процесите.

9. Партньорство с доставчиците.

За да бъде процесът ефективен е важно да бъдат чути и тези, с които СО работи. Това може да бъде държавата, частния бизнес, експлоатационните дружества, НПО или гражданите. Важно е да се работи с тях по общите процеси и СО да извлича, това което ѝ е необходимо в подходящата форма и навреме. Добър пример в това отношение е ремонтите на улиците в София. За гражданите е важно ремонтът на една улица да завърши бързо и качествено и не ги интересува кой е отговорен за него – дали Общината, „Топлофикация“ или „Софийска вода“, затова е важно СО и експлоатационните дружества да установят гъвкав подход за съгласуване на графика си.



10. Създаване на култура за непрекъснато самоусъвършенстване.

Прилагането на новите идеи и планирането на промени в сегашната среда способства за такъв тип култура. Въвеждането на малки промени регулярно, верифицирането им потвърждават тяхната ефективност.

Въвеждането на тези правила чрез Вътрешни правила за описание на бизнес процесите за подобряване на ефективността и ефикасността на администрацията ще донесе следните ползи:

- **Проследяване.** Този подход залага на доставката на крайния продукт от работата на администрацията, а не на самия процес и усилията, които са необходими, за да бъде изпълнен чрез въвеждане опростени техники.
- **Координация.** Фокусът върху сътрудничеството между отделните заинтересовани страни, като и координирането на вертикално и хоризонтално ниво, гарантират, че усилията са в една посока.
- **Приоритизация.** Подходът акцентира първо върху важните неща и има възможност за промени.
- **Управление.** Този подход предлага олекотена форма на управление, която залага върху стратегическата визия, като позволява гъвкавост по отношение на задачите.

5. ИНДИКАТОРИ ЗА СИСТЕМА ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Общината е в постоянен процес за подобрене на процесите за изпълнение на различни политики, но към момента няма цялостна система за мониторинг, оценка и контрол на стратегическите документи. Необходимостта от наблюдение и оценка на изпълнението на процесите в СО нараства, защото гражданите имат все по-големи очаквания към работата на Общината.

Към момента основният стратегически документ на СО е Общински план за развитие на Столична община 2014 – 2020 г., но столичната администрация не разполага със стратегически документ, който да задава рамката и фокуса, по който да се наблюдава изпълнението на този план – стратегическа рамка за оценка на изпълнението. В Общинския план за развитие е включен Приоритет 2.4. „Повишаване на административния и експертен капацитет в управлението на Столична община със съответните специфични цели и мерки, но няма информация за цялостна стратегия с програма за развитие на администрацията.

За да се подобри изпълнението на процесите в Общината е необходимо цялостно преформулиране визията, целите и мерките, като те станат основа за подобряване на изпълнението и постигането на резултати. За да се постигнат значими резултати е важно целите на СО да се постигат по-бързо и с по-малко ресурси. За



тази цел е необходимо да се преосмисли тъканта на управлението, което включва хората, процесите и технологиите.

Свързването на резултатите от стратегическите документи с конкретната и ежедневна работа на администрацията може да бъде първа стъпка за постигането на успех. Това е дълъг и труден процес, който обхваща както системите за управление на персонала, така и финансовото управление и разпределение на средства.

В този процес от изключително важно значение са метриките, които се използват, за да се оцени напредъка. Програмите за мониторинг и оценка на Общината могат да стимулират досегашните практики, да насърчат сътрудничеството между отделните направления и да допринесат за по-ефективното и ефикасно изразходване на ресурсите. Напредъкът по изпълнението на отделни политики позволява на гражданите на София както да следят резултатите от усилията на Общината, така и да повишат прозрачността, отчетността и главно доверието в местната власт на София.

В тази връзка е и предложението на НПО Линкс за предложената система от индикатори за изпълнение на процесите в СО, която е базирана върху централизираното управление на данни и включва анализ на няколко вида данни – оперативни, програмни и външни. Те могат да бъдат събирани чрез преглед на отчети, документи, одитни доклади и други официално достъпни факти за работата на общинската администрация. Системата е гъвкава и може да бъде адаптирана и прилагана, както от различните направления на Общината, така и от външни експерти. Препоръчително е индикаторите да се актуализират спрямо променящите се условия. За да сработи тази система, тя трябва да бъде гласувана от Столичния общински съвет.

Предизвикателствата

Предизвикателствата в процеса на поставяне, изпълнение и оценка на целите пред екипа на СО са значими:

- Наличие на многобройни стратегически документи, в които има формулирани многобройни цели, но няма няколко ясни и обозрими политики, които да са пряко изведени като подобряващи живота на хората.
- Липса на достатъчно и качествени данни.
- Недостатъчен капацитет за мониторинг, оценка и анализ на постигнатите цели.
- Липса на достатъчно сътрудничество между отделните направления в СО при постигането на общи цели.
- Липса на вътрешно звено за оценка и мониторинг на политиките на СО.



- Ресурсите, които се отделят за оценка и мониторинг на целите са недостатъчни.
- Комуникация на резултатите при постигането на целите не е достатъчно ефективна и не достига широк кръг заинтересовани страни.

