



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

СИСТЕМИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

ИЗСЛЕДВАНИЯ 2015



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



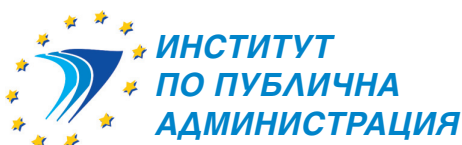
ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ИЗСЛЕДВАНИЯ ИПА '2015

СИСТЕМИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ

Този документ е създаден в рамките на проект „Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление“, в изпълнение на Договор № С13-22-1/16.04.2014, финансиран от Оперативна програма Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор	5
Резюме	6
1. Увод	17
2. Основни характеристики на проучването	19
2.1. Цели, обхват, инструментариум; проблемно-тематични полета	19
2.2. Паспорт на изследваните административни структури	20
3. Проучване на текущото състояние относно приложението на системите за качеството в институциите на централната и местната власт в България	20
3.2. Обща оценка на СУК в администрацията	23
3.3. Положителни ефекти от въвеждането на СУК	28
3.4. Причини и мотиви за внедряване на СУК в административните структури	33
3.5. Бариери при прилагането на СУК и въвеждането на подобрения в административните структури	36
3.6. Научени (или ненаучени) уроци. Накъде?	42
4. Описание на основните системи за управление на качеството, които се прилагат в администрации на страни от ЕС	46
4.1. CAF – Обща рамка за оценяване	46
4.2. EFQM – Модел за съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството	49
4.3. ISO Стандарти за качество на Международната организация по стандартизация	52
5. Предложения за приложението на подходящите системи в администрациите на централната власт (министерства, агенции, областни администрации) и местните администрации (общини) ...	55
5.1. В процеса на идентифициране на основните фактори, които следва да се вземат предвид при избора на СУК в административните структури, бяха регистрирани следните основни фактори	55
5.2. Анализът и съдържателното групиране на посочените фактори дава възможност да се обособят три самостоятелни групи: фактори, свързани с характеристики на администрациите; такива, свързани със средата; фактори, свързани с характеристики на системите за управление на качеството	57
Какво да се прави?	64
Основни информационни източници	67

ПРЕДГОВОР

„Да възприемем и приложим добрите практики и решения в административната дейност“ – това е посланието, което Институтът по публична администрация отправя към ръководители и служители в българската администрация с проведените в периода 2014–2015 година поредица от изследвания. В рамките на проект по Оперативна програма „Административен капацитет“ бяха разработени ключови въпроси за доброто управление и изпълнение на администрацията:

- **Европейски практики в доброто управление на административната дейност**
- **Административно обслужване на населението в България**
- **Системи за управление на качеството в държавната администрация**
- **Отворени данни и прозрачно управление**
- **Ефективност на новата система на заплащане и оценка на изпълнението**

Чрез изследванията бяха проучени тенденции в управлението, добри европейски и световни практики в административната дейност, състоянието по разгледаните въпроси в дейността на българската администрация и като резултат бяха изведени препоръки за по-добро управление и изпълнение на администрацията. В този смисъл, изследванията на ИПА могат да изпълняват важна роля за разработването на публични политики и за провеждането на някои реформи в административната дейност. Те дават задълбочено познание, което позволява да се търсят нови и по-ефективни решения за модернизирание на нашата администрация.

В това издание представяме на Вашето внимание резултатите от проучването **„Системи за управление на качеството в държавната администрация“**. Целият комплект от материали, свързани с изследването, включително и приложенията към него, можете да намерите на страницата на Института, в рубриката „Публикации“:

http://www.ipa.government.bg/bg/publikacii_na_ipa

София, юни 2015

Изпълнителен директор: доц. Георги Манлиев

РЕЗЮМЕ

Въвеждане / контекст

За да бъдат постигнати дългосрочните цели, заложи в Стратегията за развитие на държавната администрация (2014–2020), се предвижда да се въведат работещи системи за управление на качеството в централната и местна администрации. Специален акцент през периода до 2020 г. ще бъде поставен върху въвеждането на Европейската обща рамка за самооценка (CAF) и на Модела за съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството (EFQM).

Проучването на системите за управление на качеството (СУК) в държавната администрация отговаря на нуждата да се изяснят ефектите от приложението на СУК. В резултат на анализа ще се изготви план за действие за въвеждане на адекватни системи за управление на качеството, насочен към решаването на конкретни проблеми; ще се детайлизира и центрира политиката за въвеждането на устойчиви СУК.

