



This project is funded
by the European Union.

септември 2009 г.
Авторско право:
Министерски съвет на
Република България

Съдържанието на
тази книга не представлява
непременно официалната
позиция на Европейския съюз

www.twinning-govbg.eu

ПУБЛИЧЕН СТРАТЕГИЧЕСКИ МЕНИДЖМЪНТ



This project is funded
by the European Union.

ТУИНИНГ ПРОЕКТ

«Укрепване на капацитета на структурите
на българското правителство за мониторинг
и анализ на основни политики и разработване
на съгласувани стратегически решения»





This project is funded
by the European Union.

ТУИНИНГ ПРОЕКТ

*«Укрепване на капацитета на структурите на българското
правителство
за мониторинг и анализ на основни политики и разработване
на съгласувани стратегически решения »*

Публичен стратегически мениджмънт

София, 2009 г.

Съдържание:

1- Взаимодействие между политическото и административното ниво на управление.....12

1-1- Роля на политическите кабинети на министрите и на висшите държавни служители.....	12
1-2- Правила за междуведомствена координация	17
1-3- Координация на публичните агенции.....	26
1-4- Координация на териториалните звена на централната изпълнителна власт.....	34
1-5- Координация между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление.....	37
Приложение: Един пример за стратегическо планиране и координация във Франция. Политиката за териториално устройство и ролята на префектите в тази сфера.....	42

2- Оперативен мениджмънт на публични политики и проекти..... 51

2-1- Първоизточник: управление на изпълнението в частния сектор.....	51
2-2- Специфични особености на публичния стратегически мениджмънт в сравнение с частния.....	57
2-3- Публичен стратегически мениджмънт: национални различия и общи елементи.....	60
2-4- Съвместен публичен целеви мениджмънт.....	61
2-5- Стратегически мениджмънт на административни звена.....	74
Заклучение – Реформи, промени, добри практики: скептицизъм и прагматизъм.....	76

3- Финансов мениджмънт: управление на изпълнението. Управление и бюджетиране, насочени към изпълнението.....81

3-1- Насоки в страните-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).....	81
3-2- Френският опит.....	86
Заклучение: Въвеждането и прилагането на управление и бюджетиране, насочени към изпълнението, поставя пред всички страни проблеми, свързани със стратегическия мениджмънт.	
Приложение: Бюджетът на Франция: примери за предназначение на разходите, програми, цели и показатели.....	91

4- Управление на човешките ресурси в публичния сектор.....95

4-1- Основните цели на управлението на човешките ресурси в публичния сектор.....	95
4-2- Отпадане на разграничението между системата на заетост по служебно правоотношение и системата на заетост по трудово правоотношение.....	98

4-3- Инструментите на управлението на човешките ресурси.....	100
4-4- Управлението на служителите на ръководни длъжности	107
4-5- Междуведомствена координация на управлението на човешките ресурси.....	111

5- Мениджмънт на проекти:

Оценка на въздействието сред различните видове оценки 116

5-1- Значение на оценките на въздействието и на оценката на изпълнението на публичните политики.....	116
5-2- Ефективно използване на оценката на въздействието и на оценката на изпълнението на публичните политики.....	118
5-3- Оценка на въздействието и оценка на изпълнението на публичните политики: основни общи насоки.....	122
5-4- Оценка на въздействието.....	128
5-5- Оценка на въздействието и устойчиво развитие.....	133

6- Генерален преглед на политиката и различните форми на

оценка 136

6-1- Генерален преглед на политиката – Три примера: Канада, Обединеното кралство и Франция.....	136
6-2- Кратко представяне на различните форми на оценка.....	143
6-3- Предварителна оценка в сравнение с оценка на въздействието.....	143
6-4- Междинна оценка.....	146
6-5- Последваща оценка.....	149
Приложение 1: Генералният преглед на публичните политики: един френски пример за стратегическо планиране.....	152
Приложение 2: От генералния преглед на публичните политики до стратегическия мениджмънт във Франция: резюме от проведен колоквиум.....	160

Благодарности

Настоящото издание обобщава съдържанието на семинарите за обучение, проведени в рамките на европейския туининг проект BG/2006/IB-OT-01 (компонент 4)¹, и представлява един опит за представяне на направените изводи в контекста на най-добрите практики, наблюдавани в редица страни.

Експертите от туининг проекта изказват своята дълбока признателност на следните лица, без които семинарите и подготовката на това издание нямаше да бъдат възможни:

Г-жа Снежана Димитрова, директор на дирекция „Стратегическо планиране и управление“ към Министерски съвет

Г-жа Лилия Тодорова, ръководител на компонент 4 на туининг проекта

Г-н Павел Иванов, координатор на проекта и ръководител на компонент 1

Г-н Димитър Пенков, изпълнителен директор на Института за публична администрация

Експертите благодарят най-сърдечно на:

Г-н Патрик Нодингс, постоянен туининг съветник

Г-ца Милена Иванова, асистент по проекта

Г-н Мони Катаривас, асистент по проекта

за тяхната безусловна подкрепа и постоянно съдействие.

Експерти, провели обученията:

Г-жа Елен Гадрио-Рьонар, старши съдия в Сметната палата, ръководител на компонент 4 на туининг проекта от френска страна,

Г-жа Ан Азам-Прадей, съветник на главния секретар на Министерството на вътрешните работи, отвъдморските департаменти и територии и административно-териториалните единици на местно самоуправление, експерт по проекта

Г-н Жан-Мишел Емри-Дузан, експерт по проекта

Г-н Стефан Леа, експерт по проекта

Г-н Бернар Пере, експерт по проекта

Г-н Жак Сковрон, експерт по проекта

Г-н Никола Тензер, експерт по проекта

Редактор на настоящото издание: Г-н Ж-Л. Обен, експерт по проекта

¹ TWINNING CONTRACT BG 2006/IB/OT/01 «Strengthening the capacity of the Bulgarian government structures for monitoring and analysing major policy issues and designing coherent strategic solutions», component 4: Training for staff of the administration at all levels: central, regional, local; task 4.3.1: Develop standard training course.

Резюме: Публичният стратегически мениджмънт

1- Взаимодействие между политическото и административното ниво на управление

1-1- Роля на политическите кабинети на министрите и на висшите държавни служители

В повечето европейски страни министрите не разполагат с политически кабинет и работят постоянно с най-висшите държавни служители. В по-ограничен брой страни, където съществуват политически кабинети на министрите, като че ли се налага констатацията, че с оглед постигането на максимална ефективност е необходимо тясно и много гъвкаво сътрудничество между политическите кабинети и висшата държавна администрация. Това сътрудничество би било най-добро, ако всеки политически кабинет включва значителен брой експерти и временно прикрепени висши държавни служители.

1-2- Правила за междуведомствена координация

Междуведомствената координация се осъществява от кабинета на министър-председателя и от главния секретариат на правителството. В страните, в които министрите нямат свой политически кабинет, кабинетът на министър-председателя е с многочислен състав. В страните, в които всеки министър има свой политически кабинет, а в същото време министър-председателят разполага със значителен по състав кабинет, съществува висок риск тази ситуация да се окаже ниско ефективна.

1-3- Координация на публичните агенции

Повече от двайсет години в почти всички страни са създадени публични агенции. Основният риск е, че агенциите могат да придобият прекалено голяма автономност. Рамката за тяхната дейност трябва да бъде зададена с ясно формулиран договор, определящ старателно целите, средствата и най-вече системата за управление и контрол. Дейността им трябва да бъде управлявана посредством крайните стратегически цели.

1-4- Координация на териториалните звена на централната изпълнителна власт (деконцентрираните държавни служби)

Навсякъде се наблюдава нарастваща потребност от координация на деконцентрираните държавни служби, защото публичните политики придобиват все по-комплексен и междуведомствен характер дори и на местно ниво. Ето защо представителят на държавата на териториално ниво NUTS 2 или NUTS 3 (областен управител или префект) трябва да разполага с необходимата власт и компетенции, за да координира дейността на всички териториални звена на централната изпълнителна власт.

1-5- Координация между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление

Взаимоотношенията между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление са комплексни, и се изразяват в консултиране, сътрудничество, делегиране и контрол. Постепенно на базата на ясно определени цели и договори се създават нови форми на партньорство. Тези партньорства са по-ефективни, когато представителят на държавата на местно ниво (областен управител или префект) разполага с правомощия и професионални компетенции по всички въпроси от междуведомствен характер.

2- Оперативен мениджмънт на публични политики и проекти

Управлението на изпълнението в частния сектор е източник на вдъхновение за публичния оперативен мениджмънт. Целите на фирмата служат за модел при структурирането на целите на всеки отдел и всяка служба, последвано от вътрешноведомствени договорености относно изпълнението и развитието, които трябва да бъдат постигнати, от договори между мениджърите и техните сътрудници, с постоянен мониторинг и отчетност – основа за формализирани периодични прегледи. Инструментите на този мениджмънт са прегледите на изпълнението и развитието, професионалното обучение, наставничеството, определянето на лични цели и на цели за всеки екип и отдел, развиване на компетентностите, изчисляване на показатели за изпълнение, променливо трудово възнаграждение в зависимост от постигнатите резултати, екипна работа, 360 градуса обратна връзка, търсене на решение за подобряване на изпълнението.

Подобни инструменти все повече се използват в публичния сектор. Независимо от това, публичният стратегически мениджмънт се отличава със специфична и по-голяма комплексност в сравнение с частния сектор, както по отношение на структурите, така и по отношение на процесите.

Националните традиции в сферата на публичния мениджмънт се различават съществено. Въпреки това те все повече са в посока формиране на една обща култура на определяне на цели, на автономност и съвместни усилия за тяхното постигане, както и на крайна оценка.

Публичният съвместен целеви мениджмънт включва етапи на прогнозиране, диагностика на настоящата ситуация, разработване на сценарии, определяне на цели и показатели, краен контрол.

3- Финансов мениджмънт: управление на изпълнението

През последните трийсетина години преминаването към управление на програмен принцип бе най-значимата реформа в държавната служба в страните членки на ОИСР. Разходите вече не се представят по раздели, параграфи и членове, а в зависимост от основните цели, зададени за всяка политика, т.е. по програми, мисии и подпрограми.

Така всяко голямо административно звено разполага с бюджет за реализирането на програма, чийто мониторинг се осъществява с помощта на показатели. Изпълнението на администрацията се оценява по-добре от Парламента, а ръководителите на програми имат по-голяма свобода на действие.

4- Управление на човешките ресурси в публичния сектор

Ценностите на държавната служба се споделят в голяма степен от държавните служители от всички европейски и демократични страни: неутралитет, безпристрастност, честност и ангажираност. Традиционното разграничение между системите на заетост по трудово правоотношение и на заетост по служебно правоотношение, постепенно се заличава. Двете системи се сливат, тъй като държавите имат нужда от все по-компетентни служители, с все по-продължително обучение и опит, уверени в своето лично бъдеще в рамките на държавната служба.

Управлението на човешките ресурси в публичния сектор все повече заимства инструменти от управлението на човешките ресурси в частния сектор. По-конкретно, управлението на висшите ръководни кадри на държавата и на административно-териториалните единици на местно самоуправление често се характеризира със същата специфика като това в големите фирми.

Функцията по управление на човешките ресурси придобива все по-професионален характер и се стреми да измерва своето изпълнение.

5- Мениджмънт на проекти: оценка на въздействието сред различните видове оценки

От петдесетина година насам такива практики като оценяване, оценка на въздействието и генерален преглед на публичните политики се развиха изключително много. Въпреки това, през последните години методите на оценка, както и действителното използване на заключенията от оценката, все повече и повече ставаха предмет на дискусия.

Оценката на въздействието се превърна в основен инструмент за изработване на политиките, програмите и проектите. Развитието на оценката на въздействието произтича от нарастващата загриженост за постигане на устойчиво развитие.

6- Генерален преглед на политиката и различните форми на оценка

Генералният преглед на политики започва през 1993 г. в Канада, през 1997 г. в Обединеното кралство и през 2007 г. във Франция. Този амбициозен подход спомага за постигане на увеличение на ефективността на публичните политики в кратки срокове.

Традиционните форми на оценка (предварителна, междинна, последваща оценка) продължават да бъдат изключително полезни.

Две приложения представят френския опит в сферата на генералния преглед на публичните политики, проведен през 2007 г., както и обобщените констатации с критични бележки относно генералния преглед.

Въведение

„Организацията на държавата и изпълнението на администрациите се превръщат все повече във фактори на конкурентноспособността, които обуславят просперитета на нациите“ според г-н Франко Басанини, бивш италиански министър на държавната администрация.

Общата основа на публичните администрации в Европа се състои по-специално от основните ценности принадлежност към правовите държави, неутралност на държавните служители, недискриминация и разграничение между политическото ниво и администрацията.

На практика Европа се отличава с един институционален модел, който в много голяма степен се опира на техники и инструменти, позволяващи да се разграничат всички елементи от стратегическо естество от онези, които имат оперативен характер. Публичният мениджмънт е инструментът на европейското управление.

През последните години някои страни решително се насочиха към един волунтаристичен подход, целящ повече или по-малко цялостно преустройство на техния публичен мениджмънт. Други възприеха този подход постепенно в зависимост от местния контекст и повече или по-малко благоприятната конюнктура. Трети обявиха неговото въвеждане, без наистина да осигурят средствата, необходими за неговото успешно прилагане.

Първата глава разглежда **взаимодействието между политици и администратори**, което се оказва деликатно във всички страни.

Следващите глави представят нови подходи и методи за работа, които се разработват в административните структури.

⇒ **Планиране и стратегически проект** (глава 2): за публичните мениджъри това се изразява в насърчаване на проектно-ориентиран подход към работата в екипите и структурите. Изисква се умение за определяне на цели, за изграждане на стратегии и планове за действие, съобразени с приоритетите на публичната политика.

⇒ **Финансово управление и бюджетиране, ориентирани към изпълнението** (глава 3): в рамките на определения от Парламента бюджет, публичните мениджъри имат за задача ефективното управление на държавните средства. Въвеждането на показатели за изпълнение вече е необходимост за съвременния мениджър.

⇒ **Управление на човешките ресурси** (глава 4): мобилизирането на служители и компетентности е предпоставка за успеха на реформата. В публичния сектор отдавна съществуват редица инструменти и методи: план за обучение, съвместен мениджмънт, социални отчети, оценяване на служителите, прогнозно управление на длъжностите и компетентностите. Те подлежат на разширяване, обновяване и професионално прилагане.

⇒ **Оценка на въздействието** (глава 5): прилага се при разработването на проекти и публични политики като се отчитат всички варианти, посредством

процедура, позволяваща провеждането на необходимите консултации със заинтересованите страни.

⇒ **Генерален преглед на публичните политики** (глава 6): анализът на ефективността на публичната дейност позволява да се оценят реалните ефекти от публичните решения и използваните средства в тяхното съотношение с намеренията и целите.

Глава 1

Взаимодействие между политическото и административното ниво на управление

1-1- Роля на политическите кабинети на министрите и на висшите държавни служители

1-2- Правила за междуведомствена координация

1-3- Координация на публичните агенции

1-4- Координация на териториалните звена на централната изпълнителна власт

1-5- Координация между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление

Приложение: Един пример за стратегическо планиране и координация във Франция. Политиката за териториално устройство и ролята на префектите в тази сфера.

1-1- Роля на политическите кабинети на министрите и на висшите държавни служители

Във всички страни сътрудничеството между правителственото политическо ниво и най-горните етажи на висшата администрация се възприема като основен залог. Наистина, от доброто взаимодействие между тези две нива зависи в голяма степен капацитетът на една държава да осъществява политическите програми и проекти на лицата, избрани да управляват. Следователно организацията на това сътрудничество е трудна във всички съвременни страни. Основното предизвикателство е правилното разпределяне на ролите, свързани с подтика, разработването, предлагането, договарянето, вземането на решения, изпълнението на политиките и проектите по един ефективен за държавата начин. Рисковете са както липса на комуникация между политическите кабинети и висшата държавна администрация, така и взаимното неутрализиране и липсата на ефективност.

а - Поуки от опита на страни без политически кабинети на министрите:

Сравнителната политическа наука показва, че ситуацията, в която липсват политически кабинети на министрите, „преградата“ между министрите и служителите, е най-често срещана.

Според професор Жан-Мишел Емри-Дузан², „**в повечето национални администрации** (в много европейски страни) не съществува традиция за създаване на политически кабинети в министерствата, вследствие на което главните секретари и генералните директори прекарват часове наред всеки ден в кабинета на министъра: да споменем Германия, Обединеното кралство, Швеция и много други. В тези страни началниците на служби съставят речите на министрите, дори по време на предизборна кампания, но също така участват във всички етапи на формулирането на политиките. Висшите държавни служители, например в Холандия, подчертават до каква степен политическите

²Жан-Мишел Емри-Дузан, „Граница или гранични области? За приноса на висшата администрация към формулирането на политиката“, глава 3 от книгата на Жак Лагроз, (редактор), Политизирането, Париж, изд. Белен, 2003 г., стр. 47-77

съображения проникват в тяхното ежедневие, променят рязко техния технически поглед към различните задачи. Под ръководството на министъра висшите служители управляват до край изпълнението на задачите, които са им възложени в началото, без да им се отнемат от един политически кабинет, който не съществува“.

Тази ситуация е още по-често срещана в административно-териториалните единици на местно самоуправление: региони, департаменти или провинции, общини.

„Навсякъде в обединена Европа, „местните правителства“, които изживяват подем, предоставят примери за подобна „осмоза“ – разбира се частична – между професията административен служител и професията политик. Такъв е случаят във Франция с взаимоотношенията между кмета и „неговия“ главен секретар, между председателя на Съвета на департамента или региона и „неговия“ генерален директор на службите... Такъв е случаят и с германските ръководители на провинции, чиито висши държавни служители все по-малко и малко действат като „бюрократи“ и все повече и повече като „лица, формулиращи политики“ и „топократи“, засвидетелстващи силна лоялност към интересите на политико-териториалната единица, която обслужват, така, както са дефинирани в тясна синергия с тях от правителството на съответната провинция. Сходна е ситуацията в структурите, произлезли от наскоро приетите британски закони за правоприемство: министрите от уелското правителство и кадрите на уелската държавна служба имат преплитачи се дейности и образува заедно, срещу Лондон, един „Уелски екип“, сплотен около общата цел за успешно институционализиране на една уелска „национална“ единица, успех, чиито положителни последици ще бъдат както от административен, така и от политически характер

„Така „функционалното политизиране“ на администрациите, което бихме могли да наречем и „функционално политико-административно обединяване“, за да подчертаем, че явлението не протича еднопосочно, изглежда основна тенденция в европейските държави.“

„Няма повод за изненади от този факт, тъй като тенденцията е в съзвучие с Новия публичен мениджмънт, който завладя нашите администрации от 80-те години насам. Новият публичен мениджмънт, който вдъхнови многобройни административни реформи, не постави ли като изискване изпълнението на публичните политики да бъде децентрализирано или поверено на автономни агенции, за да позволи на висшата администрация да се съсредоточи върху стратегическото управление и консултиране на политически отговорните лица? Не постави ли също така като изискване преминаването от модела на традиционния държавен служител, насочен към спазването на законността, към този на един „публичен мениджър“, едновременно „проактивен“ и „отговорен“, обсебен от задълженията за постигане на резултати... Тогава колкото повече изискваме от висшия държавен служител да има активно лично участие в определянето на политическите цели на публичната дейност и да „рисува“, за да осигури нейния успех, толкова повече административната дейност бива функционално политизирана.“

Тук не става дума за едно „лошо“ политизиране, а за положителното проявление на едно тясно сътрудничество между политическото и административното ниво, лоялно мобилизирано в полза на целите на публичните политики, които са на дневен ред. Впрочем, това „функционално политизиране“ може да бъде придружено от принципа на неутралност при назначенията на висши държавни служители. Такъв е случаят например в британската традиция (възприета в Ирландия или Холандия): на върха на администрацията на всяко министерство стои Постоянен секретар или Главен секретар, титуляр на своята длъжност до навършване на пенсионна възраст, който следователно трябва да служи лоялно на много последователни министри и правителства.

6 - Взаимоотношенията между политическите лица и служителите в страните с политически кабинети на министрите

Създаването на политически кабинети на министрите в различни европейски страни по модел, произхождащ от Франция, възприет и в Белгия, Италия, Испания, Австрия, Португалия, както и в Европейската комисия и в много нови държави-членки на Европейския съюз, се обосновава от класическата теория за демокрацията и следователно за бюрокрацията. Професор Жан-Мишел Емри-Дузан припомня, че „теорията за демократичното представителство, която днес е основен източник на легитимност за държавната власт,... (налага) на избраните управници да упражняват пълната „политическа власт“ и следователно да задължават държавните служители, били те „висши“ държавни служители, да подготвят предварително политическите решения компетентно и честно, а след това да ги изпълняват лоялно и ефективно, като всяко макар и слабо желание за освобождаване от тази субординация се вписва в това, което здравият разум нарича „технокрация“. Изглежда, че „... сферата на административните дейности трябва да бъде доста различна от политическата сфера и тясно подчинена на нея“. Откъдето и формулировки като следните: „Политикът дава подтика и се разпорежда, държавните служители композират музиката“, „Служителите предлагат, политикът разполага“... „това е идеалният тип на бюрокрацията, описан от социолога Макс ВЕБЕР: „Истинският държавен служител не трябва да се занимава с политика [...], той трябва да администрира“.

Един строг прочит на този модел е довел в ограничен брой страни до ситуацията, в която министрите се заобикалят с повече или по-малко големи екипи от лични съветници, назначавани поради близостта на политическите им възгледи до тези на министрите. Но отвъд привидното сходство на явлението политически кабинети на министри се наблюдава доста различна действителност при всеки конкретен случай:

⇒ в някои случаи става дума за малки екипи от няколко сътрудника (по-малко от 8 около европейските комисари), което няма нищо общо с кабинетите от няколко десетки сътрудници, които се наблюдават в страни като Италия например.

⇒ в някои страни тази членове на кабинети са професионални политици, постоянни членове на политическата партия на министъра, бивши депутати и т.н. (например в Белгия), а пък в други случаи е прието сътрудниците от кабинета да са в мнозинството си висши държавни служители от кариера-

та, прикрепени за кратък период от време към политически кабинет, често в собственото си министерство (например във Франция или в Австрия).

„Последиците за работните взаимоотношения със службите на централната администрация са ясни:

⇒ Колкото по-големи са кабинетите, толкова по-сложно е сътрудничеството, тъй като кабинетите могат да проявят склонност към обособяване в „паралелна администрация“, която се опитва да монополизира някои направления за работа.

⇒ Колкото повече висши държавни служители от кариерата включват кабинетите, толкова по-добро е качеството на работата и сътрудничеството с административните служби.“

„Качеството на тези работни взаимоотношения, между министерското обкръжение и службите на генералните дирекции, е от още по-голямо значение, като се има предвид, че наблюдението на реалното протичане на процесите по вземане на решения в съвременните държави непрекъснато откроява факта, че теоретичната граница между политическото и административното се оказва постоянно размита: тази граница се изменя в зависимост от проблематиките и конюктурата. Освен това, висшите държавни служители в голяма степен сами определят какво трябва да предложат или предоставят на кабинета на своя министър. Професор Жан-Мишел Емри-Дузан говори по този повод за „диалектична връзка, която се установява между службите от администрацията и политическия кабинет“.

Нарастващата тежест на междуведомствените политики подсилва още повече това явление. „Като цяло, междуведомственото измерение, намиращо се в постоянен подъем и присъстващо в повечето от публичните политики, подхранва този процес на преплитане на административната и политическата работа. Тъй като в междуведомствената надпревара за постигане на решения, административните служби, кабинетът и министърът на всяко министерство съставяват „екип“, който печели или губи заедно, като условието за успех е „да бъдат отлично координирани, да бъдат една единна институция“. Силата на едните подхранва по този начин силата на другите: властта на административните и на политическите лица във всяко министерство се оказва в по-малка степен алтернативна, отколкото кумулативна, административната дейност и политическата в по-малка степен различни, отколкото близки.

„Наистина, става дума за турнир с две части, в който (договарянето) сблъсъкът между административните служби (на различни министерства) предшества, подготвя и призовава сблъсъка между министрите (тази втора част представлява прословутия „призив за политическо арбитраже“). Тогава цялата игра за държавните служители се състои в интегрирането още по време на първата част на политическите, дори и на политиканските измерения, за да се заемат тактически позиции и да се подготви възможно най-добре изявата на техния министър и на неговия кабинет“. Но в днешния свят вече не съществува макар и малко амбициозна публична политика, която да не изисква сътрудничеството между няколко министерства. Доброто разбиране между политическите кабинети на министрите и административните служби е следователно по-жизненоважно от всякога в нашите демокрации.

в - Условието за ефективно сътрудничество между политическите кабинети и висшите държавни служители по всяка вероятност са:

⇒ Кабинетът да не е съставен изключително от активисти и политически приятели на партията на министъра, а да включва достатъчен брой администратори и технически експерти, способни да подкрепят или да критикуват проектите на администрацията, да внасят изменения в тях или да изискват други. Според изследване на ОИСП³ за състава на кабинетите на министър-председателите, „държавните служители са мнозинство в повечето кабинети на министър-председатели и само в ограничен брой от тях членовете са основно с политически произход“.

⇒ Администрацията да разполага със свободната инициатива за разработване на концепции, иновации, предложения, включително и по чувствителни теми, като всичко това се осъществява при пълна конфиденциалност.

⇒ Администрацията трябва да може да бъде упълномощавана да провежда консултации с множество действащи лица на гражданското общество, да договаря предварително с администрациите на други министерства, за да „разчиства терена“ и да подготвя по-нататъшното политическо договаряне.

⇒ Кабинетът да преговаря с другите кабинети, с депутатите от Парламента и на териториално ниво с гражданското общество, с европейски и чуждестранни власти. Той също така трябва да ръководи комуникацията и връзките с медиите.

⇒ Направляването на изпълнението на публичните политики, корекциите, които трябва да бъдат нанесени при необходимост след междинна оценка и т.н., да се осъществяват при тясно сътрудничество между кабинета, администрацията на министерството и децентрализираните държавни служби на териториално ниво.

Тези идеални условия рядко се изпълняват. Въпреки това, договарянето във всяко министерство на начините на осъществяване на сътрудничеството между кабинета и висшите държавни служители е вече само по себе си много положителен фактор.

Най-значимото условие обаче е министърът да може да си осигури изцяло лоялността на държавните служители, само ако те се ползват с достатъчно законова и фактическа независимост, за да не изпитват опасения по отношение на своето бъдеще.

За да бъде напълно лоялен, един висш държавен служител трябва действително да може да казва на своя министър, че се поемат прекалено много рискове или недостатъчно, че се допуска грешка по даден въпрос или че би могло да се направи нещо по-добро по друг...

Както ще стане ясно от глава 4, посветена на управлението на човешките ресурси, двете традиционни системи на заетост на служители: системата на лица, наети по служебно правоотношение, и тази на лица, наети по трудово правоотношение, все повече и повече се доближават, за да предложат стабилност и сигурност на служителите от държавната администрация. Държавата има най-вече потребност от опитни висши държавни служители и

³ ОИСП – Комитет за публично управление – „Сравнителен анализ на правителствените секретариати в страните-членки на ОИСП“ - 4 януари 2005 г.

изграждането на техните комплексни компетентности изисква както много време така и увереност в стабилността на тяхното лично положение.

1-2- Правила за междуведомствена координация

Междуведомствената координация се осъществява навсякъде от орган с общ характер (а). Въпреки това, специализираните въпроси често се разглеждат от специализирани органи (б). Освен това, заслужават да бъдат споменати и други методи за междуведомствена координация– например договорът (в).

а - Общата координация се осъществява навсякъде от екип, съставен от кабинета на министър-председателя и секретариата на правителството

Според гореспоменатото изследване на ОИСР „структурите може да варират, но функциите често са сходни и обикновено включват:

- ⇒ Логистични и технически функции във връзка със заседанията на Министерския съвет
- ⇒ Стратегическо планиране и планиране на работата
- ⇒ Координация на политиките, консултативна функция в сферата на публичната дейност и разрешаване на конфликти
- ⇒ Правни функции
- ⇒ Функции по комуникацията
- ⇒ Някои функции, свързани с мониторинг
- ⇒ Свои собствени функции по вътрешно управление.”

„По отношение на кадрите и ръководството, екипът, съставен от кабинета на министър-председателя и секретариата на правителството изисква наличието на два компонента:

- ⇒ Един постоянен компонент с цел осигуряване стабилността на структурата и приемствеността на знанията за административните процедури, както и на паметта за програмите за публична дейност, за да се предотврати дезорганизацията и загубата на институционалната памет при смяна на правителството, и
- ⇒ Временни компоненти, които съставляват екип от политически съветници, с положително отношение към идеите на министър-председателя и подлежащи на промяна при смяната му”.

„Във всички страни, които бяха обхванати от изследването, с изключение на Португалия, секретариатът на правителството се състои от държавни служители. Повечето от тях са негови постоянни служители. Практиката на пренасочване към секретариата на правителството на служители на министерствата, не е много разпространена.”

В голям брой страни, кабинетът на министър-председателя и секретариатът на правителството са обединени в една и съща структура. Тази организация обаче не е от особено значение, тъй като функциите и служителите си остават ясно разграничени.

Друго едно различие е по-съществено:

- ⇒ В страните, в които министерствата не разполагат с политически кабинети, екипът, съставен от кабинета на министър-председателя и секретариата

на правителството е многоброен. Типичният пример за това е кабинетът на министър-председателя на Обединеното кралство с 2000 до 2500 служители. През 2001 г. Япония създаде кабинет на министър-председателя по този модел. И двата се ръководят от няколко министри или държавни секретари, специализирали се в тази функция.

⇒ В страните, в които политическите кабинети на министерствата са със значителен състав, екипът, съставен от кабинета на министър-председателя и секретариата на правителството е в ограничен брой. Типичният пример тук е френският със стотина служители като цяло.

Във Франция, кабинетът на министър-председателя включва приблизително 65 служители с политическа функция. Повечето от тях са държавни служители, които ще се завърнат в своята администрация, след като са били прикрепени към кабинета по време на мандата на правителството. Обратно на това, главният секретариат на правителството обединява около тридесет служители, които нямат политическа роля. Те са постоянни държавни служители, които осъществяват формалната и законова координация на дейността на правителството, включително и координацията на най-съществените подготвителни дейности. Главният секретар на правителството често казва: „От мен не се очаква да имам политическо мнение“.

Общата трудност и за двата случая – британския и френския – е как да се избегне парализирането, потискането на работата на специализираните министерства от централната функция по координация и да се постигне точно обратното – нейното стимулиране, подсилване, анализиране. **Същинската добавена стойност, която носи екипът, съставен от кабинета на министър-председателя и секретариата на правителството, се крие в интерактивния диалог, който той води с министерствата.**

Такъв е случаят например със стратегическото планиране. В 60 % от изследваните от ОИСР страни тази отговорност се поема от екипът, съставен от кабинета на министър-председателя и секретариата на правителството. Според изследването на ОИСР неговата роля се състои в следното:

⇒ „Да гарантира, че решенията на правителството относно неговите стратегически приоритети могат да се опрат на обстойна оценка на общата икономическа, политическа и социална ситуация

⇒ Да гарантира, че стратегическите приоритети са в съответствие с другите стратегически документи на правителството като икономическите и фискални стратегии и другите стратегии, свързани с ключовите политики и реформи.

⇒ Да гарантира, че процесът на изготвяне на бюджета взема предвид стратегическите приоритети и ги отразява.

⇒ Да гарантира, че работните планове на министерствата отразяват стратегическите приоритети на правителствата;

⇒ Да гарантира, че министър-председателят получава редовно информация за новото развитие на стратегическите приоритети и годишната работна програма, както и за възможните отговори или корекции, ако те са оправдани.“

Според това комплексно определение кабинетът на министър-председателя и секретариатът на правителството не изготвят и не определят стратегията: те контролират, координират нейното изготвяне и наблюдават нейното изпълнение от всички министерства. В практиката тази граница трудно може да бъде открита и приложена, но тя е от основно значение. Ако екипът, съставен от кабинета на министър-председателя и секретариата на правителството планира вместо министерствата, това ги лишава от ефективност, но ако успее да ги накара да предприемат действия, той ги направлява и внася динамика в тяхната дейност.

Този риск е естествено висок в страните, които съчетават политически кабинети на министрите с многоброен състав и екипът, съставен от кабинета на министър-председателя и секретариата на правителството също така с многочислен състав.

6 - Други специализирани органи за междуведомствена координация: няколко примера

Координация по европейските въпроси

Както пише професор Жан-Мишел Емри-Дузан:

„Един от основните въпроси, с който националните публични администрации трябва да се справят във всички страни членки на Европейския съюз, е нарастващата европеизация във формулирането на публични политики. Всъщност, европейските политики вече не са външни политики. Сега има непрекъсната връзка между европейското ниво и националното, а доста често и суб-националното ниво. В известна степен, всички сектори на публична дейност са зависими от европейското право и инициативи, и се възползват от европейски субсидии. Освен това, когато европейски регламент или директива се обсъждат и след това приемат, без значение на каква тема, доста често във всяка страна членка с това се занимават от шест до десет отдели на министерства.

Съществуват три основни типа координация на европейски политики в страните членки на ЕС:

– Първи тип: координационна система, децентрализирана между различни отдели на министерства. Това е обичайната ситуация в голям брой европейски страни: Италия, Ирландия, Холандия, Дания, Португалия, Гърция, Финландия. С някои изключения тези страни имат обща характеристика: правителственият глава, било то Министър-председателят или Президентът, е “ пръв сред равните”. Правителството е колегиално и министър-председателят няма много силна власт. В резултат на това няма централизация на координацията. Това ще рече, че поради дипломатическа традиция има тенденция министерството на външните работи да отговаря за тази координация. Например, това министерство официално е отговорно за даване на указания на Постоянното представителство на съответната страна в ЕС. Но Външното министерство няма достатъчно власт за това и всъщност тази система предоставя много власт на министерство на икономиката и голяма възможност за маневриране на водещото министерство, което е особено заинтересовано от разисквания въпрос.

– Втори тип: централизирана междуправителствена координация на европейските политики, ръководена от министър-председателя. Това е моделът във Франция, Обединеното кралство, а също и в Швеция.

– И третият тип: много сложната ситуация във федералните държави, в които трябва да бъде осъществявана координация на много нива между федерацията и федеративните единици. Такъв е случаят в Германия, разбира се, в Белгия, Австрия, а също и в Испания (която е страна на региони).“

Сходството на британския и френския модел обаче се съпътства и от значителни разлики. В Париж, главният секретариат по европейските въпроси, координира позициите на Франция, ползвайки се със значителен авторитет пред останалите администрации поради факта, че се намира на пряко подчинение на кабинета на министър-председателя, и той осъществява тази своя дейност системно. В Лондон Европейският секретариат (функциониращ в рамките на кабинета на министър-председателя) включва само девет държавни служители, делегирани от министерствата, които имат най-пряко отношение към европейската политика: следователно той не се намесва системно, а бива мобилизиран само в случай на сериозни разногласия и работи в тясно сътрудничество с Министерство на външните работи, което традиционно се ползва със значителен авторитет и с много силното и уважавано Постоянно представителство на Обединеното кралство към Европейския съюз.

„В кратко заключение ще кажем, че ситуацията във Франция и Великобритания дава добри примери за една глобална тенденция. Европеизацията на формулирането на политики в отделните страни доста често води до засилване на влиянието на висшите държавни служители в процесите на изработване на политики в сравнение с властта на избраните политици. Европеизацията е положителна тенденция за бюрократи, заемащи по-висши длъжности! Освен това необходимостта от отстояване на позиции по време на преговорите в Брюксел принуждава всяка национална администрация да проявява повече професионализъм при вътрешното управление на междуправителствената координация. Това е една така да се каже оправомощаваща принуда, чийто ефекти се оказват благотворни в по-дългосрочен план“.

Координация по въпросите на външната сигурност

Това е една от най-деликатните междуправителствени координации, които трябва да бъдат организирани.

Сигурността е глобално понятие. Тя предполага участието на множество действащи лица, не само това на военните и полицията. Сигурността е отговорност на всички.

Кризите могат да осуетят всички наши планове за подготовка. Как да се подготвим за нещо, което не сме допускали, за което не сме мислили?

Във Франция, главният секретариат за национална отбрана включва 540 служители с най-разнообразен профил. Той е изграден към министър-председателя и е в тясна връзка с президентството на републиката. Координира всички политики за отбрана и сигурност. Изпълнява функциите на секретариат на

множество комитети и комисии, функциониращи в сферата на сигурността.

Неговите области на интервенция са:

- ⇒ мониторинг и анализ на всички кризи по света
- ⇒ военна сигурност, от разузнаване до действия
- ⇒ гражданска сигурност в случай на заплаха, здравни рискове или природно бедствие
- ⇒ държавна сигурност, по-специално на държавните информационни системи и на обществените служби
- ⇒ оръжейни трансфери: изработване на доктрина и наблюдение
- ⇒ процес на размисъл на европейско равнище
- ⇒ доктрина за жизненоважни инфраструктури
- ⇒ координация на дейностите по икономическо разузнаване
- ⇒ подкрепа за проучвания и обучение в сферата на отбраната

Във всяко министерство съответният министър назначава висш държавен служител, отговарящ за отбраната. Висшият държавен служител, отговарящ за отбраната, има правомощия за прилагане на решенията на правителството, касаещи сигурността, по отношение на цялото министерство. Единствено министърът може да се противопостави на решенията на висшия държавен служител, отговарящ за отбраната. Висшият държавен служител, отговарящ за отбраната, назначава държавни служители, отговарящи за сигурността и отбраната в чувствителни структури на подчинение на неговото министерство. Например, за структурите на подчинение на министерството на националното образование, висшето образование и науката са назначени 22 държавни служители, отговарящи за сигурността и отбраната.

На териториално ниво е изградена прецизна териториална организация около префектите на отбранителни зони, префектите на региони или департаменти. В случай на криза в дадена част от територията на страната трябва да има намеса на множество действащи лица.

Координация на териториалните политики

Във Франция, когато генерал де Гол (президент на републиката от 1958 до 1969 г.) предприе амбициозна политика за териториално устройство, за да коригира дисбаланса между град Париж и други региони, и да позволи на всички френски региони да поемат по пътя на икономическото развитие, той реши да създаде Делегацията за териториално устройство и регионална дейност. Тази структура се отличава с оригиналност, тъй като ставаше дума за администрация с междуведомствена мисия:

- ⇒ администрация с мисия, тъй като смисълът на нейното съществуване не бе да управлява организации или програми, както повечето традиционни администрации, а да генерира идеи, проекти и да благоприятства координацията между различните действащи лица на териториалното устройство. Нейното призвание бе да работи с повечето министерства както на централно, така и на местно ниво.
- ⇒ администрация с междуведомствен характер, понеже, поради факта, че е

на подчинение на министър-председателя, тя се състоеше от експерти, подбрани сред различните професии от държавната администрация и от частния сектор.

Така Делегацията за териториално устройство и регионална дейност винаги е поддържала един образ, белязан от безпристрастност и компетентност, позволяващ ѝ да мобилизира и обединява всички държавни административни служби около мащабни проекти, като договорите за план между държавата и региона, клъстерите, регионалните природни паркове, както и големите устройствени проекти като Фос-сюр-Мер през 1966 г., новите градове през 1970 г. и центровете за индустриална конверсия през 1984 г. Днес Делегацията за териториално устройство и регионална дейност, превърнала се в Междуправителствена делегация за устройство и конкурентноспособност на териториите, за да утвърди по-добре своята роля в увеличаването на териториалната конкурентноспособност, заема централно място в кохезионната политика и в европейските политики за териториално развитие във Франция. Този подход е в съответствие с френската административна култура, за да се улесни формулирането и изпълнението на политиката за териториално устройство:

- администрация, изцяло посветена на процес на размисъл и разработването на концепции,
- администрация, съставена от петдесетина експерти с най-разнороден професионален статус,
- структура, натоварена с координацията на всички национални и европейски политики, оказващи въздействие върху териториалното ниво,
- структура, създадена като пряк кореспондент на децентрализираната държавна администрация.

Тази дирекция представлява сила, генерираща знания и предложения, която е на разположение на министър-председателя и на всеки един от заинтересованите министри, и оказва на местните действащи лица на териториалното устройство, техническата подкрепа, от която те могат да се нуждаят.

Става дума за една олекотена структура, която не отговаря за управлението на програмите (европейските структурни фондове например), нито за операциите по контрол, но която може да бъде мобилизирана, за да предложи нови инициативи, да координира изготвянето на националните стратегии (националната стратегическа референтна рамка например) и да координира операциите по оценка на публичните политики в областта на териториално устройство.

в - Други методи на междуправителствена координация

Координация на управлението на човешките ресурси

Специфичните инструменти за междуправителствена координация на управлението на човешките ресурси са представени в глава 4 – Управление на човешките ресурси в публичния сектор.

Модернизиране на държавата

Понастоящем се провеждат реформи във всички сектори на държавата: промяната е част от ежедневната работа.

Всеки министър отговаря разбира се за реформите в своето ведомство.

Стриктното прилагане на този принцип би довело до паралелното провеждане на реформи, които често си приличат.

За сметка на това, гъвкавото прилагане на принципа би позволило:

- ⇒ Координиране на реформите и споделяне на добрите практики
- ⇒ Използване на сходни методи – най-модерните, най-ефективните
- ⇒ Инициране на хоризонтални реформи
- ⇒ Реализиране на икономии от разходите за консултантски услуги.

Във Франция бе създаден координиращ орган без власт и без управленски правомощия. Неговият успех произтича от добавената стойност, която той осигурява на всяко министерство. Предизвикателството тук е, разбира се, да се осигури добавена стойност при зачитане на автономността на всяко едно ведомство.

Генерална дирекция „Модернизиране на държавата“ е на подчинение на министъра на бюджета, публичната отчетност и публичната администрация. Тя се състои от трийсетина ръководни кадри и стотина служители като цяло. Включва звено за проучвания, което осъществява международен мониторинг по всички въпроси от сферата на публичната администрация и работи в тясна връзка с ОИСП – Комитет за публично управление и дирекция „Публично управление и териториално развитие“.

Ето няколко примера за теми, по които работи генерална дирекция „Модернизиране на държавата“:

- ⇒ Прием на гражданите – на гише, по телефона или по интернет. Целта е да се постигне общо подобряването на качеството на приема чрез издаването на харта с междуведомствено приложение („Хартата Мариана“), определянето на общи цели за телефонния прием и задължителни норми за интернет сайтовете на държавата.
- ⇒ Качество – чрез координиране на ориентираните към качество подходи, прилагани във всички администрации.
- ⇒ Обработка на рекламациите на потребителите.
- ⇒ Опростяване на процедурите за гражданите чрез намаляване на броя на изискваните документи и въвеждането на общи за администрациите и държавните агенции преписки.
- ⇒ Координиране на развитието на електронната администрация
- ⇒ Насърчаване на откриването на гишета за комплексно обслужване, по-специално на „Центрове за обществени услуги“.

Постепенно се разработват съответните инструменти и средства.

Франция се беше отдалечила от модела на повечето европейски държави, в които висшият ръководител на администрацията на всяко министерство е един-единствен главен секретар. От няколко години насам Франция отново има главни секретари. Те са, както в Обединеното кралство или в Холандия, държавни служители, а не както в Испания, държавни подсекретари политически лица, членове на правителството.

Главният секретар по френски модел ръководи проектите за модернизиране на своето министерство. Главните секретари се събират всеки месец по покана на генералния директор на генерална дирекция „Модернизиране на държавата“.

Всеки главен секретар е назначил към себе си „кореспондент за модернизиране“. Тези кореспонденти подготвят месечното заседание на главните секретари и самите те заседават веднъж в месеца.

От 2007г. насам генерална дирекция „Модернизиране на държавата“ напраща обширен преглед на всички публични политики. Този генерален преглед на публичните политики е описан в съпоставка с подобни подходи, приложени в други страни (Канада, Великобритания), в глава 6 – Генерален преглед на политиките и различни форми на оценка.

Договорът за изпълнение като инструмент за междуведомствена координация

Договорите за изпълнение в публичния сектор придобиха особено голямо значение в администрациите на страни като Белгия, Испания, Франция, Дания, Норвегия.