Решението

Системите за измерване на изпълнението на работните процеси в администрацията са многобройни и различни по своя характер. В Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги (Договор No MC-132 /30.11.2012 г.) са описани различни методологии за анализ на работните процеси:

- Система за управление на качеството съгласно международни стандарти от серията EN ISO 9000;
- Управление чрез тотално качество;
- Модел на EFQM за съвършенство.;
- Обща рамка за оценка (CAF).

Има и много практики по света, които изследват различни аспекти на изпълнението – прозрачност, ефективности и ефикасност, възможност за интегриране и включване и други. Тези системи обикновено са разписани в обща рамка за изпълнение със съответните индикатори и резултати за въздействие.

Екипът на НПО Линкс предлага система, в която основен фокус да бъдат хората и дефинирането на всички стратегически цели и мерки за мониторинг да бъдат жителите на столицата.

За да бъде постигната тази задача е необходимо да се извърши редизайн на приоритетите, целите, индикаторите, разпределението на ресурси и организацията на администрацията.

Отделните фази в този процес са:

- Разработване на Визия с цели, мерки и индикатори.
- Изработване на Индекс за изпълнението, в който да бъдат обвързани избраните цели, мерки и индикатори с конкретни данни.
- Изработване на тримесечни отчети за напредъка и анализ по тях.
- Фокусиране на бюджетния процес от „плащане на разходи“ към „инвестиции в резултати и въздействие“ т.нар. програмно бюджетирание.
- Редизайн на административния процес с фокус върху гражданите, а не върху администрацията.
- Обучение на администрацията за отчитане на резултатите.



- Разширяване на системата за оценка и мониторинг.

За да има адекватно планиране, изпълнение и оценка е необходимо подходът, който се използва да включва всички заинтересовани страни и консултиране с тях на всеки етап, за да се отчитат грешките и да се настройва системата в движение.

Екипът, който трябва да приложи системата за индикатори за изпълнение трябва да бъде мултидисциплинарен и да включва, както вътрешни за Общината експерти, така и засегнатите страни от отделните политики.

Резултатът

Системата от индикатори за изпълнение на работните процеси представя основните критерии, на които могат да отговарят индикаторите на базата трите казуса, които бяха разгледани в Общината – социални дейности, спорт и туризъм.

Съществуват различни системи за формулиране и реализация на индикатори за изпълнение. Основен фокус в предложената система от формулиране на индикатори за изпълнение на процесите в СО са хората на града, като целта е чрез проследяване на изпълнението, да се подобрят възможностите, състоянието, средата, услугите и условията за живот на хората.

Системата включва 8 критерия, на които трябва да отговарят индикаторите за изпълнение, за да постигат резултати.

Критерий 1: Кохерентност

- Индикаторите за изпълнение са свързани с изпълнението на конкретна политика, заложен в стратегически документ на Общината.
- Индикаторите за изпълнение са съгласувани и консултирани както с общинската администрация, отговорна за тяхното изпълнение, така и със заинтересованите страни, върху които ще повлияят.
- Индикаторите са разработени спрямо съответните изисквания – базова стойност, желана стойност, времева рамка.

Критерий 2: Синхронизираност

- Индикаторите за изпълнение са свързани с параметрите на национално, европейско и глобално ниво.
- Индикаторите за изпълнение са съгласувани с останалите направления в Общината.
- Индикаторите за изпълнение са разработени така че да могат да отговорят на измененията на външната среда.



- Индикаторите за изпълнение са част от цялостната система мониторинг, оценка и контрол на Общината.

Критерий 3: Приложимост

- Индикаторите за изпълнение са количествени или качествени и имат ясни метрики за наблюдение и оценка.
- Индикаторите за изпълнение са еднотипни и отговарят на определени технически стандарти.
- Индикаторите за изпълнение са ясно свързани с конкретни източници на данни.
- Ясно описан е методът за изчисление на конкретната метрика във всеки индикатор за изпълнение.
- Индикаторите за изпълнение показват възможността за измерване на напредъка в числови стойности.
- Индикаторите за изпълнение показват ясен териториален обхват.
- Индикаторите за изпълнение показател финансовото осигуряване.
- Индикаторите за изпълнение са ясно определени във времето.

Критерий 4: Въздействие

- Индикаторите за изпълнение въздействат върху икономическото състояние и възможности на гражданите.
- Индикаторите за изпълнение въздействат върху самостоятелността и независимостта на хората.
- Индикаторите за изпълнение въздействат върху здравето и сигурността на хората.
- Индикаторите за изпълнение въздействат върху доверието на хората в местната администрация.

Критерий 5: Ефективност и ефикасност

- Индикаторите за изпълнение преминават от фокус за контрол („да правим правилните неща“) към фокус изпълнение („да ги правим по правилния начин“).

Критерий 6: Откритост и прозрачност

- Индикаторите за изпълнение са достъпни за общинската администрация, общинския съвет и гражданите.
- Индикаторите за изпълнение се обработват и разпространяват чрез модерни, удобни и технологични канали и платформи.