Цели и обхват

Целите на проучването са следните:

а) Да се анализират приложението и ефективността, включително текущото състояние на системите за управление на качеството в институциите на централната (министерства, агенции, областни администрации) и местната власт (общини) в България.

б) Да се идентифицират положителни ефекти и проблеми при прилагането и използването на системите за управление на качеството в институциите на централната и местната власт в България.

в) Да се опишат основните системи за управление на качеството, които се прилагат в администрации на страни от ЕС (CAF, EFQM, ISO).

г) Да се изготвят и обосноват мотивирани предложения за приложението на подходящи системи за управление на качеството в администрациите на централната власт (министерства, агенции, областни администрации) и местните администрации (общини).

Обхват на проучването. Проучването обхваща структури на централната и териториалната администрации – министерства, агенции, областни администрации, общински администрации. *В проучването участваха:* ръководители и служители в държавната администрация; експерти по качеството на административната дейност; консултанти по внедряване на ISO, EFQM, CAF и др.

Общият брой на изследваните административни структури е 186. Те се разпределят както следва: централна администрация (министерство) – 6 бр.; централна администрация (агенция) – 28 бр.; областна администрация – 23 бр.; общинска администрация – 129 бр.

Основни данни

- Системи за управление на качеството се срещат доста по-често в областните и общинските администрации; по-рядко – в централните администрации (министерства, агенции).

- В 64% от изследваните административни структури през последните 10 години е въведена (или въвеждана) система за управление на качеството. Около 97% от административните структури са работили със СУК от типа ISO; 3% – с друг тип СУК (например CAF и др.).
- СУК са внедрявани най-масово през периода 2005–2008 г. – 80% от административните структури¹ са внедрявали СУК именно през този период; останалите около 20% са внедрявали СУК през периода 2009–2014 г.
- 59% от изследваните администрации със СУК поддържат системата сертифицирана (без прекъсване) през целия период след нейното въвеждане; 33% от администрациите със СУК не са поддържали сертификацията и в момента нямат актуална сертификация; 3% в момента имат актуална сертификация след периоди на прекъсване.²

Обща оценка на СУК в администрацията

88% от представителите на администрацията оценяват резултатите от внедряването на СУК като положителни; в рамките на тази съвкупност от всеки петима, двама оценяват ситуацията категорично положително, трима – с условно положителна оценка. Над ¼ от представителите на администрацията твърдят категорично, че СУК се използват пълноценно. Над 1/3 – СУК не се използват пълноценно.

Оценката на *експертите* и „внедрения наблюдател“ е по-критична. Основни аргументи:

- „Няма общи правила и рамка и обща политика в тази сфера.“
- „Прилага се предимно ISO..., но поради различни причини само формално и със затихване“.
- „Много често СУК се въвежда, за да се получи поредния сертификат, без да има яснота коя от СУК е подходяща за съответната администрация.“
- „С малки изключения системите за управление на качеството не се считат... за нещо, което е приложимо в държавната администрация.“
- „СУК в държавната администрация съществуват само на хартия; дори и да са внедрени правилно в самото начало, то изводите и препоръките за подобрения, произтичащи от тях, почти не се вземат под внимание при вземането на управленски решения.“
- „Не се използват широко като постоянен механизъм за измерване и усъвършенстване в държавната администрация...“
- „Доминират СУК, включително в интегрирани формати, изградени в съответст-

¹ Внедрили СУК през десетилетието 2005–2014 г.

² 18% от администрациите със СУК след въвеждането ѝ не са я актуализирали нито веднъж; 25% са направили една актуализация; 37% – 2/3 актуализации; 20% – 4 и повече актуализации.

вие с изискванията на стандарта ISO 9001:2008. В повечето случаи се поддържат формално от тесен кръг служители със задача да се следват изискванията на стандарта така, че да преминат одитите и да запазят сертификатите си, с оглед имидж и репутация на администрацията.“

Извод: Цялостната оценка за СУК на официалните представители на администрацията е **положителна**, с ясно заявени **условности**. В административните структури СУК не се използват пълноценно. Външният експертен поглед е различен – аргументираната оценка за състоянието / използването на СУК е **незадоволително / слабо**.