Тези договори за изпълнение, за цел или за възвращаемост са предназначени да подобрят ефективността и ефикасността на държавните структури, като намалят разходите или поне не допуснат тяхното увеличение. Общите стратегически цели най-често се договарят от министъра и генералния директор, за да се уточнят различните приоритети на съответното министерство. Генералният директор спуска след това тези цели на служителите на своята дирекция под формата на съдържание на програма, което определя оперативните цели, специфичните процеси и критериите за оценка. Всичко това протича по логиката на възлагане на отговорности на служителите, благодарение на значителна функционална автономност.

Пряко участващи в този процес, който са натоварени да направляват, висшите ръководни кадри са обвързани с договори за изпълнение, които редовно се оценяват. Възнагражденията или санкциите са част от техните договори.

Във Франция бяха сключени „договори за цели и изпълнение“ между няколко големи дирекции на министерства и генерална дирекция „Публични финанси“.

Всеки един от тези договори за период от поне три години:

- ⇒ Определя подробно стратегията за реформа на съответната дирекция
- ⇒ Съдържа ангажименти за подобряване на изпълнението и съкращаване на щата
- ⇒ Определя ангажименти във връзка с бюджетните ресурси
- ⇒ Предвижда засилен диалог и управленски контрол.

Тези договори бяха подписани най-напред с основните дирекции на министерство на финансите, а после бяха сключени и с основните дирекции на водещите министерства.

Подобен договор за цели и изпълнение дава на управленските кадри яснота по отношение на бюджета най-малко за три години и представлява фактор за поемане на отговорности.

Например, управлението на префектурите на региони и департаменти бе предмет на договор за периода 2006 – 2010 г., който:

- ⇒ Анализира прецизно бъдещето на всяка мисия на префектурите и потребностите, свързани с нея, за всяка година
- ⇒ Предвижда различните реформи, които трябва да бъдат приложени, устойчивостта инвестициите и необходимите средства
- ⇒ Определя необходимото съкращаване на щата за всяка една категория служители⁴, предвижда сливането на някои категории, както и на свързаните с тях разходи, определя каква част от реализираните икономии ще може да бъде посветена на увеличението на променливата част на трудовите възнаграждения (в зависимост от постигнатите резултати) на заинтересованите държавни служители.
- ⇒ Включва ангажимента на министерство на финансите да осигури предвидените средства за издръжка и инвестиции.
- ⇒ Определя показатели и процедури за мониторинг на изпълнението на договора.

Рамката на управлението на всички префектури е зададена в три текста:

- ⇒ Договорът за цели и изпълнение, сключен с генерална дирекция „Публични финанси“ (Министерство на финансите)
- ⇒ Национален текст, подписан от министър-председателя: Национална директива за насоки 2004-2010 на префектурите, която планира подробно бъдещето на мисиите и средствата на префектурите. Нейното разработване стана при широко участие на заинтересованите лица.
- ⇒ Квазидоговор, сключван от всеки префект с неговото министерство (министерство на вътрешните работи) при встъпване в длъжност. Изпълнението на този квазидоговор е повод за провеждането на „събеседвания по управленски въпроси“ в началото и в края на мандата на префекта, в които вземат участие главният секретар на министерството, префектът и техните екипи. Тези „събеседвания по управленски въпроси“ представляват оценка на различните аспекти от управлението на префектурата и подпрефектурите за миналите години, както и за бъдещ период от време.

⁴ 3 000 изпълнителски кадри по-малко и 1 500 ръководни кадри в повече от общо 28 000 служители.

1-3- Координация на публичните агенции

Според професор Жан-Мишел Емри-Дузан, „от двайсетина години насам целта да се повиши ефективността и прозрачността на администрацията често е водила до създаването на агенции, вдъхновени от „Новия публичен мениджмънт“, според който изпълнителната агенция е целесъобразната за управление на изпълнението организационна структура“.

„Носещ лична отговорност за резултатите на своята организация, директорът на агенция получава финансова и бюджетна автономия, значителна гъвкавост при своето управление, за да се пригоди към местните приоритети, както и голяма свобода при избора на сътрудници. Този избор се ослани на хипотезата, че ако е по-гъвкава – особено в сферата на управлението на човешките ресурси – организацията ще бъде по-ефективна и услугата, предоставяна в близост до гражданите, ще бъде по-добра, с измерими резултати и качество.“

Този процес на създаване на агенции понякога доведе до сериозно прехвърляне на администрацията, тъй като 70% от държавните служители в Обединеното кралство, 80% в Холандия бяха прехвърлени на работа в агенция. Обратният случай е Австралия, държава пионер, която промени стратегията си и придаде на всички администрации повече гъвкавост“.

След повече от две десетилетия равностметката, направена от ОИСР съдържа няколко извода:

⇒ От значение е преминаването към агенция да бъде отредено за дейности по предоставяне на услуга, чиято преследвана резултатност се определя и измерва лесно, и която никоя друга служба все още не предоставя.

⇒ Агенциите са склонни да придобиват пълна автономия, особено ако системата за управление и контрол не е ясна или ако не е ефективна и съществува реален риск за размиване на връзката с ресорното министерство, но и за отдалечаване от „гражданския контрол“.

⇒ Ако целта е също така и прозрачност за гражданите, тогава са необходими ясна стратегическа рамка и една и съща устройствена форма за всички агенции на всички министерства.

Тези принципи могат да бъдат илюстрирани с три примера:

⇒ Швеция, която разполага с многовековен опит в сферата на държавните агенции, чиято роля е описана в Конституцията,

⇒ Австралия, която отказва да раздели администрацията на автономни организации, за да избегне ситуация, при която тези организации ще преследват по-скоро свои собствени цели, а не целите на публичните политики, и ще се опират прекалено много на членовете на своя управителен съвет, за да се противопоставят на целите на министрите.

⇒ Франция, която използва по много прагматичен начин създаването на агенции в чувствителни сектори (обществено здравеопазване и защита на потребителите например).

а - Швеция⁵ : Завръщане към система, чиито корени са в историята

Шведските агенции, някои от които съществуват от XVI-ти век, бяха утвърдени от Конституцията през 1809 г., като целта тогава беше да се попречи на политиките да се намесват в изпълнението на публичните политики.

От края на 80-те години насам Швеция показва изключителна активност сред страните лидери в „Новия публичен мениджмънт“. През 1991 г. идването на власт на правителство на консерваторите доведе до ускоряване на реформата на публичния сектор с цел постигане на икономическа ефективност. Разделението между купувачи (министерства) и доставчици на услуги (агенции) бе наложено повсеместно с цел придаване на професионален характер на дейността на доставчиците на услуги и предоставяне на по-голяма независимост на възложителите при избора на доставчици. Тази тематика бе въведена навсякъде, без да се зададе въпросът доколко това системно разделение между възложители и доставчици на услуги е целесъобразно за всички административни ситуации.

И така днес администрацията е разделена на два типа организации – министерствата, които имат за задача да съветват министрите относно публичните политики, и агенциите, които имат за задача изпълнението и предоставянето на услуги. Тази организация е близка до съществуващата в Нова Зеландия от 1990 г. насам и в Обединеното кралство от 1988 г. насам. В министерствата работят 4 500 служители, в агенциите над 200 000.

Изключително автономни агенции

За разлика от Обединеното кралство и Нова Зеландия правомощията на агенциите в Швеция се определят от закона и един министър не може да се намеси в работата на дадена агенция. Агенциите набират свободно своите служители в границите на своя бюджетен таван и разполагат с пълна свобода за преразпределение на бюджетните кредити. Единственият контрол, който се упражнява върху тях, е този на Парламента. Наистина, директорите на агенции се назначават от правителството, но това става за шестгодишен период, докато самите министри изпълняват своите функции само по време на четиригодишния мандат на законодателния орган. Освен това, директорите на агенции могат да получат подкрепата на своя управителен съвет, съставен от компетентни експерти в сферата на дейност на агенцията, но и на представители на различните лобита.

Можем да се запитаме каква е в този контекст реалната тежест на министерствата и доколко е налице съгласуваност при изпълнението на публичните политики. Последната като че ли произтича по-скоро от пряка връзка между министрите и агенциите, отколкото от регулиращата роля на министерствата. Фактът, че всяка агенция има свой привилегирован кореспондент в съответното компетентно министерство, не е достатъчен за изграждането на постоянен продуктивен обмен, който би могъл да произтече единствено от взаимно доверие и мобилност на служителите между двете структури, което като че ли не е налице.

⁵ Източник: „Перспектива за публичното управление“ – н°27 – юни 2008 – издание на Института за публично управление и икономическо развитие (Изследователски институт към френското Министерство на бюджета, публичната отчетност, публичната администрация и държавната реформа).

Възстановяване на съгласуваността, подреждане на приоритетите по значимост

От 2006 г. насам с идването на власт на четворна дясно-центристка коалиция броят на министерствата бе намален до 9 и бе създадена една агенция за административните въпроси. На тази агенция са възложени всички междуведомствени въпроси, свързани с държавната служба, както и задачата да определи общи правила за заетостта на държавните служители. Тя отговаря също така за качеството на финансовите отчети и за резултатите на държавните организации. Тя насърчава развитието на новите политики като електронната администрация. Това свиване на структурата на министерствата и на правителството има за цел по-голяма солидарност между министерствата и реализиране на правителствените приоритети.

Общата цел на новото правителство е да провежда политика, структурирана около ограничен брой приоритети, с чието реализиране са ангажирани по-концентрирани структури. Ето защо Швеция предприе рационализиране на структурите, намаляване на броя на агенциите и на децентрализираните държавни служби – единствено регионалното ниво бе запазено. На мениджърите бе предоставена нова свобода за управление и прехвърляне на бюджетните кредити. Но агенциите ще трябва занапред да доказват, че се вписват в целите на публичната политика, определени от правителството.

Успехът не е гарантиран, тъй като агенциите придобиха толкова съществена автономия и професионален авторитет, че начините за оказване на натиск върху тях още не са доказали своята ефективност.

6 - Австралия⁶ : отхвърляне на модела на агенциите

Австралийският опит за административна реорганизация, който датира от 1975 г., бе белязан от волята администрацията да не се сегментира на автономни организации, за да се избегне ситуация, в която последните ще преследват по-скоро свои собствени цели, а не целите на публичните политики, и ще се опират прекалено много на членовете на своя управителен съвет, за да се противопоставят на целите на министрите.

Администрацията не е организирана в агенции, но е организирана в центрове на отговорност, които на базата на целите, които трябва да бъдат постигнати, разполагат с пълна свобода за управление и отговарят за цялостното си управление – на човешки ресурси, счетоводно, бюджетно. Австралия не счете за нужно да създава агенции, нейната политика бе насочена по-скоро към придаване на значителна управленска гъвкавост на цялата администрация.

Следователно не бе необходимо да се създават „паралелни“ организации с единствена цел да се улесни управлението и да се заплаща по-добре трудът на служителите. Агенциите се създават тогава, когато става дума за структури, занимаващи се с предоставяне на услуги с високо професионален характер, способни да функционират въз основа на устойчив договор за цели/средства

с централните ресорни министерства, без да се нуждаят от почти ежедневен контакт с последните.

Австралийското правителство предложи през 1975 г. броят на министерствата да бъде сведен до 18, което доведе до сливане на служби както на централно, така и на децентрализирано ниво. Оттогава тази бройка не е била променяна нито един път. По-ограничен брой министерства биха били в по-голямата степен в състояние да реализират колективна политика под ръководството на министър-председателя, още повече че става дума за силно парламентарен режим, без разделение на ниво изпълнителна власт.

Определяне на приоритети

За да има ограничаването на броя на министерствата ефект от гледна точка на правителствената солидарност, се наложи да бъдат посочени мисии с по-малко приоритетен характер, но и министър-председателят и министерство на финансите да съумеят да отговорят с отказ на необосновани искания от страна на министерствата, а решенията да се взимат колективно, а не двустранно.

Обединяването на структурите целеше също така доближаване на професионалните култури. Анализът бе показал, че една структурна реформа може да даде положителни резултати само ако се опира на стратегия за културна промяна, предизвикваща развитие на ценностите и практиките на служителите, които съставляват администрацията. За да бъдат успешни тези културни „сливания“, бяха предприети мерки за мобилност на служителите, изразяващи се в системна смяна на длъжностите за висшите държавни служители, на които се възлагат отговорности в рамките на служби, от които те не произлизат. Тъй като е по-лесно да се правят икономии и да се рационализират процеси в големи министерства, отколкото в малки, заради икономии от мащаба, Австралия въведе това, което тя нарича портфейлно бюджетиране, техника, която включва в бюджета на всяко голямо министерство неговите публични структури. Така министърът може при необходимост да преразпределя през текущата година кредити между министерства и публични структури, което може да има отрицателен ефект върху устойчивостта на дотациите, но разпределя необходимото усилие върху всички действащи лица.

Преглед на организацията на министерствата и публичните структури

Тази страна стигна дори още по-далеч през 1999 г., предприемайки нещо като генерална ревизия на всяко едно министерство. Всеки министър трябваше да класира своите публични структури в три категории. Онези, които бяха създадени преди реформата в управлението, с цел постигане на управленска гъвкавост, бяха върнати отново в структурата на министерствата. Онези, чийто статут на публична структура се оправдаваше от несъществуващ в администрацията професионализъм, бяха предмет на преглед и бяха включени в структурата на министерствата, ако се докажеше, че администрацията може да придобие необходимия експертен опит.

Само онези, които трябва да се ползват с неоспорима независимост (телевизия например), останаха със статут на публични структури.

в - Франция: прагматично използване на публичните агенции

През периода, последвал Втората Световна война, бяха създадени големи публични агенции за управление на социалните помощи в случай на заболяване, пенсиониране. Основната цел бе гражданското общество да бъде привлечено към управлението на тези организации, дори да се даде водеща роля в управлението на тези агенции на синдикатите на работодателите или на служителите.

Оттогава Франция прибегва умерено и прагматично до създаването или закриването на публични агенции. Две новосъздадени агенции могат да илюстрират тази гъвкавост:

Агенцията с наименование Служба за държавни покупки бе създадена през 2008 г. без юридическа правосубектност. От правна гледна точка става дума за служба на министерство на бюджета, публичната отчетност и публичната администрация.

Целта не е да се централизират покупките на министерствата, а да се упражняват достатъчно правомощия по отношение на всички министерства и част от публичния сектор за:

- ⇒ Изготвяне на стратегии за различните текущи държавни покупки и проследяване на тяхното използване от различните администрации.
- ⇒ Придаване на професионален характер на службите за покупки с цел постигане на експертното ниво и добрите практики на големите предприятия.
- ⇒ Централизиран мониторинг на изпълнението на звената за покупки на всяко министерство.
- ⇒ Междуведомствено управление на звената за покупки с цел споделяне на професионалния подход и добрите практики.

Тази реформа включва излъчването във всяко министерство на един-единствен „ръководител на покупките в министерството“, кореспондент на Службата за държавни покупки и отговарящ за организацията на звеното за покупки в министерството. Тя позволява и да се намали броя на държавните служители, натоварени с тези задачи, в централните или деконцентрираните администрации.

Изграждането на истинска политика за покупките се съчетава с по-добро управление на администрациите: как да постигнем по-добри резултати с ограничен бюджет. Тя се изразява в подпомагане на държавните административни структури при техния анализ по същество на онова, което се закупува, защо и как се закупува. Също така, придаването на професионален характер на звената за покупки трябва да доведе до подобряване на качеството на услугата. Например, купувачите ще трябва да извършват дейности като мониторинг на изпълнението на доставчиците.

Агенцията за услуги и плащания се появи на 1 април 2009 г. в резултат на сливането на две предишни организации и под формата на публична структура с административен характер.

Агенцията изплаща на бенефициентите държавни помощи, предоставяни от европейски или национални ресурси в рамките на редица публични политики. Например, всички помощи по линия на Общата селскостопанска политика се изплащат от тази агенция. В много случаи Агенцията за услуги и плащания оперира в условия на конкуренция, след конкурс за обществена поръчка.

Тя е в състояние да предостави подкрепа и техническа помощ на местните, националните и европейските органи при изготвянето и въвеждането на нови държавни помощи.

Агенцията включва национална мрежа, функционираща в близост до гражданите с 26 регионални представителства, 21 на територията на Франция в Европа и 5 в отвъдморските ѝ територии и департаменти.

г - Координация на публичните агенции

Навсякъде по света **договорът** е водещият инструмент за стратегическо управление на публичните агенции. И все пак използването на този инструмент не е просто.

Стратегическото управление на една агенция от държавата представлява „многократно повтарящ се подход от типа: разработване, изпълнение, оценка, коригиране“, както пише г-н Клод Роше, асоцииран професор в Университета Екс-Марсей III.

Според него, **разработването** се състои в:

- ⇒ „Разделяне на концепция и изпълнение
- ⇒ Изясняване на крайните цели, преследваните резултати
- ⇒ Разбиване на тези крайни цели в програми
- ⇒ Открояване на хипотези и съпътстващи ги непредвидени обстоятелства
- ⇒ Оценка на необходимите за изпълнението на целите ресурси“.

Но ето какво е „състоянието на практиките, такива, каквито те са очертани от изследването“, което той ръководи:

- ⇒ „Слабо застъпен публичен дебат за определяне на мисиите и крайните цели при създаването на структурите.
- ⇒ Стратегически размисъл, несъмнено налице, но слабо формализиран.
- ⇒ Ресорни ведомства понякога в слаба позиция.
- ⇒ Предварителен анализ с добро качество.
- ⇒ Сериозно затруднение за обвързване с оперативното ниво.
- ⇒ Липса на проспективен анализ на рисковете и непредвидените обстоятелства“.

С чувство за хумор професор Роше обяснява как „успешно може да бъде провалено разработването на една публична политика:

- ⇒ Не се допитвайте нито до потребителите, нито до заинтересованите страни, нито до Парламента, това е загуба на време.
- ⇒ ... или провеждайте много консултации, никога не стигайте до решение!
- ⇒ Оформете като „стратегическа програма“ онова, което така или иначе вече сте предвидили да направите.
- ⇒ Всичко е приоритетно: невъзможно е да се отдели основното от важното.
- ⇒ Игнорирайте по един прекрасен начин другите действащи лица, намесващи се в същата публична политика.
- ⇒ Осланяйте се на посредник, за да знаете какво се случва навън“.

Втори етап, „Изпълнението на политиката“ изисква:

- ⇒ „Обвързване на вътрешното стратегическо планиране с целите, определени от ресорното ведомство.
- ⇒ Разбиване на програмите в годишни планове за действие (или/и бюджети).
- ⇒ Определяне на цели за изпълнение.
- ⇒ Осигуряване на „стратегическата линия“ на управлението: организация, разбиване на целите, премии и кариери и др.
- ⇒ Определяне на инструментите за управление и анализ на изпълнението в реално време.
- ⇒ Действия, съгласувани с другите структури, допринасящи за изпълнението на същите стратегически цели“.

В практиката обаче често се наблюдава:

- ⇒ „Слаба връзка между стратегическото планиране и управлението.
- ⇒ Все още съществена намеса на ресорните ведомства в управлението.
- ⇒ Дейности, описани без препратка към тяхната стратегическа цел.
- ⇒ Резултати, представени без препратка към преследваните цели.
- ⇒ Резултати, все още често измервани от гледна точка на средствата или процесите“.

Следователно, „за да се провалите успешно в изпълнението на една публична политика:

- ⇒ Съсредоточете се върху един-единствен показател за изпълнение и игнорирайте нежеланите ефекти.
- ⇒ Не губете време във възлагане на отговорности и мотивиране на служителите за постигането на целите.
- ⇒ Поставяйте цели за изпълнение, без да деконцентрирате правомощия за вземане на решения и за действия.
- ⇒ Ролята на ръководителя е единствено да управлява, не да определя посока“.

Трети етап, за да „се оцени политиката“, е необходимо:

- ⇒ Събиране и обработка на информация, свързана с изпълнението.
- ⇒ Измерване и обяснения за разликите между целите и резултатите.
- ⇒ Установяване и обяснения за евентуални нежелани странични ефекти.
- ⇒ Широко разпространение, в институцията и извън нея, на резултатите и на анализите на разликите.
- ⇒ Предприемане на коригиращи мерки за всеки конкретен случай.

В практиката обаче често се наблюдава:

- ⇒ „Предимно счетоводен и финансов контрол.
- ⇒ Отчети за Парламента само в половината от случаите.
- ⇒ В някои учреждения – доста разгърнат механизъм за мониторинг.
- ⇒ Договорите за изпълнение предвиждат показатели за мониторинг, но...
- ⇒ Представените в отчетите за дейността резултати са все още често измервани от гледна точка на средствата или на процесите без препратка към преследваните цели“.

Следователно, „за да се провалите успешно в оценката на дадена публична политика:

- ⇒ Не осъществявайте никакъв външен контрол върху качеството на отчетността.
- ⇒ Не поддържайте в ресорната институция необходимия експертен опит за тълкуване на отчетите и оценките и предписване на коригиращи мерки.
- ⇒ Не съдействайте на заинтересованите страни (потребители, данъкоплатци, Парламент) да се сдобият с изготвените отчети, за да изградят своя диалог с институциите“.

„Отчетът за дейността“ трябва да съдържа следните рубрики:

- ⇒ „Преследвани цели.
- ⇒ Постигнати резултати.
- ⇒ Предприети действия.
- ⇒ Разлики между преследваните цели и постигнатите резултати.
- ⇒ Желани и нежелани странични ефекти.
- ⇒ Предприети коригиращи действия.
- ⇒ Актуализация за следващия отчетен период“.

В крайна сметка, професор Роше формулира съвкупност от **препоръки от оперативен характер**:

- ⇒ „Систематизиране на подхода за договаряне.
- ⇒ Координиране на ресорните ведомства.
- ⇒ Адаптиране на министерските структури към задължителните указания на управление на дейността (обединяване в центрове за стратегически стимулиране).
- ⇒ Балансиране на работата по целите и по средствата.
- ⇒ Поставяне на управителния съвет в центъра на механизма за управление на дейността.
- ⇒ Предоставяне на възлагателно писмо на председателя и на генералния директор.
- ⇒ Изготвяне на проект на институцията, който е инструмент за приобщаване на служителите към целите, особено ако е изготвен при широко участие.
- ⇒ Подчиняване на цялостната организация на стратегията.
- ⇒ Развиване на управленския контрол (не на счетоводния контрол).
 - Остойностяване на публичните политики.
 - Остойностяване на оценката.
- ⇒ Придаване на значение на отчета за дейността чрез превръщането му във визитна картичка на управленския контрол.
- ⇒ Развиване на компетентности за вътрешна оценка.

⇒ В ресорната институция също – развиване на стратегически компетентности у служителите, както и на компетентности и на норми за оценяване.

Освен всичко това, професор Роше препоръчва „да се сложи край на управлението чрез средствата за постигане на целите“:

⇒ „Ако се разсъждава от гледна точка на средствата за постигане на целите, не се управлява нищо“.

⇒ Занапред трябва да разсъждаваме с оглед крайните цели на публичните политики.

⇒ Балансираната карта на управлението отразява крайните цели на публичните политики под формата на съвкупност от показатели за изпълнение, които съставляват основата на една система за измерване и най-вече на управление на стратегията“

Прекалено често „оценката на публичните политики е откъсната от стратегическото планиране“. Необходимо е тъкмо обратното: „да се приложи оперативен за държавната служба подход с използване на поуците от натрупания опит, за да се утвърдят хипотезите, които обосновават стратегията“.

1-4- Координация на териториалните звена на централната изпълнителна власт

Навсякъде по света се наблюдава нарастваща необходимост от координация на публичната политика на териториално ниво и на първо място от координация на териториалните звена на централната изпълнителна власт (глава 1-5 разглежда координацията между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление).

Тази нарастваща необходимост от координация на местно ниво на държавните административни структури се дължи на три основни причини:

⇒ Развитие на естеството на публичните политики: все по-обширни, комплексни и хоризонтални, вследствие на което една отделна администрация вече не е в състояние да управлява сама изпълнението на една мащабна публична политика.

⇒ Необходимо е прецизно адаптиране на националните публични политики към местния контекст, за да бъдат те съгласувани, интелигентни, целесъобразни, ефективни.

⇒ Редом с държавата, административно-териториалните единици на местно самоуправление разполагат с все повече и повече правомощия и средства: една и съща административно-териториална единица на местно самоуправление може да се обърне с искане към всички държавни административни структури, едновременно и в интерес на държавата е нейният отговор да бъде координиран на местно ниво.

Федералните държави делегират най-често тази териториална координация на всяка една от своите федеративни единици. Някои федерални държави обаче имат представителство към всяка една от своите федеративни единици: например губернатор в Индия, делегат в Испания към всяка автономна област (Испания почти се е превърнала във федерална държава, без да използва това прилагателно). Правителственият делегат към дадена автономна

област не е непременно държавен служител; той разполага със заместник-делегати във всяка провинция, които трябва да бъдат държавни служители.

Унитарните държави имат представител с общи правомощия във всяка територия NUTS 3 (като областния управител или префекта на департамент във Франция или префекта на „област“ в Швеция), а често и в териториите NUTS 2 (като префекта на регион във Франция).

За да осъществяват координацията на държавните административни структури и агенции на тяхната територия, областният управител или префектът не може да разчита единствено на своето обаяние или морален авторитет. Необходими са следните средства или предпоставки за работа:

⇒ Периметърът на действие на всяка държавна служба или агенция трябва да бъде разположен възможно най-близо до този на областния управител или префекта.

⇒ Службата или агенцията трябва да се ръководят на местно ниво от висш ръководен кадър: много по-трудно е за областния управител или префекта да координират служби, чиито ръководители се намират в друга част от територията на страната или дори в столицата.

Власт по отношение на:

⇒ Своята централна администрация

⇒ Териториалните звена на другите министерства

⇒ Морален авторитет по отношение на териториалните звена на държавните агенции. Високият брой публични агенции е пречка за координацията, тъй като тяхната дейност е прекалено разпокъсана и поради тази причина трудно подлежи на координиране. Освен това, тяхното многообразие възпрепятства всякакъв опит за обединяване на средства, необходимо с оглед реализирането на икономии от мащаба и улесняването на живота на потребителите, например чрез въвеждане на комплексно обслужване на едно-единствено гише.

⇒ Лична независимост, гарантирана например от увереността, че ще запазят статута си на държавни служители, ако бъдат отстранени от длъжност. Друг пример за лична независимост – в Швеция префектът се назначава от правителството за шестгодишен период. Той често бива избран измежду бивши водещи политически фигури, например бивш министър или депутат.

⇒ Финансови средства благодарение на специален бюджет и право на упражняване на контрол върху бюджетите на другите местни администрации.

Във Франция тези принципи се прилагат на практика по следния начин:

- Префектът разполага с общи правомощия. Законът предвижда функционирането на принципа на субсидиарност между различните административни нива на министерството и той действително се прилага: висшестоящите органи могат да осъществяват единствено мисии, които не могат да бъдат изпълнявани на по-ниско ниво. Административното устройство на Франция е изградено на принципа на „деконцентрацията“⁷, т.е. на изпълнение на различните мисии на държавата възможно най-близо до териториалното ниво. Така 95 % от държавните служители работят в териториални служби, които осъществяват две трети от разходите.

- Префектът има власт върху повечето началници на служби на различните министерства, упражняващи дейност на територията на неговия район, като изключенията са много малко на брой: основно в сферата на правосъдието.
- Префектът няма йерархична власт върху представителите на публичните агенции, но редовно провежда заседания с тях и се ползва с морален авторитет пред тях, дължащ се по-специално на възможността да прави постъпки пред ресорния министър на агенцията.
- Префектът е държавен служител, който може да бъде оставен без назначение, но не може да бъде уволняван,
- Префектът отговаря за изпълнението на всички държавни бюджети на територията на неговия район. Той получава делегирани правомощия на разпоредител с бюджетни кредити от всички министерства, които той на свой ред делегира на всеки заинтересован началник на служба.
- По искане на префекта териториалните звена на централната изпълнителна власт изготвят средносрочен план (за настоящия план 2007 – 2013) за развитие на територията, с изчисление на необходимите бюджетни средства. Този стратегически план⁸ представя визията на държавата за територията и показва съгласувания характер на нейните действия. Този план служи за основа за договаряне на договори с административно-териториалните единици на местно самоуправление и за подготовката за усвояването на европейските структурни фондове.
- В случай на криза, префектът координира не само действията на териториалните звена на централната изпълнителна власт, но и тези на административно-териториалните единици на местно самоуправление и на гражданското общество. Няколко пресни примери илюстрират гъвкавостта на възможните намеси на префекта:
 - ⇒ По време на финансовата криза от 2008-2009 г. префектите се намесиха, като обединиха всички заинтересовани лица, за да продължат банките да предоставят заеми на предприятията,
 - ⇒ При риска от грип А през 2009 г. префектите координираха предприемането на превантивни мерки с всички партньори в сферата на здравеопазването, администрации, специалисти или сдружения.

Като цяло ролята на префекта не е да бъде нещо като „административен супермен“, а да очертава рамка за териториалната координация на националните политики и проектите. **Подобна координация е най-добрата гаранция, че националните или европейските фондове се използват правилно.**

⁷ С декрет от 1ви юли 1992 г. бе одобрена „Харта за деконцентрацията“.

⁸ Програмите за стратегически действия на държавата в региона – или в департамента, които се изготвят от префектите, отразяват 3-те насоки на дейността на държавата на териториално ниво: единни действия около префекта, адаптиране на отговорите на държавата към изискванията на местния контекст, култура на резултата.

Изготвянето на проект за стратегически действия на държавата задължително се опира на предварителен анализ, който съчетава:

- териториална диагностика (характеристики на територията, предимства и недостатъци, динамики на развитие);
- идентифициране на очакванията на потребителите и на партньорите на държавата посредством целесъобразни инструменти за анализ (анкети за проучване на степента на удовлетвореност, консултации);
- оценка на силните и слабите страни на вътрешнодържавната организация, за да се отговори на предизвикателствата;
- обвързване с националните приоритети, определени по-специално с националните директиви за насоки.

Проектът за стратегически действия на държавата е израз на колективен проект и трябва да произтича от прилагането на колективен подход.

Така например във Франция политиките, обединени под наименованието **териториално устройство**, изискват координация на местно ниво на всички администрации с административно-териториалните единици на местно самоуправление и действащите лица на гражданското общество. **Тази засилена координация позволява да се изготвят амбициозни проекти и да се усвояват наличните национални или европейски фондове по възможно най-полезния за всички начин**. Например в селските зони политиката за „кълъстери в селските региони“ позволи да се направят значителни инвестиции в много малки градове. Приложение 1 представя „Политиката за териториално устройство и ролята на префектите в тази сфера“.

1-5- Координация между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление

Принципът на субсидиарност е залегнал в Маастрихтския договор като принцип на управлението на Европейския съюз.

Процесът на децентрализация напредва във всички страни и административно-териториалните единици на местно самоуправление стават все по-силни, по-специално чрез използването на значителен обем европейски субсидии.

Още от 1985 г. Европейската харта за местно самоуправление подпомага за силването на позициите на административно-териториалните единици на местно самоуправление.

Взаимоотношенията между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление са многобройни и комплексни:

⇒ Представителят на държавата често **консултира** ръководителите на административно-териториалните единици на местно самоуправление, по-специално относно най-комплексните политики или въпроси.

⇒ Представителят на държавата **договаря** с ръководителите на административно-териториалните единици на местно самоуправление съдържанието на проекти, организацията на услугите, предоставяни на населението, или изпълнението на политики, когато отговорността за едни или други от тях **се поделя** между държавата и административно-териториалната единица на местно самоуправление.

⇒ Представителят на държавата трябва да упражнява **контрол върху законността** „при зачитане на определено пропорционално съотношение между мащабите на намесата на контролиращия орган и значимостта на интересите, които той си поставя за цел да защитава“ (чл. 8 на Хартата).

⇒ Държавата често **делегира** на административно-териториалната единица на местно самоуправление мисии, които тя тогава изпълнява за своя сметка. В този случай „административният контрол може да включва контрол на целесъобразността, упражняван от висшестоящи органи, що се отнася до задачите, чието изпълнение е делегирано на административно-териториалните единици на местно самоуправление“ (чл. 8 от Хартата).

⇒ Понякога се изработва съвместен средносрочен **стратегически план**. Стратегическият план може да бъде изготвен на по-високо териториално ниво.

во от това на административно-териториалните единици на местно самоуправление.

⇒ Представителят на държавата **събира** представителите на административно-териториалните единици на местно самоуправление на ниво NUTS 2 (регион) или NUTS 3 (област или департамент) с оглед **сътрудничество**, поспециално по въпросите на регионалното развитие или структурните фондове.

⇒ Многогодишни **договори** често определят основните теми за сътрудничество между държавата и административно-териториалната единица на местно самоуправление.

Безпристрастността на представителя на държавата трябва да бъде пълна, за да се ползва той със силно доверие и авторитет. В повечето страни представителят на държавата няма право да се явява като кандидат на избори на територия, в която преди това е заемал длъжност, преди изтичането на определен брой години.

Въз взаимоотношенията между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление цялата трудност се състои в това как да бъде решено по динамизиращ начин трудното уравнение между консултиране, сътрудничество и контрол.

Много европейски държави предприеха изграждането на големи метрополии. Можем да посочим като примери италианските градове-метрополии от 1990 г. и 1999 г., холандските градове-провинции от 1994 г., създаването на органите на голям Лондон в Обединеното кралство през 2000 г., общностите на агломерации във Франция през 1999 г., без дори да споменаваме държавите, които отдавна са изградили своята територия около градски ареали (Германия, Белгия).

Инструментите на управление на тези нови географски ареали са „договорите за агломерация“, които служат за отчет при въвеждането на новите публични политики. Техните основни управленски компоненти са стратегическото планиране, демокрацията на участието и оценката. Успехът на този подход ще дойде от капацитета за сътрудничество на всички заинтересовани страни в рамките на новите комплексни партньорства, генерирани от това разделяне на територии.

Във Франция решенията се търсят в следните посоки:

а - Многогодишни договори очертават рамката на прилаганите политики, както и на реализацията на проектите.

Регионалното и местното развитие често се резюмират със следната формулировка: „една територия, една стратегия, един договор“. Приложението, посветено на ролята на префекта в териториалното устройство, представя накратко някои от тези договори. Това са например договори за агломерация или договори за микрорегион в селските зони.

Примерът с клъстерите в селските региони може да илюстрира тази договорна динамика:

Междуетатен комитет за устройство и конкурентноспособност на териториите, състоял се на 12 юли 2005 г., взе решение за стартирането на инициатива, предназначена да **открие и извлече полза** от предимствата на селските региони по начин, позволяващ съживяването на местната икономическа и социална **конюнктура** и по-специално създаването **на работни места**.

Бе обявен конкурс, подготвен от Междуетатената делегация за устройство и конкурентноспособност на териториите в сътрудничество с министерство на земеделието и насочен към инициативи, засягащи 4 приоритетни области:

- ⇒ популяризиране на природните, културните и туристическите богатства,
- ⇒ оползотворяване и управление на биоресурсите,
- ⇒ предлагане на услуги и прием на ново население,
- ⇒ технологична експертиза за осъществяване на селскостопанска, промишленост, занаятчийска продукция и услуги на местно ниво.

Представените проекти трябваше да бъдат в състояние да мобилизират всички местни действащи лица на териториалното устройство: териториални звена на държавните институции, административно-териториални единици на местно самоуправление и техни обединения, регионални природни паркове, сдружения, предприятия.

На първо време правителството възложи на териториалните звена на държавните институции и по-специално на заместник-префектите да дадат широка гласност на така създадения механизъм и да наберат проекти.

Териториалните звена на държавните институции, под ръководството на префектите, бяха натоварени да получат и проучат кандидатурите и да съберат всички мнения, които местните заинтересовани лица биха могли да представят. След това предложените проекти бяха предадени на комитет за предварителна селекция, съставен от представители на държавните администрации, заинтересовани лица в сферата на селското стопанство и експерти. Междуетатената делегация за устройство и конкурентноспособност на териториите и министерство на земеделието поеха функциите на секретариат на този комитет. Одобрените на предварителната селекция кандидатури бяха след това предложени за одобрение на министър-председателя.

На един следващ етап на префектите бе възложено да сключат договори с представилите проекти и да мобилизират териториалните звена на държавните институции за осъществяване на мониторинг, контрол и оказване на цялата техническа помощ, от която представилите проекти могат да се нуждаят, за да доведат до успешен край своята инициатива.

Крайната цел бе да се одобрят 300 проекта; поради енергичността на мест-

ните заинтересовани лица, в крайна сметка бяха одобрени 379 проекта за една година, представляващи инвестиция от 1,194 млрд. евро и позволяващи създаването на 35 000 работни места, от които 13 000 преки. Държавата се ангажира да субсидира програмата в размер от 235 милиона евро.

б - Финансовата автономия на административно-териториалните единици на местно самоуправление бе ограничена и се правят опити за възстановяване на предишното положение.

Фискалните ресурси представляват по-малко от 50% от ресурсите на местните бюджети. Ето защо държавните субсидии се явяват техен основен ресурс.

Двете основни субсидии, глобалната субсидия за издръжка и глобалната субсидия за инвестиции, са с глобален характер, за да се благоприятства местното самоуправление. Други субсидии в по-ограничен размер са специализирани, но по принцип подобни целеви субсидии ограничават местното самоуправление.

Тази политика на субсидии се контролира от представителите на избраните местни власти в „национален комитет за местни финанси“.

Държавните субсидии осигуряват едновременно гарантирани ресурси на административно-териториалните единици на местно самоуправление, както и равномерното им разпределяне между тях. Държавните субсидии имат също така и преразпределяща роля между административно-териториалните единици на местно самоуправление:

- Солидарност между богати и бедни региони
- Солидарност между богати и бедни общини
- Финансово предимство за общини, които си сътрудничат, които се кооперират

Освен това, обществените служби на местно ниво сега се финансират от клиентите:

- ВОДА (снабдяване и пречистване)
- ТРАНСПОРТ (градски, междуградски, училищен)
- КУЛТУРА (театри, книжарници, музикални училища)
- СПОРТ (басейни, стадиони).

По-рано се поддържаха ниски цени поради социални съображения. Но днес много обществени услуги се предоставят от частни предприятия, които трябва да следват нови счетоводни правила: бюджетът на всяка обществена служба трябва да бъде балансиран, не само този на административно-териториалната единица на местно самоуправление. Въпреки това, социално слабите лица могат да получават достъп до тези услуги благодарение на местни или държавни субсидии.

На последно място, административно-териториалните единици на местно самоуправление могат свободно да сключват заеми, за да финансират своите инвестиции. Принципът е свобода при избора на заемодател. В минало-

то това можеше да бъде само държавата или специализирани национални банки. Понастоящем всяка институция от международната банкова система може да бъде избрана. Ограничението е, че трябва да бъдат спазени някои съотношения между задълженията и обезпечените ресурси. На практика в големите административно-териториални единици на местно самоуправление се разви усъвършенстван финансов инженеринг.

Основната последица бе силно развитие на местните инвестиции с ефективно като цяло управление на дълга.

Предмет на доста бурен дебат са естеството на данъците или таксите, които трябва да бъдат прехвърлени на административно-териториалните единици на местно самоуправление.

в - Децентрализацията е съпътствана от търсене на още по-подходящи форми на контрол:

Принципът е отсъствие на предварителен контрол: решенията на местно ниво се изпълняват без предварителен контрол от страна на държавата.

Последващият контрол се е превърнал в правило с възможност (за префекта⁹) за оспорване решенията на местно ниво пред съдия или (за органите по контрол на отчетността) за подвеждане под отговорност на ръководните лица.

Също така изглежда, че съществува необходимост от развиване на вътрешния контрол и на оценките:

- одити и показатели за резултати
- анализи на производителността за текущите разходи и глобални анализи „разходи/ ползи“ за големите проекти

Насоките за развитие на модерния контрол са по-специално следните:

- Разходите за вътрешен контрол и за оценка да станат задължителни.
- Развиване на техниките за управление посредством съотношения, оценки, сертифициране, одити, стандартизирани процедури.
- Създаване на национално ниво на Генерална инспекция на административно-териториалните единици на местно самоуправление, съставена от виши държавни служители на местно ниво, каквато вече съществува за държавата.

В целия Европейски съюз се наблюдава една благотворна динамика между повишаването на професионализма и независимостта на представителите на държавата и повишаването на компетенциите и енергичността на избраните местни власти. Тези две тенденции като че ли задължително протичат съчетани една с друга. Предизвикателството е навсякъде: как да улесним тяхното развитие?

⁹ Контролът за законосъобразността на актовете на административно-териториалните единици на местно самоуправление от сътрудниците на префекта е в процес на дематериализиране, с едно всеобхватно предаване по електронен път.

Приложение

Пример за стратегическо планиране и координация във Франция. Политика за устройство на територията и ролята на префектите в тази област.

Извадка от книга: „**Практиките на страните членки на ЕС за мониторинг на приоритетите на Правителството**“ (*The practices in EU Member States for monitoring Government's priorities*), публикувана в рамките на международна конференция, под патронажа на министър-председателя на Р България, Сергей Станишев.

Министерски съвет на Р България, 28 януари 2009г.

Френски демографски и пространствени динамики

С близо 65 милиона жители към 1ви януари 2008г. Франция е една от най-населените европейски страни наред с Германия (82,5 милиона жители) и Великобритания (60 милиона жители). Но средната гъстота за Франция (без отвъдморските ѝ територии) е 110,7 жители/км², или два пъти по-малко от процентното съотношение в горепосочените страни.

Представата за една Франция, чието население се концентрира масово в парижкия регион, дълго време бе преобладаваща. Целта на политиките за устройство на територията бе да се обърне тенденцията, като се развият динамични регионални центрове (обединения).

В действителност, резултатите от последните преброявания показват една развиваща се Франция (без отвъдморските ѝ територии), по-малко поляризирана около Париж и Ил-дьо-Франс. Населението се разпределя по по-балансиран начин, при все че отклоненията в гъстотата на населението между регионите си остават все още сериозни.

За периода 2000-2004 година, средният годишен процент на демографски прираст е 0,60%, или процент, който е значимо по-висок от тези за предходните години (0,40 през периода между 1990 и 1998 година, 0,55 между 1982 и 1990 година).

Във Франция (без отвъдморските ѝ територии), този демографски прираст бе особено чувствителен на запад и на юг. Населението на Ил-дьо-Франс нараства със средния ритъм за страната (+0,58%), докато регионите, които го ограждат, регистрират чувствително по-нисък растеж. А що се отнася до отвъдморските територии на Франция, то те познават много контрастиращи демографски криви.

Като цяло, трябва да се констатира демографския и икономически динамизъм на основните градове в регионите и големите френски агломерации. Забележително съпътстващо явление е, че населението се концентрира по морското крайбрежие и големите речни басейни.

Процентът на раждаемост се повиши през последните години. Но не е доста-

тъчен, за да се избегне застаряването на френското население, още повече, че продължителността на живота се увеличава. Тази тенденция на застаряване се засилва все повече и повече.

Административно-териториалните единици на местно самоуправление във Франция

Франция наброява три нива на пълноправни административно-териториални единици на местно самоуправление: община, департамент и регион. Тази организация е сравнително нова.

Децентрализацията, тоест трансферът на компетентности от държавата към административно-териториалните единици на местно самоуправление, всъщност е в своя истински разцвет едва в началото на 80те години. Законът от 2 март 1982г. за правата и свободите на общините, департаментите и регионите е ключов текст в тази област.

Децентрализацията навлиза в нов етап на своето развитие с приемането на конституционния закон (за изменение на Френската конституция) от 28 март 2003г. и закона от 13 август 2004г. за местните свободи и отговорности. Децентрализираното устройство на Република Франция е вписано в Конституцията. Освен това се осъществява трансфер на нови компетентности от държавата към административно-териториалните единици на местно самоуправление и заеманото от тях място се превръща в обект на по-голямо признание.

Терминът „Териториална единица на местно самоуправление“ фигурира в Конституцията, но в ежедневиен език се използва също така и терминът „местна единица на самоуправление“.

Основни задачи на префектите по отношение на устройството на територията

Държавата е представлявана на две нива, на ниво регион и на ниво департамент, от висш държавен служител: префект. Ключова фигура на териториалната администрация, той се назначава от президента на Републиката, по предложение на министър-председателя и на министъра на вътрешните работи. Префектите на регионите са установени в регионалните центрове (регионална столица). Те упражняват също така и функциите на префект на департамента, в който се намират. Генералният преглед на публичните политики, лансиран от президента Саркози, засили ролята на префектите и особено на префектите на региони, в това число и по отношение на устройството на територията.