Критерий 7: Отчетност

- Индикаторите за изпълнение се отчитат на 3, 6 или 12 месеца.
- Индикаторите за изпълнение се отчитат за изразходваните финанси по тях.
- Индикаторите за изпълнение мобилизират граждански действия.



Критерий 8: Устойчивост

- Индикаторите за изпълнение са устойчиви във времето и не се променят.
- Индикаторите за изпълнение залагат на равенството между половете, отсъствието на дискриминация, опазването на околната среда и устойчивостта.
- Индикаторите за изпълнение са обезпечени с човешки и административен ресурс – Звено за мониторинг и оценка.

Процесът на оценка на изпълнението включва метрики и мерки. Заложените метрики помагат на организациите да оценят съответствието с различни стратегически или програмни документи, както и ефективността на процеса т.е. дали са изпълнени заложените цели. Има метрики които оценяват промените в процесите.

Всяка община е специфична и затова трябва да изработва собствени метрики за оценка, защото от това зависи как ще бъде организиран процеса и за какво ще бъдат използвани резултатите от оценката. Независимо от различията, целта на системите за оценка е една – подобряване на резултатите и повишаване на ефикасността, като и двете достатъчно трудни за постигане.

Ползите от оценката на изпълнението могат да бъдат използвани в няколко посоки за:

- Идентифициране на приоритети
- По-добро финансово бюджетиране
- Информирание на гражданите за резултатите
- Сравнение с други общини.

Организацията на процеса оценка е изпълнен с много предизвикателства:

- Липсата на достатъчно данни;
- Идентифициране на подходящи метрики за оценка;
- Съответствие на метриците с данните;
- Бюрократични процеси
- Цената на отделните метрики.

Фази в процеса на оценка:

- Събиране на данни.
- Изготвяне на рамка на оценката.
- Свързване на данните с рамката на оценката.
- Формулиране на цели.
- Комуникация на резултатите.

Всеки индикатор за изпълнение трябва съдържа следните атрибути:



Име	Описание	Вид
№	Уникален № за всеки индикатор за изпълнение. Например: сизнатура.	Число
Приоритет	Приоритетно стратегическо направление, с което индикаторът за изпълнение е свързан.	Текст
Наименование	Кратко наименование на индикатора.	Текст
Описание	Описание на индикатора и какво включва.	Текст
Вид	Вид на метриката, която се използва, за да се охарактеризира индикатора за изпълнение. Например, време, брой, %, пагругуи.	Текст
Мерна единица	Единицата, в която се изразява стойността на индикатора. Например, минути, лева и други.	Текст
Честота обновяване	Честотата, с която индикаторът за изпълнение е обновяван. Например: ежедневно, ежемесечно, годишно и т.н.	Текст
Метод изчисление	Описание на изчисленията, използвани за извличане на мерната единица от изходните данни. Например: ръчно, ГИС анализ	Текст
Източник данните	Източник на данните, използван за количествено определяне на мерната единица	Текст
Статус	Показва, дали мерната единица се следи активно.	Текст
Стойност	Количеството, определено за индикатора към съответната дата	Число
Дата		Дата
Бележки		Текст
Допустима грешка	Допустимостта на грешката се свързва с съответната стойност на мерната единица.	Число
Район	Географска територия, с която индикаторът може да е свързан.	Текст
Категория	Позволява групирането на различни мерни единици за анализ на отчети и презентации.	Текст
Актуалност	Показател, че това е един от най-новите индикатори в системата. Отбелязва се с Да/Не.	Текст

Пример 1

Име	Описание	Вид
№	1	
Приоритет	Гражданите на София имат високо доверие в СО и вярват, че тя е прозрачна, отворена, ефективна и ефикасна.	Текст



Наименование	Работно време на Общината	Текст
Описание	% от часове за работа с гражданите като % от общите часове работно време.	Текст
Вид	Време	Текст
Мерна единица	Часове	Текст
Честота обновяване	Ежемесечно	Текст
Метод изчисление	Броят на часове за работа с гражданите е разделен на общия брой часове от работното време	Текст
Източник данните	Общинска администрация	Текст
Статус	Активен	Текст
Стойност	50	Число
Дата	04/02/2019	Дата
Бележки		Текст
Допустима грешка		Число
Район	СО	Текст
Категория		Текст
Актуалност	Да	Текст

Пример 2

Име	Описание	Вид
№	1	
Направление	Гражданите на София са независими и самостоятелни	Текст
Наименование	Семейства живеещи в бедност	Текст
Описание	% на семейства, които живеят под прага на бедността	Текст
Вид		Текст
Мерна единица	%	Текст
Честота обновяване	Годишно	Текст
Метод изчисление	% на семейства, които живеят под прага на бедността спрямо общия брой семейства	Текст
Източник данните	НСИ	Текст
Статус	Активен	Текст



Стойност	20	Число
Дата	04/02/2019	Дата
Бележки		Текст
Марж на грешка		Число
Район	СО	Текст
Категория		Текст
Актуалност	Да	Текст