Положителни ефекти от въвеждането на СУК

Основните положителни ефекти могат да се обобщят така:

ПОЛЗИ ЗА ГРАЖДАНИТЕ / БИЗНЕСА / ОБЩЕСТВОТО

- Администрацията става по-ефективна, ефикасна, производителна. Гражданите / бизнесът / обществото получават желаните / очаквани услуги, съизмерими с добрите образци в ЕС; получават повече стойност срещу своите пари (данъци); засилва се удовлетвореността на гражданите / бизнеса / обществото.
- Като *заинтересовани страни* те имат възможност да *участват* партньорски в процеса на непрекъснати подобрения; за тях администрацията става по-отворена, прозрачна, партньорски ориентирана, надеждна, достъпна.
- Повишава се *доверието* в администрацията / държавата.

ПОЛЗИ ЗА РЪКОВОДИТЕЛИТЕ, СЛУЖИТЕЛИТЕ И АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СТРУКТУРИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

- Ръководителите и служителите усвояват и ползват съвременна *управленска философия*, в която е обобщен *опитът добро управление* на широк кръг организации. По-добре се разбират ключовите ориентири на доброто управление и отговорността на всеки за постигането / подобряването на резултатите.
- Ръководителите и служителите развиват *култура на качеството*, насочена към иновации и подобрения, изучаване и трансфер на добри практики, учене и развитие; формира се „глад за подобрения“.
- Ръководителите и служителите усвояват и ползват *съвременни (разпознати в общността) инструменти за управление, вкл. за самооценка / оценка* като основа на процеса на непрекъснати подобрения. Засилва се тенденцията управленските решения да се вземат *въз основа на измервания и факти*.
- Ръководителите и служителите *разбират по-добре какво трябва да правят* в сферата на ръководството / лидерството, стратегиите и политиките, управлението на ресурсите и партньорствата, политиките за персонала и постигат общ език и споделено разбиране по важните организационни въпроси.

- Системната работа в административните структури за повишаване качеството на работата (работни процеси, процедури) и услугите, повишава авторитета на администрацията, прави я прозрачен, прогнозируем, надежден партньор.

Причини и мотиви за внедряване на СУК в административните структури

Официалните представители на административните структури изтъкват на преден план следните мотиви / причини:

Администрацията ни носи отговорност непрекъснато да подобрява своята работа; за да се подобри работата в организацията – искахме да установим силните си страни и възможностите за подобрения; решението беше взето от Ръководството (така искаше Ръководството); за да разберем по-добре изискванията на гражданите / клиентите; да имаш система за управление на качеството е предимство – прави добро впечатление; използването на система за управление на качеството дава повече възможности да се сравняваш с други администрации и да използваш техния опит; служителите и ръководителите в администрацията станаха по-чувствителни към качеството на работата.

Експертите допълват този списък от мотиви с имиджовите ефекти и наличието на нарочни проектни схеми.

Проблеми и бариери при прилагането на СУК и въвеждането на подобрения в административните структури

СВЪРЗАНИ С ВЪНШНАТА СРЕДА

- Липсва цялостна държавна политика (механизми) за стимулиране на администрациите за целенасочено внедряване и развитие на СУК. Държавната политика трябва да стимулира глад за качество, иновации, подобрения.
- Консултантите по подготовка за сертифициране и сертифициране на СУК са ЗАИНТЕРЕСОВАНИ да имат администрациите за клиенти. Поради това в част от случаите: а) сертифицират (независимо от реалното равнище на СУК в администрацията), за да не я изгубят като клиент; б) дават прекомерни / нереалистични предписания, за да бъдат ангажирани отново.
- Липса / недостатъчно ресурсно осигуряване отвън за внедряване на СУК и последваща подкрепа.
- Липсва механизмът на конкурентния натиск за иновации и подобрения.

СВЪРЗАНИ СЪС СИТУАЦИЯТА В АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СТРУКТУРИ

- СУК се възприемат като допълнително натоварване (а не като полезна необходимост за непрекъснато реализиране на подобрения).
- Ръководителите и служителите не се ангажират убедено и цялостно за пълноценно използване възможностите на СУК.