Функцията префект носи силна символична стойност. Префектите въплъщават Републиката. Носители на държавната власт, те представляват министър-председателя и всеки един от министрите, на територията, която им е поверена. Създадени в началото на XIX век, в рамките на силно централизираната тогава държава, префектите са свидетели на силно развитие на правомощията си през 1982г., вследствие на първата фаза на децентрализацията и последвалата реорганизация на държавните служби. Обект са на преглед през 2004г., в резултат на втората фаза на децентрализация, и през 2008г. в рамките на генералния преглед на публичните политики.

Префектът на региона прилага политиката на държавата на територията на региона в областта на устройството на територията и икономическото развитие, на развитието на селските райони, околната среда и устойчивото развитие, на културата, заетостта, жилищното настаняване, обновяване на градските зони, дори в областта на общественото здравеопазване, както и на европейските политики, които са от компетентност на държавата. Вследствие на реформата от 2004г., междуведомственият характер на функциите на префекта бе утвърден и компетентностите му засилени. В резултат на което придобива координационни функции и роля на направляващ дейността на префектите на департамент, които са натоварени по-специално с национални интереси, с опазване на законността и обществения ред.

За успешната реализация на своите задачи, префектите ръководят деконцентрираните служби на държавата, на ниво регион или департамент, при все че, поради спецификата на своята дейност, някои администрации (съдебните инстанции, образованието, данъчната администрация) запазват характерните за съответната област на дейност функции.

Префектите водят също така и привилегирован диалог с органите на местно самоуправление, като осъществяват последващ контрол на актовете им. Префектите на региона са единствените, които притежават правомощия да договарят и сключват от името на държавата споразумения с регионите и техните държавни институции (при все, че могат да делегират, в определени случаи, тази задача на даден префект на департамент). Префектите на департамент са, от своя страна, единствените упълномощени да водят диалог с департаментите, общините и техните държавни институции.

Префектът на региона се подпомага в дейността си от една лека структура, доста нетипична за френската администрация: Генерален секретариат по регионалните въпроси. Под ръководството на висш държавен служител, генерален секретар по регионалните въпроси, тази служба:

- осигурява координация на дейността на регионалните служби и следи за съчетаването ѝ с дейността на службите на департамента,
- ръководи Комитета на регионалната администрация и координира подготовката на проектите за стратегическа дейност на държавата в региона, осъществява прогнозни проучвания на регионално ниво,
- участва в изготвянето на документация по въпросите на планирането или договарянето,
- осигурява планирането на инвестициите на държавата и подготвянето на проекти за развитие,
- участва в управлението на европейските структурни фондове, реализира оценки на публичните политики, провеждани от държавата и Европейския съюз, в областта на устройството на територията, на политиката на града и икономическото развитие.

В резултат на реформата от 2004г., в качеството си на гарант на последователността на дейността на деконцентрираните служби, префектът на региона трябва да определя стратегическите насоки на държавата на територията на региона. Той ги формулира с помощта на Комитета на регионалната админи-

страция, в ролята му на малък генерален щаб. Комитетът на регионалната администрация се състои от префектите на департамента, от генералния секретар по регионалните въпроси и началниците на осемте отдела, в които се обединяват деконцентрираните служби на ниво регион.

Тези стратегически насоки са формализирани, за период от три години, в рамките на проект за стратегическа дейност на държавата в региона. Изготвен въз основа на характерните особености на територията на региона и на анализ на приоритетните цели на провежданите от държавата политики, проектът за стратегическа дейност на държавата в региона е призван именно да изрази „гледната точка“ на държавата по отношение на административно-териториалните единици на местно самоуправление в рамките на процесите по договаряне. Включва от четири до пет основни приоритети, изразени под формата на най-много петнадесет дейности, основно в области, които имат междуправителствено измерение. Определят се също така и проекти за стратегическа дейност на държавата на територията на департамента. Те трябва да са съвместими с насоките на проекта за стратегическа дейност на държавата в региона.

Когато една политика за устройство на територията представлява интерес за повече региони (управлението на една река или устройството на планински масив, например), на един префект на регион може да бъде възложено изпълнението на задача от междурегионален характер. В резултат на което този префект направлява и координира дейността на ангажираните префекти на региона. По същия начин, един префект на департамент може да бъде назначен за координатор на дадена политика за устройство на територията, ако тя има междудепартаментално измерение.

Цели на политиката за устройство на територията във Франция

Френската политика за устройство на територията е създадена от държавата преди около 45 години, в отговор на предизвикателствата, наложени от икономическите, социалните и културни промени в “следвоенна” Франция и с цел успешно възстановяване на равновесието (демографско, промишлено, културно) в полза на френските региони, така че да могат да се изправят пред прекомерното разрастване на Париж.

Тази политика претърпява развитие оттогава, но трябва да се констатира известно постоянство на основните направления на развитие на политиката за устройство на територията:

- ⇒ дейности, благоприятстващи развитието на големите градски центрове или на селските територии, на крайбрежните или планинските зони,
- ⇒ необходимост от подпомагане на всички френски територии, с цел осигуряване на покритието им от най-резултатни и необходими за бъдещето им мрежи (вчера магистрала, днес информационни и комуникационни технологии),
- ⇒ подкрепа на териториите в затруднено положение и прибягване до зонирание, с цел локализиране на подкрепата.

Френската политика за устройство на територията почива, също така, на няколко устойчиви принципа:

- ⇒ териториална перспектива и наблюдение
- ⇒ разпределение, което се изразява в преразпределяне на работни места и инфраструктури на териториите, с цел осигуряване на възможно най-балансирано развитие на Франция,
- ⇒ създаване от нищото благодарение на волята на специалистите в областта на благоустройството на територията, за което свидетелства, например, фондацията на новите градове и туристическото благоустройство на някои френски крайбрежни зони,
- ⇒ разпределяне, което предполага интервенции на територии, където се появяват икономически и социални кризи,
- ⇒ защита на околната среда,
- ⇒ компенсиране, което включва дейности, благоприятстващи развитието на териториите в необлагодетелствено положение, за да се компенсират недостатъците им.

Но, ако тези принципи на действие са устойчиви, то механизмите за прилагането им и ангажираните с това заинтересовани лица търпят развитие, за да се адаптират към обществените и международни промени.

Четири забележителни събития трябва да бъдат отбелязани:

- ⇒ изграждането на Европейския съюз, което е в основата на политиката за икономическо и социално сближаване,
- ⇒ децентрализацията, провеждана във Франция от началото на 80-те години, която превърна административно-териториалните единици на местно самоуправление в пълноправни действащи лица в областта на устройството на територията,
- ⇒ появата на понятието „устойчиво развитие“,
- ⇒ интернационализиране на икономиката от началото на 90-те години.

Именно в такъв контекст, през декември 2002г., бяха формулирани нови цели за развитие на политиката за устройство на територията, основаващи се на два стълба:

- засилване на атрактивността и конкурентоспособността на френските територии, като се окаже подкрепа на появяващите се клъстери и предварително се подготви настъпването на икономическите промени, посредством подпомагане на действащите лица на териториално ниво, които се изправят срещу тях, с цел развиване на дейност и заетост;
- осигуряване на сближаване и равновесие между френските територии, като се запази истинска национална солидарност в полза на необлагодетелстваните територии, посредством изпълнението на структуроопределящи проекти, създаване на транспортни и цифрови комуникационни инфраструктури, модернизиране на предоставянето на обществени услуги.

След октомври 2005г., на Делегацията за устройство на територията и регионална дейност, натоварена с подготовката и прилагането на насоките на националната политика за устройство на територията, се възлага допълнителна задача, а именно да следи за подкрепата на икономическите промени. Тази нова отговорност се отрази и на наименованието на Делегацията, което се трансформира в Междуведомствена делегация за устройство и конкурен-

тоспособност на териториите. Тя осъществява понастоящем всички основни задачи на Делегацията за устройство на територията и регионална дейност включително и регионалната дейност.

• Планиране, свързано с устройството на територията

Френската държава оказва широка намеса по отношение на пространственото планиране на устройството на територията. Националното планиране на икономическата дейност и на мащабните инфраструктурни дейности се появява на бял свят в края на Втората световна война, в контекста на възстановяването на Франция. Това планиране възприема формата на петгодишни национални планове, понякога допълвани от секторни планове: национални пътни планове, национални планове на високоскоростните железопътни връзки (1992г.), план на плавателните пътища. Това планиране се разпростира впоследствие и до създаването на университетска инфраструктура.

В резултат на социалното, икономическо и институционално развитие на страната (приключване на процеса по възстановяване, прилагане на децентрализацията), принципът на националния петгодишен план бе изоставен в началото на 90-те години. Държавата се насочи към по-гъвкава и адаптирана към потребностите национална форма на планиране. По този начин се стигна до появата на нови инструменти за планиране през последните десет години, в основните закони за устройството на територията (Законът за ориентирание на устройството и развитието на територията от 1995г. и Законът за ориентирание на устройството и устойчивото развитие на територията от 1999г.).

• Планове за предоставяне на колективни услуги:

Разработени през юни 1999г., планове за предоставяне на колективни услуги бяха приети през 2002г. Те определят насоките, с хоризонт 2020г., на структуроопределящите политики: висше образование и научно-изследователска дейност, култура, здравеопазване, информация и комуникация, енергетика, природни и селски зони, спорт.

Междуправителният комитет за подпомагане на развитието от 18 декември 2003г. прие нови насоки за национална транспортна политика, както и карти, където фигурират мащабни инфраструктурни проекти с хоризонт 2025г.

• Регионални планове за устройство и развитие на територията:

Разработени през февруари 1995г., регионалните планове за устройство и развитие на територията целят да се формулират в средносрочен план основните насоки на устойчиво развитие на териториите на регионално ниво. Те нямат нормативен обхват, но предназначението им е да захванат процеса на договаряне между държавата и региона.

Всеки регионален план за устройство и развитие на територията трябва да включва прогнозен анализ, харта за устройство и устойчиво развитие на територията на региона (където са представени дейности и програми, които трябва да бъдат приложени), както и картографски документи. Всеки план разглежда:

- ⇒ местонахождението на мащабни инфраструктури, инфраструктури и услуги от общ интерес,
- ⇒ развитие на икономически проекти,
- ⇒ хармонично развитие на градските, крайградските и селските територии, проектиране във времето и популяризиране на околната среда, местности, пейзажи и природното наследство,
- ⇒ възстановяване на опустошени територии,
- ⇒ отчитане на междурегионалното и, при необходимост, на трансграничното измерение.

Регионалният план за устройство и развитие на територията включва още един специфичен аспект, свързан с транспорта (регионален план за инфраструктури и транспорт), който предвижда планиране на инфраструктурите, но определя също така и организацията на регионалния транспорт, и по-специално на железопътния транспорт.

• Регионални планове за икономическо развитие:

Със закона за децентрализацията от 13 август 2004г., регионите могат експериментално за период от 5 години, да формулират стратегическите насоки, даващи възможност да се насърчи балансираното развитие на територията на региона, в регионален план за устройство и развитие на територията. Изготвен в съгласие с административно-териториалните единици на местно самоуправление и представителите на социалната и икономическа сфера, този план позволява на региона да предостави, в рамките на делегирано му от държавата правомощие, известни помощи на предприятията, до този момент, предоставяни им от държавата. Регионалният план за устройство и развитие на територията определя целите на този експеримент, както и финансовите средства, които ще бъдат използвани.

• Планиране на урбанистичната дейност:

Териториалните директиви за устройство се въвеждат през февруари 1995 г. Това са документи за местно планиране, изготвени от държавата, по нейна собствена инициатива или по инициатива на регионите, чието призвание е да се покрият стратегически територии, където съществуват проблеми, свързани с постигане на последователност от гледна точка на локализирането на големите инфраструктури (транспортни инфраструктури, колективни инфраструктури), или където съществува голямо демографско, поземлено и екологично напрежение (крайбрежни, планински зони, полюси на големите градски зони). Териториалните директиви за устройство трябва да направят обобщение на всички цели и насоки на държавата, на съответната територия, от гледна точка на устройство, като се стремят да постигнат равновесие между развитие и закрила. Те са изготвени от службите на държавата (префектурите координират операцията) в съгласие с местните партньори.

• Договорите за планиране между държавата и регионите:

Сред основните инструменти за прилагане на политиката за устройство на

територията, „договарянето“ или „политика на сключване на договор“, има своето предпочитано място. Създадено преди повече от тридесет години, това е ефективно средство за прилагане на проекти, изпълнявани на различно териториално ниво. Партньори (държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление) подписват договор, посредством който те се ангажират с постигането на общи цели, както и с дейности и средства, даващи възможност те да бъдат достигнати. Регионалното и местно развитие много често се представя обобщено със следната формулировка: „една територия, една стратегия, един договор“.

Договорите за планиране между държавата и региона се въвеждат със закона от 29 юли 1982г. в рамките на планирането на регионално ниво, постепенно придобило независимост по отношение на националните планове, които са изоставени в началото на 90-те години.

Договорите за планиране между държавата и региона дават възможност да се начертаят стратегическите приоритети за всеки един регион, като се въведе диалог между държавата и органа на местно самоуправление на региона - Регионалният съвет. Двете страни постигат съгласие относно програма за действие в областта на устройството и развитието на територията на региона:

- ⇒ структуриращи инфраструктури в области като транспорта и висшето образование,

- ⇒ но също така дейности, които посредством отражението си, изразяват стратегията на региона: подкрепа на икономически отрасли на регионално ниво в областта на промишлеността и земеделието, политика в полза на научно-изследователската дейност, здравеопазването, културата.

Подготовката на договор за планиране между държавата и региона е също така повод за определяне на финансиране, необходимо за реализирането на програмата. Финансовите ресурси, които отпуска държавата, се различават в зависимост от региона.

Генералните съвети (орган на местно самоуправление на департамента) и другите обединения (градове или структури за междубщинско сътрудничество), които отпускат финансови средства за реализацията на договори за планиране между държавата и региона, са участници в начинанието. Договорът, обаче, се подписва само от държавата и региона.

• Договори на ниво територии, обект на проекти:

Някои поколения договори за планиране между държавата и региона съдържат „териториален аспект“. Което означава, че се предвижда финансиране в подкрепа на проекти, реализирани от инфрарегионални територии, основно агломерации, провинции, регионални природни паркове и мрежи от градове. Тези територии се наричат още „територии, обект на проекти“.

• Договори на ниво агломерация:

Този договор отразява глобалния проект за развитие на една агломерация от повече от 50 000 жители. Той трябва да бъде насочен напред в бъдещето (период от 20 години), стратегически и да отчита взаимоотношенията със съседните агломерации. Освен „класическите“ политики в областта на транспорта, образованието, икономическото развитие и т.н., договорът на ниво агломерация може също така да включва договор на градско ниво, който представлява неговия аспект „социално и териториално сближаване“.

За да се сключи договор, общините от една агломерация трябва да бъдат обединени в рамките на градски междуобщински структури за сътрудничество: общност на агломерацията или градска общност. Именно тяхна е задачата да изготвят проект за развитие и да подпишат договор с държавата, региона, дори с ангажирания департамент.

Така нареченият „териториален аспект“ се ползва с финансови средства, отпуснати от държавата: кредити, обект на договори с различните министерства и специални пера в Националния фонд за устройство и развитие на територията.

Глава 2

Оперативен мениджмънт на публични политики и проекти

2-1- Първоизточник: управление на изпълнението в частния сектор

2-2- Специфични особености на публичния стратегически мениджмънт в сравнение с частния

2-3- Публичен стратегически мениджмънт: национални различия и общи елементи

2-4- Съвместен публичен целеви мениджмънт

2-5- Стратегически мениджмънт на административни звена

Заклучение – Реформи, промени, добри практики: скептицизъм и прагматизъм

2-1- Първоизточник: управление на изпълнението в частния сектор

Публичният стратегически мениджмънт води началото си от множество трудове, посветени на управлението на изпълнението в частните предприятия.

Основните характеристики на управлението на изпълнението в частния сектор и **главните трудности** са изложени накратко от Привилегирания институт за развитие и персонал (Лондон):

“ Реализирано напълно, управлението на изпълнението е глобален процес, който обединява много от елементите, върху които се изгражда успешната практика за управление на хора, включвайки в частност обучение и развитие. Но именно поради тази причина, това е един сложен процес, който може да остане погрешно разбран”.

• Какво е управление на изпълнението?

В текста¹⁰, на базата на който е разработен настоящия документ, Армстронг и Барон определят управлението на изпълнението като „процес, който допринася за ефективното управление на хора и екипи, с цел постигане на високи нива на организационна ефективност. Като такъв, той установява споделено разбиране за това, какво трябва да се постигне, както и подход за управление и развитие на хора, които ще гарантират постигането на резултатите“. Авторите изтъкват, че това е „стратегия, която се отнася до всяка дейност на дадена организация, определена в контекста на своите политики за човешки ресурси, култура, стил и комуникационни системи. Същността на стратегията зависи от организационния контекст и може да варира от организация до организация“.

С други думи, управлението на изпълнението трябва да бъде:

⇒ **Стратегическо** - отнася се за по-обширни въпроси и по-дългосрочни цели.

⇒ **Интегрирано** - трябва да свързва различни аспекти на бизнеса, управле-

¹⁰ Армстронг, М. и Барон, А. (2004) *Управление на изпълнението в действие*. Лондон: Привилегирован институт за развитие и персонал.

нието на отделни лица и екипи.

То трябва да включва:

⇒ **Подобряване на резултатността** - в цялата организация, чрез подобряване на ефективността от работата на отделната личност или екип

⇒ **Развитие** - ако няма непрекъснато развитие на отделните личности и екипи, резултатността няма да се подобри

⇒ **Управление на поведението** - да се гарантира насърчаване на хората да се държат по начин, който позволява и подпомага развитието на по-добри работни взаимоотношения.

Армстронг и Барон подчертават, че в най-добрия случай, управлението на изпълнението е инструмент, който гарантира, че мениджърите управляват ефективно, както и това, че хората и екипите, които те управляват:

⇒ знаят и разбират какво се очаква от тях

⇒ имат уменията и възможността да постигнат тези очаквания

⇒ са подкрепени от организацията да развият капацитета си, за да отговорят на тези очаквания, дава им се обратна връзка за тяхното представяне

⇒ имат възможност да обсъждат и да допринасят за изпълнението на индивидуалните и групови цели и задачи.

Става въпрос също така да се гарантира, че самите мениджъри са наясно с ефекта от тяхното собствено поведение върху хората, които ръководят, и че са насърчавани да откриват и развиват положителни поведения.

И така, управлението на изпълнението има за цел установяването на една **култура**, в която личностите и групите поемат отговорност за постоянното подобряване на бизнес процесите и на своите собствени умения, поведение и принос. То цели **споделяне** на очаквания. Мениджърите могат да изяснят какво очакват да се направи от служителите и екипите, като от своя страна служителите и екипите могат да споделят своите очаквания за това, как трябва да бъдат ръководени и какво им е необходимо, за да си вършат работата. Оттук следва, че управлението на изпълнението се отнася до **взаимоотношенията** и до подобряване на качеството на тези взаимоотношения, между мениджъри и служители, между мениджъри и екипи, между членовете на екипите и т.н. и затова е съвместен процес. То включва също така и **планиране**: дефиниране на очакванията, изразени като цели и бизнес планове, и **измерване**: една стара поговорка казва, че „ако не можете да го измерите, няма да можете да го управлявате“. То следва да се прилага за **всички служители**, не само за мениджърите, но и за **екипите**, както и за членовете в тях. Това е непрекъснат процес, а не еднократно събитие. И не на последно място, това е цялостен процес и трябва да обхваща всеки аспект на работа на организацията.

• Как действа управлението на изпълнението?

Тъй като управлението на изпълнението е (или би трябвало да бъде) широко разпространено, то се нуждае от структури, които да го подкрепят. Те трябва да осигуряват рамка, която да помага на хората да работят, и да им дава възможност да помогнат на други да работят. Но това не трябва да бъде строга система; трябва да има разумна степен на гъвкавост, за да даде на служителите свободата да работят.

Управлението на изпълнението е процес, а не събитие. То действа като непрекъснат цикъл.

Корпоративните стратегически цели предоставят отправната точка за определяне на целите по професии и по отдели, следвани от споразумения за изпълнение и развитие, които водят до съставянето на планове между служителите и мениджърите, с постоянно наблюдение и обратна връзка, предмет на периодични прегледи.

• Инструменти на управлението на изпълнението

Тъй като е невъзможно да се навлезе в подробности за всеки един от инструментите, използвани от управлението на изпълнението, то в следващите редове са представени основните характеристики.

• Преглед на резултатността и развитието

Много организации, които не притежават системи за управление на изпълнението, изработват „оценки“, в които мениджърът на даден служител редовно (обикновено веднъж годишно) записва постигнатите резултати, потенциала и нуждите от развитие на процес „отгоре-надолу“.

Може да се спори дали възприетите дефекти на системите за оценка са довели до развитие на по-обобщени концепции за управлението на изпълнението (преките ръководители ги смятат за неподходящи, считайки, че попълването на формуляри е за задоволяване потребностите на служителите, а не като нормален процес на управление на изпълнението). Въпреки това, организациите със системи за управление на изпълнението, трябва да предоставят на тези, които участват в тях, възможността за осмисляне на предишните постигнати резултати, като основа за нови планове за развитие и усъвършенстване, докато прегледът на изпълнението и развитието (обърнете внимание на терминологията, не става въпрос за оценка) предоставят тази възможност. Срещата трябва да бъде конструктивна, като могат да бъдат използвани различни техники за провеждане на възможно по-отворени, свободни и честни срещи, на които прегледът трябва да заема по-голямата част от разговора.

• Обучение и развитие

Развитието на служителите е главната насока за подобряване на изпълнението им, следвана от повечето организации, което от своя страна изисква разбиране на процесите и техниките на организационното, екипното и индивидуално обучение. Прегледите на изпълнението могат да бъдат разглеждани като обучаващи събития, в които служителите се насърчават да помислят за това как и по какъв начин искат да се развият. Това може да доведе до създаване на индивидуален план за развитие, определящ действията, които те трябва да предприемат (с помощта на другите, не само на техните мениджъри), за да се развият. За да се разграничи индивидуалното развитие от срещите за преглед на изпълнението и заплащането, разговорите за развитие могат да се провеждат по различно време, например на една година от постъпването в организацията.

Поставянето на акцента върху управлението на таланта също означава, че много организации преразглеждат управлението на изпълнението, за да го

свържат с необходимостта от идентифициране, отглеждане и задържане на таланти. Програмите за развитие отразяват нуждата от последователни планове и желанието да се насърчат лидерските умения. Въпреки това, прекаленото наблягане върху управлението на таланта може да бъде вредно за цялостните потребности от развитие и трябва да се положат всички усилия, за да се гарантира, че развитието е всеобхватно, достъпно и фокусирано върху развитието на организационни способности.

- Наставничество

Наставничеството е важен инструмент в обучението и развитието. То цели развитие на личностните умения и познания, така че резултатността от тяхната работа да се увеличи, водейки към постигането на целите на организацията. Наставничеството става все по-важна отговорност на преките ръководители. То може да стане част от срещите за преглед на плана, но също така е много важно да се осъществява през цялата година. За някои мениджъри наставничеството може да е естествен процес, но за други - не – и тогава е необходимо допълнително обучение за подобряване на техните умения.

- Цели и стандарти за изпълнение

Целите (някои организации предпочитат да използват термина „задачи“) описват нещата, които трябва да се изпълнят от служителите, отделните звена и организациите за определен период от време. Те могат да бъдат определени като цели, които трябва да се достигнат (като продажбите) или задачи, които трябва да се изпълнят за определено време. Те могат да бъдат свързани с работата, да се отнасят до резултати, които трябва да бъдат постигнати или да са лични, под формата на цели за развитие на служителите. Целите трябва да са определени и съгласувани. Те се отнасят към общата цел на работата и определят областите на изпълнението – всеки аспект на работата, който допринася за постигането на общата цел. Цели трябва да се поставят за всяка област на изпълнението, например „увеличаване на продажбите с X процента“, „намаляване на загубите с Y процента“.

Общи цели са стандартите за изпълнение. Те се използват, когато не може да се поставят цели за определено време или когато целта е продължителна във времето и не се променя значително от един разглеждан период до следващия и е важна част от работата. Стандартите трябва да се определят в количествени измерители, ако е възможно, например, време за отговор на запитване или достигане на определени стандарти за точност.

- Умения и компетенции

Някои организации, но в никакъв случай не всички, използват уменията и компетенциите като част от управлението на изпълнението. Уменията отразяват какво е необходимо хората да могат да правят, за да си свършат работата добре (публикуваните описания в Националните професионални квалификации са пример за умения). Компетенциите (по-точно „поведенческите компетенции“) определят рамките на поведението, които стоят зад компетентното представяне. Независимо от това, че умението за общуване не помага да се

направи разграничение, за да се представим добре, е необходимо едновременно да можем да извършим работата на технически компетентно ниво и да имаме поведението, които да подсилват тези технически умения. Ясен пример за това е поведението на хирург, който трябва да има добри обноски, за да може да общува с колегите си, в допълнение към хирургическите си умения. Има различни техники за измерване на уменията (някои организации предпочитат да използват „способности“) и след като веднъж се направи анализ, той става инструмент за измерване на изпълнението и разбира се, за осигуряване на дейности за развитие, за да се помогне на хората да постигнат необходимите стандарти.

- Измерване

За да се подобри изпълнението, трябва да знаем каква е то в момента. Измерването осигурява основата за обезпечаване и генериране на обратна връзка, и по този начин може да изгради платформа за по-нататъшен успех или да определи момента, в който нещата не вървят добре и да бъдат предприети съответни коригиращи действия. Но какво да се измерва? Измерването на неподходящи неща, поради това, че са по-лесни за измерване, може да доведе до лоша репутация на цялата система за управление на изпълнението. Използването на прекалено много мерки може да изкриви резултатите. За измерване на изпълнението се използват постигането на целите, нивата на компетентност, стандартите на изпълнение и резултатите от работата, но акцентът варира според категорията на служителите - например, старши мениджър ще се измерва главно чрез постигането на поставените цели, а работник в производството главно чрез постигане на конкретни резултати. Все повече организации използват по-сложни техники за измерване, като оценки на задачите с различни тежести или възвращаемост на инвестициите. Индивидуалното и екипното представяне трябва да могат да се свържат по разбираем начин с изпълнението на организацията, като има различни подходи за постигането на това. Те включват „оценки с различни тежести“, набор от показатели, които гледат на бизнеса от клиентска, вътрешнофирмена, учебна и финансова перспектива; Използваните показатели зависят от организацията; например, организациите от публичния сектор най-вероятно използват различни показатели от частните компании.

- Заплащане

Управлението на изпълнението е често свързано със **заплащане в зависимост от изпълнението**, въпреки че това не означава, че всички организации, които използват управление на изпълнението имат и заплащане, свързано с изпълнението. Независимо от това, то е важен елемент от много схеми за управление на изпълнението, тъй като се смята за мотивиращ фактор. То следва да носи посланието, че изпълнението и уменията са важни и че е честно хората да се възнаграждават спрямо тяхното изпълнение, принос или умения. Други обаче смятат, че има други фактори, които са по-важни за мотивацията от заплащането в зависимост от изпълнението; че обикновено мотивацията се основава на **субективната оценка на изпълнението, че тя потиска работата в екип заради индивидуалистичния си характер, и че**

води до преследване на постигането на финансови резултати в кратък срок или т.нар. „шортърмизъм“ („short-termism“ - от англ. short-term – кратък срок, б.пр.).

Алтернатива на заплащането, свързано с изпълнението е **заплащането в зависимост от уменията**, което осигурява нарастване на заплащането, свързано с нивото на придобитите умения от служителите, като се използват профил или рамка на компетентност. **Тук трудността е да се измерят уменията**, някои организации използват смесица от заплащане в зависимост от изпълнението и заплащане в зависимост от уменията. Други възможни системи за заплащане са системи, в зависимост от изпълнението на екипа, един вид заплащане според изпълнението за екипи; и заплащане, в зависимост от приноса, което означава да се плаща за постигнати резултати, плюс умения, както и за предишна резултатност и бъдещи успехи.

Изпълнението може да се използва за определяне на всички или на някои аспекти от заплащането. В много случаи, само някои неконсолидирани бонусни възнаграждения са свързани с изпълнението, което може да се отрази на организационната, екипна и индивидуална резултатност, докато увеличението на заплатата е свързано с услугите, пазарните дялове и нивата на заплащане.

Много организации считат, че когато управлението на изпълнението е свързано със заплащането, качеството на дискусиите относно изпълнението неизбежно ще се влоши.

- Екипи

Работата в екип е станала важна част от живота в много организации, където ако екипите са постоянни или за изпълнение на дългосрочни проекти, измерването би могло да се осъществява на база екипното изпълнение. Основно ще бъдат засегнати производителността, нива от дейности (например: бързина на обслужване), клиентско обслужване и удовлетвореност, както и финансовите резултати. Всъщност, екипните критерии не са много по-различни от индивидуалните, като разбира се участниците в екипа трябва да се споразумеят за техните цели и да получат обратна връзка по същия начин, както биха я получили ако не са част от даден екип. Други членове на екипа могат да помогнат в постигането на това в процеса на прегледа на изпълнението.

- 360 градуса обратна връзка

През 90-те години, въпреки че не се използваше широко, все повече се говореше за 360 градусовата обратна връзка. Тя се състои от генерирани, от редица източници, данни за изпълнението, които могат да включват човека, който е оценявал индивидуални отчети, хората, които му докладват, помощник-експерти (колеги от екипа или други от организацията), както вътрешни и външни клиенти. Тя може да включва и самооценка. 360 градусовата обратна връзка е използвана основно като част от самостоятелното развитие или като част от програмата за развитие на управлението и има за цел ангажирането на по-широк кръг от хора, с по-малко предубеждения, отколкото оценката да се изготвя от едно лице.

- Решаване на проблеми, свързани с изпълнението

Управление на изпълнението е положителен процес и добра система, която ще създаде култура, в която успехът е високо ценен. Въпреки това, **лошото изпълнение ще продължи да съществува. Това може да се дължи на неадекватно управление, лош мениджмънт или сгрешена система на работа**, и ако това е така могат да бъдат задействани защитни механизми (често включващи обучение и развитие). **Но хората могат да не постигат задоволителни резултати** и подобрене би могло да бъде постигнато чрез постоянна обратна връзка и съвместна дискусия между тях и техните ръководители, включваща анализ и идентифициране на проблема, установяване на причините за възникването му, както и решение и съгласуване на действията, които трябва да се предприемат. **Ако всичко това не даде резултат, трябва да се предприемат дисциплинарни мерки, както е във всяка една организация.**

Управлението на изпълнението е трудно приложимо. Проучванията показват, че служителите и ръководителите в организации със системи за управление на изпълнението близки то тази, особено в нейния акцент върху личностното развитие, **често предизвикват враждебност, въпреки скалата на резултатност. Схемите могат да бъдат прекалено подробни и да изискват дълго попълване, както би могло да има и липса на добри определения на това какво се разбира под изпълнение и как да се постигне. Схемите могат да са по-неуспешни, отколкото изглеждат и заради липсата на обучение, особено в началото.**

Ключът към успешното въвеждане и прилагане на управлението на изпълнението е:

- ⇒ да е ясно какво се разбира под изпълнение
- ⇒ да се разбира каква е организацията сега и каква трябва да бъде нейната „култура по отношение на изпълнението“
- ⇒ да се фокусира върху това как отделният служител ще се възползва и ще играе своята роля в целия процес
- ⇒ да се разбира, че това е един инструмент за преките ръководители и неговия успех ще зависи от способността им да го използват ефективно.

2-2- Специфични особености на публичния стратегически мениджмънт в сравнение с частния

а- По-сложни стратегически цели

Във всяка политика или всеки важен проект трябва да се съчетават :

- ⇒ **Цели на нацията.** Например, сигурност в енергоснабдяването.
- ⇒ **Цели на държавата.** Например, възползване от проекта за подобряване на инженеринговия капацитет на действащите лица в публичния сектор и техните компетенции.
- ⇒ **Цели, свързани със социално – икономическата ефикасност.** Каква е, от гледна точка на гражданите, очакваната полза от дейността на държавата за него и за останалите граждани, свързана с промените в икономическо, социално, екологично и здравно отношение.

⇒ **Цели, свързани с качеството на услугите.** В какво се състои подобрението на предоставената услуга от гледна точка на потребителя?

⇒ **Цели, свързани с ефективността на управлението.** Каква по-голяма производителност на труда трябва да очаква данъкоплатеца при така използваните средства (дейността на административните структури се съпоставя с използваните ресурси)?

6 - Сложност, надвишаваща ограниченията

Формулиране		Прилагане	Контрол и пренасочване
Анализ и планиране	Операционализиране	Формулиране	Формулиране
1) Законови ограничения относно избора на крайните цели 2) Ограничения, наложени от външни действащи лица 3) Ограничения, свързани с политическата рационалност на ръководителите	1) Ограничения, свързани с използването на ресурсите 2) Ограничения, свързани с политическата рационалност	Ограничения, свързани със системите на възнаграждение, заплащане и санкция	1) Ограничения, свързани с понятието изпълнение или обществено отражение на публичната дейност 2) Ограничения, свързани с отсъствието на система за измерване на разходите
1) Липса на свобода при вземане на стратегически решения 2) Външен натиск, променящи се и разнообразни цели 3) Привилегирова се краткосрочния период	1) Липса на гъвкавост относно рационалното предназначение на човешките и финансови ресурси 2) Трудност при трансформирането на неясните цели в количествени оперативни подцели	Трудност при ориентиране и мотивиране на индивидите към достигане на оперативните цели	1) Трудности при определяне на критерии за изпълнение 2) Трудности при определяне на критерии за измерване на изпълнението 3) Трудност при преценка на реализацията на стратегическите цели

в - Различия в понятието „изпълнение“

Предвиджан срок	Понятие изпълнение	
	частен сектор	публичен сектор
3-5 години	Обща полза и растеж на капитала	Общо изпълнение на програмите в зависимост от подобряването на общите обществени условия
1-3 години	Успех на специфични пазари и печалба	Успех на специфичните програми и удовлетворяване на съответните групи население
0-1 година	Оперативна ефикасност Мотивиране на служителите Бюджетен контрол Управление на производството	Оперативна ефикасност Самочувствие на държавните служители Бюджетен контрол Управление на проектите

г - По-голяма сложност на управлението в публичния сектор, отколкото в частния

⇒ Всички граждани са засегнати в една или друга степен. Прилаганите стратегии се отличават с нестабилност и могат да бъдат поставени под въпрос с появата на нови действащи лица.

⇒ Политици и администрация трябва да осъществяват активна съвместна работа, свързана с:

⇒ Разгръщане на стратегия (реализиране на проекти)

⇒ Осигуряване на финансиране

⇒ Публични политики и стратегии, резултат на компромис

⇒ Политическата рационалност е по-скоро краткосрочна и изисква видими инвестиции. Тя не позволява нито йерархизация, нито максимизация на ресурсите.

⇒ Ограниченията, свързани със сроковете, са различни от тези отнасящи се до пазара – политическите срокове са свързани с избори.

⇒ Рамките на действие на публичните организации са доста по-малко гъвкави от тези в частния сектор:

- Правната рамка е строга, както по отношение на задачите, така и по отношение на ресурсите (и тяхното разпределение)

- Организационната структура и системите за управление са ограничени, както от изискванията по отношение на околната среда, така и от по-малкото свобода, с която те разполагат при избора на общите цели и стратегии.

- Възлагането на задачите и отговорностите е регламентирано, което често е пречка за иновации и поемане на риск и води до скованост в мениджърското поведение. Мениджърите не могат да управляват напълно нито броя на работните места и назначенията, нито бюджета и предназначението на ресурсите.

- Дейността на организациите зависи от публичните политики.

Като цяло, макар че управлението на изпълнението в частния сектор е първоизточник на публичния стратегически мениджмънт, последният се отличава с по-различна сложност:

⇒ Сложност на структурите

⇒ Сложност в протичането на процесите

В замяна на това, доста оперативни инструменти на управлението в частния сектор са пренесени в управлението на публичния сектор.

2-3- Публичен стратегически мениджмънт: национални различия и общи елементи.

а) Националните културни традиции, които са различни в Европа, налагат, по принцип, различни начини на публичен мениджмънт.

Сред културните особености можем да цитираме например френската традиция за формално равенство, стигащо до обезличаване в отношенията, както и до пълното отхвърляне на междуличностните конфронтации. А според англо-саксонската традиция, управлението означава преди всичко създаване на динамична културна среда, носеща полза за всеки служещ в даден екип, независимо от това дали е малък или голям.

Освен това, макар че използваните методи далеч не са идентични в отделните страни, то големите различия са в избраните приоритети. Така, някои страни са подходили в публичния мениджмънт като го сравняват (дори асимилират) с частния, други са поставили акцента върху национални приоритети, като борба с корупцията, финансова стабилност и др., а трети прилагат т.нар. „секторен“ подход в съответния местен контекст, свързан с действията на доминиращите лобита, каквито са социалните партньори. Предвид множеството съществуващи ситуации, европейският модел на публичен мениджмънт все още е далеч от това да бъде реалност. Освен това, трябва да бъде отчетен и фактът, че публичният мениджмънт почива върху предположения и зависи в голяма степен от параметри, като мащабност на разглежданите структури, секторите на интервенция, процеса на вземане на решение и т.н.

Но каквито и да са различията между отделните държави, забелязва се една всеобща тенденция: чрез приобщаването на публичните лица към една обща култура на управление, публичният мениджмънт е все повече признат като обединяващ елемент в ЕС.

б) Според едно широко възприето схващане в Европа, публичният мениджмънт представлява „мениджмънт на административните структури“. Тази концепция е по-скоро насочена към вътрешността на организацията. Тя води до следната дефиниция: „Публичният мениджмънт в Европа може да бъде разглеждан като осъществяване на съвкупност от процеси на организация, управление и контрол на публичните структури, с цел подобряване на тяхната ефикасност и ефективност в контекста на техните компетенции“.

Като цяло, съществува воля за скъсване с бившата йерархична организация и за засилване автономията и участието. И ако някои решително се впуснаха в изпълнение на този подход, то други предприеха това по-предпазливо, като акцентираха на първо време единствено върху това, което им се струваше приоритетно.

В някои случаи тези постъпки останаха на експериментален етап, въпреки официално изразената воля за систематизиране. Но в много други ситуации, те позволиха да се дефинират отново задачите на публичния сектор и да се създадат условия за диалог, който вече е изключително наложителен.

2-4- Съвместен целеви мениджмънт¹¹

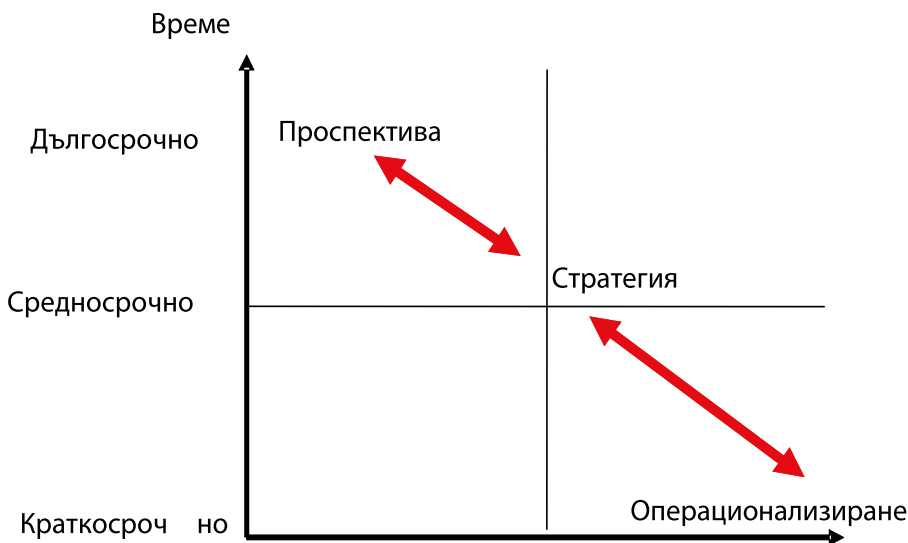
а - Прогнозиране

Мениджърският подход почива върху усилия за стратегическа перспектива с цел резултатите от прогнозата да бъдат в услуга на прилаганата стратегия и цялостната дейност. Обикновено, тук се поставят пет основни въпроса:

Q1 : Какво може да се случи?	=	Изследователска перспектива
Q2 : Какво мога да направя?	=	Нормативна перспектива
Q3 : Какво ще направя?	=	Стратегия (Решение)
Q4 : Как ще го направя?	=	Стратегия (Средства)
И през цялото време:		
Q0 : Кой съм аз?	=	Ценности, правомощия, причина за съществуване (авто)диагностика

Дейност по прогнозиране

Връзка между прогнози, стратегия, изпълнение



Тя се провежда с цел:

- ⇒ Определяне на основните тенденции
- ⇒ Улавяне на сигнали за слабост и за поява на нови фактори
- ⇒ Идентифициране на факти, предполагащи бъдещо развитие или прекъсване

¹¹Използваните в тази глава диапозитиви в по-голямата си част са предоставени от експертите Стефан Леа и Жак Сковрон.

Една „тенденция“ показва развитието във времето на даден обект (тематичен, проблематичен или целеви). Тя се улавя благодарение на един ретроспективен подход (към миналото), на анализ на настоящето и проучвателно-перспективен (към бъдещето), т.е. екстраполация на тенденция-прогноза или чрез нормативен подход (ако направим дадено нещо днес, какво ще бъде неговото отражение утре и в други ден?). Една тенденция може да бъде краткосрочна (1-2 г.), средносрочна (3-5 г.) и дългосрочна (повече от 5 г.).

Съществуват фактори, които могат да променят очертаните перспективи по пътя на екстраполиране. Те могат да имат различно отражение в зависимост от това дали са в началото и в края на своето действие.

Следователно трябва да се търсят:

- Нововъзникнали фактори: „преждевременни знаци за тревога“; „сигнали за слабост“, които могат да променят ситуацията.

- Фактори, водещи до прекъсване или до силно отклонение на дадена тенденция (предвидими в една или друга степен).

- Фактори, водещи до евентуално блокиране:

- Елементи, представляващи пречка, „спирачка“, съпротивление (спрямо промените), задръжки или прояви на силно напрежение, които ограничават възможностите за предприемане на инициативи, иновации, инициране и ръководене на проекти

- Рискове от блокиране, породени от действията на различните действащи лица

- „Регулационни“ фактори:

Това са насоки на действие с цел да се поощряват някои нововъзникнали явления или прекъсвания, да се прекрати съществуващото напрежение или блокаж, в търсене на желаното бъдеще.

6 - Диагностика на настоящото положение

Стратегическите обсъждания се основават на **диагностика на настоящото положение**. Установяването на една диагностика изисква предприемане на следните действия:

⇒ Изясняване на въпроса „кой съм аз?“

⇒ Обобщено представяне на миналото и настоящо развитие на територията (важни тенденции, прекъсвания, нововъзникнали явления)

⇒ Установяване на трансверсалните аспекти на това развитие: междусекторно; междутериториално

⇒ Показване действията на действащите лица (функциониране на партньорство, степен на участие на населението)

⇒ Идентифициране силните и слабите страни на територията по отношение на определените приоритети (възможности, заплахи)

⇒ Изготвяне на първоначален отчет за приложената стратегия в отговор на проблемите (успех, провал, защо?)

Основните инструменти на диагностиката са следните.

Преди всичко, това е **резултатът от оценката на въздействието и от оценките, отнасящи се до предходни действия** (проекти или политики).

Анализ на заинтересованите страни:

Заинтересована страна е всяко лице, група или институция, която проявява интерес към даден проект (приоритет или проблем) и може да повлияе на неговото протичане и на последиците от него (резултати, въздействие). Това е всяко лице, което може да засегне или да бъде засегнато от даден проект.