Пример 3

Име	Описание	Вид
№	1	
Направление	Гражданите на София имат икономически възможности	Текст
Наименование	Частен бизнес, свързан с минералната вода	Текст
Описание	% от работната сила на София, заета в бизнес, свързан с минерална вода	Текст
Вид		Текст
Мерна единица	%	Текст
Честота обновяване	Годишно	Текст
Метод изчисление	% на хората живеещи в София, които са наети в бизнес свързани с минералната вода	Текст
Източник данните	НСИ	Текст
Статус	Активен	Текст
Стойност	20	Число
Дата	04/02/2019	Дата
Бележки		Текст
Марж на грешка		Число
Район	СО	Текст
Категория		Текст
Актуалност	Да	Текст

Пример 4

Име	Описание	Вид
-----	----------	-----



№	1	
Направление	Гражданите на София са здрави	Текст
Наименование	Разходи за спорт	Текст
Описание	Разходи за спорт годишно на домакинство	Текст
Вид		Текст
Мерна единица	лева	Текст
Честота обновяване	Годишно	Текст
Метод изчисление		Текст
Източник данните		Текст
Статус	Активен	Текст
Стойност	100	Число
Дата	04/02/2019	Дата
Бележки		Текст
Марж на грешка		Число
Район	СО	Текст
Категория		Текст
Актуалност	Да	Текст

6. РЪКОВОДСТВО ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ОТВОРЕНАТА СИСТЕМА

Отворената система от ключови индикатори позволява на Столична община да поставя цели, да се свързва с различните заинтересовани страни, да следи прогреса по резултатите и да постига по-добри резултати.

Основен фокус в Системата е процесът на централизирано управление на данните в Общината и използването им за оценка на поставените цели. Централизирането на процеса на управление на данни и намаляване на барьерите пред достъпа ще позволи:

- По-бързи анализи между отделните направления;
- Прекъсване на работата по направления в отделни сиλοзи;
- Насърчаване на сътрудничеството между отделните направления.

Централизирането на данните ще помогне на отделните направления в Столична община да прави бързи и лесни справки с ръководството на Общината и Общинския съвет. От друга страна централизирането на данните и събирането им по



еднотипен начин ще повиши качеството на самите данни и общинските служители ще имат възможност да избират данните, които да публикуват пред обществото по начин лесен за разбиране от хората.

Стъпки за реализиране на отворената система

- Събиране и централизиране на данните в Столична община в общо хранилище: данните от всяко направление в СО да се събират на едно място и всеки общински служител да има достъп до тях. Създаване на метрики за оценка, базирани на данни и насърчаване прозрачността при изпълнението на целите, като се използват данните.
- Ефективна комуникация на постигнатите цели, чрез предоставяне на контекст като се използват съвременни технологии за предоставяне на данни. Използване на данни за разказване на история или насърчаване на обратната връзка.
- Предоставянето на данни в реално време: обслужва гражданите, но и показва как се управлява Общината. По този начин може да се изработи гъвкав подход за реакция по отношение на взимането на решения.
- Стартиране от едно направление, един проблем, за да се изследва в дълбочина.

Цели на отворената система

- Да организира и автоматизира данните;
- Да сложи приоритетните данни на карта;
- Да следи напредъка по изпълнението на целите;
- Динамично да визуализира данните.

РЪКОВОДСТВО

1. Създаване на екип за мониторинг и оценка

Оценката на постигнатото на Общината е деликатна тема и за да не бъде формална, а ефективна и полезна, е много важно кой ще бъде включен в екипа. Има различни организационни модели, но за да се оцени напредъка на една местна политика трябва да бъдат включени онези, които са пряко или косвено ангажирани с провеждането на дейностите по нея.

Обикновено това са:

1. **Кмет** – политическият лидер, който е призван да управлява като използва подход за информирано вземане на решения.
2. **Общински съветници**, които са ресорни за наблюдаваните цели.
3. **Заместник-кмет**, ръководител на направление в СО, който отговаря за събирането и съхранението на данните, чрез които ще се измерва напредъка по

- гадена политика. Той/тя е отговорен пред Кмета за постигане на целите, заложи в стратегическите и програмни документи.
4. **Секретар на СО**, който пряко отговаря за общинската администрация и за процесите в Общината. Той/тя има възможност да превърне препоръките в действие.
 5. **Анализатор** или група от анализатори, които да подпомагат работата за подобряване на изпълнението. Той/тя подпомага Секретаря и е отговорен за управлението на потоците от данни, които са включени в Системата. Анализаторът е ключовият потребител на данните от отделните направления и личността, която създава анализите и докладите. Той е ключова длъжност в екипа и трябва да притежава следните качества:
 - Аналитичност, за да може да открива сред данните тенденции.
 - Комуникативност, за да привлича хора към Системата за оценка от ръководителите на дирекции до младшите експерти в Общината.
 - Отлични умения за писане, не само да обработва данните, но и да ги комуникира по ясен, последователен и интригуващ начин.
 - Самоувереност, за да може да поема рискове и да поема отговорност при грешки.
 - Дигитални умения, за да създава отчети и визуализации.
 - Екипност, за да разбира връзките в работата и да гради с другите служители и анализатори.
 6. **Директор** на дирекция от оценяваното направление, който има най-доброто разбиране за дирекцията, ежедневната работа, стойността и качеството на данните. Той трябва да е експерт и е отговорен за предоставянето, релевантността и качеството на данните.
 7. **Общински служител**, който е отговорен за прилагането и напредъка на целите в отделните дирекции и направления на Общината.
 8. **Представители на специализирани звена** за извършване на вътрешен мониторинг и контрол на дейностите по наблюдение.
 9. **Представители на местното население** и структури на гражданското общество, бизнеса и др. в качеството им на заинтересовани страни или участници в процеса по наблюдение.