- Малка част от хората в администрациите познават достатъчно пълно СУК и нейните възможности. Вън от известно познание за ISO почти отсъства познание за други типове СУК.
- СУК се възприемат като ненужно дублиране на вече описани работни процеси, процедури и др.
- Голяма част от хората в администрациите не виждат ползите („тук и сега“) от СУК.
- Налице е високо равнище на формализъм и кампанийност (производство на записи – „доказателства“, зад които отсъства реална дейност) – предимно за нуждите на вътрешните и външните одити.
- Вън от „натиска отгоре“ трудно може да се говори за вътрешна мотивация (вътрешна необходимост) за внедряване и пълноценно използване на СУК.
- В част от случаите е налице съпротива срещу промените, свързани с внедряване и използване на СУК.
- В част от случаите на СУК се гледа предимно като на имиджов проект (търси се репутационен капитал, а не реално подобряване на работата).
- Равнище на зрялост по отношение на СУК – администрациите не изпитват „глад за качество и иновации“¹.
- При промяна на ръководители / ръководства (вкл. поради нов мандат) – като правило – се влошават условията за внедряване и функциониране на СУК (зависи от конкретното равнище, познание и отношение на ръководителя).
- При освобождаване /напускане на запознати / обучени служители – като правило – се влошават условията за внедряване и функциониране на СУК.

СВЪРЗАНИ СЪС СУК, С ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ИМ ВЪВЕЖДАНЕ И ПОДДЪРЖАНЕ

- СУК са сложни и трудно се усвояват – трябва да бъдат по-опростени и лесни за разбиране / усвояване.
- Внедряването и поддържането на СУК (ISO) е прекалено ресурсоемко за част от администрациите.

Девет от всеки десет администрации заявяват, че конкретната администрация се нуждае от СУК.

Извод: Административните структури се нуждаят от СУК. Убеждението е масово, макар че в него присъства голяма доза условност.

¹ Основните причини са външни – не е налице натиск, който да поражда такъв „глад“.

Основни системи за управление на качеството, които се прилагат в администрации на страни от ЕС – сравнителни предимства / слаби страни

CAF – Обща рамка за оценяване

Сравнителни предимства	Слаби страни
<ul style="list-style-type: none"> • Предоставя цялостна философия за добро управление (вкл. обобщена добра практика; набор от подходящи инструменти). • Осигурява трансфер на добра практика – органично заложено във философията на CAF. • Системата е целево ориентирана – създадена е за нуждите на административните структури на централно, регионално и местно ниво. • Гъвкава – лесно се приспособява към конкретни нужди и приоритети на конкретна административна структура. • Системата е с „отворен код“ – цялото ноу-хау е публично достъпно. • По-пряко насочва вниманието към необходимостта целенасочено да се изграждат / развиват отношенията със заинтересованите страни. • Липса на масов негативен опит в използването на системата. • Подходяща за организации, които приоритетно предоставят услуги. • Подходяща за администрации с голяма разнородност на функции и работни процеси. • Притежава по-добри възможности за ангажиране и мотивиране на ръководителите и служителите в административните структури за самоусъвършенстване, за обособени иновации и подобрения. • В „Стратегия за развитие на държавната администрация...“ системата е разпозната като подходяща за административните структури; предвидени са конкретни действия за нейното внедряване, използване и развитие. • Налице е положителен опит от използването на системата в голям брой администрации в страни членки на ЕС; опитът може да се използва. • Към ИПА е изграден и се развива Национален ресурсен CAF център за информация, обучение и консултации. • Системата може да бъде ресурсоспестяваща („достатъчно евтина“). • Налице са възможности за проектни схеми (ОПДУ) за внедряване, използване и развитие на системата в административните структури. • Ползващите системата администрации са ограничено зависими от външни субекти. 	<ul style="list-style-type: none"> • Недостатъчно познание в административните структури. • Липса на критичен опит в използването на системата.

EFQM – Модел за съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството

Сравнителни предимства	Слаби страни
<ul style="list-style-type: none"> • Предоставя цялостна философия за добро управление (вкл. обобщена добра практика; набор от подходящи инструменти). • Осигурява трансфер на добра практика – органично заложено във философията на CAF. • (При добро владение) гъвкава – лесно се приспособява към конкретни нужди и приоритети на конкретна административна структура. • По-пряко насочва вниманието към необходимостта целенасочено да се изграждат / развиват отношенията със заинтересованите страни. • Липса на масов негативен опит в използването на системата. • Подходяща за организации, които приоритетно предоставят услуги. • Подходяща за администрации с голяма разнородност на функции и работни процеси. • Притежава добри възможности за ангажиране и мотивиране на ръководителите и служителите в административните структури за самоусъвършенстване, за обосновани иновации и подобрения. • Налице е известен положителен опит от използването на системата в администрации в страни членки на ЕС; опитът може да се използва. 	<ul style="list-style-type: none"> • Недостатъчно познание в административните структури. • Липса на критичен опит в използването на системата. • В България все още няма развито EFQM общество (като център на опит и експертиза). • Системата не е изцяло с „отворен код“ (общодостъпно ноу-хау). • Въвеждането и използването на системата – като практика – не е „достатъчно евтино“). • Ползващите системата администрации по-скоро са зависими от външни субекти.