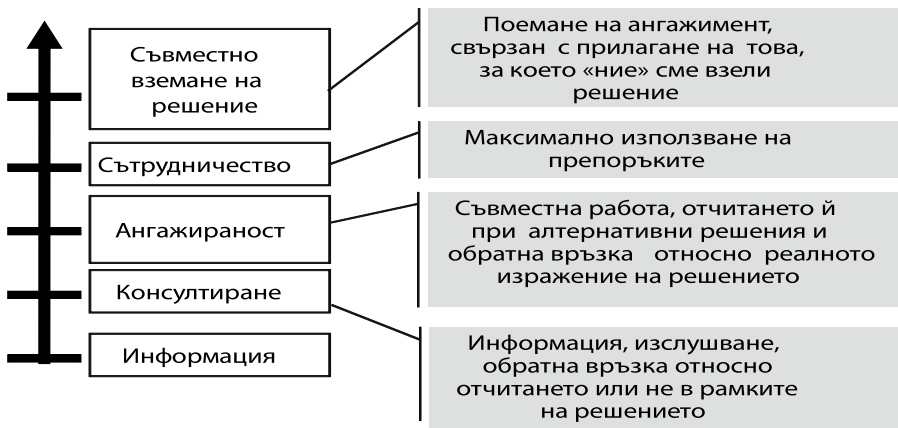
Анализът на заинтересованите страни се състои в идентифициране на тези от тях, които имат ключова роля по даден проект, в оценка на техните цели и интереси и дали последните могат да се отразят на жизнеспособността на проекта.

Защо трябва да се пристъпва към такъв анализ? Защото множеството стратегически решения се провалят или се изпълняват частично, като се постигат незадоволителни резултати, както и поради това че вземащите решение не отдават достатъчно внимание на заинтересованите страни с ключова роля при изготвянето и изпълнението на дадено решение.

Заинтересованите страни могат да имат най-различни интереси по отношение на проблемите, които проектът ще трябва да реши. Между тях може да съществуват потенциални конфликти на интереси. Възможно е да се създадат коалиции в подкрепа или против проекта.

При това положение, полезно е да се направи оценка на присъщото за всяка заинтересована страна участие:

Каква степен на участие на заинтересованите страни?



Заинтересованите страни са експертите, населението, избраните лица на всички нива, както и останалите мениджъри от публичния сектор. Те представляват една система от постоянно взаимодействие, която се преустройва и има нова конфигурация за всеки проект.

Мениджърът от публичния сектор допринася за цялостната съгласуваност на тази „система“ от заинтересовани страни:

⇒ Мениджърът инициира и улеснява публичното участие по време на целия процес на разработване на публичната политика

⇒ Мениджърът е този, който обединява политическите приоритети на избраните лица, техническите познания на експертите, познанията от местно значение, представени чрез публично участие

Мениджърът от публичния сектор се е превърнал в един всеобхватен и вземащ решения стратег:

⇒ Той не е само стратегическо лице по планиране и стратегически мениджмънт

⇒ Той е гарант за колективно мобилизиране, извършено по най-демократичен начин

⇒ Той счита, че информацията е сила, тъй като позволява да се улесни участието и дейността на гражданите

⇒ Той има грижата да бъде разбран от всички, за да може да изпълни тази роля в подкрепа на избраните лица.

Мениджърът трябва да развие комуникационни умения, позволяващи сътрудничество.

Диагностика SWOT

Анализът SWOT или матрицата SWOT, от английски Strengths (силни страни), Weaknesses (слаби страни), Opportunities (възможности), Threats (заплахи), се състои в осъществяване на две диагнози:

- **Външна диагностика**, която идентифицира съществуващите възможности и заплахи в околната среда. Същите могат да бъдат определени с помощта на серия от модели за стратегически анализ, като модела PESTEL, моделът на 5-те сили на конкуренцията или пък чрез анализ на различни сценарии. Може да става въпрос например, за поява на нова технология, за въвеждане на нова нормативно-правна уредба, за откриване на нови пазари и т.н.

- **Вътрешна диагностика**, която идентифицира силните и слабите страни на стратегическата област на действие. Същите могат да бъдат определени с помощта на серия от модели за стратегически анализ или анализ на „културната тъкан“. Може да става дума например за технологичен портфейл, за

географско присъствие, за партньорска мрежа, за правителствена структура и пр.

АНАЛИЗ СИЛНИ СТРАНИ -СЛАБИ СТРАНИ -ВЪЗМОЖНОСТИ -ЗАПЛАХИ

	Положителни фактори	Отрицателни фактори
Вътрешни фактори (относителен пряк контрол)	СИЛНИ СТРАНИ Компетентности, умения, ресурси ■ ■	СЛАБИ СТРАНИ Липса на компетентности, умения, ресурси ■ ■
Външни фактори (липса на пряк контрол)	ВЪЗМОЖНОСТИ Обстоятелства, при които могат да бъдат предприети положителни инициативи с цел подобряване на ситуацията ■ ■	ЗАПЛАХИ Обстоятелства, които ще доведат до значимо влошаване на ситуацията, в която сме, ако не се предприемат мерки за противодействие ■ ■

Полезно ще бъде сравнението между :

- Възприемането на силните и слабите страни от самата административно-териториална единица
- Възприемането на силните и слабите страни на административно-териториалната единица от потребителите и от другите заинтересовани страни.

Противопоставянето на резултатите от външната и вътрешната диагностика позволява формулиране на стратегически решения и в това се състои интересът към SWOT анализа.

Тук основните въпроси, които трябва да си зададем, могат да бъдат обобщени както следва:

Да градим върху силните страни:

- ⇒ Кои са нашите предимства?
- ⇒ Какво правим добре?
- ⇒ Какви подходящи ресурси можем да мобилизираме?
- ⇒ Какви силни страни виждат у нас други действащи лица?

Да премахнем слабите страни

- ⇒ Какво можем да подобрим?
- ⇒ Какво правим зле?
- ⇒ Какво трябва да избягваме да правим?
- ⇒ Какви слаби страни виждат у нас други действащи лица?

Да използваме възможностите

- ⇒ Къде са възможностите, които ни се предлагат?
- ⇒ Какви интересни тенденции сме забелязали?
- ⇒ Какви нови възможности се откриват след анализ на силните ни страни
- ⇒ Как да премахнем някои констатирани слабости или да променим схващането за тях

Да намалим заплахите

- ⇒ На какви препятствия се натъкваме?
- ⇒ Какво правят другите действащи лица?
- ⇒ Променят ли се характеристиките на нашата дейност?
- ⇒ Развитието на обстановката представлява ли заплаха за нас?
- ⇒ Някои наши слаби страни представляват ли заплаха за нашата дейност?

Определяне на най-важните цели и приоритети

„Заложена цел“ е това, което може да се загуби или спечели от едно начинание, състезание или конкурс (залог при битка, залог при игра). Това е също така и един стимул за действие. Целта е да бъдат уточнени настоящите и бъдещи основни въпроси, т.е. стратегическите приоритети. Методът почива върху SWOT анализа, извършен по установената в диагностиката тематика.

Идентифициране на „ключовите променливи величини“

Една „променлива“ представлява съвкупност от действия, прояви на поведение и представяне, които оказват влияние върху развитието на даден приоритет. Някои променливи са в една или друга степен движеща сила, повече или по-малко значими и контролируеми. Тук ще разгледаме тези, върху които ръководителят от публичния сектор би могъл да има влияние.

Целта е да се уточнят „променливите“ с ключова роля, които влияят върху стратегическите цели.

Методът почива върху определяне на действията, прояви на поведение и представяне, върху които може да се въздейства (лостове на действие) в благоприятна посока. Целесъобразно е те да бъдат класирани в зависимост от тяхното значение за проекта и от възможността за контрол над тях от страна на вземащия решение.

в- Сценарии

Изработването на сценарий е често използван педагогически метод за „симулация“ на възможно развитие. Сценарият представя едно бъдещо развитие на дадена организация или територия. Това са допустими провокиращи „истории“, които се основават на хипотези, а не на предвиждания. Сценарият ни кара да разсъждаваме върху динамиката на обкръжаващата среда, с нейните възможности и заплахи, представляващи предизвикателства, на които трябва да има отговор стратегическото решение. С други думи, какво е мястото и какви трябва да бъдат действията на организациите в бъдеще?

Сценарият е едновременно една визия за проекта, негова картина. Той е и картина на организацията и на територията, където проектът ще бъде осъществен и пътят, по който това ще стане.

Често се изработват два или три алтернативни, контрастни сценария:

- ⇒ Един проучвателен сценарий: до какво може да доведе, след определен

период от време, дадена тенденция или определена съвкупност от събития?

⇒ Един нормативен сценарий: коя тенденция или определена съвкупност от събития ще позволи да се постигне дадена бъдеща цел (постигане на предварително фиксирана норма).

⇒ Един сценарий наречен „по течението“ (разкриващ тенденция)

Методът за изработване на сценарии почива върху „игра“ на хипотези/променливи величини:

⇒ Хипотеза (X1) за запазване на актуална тенденция

⇒ Хипотези (X2 и X3) за развитие на тази тенденция (волунтаристични хипотези, при които се предвижда дори засилен контрол на ситуацията):

- Положителна/отрицателна хипотеза
- Хипотези за прекъсване, новости, блокаж, регулиране

Всеки сценарий е построен върху взаимно съвместими хипотези, като се отдава най-значителен дял на ключовите променливи, с най-голяма движеща сила.

Най-често се изработват един сценарий „по течението“ + два алтернативни (контрастни) сценария.

Написването на сценария не означава на всяка цена написване на един добре построен разказ, а по-скоро кратко описание на бъдещето. По-важен е разговорът около разработването на сценариите, отколкото самите сценарии.

Инструментите и подготовката на сценариите улесняват формулирането на целите.

г- Цели

Цел, това е измеримият резултат, който трябва да бъде постигнат от даден отговорен служител или звено в определен срок, при използване на адекватни средства.

Контрапример	Пример
«Подобряване на качеството и позитивната насоченост на публичните отношения»	«Свеждане на срока за обработка на тази преписка до три седмици»
В най-добрия случай, това е пожелание В най-лошия, заклинание	Това е оперативна цел, тъй като подлежи на оценка и има количествено измерение

Разграничаваме пет големи категории цели:

⇒ **Количествени цели** – те характеризират производствения обем на дадена (административна) единица. Например: брой на издадени административни документи.

⇒ **Качествени цели** – те отразяват качеството на извършената работа и на функционирането на тази единица. Например: срок на изработка, брой рекламации, брой аномалии.

⇒ **Цели, свързани с разходите и ефективността.** Те отразяват било направените разходи (комуникации, телефон), било съотношението между извършена работа и вложените средства.

⇒ **Маржови цели** – те отразяват разликата между приходи и разходи. Поставянето на тези цели има смисъл само когато разглежданата единица разполага с достатъчна автономия по отношение на приходите и разходите.

⇒ **Цели, свързани с напредъка или проектни цели** – те се изразяват, било в един подход, целящ промяна в начина на работа (т.е. промяна във функционирането), което да доведе до скъсване с миналото, било в инвестиции за постигане на по-голям потенциал (капацитет на оборудването, компетентности на персонала), било в някаква специфична дейност, с точно начало и край. Тези цели са различни от предходните, защото са от различно естество, с характерни за тях начини на мониторинг и контрол.

Съществуват четири златни правила при определяне на целите, а именно:

⇒ Една цел се формулира точно и ясно: една фраза или едно съотношение по точен и конкретен въпрос.

⇒ Една цел е винаги количествено измерима и придружена от срок за нейното постигане.

⇒ Една цел предполага наличие на средства за постигане и възможност за проследяване на изпълнението, с оглед предприемане на коригиращи мерки, ако това е необходимо.

⇒ Една индивидуална цел трябва да се вписва в общите цели

Целите трябва да имат следните характеристики:

ХАРАКТЕРНИ ОСОБЕНОСТИ НА ЦЕЛИТЕ

● Целите трябва да бъдат

С.И.А.Д.С.



С

Специфични, точни и ясни



И

Измерими с показател
за резултатност и референтен период



А

Амбициозни



Д

Достъпни /Достижими



С

Съвместими по между си

Стратегическият мениджмънт чрез цели има следните предимства и недостатъци:

ПРЕДИМСТВА

Целта ориентира и изяснява

⇒ Тя позволява да се определят приоритетите и да се направи съответен избор

Целта стимулира

⇒ Ние сме мотивирани и поради това, че разбираме смисъла на нашите действия

Целта създава последователност

⇒ Тя се вписва в една политика, която подрежда приоритетно целите на административно-териториалната единица

Целта конкретизира

⇒ Тя описва резултата, който трябва да бъде постигнат и позволява да се направи отчет за реално извършеното.

НЕДОСТАТЪЦИ

Целта може да доведе до скованост

⇒ Съсредоточаването върху доста конкретни цели може да доведе до загуба на гъвкавост и на капацитет за иновации

Целта може да демобилизира

⇒ Фиксирането на дадена цел може да създаде напрежение, предизвикващо страх и забавяне на работата

Целта може да предизвика чувство на ощетеност

⇒ Такова чувство може да бъде породено от липсата на договорена компенсация

Целта може да подчини напълно съществуващите сили

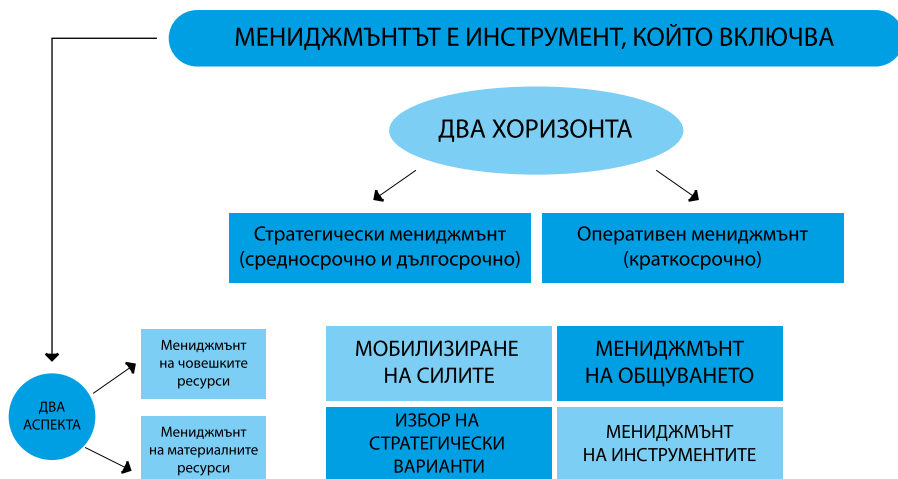
⇒ Една от порочните последици на този подход е пълното мобилизиране на всички ресурси и цялата енергия за постигане на определената цел, но това може да стане за сметка на останалите дейности

е- Стратегически мениджмънт

Мениджмънтът е професия, която се състои в управление, при дадени условия, на група мъже и жени в тяхната обща дейност, насочена към постигане на цели, съответстващи на крайните цели на структурата, към която принадлежат.

Мениджмънтът има множество измерения :

ИЗМЕРЕНИЯ НА МЕНИДЖМЪНТА



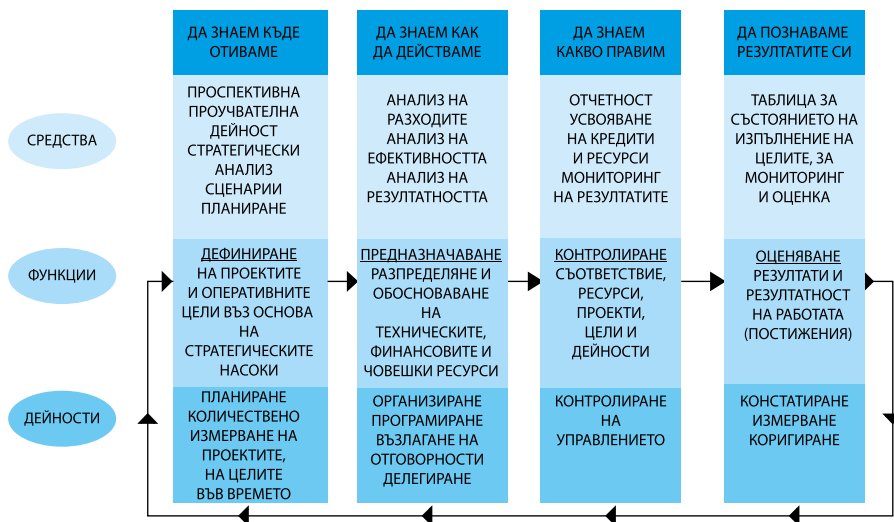
По тази причина мениджърската логика е комплексна :

МЕНИДЖЪРСКА ЛОГИКА

МЕНИДЖМЪНТ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ	СТРАТЕГИЧЕСКИ МЕНИДЖМЪНТ	ОПЕРАТИВЕН МЕНИДЖМЪНТ
	Мобилизиране на силите	Мениджмънт на общуването
	Мобилизиране на силите Провеждане на промяната Политика на вътрешна комуникация Прогнозно управление на професиите и компетентностите	Направляване на екипната работа Провеждане на разговори Провеждане на събирания Преговаряне Практики на вътрешната комуникация Управление на времето
МЕНИДЖМЪНТ НА МАТЕРИАЛНИТЕ РЕСУРСИ	Избор на стратегически варианти	Мениджмънт на инструментите
	Стратегически насоки Стратегически инструменти Организационен избор	Решение Делегиране Целеви мениджмънт Функционални дефиниции Провеждане на проекти Система за направляване на работата и таблици за отчет на състоянието на изпълнението на целите Годишна оценка Учебен план

Управлението на една администрация поставя поне четири големи въпроса :

4 ВЪПРОСА, КОИТО ТРЯБВА ДА СИ ЗАДАДЕМ ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА



По тази причина се налага мениджърът да разполага с обширни области на компетентност :

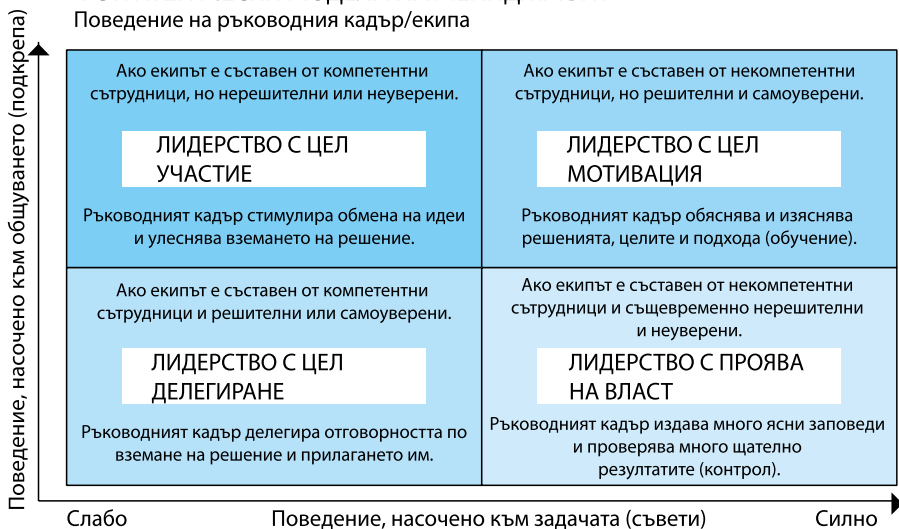
Области на компетентност на Мениджъра



Възможните стратегии на управление могат да бъдат обобщени в четири модела :

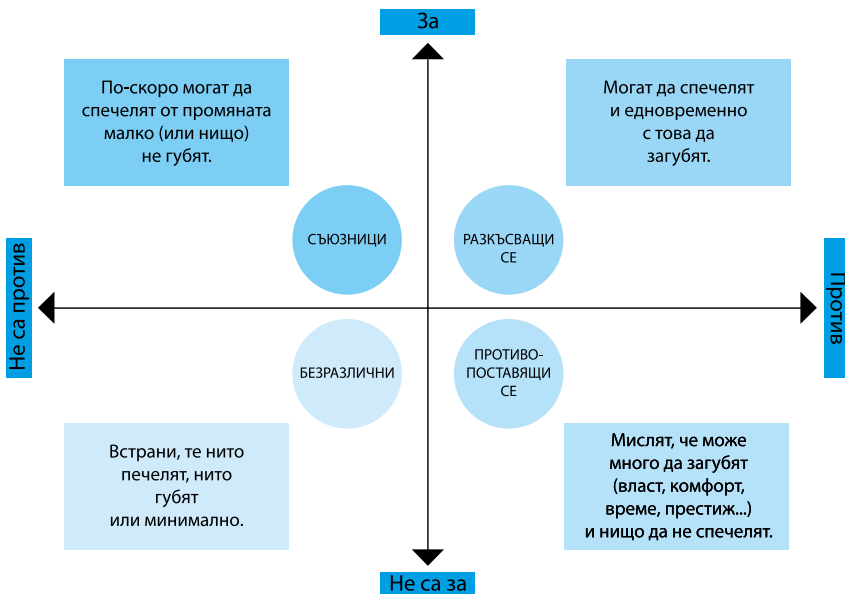
4 СТРАТЕГИЧЕСКИ МОДЕЛА НА МЕНИДЖМЪНТ

Поведение на ръководния кадър/екипа



Тези модели позволяват да се осъществи сътрудничество – или противопоставяне – с различните действащи лица на промяната :

ОБЩЕСТВЕНА ДИНАМИКА: ДЕЙСТВАЩИТЕ ЛИЦА НА ПРОМЯНАТА



Различните страни на стратегическия мениджмънт позволяват неговото превръщане в оперативен мениджмънт, както показва поместената по-долу схема, отнасяща се до един френски департамент (еквивалент на една област в България):



Особен вид стратегически мениджмънт е съвместният целеви мениджмънт. Той представлява начин на управление на екипи, при който едно йерархично отговорно лице определя, заедно със своите сътрудници, целите, които трябва да бъдат постигнати за определен период от време и договаря с тях необходимите за това средства.

Едно от често използваните средства при мениджърите от висше и средно ниво е т.нар. „възлагателно писмо“ :

⇒ Това е един подход използван на ниво Дирекция, с който се определя рамката на действие на съответното отговорно лице за изпълнение на задачите и постигане на определените цели.

⇒ Това е един договор, едно споразумение, с което две страни са изразили волята си за създаване на задължителни отношения между тях. Това е поемане на взаимни ангажименти, узаконено със съответни подписи. В областта на мениджмънта това споразумение има силна символична стойност.

⇒ Подходът чрез „възлагателно писмо“ представлява една ежегодна процедура за оперативно планиране, която цели:

⇒ Определяне на целите

⇒ Структуриране на приоритетните цели за годината

⇒ Дефиниране на точните резултати, които трябва да бъдат постигнати

⇒ Определяне на показателите за мониторинг на дейността.

Управлението на дадена услуга изпълнява всички практически съображения, описани по-горе.

2-5- Стратегически мениджмънт на административни звена

Подходът на стратегическия мениджмънт на административни звена се изразява в съвкупност от задачи, от които основни са следните:

- ⇒ Идентифициране и подреждане по приоритетност на преследваните резултати
- ⇒ Дефиниране на необходимите задачи за постигане на преследваните резултати
- ⇒ Набелязване на компетентностите на служителите
- ⇒ Идентифициране на ресурсите и начините за разпределението им

На теория, мениджмънтът на административни звена се състои в:

- ⇒ Дефиниране и разпределение на приоритетите
- ⇒ Оценка на ресурсите
- ⇒ Предвиждане на потребностите
- ⇒ Определяне на начините на организация и на подходящите професионални практики
- ⇒ Оценка на съществуващата дейност, на постигнатите резултати

А на практика :

- ⇒ Проектите на административните звена се формулират повече като крайни цели и по-малко като очаквани резултати
- ⇒ Целите не са подредени спрямо техния приоритет
- ⇒ Оценката не е силно застъпена

В резюме :



Основните трудности идват от:

- ⇒ Идентифицирането и подреждането по приоритети на преследваните резултати
- ⇒ Идентифицирането на необходимите компетентности за тяхното постигане

Тези трудности са предмет на разработките по-долу:

ИДЕНТИФИЦИРАНЕ И ПРИОРИТЕТНО ПОДРЕЖДАНЕ НА ПРЕСЛЕДВАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

Крайни цели:

- ⇒ Вземане под внимание изискванията на дирекциите
- ⇒ Вземане под внимание на проектите на административното звено и приетите цели по отношение на развитието
- ⇒ Анализ на извършените основни дейности
- ⇒ Идентифициране и анализ на констатираните основни нарушения на функциите
- ⇒ Дефиниране и разпределение на приоритетите
- ⇒ Начини на действие :
- ⇒ Разделяне на проекта на стратегически дейности по всяка отделна задача.
- ⇒ Идентифициране, последвано от приоритетно подреждане на очакваните основни резултати

Приоритетните резултати ще бъдат критерий за оценка на дейностите.

ДЕФИНИРАНЕ НА НЕОБХОДИМИТЕ ЗАДАЧИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА ПРЕСЛЕДВАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

Крайни цели :

- ⇒ Дефиниране на необходимите компетентности
- ⇒ Обсъждане на организацията
- ⇒ Начини на действие :
- ⇒ Спускане на задачите
- ⇒ Идентифициране на действащите лица, тяхната роля и отговорност
- ⇒ Определяне на подходящия начин на организация на работата (трябва ли някои задачи да бъдат изпълнявани от външна организация?)

Трябва да бъдат определени основните дейности, да се направи разграничение между дейности и задачи, дейности и очаквани резултати, дейности и компетентности.

ДИАГНОСТИЦИРАНЕ НА НИВОТО (НА КОМПЕТЕНТНОСТ) НА ДЕЙСТВАЩИТЕ ЛИЦА

Крайни цели :

- ⇒ Оценка на степента на владение на дадената дейност
- ⇒ Идентифициране на основните компетентности, необходими за владението на дейностите
- ⇒ Начини на действие:
- ⇒ Автодиагностика
- ⇒ Съвместна диагностика (между служител и пряк ръководител), между служител и експерт, между служител и колегите му)

Необходимо е да се определи нивото на мотивация на всеки служител и трудностите по конкретното ѝ приложение. Това налага компетентно обсъждане и обмен.

ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА РЕСУРСИТЕ

Крайни цели :

- ⇒ Анализ на необходимите знания, които трябва да бъдат придобити, както и съответните умения, които трябва да се развият
- ⇒ Начини на действие :
- ⇒ Идентифициране на основните ресурси

Примери за ресурси :

Идентифициране на ресурсите

Видове ресурси	Функция	Примери
Теоретични знания	Умение за разбиране	Законови и нормативни актове
Познаване на обкръжаващата среда	Умение за действие в даден контекст	Условия и ред на отпускане на премии
Оперативни умения	Умение за пристъпване към действие	Изготвяне на финансов отчет
Комуникативни умения	Умение за съвместна работа	Работа в екип, с партньори
Познавателни умения	Умение за обработка на информация	Прилагане на познат метод в нов контекст
Способности и качества	Умение за подходящо поведение	Себевладеене, откритост

ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА УСЛОВИЯТА И РЕДА ЗА ПРОФЕСИОНАЛИЗИРАНЕ

Крайни цели :

- ⇒ Идентифициране на средствата, позволяващи развитие на критичните компетентности на службата
- ⇒ Начини на действие :
- ⇒ Идентифициране на средствата, позволяващи развитие на компетентностите: назначения, мобилност, споделяне на информация, обучение
- ⇒ Определяне на индивидуален подход за придобиване на компетентности
- ⇒ Изработване на план за професионализиране: стажове, наставничество, споделяне на информация, обучение

Това е една чувствителна фаза, защото сме изцяло в сферата на човешките отношения, където са възможни лични реакции или евентуална съпротива. Тази фаза изисква предварително съвместно обсъждане и ясна информация, с оглед постигане на участие на служителите.

Заклучение

Реформи, промени, добри практики :
Скептицизъм и прагматизъм

От 80те години насам в много страни се провеждат реформи на администра-

тивната организация и мениджмънта на публичния сектор, известни под наименованието „Нов публичен мениджмънт“.

Скептицизъм

В института по публично управление и икономическо развитие¹² се питат дали „единодушието, с което се дават насоки на реформите отговаря на едно и също схващане на проблемите, а оттук и на отговорите, които трябва да бъдат дадени“.

„Държавите смятат за изгодно да си представят, че съществуват приложими навсякъде стандарти, защото тяхното афиширане им позволява да бъдат счтани за реформатори. Министрите с кратък политически мандат не винаги са наясно с функционирането на различните административни механизми и могат да видят изгода от това да възприемат имиджа на реформатори, най-вече позовавайки се на една точна и изпитана рамка, каквато е „Новият публичен мениджмънт“.

Зад сходството на думите, изследователите „констатира голямо разнообразие в конкретното им приложение. Политиките по модернизиране на администрациите са подкрепяни със силни думи, но не се оценяват нито действията, нито резултатите. „Следователно трудно е да се намерят „добри практики“, приложими към други ситуации или други национални условия.

„Всички опити показаха в голяма степен, че е от съществено значение да се държи сметка за конкретните условия и култура. ОИСР¹³ си задава днес въпроса относно нормите и стандартите, за чието създаване самата тя има принос. В много случаи, реформите не доведоха до промени в поведението и културата, необходими за по-дълъг период от време. Твърде често обявяването на дадена реформа идва след подобно предишно обявяване, направено в съответствие с приоритетите, но без реално изпълнение. Измерването на направените промени и тяхното реално отражение е условие за ефикасно реформиране на публичния мениджмънт. Повтарящото се обявяване на реформи води до добре познатата демотивация и „оттегляне“ на тези, които трябва да променят своите методи на работа и поведение. Реалността относно реформата не е на висотата на казаните думи. Друг извод: усилията за модернизация трябва да бъдат адаптирани към условията, потребностите и обстоятелствата във всяка страна, разгледана отделно, ако желаем те да завършат успешно. Едни и същи реформи могат да имат твърде различен ефект, в зависимост от страната, в която се провеждат“.

„Всъщност „добрите практики“ често представляват по скоро един сборник от проекти, отколкото успешни опити. По време на срещи, представителите на различните страни се стремят да говорят за добри практики, независимо от това, че реформите все още не са проведени или пък не им е направена

¹² Институт по публично управление и икономическо развитие (Франция), (Изследователски институт към френското Министерство на бюджета, публичната отчетност, публичната администрация и държавната реформа), „25 години реформа на публичното управление на страните от ОИСР (Организация за икономическо сътрудничество и развитие) – конвергенция и системност“, май 2006г.

¹³ ОИСР, „Модернизация на публичния сектор, пътят, който трябва да следваме“, обобщен доклад на ОИСР, ноември 2005г.

необходимата оценка. От друга страна, независимо от съществуващите сходства между отделните държави, необходимо е да се отчитат техните специфики, свързани с историята, ценностите, културата“.

„Слабости в анализите и научните изследвания относно реалния ефект от реформите“

„Вече няколко десетилетия публичните власти стартират амбициозни и интересни реформи на публичния мениджмънт, но без да се съсредоточават впоследствие върху постигнатите резултати. И така можем да се запитаме дали административните структури са станали по-ефективни в работата си, след провеждането на реформите с цел по-висока ефективност? Налице ли е по-голяма резултатност, поради факта, че тя е по-добре измервана? По-удовлетворени ли са бенефициентите днес в сравнение с вчерашния ден? По-ефикасни в работата ли са новоназначените и ръководени по нов начин служители от техните предшественици? С други думи, реформите постигнали ли са целите си?

Независимите изследователи са изследвали малко практическите резултати от модернизацията. Най-простият начин това да се направи, се състои в оценката на ефекта, който дейността на публичните власти има за обществото. Възщност става въпрос за „прословутите“ резултати от реформите. Оценката на това в каква степен е постигнат очаквания за обществото ефект, коригирането на действията там, където такъв ефект липсва или е недостатъчен, сравнителният и независим анализ на въздействието на публичните политики – всички тези въпроси остават открити пред реформаторите“.

Прагматизъм

„Страните, които първи предприеха реформи, констатираха трудности по запазване на ценностите и единството на администрацията. Трудно е да се постигне напредък по отношение на динамиката и гъвкавостта, без това да не бъде за сметка на единството и глобалното управление на системата“.

Отчитане на системичния аспект: цялостна перспектива за публичната администрация.

„Някога се мислеше, че е възможно да се намерят готови решения и да се приложат по единично или глобално, постигайки по този начин благоприятни резултати. Но мисълта, че могат да бъдат внесени „добри практики“ от чужбина или взаимствани от частния сектор, дори и грижливо подбрани, означава отричане на факта, че публичната администрация е сложна и уникална система и желанието да я трансформираш по лек начин означава да си играеш на „чирак – магьосник“. Съсредоточаването върху инструментите на реформата не бе последвано от размисъл върху системата на публичната администрация като цяло. Това е една краткосрочна визия с опасни последици“.

„Не беше признат фактът, че администрацията е едно единно предприятие, независимо от своите размери и комплексност. Държавата функционира в

единен конституционен контекст и съгласувана юридическа рамка. Резултатите се определят от взаимодействието на малък брой важни „лостове“, каквито са например разработването на насока на публична дейност, процесите, свързани с бюджета, управление на държавната служба, като всичко това се вписва в една съществуваща вече политико-административна култура. Ето защо всяко въздействие върху един от тези „лостове“ се отразява на останалите“¹⁴.

Според ОИСР „държавите трябва добре да разберат динамиката на собствената си система на публична администрация преди да започнат разработването на съответни стратегии за реформа. Те трябва също така да си припомнят, че публичният мениджмънт и публичната администрация са вътрешно свързани“.

И накрая, не трябва да се пренебрегва „институционалната“ роля на публичната администрация, забележителната ѝ функция на „пазител на колективните ценности“. Би било твърде рисковано за социалното единство, ако на държавната служба се гледа единствено като на инстанция за предоставяне на услуги и се подценява ролята ѝ в социалното изграждане и опазване на националните ценности.

Отчитане на въздействието върху културата и ценностите

Друг фактор за постигане на успех е задължителното отчитане на факта, че освен предоставянето на обществени услуги, държавната служба създава, чрез своята организация и механизми, известен брой ценности. Известно е, че културата играе основна роля, по отношение на постиженията, тя е едно съществено средство за мотивация и единство на една организация. В публичната администрация това е „смисълът“ на държавната служба. По този начин служителите възприемат като свои задачите на организацията и ги изпълняват по автономен начин. Това е най-важното мениджърско средство за успех на всяка организация.

Там където, в процесите на промяната, професионалната идентичност е била засегната от внесени от частния сектор реформи, е констатирана дезориентация и неетично индивидуално поведение.

Възприемане на реформите от служителите в публичния сектор. Значение на използваните методи.

Една реформа не може да бъде успешна без възприемането ѝ от служителите, които трябва да я изпълнят. Това, което се нарича „съпротива срещу промяната“ твърде често не е нищо друго, освен резултат от механичното прилагане на неподходящи мерки за провеждане на реформата. Става дума за „централизирана концепция“ на проекти, за приета реформа в затворена среда, без да бъде оставено поле за адаптация в практиката.

Изглежда е възможно една лоша реформа да успее в случай, че хората вярват в нея, тъй като успяват да намерят решение на проблемите, които се поставят

¹⁴ Според А. Махтесон : „Тридесет години реформа на държавата “, изд. DUHOD (фр.)

и избягват по този начин провал на проекти от средно качество. И обратно, една наложена реформа, без съгласуване и обсъждане с действащите лица и синдикати, може да не бъде изпълнена успешно, колкото и интелигентно да е подготвена.

Инвестиция на политическата власт, съгласувана с изпълнителната власт. Отчитане на продължителното времетраене на реформите

Някои проекти за реформа водят началото си от идеята, че е достатъчен известен брой краткосрочни действия, допълнени със съответни речи и обучения, за да се постигне промяна в културата. Това е основна грешка: промяната в културата остава един открит въпрос, а постигнатите резултати са винаги несигурни. Всяка голяма промяна е източник на безпокойство и дестабилизация, като се предизвиква една съвсем естествена първоначална реакция на отхвърляне.

Следователно, ролята на висшето ръководство е от първостепенно значение. Единствено дълбокото и трайно включване на ръководството може да промени поведението на действащите лица. Само след като служителите са възприели реформата е възможно нейното започване. Проблемът на правителствата се състои в разбирането на факта, че културата на държавната служба и отношението към нея са от голямо значение и че някои взети мерки, по отношение на публичния мениджмънт, наистина предизвикват промени в тази култура, а превръщането на промените в трайни изисква дълъг период от време. Една реформа, която не достигне до този критичен стадий, ще е обречена да се върне в самото начало. Такъв е случаят с множество проекти за реформа.

Ако желаем да управляваме при добри условия модернизацията на публичния сектор в бъдеще, е необходимо да засилим капацитета на публичните власти за размисъл и обсъждане, така че всички механизми на държавата да бъдат считани за едно цяло. Това изисква по-добри инструменти за диагностика и анализ на риска, по-добро разбиране на културата на държавната служба, по-добро възприемане на ролята на висшите кадри, най-вече в областта на държавното управление. Това налага също така увеличаване капацитета на държавата за научни изследвания и за набиране на емпирични данни, относно промените в поведението и позициите. И накрая, това предполага въвеждане на подобрени стратегии за интервенция, отчитащи както трудностите по трайното вкореняване на промяната в поведението, така и факта, че тази промяна трябва да бъде контролирана.

Страните събират множество данни за доброто качество на резултатите и ги включват в бюджетния процес. Но тази информация все още не е достатъчно използвана за разработване на политики и пренасочване на ресурси. Поради това, в голяма част от страните, политическите ръководители, като цяло, не използват показателите за изпълнение при вземането на решения.

Да знаеш какво да измерваш, да подбиращ най-подходящите данни, да следваш постигнатия напредък и да съобщаваш резултатите на гражданското общество, всички тези задачи продължават да са предизвикателство за много правителства, дори и за тези, които са начело на промените.

ГЛАВА 3

Финансов мениджмънт: управление на изпълнението. Управление и бюджетиране, насочени към изпълнението.

3-1- Насоки в страните-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

3-2- Френският опит

Заключение: Въвеждането и прилагането на управление и бюджетиране, насочени към изпълнението, поставя пред всички страни проблеми, свързани със стратегическия мениджмънт.

Приложение: Бюджетът на Франция: примери за предназначение на разходите, програми, цели и показатели.

3-1- Насоки в страните-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)

ОИСР проведе през 2004г. обширно проучване¹⁵, заключенията от което, макар и направени преди няколко години, показват едно съществено развитие.

„В наши дни, управлението и бюджетирането, насочени към изпълнението, допълнени от отчети на изпълнението, представляват най-важната тенденция в търсенето на резултатност в страните от ОИСР. Реформите имат за цел да насочат методите на управление и бюджетиране по-скоро към резултатите, отколкото към средствата за тяхното постигане“.

„Управлението чрез програми във всички страни от ОИСР беше най-голямата реформа в публичния сектор, започната от „страните-пионери“ през 1975 г. То бе застъпено най-напред в англо-саксонските страни, а от 2000 година и в азиатските страни, Южна Америка, както и в някои страни с романски езици в Европа. Важно е да се отбележи, че управлението чрез програми навсякъде почиваше върху идентични структурни принципи, макар че политическата и административна чувствителност беше различна. Нова Зеландия показва воля за засилване производителността и професионализацията на администрацията и въведе най-съвършените счетоводни системи в света. Обединеното кралство пожела да създаде една силно децентрализирана администрация, способна да въвежда новости без наставничество от страна на централната администрация. Австралия положи усилия за създаване у всички служители на „култура на потребителя“, култура относно въздействието и оценката на публичните политики, така че всеки от тях да се чувства заинтересован от дейността на администрацията. Северните страни използват мениджмънта като средство за обновление на държавното управление, като всички решения бяха предшествани от обширни политически дебати, водени от специален комитет, включващ експерти, държавни служители, представители на гражданското общество и това в продължение на една година“, според г-жа Силви Троза¹⁶.

В обобщения доклад на ОИСР се казва още: „През 2001 г. Франция прие закон¹⁷, който постановява обозначаване в бюджетната документация на резултатите по програмите, а не само средствата. Публичните власти пристъпиха

към управление и бюджетиране, насочени към резултати и то поради четири основни причини: увеличаване на ефикасността; подобряване на процедурите по вземане на решение по време на бюджетния процес; засилване на прозрачността и отговорностите; реализиране на икономии“.

Страните от ОИСР като цяло напреднаха по-бързо в управлението, насочено към изпълнението, отколкото в бюджетирането, което, според преобладаващото мнение, е един от най-трудните аспекти на стратегията за резултатност и е съвсем в началото си.

Редица страни възприеха управление, насочено към изпълнението, за да засилят, между другото, отговорността на администрациите и министерствата пред законодателната власт и населението.

Една система на управление на изпълнението включва определяне на цели и съобщаване на постигнатите резултати, а впоследствие тяхното използване при вземането на решения в рамките на министерствата и администрациите. Компетентният министър или директор е специално натоварен с формулирането на целите, свързани с крайните резултати и това става в 67% от страните. Изпълнението на тези цели се следи в съответното министерство в 56% от страните.

Резултатите по така поставените цели служат за определяне на приоритетите на програмите и насочване на ресурсите в рамките на администрациите и министерствата в почти половината страни от ОИСР. При все това, в дадена страна управлението на изпълнението може да се прилага само спрямо определени програми и администрации. Например, Австралия, САЩ, Норвегия, Нова Зеландия и Холандия са възприели глобална стратегия, приложима спрямо всички програми, докато в Канада, Белгия и Германия, подобна стратегия се прилага за около една четвърт от програмите.

Създаването на система за управление на изпълнението не е достатъчно за постигането на по-добър ефект. От нея се правят заключения, които са от полза при вземането на решение. В много страни, възприемането на ориентирано към резултатите управление, беше съпроводено с децентрация на правомощия в рамките на министерствата и администрациите, тъй като принципът е да се предостави по-голяма свобода на действие на тези, които насочват ресурсите, ако искаме да постигнем желаните резултати. Ако се запази класическата система, без децентрация, възможно е показателите за изпълнение да се превърнат в механизъм за допълнителен контрол в една вече претоварена система и да ограничават допълнително свободата на тези, които управляват ресурсите.

Управлението на изпълнението и бюджетирането са предмет на различни интерпретации.

Общо взето, управление на изпълнението означава управление на дадена

¹⁵ „Модернизирание на публичния сектор: насочване на държавното управление към изпълнението“ - обобщен доклад на ОИСР, декември 2004г.

¹⁶ Силви ТРОЗА: „Законът за устройството на държавния бюджет: контрол или свобода?“ – Френски преглед на публичната администрация, бр. 117 - 2006

¹⁷ Закон, приет единодушно от Парламента.

структура, на информацията за постигнатите резултати, оценка и мониторинг на изпълнението, оценка и отчети за изпълнението. При все това, в резултат на настъпилото развитие в тази област, неотдавна беше дадена една по-точна дефиниция, а именно: това е един цикъл на управление, при който целите за постигане на резултати по отделните програми са фиксирани, отговорните лица разполагат с известна свобода на действие за постигането им, реалните резултати се измерват и са предмет на отчети, а информацията от всичко това е в услуга на вземането на решения, относно финансирането на програмите, тяхната концепция и функциониране, както и относно възнагажденията и санкциите.

Общо взето, бюджетирането, насочено към изпълнението, се определя като завършек на един бюджет, който дава информация за извършената работа от администрациите или за това, което се надяват да извършат с предоставените им кредити. В този случай, може да става дума както за предоставена информация относно резултатността, която е част от бюджетната документация, така и за бюджетна класификация, в която кредитите са класирани по категории продукти или по резултати.

Според една по-точна дефиниция, бюджетирането, насочено към изпълнението, е по-скоро това, което установява връзка между кредитите и измеримите резултати. Последните са измерими като продукти или като резултати. Ресурсите могат да бъдат обвързани пряко или косвено с резултатите.

При косвената връзка – целите, заедно с други данни, се използват за изясняване на решенията по бюджета. Информацията за изпълнението е от съществено значение при вземането на решение, но сумата на кредита не зависи на всяка цена от тази информация. **Пряка връзка** е налице, когато предназначението на ресурсите е пряко и открито, обвързано с единица изпълнение. Следователно, кредитите могат да бъдат предоставени според формула за разпределение или договор, където се уточняват посредством определени показатели, резултатите за постигане и съответните дейности. Тази форма на бюджетиране, насочено към изпълнението се използва рядко в страните от ОИСР и то само в определени области.

Някои страни съсредоточиха усилията си само върху една или две цели, а други приеха всички цели, в стремежа си да прилагат насочено към изпълнението управление и бюджетиране във всички централни администрации и да подобрят техните постижения и засилят отговорността им пред законодателната власт и населението. Австралия, Дания, САЩ, Нова Зеландия, Холандия и Обединеното кралство поеха по този път.

В някои страни, като САЩ например, отделните министерства, са разработили стратегически планове за изпълнение, с посочени конкретни цели. Други страни са приели формата на договори за изпълнение¹⁸, сключени например между дадено министерство и подчинена организация, в които понякога съществува връзка между възнагаждение и резултат.