Започнете създаването на Система за оценка като изберете решаването на конкретен проблем. След това формулирайте цели за решаването на този проблем и търсете изпълнението навсякъде, където е възможно. Важно е, да започнете с нещо, което ще допринесе за постигането на вашите стратегически цели и тяхната ефективност и ефикасност.

2. Събиране на данни



След като вече сте формирали екипа трябва да пристъпите към събирането на данни. Анализаторът в екипа, трябва да ръководи това усилие и да направи среща със заместник-кмета и директора на дирекцията. Добре е да се поканят служители, които в длъжностната си характеристика имат формулирани задачи „да изследват“ и „да анализират“.

В зависимост от проблема, могат да бъдат поканени ГИС, финасови, ИТ експерти, вътрешни одитори и други. Тези служители имат идея, къде се съхраняват необходимите данни и какъв цикълът им на живот. Важно е тези служители да бъдат поканени още от самото начало, защото ще бъдете изненадани колко тайни крият в чекмеджетата си.

След като сте установили контакт с тях, мотивирайте ги да споделят данни по темата ,която оценявате. В повечето случаи служителите не се разпознават като притежатели на данни. Важно е да да имате общо разбиране за това какви данни търсите, за да могат служителите да се чувстват уверени в работата си.

3. Рамка на оценката

Рамката на Отворената система трябва да отговаря на приоритетите на Общината. Най-често срещаният модел е свързан с изпълнителната власт на местно ниво. В тази рамка ръководството на местната власт Кмет и Общински съвет дават приоритет на резултатите, които искат да постигнат през управленския мандат.

За да подпомогне работата по оценката, Кметът може да избере да приоритизира няколко важни теми.

Съвети за идентифициране на метрики за изпълнението.

Бъдете конкретни!

Всички формулирани цели могат да са още по-конкретни. Важно е да има визия и да се търси значим резултат. В повечето случаи е трудно да се проследи напредъка, когато целите оставят възможности за интерпретация.

Бъдете реалистични!

Най-успешните стратегически рамки включват перспективата на служителите, които пряко работят с гражданите и бизнеса. Помислете как можете да получите обратна връзка от гишетата на Общината. Колкото по-рано е установена тази връзка, толкова по-бързо ще разберете, че вашите цели са свързани с реалността и ежедневния живот.

Включете средното управленско ниво Общината, те са гръбнакът на администрацията, които са видели много политически ръководства как идват и си отиват. Те са най-важната част от промяната. Напредъкът може да се случи когато кметът и ръководителите взимат решения, които заслужават доверие и е осигурена



подкрепата на средното управленско ниво. Най-бързият и най-ефективният подход е да се идентифицират вътрешните носители на промяната.

Намерете сподвижници!

Полезно е за Кмета и ръководството да ангажира широк кръг от заинтересовани страни от самото начало за разработването на целите. Тези реформи изискват огромна енергия и вътрешните и външните последователи могат да помогнат за привличането на ресурси и подкрепа за стратегическата рамка.

Когато е възможно, избирайте мултисекторни инициативи!

Обикновено администрацията трябва да адаптира работата си към намаляващи ресурси и да намира творчески решения на предизвикателствата. Отворената система може да помогне в тази трансформация чрез идентифициране на междусекторни цели. Често направленията дублират усилията си при сходни теми. За да се постигнат по-добри резултати е важно да работят заедно и да споделят общи ресурси.

Бъдете свързани и отворени!

Насърчавайте участниците във вашия екип да предоставят обратна връзка без страх от критика или наказание. Служителите и гражданите могат да бъдат огромен актив за Системата, ако имат възможност да наблюдават процеса на формулиране на целите, да допринасят за диалога по реформата, да предоставят данни за наблюдение и да предлагат експертиза. Успешните програми приемат реалността като непрекъснат процес, който насърчава обратната връзка за подобряване на процеса.

4. Как да съгласувате данните с вашата стратегическа рамка?