ISO Стандарти за качество на Международната организация по стандартизация

Сравнителни предимства	Слаби страни
<ul style="list-style-type: none"> • Системата е широкообхватна. • Има значително познание в административните структури. • Налице е критичен опит (нееднозначен) в използването на системата. • Относително подходяща за администрации с ограничена разнородност на функции и работни процеси. • Налице е опит от използването на системата в администрации в страни членки на ЕС; опитът може да се използва. 	<ul style="list-style-type: none"> • Предимно продуктово ориентирана; с по-ограничени възможности за използване в организации, предоставящи услуги (ISO се развива). • Не е достатъчно гъвкава и приспособима към конкретни нужди и приоритети на конкретна административна структура (ISO се развива).

<ul style="list-style-type: none"> • Значителен брой външни организации притежават необходимата експертиза и ноу-хау и могат да оказват помощ (при определени условия). 	<ul style="list-style-type: none"> • С недостатъчно „отворен код“ – цялото ноу-хау не е публично достъпно. • Изисква значителни усилия за „производство на доказателства“. • Като цяло внедряването и поддържането на системата се оценява като скъпо / ресурсоемко. • Ползващите системата администрации са зависими от външни субекти.
--	--

Предложения за приложението на подходящите системи в администрациите на централната власт (министерства, агенции, областни администрации) и местните администрации (общини)

В основата на предложенията стои анализът на три групи фактори:

- а) ФАКТОРИ, свързани с характеристики на административните структури;
- б) ФАКТОРИ, свързани със средата;
- в) ФАКТОРИ, свързани с характеристики на СУК.

Въз основа на идентифицираните фактори и характера на тяхното действие, могат да се обосноват следните **препоръки към административните структури:**

Препоръки към административните структури	
<p>За административни структури, които имат положителен опит със СУК от типа ISO</p>	<p>Това са такива администрации, които са въвели ISO, редовно са го актуализирали и поддържат системата сертифицирана; оценяват тази система като полезна и работеща. Изглежда разумно те да продължат да работят със СУК от типа ISO като се възползват от новите версии на системата¹. Въз основа на критичен анализ тази група административни структури следва да идентифицират и отстранят пречките пред ефективното функциониране на СУК.² Визираната група администрации би спечелила, ако същевременно остане отворена за проучване и усвояване на полезно знание, свързано с други типове СУК (например, от типа CAF и EFQM)² – това би създавало възможности за интегриране на полезни елементи на други СУК във вече въведената и използвана.</p>

¹ Очаква се те да предложат по-голяма гъвкавост и възможности за използване в съответствие с нуждите и приоритетите на конкретната административна структура; така също – да предложат цялостна управленска философия.

² Доколкото в логиката на различните типове СУК има много сходства, полезни елементи на една система могат да бъдат вграждани в други СУК.

<p>За административни структури, които имат по-скоро негативен опит със СУК от типа ISO</p>	<p>Пред тях виждаме две основни алтернативи – въз основа на критичен анализ на собствения си опит от внедряване на СУК от типа ISO: а) ако преценят, че има смисъл да реанимират внедряването и използването на този тип системи – да реализират целенасочено поведение в тази посока; б) ако преценят, че за тях има друга, по-благоприятна възможност, да се ориентират към проучване и внедряване над друг тип СУК (CAF, EFQM).</p>
<p>За административни структури, които нямат собствен опит със СУК</p>	<p>Това са значителна част от администрациите на централно равнище (министерства, агенции) и значителна част от общинските администрации.¹ Препоръчваме същите да се възползват от: а) възможностите, които създава Националният CAF център – за информация, обучение и консултантска помощ при въвеждане и използване на системата CAF, за да натрупат полезно знание и да развият собствена експертиза в тази област; б) натрупания опит в администрациите, вече внедрили СУК като източник на експертиза и практика; в) да се информират за възможностите на други СУК – напр. EFQM. Въз основа на добро предварително проучване и запознаване със същността и възможностите на различните СУК, да направят информиран и обоснован избор на СУК, която да внедрят и използват целенасочено и устойчиво.</p>
<p>За административни структури, за които има нарочни изисквания за използване на конкретен стандарт за качество.</p>	<p>Те следва да имат предвид формулираните по-горе препоръки и същевременно да отговорят на законите изисквания като интегрират използваните системи и стандарти.</p>

НАСОКИ ЗА ПРАКТИЧЕСКИ ДЕЙСТВИЯ

В контекста на представения анализ, могат да се обосноват определени насоки (част от тях дискуссионни) за по-нататъшна работа по внедряване, използване и развитие на системи за качеството в държавната администрация.

