

КОНЦЕПЦИЯ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА СПОДЕЛЕНИ УСЛУГИ

В приетата от Министерския съвет Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. и в Пътната карта към нея е заложена цел за въвеждане на принципа на споделените услуги в организацията и работата на администрацията на централно, областно и общинско ниво. Мярката предвижда концентриране на функциите на общата администрация на по-високо ниво – първостепенни разпоредители с бюджет (ПРБ), където да бъдат създадени звена за споделени услуги, за обслужване на всички структури в системата на съответното министерство. Също така ще бъде оптимизирана числеността и структурата и ще се намалят нормативите за численост на общата администрация - от 30-35% (в зависимост от вида на административната структура) в момента, до 15% към 2020 г.;

Подобни практики се прилагат успешно, както в частния сектор, така и в държавната администрация на страните от ЕС. Това позволява да се създаде унифицирана структура на общата администрация и да се подобри координацията при изпълнение на нейните функции.

Текуща ситуация

В момента в българската администрация всяка една административна структура поддържа своя собствена обща администрация. Устройството на администрацията е регламентирано в Закона за администрацията (ЗА), който урежда от една страна органите на изпълнителната власт и администрациите, които ги подпомагат, а от друга страна – вътрешното структуриране и длъжностите в администрацията.

С оглед разпределението на дейностите, които извършва при подпомагане на съответния орган на държавната власт, администрацията се разделя на обща и специализирана. Общата администрация подпомага осъществяването на правомощията на органа на държавна власт като ръководител на административната структура, осигурява дейността на специализираната администрация и извършва техническите дейности по административното обслужване на гражданите и бизнеса. Специализираната администрация подпомага осъществяването на правомощия на органа на власт, свързани със специалната му компетентност.

Общата администрация включва звената (чл. 7 от ЗА): „Канцелария“; „Финансово-стопански дейности“; „Правни дейности“; „Управление на собствеността“; „Човешки ресурси“; „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“; „Информационно обслужване и технологии“; „Административно обслужване“. В

общата администрация може да има звена, осъществяващи протоколни функции и връзки с обществеността. Когато числеността не е достатъчна за обособяване на самостоятелни звена, функциите им се изпълняват от друго звено в общата администрация.

Изискванията за числеността на структурните звена в администрацията се съдържат в Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията. Числеността на персонала в общата администрация в министерствата е до 30 на сто от общата численост на персонала, съответно до 35 на сто – за останалите администрации. Общата администрация се организира в една дирекция, когато определената обща численост на административната структура е до 50 щатни бройки.

Значителен брой служители, изпълняващи дейности, присъщи на общата администрация работят в териториалните звена на централната администрация. Те обаче не се отчитат като обща администрация, а териториалните звена като цяло са включени в специализираната администрация. По данни от Доклада за състоянието на администрацията служителите на централната администрация, работещи в териториалните звена, са около 65% от общата численост на централната администрация. Към 01.01.2015 г. централната администрация разполага с 2021 териториални звена, от които само при 123 звена със статут на специализирана териториална администрация съществува формално разделение на обща и специализирана администрация. Във всички останали структури служителите, изпълняващи функции характерни за общата администрация, са включени в рамките на специализираната администрация. С оглед въвеждането на споделени услуги е необходимо предварително да се идентифицират служителите в териториалните звена, изпълняващи дейност, присъща на общата администрация и обхвата на нуждите на тези звена от споделени услуги. Възможните решения трябва да се съобразят с наличието на значителен брой териториални звена на регионално, областно и общинско ниво, за които трябва да бъде осигурен механизъм за достъп до споделените услуги.

Съществуващият модел на организация и работа на структурите на общата администрация се характеризира с високи разходи, разнородни практики и слаба координация в дейността. Към момента липсва анализ колко са служителите във всяка област по отделни администрации и по системи, както и на разходите, свързани с тяхната издръжка.

Съгласно чл. 54 ал. 1 от Закона за администрацията изпълнителната агенция е администрация към определен министър за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията. Следователно в действащото законодателство е заложен модел, при който една административна структура може да предоставя услуги, свързани с общите административни дейности на останалите администрации. До известна степен моделът

е приложен при създаването на Изпълнителна агенция "Електронни съобщителни мрежи и информационни системи" и на Института по публична администрация, но като цяло не е застъпен достатъчно в работата на администрацията.

В случаите, когато анализът на текущото състояние покаже, че са налице необходимите организационни, технологични и други предпоставки, може да се пристъпи директно към създаване на централизирани структури за предоставяне на споделени услуги за цялата администрация. В останалите случаи това ще се осъществи поетапно, като на първия етап ще бъдат създадени централизирани звена на ниво ПРБ, а на следващ етап и единни структури за цялата администрация.

Цели

1. **Намаляване на разходите** за поддържане на общата администрация;
2. **Подобряване на качеството на работа**, чрез съсредоточаване на администрацията върху ключовите ѝ функции и освобождаване от нетипичните;
3. **Повишаване на оперативната ефикасност** чрез по-добро управление на процесите и бенчмаркинг за подобряване на представянето.