¹⁷ Закон, приет единодушно от Парламента.

Различните страни са приели различни стратегии. Някои страни като Австралия, Нова Зеландия, Холандия и Обединеното кралство са приели една низходяща и систематична стратегия, която налага промяна в администрациите като цяло. Други страни, като Финландия, са приели по-скоро възходяща стратегия, по избор, предоставяща свобода на администрациите да изработват свои собствени методи на действие, насочени към изпълнението, при което намесата на централната администрация е по-слаба.

Други страни от ОИСР активно започнаха да вписват цели по изпълнението при изработване на бюджета, но редки са случаите на реално бюджетиране, насочено към изпълнението. Става въпрос за бюджетиране, което не се ограничава със споменаване в бюджетната документация на данни относно набелязаните резултати, а обвързва разходите с тях, като събраната информация се използва при вземането на решение, относно бъдещото предназначение на ресурсите. Бюджетиране по тази дефиниция се прави твърде рядко. Как да се действа?

Усилията за подобряване на резултатността е едно нещо, а друго е как администрациите могат да бъдат сигурни, че ще постигнат това, предвид изискванията на едни все по-комплексни общества в края на XX век и началото на XXI век. Отначало, най-простото средство изглежда беше оценката с инструментите на социалните науки, позволяващи да се оцени ефектът върху обществото от дейността на публичните власти. Но бюджетните ограничения принудиха парламентите да проверяват отблизо дали програмите са постигнали преследваните резултати и дали разумно са били използвани държавните средства. Оттук и разгръщане на контрола за оптимално използване на тези средства и други техники, насочени към изпълнението.

В някои страни бе въведена оценка на дейността на публичните власти във всички нейни стадии, от бюджетирането до крайните резултати, като тези оценки бяха широко разпространени. Оценката в някои сектори и програми продължава да е важна, но тя не може да бъде наложена в цялостния цикъл на управление на изпълнението при администрациите. Много страни счетоха, че операцията е скъпа и не дава необходимия ефект при вземането на решения, най-вече поради това, че лицата, които решават могат да бъдат повлияни от други фактори.

Канада избра един твърде различен път през 70те години, обръщайки се към външен одитор за оценка на изпълнението, но този метод не доведе до увеличаване на резултатността в публичната администрация като цяло. Поради комплексния характер на дейността на публичните власти, както и поради трудностите и цената, този одит не обхваща всички дейности на администрациите на страната. Всъщност, контролът върху резултатите и оптималното използване на публичните средства се извършват твърде селективно и то върху една доста малка част от дейностите на публичните власти.

Подобро ли е изпълнението?

Твърде амбициозни се оказаха надеждите, които бяха породени в началото от управлението и бюджетирането, насочени към изпълнението и направените

в тази връзка отчети. Очевидно е, че тези методи са един могъщ инструмент за определяне на приоритетните дейности в администрациите като цяло, за съгласуване политиките на публичните власти и анализа на разходите. Не е очевидно, обаче, че измерването на продуктите и резултатите е ефикасен механизъм за централизирано финансиране и контрол. А насоченото към изпълнението бюджетиране е в началния си стадий и неговата ефикасност се чувства повече върху методите, отколкото върху потвърдените резултати.

Информацията относно изпълнението, се оказва твърде полезна за изпълнителната власт, но все още не е потвърдена хипотезата, според която, би трябвало тя да бъде в услуга и на законодателната власт. Освен някои редки изключения, законодателната власт в страните от ОИСР не е проявявала особен интерес към отчетите за изпълнението и не си е служила с тях в упражняването на контролните си функции, нито при вземането на решения. Освен това, не е напълно ясно дали контролните институции не са прибегвали по-често до класическите начини за проверка на резултатите, например чрез проучвания относно оптималното използване на държавните средства.

И накрая, по-доброто или по-лошото изпълнение не е единствената грижа на публичните власти. Отдаването на твърде голямо значение на изпълнението означава отклоняване на вниманието от организационните средства и фундаментални ценности на държавната служба, като например равнопоставеността. Ето защо трябва да бъдем предпазливи в прилагането, спрямо ръководители от високо ниво, на изрични мерки за по-голяма резултатност, отчитайки факта, че съсловната солидарност е от съществено значение, ако искаме да обезпечим непреходността на резултатността в публичния сектор.

Администрациите не трябва да се съсредоточават само върху един инструмент за подобряване на изпълнението.

За да се предизвика развитие в поведенията, трябва да се съгласуват няколко средства за влияние. Администрациите трябва преди всичко да анализират собствената си заобикаляща среда и след това да вземат решение относно балансирания характер на различните форми на интервенция по отношение на лидерството, стратегическото планиране, насоченото към изпълнението управление и бюджетиране или пък да оценява взетите мерки. Всяка от тези форми на интервенция има своите предимства и недостатъци.

Усилията за по-голяма резултатност трябва да продължат. Безспорен е интересът от изясняване на целите и резултатите, както в самата администрация, така и извън нея. Но за да се възползват от по-добрата резултатност, публичните власти трябва да възприемат един дългосрочен подход и да бъдат реалисти в амбициите си.

Публичните власти трябва също така да покажат упорство. Необходимо е време, за да бъдат изработени мерки и показатели за изпълнение и още повече време за тяхното използване от служителите в публичния сектор и политическите ръководители. И още нещо, което е съществено: много аспекти от дейността на администрацията остават неизмерими – служителите в пуб-

личния сектор ще останат най-вече под влияние на ценностите и традициите.

„Насочването на държавното управление към изпълнението трябва да се става като се придава стойност на колективните фактори. Те не биха могли да бъдат заместени“.

3-2- Френският опит

а - Общият принцип е преминаване от бюджет на средства към бюджет на резултати.

Един „бюджет на средства“ представлява класифициране на разходите според тяхното естество: персонал, материали и др. Един „бюджет на резултати“ представя разходите по преследвани цели и то по начин, който е едновременно подробен (различно отражение на разходите, изразено в продукти и предоставени услуги) и глобален (ефектът от разходите, изразен в очаквани ползи за отделните граждани и цялото общество).

Целта на подхода е да бъде измерено изпълнението. Целесъобразно е да се пристъпи към:

⇒ Анализ на политиките, за да се стигне до оценка на качеството на „продукцията“ по отношение на съдържанието и условията на предоставянето ѝ на потребителите.

Определяне на показателите, отнасящи се до:

- ⇒ Обем, количество
- ⇒ Разходи/средства
- ⇒ Ефикасност: произведена „продукция“ (спрямо предвидената)
- ⇒ Ефективност (резултати/средства)
- ⇒ Въздействие
- ⇒ Качество

Ето два примера :

Продукт	Показатели за измерване	Ефекти: последици от „продукцията“ за гражданите и обществото	Показатели за измерване
Програма за повишаване на безопасността по пътищата	Брой комуникационни кампании брой на рекламите, насочени към ученици брой на часовете за обучение	Промени в броя на пътно -транспортните произшествия, в броя на ранените и загубите на доходи	Брой ранени / разходи за тяхното поемане / цена на материалните щети промяна в доходите вследствие на пътно - транспортни произшествия
Контрол върху консумацията на наркотици	Брой часове работно време на митници и полиция брой обиски / проверени лица / обем на иззети наркотични вещества	Обем на наркотиците в обръщение / брой наркомани / брой престъпления, извършени от наркомани	Цена на наркотиците, брой наркомани, брой престъпления, извършени от наркомани

Стратегическите цели са: ефикасност, ефективност и качество на услугата:

⇒ Цели, преследващи социално-икономическа ефикасност: от гледна точка на гражданина

⇒ Очаквана полза от действията на държавата за гражданина и населението като цяло, изразена в промяна на реалността в икономическо, социално, екологично, културно и здравно отношение.

⇒ Пример: програма „Национална полиция / Национална жандармерия“ – увеличаване процента на разкрити престъпления и правонарушения с цел намаляване на престъпността.

⇒ Цели, свързани с ефективността на управлението: от гледна точка на данъкоплатеца

⇒ Очаквана по-висока производителност на труда при така използваните средства (дейността на административните структури, съпоставена с употребените ресурси).

⇒ Пример: програма „провеждане и направляване на политиката на правосъдието и прикрупените към него органи“ - целта е оптимизиране на управлението на големите информационни проекти, оценявайки процента на превишаване на договорените разходи.

⇒ Цели, свързани с качеството на услугите: от гледна точка на потребителя

⇒ Цел: подобряване на качеството на предлаганата услуга.

⇒ Пример: Програма „Достъп до работно място и завръщане на работа“ – целта е да се подобри ефикасността на връзката между предлагане и търсене на работа.

6 - Бюджетната реформа във Франция (Закон за устройство на държавния бюджет, от 1-ви август 2001г., експериментиран частично през 2003-2004-2005 г. и приложен изцяло от 1-ви януари 2006 г.)

Редица национални и международни условия наложиха провеждането на реформата, а именно:

⇒ Неблагоприятна вътрешна обстановка

⇒ Разочаровани в своите очакванията граждани (за по-ниски данъци и по-добри услуги)

⇒ Недоволен Парламент от бюджетните процедури

⇒ Критично състояние на публичните финанси

⇒ Значителна тежест върху икономиката

⇒ Задълбочаващ се дефицит

⇒ Световния икономически контекст

⇒ Глобализация и международна конкуренция

⇒ Извършени реформи в много други страни

⇒ Пактът за стабилност в еврозоната

Трите основни направления на реформата имаха за цел да се постигне:

⇒ Издигане ролята на Парламента

⇒ Един по-разбираем бюджет и една по-динамична администрация

⇒ Пълна промяна в културата: управление на изпълнението на администрацията

Засилени правомощия на Парламента

- ⇒ Разширяване полето за инициативи:
- ⇒ Разглежда бюджета от първото предвидено евро, а не както преди, т.е. от подновяването на гласуваните предишната година разходи,
- ⇒ Правомощията му за поправки са разширени, с по-голяма възможност за пренасочване на дотациите
- ⇒ Информация и прозрачност
- ⇒ Задължение на администрацията да информира Парламента преди всеки трансфер, пренос, авансиране или анулиране на разходи от бюджета. Всички пера са с определена горна граница.
- ⇒ Засилена връзка между бюджетно изпълнение и получено разрешение от Парламента, но с възможност за гъвкаво управление: правителството има право да анулира до 1.5 % от размера на първоначална дотация.
- ⇒ Контрол
- ⇒ Завишени права на Комисията по финансите за изслушване и разследване
- ⇒ Сътрудничество със Сметната палата

Един по-разбираем бюджет

- ⇒ Бюджетът е структуриран в програми, като се преминава от логика на средства към логика на резултати (ръководителите в публичния сектор се ангажират относно цели и искат необходимите средства за тяхното постигане)
- Нова структура:
- ⇒ **Мисии:** това са големите публични политики
 - ⇒ **Програми:** ниво на бюджетните дотации (бюджетът е реструктуриран в 150 програми вместо в 850 раздели)
 - ⇒ **Подпрограми** (дейности): ниво на предоставяне на оперативните средства с цел изпълнение на програмите
 - ⇒ **Оперативен бюджет на програмата:** използване на предоставените средства на нивото на всяка „оперативна единица“

Въвеждане на управление на изпълнението

- ⇒ Отговорните лица по дадена програма се ангажират да постигнат определени цели (годишна програма за изпълнение)
- ⇒ С набелязани стойности и показатели за изпълнение
- ⇒ При най-често използвани критерии като: икономическа и социална ефективност
- ⇒ Те носят отговорност пред Парламента и му представят годишен отчет за изпълнението, което позволява едно полезно обвързване с анализа по изпълнението на бюджет за предходната година, преди да бъде гласуван новия закон за финансите.
- ⇒ Те разполагат с по-широко поле за вземането на управленски решения (включително по отношение на човешките ресурси. Но това е само теория, а на практика не е така поради спецификите на назначенията в публичния сектор)
- ⇒ Реалните разходи са обвързани с нивото на постигнатите резултати
- ⇒ Едно ново публично счетоводство, предназначено да покаже резултатност и прозрачност :

- ⇒ Преди публичното счетоводство (балансът на националните сметки) представяше разходите и приходите на държавата
- ⇒ Сега то включва имуществото и дълговете на държавата, както и анализа на разходите. Налага се обсъждане на въпроси, свързани с оценката на дадено имущество, като например :
 - ⇒ Каква е стойността на замъка Версай или на Лувъра? Те имат стойност, но нямат цена, защото са непродваеми!
 - ⇒ Колко струва един самолетonosач? Той е твърде скъп докато не е разрушен, което може да настъпи за няколко минути в случай на конфликт.

За въвеждането на реформата бяха необходими четири години. Това даде възможност тя да се експериментира, например в префектурите:

- ⇒ В края на 2003г.: бяха поставени основите чрез структуриране на бюджета в мисии, програми, подпрограми и определяне на референтната счетоводна рамка.
- ⇒ В края на 2004г.: бе предоставена схемата на бъдещите бюджетни дотации, с определяне на целите и показателите за изпълнение; фиксирани бяха счетоводните процедури; стартираха програмите за обучение.
- ⇒ В края на 2005г.: извършена бе цялостна подготовка за бюджетната 2006г.
- ⇒ Като цяло въвеждането стана без съществени проблеми. То показва, обаче, необходимостта от предварително експериментиране.

Ролята на ръководителите е значително по-голяма:

- ⇒ Програмните ръководители са 80 души
- ⇒ Те изпълняват обединяваща функция между дефинирането на публичните политики и управлението
- ⇒ Те изработват, съвместно със съответните организации, стратегията и бюджета на програмата, като дефинират целите и показателите в годишните проекти за изпълнение
- ⇒ Те обезпечават направляването на програмата, отчета и отговорностите по нея.
- ⇒ Началниците на административни структури
- ⇒ Те са истинските мениджъри в публичния сектор (1200 души във Франция)
- ⇒ Те осигуряват изпълнението на политиката, залегнала в програмата на съответните нива: централна администрация, международно и регионално ниво и ниво департамент.

Равносметка от прилагането на този подход: въведено бе истинско приложение на публичния мениджмънт

- ⇒ По-висока ефективност:
 - ⇒ С едно предварително системно планиране на приходите и разходите (цели + необходими средства + очаквани резултати + показатели) и една последваща оценка. Гъвкавост: възможно е пренасочване на средствата между подпрограмите, с изключение на разходите за персонал – асиметрична замънваемост¹⁹⁾
 - ⇒ Дългосрочна стратегия и политика: управление за период от няколко години (възможен е „пренос“ за следващи периоди на неусвоени бюджетни средства до 3% от размера на първоначалната дотация)
 - ⇒ Възникнали трудности по оценка на резултатността

⇒ Специфичните особености на публичния сектор са доста добре изразени: култура по отношение на всеобщия интерес и равнопоставеност, специфични задачи и правила на управление, липса на конкуренция

⇒ Значителни трудности при избора и анализа на показателите: определянето на тези показатели е сложно, а измерването на резултатите понякога е трудно.

⇒ Съществува риск от отклонение на административните структури от истинската им мисия, в основата на което стоят показателите. Така например във Франция бе констатирано през последните години едно значително увеличение на временно задържаните под стража, но без особено основателни мотиви за прилагане на тази тежка и ограничаваща свободата мярка. Това е така защото тази процедура фигурира сред показателите за резултатност в полицейските управления.

⇒ Лошо подобрите и използвани показатели могат да бъдат причина за придобиване на изкривена представа за резултатността. Какво означава например понятието „процент на успеваемост“ на матурата в гимназиите. Той ще варира от най-високи стойности в гимназиите, намиращи се в райони с благоприятен социологически климат до ниски в т.нар. „трудни райони“. В такъв случай, можем ли да оценяваме работата на учителите само по един единствен критерий? Резултатите от един изпит отразяват ли същността на държавната политика за образованието? Очевидно отговорът трябва да бъде отрицателен. Това означава, че трябва да се търсят други показатели или пък този да бъде обединен с други показатели, за да се добие реална представа за резултатността в тази област. Съществуват множество подобни случаи, като например оценката на качеството и резултатите от работата на една болница чрез процента на смъртните случаи. Очевидно е, че смъртните случаи са много повече в една онкологична болница, отколкото в един родилен дом! Тези констатации трябва да ни накарат да бъдем особено строги в избора на група от показатели, които ще ни позволяват да оценим изпълнението, а самата тя е критерий за предоставяне на средства.

⇒ Появяват се обаче опасения за риск от нарастващо бюрокрастизиране. Една част от дейността на звената в публичния сектор се свежда до контрол, предвиждания, отчети и оценки, изисквани от Закона за устройство на държавния бюджет. В условията на бюджетни ограничения и намаляване на персонала, една част от публичната администрация работи преди всичко за изпълнение на показателите по Закона за устройство на държавния бюджет, отколкото да изпълнява първоначалната си мисия.

Заклучение

Въвеждането и прилагането на управление и бюджетиране, насочени към изпълнението, поставя пред всички страни проблеми, свързани със съвместния стратегически цели мениджмънт.

¹⁹ Асиметрична заменяемост на разходите за персонал означава, че те могат да бъдат намалени, а предвидените ресурси да бъдат пренасочени към други разходи в рамките на същата подпрограма. Този трансфер е окончателен за следващите години. Трансфер в обратна посока е забранен. Единствено при управлението на префектурите се съчитават симетричната заменяемост на нивото на всяка от тях и асиметрична заменяемост на нивото на всички префектури. Ето защо една префектура трябва да поиска разрешение от централната администрация, за да увеличи разходите си за персонал и по този начин установява дали други префектури са направили обратното и то в достатъчни размери.

Разработените системи имат своите граници, които се дължат не толкова на счетоводни, бюджетни или политически причини, колкото на недостатъчния мениджърски капацитет за разясняване, аргументиране, извличане на полза, за мобилизиране на динамичния потенциал на екипите.

Приложение

Бюджет на Франция:

Примери за мисии, програми, цели и показатели

Оценка от гледна точка на гражданина,
на ефекта от дейността на държавата за френското общество: социално-ико-
номически цели.

Мисия	Програма	Цел	Показатели
Училищно образование	Държавно училищно образование, 1 -ва степен	Създаване у всички ученици на базови знания и умения, изискващи се при началното образование	Дял на учениците, които в края на началното си образование, притежават основни знания по френски език и математика.
Управление и контрол на публичните финанси	Данъчно и финансово управление на държавата и местния публичен сектор	Насърчаване на доброволното изпълнение на данъчните задължения (гражданско съзнание по отношение на данъците)	Дял на частните потребители, изпълняващи задълженията си по заплащане на подоходния данък
Научни изследвания и висше образование	Висше образование и университетски научни изследвания	Удовлетворяване на потребностите от висока квалификация	Професионално приобщаване на дипломирани младежи, 3г. след завършване на редовното им обучение
Сигурност	Национална полиция	Постигане на по - висока степен на разкриваемост на престъпленията и нарушенията	Процент на разкриваемост на посегателствата срещу личността
Транспорт	Безопасност по пътищата	Намаляване на броя на пътно - транспортни произшествия (ПТП) и на загиналите при тях	Годишен брой починали при ПТП (средно на месец) във Франция и отвъдморските департаменти
Работна заетост	Развитие на работната заетост	Насърчаване на предприемането на дейности и разкриване на работни места	Брой на работните места, създадени от търсещите работа и възползващи се от мерките „ ACCRE“
Градове и жилищно настаняване	Урбанистично обновление	Засилване на привлекателността в т.нар. „чувствителна градска зона“	Разлика в процентите на свободните социални жилища в чувствителната градска зона и в останалите зони

Измерване, от гледна точка на потребителя, на качеството на работата на държавната администрация: цели, свързани с качеството

Мисия	Програма	Цел	Показатели
Училищно образование	Подкрепа на политиката за национално образование	Успешно програмиране и управление на важните събития през учебната година	Брой на незаетите учителски места в началото на учебната година и средна продължителност на тази незаетост
Управление и контрол на публичните финанси	Данъчно и финансово управление на държавата и на местния публичен сектор	Улесняване събирането на данъци	Степен на реално изпълнение на задълженията по програмата „Да ви улесним в данъчно отношение“, обща на Генерална данъчна дирекция и Генерална дирекция „Публично счетоводство“
Правосъдие	Съдебна система	Вземане на качествени решения в разумни срокове при гражданското правораздаване	Среден срок за съдебно производство, според вида юрисдикция
Териториална политика	Устройство на територията	Осигуряване на потребителите и административно - териториалните единици на местно самоуправление на качествени услуг и при издаването на разрешителни за градоустроителна дейност	Показател за спазването на сроковете
Сигурност	Национална жандармерия	Осигуряване и гарантиране на едно и също ниво на сигурност на всички места	Процент на интервенции в срок, два пъти по -голям от средния
Транспорт	Метеорология	Подобряване на превенцията от рискове от метеорологично естество	Степен на точност на процедурите за засилено внимание по метеорологични причини и на бюлетините за морска сигурност
Работна заетост	Достъп до работно място и завръщане на работа	Подобряване ефикасността на държавната агенция по заетостта в дейността ѝ на посредник между търсене и предлагане на работа	Дял на предприятията, които са удовлетворени от работата на кандидати, предложени от Националната агенция по заетостта

Оценка на съотношението „качество-цена“ на обществената дейност от гледна точка на данъкоплатеца: цели, свързани с ефективността

Мисия	Програма	Цел	Показатели
Училищно образование	Подкрепа на политиката на национално образование	Успешно програмиране и управление на важните събития през учебната година	Разходи за изпити на ученици и конкурси на учители (за 1 кандидат)
Управление и контрол на публичните финанси	Данъчно и финансово управление на държавата и на местния публичен сектор	Оптимизиране на разходите за управление на финансовата администрация	Годишен процент на общата производителност на труда в Генерална данъчна дирекция и Генерална дирекция „Публично счетоводство“
Гражданска защита	Интервенция на оперативните служби	Оптимизиране на експлоатационните разходи за групата хеликоптери за гражданска защита	Обща сума на разходите за хеликоптери и брой на лицата, с оказана помощ
Транспорт	Национална пътна мрежа	Подобряване нивото на сигурност и качеството на услугите по националната пътна мрежа	Брой „спасени“ човешки живота в резултат на подобренията в сигурността, отнесен към 1 милион евро инвестиции
Транспорт	Национална пътна мрежа	Ефикасно модернизиране на националната пътна мрежа при оптимални разходи	Цена на 1 км. строителство
Градоустройство и жилищно настаняване	Урбанистично обновление	Оптимизиране на разходите и сроковете на националната програма за урбанистично обновление	Развитие на средните разходи за инвестиционни операции, финансирани в рамките на националните програми за урбанистично обновление

Пример за програма



Програма „Полиция“, предложена за гласуване от Парламента през 2006 година

Национална цел: постигане на по-висока степен на разкриваемост на престъпленията и правонарушенията
Показател : процент на разкриваемост на престъпността на публични места
Постигнат резултат за 2004 : 9.5 %
Очакван резултат за 2005 г. (определен от ръководителя на програмата и от префектите): 10.5%

Възлагане на задачите по резултатността на място

дирекции на полицията на ниво департамент, под ръководството на префекта на департамента

Полицейско управление X



- Изпълнява национална задача с очакван резултат, адаптиран към специфичните особености и контекст
- всички служители в полицейското управление въвеждат информация по резултатите в електронния регистър



Проследяване
на
резултатността

Сравнение между очакваните и реално постигнатите резултати. Анализ на отклоненията

Полицейско управление Y



- Изпълнява национална задача с очакван резултат, адаптиран към специфичните особености и контекст
- всички служители в полицейското управление въвеждат информация по резултатите в електронния регистър



Проследяване
на
резултатността

Сравнение между очакваните и реално постигнатите резултати. Анализ на отклоненията



Обединяване на постигнатите от всички полицейски управления резултати



Резултат по програма „Полиция“, представена на Парламента (по силата на закона за изпълнение на бюджета)

Национална цел : постигане на по-висока степен на разкриваемост на престъпленията и правонарушенията
Показател : процент на разкриваемост на престъпността на публични места
Сравнение между действително постигнатия и очаквания резултат за 2005 г.: Анализ на отклоненията

Глава 4

Управление на човешките ресурси в публичния сектор

- 4-1- Основните цели на управлението на човешките ресурси в публичния сектор
- 4-2- Отпадане на разграничението между системата на заетост по служебно правоотношение и системата на заетост по трудово правоотношение
- 4-3- Инструментите на управлението на човешките ресурси
- 4-4- Управлението на служителите на ръководни длъжности
- 4-5- Междуведомствена координация на управлението на човешките ресурси

4-1- Основни цели на управлението на човешките ресурси в публичния сектор

Да се гарантира етиката на държавната служба и спазването от държавните служители на ценности за обективност, безпристрастност, честност и ангажираност

Както вече беше подчертано в глава 1, лоялността на държавните служители към техния министър не може да е пълна, ако те не разполагат с достатъчно юридическа и реална независимост, за да не се страхуват за личното си бъдеще. За да бъде напълно лоялен, даден висш държавен служител, трябва всъщност да може да каже на своя министър, че се поема твърде голям риск, или че рискът е недостатъчен или че има риск да се извърши грешка или че нещо може да бъде направено и по-добре. Държавата се нуждае най-вече от опитни държавни служители и също така от изграждане на техните сложни компетентности, което навсякъде изисква много време и обезпечава стабилността и сигурността на тяхното лично професионално положение.

Основното, което прави служителите по-резултатни, е **доверието**, което имат в организацията и чувството, че към тях се отнасят по правилен и справедлив начин. **Доверието** ще бъде усетено толкова по-силно от страна на служителите, ако то бъде изградено на основата на силни общи ценности, които гарантират тяхната неутралност и ангажираност.

Ценностите на държавната служба са споделени от повечето страни. Във Франция, според г-н Жан-Людовик Силикани²⁰, е възможно да бъде изведена една съвкупност от основни ценности, разпределени в три категории:

⇒ **Републикански ценности:** свободата; равенството, особено силна ценност, от която произтича светският характер, безпристрастността и неутралността; братството, ценност, към която се отнася справедливостта и принципът на недискриминация;

⇒ **Професионални ценности:** законност, която е причина за принадлежност към администрацията и изисква лоялността на служителя по отношение на демократично избраните власти; отговорността, ефикасността и практическите принципи, които произтичат от тях (резултатност, оценка, качество,

²⁰ Член на Държавния съвет, натоварен от правителството да изготви "Бяла книга за бъдещето на държавната служба във Франция" (април 2008г.) посредством един широкообхватен съвместен подход (на национално ниво).

прозрачност, автономност); адаптивността, която има за следствие иновацията и предвиждането; приемствеността, традиционен принцип; почтеност и образцовост;

⇒ **Човешки ценности:** ангажираност, уважение и чувство за солидарност.

„Тези ценности имат призванието да насочват действията на всички държавни служители, както и вътрешното функциониране на администрациите. Става въпрос, да им се придаде една нова сила, като тяхното съдържание се отърси от едно единствено правно тълкуване и на тези ценности се придаде един по-широк обхват по смисъла на публичната дейност. Всъщност, можем да подчертаем различието, което твърде често отдалечава тези основни ценности от ежедневно функциониране на държавните служби: например, спазват ли се в днешно време принципите за равнопоставеност и справедливост в една система, законово основаваща се на принципа на заслуги, що се отнася до начините за подбор на служители, но която не отчита достатъчно тези заслуги по отношение на кариерното развитие, изминатия професионален път или по отношение на възнаграждението на служителите?“

Също така, г-н Силикани предлага да се преутвърдят официално ценностите и етиката на държавната служба в една „Харта на ценностите на държавната служба“. Това е първото предложение на този много важен доклад за бъдещето на държавната служба във Франция.

Да се гарантира на нацията квалификацията и компетентността на държавните служители:

Съществува съгласуваност между страните по отношение на необходимите компетентности на държавата. Трудно е навсякъде да бъдат постепенно изградени необходимите комплексни компетентности за функционирането на държавата, ориентирана на всички нива към удовлетворяване на граждани-те. Например:

⇒ **Висшата държавна администрация** трябва не само да притежава висок технически капацитет, но и да знае умело да оцени обратната връзка по отношение на политиките от гражданското общество.

⇒ **Средното управленско ниво** на службите и на екипите играе основна роля за управление на служителите и за разгръщане на политиките, на реформите, на проектите.

⇒ **Останалата част от служителите**, изправени пред все по-сложни и комплексни процеси, трябва да повишат своето ниво на компетентност и своята реактивност.

Постоянното изграждане на необходимите компетентности изисква:

⇒ да се предложи на служителите сигурност, постоянство и продължителност

⇒ управление, ориентирано към развиване на индивидуалните и колективни компетентности

⇒ един мотивиращ съвместен мениджмънт

Да се развие мотивацията и индивидуалното изпълнение

Нуждата от развиване на мотивацията на служителите е усетена навсякъде.

За да се постигне това, трябва да се познават движещите сили за мотивацията на служителите. Освен това, тази мотивация не е даденост. Тя варира в зависимост от пространството, от времето, от обществото. Ето защо специалистите по човешки ресурси разработват системи за запознаване с нуждите и недоволствата на техните служители (социален барометър, анкета за удовлетвореност, групи за изразяване на мненията). Политиките за човешките ресурси, които позволяват да се измери и да се повиши степента на ангажираност или на мотивация на персонала, при все това остават неясно изразени, с изключение на това, което се касае до служителите, чиито компетенции са от стратегически характер, рядко срещани и дължащи се на голям потенциал.

В тази несигурност на анализа на мотивациите, определен консенсус се очертава около следните теми.

Мотивацията има едно колективно измерение, което произтича от начина на управление на екипите:

- работни екипи с ясна представа за тяхната роля и за отправените им предизвикателства,
- прозрачно измерване на резултатите при управлението чрез цели,
- признание за нарастващото участие на служителите в процеса на вземане на решения,
- по-широка обществена осведоменост за действията на държавните служители, а не само за тези на народните представители,
- обмен на опит със служители от други държави.

Мотивацията има също така едно индивидуално измерение в процеса на управление на човешките ресурси:

- да се увеличи тази част от възнаграждението, която е свързана с индивидуалното изпълнение,
- да се приемат лично последствията в случай на недостатъчни резултати,
- да се насърчи повишаването в длъжност при постигнати успехи,
- да се насърчи професионалната мобилност,
- да се създадат улеснения, които по-добре да балансират или съвместяват времето в семейна и професионална среда.

Освен това, според анализа на Научния институт на френското министерство на бюджета, публичната отчетност, държавната служба и на реформата на държавата²¹, „съществува пряка връзка между удовлетворението на гражданите и това на служителите. Според канадските учени, Р.Хейнцман и Б.Марсон, съществува ясна „ценностна верига“ между удовлетвореност на потребителя и доверие на гражданина, както и между удовлетвореност на персонала и удовлетвореност на потребителя. Последната връзка между другото е толкова силна в мениджърската литература, че е наречена огледална удовлетвореност. Впоследствие, проучванията за удовлетвореност на персонала

се увеличиха ("European Employees index", "Workforce Commitment index"). Оказва се, че удовлетвореността на служителите в работата ги кара да надминат себе си, да положат усилие, да направят допълнителна крачка, за да могат по-добре да откликнат на нуждите на потребителите."

По този начин, качеството на процесите, свързани с управлението на човешките ресурси допринася за удовлетвореността на потребителите.

Да се подобри изпълнението вследствие управлението на човешките ресурси

Изпълнението и логиката на резултатите са вписани навсякъде в програмите на публичните администрации и на правителствата.

Резултатите от управлението на човешките ресурси се измерват посредством приноса към стратегическите реформи на всички професии и чрез оптимизирането на разходите за процесите по управлението на човешките ресурси.

Тази важна тема е разгледана в последната част на настоящата глава. Тя е в същността на управлението на човешките ресурси във всички страни, независимо от техния исторически модел на държавна служба, на кариерно развитие или на заетост.

4-2- Отпадане на разграничението между системата на заетост по служебно правоотношение и системата на заетост по трудово правоотношение

Изследвайки реформите на управлението на човешките ресурси в различни страни, Комитетът за публично управление и териториално развитие на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, стига до заключение²², различни от обичайните схващания:

„Често явление е противопоставянето на двата модела на заетост в държавната администрация: по служебно правоотношение (Франция, Япония, Мексико, Испания) и по трудово правоотношение (Швеция, Финландия, Нова Зеландия) и преди двадесет години тези две групи страни силно се разграничаваха”.

„В различна степен, понякога по радикален начин, страните от ОИСР предприемаха реформи на управлението на човешките ресурси. Това действие, породено от търсенето на гъвкавост, на ефективност, на намаляване на разходите, премахна границите между заетостта по служебно правоотношение и тази по трудово правоотношение. Тази инициатива направи така, че всеки служител да може бъде все по-отговорен за своята собствена кариера, която оттогава насам се изгражда "движейки се" от една длъжност на друга, от един договор към друг.”

²¹ Изследователски институт на френското Министерство на бюджета, публичната отчетност, публичната администрация и държавната реформа в своето изследване "Изпълнението, ерата на човешките ресурси" - юни 2005г.

Към една смесена система на заетост в държавната администрация: по трудово и служебно правоотношение

„Вместо да се противопоставят една на друга двете системи на заетост в държавната администрация - по трудово правоотношение и по служебно правоотношение, днес констатираме по-скоро приемственост между двата модела. Все още съществуват значителни различия между тези две системи, съответно в областта на назначаване (чрез конкурс за постъпване на държавна служба по служебно правоотношение; на базата на длъжностна характеристика, чрез вътрешен или външен подбор, за постъпване на служба по трудово правоотношение), но те имат тенденцията да се доближат една до друга, под влиянието на два процеса:

⇒ децентрализацията / деконцентрацията на оперативното управление на човешките ресурси и на подбора на служители,

⇒ индивидуализацията (индивидуален договор, възнаграждение според изпълнението).

От друга страна, влиянието на някои законови разпоредби също трябва да бъде отчетено. Ако пожизнената заетост не съществува в страни като Швеция, Дания или Австралия, по-голямата част от служителите правят кариера в публичния сектор и уволнението е рядкост. Освен това, броят на служителите на срочен трудов договор е относително малък, около 7% в Нова Зеландия, 5% в Швеция и не е възможно този процент да бъде по-висок във Франция.”

В общи линии, установяваме, че една заетостта в държавната администрация по служебно правоотношение може идеално да бъде съвместена с едно по-индивидуално управление на човешките ресурси, обвързано с търсенето на по-голяма резултатност на административната организация.

Кариерно развитие за висшите ръководни служители

„Ръководните служители и лидерството се превърнаха в централни елементи на реформите на страните от ОИСР. Развитието на индивидуализацията и на деконцентрацията трябва да изгради основите, които биха могли да гарантират ценностите и единството на обществената услуга. И тази е ролята на висшите ръководни служители. Лидерството предполага един длъжностен профил, особени компетентности и качества. Това доведе до установяването и обособяването на специфична група на висшата държавна служба, с особено начин на подбор. Ако някои държави, като Обединеното кралство или САЩ, постигнаха бързо единство в рамките на държавната служба, то други държави го постигнаха постепенно, въвеждайки различни нови критерии и оттам едно различно управление на останалата част от държавната администрация.

Държавите, които са най-напреднали в създаването на държавна администрация по трудово правоотношение, са също тези, които са били най-загри-

²² Обобщени от г-н Ник Манинг, ръководител на отдела за публично управление на Комитета и публикувани в Бюлетин „Перспективи на публичното управление“ No 15 – юни 2005г. – на Изследователския институт на френското Министерство на бюджета, публичната отчетност, публичната администрация и държавната реформа.

жени за своите ръководни служители, разработвайки за тях една система на кариерно развитие и идентифицирайки бъдещите лидери.”

Рисковете, които трябва да се избягват:

⇒ развитието на деконцентрацията без индивидуализацията (както е в Германия): агенциите станаха по-гъвкави при управлението на тяхната работа на сила, но липсата на индивидуализация не позволява реално управление на екипите;

⇒ използването на срочен трудов договор, то е позитивно, ако открива нови възможности за обществото, но негативно, ако води до създаването на една администрация без бъдеще;

⇒ демографското развитие и остаряването на държавните служители, пред които всички публични администрации са изправени, по-скоро в краткосрочен план; това може да бъде възможност за някои служители, но от друга страна е и основен риск от загуба на компетентности, ако този въпрос не бъде взет под внимание навреме.

Привидно съкращаване на разходите

„Една от целите на реформите беше да се намалят разходите на държавната администрация. Изглежда тази цел е постигната в много страни (Австралия, Финландия, Швеция). Всъщност, прегледът на разходите на централните администрации показва, че колкото по-развита е системата на заетост по трудово правоотношение, толкова повече може да бъдат намалени разходите. Но този резултат е нереален и като цяло крие промени при определянето на това, което са държавните служители и ограничава периметъра на действие на държавните институции, за сметка на административно-териториалните единици на местно самоуправление.

Съотнесено спрямо БВП на различните страни, намаляването на разходите за държавните администрации, изглежда много ограничено. Като се отчитат значимите маржове на грешка в тази област и варирането на БВП за страните, възможно е да се определи с точност дали едно значително намаляване на разходите може да бъде отдадено на реформите, които се извършват в страните от ОИСР.”

4-3- Инструментите на управлението на човешките ресурси

Да се прогнозира

Предизвикателство е да се отговори на проблема, свързан с остаряването, да се компенсира ниското възнаграждение на служителите в държавната администрация, съответно в Централна Европа, да се преодолее липсата на определен брой професионални профили на пазара. Всичко това трябва да се предвижда и то в рамките на една силно ограничена култура за прогнозиране.

В този смисъл, прогнозното управление на длъжностите и компетентностите изглежда силно необходимо. Освен това, то се практикува само в една малка част от държавните структури. Защо?

- То се нуждае от две аналитични разработки:
 - ⇒ Класификатор на всички необходими компетентности на държавно ниво или на едно или няколко министерства
 - ⇒ Длъжностни характеристики, разработени на базата на класификатора на компетентностите и един списък на длъжностите по вид профил („списък на типовите длъжности“)

- Прогнозното управление на длъжностите и компетентностите трябва да разполага с елементи за прогнозиране на развитието на основните мисии и насоки на организацията в средносрочен план

- По този начин трябва да може да се определи необходимия щат за всеки тип длъжности в средносрочен план

- Изхождайки от настоящата възраст и длъжност на всеки служител, е възможно да се разкрият разликите между нуждите и наличния щат за следващите години.

Става въпрос за едно много трудно упражнение.

Само една малка част от дирекциите по човешки ресурси споменават за съществуването на план за прогнозно управление на длъжностите и компетентностите за бъдещите 3 години.

Най-често са налице елементи на тази методология, съответно едно разписание на компетентностите, дори все още частично. Едно такова разписание създава общ език. То позволява да се утвърди оценката на служителите, да се определи професионалният път и да се разработят планове за професионално обучение.

Така инструментите на прогнозното управление на длъжностите и компетентностите се превърнаха в крайгълния камък на управлението на човешките ресурси.

Подбор на служители

Предизвикателството е да се съвместят обективност и професионализъм.

Конкурсът си остава най-общия начин за достъп, съответно за длъжностите, които са реално присъщи за държавната администрация и за целите на обществена услуга. При все това, начинът на организация на конкурсите търпи развитие, тъй като конкурсът не отчита достатъчно измерението на професията. Също така, изпитите са все по-малко общи и все по-специализирани, отчита се опита, както и начините за изучаване на професията.

Въпреки това, множество дирекции по човешките ресурси, които имат практиката да разнообразяват начините си за подбор, прибягват до начини сходни на тези в частния сектор. Трудностите при наемането на някои нови профили или много технически профили благоприятстват начина за подбор чрез събеседване (по-цели).

По този начин се стига до една по-нюансирана обща ситуация. За една трета от дирекциите по човешки ресурси от публичния сектор, подборът на служители посредством събеседване, се извършва в една перспектива за кариерно развитие в рамките на държавната администрация, а не само по логиката на назначаване на дадено работно място. Обратно на това, друга една трета, използват главно конкурсите единствено за назначаване на дадено работно място.

Измежду процесите по управление на човешките ресурси, процесът на подбор, като цяло, е възприеман като „най-индустриализиращ“ и се превърна в най-резултатен. Често при грижата за оптимизиране на изпълнението, дейността по подбор на служители беше частично деконцентрирана.

Индивидуално управление на хората

При индивидуалното управление на хората, предизвикателството е служителите да бъдат подпомогнати за едновременно развитие на своите компетентности (знания, държание, умения), с цел подобряване на колективната ефикасност и за тяхното приобщаване.

В дирекциите по човешки ресурси, „ръководители на кариерата“ са специализирани в индивидуалното консултиране на служителите, често започвайки от ръководните служители.

Индивидуализацията е един феномен, който може да засегне съвкупността от процесите по управлението на човешките ресурси (обучение, оценка, подбор) и съвкупността от органи, държавни или частни. Освен това, тя представлява една интересна алтернатива на управлението за трудов стаж.

Индивидуализацията при управлението на хората, изисква да се извършва един редовен отчет на компетентностите на служителите, да се изслушват неговите очаквания (по време на срещата за оценка) и да му се представят перспективите за развитие. Инструментите са, както при подбора, разписание на компетентностите и списък на типовите длъжности. Те позволяват да се изградят насоки за типова кариера, които да позволят на служителите да помисли за своя личен професионален път за развитие.

В глобален мащаб, по отношение на изпълнението, процесите „индивидуализация на управлението“ и „възнаграждение“, често са оценявани като по-малко резултатни от процеса на подбор.

Обучение

Повишаването на квалификацията се счита почти навсякъде като стратегическа инвестиция. При все това, усилията за разработване на учебни програми и модули за обучение, все още не са достигнали необходимото ниво, оправдаващо тяхната висока цена.

Много елементи са общи за опита на различни държави между които:

⇒ един по-структуриран подход за повишаване на квалификацията и начините на усвояване на професията: отчитане на развитието, свързано с възрастта, с индивидуалния подход при управление на кариерите, с по-силната конкуренция на частния сектор, с по-голямата автономност и поемането на отговорност от мениджърите

⇒ разработването на програми за квалификация, на базата на класификатор на компетентностите, списък на типовите длъжности и типови начини за кариерно развитие

⇒ акцент върху мултиплициране на компетентностите (както компетентности, свързани с естеството на работата, така и компетентности за общуване, за лидерство)

⇒ особено внимание, отделено на най-възрастните служители, с цел усъвършенстване на техните компетентности

⇒ стратегическо използване на по-възрастните служители при практическото професионално обучение под наставничеството на квалифициран специалист.

В краткосрочен план, половината от дирекциите „Човешки ресурси“ отчитат нуждите на административните звена при разработването на плана за обучение, като се стремят да отчетат и въведат техните стратегически насоки.

В средносрочен план, функцията „човешки ресурси“, не прогнозира все още достатъчно разликата между нуждите и бъдещите ресурси, малка част от дирекциите „Човешки ресурси“ разполагат с тригодишен план за управление на човешките ресурси.

При все това, методологиите за разработване на учебни програми и модули за обучение, са различно овладени в областта на развиване на компетентностите. Общото оспорване на формите на обучение от училищно-университетски тип (като семинар, където участниците са силно пасивни) все още не е предизвикало откриването на алтернативни начини за обучение: обучение на работното място, напълно проактивна педагогика, електронно обучение.

Възнаграждение с премия в зависимост от изпълнението

Механизмите за възнаграждение и повишаване в длъжност, остават все още недостатъчно обвързани с индивидуалното изпълнение. Като цяло, то се отчита слабо при кариерното развитие, което често се основава на една логика за подсигуреност на кариерата, с автоматично израстване при натрупан трудов стаж.

Четири основни фактора могат да повлияят на нивото на възнаграждение: образованието, съдържанието на работата, трудовият стаж и изпълнението.

По отношение на трудовото възнаграждение, във всички държави и за смесените категории на заетост на служителите, най-много се отчита фактора трудов стаж, следван от степента на образование и накрая от съдържанието на работата. От четирите предложени критерии, този за изпълнението изглежда най-малко използван. В някои администрации, този критерий се прилага само за ръководните служители.

Защо?

⇒ От 80-те години насам, по-голямата част от държавите прогресивно си налагаха да изпълняват една глобална стратегия за управление на изпълнението, която асоциира в рамките на възможното, индивидуални и колективни цели на организацията. По-голямата част от системите за оценка, разчитат на оценка на индивидуалното изпълнение, осъществено в зависимост от целите, поставени на всеки служител.