По време на процеса на идентифициране на данни, вашият екип ще има възможност да картографира данните спрямо целите и да определи съответните отдели в Общината, които отговарят за тях. Важно е данните да са добре организирани. Крайният продукт на това привеждане към съответствие ще бъде първата версия на Отворената система. Шаблонът за данни е съвкупност от данни, които ще се използват за измерване на напредъка по стратегическите цели. Данните могат да бъдат оперативни и програмни. Оперативните данни се събират от различни направления. Например, такива са финансовите данни и данните за човешките ресурси

- Бюджетни данни;
- Данни за обществените поръчки;
- Данни за персонала: отработени часове, отпуски, обучения и други.

Програмните данни са тези, които илюстрират изпълнението на дадена програма:



- Прахови частици във въздуха;
- Брой общински жилища;
- Брой деца обхванати от детски градини.

Важно е да се оценява и въздействието!

Тук трябва да се прави разлика между измерване на продукти и въздействие. Когато се измерват късосрочни и средносрочни цели обикновено се мерят продукти, а когато се мерят дългосрочни цели се измерва въздействие.

След като сте идентифицирали целите и метриците, по които ще ги измервате, вие можете да пристъпите към създаването на вашите шаблони за данни. Вие ще намерите много данни, добре е да ги класифицирате като оперативни, програмни, външни данни.

Измерване на резултатите с оперативни, програмни и външни данни.

Оперативни данни

Оперативните данни са тези, които идват от системите за управление на човешките ресурси и финансово управление. Това са масиви с висока стойност, защото обхващат всички направления и са стандартизирани. Най-често това са данните, които се използват за различни анализи. Добре е, да се даде приоритет на тези, които се отнасят към изпълнение на управлението.

Например:

- Бюджетни разходи;
- Работни часове;
- Демография на работната сила;
- Разходи за заплати.

Програмни данни

Тези данни измерват изпълнението на програмата и оценяват ключовите функционалности и дават индикация как работи организацията като цяло за постигането на резултати. Често те са преобладаващи, защото следят отблизо постигането на целите ви.

Например:

- Данни за туризма;
- Данни за обхванатите от социални услуги;
- Данни за спортуващите.

Външни валидирани данни



Това са общпризнати, валидирани данни, които са одобрени от съответна институция като например Националния статистически институт.

Например:

- Ниво на безработица, което се предоставя от „Бюрата по труда“;
- Процента на престъпност по данни от МВР
- Резултати от външно оценяване на Министерство на образованието и науката.

5. Поставяне на целите

След като сте определили стратегическата рамка и данните са събрани, трябва да определите целите и как ще ги измервате.

Целите трябва да могат да бъдат постигнати и за това те трябва да са:

- **Конкретни** т.е. добре дефинирани. Въпросът е как вашето направление ще задоволи нуждите на хората, като използва по най-ефективен начин ресурсите, които притежава? Пример за конкретен цел: намаляване броя на делата за обезщетения, които Общината плаща, заради административни грешки.
- **Измерими:** Уверете се, че можете да измерите резултата и да покажете, че сте изпълнили или не сте изпълнили целта си. Възможността да съотнесете данните с вашите цели носи доверие в усилията ви.
- **Време:** Даването на ясен времеви хоризонт за изпълнение на целта подобрява отчетността вътрешно и външно. Отделяне на време за преоценка, отчитане на напредъка и проверки.

Краткосрочни, средносрочни и дългосрочни цели

Мислете за краткосрочни, средносрочни и дългосрочни цели, които чрез изпълнението трябва да бъдат постигнати. Обмислете с всеки ръководител на направление списъци с трите вида цели.

Краткосрочните цели

Това са типичните оперативни или програмни цели, които могат да бъдат постигнати за една или две години.

Оперативните цели са свързани с ефективността и се занимават с това резултатите да бъдат постигнати.

Например:

- Увеличаване на стриймването на обществените обсъждания с 45%.



Програмните цели са свързани с ефикасността и показват колко добре са постигнати тези резултати.

Например:

- Увеличаване броя на деца, посещавани от социален служител с 15%.

Междинните цели

Тези цели обикновено се вписват в политическите термини и са постижими от две до четири години. Те са по-широки и изискват повече сътрудничество с другите.

Например:

- Намаляване на транзитния трафик през центъра на София с 15%.

Дългосрочни цели

Тези цели са по-високи и могат да бъдат постигнати в следващите от 4 до 20 години. Тези цели имат ясно идентифицирани резултати и са с висока стойност както за администрацията, така и за обществеността. Тези цели са най-ефективни, ако има механизъм, който принуждава отделните заинтересовани страни да работят заедно.

- Намаляване на детската смъртност с 5%

6. Срещи на Звеното за мониторинг

След като сте взели решение, че данните ще бъдат един от инструментите за вземане на решение, разработили сте стратегическа рамка на оценката, идентифицирали сте данните, които ще ви помогнат да изпълните поставените цели, вие сте готови да осъществите среща на Звеното за оценка. Има много подходи и методи да структурирате тези срещи.

Честота на срещите зависи от политическото тяло. Един от подходите е да се даде възможност на анализатора да поеме водеща роля в организирането на срещите. На тези срещи заместник-кмета, директорът на дирекция и групата от заинтересовани страни могат да обсъдят данните. Фокусът на тази дискусия са данни и визуализации, подготвени от анализатора и се ръководи от кмета или заместник-кмета.