Действия

| | ДЕЙСТВИЯ | СРОК |
|---|---|----------------|
| 1 | Изготвяне на концепция за извършване на реформата | ян.-фев. 2015 |
| 2 | Разработване на организационен и координационен механизъм за провеждане на инициативата | март-апр. 2015 |
| 3 | Събиране и обобщаване на информация за броя на заетите служители в администрацията с функции в областта на ИТ, счетоводство, управление на собствеността, управление на човешките ресурси, обществени поръчки, както и на разходите на отделните администрации за поддържане на тези функции; за използваните информационни системи за деловодство и документооборот, финансово управление и контрол, управление на човешки ресурси и др. и договорите за поддръжка | март-юни 2015 |
| 4 | Анализ на добрите практики в тази област | март-апр. 2015 |
| 5 | Изготвяне на анализ на възможностите за извеждане на функции на общата администрация на ниво първостепенни разпоредители с бюджет (ПРБ), с оглед очакваните ползи/разходи (feasibility study) | юни-ноем. 2015 |
| 6 | Приоритизиране на областите за въвеждане на принципа на споделените услуги - ИТ, финансово-счетоводни дейности, управление на собствеността, управление на човешките ресурси, обществени поръчки | Окт.-дек. 2015 |

| | | |
|----|--|---------------------|
| 7 | Изготвяне на оценка на въздействието на предложените реформи | Окт.-дек. 2015 |
| 8 | Изготвяне и приемане на необходимите нормативни изменения и допълнения в Закона за администрацията, Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията и специалните закони, идентифицирани в рамките на проведения анализ | Окт. 2015-фев. 2016 |
| 9 | Извършване на реинженеринг на работните процеси | Ян.-март 2016 |
| 10 | Разработване на стандарти за сравнителен анализ (бенчмаркинг) за оценяване текущото представяне на администрациите и за изготвяне на скала за мониторинг на напредъка по изпълнение на заложените цели, която да гарантира непрестанно усъвършенстване | Ян.-март 2016 |
| 11 | Разработване на функционални модели за ясно разграничаване на функциите и отговорностите между доставчиците и потребителите на споделените услуги | Фев.-апр. 2016 |
| 12 | Пилотно създаване на 3 централизиращи звена за предоставяне на споделени услуги в министерствата | 2016-2017 |
| 13 | Мониторинг и оценка на пилотното внедряване на модела и предприемане на коригиращи действия, с оглед ефективното му мултиплициране за създаване на централизиращи звена към останалите министерства | 2017-2020 |
| 14 | Въвеждане на споделени услуги в 30 общински и районни администрации | 2017-2020 |

Следващите етапи

1. Създаване на **единни структури за предоставяне на споделени услуги**, които да обслужват цялата държавна администрация;
2. **Разширяване на приложното поле**, чрез включване на структури от публичния сектор (държавни предприятия и др.) в модела за предоставяне на споделени услуги;
3. **Анализ на възможностите за аутсорсинг на дейностите** по предоставяне на споделени услуги към частния сектор и въвеждане на модел на заплащане от страна на администрацията при предоставяне на конкретни услуги.

Ползи

1. **Подобряване на ефективността и ефикасността** в работата на администрацията и **намаляване на разходите за издръжка** на общата администрация, за разработване и поддръжка на софтуерни продукти и пр.
2. Засилване на фокуса върху **подобряване качеството на предоставяните услуги** – фокус върху управление на изпълнението, чрез въвеждане на ключови индикатори

за изпълнение за всички споделени услуги и гарантиране на еднакво високо качество на услугите чрез единна управленска структура за обслужване на потребителите;

3. **Стандартизиране и оптимизиране на работните процеси**, хармонизиране на управленските и отчетните системи в администрацията, включително с оглед използваните ИТ решения;
4. **Укрепване на стратегическия капацитет** за управление на човешките ресурси в системата на отделните министерства;
5. **Намаляване на предпоставките за корупционни практики** в областта на обществените поръчки.
6. **Подобряване на качеството и наличността на използваните информационни масиви**;
7. **Подобряване на финансовия контрол и прозрачността** – осигуряване на ефективен мониторинг на финансовите потоци, чрез стандартизиране на отчетните механизми;
8. **Освобождаване на ресурс на администрациите за концентриране върху ключовите им функции** и за по-значими инвестиции в нови технологични решения, постигане на икономии от мащаба и избягване на излишни разходи за ъпгрейд на съществуващите системи.

Необходими предпоставки за успех

1. **Задължителен характер** на реформата за всички администрации;
2. **Ефективно обучение и управление** на промяната;
3. Разработване и реализиране на **ясна комуникационна стратегия**;
4. **Избягване на дублирането** на функции;
5. Разработване и внедряване на необходимите **ИТ решения**;
6. **Подкрепа** на най-високо политическо равнище;
7. **Въвличане на служителите като партньор** в инициативата, с оглед ограничаване на съпротивата;
8. **Отчитане на потребностите на всички администрации** – да не се пренебрегват по-малките администрации за сметка на по-големите;
9. Утвърждаване на **ясно лидерство** на процеса – АМС/МФ;
10. Изготвяне на **задълбочен предварителен анализ** и залагане на **реалистични цели**;
11. Разработване на **устойчив механизъм за мониторинг и контрол**.

Рискове и очаквани трудности

1. **Липса на единна система** за УЧР в администрацията;
2. Използване на **различни ИТ системи** в различните администрации;

3. **Съпротива на отделните администрации** срещу реформата и загубата на влияние върху управлението на процесите;
4. **Различна организационна култура и модели** на работа в отделните администрации;
5. **Неефективно комуникиране** на целите и дейностите по инициативата;
6. Необходимост от **осигуряване на достъп до споделените услуги** за голям брой териториални звена на централната администрация;
7. Отделните администрации имат **различни и специфични потребности**;
8. **Слабо лидерство** на процесите;
9. **Недостатъчно финансиране**;
10. **Залагане на нереалистични цели и срокове** за провеждане на реформата.

Източници на финансиране

В **Пътната карта** за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. е предвидено финансиране в размер на **5 млн. лева за създаване на централизирани звена за споделени услуги** в централната администрация и допълнителни **3 млн. лева за въвеждане на принципа на споделените услуги** в организацията и работата на администрацията на общинско ниво. Средствата следва да бъдат осигурени по **Оперативна програма „Добро управление“**.