Две трети от държавите от ОИСР въведоха или са в процес на въвеждане на една система на възнаграждение, обвързано с изпълнението. Но са малко държавите, които въведоха такава система за всички свои държавни служби. Полето на приложение варира значително. Ако в Канада, Ирландия, Италия и Норвегия, възнаграждението, обвързано с изпълнението се прилага само за ръководните служители, последните години бяха белязани от разширяване на приложението за всички категории служители. Множество администрации, като тези на Обединеното кралство или на Финландия, се обръщат към един по-колективен подход - на ниво агенция или на ниво екип. Системите силно се децентрализираха, например със създаването на държавни агенции.

⇒ Като цяло, възнагражденията, обвързани с изпълнението са скромни (по-малко от 10% от основната заплата за служители без ръководни функции и около 20% за ръководните служители).

⇒ Най-дълбоката причина за тази реална действителност се дължи на слабата мотивираща сила на този вид възнаграждение. Засилването на мотивацията на служителите рядко се възприема като резултат от възнаграждението за постигнати заслуги. Изследванията показват, че само една малка част от служителите се обявяват като реално мотивирани от този механизъм.

В своето изследване, ОИСР отбелязва че: „възнаграждението, обвързано с изпълнението е само една вторична мярка за поощряване, малко е вероятно то да може да мотивира една значителна част от служителите и това да стане независимо от начина, по който е замислено. От друга страна, стратегиите за управление на изпълнението, които се фокусират върху парични поощрения, рискуват да пренебрегнат основните фактори за мотивация, а именно интереса към възложените задачи и добре определени перспективи за развитие. Още отсега е подходящо да се въведат парични стимули, в рамките на една по-мощна стратегия за управление на изпълнението“.

Трябва ли да се стигне до отхвърляне? Не, поради най-малко три причини:

⇒ Ако вариращото възнаграждение не е никакъв фактор за мотивация, то постоянното трудово възнаграждение може да бъде един мощен фактор за демотивация.

⇒ Всъщност, според ОИСР, „въвеждането на възнаграждение за постигнати заслуги участва в по-мощни културни промени. То позволява да се набле-

гне върху стратегията на дадена структура, засилва видимостта на целите и предлага възможност за обвързване на целите на организацията с тези на личността. Определянето и оценяването на целите трябва да благоприятстват диалога между ръководството и служителите и съответно възприемането на стратегията от всички. Самата стратегия задължава да бъдат уточнени дължностните характеристики и задачите. Тя представлява един лост за реорганизиране на работата, за създаването на по-гъвкави работни методи и за поставянето на акцент върху политиките за обучение и развитие“.

⇒ От друга страна, възнаграждението, обвързано с изпълнението на екипите, изглежда носи повече ползотворни ефекти за заобикалящата работна среда и за изпълнението.

Оценка на хората

Предизвикателството е по-сложно отколкото изглежда на пръв поглед.

Личната оценка е един обобщен процес, който протича в рамките на година-та, тежък за изпълнение и страдащ от липса на достатъчна връзка с управлението чрез цели. Освен това, дори определянето на целите и тяхната отделна оценка да бъдат изпълнени, то взаимодействието между процеса на оценка и другите процеси на управление на човешките ресурси, може да бъде нарушено от други фактори или намеси, които трябва да се предвиждат. При тези условия, как да се избегне дискредитирането и как да просъществува процеса на оценка, като бъде отделен от процесите на трудовото възнаграждение, на управлението на кариерата, на обучение?

Целите:

- ⇒ да се изгради основата за управление на кариерното развитие, трудовото възнаграждение, обучението
- ⇒ да се започне диалог с ръководството, относно личния статус, мястото на всеки един в общата стратегия
- ⇒ да се определят годишните цели, съгласно степента на постижимост на предходните цели
- ⇒ да се позволи на хората да познават по-добре техните лични компетентности, техните специфики и техните граници, за да могат да работят върху тях
- ⇒ да се прилагат евентуално санкции, които могат да варират от просто предупреждение до уволнение, като се преустанови повишението или се изземат определени отговорности.

Средствата и критериите :

- ⇒ Описанието на компетентностите, се налага като ключово средство в областта на оценката.
- ⇒ Оценката на изпълнението на служителите заема централно място. Съществува едно разнообразие от системи, на които се уповава измерването на изпълнението. Индивидуалните резултати се превърнаха в първоначален критерий за оценка.
- ⇒ Критерият за придобиване на нови компетентности, отбеляза напредък през последните години, както и качествата за общуване, които съответстват на разпространението на работата в екип, на отделеното внимание на граж-

даните, на търсенето на лидерство.

⇒ За висшите ръководни служители, инструментите като обратна връзка 360° или център за оценка, са споменати в следващата глава.

Критиките

Процедурата за оценка често е предмет на многобройни трудности и поражда критики:

⇒ Връзката със стратегическите цели често остава много слаба.

⇒ Насоката към по-качествени и по-трудно измерими цели прави оценката по-деликатна.

⇒ Ръководните служители често са недостатъчно подготвени за правилното определяне на целите и за воденето на диалог със служителя, а това са основни елементи на процедурата.

⇒ Основният проблем се дължи на дискриминираща сила при оценката на относителното изпълнение на служителите, най-вече когато критериите са били неточно разработени. Като изключим двете крайности на изпълнението, трудно е да се разграничи средната резултатност.

⇒ Индивидуалният подход при изпълнението, може да не съвпада с реалната резултатност, която често се свързва с екипа, вместо с отделната личност. Този подход може да бъде считан като пречещ на сътрудничеството в работата.

Въпреки тези критики, точно една критична оценка е най-доброто средство за напредък, за „изграждане“ на всеки служител в неговия личен контекст и процесът на оценка трябва да бъде задълбочен навсякъде.

Разнообразяване

Търсенето на по-голямо разнообразие сред персонала е една основна проблематика в Европа:

⇒ За да се разширят източниците за подбор на компетентности

⇒ За да се създаде един представителен щат на етническо, културно и социално многообразие на страната.

Всъщност, важното е държавните служители да бъдат отражение на разнообразието на обществото.

Понятието разнообразие е възискателно. Под разнообразие се разбира, заестост на жени от етническите малцинства, на служители над 50 годишна възраст, на инвалиди или накратко подбор на персонал с много различни профили, източници на богатство за организацията. Това разнообразие не трябва да се ограничава до най-ниските категории служители, но трябва да се отнася и за мениджърите. Така, то трябва да се прилага на всички етапи от професионалния живот: подбор, повишаване в длъжност и кариерно развитие.

Ако принципът за равен достъп на всички до работни места в държавната администрация е широко разпространен във всички страни, все още е трудно постижимо да се осигури равен достъп на жени и на представители от малцинствата: формалното равенство не е достатъчно.

По този начин бяха положени усилия, с цел разнообразяване на подбора, понякога с драстични политики в полза на заетостта на жените и на малцинствата. Според статистиката, единствено тези активни политики в полза на едно по-голямо разнообразие на подбора, позволяват да се противодейства на ограниченията, от които страдат жените във висшето ръководство и да се осигури достъп до висши ръководни длъжности на „видимите“ малцинства - програмата „Федерална програма за равни възможности при назначенията“ в САЩ, „Програма за положителни мерки за справедливост в областта на заетостта“ в Канада, „Програми за действия по отношение на жените, расата и инвалидността в Обединеното кралство“.

4-4- Управлението на служителите на ръководни длъжности

Управлението на служителите на висши ръководни длъжности е витрината на цялостното управление на човешките ресурси. От около двадесет години насам, то беше приоритетно реформирано във всички страни.

Защо да се отдава такава важност на служителите на висши ръководни длъжности и толкова да се инвестира в тяхното управление? В една все по-фрагментирана администрация - децентрализация и изграждане на системи от агенции – служителите на висши ръководни длъжности са гаранция за съгласуваността и резултатите от дейността на правителството. Те имат движеща роля при продължаващото усъвършенстване на държавната администрация. От друга страна, те са носители на основни ценности на държавната администрация - неутралитет, безпристрастност, честност - като са отговорни за съвместяването им с новите ценности, които са прозрачност, сътрудничество, изпълнение. Служителите на висши ръководни длъжности играят ключова роля за мотивацията на всички служители, като придават смисъл на тяхната дейност.

Очакваните компетентности на служителите на висши ръководни длъжности са комплексни:

- ⇒ Една основа от технически компетентности
- ⇒ Една стратегическа визия: да умеят да виждат в бъдещето, да изготвят стратегически планове, да запознават с тях организацията, но също така и гражданите
- ⇒ Капацитет за адаптиране към една променяща се среда, да служат на своя екип и да отговарят на нуждите на потребителите
- ⇒ Управленският компонент да остане силен. Ръководителят трябва да доказва своите управленски качества, установили се в една култура на резултата и на отговорността, да бъде способен да мобилизира средства и ресурси за постигане на институционалните цели.

Прогнозиране

Техниките на прогнозното управление на длъжностите и компетентностите действат, когато става въпрос за един силен екип. Този подход е валиден за служителите от средно ниво, в по-малка степен за ръководните служители от средно ниво, но не и за ръководните служители на най-високо ниво.

Друга по-добра техника за прогнозиране на заместването на ръководни служители на най-високо ниво и на ръководни служители на средно ниво, е изготвянето на планове за приемственост.

Такива планове показват какви са нуждите от допълнително обучение на служителите на висши ръководни длъжности, взети поотделно или от външен подбор.

Подбор

Служителите на висши ръководни длъжности, превръщат ли се в служители, които вече са показали своя капацитет? Често се касае за подбор на служители, които са по средата на кариерата си, извършен предимно в, но съща така и извън държавната администрация. Ако служителите на висши ръководни длъжности, идващи от частния сектор, от регионите или от неправителствени организации, образуват в повечето страни едно малцинство, тази политика на отвореност не е символична. Тя допринася силно за промяна на менталитета в рамките на администрациите. Идеята не е да се назначават предимно хора от частния сектор, но да се постигне една критична маса от хора, способни да променят традиционната административна култура.

Начинът на подбор служи на стратегията, която всяка една страна приема по отношение на висшето ръководство: търсене на подходящия профил, като се прибегва до помощта на центрове за оценка (Обединеното кралство, Белгия, Канада), търсене на прозрачност и на обективност посредством използването на независими комисии, понякога председателствани от външни лица (САЩ, Нова Зеландия, Холандия), деполитизация на държавната администрация чрез подбор с конкурс (Италия, Франция).

• Ако принципът за равен достъп на всички до работни места в държавната администрация е широко разпространен във всички страни, то достъпът на жените и на малцинствата е трудно постижим: формалното равенство не е достатъчно. Проблемът с ограниченията който вече беше споменат, е особено важен за висшите ръководни служители.

Управление на кариерата и мобилността

В повечето страни, мобилността се приема като средство за превъзходство на висшето ръководство и тя позволява обособяването на специфична група от служителите на висши ръководни длъжности.

Мобилността се обуславя от четири фактора:

- Продължаващото усъвършенстване на компетентностите;
- Динамизиране на конкуренцията за длъжностите, с цел да се осигури качество на кандидата;
- Засилване на координацията и на съгласуваността на дейността на правителството;
- Скъсване с корпоративността на министерствата или агенциите, в полза на една етика на държавната администрация.

Изискването за мобилност обоснова индивидуализацията при управлението

с използване на съветници за организиране на кариерното развитие.

Както вече видяхме, политиките за управлението на човешките ресурси, които позволяват да се измери и да се повиши нивото на ангажираност или мотивация на служителите, не са все още напълно изяснени. Най-добре разработените политики се отнасят за служители, чиято компетентност е от стратегически характер или рядко среща или която е признак за висок потенциал. Вследствие на тези мерки, могат да бъдат приложени действия за привличане, приобщаване и оптимизиране на ангажираността на най-търсените профили.

От правна гледна точка, кариерата съответства на упражняването на отговорности и на последователни функции, които са предмет на назначаване, без промяна на договора или статута или са предмет на срочни трудови договори.

Най-често, назначените по трудово правоотношение ръководители правят кариера в държавната администрация. Често за един и същи служител съществуват едновременно два вида договори и назначения: единият е безсрочен договор, когато става въпрос за първоначално заемане на длъжност, а другият е срочен за всяка изпълнявана функция. Например, в Холандия, след реформата на „генералния статут на държавните служители“, която се проведе през юли 2000г., всички висши държавни служители се ползват от едно постоянно назначение, но когато са назначени на различни длъжности, то това става за определен срок.

Проблемът на деполитизиране и на професионализация на процедурите по назначаване на най-високите длъжности в държавата и в държавните агенции съществува навсякъде. Според професор Жан-Мишел Емри Дузан, „в нито една модерна държава, политическата власт не преотстъпва правото си да има последната дума за назначаването на ръководни държавни длъжности. Обратно на тази тенденция, като изключим американската система, рядко има държави, където неограничените права за избор и липсата на публичност се оставят изцяло на политиките“.

Редица страни, **създадоха една независима изборителна структура за основните ръководни служители на държавата**, като SELOR в Белгия, холандската l'Algemene Bestuur Dienst (ABD), комбинацията кабинет на министър-председателя-комисия за държавната служба в Обединеното кралство. Други страни, създадоха подобни системи на независимата „комисия за държавната служба“, на „комисии за назначения на висши длъжности“, действащи в Ирландия, Дания или Канада. Този вид структури винаги представляват един колегиален орган, с „изявен“ председател. Неговата независимост е тържествено почетена с назначаване от страна на най-висшите власти на държавата, той е с дълъг мандат, който не се подновява и се избира сред най-висшите държавни ръководители от кариерата.

Обучение

За заемането на висши ръководни длъжности в Обединеното кралство и Канада, акцентът не се поставя върху първоначалната подготовка (по този

начин няма предварително изискване за определено университетско образование или диплома), а върху повишаването на квалификацията.

Често повишаването на квалификацията, е насочено задължително към развиване на лидерските и управленски качества, на капацитета за преговаряне и работа в една международна среда. Като определящ инструмент, то съпътства решенията за повишаване в длъжност и определя достъпа до съсловието на висшия ешелон.

Възнаграждение

Във възнаграждението е включена една променлива част, която се определя от личните резултати и от тези на екипа, на службата или на дирекцията. Висшите служители са били предвестниците в тази област и за тях тази променлива част е най-висока.

Също така, за длъжностите на висшите държавни служители е била създадена и една премия, която често се формира според спецификите на разглежданата длъжност.

Оценяване

Кариерата на един висш ръководен кадър се изгражда, започвайки от оценката, която служи за определяне на ритъма на повишенията и от променливата част на възнаграждението. Оценката обикновено се основава на показатели за изпълнение (за постигане на зададените и договорени цели).

Измерването на изпълнението на отделния служител, в рамките на организацията, трябва да се обедини с измерването на изпълнението на организацията. Определянето на цели и на показатели за измерване на индивидуално ниво позволява на служителите да покажат своя принос за постигане на глобалните цели на администрацията.

Великобритания е ярък пример за връзка между тези два компонента, където възлагателните писма на висшето ръководство се отнасят до пътната карта на отдела (стратегически план или бюджет на отдела).

Инструментите на оценката се различават според отдаденото значение на личната заслуга или на изпълнението на организацията. В първия случай, ще преобладава обратната връзка 360° (като се разпитва прякото ръководство, колегите от същото ниво, подчинените, дори потребителите на обществена услуга), във втория случай, акцентът ще бъде поставен върху контрола на управлението.

Едно централизирано управление на служителите на висши ръководни длъжности

Докато управлението на другите категории персонал е разпределено между едно стратегическо управление на централно ниво и едно децентрализирано

но управление, управлението на висшето ръководство си остава централизирано, за да се осигури качество на управлението. По време на цялата им кариера, служителите на висши ръководни длъжности представляват едно съсловие с потенциал, предназначено да заема все по-високопоставени длъжности.

Наличието на специфично и централизирано управление, дори на различен процес на подбор на служители, както и огрупняването на възнаграждението, свързано с изпълнението на тези ръководители, създава риск от отцепване на висшето ръководство от останалата част на служителите в държавната администрация, както по отношение на културата, така и по отношение на ценностите. Ръководителите и лидерите в публичната сфера със сигурност притежават способността да убеждават и да водят, но те са и „основите“ на организацията; тази е основната им роля, която може да бъде пренебрегната, което да доведе до тяхната по-нестабилна професионалната идентичност и до по-слабо сближаване на държавните администрации.

При все това, висшето ръководство рядко е затворено и се характеризира с една определена степен на размяна между публичната сфера и академичния свят, гражданското общество и частни организации от друга страна. Също така се наблюдава широко отваряне към културите и разработените идеи от други държавни администрации. Както става ясно, погледът върху „добрите чуждестранни практики“ и тясната връзка с търсенето благоприятства развитието на експертизата, на оценката и оттук на ефикасността на публичната дейност.

4-5- Междуведомствена координация на управлението на човешките ресурси

Дейността по управлението на човешките ресурси е свързана слабо с определянето на стратегиите, докато реструктурирането на административните структури и на организациите е общо признато като основно предизвикателство за дейността по управлението на човешките ресурси.

На теория, дирекцията „Човешки ресурси“ би трябвало да бъде свързана и с проектите за оценка и реструктуриране на администрациите. Тези проекти би трябвало да включват и един компонент „човешки ресурси“, а стратегията за управление на човешките ресурси би трябвало съответно да бъде изготвена на базата на планове за оценка на различните служби на органа, министерството или държавната агенция или на административно-териториалната единица на местно самоуправление.

На практика, в повечето страни, действителността малко или много се различава от тази теоретична схема. Функцията по управлението на човешките ресурси все още не е призната изцяло като стратегически партньор и действащо лице на промяната и специалистите по човешки ресурси рядко са приобщавани при разработването на стратегията.

Нейната позиция се изразява в отчитането на становището на специалисти по човешки ресурси, по отношение на осъществимостта на проектите на

генералната дирекция (спомагателна функция за вземане на решение). Става въпрос да се установи въздействието на човешките ресурси, с цел да не се допускат грешки.

Стратегическите планове за човешките ресурси – когато такива съществуват – се вписват в последствие, за да определят политиката за човешките ресурси, която от своя страна подкрепя основните насоки на публичните политики. Така, стратезите по човешки ресурси са по-малко приобщени към разработването на стратегията, в сравнение с финансовите специалисти.

Дейността по управление на човешките ресурси е свързана с изпълнението на стратегиите

В множество страни, един от главните приоритети на дейността по управление на човешките ресурси е да съпътства реформите на администрациите, които често не са били предвиждани.

Съответно дирекциите „Човешки ресурси“ са принудени да изучават въздействието на човешките ресурси от предвижданите или вече взети решения (премахване на професии, създаване на нови дейности и т.н.). Тяхната правна експертиза и в областта на социалния диалог им отрежда една значителна роля в много области: съвместно изготвяне на оперативния план-график и определяне на законовите срокове, управление на правните последствия, предвиждане на социалните движения, управление на талантите, обучение и вътрешна комуникация, динамизиране на социалния климат, разпространение на култура и ценности и др.

Реорганизацията на някои служби или дирекции, може да доведе до отслабване на компетентности, което от своя страна може да застраши този процес. В тази перспектива, специалистите по човешки ресурси трябва да съпътстват процеса на реформа, без да се намалява качеството на обществената услуга.

Също така, специалистите по човешки ресурси трябва да отделят особено внимание на мобилизирането на ръководството и на развитието на неговия мениджърски капацитет (роля на говорител на работното място, управление на деликатни индивидуални случаи, на ситуации на блокаж или противопоставяне на промяната).

Централизиране – децентрализиране

Разпределението на ролите в рамките на дейността по управление на човешките ресурси не е равномерно в европейските администрации. Ако основното стратегическо управление на човешките ресурси е централизирано, то останалата част от функциите са разпределени на централизирани и децентрализирани.

Междуетатни структури упражняват една координираща роля. Това ниво на управление, което рядко се поставя под въпрос, може да бъде представено по следния начин:

- ⇒ Предаване на ценности
- ⇒ Предаване на стратегически цели
- ⇒ Социален диалог и съответно гаранция за съгласуваност на основната рамка на преговорите
- ⇒ Определяне на компетентностите и типовите длъжности
- ⇒ Анализи за прогнозно управление
- ⇒ Дефиниция и контрол на работния потенциал
- ⇒ Определяне на начина на възнаграждение
- ⇒ Насърчаване на разнообразието
- ⇒ Обмен на добри практики и остойностяване на най-добрите практики
- ⇒ Уеднаквяване на функции (напр. във Франция, създаването на „Национален оператор за заплатите“, усилие, което цели да съпостави и да уеднакви всички информационни системи за човешки ресурси).

Във Франция, Генералната дирекция на администрацията и на държавната служба осигурява тази координация. Генералният директор се съвещава всеки месец с директорите на дирекции „Човешки ресурси“ на всички министерства. Освен това, той организира ежегодно един задълбочен преглед на управлението на човешките ресурси с всяко министерство поотделно. Този преглед протича под формата на едnodневно съвещание с всяко министерство и се нарича „Годишна конференция за управление на човешките ресурси“. За да подготви това заседание, министерството изготвя работно досие, което описва нуждите от подбор на служители за 4 години напред, неговите начини на управление и настоящите и предстоящи реформи. В рамките на този ден, всички проблеми и проекти за човешките ресурси на министерството се разглеждат съвместно с ръководството на Генералната дирекция на администрацията и на държавната служба и на дирекцията по човешки ресурси на даденото министерство.

Нивото и начините на децентрализация на дейността по управление на човешките ресурси се различават в зависимост от държавата. Докато някои страни започнаха тази децентрализация през 90-те години или дори преди това, държавите-членки започват постепенно този процес.

Това развитие на дейността по управление на човешките ресурси цели няколко неща:

- ⇒ да се реагира по-адекватно на нарастващите бюджетни ограничения
- ⇒ да се придаде смисъл на дейността на мениджърите, като те поемат отговорността, защото са най-близо до своите екипи, както и да бъдат в състояние да отчетат нуждите на служителите, за да им откликват.

Обратната връзка от опита на държави, които вече въведоха механизъм на децентрализация, сочи, че за такъв механизъм трябва една ефикасна система за управление и отчетност, за да се запази цялостната съгласуваност. От друга страна, една система за обмен на практики, която може да бъде координирана на централно ниво, се оказва важна, за да се обогатят практиките и използваните средства и да се избегне една организация на херметично затворени общества.

С децентрализацията, преките ръководители се превръщат в ключови действащи лица в дейността по управление на човешките ресурси, за да бъде направен подбор или за управлението на кариерното развитие.

Някои държави (САЩ, Обединеното кралство) поставиха акцента върху професионализацията на дейността по управление на човешките ресурси с такава сила, че процесите на подбор и на управление са за повечето силно децентрализирани страни. Структурите на централно ниво (или централизирани), които отговарят за стратегията, прибегнаха до инструменти, които позволяват на министерствата и/или на агенциите да оценяват и да подобряват управлението на техния човешки капитал като:

⇒ „Рамката за оценка и отчетност на човешкия капитал“ в САЩ

⇒ „Рамката на способностите на човешките ресурси“ в Обединеното кралство

⇒ Сертифициране на обученията за дирекциите „Човешки ресурси“ в публичния сектор, с цел осигуряване на тяхното качество във Франция.

Дейността по управление на човешките ресурси трябва да развие измерване на своето изпълнение

Ако съществуват показатели, които позволяват частично да се проследи оперативното изпълнение на процеса по управление на човешките ресурси то употребата на таблици за отчетност при процеса на управление не е честа практика. Освен това, показателите не създават систематична връзка със стратегическите цели и не свързват причините с ефекта от тях.

Със сигурност, не съществува свършена и единна система за измерване на изпълнението при управлението на човешките ресурси.

Балансираните карти на управлението би трябвало да позволят да се направи връзка между стратегията и политиките, между практиките и процеса на управление на човешките ресурси. Интегрирани в една система за управление, те предлагат еталони, позволяващи да се провери ефикасността на дейностите по управление на човешките ресурси за постигане на максимална принадена стойност. Следователно те са като крайни цели: нашите действия позволиха ли да се постигне набелязаната цел? Тези данни позволяват да се поддържа диалога с ръководството, което отговаря за публичните политики и предоставят решение.

Рядко се използват показатели поради три основни причини:

⇒ Стратегията за професиите не е достатъчно ясно формулирана или прозрачна,

⇒ Стратегията за професиите не беше изразена в цели, свързани с човешките ресурси

⇒ Процесите по управлението на човешките ресурси не са достатъчно отчетливи. Не е определена рамката за анализ. Всички показатели са налични, но липсва тяхното взаимно обвързване, както и връзката с крайните цели (постигането на бъдещите цели, стратегията). Ако показателят не е свързан с една преследвана цел, нито с една система, той остава нефункциониращ, защото ще бъде едностранно измерим и няма да бъде обвързан с дейността.

В частния сектор, около 2/3 от дирекциите „Човешки ресурси“ разполагат в днешно време с един средносрочен стратегически план (от 1 до 3 години), който се оформя в две насоки:

- приравняване на политиката по управлението на човешките ресурси към фирмена стратегия с развитие на професиите, характерно за частните фирми,
- подобряване на изпълнението на дейността по управление на човешките ресурси посредством оптимизация на организацията, въвеждането на показатели и на таблици за отчетност за човешките ресурси и поставянето на цели за изпълнение.

В публичния сектор, не се обсъжда значението на дейността по управление на човешките ресурси за създаване на принадлежна стойност или по отношение на изпълнението на обществената услуга. Откриха се многобройни начини за развитие, които насочват усилията в посока на общата политика на администрациите:

- приравняване на политиките или практиките по управление на човешките ресурси към стратегиите за професиите,
- позиция на специалистите по човешки ресурси, на заинтересовани лица или стратегически партньор
- концентриране върху основните приоритети, представени в началото на тази глава: да се гарантират ценностите на обществената услуга, да се гарантират компетентностите на държавните служители, да се развие мотивацията и личната резултатност,
- капацитет за въвеждане на системи за измерване на приноса от политиките за човешки ресурси за постигане на целите на професиите в администрациите.

Глава 5

Мениджмънт на проекти:

Оценка на въздействието сред различните видове оценки

- 5-1- Значение на оценките на въздействието и на оценката на изпълнението на публичните политики
- 5-2- Ефективно използване на оценката на въздействието и на оценката на изпълнението на публичните политики
- 5-3- Оценка на въздействието и оценка на изпълнението на публичните политики: основни общи насоки
- 5-4- Оценка на въздействието
- 5-5- Оценка на въздействието и устойчиво развитие

5-1- Значение на оценката на въздействието и на оценката на изпълнението на публичните политики

От 50-те години насам, оценката на въздействието и оценката на изпълнението на политики заемат все по-важно място в рамките на публичния стратегически мениджмънт.

Развитието на оценката²³ породило появата на една колективна култура:

1-ва фаза: Оценката се проявява в отговор на правно-нормативни задължения. Следователно тя е изискване и допълнително утежнява работата на ръководителите, които считат, че оценката се изисква преди всичко от Брюксел – въпреки че регламентите са решения на Съвета, приети с единодушие.

2-ра фаза: Оценката се превръща в една спомагателна система за концепцията и управлението на действията. Установява се един диалог с оценителите и качеството на събраната информация се подобрява. В тази оперативна фаза, подходът на оценка се усъвършенства и напредъкът е бърз.

3-та фаза: Оценката се превръща в едно политическо действие и нейните резултати са предмет на обществени дебати. Търсената цел е да се информира обществеността за ефективността от използването на държавните средства и да се докаже тяхната ефикасност с оглед на получаване на очакваните въздействия (стойност за парите). В една определена насока, оценката се превръща в средство на демократичната игра, информирайки, дори търсейки съгласието на гражданина по отношение на контролираните разходи на държавата.

„Публичните политики са плод на социални взаимодействия, които дават място на пораждаването на идеи, на представителство и на общи ценности“ (Ив Сюрел). Оценката позволява да се засилят и систематизират когнитивните и социални процеси, които „произвеждат“ публичните политики.

Една професионална общност за оценка, отчасти публична, отчасти частна, се обособи постепенно, с характеристики, присъщи на всяка страна. Ако

²³ В настоящата глава, думата „оценка“, използвана самостоятелно покрива едновременно проучването на въздействието, различните форми на оценка и генералния преглед на политики.

действащите лица в областта на оценката, бяха понякога едно обединение на множество професии – изследователска дейност, статистика, счетоводство, консултантска дейност – вече сме свидетели на появата на една реална професия на оценител.

Генерална дирекция “Бюджет” на Европейската комисия, се подсигури с една мрежа от оценители в страните от ЕС. Във Франция, Националният съвет за оценка е елемент от тази мрежа. Френското общество за оценка популяризира една професионална харта, която се основава на принципите за:

- ⇒ Плурализъм
- ⇒ Дистанцираност
- ⇒ Компетентност
- ⇒ Уважение на хората
- ⇒ Прозрачност
- ⇒ Възможност
- ⇒ Отговорност

Оценката на въздействието се доближава много до различните форми на оценка. Тези форми могат да бъдат класирани, следвайки жизнения цикъл на една програма или проект:

Идейно разработване на програмата:

- проучване на въздействието
- проучване на осъществимостта
- предварителна оценка

Изпълнение на програмата: проследяване на реализациите

- непрекъсната оценка
- междинна оценка
- генерален преглед на политика

Завършване на програмата: равностетка от дейността

- последваща оценка
- генерален преглед на политика

Например, регламентите на ЕС предвиждат:

- ⇒ оценка на въздействието за службите на Комисията и вътрешните процедури с Парламента (виж например „Основните насоки за оценка на въздействието“ (15 януари 2009г.) и „Приложенията на основните насоки за оценка на въздействието“)
- ⇒ предварителна оценка за службите на Комисията и за използването на предприсъединителните и структурните фондове
- ⇒ междинна оценка за използване на структурните фондове
- ⇒ последваща оценка на службите на Комисията и на използването на предприсъединителните и структурните фондове

Най-добрият случай е да се въведе един нравствен процес:

- ⇒ на самообучаване
- ⇒ за подобряване на последователни проекти

⇒ чрез разработване на една постоянна структура за оценка, включващ предварителната, междинната и последващата оценка, които взаимно се обогатяват една от друга

⇒ и създаването на експертни екипи, които стават все по-компетентни.

При все това, от няколко години насам, въпросите за ефективното използване на резултата от оценките се увеличават.

5-2- Ефективното използване на оценката на въздействието и на оценката на изпълнението на публичните политики²⁴

Оценката на въздействието и оценката на изпълнението на политики трябва да следват една методология, призната като законова, за да не бъдат оспорвани резултатите при едно многообразие на дейностите.

Уникалната същност на оценката, в сравнение с различните форми на контрол, се състои в това, че тя не предполага никакъв предварително зададен начин за изпълнение, а единственото условие е да бъдат спазени законността и нравствените задължения. Това се разбира трудно, когато става въпрос за европейската традиция на административния закон, основан върху законността и спазването на процедурите. Да се извърши нещо, по различен от предвидения начин, не е задължително незаконно и може дори да се окаже полезно. Всъщност, при това единствено условие, иновацията има шанс да се случи. Следователно от първостепенно значение е да се създаде една „култура на оценката“.

Общата практика за оценка се изразява в желанието за получаване на отчет от изключително разнообразни оценки от три гледни точки:

⇒ действащи лица на оценката, действащи лица от публичния сектор и действащи лица от частния сектор,

⇒ предвидени области за интервенция, социална, икономическа и свързана с околната среда,

⇒ и практики за оценка: прибягване до сложни моделирания или напротив, по-скоро до качествени анализи.

Оценката се състои в измерването на целесъобразността на публичната дейност, по отношение на нуждите на обществото, определени като такива от публичната политика. За да се измери разликата между преследваните цели и получените резултати, по отношение на обществото, трябва да сме в състояние да кажем кои цели е преследвала публичната политика, при условие, че те не винаги са били ясно формулирани. Всеки път трябва да се прави нова референтна рамка, защото тя е различна за всяка оценка. Данните са събрани и анализирани с цел, но винаги със замисъл да се проучи безусловното реалността. Целта на оценката може да се състои в това да проучи дали очакваните резултати са постигнати и оттук дали съответните проблеми са били

²⁴ Един важен източник за тази глава е организираният колоквиум от ОИСР в партньорство с Института за публично управление и икономическо развитие (на френското Министерство на бюджета, публичната отчетност, публичната администрация и държавната реформа): „Международни срещи на публичното управление“ – да се оценят публичните политики за усъвършенстване на публичната дейност“ през 2008г.

решени или пък дали неочакваните или случайно възникнали резултати са имали положителен или отрицателен ефект. Става въпрос да се обясни причинно-следствената връзка, да се изяснят някои ефекти чрез анализа, за да се подпомогне вземането на стратегическо решение.

Сблъсъкът между теорията и практиката за извършване на оценка, поража да компромиси и арбитраж, което може да се изрази в критикувани оценки, възприети като „несъвършени“ спрямо академичните критерии. Необходимо е, дори е наложителен, един критичен поглед, но той трябва да се впише в една конструктивна визия, която да може да доразвие приложните оценки.

Представители на частния и публичния сектор в областта на оценката, безспорно имат интерес да противопоставят своите методи, практики в една динамична перспектива за развитие към общи референтни рамки.

Взаимоотношения между възложител и оценители: за точно изготвяне на договор.

Възложителят на оценката трябва да изгради доверие с оценителите. Ако той не е готов да чуе неща, за които не знае и евентуално да промени своята стратегия в зависимост от заключенията на експертите, ако той не е готов да им даде достъп до данните и да приеме понякога бавния ритъм на този процес, тогава оценката няма да бъде от полза. Необходима е и смелост от страна на вземащите решенията, за възлагане на една оценка и за възприемането на неочакваните констатации, които произтичат от оценката; оценителят трябва да заеме позиция между относителна независимост и необходимо доверие.

Изправен пред възложителя, оценителят трябва да може да комбинира независимост, сила за убеждаване и ясни дори крайни предложения.

За да бъде ефикасна и да може да влияе на публичните политики, една оценка не може да бъде провеждана без задълбочено познаване на контекста. Следователно, оценителят трябва да постигне равновесие между основните действащи лица и да прецени обхвата на проекта, да разбира политическия контекст (понякога включително и конфликтните взаимоотношения между заинтересованите страни), да се консултира с възложителя и с останалите действащи лица, като отговаря на нуждите на всеки един, да спазва наложените времеви ограничения, от които зависи възложителят (ритъмът на политическото лице не е задължително този на оценителя), да спазва нормите на професионалната оценка и да изготви един премерен доклад.

Необходимо е връзката между оценител и възложител да почива на принципа на ясно разделение: оценителят на дадена програма не може да бъде отговорното лице за тази програма. Твърде близо до темата, той не би могъл да се откъсне, за да бъде независим и неутрален. При все това, оценителят трябва добре да познава програмата, по която той се произнася и да развие убедителност, основаваща се на постоянно доверие от страна на възложителя.

Оценка и генерален преглед на политики

Трябва да се разграничава оценката от действията, които са ѝ сходни, като генерални прегледи на политики или на програми, защото те не преследват едни и същи цели, но могат да прибавят допълнителни ползи. Всъщност, прегледите на програми, които целят да се възстанови бюджетното равновесие, да се намали дълг и да се осигурят по-добри програми за гражданите, се отнасят до организациите и процесите, но също така и до ефикасността на публичните политики. Оценката на публичните политики има допълнителна роля за разбиране на резултатите, за ново определяне на целите и за подобряване на публичните политики.

Във Франция, генералният преглед на публичните политики, проведен през 2007-2008г. надхвърли всички извършени досега оценки. При все това, тази инициатива породила допълнителни въпроси за съгласуваността на административния механизъм за изпълнение на публичните политики. Вместо да се търси едно обобщение между двете действия, може би трябва да се отчете съществуването на два етапа: кратък етап на публичното решение, който бързо разкрива определен брой съществуващи до момента резултати и дълъг етап на публичните политики, на тяхното разгръщане и на тяхната оценка.

Според френският професор, Морис Басле, английският и канадският пример показва, че в областта на публичната резултатност, имаше едно „обръщане на принципа на доказателствена тежест“. Преди време, политиките реагираха единствено на евентуални критики за използването на държавните средства, оттогава насам те трябва да доказват социално-икономическата полза на политиките и програмите.

Между генералният преглед на политики или програми и оценката съществува едно безспорно противопоставяне. Прегледът изглежда забързан, свръх активен и бързо излъчва предложения, които се използват незабавно; докато оценката отнема време, анализира системните краткосрочни и дългосрочни въздействия, систематично е подлагана на съмнение и произвежда едно задълбочено познание и заключения, които нямат незабавно приложение. Но тези два свята, стават все по-допълващи се, в частност благодарение на обогатяването на налични данни посредством информационно-комуникационните технологии.

Генералният преглед на публичните политики би могъл, самият той, да бъде оценен в средносрочен план, за да се извлекат всички поуки.

Оценката в публичния дебат

Оценката свързва различни заинтересовани лица, които заедно искат да разберат. Тя изправя в частност служителите, отговарящи за изпълнението пред бенефициентите, или пред техните представители. От този факт, един процес на колективно изучаване, обогатява взаимното разбиране и допринася по този начин за захранването на публичния дебат.

Оценките могат да бъдат мобилизиращи за служителите, защото те ги карат да противопоставят тяхната ежедневна дейност на външните ефекти от нея и на условието за задължително постигане на резултати. Те могат да обособят един процес на колективно изучаване, който позволява на администрацията да напредва в своето функциониране, а на гражданите, по-добре да разберат смисъла на публичните политики. Публикуването на резултатите, доброто организиране на взаимоотношенията с медиите, са основните елементи на публичния дебат.

Когато една политика се изпълнява от множество действащи лица на различни нива как те да си сътрудничат при оценката?

Оценката може да бъде извършена на различни нива и на различни места: Европа, регионите (планови договори между държавата и региона за задължителна оценка), децентрализираните служби и операторите, които имат делегирани права за обществени услуги. Защото да се оценява, означава да се изследват всички насоки и административната сложност може да се превърне в пречка.

Оценката на публичните политики, които се изпълняват на различни нива е сложна и предполага установяването на взаимоотношения на доверие между различните действащи лица и едно предварително съгласуване, за това, какво ще се оценява, с какъв ритъм. Към тази сложност се добавя и ролята, която има ЕС, който вече повече от 20 години налага на държавите-членки и на техните региони оценката на публичната дейност, която той финансира.

Европейската комисия въведе в самото начало, през 60-те години оценката на програмата за научно-технологични изследвания, която тя финансираше. Тази практика се разпростря до партньорските политики, финансирани от ЕФРП (Европейски фонд за регионално развитие), от ЕСФ (Европейски социален фонд) и прилагани от държавите-членки и техните региони.

След дълъг период на разработване на последващата оценка, акцентът беше поставен, през 2000г., върху предварителната оценка. Въпреки, че съвкупността от тези задължителни механизми, беше силно формализирана, едва през 2007г. оценката се прояви като средство за стимулиране на процеса на вземане на решения.

Комисията и нейната дирекция „Бюджет“ извършват по 200 оценки годишно. Те разполагат с голяма информационна база, която трябва да се управлява, за да се подобри вземането на решения. Оттогава насам, предварителните оценки се използват, за да се обоснове, пред Съвета и Европейския парламент, избора за предоставяне на финансови средства.

Благодарение на методологичните умения и достижения на службите на Комисията, тя умножи своите препоръки и указания към всички заинтересовани от тяхното изпълнение участници. ЕС навлезе в ерата на използване на оценката. При все това, му предстои да развие оптималното управление на своите информационни масиви, за да направи така, че колективното изуча-

ване (ЕС, държави-членки, региони) и усъвършенстването на публичните политики, да бъдат наистина водещи в процеса на вземане на всички решения.

В крайна сметка, на въпроса „как да бъдат обвързани различните нива на оценка“, не беше намерен друг отговор, освен сътрудничеството и съвместното изучаване.

5-3- Оценка на въздействието и оценката на изпълнението на публичните политики: основни общи насоки

Етапите на оценката на въздействието или на оценка на изпълнението на публичните политики

Етапите на оценката на въздействието и на оценката на публичните политики са едни и същи:

⇒ Решение (възлагане на оценка): публичните власти, възложители и бъдещи ползватели на оценката, формулират техните инструкции към работна група за управление.

⇒ Разработване на проект за оценка от работната група за управление

⇒ Обосноваване на инстанция за оценка, която утвърждава проекта

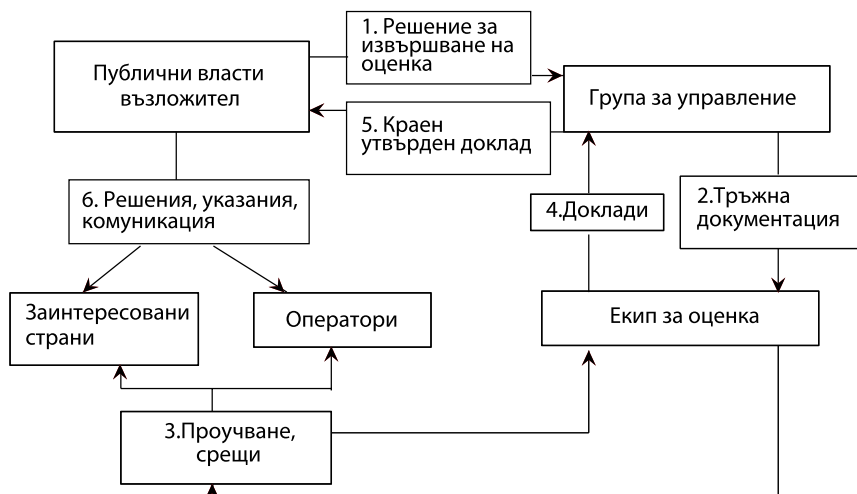
⇒ Стартване на програма за проучване: екипът за оценка събира първична и вторична информация от операторите и заинтересованите страни, след което я анализира

⇒ Мониторинг и утвърждаване на проучванията

⇒ Изготвяне и утвърждаване на доклада: доклад, който може да се окаже като „технически“, се изготвя от екипа за оценка

⇒ Мониторинг и придаване на стойност на заключенията: заключенията се утвърждават изцяло или само част от тях, от групата за управление, която освен това формулира своите препоръки към публичните власти в доклада за оценка. Властите използват оценката, като я разпространяват сред обществото и/или като вземат решение за новите насоки.

Етапите на една оценка могат да бъдат схематизирани както следва:



Могат да се изградят партньорства на следните три нива:

- публични власти: възможно партньорство
- група за управление: възможно широко партньорство
- екип за оценка: много професионален, от публичната или частна сфера, вътрешен или външен за администрацията, съставен от технически експерти.

За малките проекти, тези три структури могат да бъдат малко или много смесени, но мисиите остават различни.

Разходът за обичайните техники по време на процедурата за оценка може да бъде сравнен по следния начин:

	Разход (човек / месец)	Продължителност (в месеци)
Проучване чрез въпросници	среден	XXX
Проучване чрез индивидуални срещи	среден	XX
Проучване чрез групови срещи	нисък	XX
Проучване чрез изучаване на казуси	среден	XXX
Статистически анализ	нисък	XX
Група експерти	среден	XXXX
Използване на иконометричен модел	нисък	XX
Разработване на иконометричен модел	висок	XXXXXX

Между оценката на програмата и оценката на всеки проект от програмата, взаимоотношенията са следните:

- ⇒ Оценката на програмата не е сумата, нито дори обобщението от оценките на проектите, които я изграждат.
- ⇒ Някои въпроси не възникват на ниво индивидуален проект, но от тях се интересува оценката на програмата. Например: да се оценят синергичните ефекти.
- ⇒ Оценката на проектите трябва да бъде осъществена съобразно целите на програмата. Тази обвързаност с целите е от първостепенно значение при избора на критерии, отчетени в системата за оценяване на проекта.
- ⇒ Обратно на това, цялостната оценка на една програма се запазва от индивидуалната оценка на проектите.

За оценката на мащабни проекти е необходимо да се отбележи следното:

- ⇒ Един особен казус е разработен за оценката на мащабни инфраструктурни проекти: тези, чиято стойност надвишава като цяло 25 млн. евро за инвестиции в инфраструктура и 15 млн. евро за производствени инвестиции.
- ⇒ Значимостта на заложените средства за финансиране изисква предвари-

телната оценка да се провежда самостоятелно и задълбочено.

⇒ За инвестициите в инфраструктура, анализът на социално-икономическите предимства на проекта включва предвидения процент на използваемост, потенциалното въздействие върху развитието или реконверсията на съответния регион и оценката на последствията от намесата на Общността в реализирането на проекта.

⇒ За производствените инвестиции, ще се анализират най-вече перспективите на пазара за съответния сектор, ефекта върху заетостта и анализа на предвижданата икономическа и финансова рентабилност на проекта

Тръжна документация

Проектът за оценка на въздействието се обобщава в тръжната документация. Тази документация е една и съща, независимо от това дали оценката е била извършена вътрешно или поверена на външен доставчик на услугата (консултант или изследователски екип например).