Общ език и споделено разбиране. Внедряването на СУК в административните структури и начинът на тяхното използване (ефективност, ефикасност, производителност) във висока степен зависят от начина, по който ги разглеждаме, дискутираме, представяме, интерпретираме. Важно е да се формира *общ език и споделено разбиране* / съзнание, че СУК в администрацията са: работеща философия и инструментариум за добро управление; неотменна черта на съвременната администрация; неотменна част от стремежа към добро изпълнение (а не допълнителен ненужен товар); необходимост (а не каприз); инструмент за внедряване на разумни нововъве-

¹ 70% от тези администрации декларират, че желаят да внедрят СУК.

дения и подобрения; стимул да се изучават и използват разумно постиженията на други администрации / организации.

Това съзнание следва да се развива въз основа на:

- а) стратегически и програмни документи;
- б) дневния ред на събитията в администрацията, съдържанието и характера на общуването в администрацията;
- в) целенасочена медийна политика и др.

Развитието на такова съзнание се стимулира, ако внедрените / използваните СУК допринасят за ефикасно постигане на желаните резултати.

Системи за обучение. Формирането на такъв *общ език и споделено разбиране* е основна и постоянна задача на системите за обучението на хора за администрацията (в училища, университети, центрове за професионално обучение) и в администрацията (ИПА, специализирани центрове за професионално обучение на отделни администрации и др.) Доброто познаване на СУК е важна предпоставка за информиран избор на подходяща СУК, за по-висока ефективност и ефикасност в процеса на внедряване, използване, развитие на СУК в администрацията.¹

Добри практики. Постиженията на „другите“ / добри практики. Процесът на непрекъснато структурирано изучаване, документиране, разпространение, трансфер на добри практики следва да се институционализира на всички равнища – МС, централни, регионални, областни, общински администрации; специализирани звена (ИПА и др.). Да се изгради информационна платформа за изучаване, регистриране и обмен на добри практики; да се осигури професионалното ѝ управление като ефективна медия.

Комуникационна програма. Нуждаем се от обхватна, добре структурирана устойчива комуникационна програма (не кампания – ПРОГРАМА), чрез която да се координира и съгласува посоката на усилията.

„Глад“ за специализирано знание. Нуждаем се от разнообразни стимули, които създават „глад“ за специализирано знание, „глад“ за качество (добро изпълнение), „глад“ за работещи СУК. В други термини – силна мотивация за това, за което говорим, да се случва (съдържателно, а не формално). Съществува ли такъв „глад“ в момента? Как може да се създаде такъв „глад“? Някои идеи:

- **Компетентност за управление на качеството.** Да се формира разумен минимум познание за СУК в администрацията като част от необходимата *компетентност за управление на качеството* за участие в конкурси – за ръководни и експертни позиции в администрацията.
- **Периодичен преглед.** Периодичен преглед / оценка на администрациите въз основа на критериите на СУК + система от стимули за постигнати резултати, напредък, внедрени полезни нововъведения и др.

¹ В контекста на горното предвиденото в „Стратегия за...“, „Пътна карта...“ и „План за действие...“ заслужават пълна подкрепа.