Например:

Преди срещата

Екипът на Звеното работи съвместно за определяне на приоритетите на срещата. Приносът на направлението е много важен, когато се определя тази начална точка. Анализаторът използва данни, за да напише мемо за срещата.



Анализаторът подготвя материали за срещата, за да не се губи фокусът. Важно е анализаторът да разгледа не само областите, идентифицирани в стратегическата рамка, но и външни фактори, като законодателни промени, актуални събития и неотложни административни въпроси.

Да познава екипа – всяко направление с длъжност и контакти

По време на етапа на събиране на данни е полезно за анализатора да установи стабилни работни отношения с всеки отдел, участващ в Системата. Във всяка дирекция трябва да има една лицеца контакт, което да има достъп до заместник-кмета, който да разбира естеството на данните.

Да познава направлението

Анализаторът трябва да има следните работните познания за всяко направление:

- Силни и слаби страни;
- Текущи приоритети в политиките и законодателството;
- Текущ бюджет;
- Ключови събития.

Алтернативно тези срещи могат да се водят не само от заместник-кмета, но и от директорите на дирекции. При този подход дирекциите могат да обсъждат с направлението най-важните въпроси за подобряване на изпълнението.

Роли на участниците в срещата

Кмет. Той/тя трябва винаги да присъства на първата срещата, за да демонстрира ангажимент, да потвърди важността на процеса за участниците, данните и диалога, както и да да зададе тона.

Секретарят на Общината винаги трябва да присъства, защото е важно директорите на дирекции да виждат неговата супервизия и да разпределят отговорностите.

Финансов анализатор на бюджета. Присъствието потвърждава приемствеността между процеса на управление на изпълнението и бюджета. Той има огромна стойност. Той може да предостави информация за това как са вземани решения за бюджета, какви приоритети са защитени чрез бюджетния процес.

Юрист. Той/тя помага да се ускорят дискусиите, когато съществуват правни бариери, освен това предоставя правни консултации и препоръчва алтернативни решения на проблемите.

Директор на дирекция. В зависимост от темата могат да присъстват няколко директори на дирекции, които са засегнати от темата.



Директор „Обслужване на граждани“. Той/тя има възможност да наблюдават в ежедневната си работа стойността на данните, които се предоставят.

Заинтересовани страни и широката общественост. В зависимост от темите, които ще бъдат обсъждани, може да е полезно да се поканят представители на заинтересованите страни.

Персонализирайте своя подход

- Решете колко дълго ще продължи вашата среща, за да създадете рутина. Някои организации смятат, че производителността намалява при среща, продължила повече от 90 минути.
- Решете кой ще ръководи вашите срещи. Всяка среща трябва да има лидер с правомощия да взема решения и да поддържа дневния ред.
- Кой ще управлява представянето на данни и визуализации? Ефективните срещи се ръководят от данни.
- Решете кой ще запише вашия прогрес! Анализаторът на данни може да бъде добър кандидат за тази функция. След срещата, определете кой ще подготви последващи материали с ясни срокове за резултатите и кой ще ги разпространи.
- Определете кой ще управлява визуализациите на срещата. Полезно е да се даде контекст на всички въпроси, свързани с данните, да се визуализират данните и да имат достъп до данните за анализи на самите заседанията.
- Решете дали срещите ви ще бъдат публично оповестени, предавани онлайн или архивирани.

7. Често задавани въпроси


Какво ще стане, ако целите не са ограничени във времето или нямат целева стойност?

Добра практика е да се определят срокове и цели за вашите цели, тъй като това подобрява отчетността и осигурява рамка за непрекъсната преоценка и дискусия около това, което измервате. Въпреки това, това не е критично и често пъти можете да започнете само с измерване на нещо, докато не получите повече данни, за да вземете информирано решение за това коя цел и времевата рамка са най-подходящи.

Колко често трябва да се актуализират данните?

В идеалния случай, толкова често, колкото самите данни се актуализират. Колкото по-рядко се актуализират данните, толкова по-трудно ще бъде да следите как се справяте и да разберете какъв може да бъде ефектът от промените в процеса.

Трябва ли всичко, което правим, да бъде публикувано за обществеността?



ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ИНДИКАТОРИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО
НА ПРОЦЕСИТЕ В РАБОТАТА НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА

Не! Почти винаги програмите за управление на производителността започват вътрешно, докато събирате данни и определяте какво можете и трябва да проследявате, преди да публикувате плана си пред обществеността.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Основните изводи, които могат да се направят по отношение индикаторите за изпълнението на работата на администрацията в 4-те дирекции са следните:

- Липсва визия, както и индикатори за развитие на общинската администрация.
- Повишаването на капацитета на общинската администрация по отношение на планирането, изпълнението и отчитането на стратегически програми и проекти е фокусира главно върху Структурните фондове на ЕС.
- Липса на обвързаност между визията, стратегическите цели и ежедневните професионални задачи на общинските служители.
- Липсва административно звено, натоварено с координацията и изпълнението на целите и резултатите от приетите стратегии от Столична община.
- При формулирането на индикатори в стратегическите документи липсват ясно определени времеви маркери, както базова стойност, желана стойност и източник на информация. Ясто, с възможност за синхронизиране с мобилните устройства.