Обичайната структура на тръжната документация (не задължителна, но най-често използваната) е следната:

- ⇒ Извлечени познания от предишен опит и предходни оценки
- ⇒ Контекст, приоритети на оценката
- ⇒ Определяне на обхвата (списък на мерките, касаещи стратегическия избор, които трябва да бъдат оценени и възприетите приоритети за действие)
- ⇒ Критерии за оценка (референтна таблица)
- ⇒ Елементи на първоначална диагностика - хипотези
- ⇒ Задаване на въпроси: качества на оценяваната политики (целесъобразност, съгласуваност, ефективност, устойчивост)
- ⇒ Информативен отчет
- ⇒ Изследователска програма (проучвания, изследвания)

За да се изготви една референтна таблица за оценка:

⇒ В случай, че една оценка на въздействието е била реализирана, тя предоставя непосредствено критерии за оценка: различните определени цели (общи, специфични и оперативни)

⇒ В обратния случай, е удачно да се преформулират официалните цели (често неясни, противоречиви и непълни), за да бъдат изразени в една йерархична система на очаквани резултати, които да могат да бъдат измерени

Резултатите от политиката, която трябва да бъде оценена са от различна степен:

⇒ Продукция (реализации): произведени блага и услуги в рамките на една програма

⇒ **Резултати** (въздействие, ефекти): икономически и социални ефекти на програмата, в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план

⇒ Обвързаност на резултатите: всяка дейност поражда едно сложно взаимосвързване на резултатите и ефектите (желани или не)

Безопасността на движението по пътищата представлява един пример за тези различни нива:

⇒ Наличен полицейски щат (средствата)	« Средства » или « ресурси »
⇒ Налични работни часове (потенциалът)	« Средства » или « ресурси »
⇒ Контрол на алкохолното съдържание в кръвта	« Резултати » или « продукция »
⇒ Позитивен контрол	« Резултати » или « продукция »
⇒ Санкции	« Резултати » или « продукция »
⇒ Обществена информираност	« Резултати » или « продукция »
⇒ Разубеждаване	« Резултати » или « продукция »
⇒ Намаляване на управлението на МПС със съдържание на алкохол в кръвта	« Резултати » или « въздействия »
⇒ Намаляване на броя на смъртните случаи	« Резултати » или « въздействия »

За да се оцени качеството на една политика или програма е необходимо да се проучи нейната целесъобразност, ефективност, ефикасност, полезност, жизнеспособност:

- **целесъобразност:** в каква степен целите на програмата са целесъобразни, съотнесени към нуждите (социално-икономическа диагностика) и към приоритетите – които биха могли да се променят?

Промените в обществото отразиха ли се на обосновката на програмата/проекта или биха ли могли да го направят в бъдеще?

Трябва ли да се продължи програмата/проекта, такава каквато е, или трябва да се промени или преустанови?

Дискусията върху бъдещата целесъобразност, обикновено поражда един преглед на алтернативите на програмата.

- **ефективност:** в каква степен различните средства намериха икономическо изражение в реализирането и резултатите? Въздействията на програмата/проекта оправдават ли използваните средства? Може да се касае за икономически, социални и свързани с околната среда въздействия.

Тъй като въпросите за ефективността сравняват средствата (ресурсите) с реализациите на програмата (блага и услуги, които тя предоставя) трябва да се запитаме дали същите ефекти биха се проявили, като се използват по-малко средства? Или същите тези средства биха ли могли да произведат по-значими предимства? Изследването на ефективността задължително поражда сравнения с алтернативите на тази програма. Следователно, основната труд-

ност в тази област се отнася до избора на подходящи критерии.

Оценителят трябва да уточни в зависимост от кои критерии, сравнения е била измерена ефективността на програмата. Могат да възникнат трудности, когато не е налице програма за сравнение и когато оценителят няма предишен опит с други подобни програми.

- **ефикасност** : в каква степен въздействията от програмата допринесоха за постигането на нейните различни цели, поставени в началото? Трябва да се сравнят въздействията от една програма с нейните цели.

Ефикасността се обвързва с един единствен аспект на въздействието на програмата: предвидените в началото положителни ефекти. Освен това, една програма може да има също така и непредвидени положителни ефекти и отрицателни ефекти. Един оценител би желал, като цяло, да премине отвъд въпроса за ефективността, за да оцени цялостното въздействие на една програма, дори ако често е трудно да се установи причинно-следствената връзка.

За да оцени цялостното въздействие на една програма, оценителят трябва да предизвика една причинно-следствена връзка с ефект между тази програма и положителните или отрицателни промени, които са се случили. Причинно-следствената връзка е ключов проблем при концепцията на оценките. Други възможни обяснения на ефектите от програмата/проекта трябва да бъдат намерени и ако е възможно, да бъдат отстранени, за да може оценителят да покаже, че така или иначе положителните ефекти няма да се проявят или не се дължат на други причини.

- **ползност** : в каква степен въздействията на програмата съответстват на нуждите на целевата група от населението? Сравняваме въздействието на програмата с нуждите, които са го породили. Програмите имат ползност, само ако успеят да донесат на обществото ползотворни промени, отчитайки нуждите на целевата група от населението. Освен това, съществуват различни интереси, свързани с държавна намеса, следователно е трудно да се постигне едно определяне на нуждите, което да бъде повсеместно приемано.

- **жизненоспособност** : в каква степен можем да очакваме, че положителните промени ще продължат да съществуват след настъпване на края на програмата?

Отвъд тези теоретични въпроси, **тръжната документация трябва:**

⇒ да уточнява дали трябва да се оцени всеки един проект или само някои части.

⇒ да посочи избора на въпроси за задълбочена оценка (да се оцени най-скъпия, най-иновационния, най-стратегическия, най-оспорвания)

Докладът от оценка на въздействието

Един доклад трябва да посочва:

⇒ Целта на оценката

- ⇒ Точно определение на предмета на оценката
- ⇒ Как оценката е била планирана и проведена
- ⇒ Кои факти са били установени
- ⇒ Какви заключения са били направени
- ⇒ Какви са изведените препоръки

Проучване на въздействието или оценката по отношение на други действия: научни изследвания, одити, мониторинг на програмата или проекта

Оценките се различават от **научните изследвания**. Със сигурност и двете трябва да бъдат аналитични, систематични и надеждни.

Научните изследователи могат да започнат научни изследвания, за да увеличат човешкото познание и често се ограничават в една силно специализирана дисциплина.

Но оценките се започват поради по-практични причини, изяснявайки решенията, уточнявайки опциите, намалявайки несигурностите и най-общо, предоставяйки информация за програмите в техния специфичен контекст.

Една оценка се различава също така и от **одита**.

Одитът се стреми на първо място да провери законността и правомерността на използването на ресурси (средства) в програмата. Одитът традиционно покрива дейности като проверката на финансови сметки (финансов контрол).

Оценката преглежда валидността на приетата стратегия и дали целите са усвоени, отчитайки проблемите за разрешаване. Оценката се интересува от въпроси като жизнеспособност, целесъобразност и последствия от дадена програма в дългосрочен план.

Често одиторите имат принудителни правомощия, понякога определени с правните текстове, докато оценителите често трябва да залагат на „добрата воля“ и силата на техните аргументи.

Оценката и одита могат да бъдат сравнени по следния начин:

Характеристики на одита	Характеристики на оценката
Предварително определени критерии	Сложни критерии, предмет на дискусия
Строга независимост на одиторите	Тя се интересува най-вече от външните ефекти на публичната дейност (върху обществото)
Приоритет е задължението да бъде направен отчет – проверява правомерността и отговорността с оглед на очакваните резултати	Отчита броя на действащите лица и на субектите, които формулират приоритетите
Стреми се да предостави една застраховка на възложителя	Отчита разнообразието на нуждите
Приоритет е използването на ресурсите и организационните проблеми	Опитва се да разбере толкова, колкото и да измери
Изискване за бързина	Търсене на консенсус
Има отношение основно към структурите (органи, служби, учреждения)	Отнася се повече до действията отколкото до структурите

В обобщение, оценката не трябва да се смесва с мониторинга. Мониторингът прави преглед на предлаганите от програмата услуги (произведени от програмата блага и услуги) на очакваните бенефициенти. Става въпрос за един непрекъснат процес, който съпътства изпълнението на програмата, с цел да бъде незабавно коригирано всяко едно отклонение от оперативните цели. За сметка на това, оценката се извършва специфично по една определена точка от жизнения цикъл на програмата и се състои в едно задълбочено проучване. Мониторингът е от първостепенно значение за подобряване на резултатността на програмата и една успешна оценка често зависи от един успешен мониторинг, съответно поради факта, че мониторингът поражда данни, които могат да бъдат използвани за оценката.

5-4- Оценка на въздействието

Дефиниция на оценката на въздействието

Основните етапи на една публична политика обикновено включват оценка на въздействието:

- ⇒ Записване в графика
- ⇒ Идентифициране на целите и на основните целеви групи
- ⇒ Формулиране на една „теория за действие“
- ⇒ Оценка на въздействието
- ⇒ Решение
- ⇒ Изпълнение
- ⇒ Резултати/ефекти
- ⇒ Контрол/ одит/ последваща оценка

Оценката на въздействието е процесът на систематичен анализ на възможна последица от една програма, проект или публична политика. Това е и:

Един спомагателен инструмент за вземането на стратегическо решение

- ⇒ Да се осигури по-добра съгласуваност при разработването на публични политики

- ⇒ Една помощ за вземането на стратегическо решение: една техническа методология в услуга на визията и на политическия проект

Един инструмент, предназначен да подобри качеството и съгласуваността на процеса на разработване на политики

- ⇒ Действие, което се вписва в един цялостен подход за публична резултатност и за непрекъснато подобрене: планиране, изпълнение, оценка, адаптиране (PDCA – Plan - планирай, DO - направи, Check - провери, Ameliorate - подобри)
- ⇒ Един интерактивен и изискващ участие подход при разработването на политики

Един инструмент на съгласувано изпълнение на стратегията за устойчиво развитие на ЕС

- ⇒ Преминаване от една вертикална оценка по сектори към една хоризонтална междусекторна оценка
- ⇒ Възможно най-голямо отчитане на потенциалните ефекти от една политика, включително извън прекия обхват на нейното въздействие

Един инструмент за ефикасна комуникация

Шестте основни етапа на оценката на въздействието

1. Идентифициране на проблема
2. Определяне на целите
3. Разработване на основните възможности
4. Анализиране на техните въздействия
5. Сравняване на възможностите
6. Описание на механизма за мониторинг и оценка на политиката

1. Идентифициране на проблема

Изождайки от социално-икономическата и свързана с околната среда диагностика, идентифицирането на проблема се състои в:

- ⇒ ограничаване на разширяването на проблема
- ⇒ идентифициране на ключовите действащи лица и на заинтересованото или потърпевшо население
- ⇒ изясняване на причините за проблема

2. Определяне на целите

За да се определят належащите от програмата/проекта цели е подходящо:

- ⇒ да се определят целите, съответстващите на проблема, както неговите дълбоки причини
- ⇒ да се изяснят целите на различните нива, за да се придаде стойност на логиката на държавната намеса
- ⇒ да се убедим, че тези цели са съгласувани с другите политики и стратегии, например с Лисабонската стратегия на ниво ЕС.

3. Разработване на основните възможности

Подходящо е :

- ⇒ да се идентифицират вариантите на политика за постигане на целите

- ⇒ да се изследват най-подходящите механизми за да се постигне успех, независимо дали подходът има регламентиращ характер или не
- ⇒ да се започне свиването на възможностите за избор, като се проучат всички технически пречки или други и като се отчетат критериите за ефективност, ефикасност, полезност и жизнеспособност
- ⇒ изготвяне на кратък списък на възможностите, които могат да бъдат използвани за предстоящите фази на анализа.

4. Да се анализира въздействието от тези възможности, за да се улесни сравнението между различните въздействия, за да се позволи едно по-добро разбиране на компромисите между икономически, социални и свързани с околната среда конкуриращи се цели и да се идентифицират отстъпките и преимуществените ситуации за всички по прозрачен начин. За тази цел е подходящо:

Да се идентифицират преките и косвени ефекти от всяко предвидено средство и да се проучи как то се вписва, към кого това средство има отношение и по какъв начин:

- ⇒ икономически ефекти; примери:
 - ⇒ разходите за привеждане в съответствие,
 - ⇒ административните разходи на фирмите/средни и малки предприятия,
 - ⇒ разходите за изпълнение за публичните правомощия,
 - ⇒ въздействието върху иновационния потенциал и технологичното развитие,
 - ⇒ развитие на инвестициите, на пазарни дялове и на структурата за обмен, както и повишаването и намаляването на потребителските цени
- ⇒ социални ефекти; примери:
 - ⇒ развитие на нивата на заетост или на качеството на заетостта,
 - ⇒ развитие, отнасящо се до равенството на половете
 - ⇒ социалното изключване и бедността
 - ⇒ въздействие върху общественото здраве
 - ⇒ правата на потребителите
 - ⇒ социалният капитал
 - ⇒ сигурността (включително престъпността и тероризма),
 - ⇒ образованието, обучението и културата,
 - ⇒ разпределителните ефекти спрямо категории от потребители или специфични работници
- ⇒ ефекти, свързани с околната среда; примери:
 - ⇒ замърсяването на въздуха, водите и почвите,
 - ⇒ промяна на предназначението на почвите
 - ⇒ загуба на биоразнообразие,
 - ⇒ развитие на ниво обществено здраве,

Да се идентифицират най-значимите въздействия. За тази цел:

- ⇒ да се определи нивото на вероятност за проява на всяко въздействие: ниско, средно, високо
- ⇒ да се определи нивото на интензивност на всяко въздействие: ниско, средно, високо

Да се проведе един задълбочен анализ на ключовите въздействия, по качествени, количествени или парични условия, когато е възможно и подходящо

⇒ да се отчете времеовото измерение (краткосрочно, средносрочно и дългосрочно въздействие), например

⇒ като се премерят краткосрочните отрицателни ефекти и дългосрочните положителни ефекти,

⇒ като се използва една ставка на актуализация, когато тези ефекти могат да имат парично измерение.

⇒ изясняване на рисковете и колебанията на политическия избор, включително евентуалните пречки от морален характер.

Изборът на метод и степента на детайлност варират в зависимост от характера на проблема и на становищата по отношение на осъществимостта. Също така, методите за анализ могат да бъдат доста сложни:

Например:

⇒ анализ разходи-ползи,

⇒ анализ стойност-ефикасност,

⇒ анализ на разходите за привеждане в съответствие

⇒ анализ по множество критерии

⇒ оценка на рисковете.

Възможно е един стриктен анализ разходи-ползи да не предоставя винаги най-полезната информация. Евентуално, трябва да се прилага принципа на предпазливостта.

Анализът на въздействието, често е затруднен от сложността да се направят надеждни предвиждания.

5. Да се сравнят възможностите като се:

⇒ претеглят положителните и отрицателни въздействия на всяка алтернатива

⇒ разкриват глобалните и частични резултати на всяка алтернатива, когато е възможно

⇒ представят сравненията между алтернативите за една частична област

⇒ идентифицира, когато е възможно и удачно, една предпочитана алтернатива.

6. Описание на механизма за мониторинг и оценка на политиката като се:

⇒ идентифицират най-добрите показатели за напредък, отнасящи се до ключовите цели на проекта или програмата

⇒ предложат основните насоки на един метод и една организация за извършване на мониторинг.

Избор на показатели

Един показател е обобщеното представяне на една информация, която като цяло установява сравнението между една реализация и една цел, между една ситуация и една норма или праг. Могат да се различат 3 основни типа показатели:

- ⇒ Показатели за реализация или за мониторинг: да се отчете използването на средства
- ⇒ Показатели за резултати: да се измерят непосредствените преки ефекти, които са постигнати
- ⇒ Показатели за въздействие или за ефект: да се измерят структурните промени или косвени промени, дължащи се на дадена намеса.

Изборът на показатели е труден, защото те трябва да отговарят на 6 критерия:

- Да измерват постижимостта на целта. Например, ако се стремим към съкращаване на срока на даден процес, показателят трябва да дава информация за това съкращаване. При все това, да се внимава, приоритетът не се състои в това да се удовлетвори показателя, а да се реализират целите.
- Да бъде надежден. Набраната информация трябва да вдъхва доверие. Не трябва да има съмнение за информацията и нейния източник.
- Да насърчава вземането на решение. Един показател позволява да се установи състоянието на дадена ситуация и да се вземе решение. Това е добре/не е добре, спираме/продължаваме.
- Да е актуализиран. Всеки вид информация има присъщи жизнен цикъл и целесъобразност, които трябва да се уточнят.
- Да е лесен за разработване. Информацията е налична и достъпна. Не е ли по-добре един показател, отразяващ минималната и максималната стойност, вместо един свръх точен показател?
- Да има приемлива цена. Трябва предварително да се оцени стойността за събирането на данни. Предоставената информация има ли реална добавена стойност, която подпомага вземането на решение?

Процесът на консултации

Процесът на консултации е възприет като основна добра практика.

На ниво ЕС, той е следствие от принципите на прозрачност, на субсидиарност и на пропорционалност. Този процес представлява едно противопоставящо се правило на самата Европейска комисия, тъй като Комисията по силата на Договора отговаря за провеждането на широки консултации, преди да предложи правно регламентиране.

Целите на консултацията трябва ясно да бъдат идентифицирани:

- ⇒ Да се открият нови идеи (мозъчна атака)
- ⇒ Да се съберат фактически данни
- ⇒ Да се утвърди една хипотеза
- ⇒ Да се изяснят възможните въздействия от една мярка върху общественото мнение.

Това изясняване на целите позволява да се реши кой трябва да бъде консултиран (каква степен на отвореност на консултацията), кога (в началото, по какъв времеви график или без прекъсване в последствие) и как, с какви средства.

Като пример, могат да бъдат дадени няколко текущи правила за консултация:

- ⇒ Консултацията трябва да се уповава на ясни и съдържателни документи, които предоставят цялата необходима информация.
- ⇒ Трябва да се консултират всички заинтересовани от проекта или програмата целеви групи (всички заинтересовани страни трябва да могат да изразят мнението си при определянето на целевите групи)
- ⇒ Трябва да се осигури достатъчно публичност чрез материали, адаптирани към целевата група за консултиране
- ⇒ Да се определят подходящи срокове за участие (най-малко 8 седмици за писмена консултация и 20 работни дни за срещи)
- ⇒ Да се публикуват резултатите от една обществена консултация
- ⇒ Да се потвърди получаването на отговорите, колективно или индивидуално
- ⇒ Да се предостави като обратна връзка доклад върху процеса на консултации

Няколко съвета

- ⇒ Оценката на въздействието трябва да остане в разумно съотношение спрямо проблемите и трудностите. Тя може да варира от един опростен качествен анализ до един сложен количествен анализ.
- ⇒ Да се започне с една предварителна оценка и един кратък отчет, които да посочват дали е нужен един задълбочен анализ на въздействието
- ⇒ Ако се сметне за необходим, задълбоченият анализ на въздействието трябва да се изготви, като се консултират всички заинтересовани страни и експерти.
- ⇒ Да се размишлява отвъд границите. Да се осигури отвореност за други алтернативи.
- ⇒ Да се извършват консултации, за да се съберат най-различни становища и гледни точки
- ⇒ Да се позовава на съществуващи знания и върху опита
- ⇒ Да се използва лична преценка: всеки случай е различен

5-5- Оценка на въздействието и устойчиво развитие²⁵

Проблематиката за устойчивото развитие е в основата на едно важно съотношение между различните оценки на въздействието, съгласно европейската политика и националните правно-нормативни уредби.

За устойчиво развитие беше дадено следното определение от Световната комисия за околната среда и развитието, към ООН, председателствана от г-жа Гро Харлем Брундланд, през април 1987г.:

„Устойчивото развитие е един начин на развитие, който отговаря на настоящите нужди, без да се застрашава капацитета на бъдещите поколения да отговорят на техните потребности. Две концепции са неразделна част от това понятие:

- ⇒ Концепцията за „нуждите“ и най-вече основните нужди на социално слабите, на които трябва да се отдаде най-голям приоритет
- ⇒ Идеята за ограниченията, които състоянието на нашите техники и на на-

²⁵ Показаните в тази глава схеми са предоставени от г-н Бернар Пере, експерт по проекта. Вижте неговата книга „Оценка на публичните политики“, второ издание 2008г.

шата социална организация налага върху капацитета на околната среда, да отговори на настоящите и бъдещи нужди.”

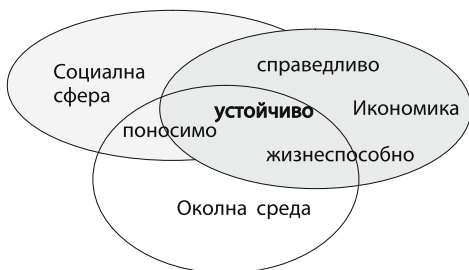
Можем да представим схематично **трите измерения на устойчивото развитие** и тяхната относителна важност както следва:

Политиките за устойчиво развитие за цел справянето с една поредица от **големи предизвикателства**, които се отнасят до обширни области като:

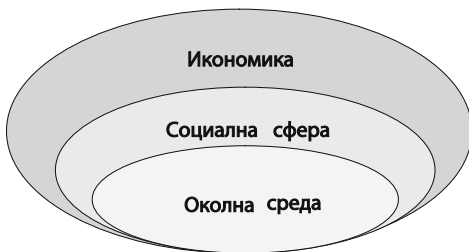
- ⇒ Енергетика
- ⇒ Климатични промени
- ⇒ Води
- ⇒ Почви
- ⇒ Управление на отпадъците
- ⇒ Химическо замърсяване
- ⇒ Отклонения в биоразнообразието
- ⇒ Неравенства и социална кохезия

Принципът на предпазливостта, който вдъхновява многобройни поръчки за извършване на оценки на въздействието, може да се обобщи по следния начин:

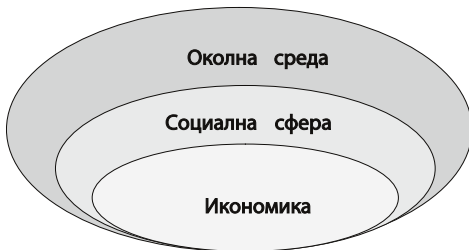
Трите измерения на устойчивото развитие



Слаба устойчивост



Силна устойчивост



„Когато се нанася една щета, поставяща в несигурно положение научните познания, която може да увреди по сериозен и необратим начин околната среда, публичните власти съблюдават, посредством прилагането на принципа на предпазливостта и в тяхната област на правомощия, изпълнението на процедурите за оценка на рисковете и приемането на временни и адекватни мерки, за да се предотврати нанасянето на щета“ (Източник: Френска харта за околната среда, член 5).

Политическите отговори се състоят в следното: „да се мисли глобално, а да се действа на място“ и се намират на различни нива:

- ⇒ На международно ниво: общи принципи, споразумения (климат, биоразнообразие), конвенции (Копенхаген, декември 2009г.)
- ⇒ На национално ниво (национална политика, законодателство, социално съгласуване)
- ⇒ На местно ниво: (местни програми 21, териториално планиране)
- ⇒ На индивидуално и микросоциално ниво: (еко отговорност).

Един пример за инструмент: местна програма 21

Става въпрос за един политически проект за местно развитие за 21-ви век. Всяка територия, всеки орган на местно самоуправление е поканен да разработи програма за действие, отговаряща на предизвикателствата, принципите и целите на устойчивото развитие:

- ⇒ Тази програма представлява един политически ангажимент.
- ⇒ Тя трябва да определи и да степенува целите, съгласувано с жителите и другите местни заинтересовани лица.
- ⇒ Програмата за действие има срокове и средства.
- ⇒ Една процедура за припознаване е определена на национално ниво.

Методът за разработване на местна програма 21 включва следните аспекти:

- ⇒ Участие
- ⇒ Хоризонталност
- ⇒ Организация за управление
- ⇒ Оценка
- ⇒ Стратегия за подобряване.

Проектът за местна програма 21 трябва да включва съдържателни елементи, отнасящи се до:

- ⇒ Борба с климатичните промени
- ⇒ Опазване на биоразнообразието
- ⇒ Пълноценно личностно развитие на всички индивиди – качество на живота
- ⇒ Социална кохезия, солидарност между териториите и поколенията
- ⇒ Динамика на икономическо развитие според отговорни начини на производство и потребление.

Глава 6

Генерален преглед на политиката и различните форми на оценка

6-1- Генерален преглед на политиката – Три примера: Канада, Обединеното кралство и Франция

6-2- Кратко представяне на различните форми на оценка

6-3- Предварителна оценка в сравнение с оценка на въздействието

6-4- Междинна оценка

6-5- Последваща оценка

Приложение 1: Генералният преглед на публичните политики: един френски пример за стратегическо планиране

Приложение 2: От генералния преглед на публичните политики до стратегическия мениджмънт във Франция: резюме от проведен колоквиум

6-1- Генерален преглед на политиката – Три примера: Канада, Обединеното кралство и Франция

В Канада - петнадесет години на преразглеждане на програмите

През 1993 г. канадското федерално правителство поема „ангажмента да намали бюджетния дефицит от 5,9% на 3% от БВП за 3 години. В началото на 1994 г. новото правителство обявява, че намаляване на бюджетния дефицит ще се постигне по-конкретно чрез намаляване на разходите, което от своя страна ще стане възможно чрез преразглеждане на разходите на всички министерства.”

Вземат се радикални мерки: задълбочен анализ на всяка една от програмите, реформа на публичните финанси, бюджетни разходи, съкратени в някои случаи до 50%, съкращаване на около 60 000 работни места във федералната публична администрация – т.е. съкращение с 16% - опростяване на финансовите процедури, преустановяване на вътрешния федерален контрол, преминане към счетоводна отчетност с текущо начисляване.

Ефектите от тези мерки са известни: Канада бързо навлиза във възходящ икономически, финансов и бюджетен цикъл, който непрекъснато се утвърждава от десет години насам: процентът на нарастване на БВП се покачва над 3 % до 2008 г., процентът на безработица спада на 6,0%, бюджетното равновесие е възстановено и финансовите резултати на държавата са одобрени „без резерви“ от външния одит („Генерална проверка”).

По отношение на резултатността в бюджетната сфера тези мерки се оказваха силно ефективни, но същевременно доведоха до негативни последствия като загуба на ключови компетентности в публичния сектор и обезпокоително пренасочване на по-младите към частния сектор. Тези непредвидени последствия се прибавиха към миналите или предвидими трудности (слабото обновяване и управление на кадрите, силната атрактивност на частния сектор за младите, непредвиденото демографско предизвикателство) и ефектите от тях се удесеториха. Техните характеристики са следните: трудности

във функционирането на федералната администрация, слаба атрактивност на държавната служба, липса на мотивираност у служителите (мобилността, преди всичко междуведомствената, спада до най-ниското си ниво, съкращаване на числения състав, намаляващо шансовете за израстване в йерархията, липса на развитие на заплатите, загуба на компетентности поради напускането на „най-талантливите“, привлечени от частния сектор).

През 1996 г. бе направена равностетка и лансирана мащабна инициатива на име „Щафетата“, с оглед коригиране на ситуацията. След демографски анализ на „рисковите“ групи бяха взети редица конкретни и съгласувани мерки, повечето от които актуални и до днес, с цел да се възстанови равновесието между индивидуалното и колективното начало, между частния и публичния сектор и между поколенията, като се спази принципът на многообразието. Целта е да се модернизира управлението, за да се засили ефективността на канадската федерална администрация: система на възнаграждения „според резултатността“, достатъчно високи, за да привличат, задържат и мотивират служителите, насърчаване на основните ценности, усъвършенстване на висшите управленски кадри, привеждане в действие на стратегическото планиране (прогнозно управление на длъжностите и компетентностите), преразглеждане на класификаторите на длъжностите, създаване на специализирана агенция за усъвършенстване на управленските кадри, договаряне на колективни споразумения, програми за външно набиране на университетски кадри.

Нарушенията във функционирането бяха представяни публично при пълна прозрачност, а докладите – редовно публикувани в Интернет.

От 1996 г. усилията, положени от министерствата във федералната администрация на Канада, бяха продължени с прилагането на редица инициативи за анализ на програмите. За да се постигне добро преразпределение на ресурсите, се оказва необходимо въвеждането на подробна информационна система, съпроводена от оценка на ефективността, ефикасността и целесъобразността на програмите и/или политиките.

През 2006 г. правителството лансира „Стратегически анализ“. Целта му бе да се анализират 100% от публичните разходи в цикъл от 4 години, за да се постигне по-добро преразпределение на ресурсите около предварително определените приоритети. Всяко министерство трябваше да приеме, че 5% от разходите му не са приоритетни и трябва да станат обект на предложения за пренасочване около правителствени или вътрешноведомствени приоритети, но винаги със същата приоритетна цел.

Прилагането на Стратегическия анализ доведе до развитието на дейността по провеждане на оценка в министерствата. На централно ниво бе обновена политиката на вътрешна оценка. Тя бе замислена като продължение на прегледа на програмите, но поради своята дълготрайност се превърна в негово допълнение. Приносът ѝ се състои в непрекъснатата проверка на основателността и целесъобразността на публичните политики с оглед на поставените приоритети.

В Обединеното кралство – оценка на генералните прегледи на публичните политики

От 1997 г. насам т. нар. „прегледи на капацитета“ анализират на всеки три-пет години резултатността на министерствата и целесъобразността и качеството на прилаганите публични политики, като съставят заключения относно ведомствените бюджети и човешките компетентности, необходими за прилагането на стратегическите направления.

През 2005 г. бе лансирана оценката чрез „прегледи на капацитета“ и оттогава насам повечето министерства са станали неин обект. Става дума за бърза процедура, която не включва редовия персонал, а само генералния директор и управленските кадри. Във всички случаи оценяващият екип включва пет лица – трима експерти и двама директори от други министерства. Съставът на тези екипи се определя от служба на подчинение на министър-председателя, която направлява всички прегледи.

Работата по оценяването не успя да придобие съвместен характер поради ограниченията, свързани с твърде краткотрайната процедура. Въпреки това тя не стана обект на отхвърляне от страна на служителите и управленските кадри, тъй като в нея те видяха възможност тревогите им да бъдат чути от министър-председателя. Все пак оценяващият екип препоръча по-голямо приобщаване на кадрите и персонала на етапа на прилагане на действията, произтичащи от прегледа. Екипът отбелязва също трудностите по включването на министрите в дейността по оценяване поради по-силната им заинтересованост от резултатите, отколкото от функционирането на поверените им ведомства. Оценяващият екип подчертава необходимостта от педагогическа работа с министрите, тъй като те носят отговорност за своите министерства и съответно качеството на функционирането им се отразява на резултатите от публичните политики.

Оценката чрез прегледите откроява факта, че министерствата са научили малко неща, които вече не знаят. За сметка на това прегледите са позволили да се формализират проблеми, които са били усещани, но по които е нямало готовност за работа поради липса на подкрепа от министъра. Благодарение на публичния си характер и на подкрепата на министър-председателя прегледът позволява да се даде необходимата подкрепа на мерките за промяна. „Знаехме какво не функционира, но не разполагахме с лоста, който да ни позволи да се занимаем с най-наболените въпроси. Прегледът бе спасителната стъпка, която ни принуди да действваме“.

Сравняването на оценката с „операция на командоси“ произтича от волята да се предизвика спасителен ефект в министерствата. Но след оценяването начинът на работа трябва да се промени, като отстъпи място на процеси на непрекъснато подобряване, привличащи повече участници и планиращи постепенно промените.

Една от основните слабости, открити по време на прегледите, е управлението на човешките ресурси. „Прегледите на капацитета“ разкриха някои про-

пуски във висшия управленски състав, отбелязвайки, че някои ръководители се оказват компетентни в административното управление, но не и в мениджмънта, нито в управлението на промяната. Поради това, в някои случаи те са възприемани не като решение на проблемите, а като част от тях. Най-често срещаната тема са слабостите на мениджмънта по отношение на индивидуалното проследяване на служителите, личностното развитие и управлението на компетентностите, както и по отношение на вслушването на преките ръководители в своите подчинени. Според оценяването дейността по управление на човешки ресурси е основната слабост в модернизацията на Обединеното кралство.

Сътрудничеството между отделните министерства по постигане на общи цели се определя като незадоволително от прегледите и от оценяващия екип. Фактически, един от най-положителните аспекти, отбелязани от министерствата в процеса на прегледа, е осъзнаването на необходимостта да се преодолее изолираността и да се работи заедно с партньорите (други министерства, административно-териториални единици на местно самоуправление, сдружения).

Централните администрации е необходимо да се концентрират върху стратегията, управлението на изпълнението (и на неизпълнението) и управлението на човешките компетентности. Те не трябва да се намесват в управлението на индивидуални проблеми и случаи, които по принцип са от пряката компетентност на мениджърите (освен ако управлението им не се делегира на съответните централни служби).

Наложително е в кратки срокове да се скъси йерархичният път, както в централната администрация, така и в децентрализираните държавни служби.

Агрегираните резултати сочат, че вследствие на прегледите са въведени планове за подобрене и действие в следните области (в проценти от министерствата):

- ⇒ стратегическо планиране, 31%
- ⇒ компетентности на служителите, 25%
- ⇒ увеличаване на партньорствата, 20%
- ⇒ реорганизации, 19%
- ⇒ план за вътрешна комуникация, 17%

Франция, Генерален преглед на публичните политики – обобщено представяне

Подробно представяне на генералния преглед на публичните политики е дадено в **Приложение 1** към настоящата глава.

Резюме от конференция, посветена на ефекта от генералния преглед на публичните политики върху стратегическото управление е дадено в **Приложение 2**.

От 2006 г. държавният бюджет на Франция е организиран по мисии, програми и дейности.

Генералния преглед на публичните политики, лансиран през 2007 г., почива на принципа на политическото участие на най-високо ниво:

⇒ Президентът на Републиката председателства Съвета за модернизация на публичните политики.

⇒ Комитетът за наблюдение е съпредседателстван от Генералния секретар на президентството на Републиката и от Директора на кабинета на Министър-председателя. Министрите се отчитат пред този комитет.

⇒ Главен докладчик е Министърът на бюджета, публичната отчетност, публичната администрация и държавната реформа, на чието подчинение е Генерална дирекция „Модернизация на държавата“.

Практическата организация се основава на:

⇒ Плуралистични одиторски екипи (Генерална финансова инспекция, одитори от частния сектор, ведомствени инспекции): 26 одиторски екипа, повече от 300 души.

⇒ Интерактивен подход с различните администрации.

⇒ Постоянен мониторинг от страна на Генерална дирекция „Модернизация на държавата“.

⇒ Изразена воля за съпоставка с постиженията на други държави.

Прилагането на генералния преглед на публичните политики е повсеместно, обхваща всички администрации и включва три основни направления на действие:

⇒ Модернизацията на министерствата (в някои случаи се провеждат действия, обхващащи няколко министерства, като едно от тях запазва ръководни функции);

⇒ Големите политики за намеса:

- Жилищна политика
- Политика за развитие на предприятията
- Политика по отношение на заетостта и професионалното обучение
- Политика по отношение на семействата
- Здравно осигуряване
- Политика за солидарност

⇒ Мерки, засягащи няколко министерства:

- Изготвяне на многогодишен държавен бюджет
- Модернизация на териториалното държавно устройство
- Опростяване на вътрешнодържавните процедури
- Проект за модернизация на управлението на човешките ресурси
- Модернизация на подпомагащите функции на държавата: заплащане
- Политика по отношение на недвижимото имущество
- Ограничаване броя на подадените данъчни декларации на хартиен носител

- Подобряване на приема в обществените служби
- Реформа на организацията на държавните покупки

Глобалният подход е амбициозен и преследва редица цели:

⇒ Въпроси от глобално значение

⇒ Многобройни цели

⇒ Воля за бързо обявяване на резултатите

Въпроси от глобално значение



Многобройни цели

- ⇒ По-опростена и по-ефективна административна организация и инструменти за действие
- ⇒ Оценка по достойнство на работата на държавните служители
- ⇒ Намаляване най-вече на публичните разходи, посредством ясно определени подцели:

- държава, концентрирана върху приоритетите си;
- по-опростена държава;
- държава, адаптирана към своето време
- държава, която променя моделите на организация;
- воля за рационализация.

Воля за бързо обявяване на резултатите

Френските ръководители осъзнават, че държавната реформа не е любима тема на гражданите, и поради това проявяват двойна политическа воля:

- ⇒ да илюстрират тази реформа посредством политики, насочени по-ясно към потребностите;
- ⇒ да покажат, че държавната реформа напредва бързо и че не се създава още една комисия, чиято работа и препоръки ще бъдат затрупани някъде.

За да може подходът да бъде разбран и приет от гражданите, се наблегна на следното:

- ⇒ Жилищна политика, която съсредоточава средствата върху неотложните

потребности

⇒ Политика на развитие на предприятията, насочена към средните предприятия

⇒ Политика по отношение на заетостта и професионалното обучение, насочена към най-големите потребности

⇒ По-класически политики в областта на опростяването, приема, електронната администрация и достъпа до обществените служби за най-уязвимите социални групи.

За да може промените, предизвикани от генералния преглед на публичните политики, да напредват с ускорен ритъм (за държавата), бяха приложени следните разпоредби:

⇒ Поредица от Съвети по модернизацията, председателствани от Президента на Републиката (след поставеното през юли 2007 г. начало): 12 декември 2007 г., 4 април 2008 г., 11 юни 2008 г. След краткотрайно забавяне между есента на 2008 г. и април 2009 г. поради финансовата криза, съпътствано от преразглеждането на бюджетните перспективи, вече са налице нови съобщения и редовни доклади за напредък-

⇒ Повече от 350 конкретни мерки (с различен обхват на действие), за всяка от които е назначен ръководител на проект, който се ангажира с конкретни резултати.

⇒ Точен и реалистичен график за прилагане на мерките.

⇒ Избор на показатели за мониторинг на реформите (въздействие и напредък), които служат и за показатели за изразходваните средства и качеството.

⇒ Определяне на показатели за междуведомствена съгласуваност, когато е необходимо.

⇒ Въвеждане на междуведомствено табло за постигнатите цели по генералния преглед на публичните политики.

Така администрациите са под натиск и поемат задължения за постигане на количествено измерими резултати.

Както обобщава Никола Тензер, генералният преглед на публичните политики повдигна някои **въпроси, на които е необходимо да се намери отговор:**

⇒ Могат ли да се преследват едновременно няколко цели? Не съществува ли риск акцентът, поставен върху бюджетните проблеми, да вземе връх над всичко останало, като се има предвид значението на бюджетния дефицит? Необходимо е все пак да се измери бюджетното въздействие на генералния преглед на публичните политики само по себе си, в сравнение с други видове мерки (по-конкретно данъчни, но също и количественото изменение на публичната администрация).

⇒ Достатъчно широка и задълбочена ли е визията за мисиите? Процесът нямаше ли да спечели, ако беше отворен към други категории експерти (по-специално академични)? Не страдаме ли от отслабването на организациите, натоварени със стратегията?

⇒ Колко време може да отдели политическата власт от най-високо ниво на секторното задълбочаване?

⇒ Достатъчно добре ли се разглеждат междуведомствените въпроси?

⇒ Каква ще е ролята на Парламента в този подход?

- ⇒ Достатъчно съвместен ли беше процесът?
- ⇒ Как ще се осъществи оценката му?
- ⇒ Каква е съгласуваността на това начинание с други подобни (напр. бели книги)?
- ⇒ Как най-добре да се управлява териториалният аспект в двата му компонента (държавни администрации и административно-териториални единици на местно самоуправление)?

6-2- Кратко представяне на различните форми на оценка

Оценката на въздействието, генералният преглед на политиките и различните форми на оценка могат да се класифицират, като се проследи жизненият цикъл на дадена програма или проект:

- ⇒ **Разработване на програмата:**
 - оценка на въздействието
 - анализ на реализуемостта
 - предварителна оценка
- ⇒ **Прилагане на програмата: мониторинг на реализираните дейности**
 - продължаваща оценка
 - оценка в средата на програмата
 - генерален преглед на политиките
- ⇒ **Приключване на програмата: равностойност на дейността**
 - крайна оценка
 - генерален преглед на политиките.

В обобщение, крайните цели на предварителната и последващата оценка не се сравняват по следния начин:

Крайни цели на предварителната оценка

- ⇒ Определяне на възможните **политически опции**, с цел поставяне на диагноза (ситуация, проблем, заложили цели),
- ⇒ Изясняване на **целите** и критериите за вземане на решение
- ⇒ Оценяване на **предвидимите последствия** от различните опции
- ⇒ **Сравняване** на различните опции
- ⇒ Глобална крайна цел: увеличаване на **целесъобразността и основателността** на публичните решения

Крайни цели на последващата оценка

- ⇒ **Отчетност** за използването на публичните средства (отчетност)
- ⇒ **Вземане на решения** на по-рационална основа благодарение на по-доброто познаване на ефектите от минали решения
- ⇒ **Споделяне** на информацията, съгласуване на възгледите
- ⇒ **Учене**, мобилизиране, осмисляне на дейността, засилване на " капацитета на действие „(овластяване)

6-3- Предварителната оценка в сравнение с оценката на въздействието

Предварителната оценка в резюме: Тази форма на оценка позволява да се действа така, че окончателната програма да бъде възможно най-целесъ-

образна и съгласувана. Изводите трябва да бъдат включени в програмата в момента на взимане на решението.

Предварителната оценка се отнася по-конкретно до SWOT-анализа на силните и слабите страни и потенциала на съответния регион, територия или сектор. Тя предоставя на отговорните власти предварителна оценка за това доколко заложените цели за развитие са били правилно диагностицирани, доколко предложената стратегия и цели са уместни, дали има пълно съответствие с политиките и насоките на Общността, дали са реалистични очакваните въздействия и т.н. Тя осигурява също необходимата база за мониторинг и за бъдещи оценки като следи за наличието на изрично обявени, и доколкото е възможно, количествено изразени цели. Тя спомага за уточняване на критериите за подбор на проектите, необходими за прилагането на програмата, и за гарантирано спазване на приоритетите на Общността.

И накрая, тя допринася за осигуряване прозрачността на решенията, като позволява да се обяснят направените избори и очакваните последствия.

Оценката на въздействието и предварителната оценка са инструменти за създаване на програми и проекти. Те си приличат в много отношения, но предварителната оценка **открива по-широка перспектива**:

⇒ Предварителната оценка анализира оценките на предишните подходи и извлича поуки от основните пречки за прилагането на предишните програми или проекти.

⇒ Предварителната оценка се основава на социално-икономическа диагностика и анализира силните и слабите страни, и потенциала (възможности/рискове) на началната ситуация.

⇒ В центъра на предварителната оценка стои оценката на въздействието, която позволява да се прецени основателността и съгласуваността на стратегията на програмата или проекта.

⇒ Предварителната оценка съдържа анализ на рисковете с цел да се предвиди неочакваното.

⇒ Двата подхода се стремят да намерят количествено изражение на целите посредством подбрани показатели.

Анализът на риска е най-често срещаният методологичен подход, използван при предварителната оценка. Рисковете се определят като онези външни фактори, способни да въздействат върху успеха на проекта, които се изплъзват от прекия контрол на ръководителя на проекта.

Целите на анализа на рисковете са:

⇒ Подпомагане развитието на проекта

⇒ Преформулиране на целта или целите

⇒ Добавяне на основни и допълнителни дейности

⇒ Промяна на начините на действие

⇒ Или решение за запазване на проекта в първоначалния му вид и поемане на отговорност за рисковете

⇒ Преразглеждане (или не) на финансовите аспекти

Основните видове рискове са:

⇒ Икономически рискове

- ⇒ Технологични рискове
- ⇒ Социокултурни рискове
- ⇒ Рискове, свързани с институционалния капацитет

Анализът на рисковете се състои в:

1- Определяне на критичните променливи. Например за дадена инвестиция:

- ⇒ Продължителност на строеж (забавяне в строителните дейности),
- ⇒ Почасови разходи за персонал, почасова производителност,
- ⇒ Цена на терена за застрояване,
- ⇒ Транспортни разходи,
- ⇒ Цена на бетона, отдалеченост на кариерата, цена на наемите, дълбочина на кладенците,
- ⇒ Дълготрайност на оборудването и промишлените продукти,
- ⇒ Промени в цените на използваните стоки и услуги, електричеството, газа и т.н.