- **Проследяване и огласяване.** Създаване на „индекси“ за оценка работата на администрациите чрез проследяване мнението на заинтересованите страни и измерване въз основа на система от обективни критерии; проследяване динамиката на „индексите“; огласяване.
- **Устойчивост.** Да се гарантира устойчивост на процесите и „институционална памет“ (надполитическа, надмандатна, надситуационна) – да се създадат институционални механизми за приемственост, надграждане и развитие (независимо от мандатността и промените).
- **„Модул качество“.** В различните типове обучения за администрацията (независимо кой ги провежда) да се вгради „модул качество“ – като рамка от ориентири за добро управление и добро изпълнение. За целта да се показва връзката между конкретното професионално знание и системата от ориентири за добро управление и изпълнение.
- **Репутационен капитал.** Използването на СУК в администрацията да се обвърже с формиране и развитие на репутационен капитал („Добра е онази администрация, която чрез добре действаща СУК постига добри резултати“).
- **Подобряване на планирането.** В съответствие с препоръките на голяма част от осъществените функционални анализи на административните структури, да се засили практиката за планиране и целеполагане чрез ясни критерии с актуални и целеви стойности; същите да са водещи при оценката на постиженията. Налагането на такава практика ще допринесе за изграждане на култура на качеството в администрацията.
- **Проектна подкрепа.** Обосновани проектни схеми в ОПДУ за повишаване на информираността относно СУК; за устойчиво внедряване, ползване и развитие на СУК в администрациите.
- **Развитие на капацитета на САФ ресурсния център в ИПА** за успешно изпълнение на функциите му по информиране, обучения, консултации по внедряване и приложение на европейския модел САФ.

За реализиране на обоснована държавна политика за добро управление трябва да се обединят усилията на ръководителите и служителите в администрацията; на експертите – вътрешни и външни (национални и международни); на специализираните звена; на заинтересованите групи. Във всяко от посочените направления ключов играч могат / следва да бъдат асоциациите – на общините, на секретарите на общини, на кметовете, на ръководителите на централни ведомства; други професионални мрежи. Като „заинтересована страна“ те могат да играят ключова роля в описаните процеси.

1. УВОД

„Въпреки че през последните години над 206 администрации са въвели системи за управление на качеството, 193 от които са със стандарта ISO, като цяло тези системи не се използват за реално управление на стратегиите, хората, партньорствата, ресурсите и процесите в организацията. В някои случаи системите дори затвърждават създадените бюрократични практики. Ръководителите на администрациите и мениджърите на средно ниво не винаги са убедени в ползите на системите. Администрациите изпитват трудности с използването на показатели, целеви стойности и анализ „разходи-ползи“, с помощта на които могат да се постигат по-добри резултати чрез измерване на връзките между вложения, процеси, резултати и въздействия.

В България Европейската обща рамка за самооценка (CAF), както и моделът EFQM не са приоритетно въвеждани. Тези два модела могат да допринесат за подобряване на качеството на работа на институциите на централно и местно ниво. Една от причините за незаинтересоваността на институциите е липсата на стимули за широко използване на системи за управление на качеството в държавната администрация. Натрупаният опит и експертиза също не е използван и разпространен.“¹

Проучването на системите за управление на качеството (СУК) в държавната администрация отговаря на нуждата да се изяснят ефектите от приложението на СУК, вкл. наличието/отсъствието на устойчивост в прилагането; с акцент върху реалните ползи за хората, ресурсите и процесите в организацията.

Въз основа на това познание да се предложи подход за избор на система, която да е подходяща за конкретните видове администрации – министерства, агенции, областни администрации, общински администрации. В резултат на анализа ще се изготви план за действие за въвеждане на адекватни системи за управление на качеството, насочен към решаването на конкретни проблеми; ще се детайлизира и центрира политиката за въвеждането на устойчиви СУК.

За да бъдат постигнати дългосрочните цели, заложи в Стратегията за развитие на държавната администрация (2014–2020), се предвижда да се въведат работещи системи за управление на качеството в централната и местната администрации. Специален акцент през периода до 2020 г. ще бъде поставен върху въвеждането на Европейската обща рамка за самооценка (CAF) и на Модела за съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството (EFQM). За тази цел ще се анализира натрупаният опит и експертиза в България, който да се използва за по-широкото разпространение в администрацията. Ще се развие капацитет за обучение и приложение на модела Обща рамка за оценка (Common Assessment Framework), както и EFQM в дейността на администрациите. Ще се обособи ресурсен център, който ще спомогне за въвеждането на моделите. Предвижда се въвеждането на стимули за широко използване на системи за управление на качеството в държавната администрация, както и организирането на целенасочени форуми и обучения за ръководителите на административни структури.

Ще се развият уменията за използване на показатели, целеви стойности и анализ разходи-ползи като средство за стратегическото планиране и управление в организациите.

¹ Вж. Стратегия за развитие на държавната администрация (2014–2020 г.), с. 23–24.