ПРЕПОРЪКИ

Предложенията за подобряване процеса на управление на данни и оптимизиране на администрацията за постигане на секторните и хоризонтални политики ще доведат от една страна до повишаване на прозрачността и отчетността, повишаване капацитета и удовлетвореността на служителите, а от друга до възможности за разширяване на гражданското участие.

ПОГЛЕД НАПРЕД – ЦЕЛИ И МЕРКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ УПРАВЛЕНИЕТО НА СТОЛИЧНА ОБЩИНА

Целта е да подобрим управлението на СО в постигането на целите и да насърчим подобряването на административните процеси, чрез гъвкави подходи, в които да бъдат включени служителите, така че предоставят ефективни и ефикасни услуги на гражданите, за да бъдат постигнати стратегическите цели на Общината.



От анализа на документи и теренното проучване в Доклаг 1 беше идентифицирана нуждата от цялостна система за наблюдение и анализ на развитието на СО, както и оценка на въздействието при приложението на различни политики. Необходимостта от формулирането, изпълнението и оценката на политики в СО, основани на данни е значима. За да бъде изпълнена тази цел е необходимо да бъде завършен цялостния процес по изготвяне на Визия за София с конкретни цели и мерки, върху които да стъпи системата за оценка.

Поради тази причина НПО Линкс предлага мерки, които са насочени в две посоки:

- Изграждането на цялостна система за оценка на стратегическите цели и изпълнението на стратегическите програмни документи, която да е обезпечена както с Индекс за оценка на изпълнението с ясно измерими индикатори, така и кадрово със Звено за постоянно наблюдение, анализ и оценка на изпълнението на целите на Общината, което е високопоставено, мултидисциплинарно, ефикасно и функционално независимо, различно от вътрешния одит и с фокус върху работата с и анализа на данни.
- Централизирано управление на процеса на данни в Общината, чрез изграждане на общо хранилище за големи данни и централизиране на всички ИТ проекти в общо Звено за работа с данни и достъп до обществена информация, ръководено Chief Information Officer длъжност, с правомощия на заместник-кмет и с допълнителни функции по управление, съхранение и предоставяне на достъп данни, правомощия за координация и контрол на изпълнението на общинската и държавната политика по отношение на СО за отворени данни и на задълженията на СО по ЗДОИ.

Второто предизвикателство, което беше идентифицирано от Доклаг 1 е капацитетът на общинската администрация за работа с данни и повишаване на мотивираността им за постигане на стратегическите цели на Общината.

Постигането на ефективна администрация и предоставяне на качествени услуги за гражданите е заложено в мерките за:

- Повишаване капацитетът на администрацията за работа с данни и мотивирането им за постигане стратегическите цели чрез обвързването на ежедневната им работа с целите и Визията на СО. Създаване на стратегия за развитие на администрацията на СО (задържане, мотивиране, повишаване на капацитета и повишаване удовлетвореността от работата на всички служители, с фокус върху привличането на млади хора в структурите на администрацията). В тази връзка е необходимо повишаване капацитета на общинската администрация за планиране, изпълнение и мониторинг на публични политики, базиран на данни чрез провеждането провеждане на практически обучителни сесии. Друга мярка, която може да подпомогне процеса за изпълнението целите на СО и повишаване на капацитета е обвързването на

допълнителното материално стимулиране с постигането на резултати по отделните индикатори.

- Изпълнение на мерките, заложи в националните стратегически документи за изграждането на е-услуги, споделени услуги ефикасна администрация, реорганизация на административни услуги на базата на концепцията за "житейски епизоди" след анализ на ползването и нуждите на граждани, идентифициране на административни процеси, подлежащи на автоматизация, и автоматизирането им, с процедури, гарантиращи постоянен контрол и баланс със защита на основните права.

Доклад 3 оцени обществените обсъждания и консултации в СО на базата на пет индикатора: прозрачност, относимост, възможности за включване, отчетност и гъвкавост.

Допълнителен акцент, както и в другите две изследвания е оценка на възможностите на отворените данни в процеса на обществени консултации. На базата този Доклад бяха идентифицирани мерки за по-широко включване. Основно те са в две посоки:

- Мерки за повишаване на ефикасността на самите обществени обсъждания чрез поставяне фокус върху обратната връзка от потребителите на услугите и дейностите на Общината – бизнес, НПО, граждани.
- Мерки, които стимулират местните общности на квартално ниво и насърчаване сътрудничеството с Общината.

Предложението е да се допълнят наредбите и ръководствата за провеждане на обществените обсъждания с методи за идентифициране на засегнатите групи и включването им.

Подходът, който предлага НПО Линкс за мерките свързани с административните процеси, данните и обществените обсъждания е т.нар. agile подход, при който на малки стъпки се тестват определени резултати и се продължава напред.