2- Анализ на вероятността за всеки риск, с цифрова оценка (ако е възможно) на основните променливи, придружена с разпределение на вероятността и оценка на гъвкавостта. Например:

Категории и параметри		Гъвкавост		
		Висока	Несигурна	Слаба
Параметри на модела	Индекс на актуализация		X	
Динамика на цените	Индекс на инфлация	X		
	Реална ставка на заплатите		X	
	Промяна в цените на енергията			X
	Промяна в цените на стоките и услугите			X

Анализ под формата на различни сценарии би могъл да изясни представяне-то на рисковете:

- ⇒ Полезно е да се комбинират „оптимистичните“ и „песимистичните“ стойности на група от променливи, за да се докаже съществуването на различни крайни сценарии
- ⇒ За да се определят оптимистичните и песимистичните сценарии, се преценява резултатността при всяка хипотеза.

Както и при оценката на въздействието, различните етапи на предварителната оценка се представят обобщено в спецификациите на проекта. Тези спецификации са едни и същи, независимо дали оценката се осъществява ведомствено или е поверена на външен изпълнител (например, консултантски или изследователски екип). Обичайната (незадължителна, но най-често срещана) структура на спецификациите е следната:

- ⇒ Поуките от предишния опит и оценки

- ⇒ Социално-икономическият контекст, по-конкретно SWOT анализ
- ⇒ Подбраните стратегически решения и приоритети на действие, вътрешната им и външна съгласуваност
- ⇒ Оценката на очакваното социално-икономическо въздействие и основателността на стратегическия избор
- ⇒ Анализът на рисковете
- ⇒ Числовото изражение на целите и показателите
- ⇒ Начините на прилагане на програмата.

6-4- Междинна оценка

Оценката в средата на програмата или междинната оценка в резюме:

Ако е необходимо, се правят корекции в средата на проекта въз основа на направените изводи. Тази оценка прави критичен преглед на първите дейности и първите резултати от намесата. Тя включва също оценка на доброто финансово управление, качеството на мониторинга и начина на прилагане. Тя представя оперативното изражение на първоначалните намерения и, при необходимост, констатира фактическите изменения на първоначалните цели. Оценката посочва, посредством сравнение с първоначалната ситуация, какво е развитието на общия икономически и социален контекст и преценява доколко целите остават уместни. Тя проучва дали развитието на политиките и приоритетите на Общността не поставят под въпрос съгласуваността. Тя подпомага подготовката на корекциите и препрограмирането, както и прозрачното им аргументиране.

Целите на междинната оценка са многобройни:

- ⇒ Подобряване, укрепване на управлението на проекта / програмата
- ⇒ Подпомагане на развитието, ако това е необходимо, с цел по-доброто адаптиране
- ⇒ Евентуалното спиране на проекта / програмата
- ⇒ Подготовка на следващите етапи: продължение, прилагане на същия проект на друга територия, повсеместно прилагане, ако става дума за пилотен проект и т.н.

Междинната оценка има ясен и директен оперативен характер.

Действащите лица обикновено имат разнообразни очаквания и страхове спрямо междинната оценка.

За илюстрация на това многообразие ще представим един пример с регионална програма за развитие на селските региони. Става въпрос за обичайна програма за развитие на селските региони, включваща съвкупност от дейности в полза на земеделието, занаятчийството, малките предприятия, селския туризъм и др. Финансирането се осигурява от различни източници: региона, държавата, Европа, административно-териториалните единици на местно самоуправление, частния сектор. Регионът осигурява първото финансиране и управлява програмата.

Различните партньори имат различни очаквания и страхове, но голяма част

от очакванията не се основават на процес на оценка и са от различно естество:

Ръководителят от държавната администрация трябва да:

- прецизира целите на програмата
- съдейства при въвеждането на адекватна система за мониторинг
- измерва въздействието върху икономиката
- измерва ефектите върху развитието на селските региони
- изразява опасение от съюзяване между Комисията и регионалните власти

в рамките на оценката

Ръководителят от регионалната администрация трябва да:

- се увери, че оценката набляга еднакво на приноса както на регионалната власт, така и на държавата и ЕС
- съдейства за своевременното изразходване на средствата
- бъде в състояние да се отчита за напредъка на програмата по време на пресконференциите
- подобри социалния образ на региона, подозиран в облагодетелстване от някои местни избраници

Докладчикът на Европейската комисия трябва да:

- бъде запознат в общи линии със съдържанието на дейностите, естеството на намесите и резултатите
- оценява ефектите от всяка отделна мярка и за всяка подпомагана зона

Земеделската камара трябва да:

- се увери, че средствата, отпуснати за земеделието, не се използват за строителство на инфраструктури
- посочва нарушенията във функционирането на системата за отпускане на средства

Народен избраник, защитник на местното развитие трябва да: покаже негативните последици от секторизацията на програмата и да насърчи интегрирана стратегия за отделни територии или “райони”

Туристическата агенция „Клуб Медитеране“ трябва да: утвърди социалния си образ на фирма, насърчаваща туризма и местното развитие.

Както показва горният пример, очакванията от една междинната оценка са разнообразни и сложни. Учредяването на управляващ комитет би позволило обединяването на различни гледни точки. Следователно целите и въпросите трябва да бъдат грижливо уточнени предварително.

За да се организира междинната оценка, всички трудности се представят в кристализиран вид в спецификациите на проекта.

За да се определи обхватът на оценката и въпросите, които ще се оценяват:

⇒ **На теория:** трябва да се изследват връзките между вложените средства и осъщественото, средствата и постигнатите резултати (преки, непреки,

странични, негативни и т.н.). С други думи, необходимо е да се анализират въздействията, логиката на намеренията, връзките, които водят от средствата до резултатите.

⇒ **На практика:** рядко се оценява целият проект; необходимо е да се направи задълбочен подбор на въпросите, които ще се оценяват (да се оценява най-скъпоструващото, най-иновативното, най-стратегическото, най-оспорваното)

Следователно трябва да се преценяват въпросите, по които ще се прави оценката:

⇒ Могат ли въпросите да бъдат преценени? Каква е степента на достоверност на отговора?

⇒ Има ли достатъчно данни за преценяването на отговора? Кои данни ще трябва да се събират или изграждат? С какви техники? Проблемът е при събирането на данни и тяхното създаване, или казано с други думи, идентифицирането на въздействието.

Ако необходимите данни все още не са налице, може да се вземе решение за отлагане на оценката или за съставяне на нов, по-реалистичен въпросник. Възможно е да става въпрос за много трудна за оценяване програма. Трябва обаче да се има предвид, че дори и неясни отговори на важни въпроси може да се окажат полезни. Така, дори програмата да подлежи на частична оценка с даден въпросник, използването му може да се окаже полезно.

Какви методи за преценка на ситуацията да се използват? Как да се оцени глобално ситуацията? Въз основа на идентифицирането и оценката на различните въздействия?

Има ли бенчмаркинг, т.е. сравнения?

Важно е да се сравнява резултатността на програмата или проекта с други инструменти в същото или в съседно поле на дейност. Например, дори дадена програма да не е постигнала изцяло целите си, напълно възможно е резултатността ѝ да е задоволителна и съпоставима с резултатите от подобни програми или проекти, приложени другаде или в миналото. Сравнението може да покаже, че амбициите на програмата не са били реалистични, което не означава непременно, че програмата е претърпяла провал.

Календарът е много по-ограничаващ в сравнение с този на предварителната и последващата оценка, понеже колкото по-бързо се представят резултатите, толкова по-голяма е ползата от тях:

⇒ При вътрешна оценка е необходимо да се прецени времето, което служителите трябва да отделят за него

⇒ При външна оценка е необходимо да се прецени нужният бюджет

Докладът от оценката трябва да:

⇒ Описва целите на програмата /проекта (изрично посочените, подразбиращите се и т.н.)

⇒ Описва вложените в програмата/проекта средства

- ⇒ Описва логиката на намеса на програмата/проекта
- ⇒ Описва дейностите, проведени от оценителя
- ⇒ Оценява, т.е. да отговаря на поставените въпроси.

С цел оптимизиране на оценката е уместно да се уточни възможно най-бързо кой е адресатът на оценката, и по-специално дали има конфликт на интереси между различните адресати. Структурата на доклада от оценката се определя в зависимост от адресата/адресатите на оценката:

- ⇒ Резюме (за широката общественост)
- ⇒ Отчет (ясен, съответно не прекалено техничен)
- ⇒ Технически отчети.

В заключение трябва да се подчертае, че оценката на въздействието е в центъра на междинната оценката, както впрочем и на предварителната оценка.

6-5- Последваща оценка

Последващата оценка в резюме: последващата оценка обобщава и оценява цялата програма, и по-специално нейните въздействия. Тя има за цел да отчете използването на ресурсите, ефективността и ефикасността на намесите, както и постигането на очакваните и неочакваните ефекти. Тя засяга факторите за успех и неуспех, устойчивостта на резултатите и въздействията. Стреми се да извлече поуки, които могат да бъдат полезни за други програми и други региони.

В идеалния случай тази оценка трябва да е налице по време на подготовката за следващото програмиране, т.е. поне една година преди датата на приключване на програмата. Обаче за да могат въздействията да получат материално изражение, последващата оценка трябва да се проведе две до три години след края на периода на програмиране. В случай, че този срок не може да се изчака, често се изисква актуализация на междинната оценка малко преди приключването на цикъла на програмиране, във връзка с предварителната оценката на следващия цикъл.

Последващата оценка е дейността по изследване и анализ на провеждане-то и резултатите от дадено публично действие, дейност, която се провежда в (повече или по-малко) формализирана методологична и институционална рамка с цел да се отчете и/или подобри това публично действие, по-конкретно посредством сравняване на резултатите с поставените цели и с използваните средства.

Сравнението на първоначалните цели с постигнатите резултати води до търсене на обяснение за отклоненията, т.е. до анализ на причините за неуспеха и извличане на поуки.

Последващата оценка е част от различните механизми за контрол на публичните действия:

- ⇒ Йерархичен контрол
- ⇒ Външна или вътрешна проверка/одит²⁶

- ⇒ Управленски контрол²⁷
- ⇒ Външен контрол (Сметна палата)
- ⇒ Показатели за резултатност / бенчмаркинг
- ⇒ оценка на публичните политики и програми
- ⇒ „Политическа оценка“ (проучване на мнението, избори)

Долната схема илюстрира мястото на всеки един от посочените по-горе механизми:



²⁶ Одитът е насочен към дадена организация (предприятие, министерство и т.н.). Той представлява периодична намеса, осъществявана от специализиран вътрешен или външен орган. Целите му са следните:

- Да провери организацията на вътрешния и управленския контрол, тяхното функциониране и резултати;
- Да направи преценка на функционирането на подложената на одит функция от гледна точка на ефикасността, ефективността и качеството (включително „редовността“)

Той почива на определени стандарти (счетоводни и финансови правила, необходимост от представяне на доказателства, професионална етика).

Въз основа на одита се съставят:

- Констатации (най-често срещаният случай)
- Предложения и препоръки (понякога)

Различават се три вида одит:

- Одитът на редовността проверява
- Дали законите и регламентите са приложени правилно;
- Евентуално наличие на корупция или измами
- Одитът на ефикасността проверява дали резултатите са съизмерими на използваните средства („value for money“)
- Одитът на резултатността изследва
- Ефикасността
- Ефективността (постигнатите резултати)

Одиторският подход

- Се състои основно в изказване на констатации, понякога в отправяне на предложения, но целта му не е да се разберат причините;
- Благодарение на това, че очертава проблемите, одитът може все пак да се превърне в първия етап на оценяването.

²⁷ Управленският контрол е класически вътрешен контрол в предприятието (целяц подобряване на икономическата резултатност), въведен по-късно в публичната администрация. Той има за цел да:

- Предвиди рисковете от всякакво естество, които могат да застрашат организацията: имуществото и лицата (сигурност), правните рискове (законност), дефектното производство (качество)

- Ситуиране на организацията спрямо оперативните ѝ цели

Той се основава на референтна рамка: закони и регламенти, технически правила, постоянни инструкции.

Честотата му зависи от плановете за действие, но най-често е на годишна основа (вж. Закона за устройство на държавния бюджет в частта за публичния сектор във Франция)

Управленският контрол реализира:

- Таблицы за отчетност с показатели
- Предложения за корекции на насоката

Последващата оценката поставя едно методологично предизвикателство: да се измери специфичният ефект от програмата, т.е. **да се намери количествената разлика** между реалната ситуация и ситуацията, която би била налице, ако програмата не е била приложена. За тази цел основният метод е контролираният експеримент. Друг използван метод е създаването на иконометричен модел.

За провеждането на контролиран експеримент:

- ⇒ Посредством жребий се съставят две еквивалентни извадки от бенефициенти на програмата
- ⇒ Разглежда се ситуацията на бенефициентите преди, по време на и след прилагането на програмата
- ⇒ Статистически измервания и тестове позволяват оценката на чистия ефект от програмата.

Този експеримент обаче среща известни ограничения и трудности:

- ⇒ Ефектите, които се измерват, трябва да са специфични и целенасочени (да засягат единствено ситуацията на ясно определени единици. Например: образование, социални програми)
- ⇒ Необходимо е да се създаде хипотетична ситуация
- ⇒ Което поставя практически и понякога етични проблеми
- ⇒ И изисква време и значителни средства
- ⇒ Резултатите от експеримента не винаги са всеобщо приложими

Редица теми, изложени по повод оценката на въздействието, предварителната оценка или междинната оценка, се отнасят и до последващата оценка.

Сред тях са:

- ⇒ Централното място, което заема оценката на въздействията в последващата оценка
- ⇒ Ключовата роля на спецификациите на проекта
- ⇒ Техниките за анализ
- ⇒ Докладът от оценката.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Генерален преглед на публичните политики: един френски пример за стратегическо планиране

Откъс от книгата: „Практиките в страните-членки на ЕС за мониторинг на приоритетите на правителството“, книга, публикувана в рамките на Международна конференция, организирана под патронажа на министър-председателя на Република България – г-н Сергей Станишев, Министерски съвет на Република България, 28 януари 2009 г.

Защо бе необходим Генералният преглед на публичните политики?

Франция се откроява в Европа и в световен мащаб с много високото ниво на своите публични разходи (близо 54% от БВП, което я нарежда на първо място в еврозоната и на второ сред развитите страни).

Като резултат от това се наблюдават едновременно много висок процент задължителни удържки, които натежават върху икономическия растеж и покупателната способност, както и дефицит, който продължава да подхранва един публичен дълг, чийто размер е нараснал тройно през последните 30 години. За да бъде възстановен балансът на публичните финанси най-късно през 2012г., се налага да бъдат проведени реформи. Това намаляване на тежестта на публичните финанси не може да бъде осъществено единствено с помощта на бюджетния лост, което би довело до ограничаване на средствата, предназначени за предоставянето на публичните услуги, и до изменение в тяхното качество, без размерът на публичните разходи да бъде достатъчно намален. Както заяви г-н Никола Саркози, президент на Република Франция, в изказване пред държавните служители на 19 септември 2007г., стремежът към увеличаване на производителността е единственият начин да се избегне рано или късно ситуация, в която ще се наложи провеждане на рестриктивна политика и прибягване към метода на „сляпото бюджетно орязване“ с цел предотвратяване на резкия скок на публичния дълг. Намаляването на работните места в публичния сектор е последица и средство за осъществяване на реформата, а не самоцел.

Тази констатация не се отличава с оригиналност, тъй като е правена и от други страни преди Франция. Тя е наложила да се даде предимство на един задълбочен анализ на публичните политики с оглед тяхното обновление. Тези страни доказаха, че един систематизиран преглед на наличната ситуация би позволил както да се намали размерът на публичните разходи, така и да се подобри качеството на публичните услуги.

Амбицията на Генералния преглед на публичните политики

Оповестен от президента на Републиката по време на предизборната му кампания и лансиран на 20 юни 2007г., подходът в основата на Генералния преглед на публичните политики получава изключително силна политическа подкрепа на най-високите нива на държавно управление. Той се превръща в съвместен проект на президента на републиката и на министър-председателя. Генералният преглед на публичните политики представлява един новаторски, структуриран и логично изграден подход:

Една цел:

Постигане на по-добри резултати с по-малко средства: Генералният преглед на публичните политики представлява подход на непознато до този момент модернизиране на френските публични административни служби с една проста цел: постигане на по-добри резултати с по-малко средства. С други думи, съчетаване на подобряването на дейността по предоставяне на публични услуги, когато това е необходимо, с осъществяването на икономии на средства, когато е възможно.

Три основни изисквания:

1. Адаптиране на провежданите политики към потребностите на гражданите и потребителите
2. Създаване на възможности за разгръщане на човешкия потенциал на администрацията
3. Осигуряване на поле за действие, позволяващо финансирането на приоритетите на дейността на публичния сектор

Четири направления за опростяване на държавното устройство и за значително укрепване ефективността на действията:

- Държава, която насочва действията си приоритетно към потребностите с цел осигуряване на равнопоставеност между всички граждани
- Държава, отличаваща се с прозрачност, по-специално в своите структури
- Една по-модерна държава
- Една държава в по-голяма степен насочена към потребителите

Основни насоки на Генералния преглед на публичните политики

Реформите, чието провеждане бе решено по време на Съветите за модернизиране на публичните политики, трябва да позволят да се подобри качеството на предоставяните публични услуги и да се отговори в същото време на изискването на мястото на всеки втори пенсиониращ се в периода 2009-2011 г. държавен служител да не бъде назначаван друг.

Така взетите решения би трябвало да позволят постигането на близо 7 милиарда евро икономии до 2011 г. Половината от икономии, свързани с намаляването на щата на държавната администрация, ще бъдат преразпределени между държавните служители в съответствие с ангажимента, поет от президента на Републиката.

Предприетите реформи са свързани с:

Модернизирането на министерствата

- Публичните политики на петнайсетте министерства, които съставляват целия продуктивен държавен апарат, бяха предмет на преглед, извършен от одиторски екипи.
- За всяко едно от тях бе взето решение за мащабни реформи с цел по-добро съсредоточаване върху техните основни мисии, по-добро удовлетворяване

на очакванията на потребителите и подобряване на тяхната ефективност.

- Няколко министерства (сред които тези на отбраната, на устойчивото развитие и на вътрешните работи) вече разполагат с пътна карта за модернизиране, която обхваща цялата им сфера на дейност.

Поредица от хоризонтални мерки

- Изготвяне на многогодишен държавен бюджет
- Модернизиране на териториалното държавно устройство
- Опростяване на вътрешнодържавните процедури
- Проект за модернизиране на управлението на човешките ресурси
- Подобряване приема на гражданите в публичните служби
- Модернизиране на подпомагащите функции на държавата: заплати, политика по недвижимото имущество, изготвяне на организация за държавните покупки.
- Ограничаване на броя подадени данъчни декларации на хартиен носител

Участниците и техните отговорности – Съветът за модернизиране на публичните политики

- Насоката се определя от Съвета за модернизиране на публичните политики. Съветът за модернизиране на публичните политики се председателства от президента на Републиката. Той се състои от цялото правителство и членовете на надзорния комитет и има за цел определянето на насоките и уточняването на етапите от избрания подход. Той отговаря за вземането на решенията и се уверява, че утвърдените реформи наистина биват осъществявани на практика и дават очакваните резултати. Министърът на бюджета е негов главен докладчик.

- Създаден е надзорен комитет. Надзорният комитет се председателства съвместно от генералния секретар на президентството на републиката и директора на кабинета на министър-председателя. В него вземат участие съответният(те) ресорен(ни) министър(три), министърът на бюджета, публичната отчетност и държавната администрация, държавният секретар за перспективни проучвания и оценка на публичните политики, двамата докладчици на Финансовите комисии на двете камари на Парламента, както и председателят на управителния съвет на банка БНП-Париба и генералният директор на публичните финанси с цел проследяване развитието на реформите във всяко едно министерство.

- Осъществяването на реформите се ръководи от министрите. Министър-председателят препотвърди в циркулярно писмо от 18 март 2008г. отговорността на всеки министър във връзка с успешното провеждане на реформите, които попадат в обхвата на неговите правомощия. Вследствие на това, след като решението за извършването на реформите е взето от Съвета за модернизиране на публичните политики, министерствата изграждат необходимата организация с оглед материализирането на очакваните ползи от планираните реформи.

Всеки министър е натоварен с мониторинга на провеждането и направляването на хода на реформите, засягащи неговото министерство. За целта той посочва конкретно лице и му делегира задачата по управляване на процеса

на осъществяване на реформите. Той е натоварен и със създаването на управителен съвет в рамките на министерството, който заседава поне веднъж на всеки шест седмици.

Освен това, той формализира в срок от два месеца след вземането на решение за реформа пътна карта, която има за цел да:

- определи ръководител проект за осъществяването на всяка една реформа;
- уточни график за нейното осъществяване, който да бъде амбициозен и реалистичен с оглед постигането на резултати;
- определи показатели за мониторинг на реформите (постигнат напредък, средства и резултати). За всеки един от тези показатели се определят насоки за тригодишен период и измерими поне веднъж в годината реализации;
- установи условията за успешно извършване на реформите – например по отношение на въпросите за междуведомствената координация при реализирането на реформите.

Механизъм за мониторинг при осъществяването на промяната

За да се впишат категорично провежданите реформи в една логика, насочена към постигането на резултати, бе изграден конкретен механизъм за мониторинг. Той се основава на организационни параметри, които трябва да гарантират успеха на една толкова мащабна програма за реформи, какъвто е Генералният преглед на публичните политики, и да се опират на най-добрите практики в сферата на управлението на проекти.

Провеждането на реформите се координира от министъра на бюджета, публичната отчетност и държавната администрация, който отговаря за междуведомствената координация при внедряването на реформите.

Главният секретар на всяко едно министерство следи за бързия напредък на реформите и ръководи за целта управителен съвет. Междуведомствен механизъм за мониторинг позволява постоянното осъвременяване на отчета за актуалното състояние на прилагането на решенията на Съветите за модернизирание. Мониторингът ще бъде предмет на заседания на ниво министри. Междуведомствено табло за Генералния преглед на публичните политики, с олекотено и разпространено съдържание, позволява отчитането на равни интервали на напредъка на реформите и постигнатите резултати пред Съветите за модернизирание на публичните политики.

Съветът за модернизирание на публичните политики и надзорният комитет продължават своята дейност до постигането на заложените резултати. Министрите получават покана да представят редовно пред надзорния съвет отчет за напредъка, постигнат при реализирането на реформите в тяхното министерство.

Принципи на реализиране на реформите

Замисълът на Генералния преглед на публичните политики е да се въведе нов подход при провеждането на реформата, който да обхваща всички етапи от

разработването на нейната концепция до мониторинга на най-високо политическо ниво на нейната реализация. Целта е не само да се анонсира реформата, но и да се осъществи и да се провери постигнатият ефект.

Утвърденият подход се опира на два основни аспекта.

Засилено и волонтаристично съгласуване

Извършването на преглед на публичните политики трябва да бъде повод за мобилизиране на всички държавни служители за изграждането на една модерна държава и на резултатни публични политики. Съгласуването на всички нива, информирането на всички участници, придобиват ключово значение.

Диалогът се води от всеки министър, но също и на ниво държавна администрация като цяло. Министър-председателят свика на 4 февруари 2008г. представителите на работодателите от публичния сектор, както и всички организации, представени във Висшия съвет за държавна администрация, за да представят, успоредно със социалния график на държавната администрация, перспективите на Генералния преглед на публичните политики. Висшият съвет за държавна администрация бе сезиран във връзка с проектотекстовете относно проекта „управление на човешките ресурси“.

Постоянната комисия за модернизиране на публичните служби, която обединява профсъюзни организации и сдружения на потребителите също така поднови своята работа. Поредица от заседания на тази комисия вече станаха повод за съдържателен обмен на мисли и идеи относно подходящия метод и множество реформи. На социалните партньори бе предложен график за предстоящите обсъждания.

Координация и темпове

Утвърдените от правителството реформи са и ще бъдат осъществявани по един координиран начин. Така например, на междуведомствена мисия за организация на териториалните държавни служби е възложено да координира цялостното внедряване на реформата на териториалната администрация. Тя трябва да следи за обвързаността – от териториална гледна точка – на секторните мерки за реформа, предприети от всяко министерство, с проекта, отнасящ се до териториалното държавно устройство и насоките на Генералния преглед на публичните политики.

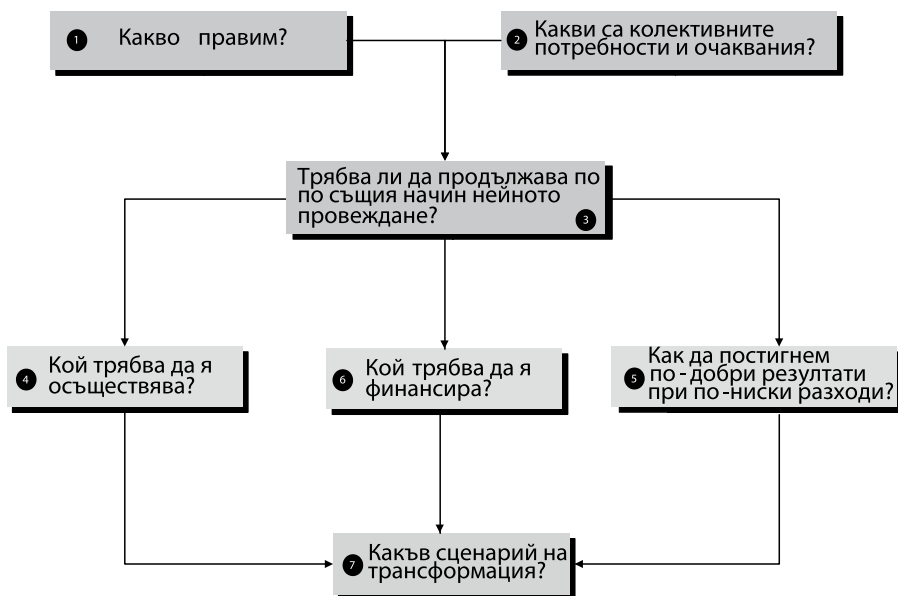
Подобен механизъм гарантира бързото прилагане на реформите, чиито благотворни ефекти за потребителите, както и за държавните служители, трябва да бъдат усетени възможно най-бързо с цел подсилване на стартираната положителна динамика. Първите резултати би трябвало следователно да се проявят още през следващите месеци (по-специално сливането на Главна данъчна дирекция и Дирекция „Публична отчетност“, занапред обединени в Главна дирекция „Публични финанси“, или още поставянето на едно и също подчинение на две различни сили за обществена сигурност). Всички цели, заложили в Общия преглед на публичните политики, трябва да са конкретни-

зирани до 2012г.

График на прегледа

- 10 юли 2007 г.: стартиране на дейността на одиторските екипи чрез мобилизиране на административните ръководни лица
- Юли-ноември 2007г.: първа фаза от дейността на одиторските екипи в партньорство с министерствата
- В средата на ноември 2007г.: първо заседание на Съвета за модернизиране на публичните политики: преглед на сценариите за трансформиране на публичните политики и първи насоки
- Ноември 2007г.- март 2008г.: продължение на дейността на одиторските екипи
- Април 2008г.: второ заседание на Съвета за модернизиране на публичните политики: приемане на основните решения за реорганизация, чието прилагане е предвидено за периода 2009-2011г.
- 11 юни 2008 г.: 3-ти Съвет за модернизиране. Трета вълна от 73 мерки, определени в рамките на Генералния преглед на публичните политики
- 3 декември 2008 г.: първи междинен отчет за прилагане на мерките

Методология на Генералния преглед на публичните политики:



Постигнати или очаквани резултати от 350-те мерки за реформа, анонсирани през юни 2008г.

Реализирани икономии

- Икономии от 7,7 милиарда евро за 4 години, или близо 5 % икономии за изследвания периметър
- Съкращаване на щата на държавната администрация: 50 % от пенсионира-

ните държавни служители не са били заменени с новоназначени: 30 600 съкращения в бюджет 2009г.

Модернизиране на министерствата: сливания на няколко министерства
- Съкращаване на 50 дирекции в централната администрация (от 200)

Реформа на териториалното държавно устройство

- Обединяване на изградените териториални звена в сферата на отбраната, правосъдието и здравеопазването
- Регионалното ниво е общото ниво на планиране на публичните политики
- По-висшестоящо място в йерархията за префекта на регион спрямо префекта на департамент
- Занапред броят на регионалните дирекции е намален: 8 дирекции вместо 30
- Департаментът е основното място за изпълнение на публичните политики при обединяване на административните служби около префекта с 3 нови междуведомствени дирекции

Стартирани хоризонтални проекти

- Взаимоотношенията между държавата и административно-териториалните единици на местно самоуправление, които имат за цел да:
- изяснят компетенциите, произтичащи от законите за децентрализация
- облекчат и направляват стандартите, които държавата налага на административно-териториалните единици на местно самоуправление
- осигурят по-добро спазване на глобалното ограничение, наложено от публичните финанси.
- това би могло да доведе до една възможна реформа на различните нива на администрацията през 2009г., придружена от изменение на взаимоотношенията общини/общности на общини/департаменти/региони.

Опростяване на вътрешнодържавните процедури:

- създаване на „агенции за публични услуги“, които ще предоставят на автономни структури в рамките на държавата по-голяма гъвкавост при управлението
- воля за регулиране на нормативната инфлация (благодарение на изготвянето на предварителни изследвания на въздействието)
- опростяване на процедурите, свързани с устройството на министерствата, за сключване на обществени поръчки, за допитване)
- реформа на контрола върху публичните разходи

Управление на публичните финанси:

- въвеждане на многогодишен държавен бюджет (2009-2011) и закон за програмен формат на публичните финанси (гласуван през декември 2008 г.)
- изготвяне на по-строги правила за приемане във връзка с фискалните разходи

Рационализация и споделяне на подпомагащите функции:

- въвеждане на национален оператор на заплатите за държавните служители
- централизиране на държавната политика за недвижимото имущество
- намаляване на броя на данъчните декларации, подадени на хартиен носител (облекчаване на изискванията и условията за предприятията)

- развитие на електронното правителство
- реформа на организацията на държавните покупки (създаване на национална агенция за съвместни покупки)
- подобряване на приема на гражданите в публичните служби (прием по множество канали)

Подпомагане на реструктуриранията чрез политика за управление на човешките ресурси в публичната администрация:

- премии за мобилност и обезщетения за напускане по собствено желание
- реформа на държавната администрация.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Франция – От генералния преглед на публичните политики до мениджмънта

Настоящото приложение съдържа резюме от конференция, организирана на 10 октомври 2008 г. от асоциацията „Кръг за държавна реформа“, в партньорство с института IGPDE²⁸, който състави настоящия текст. Амбицията на тази конференция, в която взеха участие повече от 350 души, беше да насърчи споделянето на опита на всички участници в областта на генералния преглед на публичните политики и размисъла върху неговото прилагане.

Генералният преглед на публичните политики представлява, ако цитираме изказването на Министър-председателя, произнесено на 11 юни 2008 г. пред Комитета за модернизация на публичните политики, „една съществена промяна в мисиите и организацията на държавата“. Следователно трябваше да се постави въпросът за връзката между тези реформи и мениджмънта, т.е. оценяването на потенциала на служителите в рамките на целите, които са поставени пред тях.

Генерален преглед на публичните политики: анализ на настоящата ситуация и напредък

Масшабът на текущите промени и неотложният характер на модернизацията бяха подчертани от Генералния директор на Дирекция „Модернизация на държавата“. Вече започнаха структурни рационализации за едно по-добро обслужване на потребителите. Новото териториално устройство на държавата е опростено и ясно: на регионално ниво броят на структурите намалява от тридесет на осем, а на департаментално – от близо двадесет на по-малко от пет. На централно ниво също има промени: създаде се интегрирано министерство на устойчивото развитие с цел да се отговори на новото социално предизвикателство; бяха слети дирекции от централната администрация, като например главна дирекция данъци и дирекцията за публична отчетност; в социалните министерства дирекциите също са съкратени драстично. Директорът на бюджетна дирекция подчерта, че тези решения са улеснени от нови бюджетни механизми, по-конкретно от първия многогодишен закон за бюджета 2009-2011. Принципът на многогодишния държавен бюджет ще позволи по-добро преразпределение на средствата в зависимост от основните задачи, повече време за прилагането на желаните промени и по-добро ориентиране на френския бюджет около стратегически въпроси, вместо около изразходваните от министерствата средства.

По време на 4-те кръгли маси и 5-те работни групи участниците изтъкнаха основните условия, при които ползите от генералния преглед на публичните политики могат да станат реални:

=> Структурните реорганизации трябва да бъдат обяснени чрез предефиниране на мисиите

²⁸ IGPDE (Институт по публична администрация и икономическо развитие) е изследователски институт на френското Министерство на бюджета, публичната отчетност, публичната администрация и държавната реформа.

Така създаването на обединено министерство на устойчивото развитие може да се обоснове с факта, че устойчивото развитие се превръща в основен залог за Франция и може да се приложи в действие единствено чрез работа в тясно сътрудничество между бившите дирекции по оборудването, индустрията, околната среда и земеделието. Така също сливането на дирекция публична отчетност и главна дирекция данъци в една обща генерална дирекция по публични финанси е обосновано от стремежа да се осигури единен събеседник с гражданите и с предприятията.

Тези нови мисии обаче трябва да получат ясна дефиниция от политическата и административна власт, но и да се приложат на дело посредством амбициозни и реалистични стратегии за прилагане и чрез вслушване в служителите и техните предложения. Съвместната промяна ще позволи да се вземе по-добре под внимание богатството на познанията и иновативният капацитет на служителите по места.

=> Необходим е солиден мениджмънт: вслушване, доверие, развитие на всички умения на служителите

Настоящият опит с въвеждането на регионалните агенции по здравеопазване и на дирекциите по околна среда и благоустройство сочи, по мнението на участниците, че мащабните промени са по-добре приети, когато са изградени на базата на съществуващия вече солиден мениджмънт, т.е. на редовното практикуване на стратегически планове, изтъквачи приоритетите, но също и неактуалните вече задачи. Това се практикува в чужбина в рамките на организация, която редовно поставя въпроси относно ролята и дейността си, след като вече е доказала, че цени служителите си и техния потенциал. В тези рамки един преглед на програмите, провеждан от външни одитори, се явява продължение на дейността по непрекъснато подобряване на предлаганите услуги, в контекста на промени, които не се възприемат от служителите като заплаха.

=> Приемственост и съгласуваност в действието

Най-често изтъкваният от участниците недостатък е липсата, вероятно приличаваща, на приемственост в политиките на модернизация, и темите, които практически се променят всяка година. Това води до няколко различни последици: възпрепятства се реалното им прилагане и следователно измерването на техния принос; наблюдава се свръхнатовареност в службите, които са принудени да усвояват нови методи за твърде кратко време; предизвиква се разочарование у служителите, които поради твърде много последователни и неразяснени промени, може да възприемат модернизацията по-скоро като афиширане, отколкото като реална воля за подобряване на администрацията. Освен това една „многослойна модернизация“, в която всеки нов слой се прибавя към другите, без да е ясна връзката помежду им, намалява доверието в средния управленски състав, от когото се очаква да стабилизира действията и приоритетите и да „определя посоката“ на служителите. „Стратегията може да се определи като постоянство в реализацията: една реформа е ефективна, когато е внедрена и устойчива във времето“.

=> Висшият управленски състав трябва да служи за пример

В разрешаването на този ключов въпрос чуждите страни (Обединеното крал-

ство, Австралия) използват различни методи. Първият от тях е набирането на кадри посредством открита процедура. Откритата процедура изисква всяко вакантно място да бъде обявявано на широката общественост (в пресата, Интернет) и всеки да може да се кандидатира, без да са поставени изисквания за принадлежност към професионален корпус или прослужено време. След подбора, осъществяван от независима комисия към министерството-работодател, одобреният кандидат се класира в списък според заслугите си и съобразно общоизвестни критерии - общи за държавната администрация и специфични за заемания пост. В резултат на откритата процедура одобреният кандидат се назначава на гарантирано работно място за определен период от време (3 или 5 години, с право на възобновяване). Така той разполага с висока степен на стабилност в действията си, освен в случай на разногласие от форсмажорен характер с министъра. Тази стабилност е гаранция за доброто прилагане на публичните политики и модернизацията, тъй като за този период от време „резултатите“ могат да станат видими.

=> Необходим е микро-подход в работните процеси

Генералният преглед на публичните политики се концентрира основно върху „макро“ перспективите за структурна реорганизация. Редица участници изразиха становището, че тази гледна точка е необходимо да се допълни с един „микро“ подход, позволяващ идентифицирането на излишеството и взаимодопълняемостта на работните процеси, за да се осигури солидарност между служителите, идващи от различни хоризонти. Рискът при мащабните реформи е когато те не намират конкретно отражение в ежедневната работа. За да бъдат ефективни, те трябва да се съпровождат от процес на непрекъснато стратегическо планиране (определяне на приоритетите, прилагане и т.н.), което ще позволи да се „преведе“ – това е най-често използваната дума – политическата амбиция и най-високите цели на всички нива на държавната администрация. Така те ще се изпълнят със смисъл в конкретната дейност на всеки служител.

=> Дискурс, който оценява труда на служителите и разсейва тревогите им

Издаването на Генералния директор на държавната администрация изтъкна ясно, че ако правителството очаква от генералния преглед на публичните политики увеличаване на производителността, това може да стане, без да е нужно да се прилагат авторитарни мерки спрямо служителите. Предвидени са както начини за подпомагане на служителите, които сменят работното място или занятието си, така и различни форми на подпомагане и насърчаване на мобилността. Най-целесъобразното ниво ще е регионалното, с междуведомствени платформи за управление на човешките ресурси, по примера на Обединеното кралство.

=> Отреждане на централно място на оценката

Оценката на публичните политики играе специфична роля: подобряване целесъобразността на политиката с оглед на въздействията ѝ и най-вече разбиране на причините за констатираните и измерени резултати. Целите, отредени на генералния преглед на публичните политики, са широкообхватни и включват три аспекта: насърчаване на ефективността, качеството

на предоставената услуга и бюджетните икономии. Въпреки тази амбиция оценката не беше крайъгълният камък в аргументирането на предложените от генералния преглед на публичните политики мерки. На първо време това е обяснимо, като се има предвид, че оценката изисква известен период, за да достигне до методически неопровержими изводи. Поставен бе въпросът дали практикуването на едно непрекъснато и задължително оценка не би трябвало да послужи в бъдеще за основа на следващите генерални прегледи, и дали програмите на оценката не биха могли да използват прокараните от екипите на генералния преглед на публичните политики пътища, без да са имали време да ги задълбочат.

Осигуряване устойчивостта на генералния преглед на публичните политики

=> Как да се пристъпи към преглед на основните задачи и да се „изпълни със смисъл“ дейността на служителите?

Редица участници изказаха съжаление, че таблицата за предварителен анализ на генералния преглед на публичните политики²⁹ не е била разработена във всички служби, което би позволило публичен дебат по основните задачи и конкретния начин за тяхното прилагане. Други обаче се застъпиха за потесен подход, провеждан от ограничен екип външни участници, независими от министерствата, понеже такъв екип може да предлага решения за кратко време, дори и при липса на пълен консенсус. Някои отбелязаха, че това разделяне не е неизбежно, особено когато генералния преглед на публичните политики се приложи отново, поради това, че външният анализ и вътрешният дебат могат да се допълват взаимно (пример в Обединеното кралство).

Участниците обаче подчертаха, че при нормален ритъм на дейност мениджмънтът се състои в установяване на необходимите връзки между задачата, управлението на лицата, натоварени с изпълнението ѝ, и работна организация, съответстваща на реализирането ѝ. Мениджмънтът е отговорен за мобилизирането на екипа, разпределението на задачите и припомнянето на следваната посока. Това вдъхва доверие и осигурява спазването на посоката, определена от политическия ръководител. Разяснителната работа е необходима, тъй като спецификата на публичното действие е изграждането му от много участници. Поради това връзката между дейността на всеки един от тях и резултата от публичната политика трудно може да се открие.

Участниците подчертаха също, че противно на едно широко разпространено мнение, което не бива да се приема с доверие, служителите не отхвърлят всяка промяна. Повечето от тях осъзнават необходимостта от развитие и адаптиране. При поява на съпротива, трябва по-скоро да се търси какво стои зад страховете и опасенията. Констатираните причини са основно от два типа: страх от загуба на професионалната идентичност и страх от отдалечаване

²⁹ Всеки генерален преглед на публичните политики трябва да отговори на 7 въпроса: какво правим?, какви са целите, бенефициентите, предоставените услуги? Какви са колективните потребности и очаквания: тази политика служи ли на обществения интерес? Съответства ли на потребностите? Трябва ли да се продължава по този начин: необходимо ли е да се преразгледат целите и да се адаптират средствата? Кой трябва да го осъществи: други участници, държавата? На какво ниво и с чие сътрудничество? Как да се действа по-добре и с по-малко средства? Кой трябва да плати? Какъв сценарий за промяна е необходим, за да се постигне по-ефективна и по-икономична политика?

не от собствената култура. Тогава е нужно да се поставят следните въпроси: „Какво стои в основата на тези организации, каква е тяхната спойка, на какво се основава чувството за принадлежност, кой може да вдъхне желание за отхвърляне на различното?“ и също „Може ли да се открият елементи на обща култура между тези две мрежи, кой би могъл да насърчи служителите към сътрудничество?“

=> Може ли да осъществяваме мениджмънт, без да се опираме на ценностите?

„Нека се опитаме да признаем най-накрая, че днешният държавен служител поради самата система е в центъра на противоречията между ценностите“

„Републиканските ценности“ като равенство, лоялност, безкористност, светски характер, национална солидарност, и т.н., се основават на хипотезата за държава, която прибегва до употребата на власт в името на обществения интерес. Животът на служителя е изтъкан от противоречиви предписания. Да цитираме някои от най-очевидните: „Осигурявай спазването на принципите на правовата държава и се придържай към скромност“, „Осигурявай равенство и вземай под внимание всеки отделен случай“, „Съобразявай се с правилата и бъди иновативен“, „Провеждай комуникационни кампании, без да парадираш“.

Публичното действие е изградено от противоречия, такава бе общата констатация. Би могло да се каже, че това е естеството му в един сложен свят: всичко, което не е фундаментално или (почти) противоречиво, може да се делегира, възложи, приватизира. За държавата остава управлението на основните противоречия на обществото, в светлината на ценности, достойни за уважение сами по себе си, но за жалост често противоречиви в ситуация. Дебатът изтъкна специфичните роли на публичното действие – управление на конфликти, разрешаване на проблеми, креативен синтез в най-добрия случай, компромис, когато е възможно, арбитражиране поради липса на по-добро решение, което непрестанно се поставя под въпрос.

Почти единодушно заключение

В изказванията по време на конференцията генералният преглед на публичните политики бе представян като мащабно движение за реформа, за чийто успех обаче е нужно да се осигурят конкретни условия.

„Всъщност, - каза един от участниците – реформата на публичния мениджмънт, с други думи на начините на индивидуална и колективна връзка между ръководителите на всяко йерархично ниво и техните подчинени или партньори, не се явява централна“. Разискванията изтъкнаха факта, че днес, за да се повери власт на по-ниско ниво, е необходимо решение на по-висше ниво. А би трябвало да е обратното: всички служители да разполагат по принцип с правомощията, съответстващи на отговорностите им, освен в случаи на изрично аргументирани изключения. Картината, която се очерта на тази конференция, е на една администрация,

която изисква споделяне на смисъла, която трябва да се организира чрез мрежи и с помощта на централните администрации (според един от участниците), и която би могла да предостави на служителя поле за инициатива, предназначено да насърчи реактивността му и адаптацията му към индивидуалните ситуации (изисквани от потребителите), по-тясна връзка между централната администрация и онези, които прилагат реформите, и иновативен капацитет, осигуряващ постоянното адаптиране в един бързо развиващ се свят. Това ще позволи да се преодолеят противоречията посредством креативен синтез или компромис, както и да се намали произволът, при който винаги има поне един губещ.

Последното предложение на конференцията беше да се проведе оценка на генералния преглед на публичните политики в следващите три години.

ПРОЕКТ ИЗПЪЛНЯВАН ОТ:

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



и

НАЦИОНАЛНА ШКОЛА
ПО АДМИНИСТРАЦИЯ (ENA)
ФРАНЦИЯ



ПАРТНИРАЩИ СТРАНИ
В ПРОЕКТА:

България



Франция



Литва