Системите за управление и контрол на качеството и за самооценка ще спомогнат за подобряване на вътрешната ефективност в управлението на организациите в публичния сектор.“¹

В Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015–2020 г. се предвижда „Поетапно въвеждане на системи за управление на качеството в цялата администрация“. Очакваният резултат е „повишено качество на работата на институциите на централно и местно ниво в съответствие с добрите практики в ЕС“.

В „План за действие за въвеждане, поддържане и развитие на съвременни системи за управление на качеството“² – в рамките на седем основни насоки – са предвидени следните дейности:

а) Да се изследва приложението на системите за управление на качеството в държавната администрация и да се изготви доклад до Съвета за административна реформа с предложение за приложението на системи за качество в администрацията;

б) Да се изготви доклад до Съвета за административна реформа с предложение за изменение на Устройствения правилник на ИПА с оглед създаване на Национален ресурсен център по САФ към ИПА (вкл. да се приеме проект на Постановление за изменение и допълнение на Устройствения правилник на ИПА);

в) Да се разработи наръчник за прилагане на модела за самооценка (САФ);

г) Да се приемат правила за удостоверяване на съответствието на въведените механизми за качество с модела САФ;

д) САФ да се внедри пилотно в Института по публична администрация и други администрации;

е) Да се проведат обучения по прилагане на модела САФ (вкл. обучение на обучаващи; включване на обученията в каталога на ИПА и др.);

ж) До 2020 г. моделът САФ да се въведе в не по-малко от 80 администрации (до 2017 г. – в 30 администрации).

¹ Пак там, с. 47–48.

² Приет с Решение на Съвета за административна реформа при МС / 5 март 2015 г.

2. ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОУЧВАНЕТО

2.1. Цели, обхват, инструментариум; проблемно-тематични полета

Целите на проучването са следните:

- Да се анализира приложението и ефективността, включително текущото състояние на системите за управление на качеството в институциите на централната (министерства, агенции, областни администрации) и местната власт (общини) в България.
- Да се идентифицират положителни ефекти и проблеми при прилагането и използването на системите за управление на качеството в институциите на централната и местната власт в България.
- Да се опишат основните системи за управление на качеството, които се прилагат в администрации на страни от ЕС (CAF, EFQM, ISO).
- Да се изготвят и обосноват мотивирани предложения за приложението на подходящи системи за управление на качеството в администрациите на централната власт (министерства, агенции, областни администрации) и местните администрации (общини).

Обхват на проучването. Проучването обхваща структури на централната и териториалната администрации – министерства, агенции, областни администрации, общински администрации.

В проучването участваха: ръководители и служители в държавната администрация; експерти по качеството на административната дейност; консултанти по внедряване на ISO, EFQM, CAF и др.

Основният инструмент за набиране на първична емпирична информация е тематичен въпросник, предоставен за попълване на всички министерства, агенции, областни администрации, общини в България.¹ Същевременно са използвани както следва: анализ на документи, експертни оценки, фокус групи, наблюдения на внедрен наблюдател¹. Използването на различни източници и канали за набиране на информация дава възможност по-добре да се изгради общата картина и да се проблематизират същностни страни на процеса на внедряване, функциониране и развитие на СУК в административните структури.¹

В съответствие със заданието, *проучването обхваща следните проблемно-тематични полета:*

- ✓ обща оценка на системите за управление на качеството в администрацията;
- ✓ положителни ефекти от въвеждането на СУК;
- ✓ причини и мотиви за внедряване на СУК в административните структури;

¹ Вж. Приложение 1. Работоспособността на въпросника беше проверена чрез пилотно проучване.

² Внедреният наблюдател е „двуизмерна“ фигура. В част от случаите това е конкретно лице, което споделя неофициално своите наблюдения. В част от случаите това е обобщена информация, която се разминава с официално заявената. Например, когато по време на разговор с официален представител на администрацията се споделят неща със следните уговорки: „вн от протокола“, „между нас казано“, „честно казано“, „ако трябва да си го кажем направо“ и т.н.

³ Друг търсен резултат е да се намали ефектът на социално желателното говорене.

- ✓ бариери при прилагането на СУК и реализирането на подобрения в административните структури;
- ✓ научени (или ненаучени) уроци. Накъде?

2.2. Паспорт на изследваните административни структури

Общият брой на изследваните административни структури е 186.

- В зависимост от *типа администрация* разпределението е както следва: централна администрация (министерство) – 6 бр.; централна администрация (агенция) – 28 бр.; областна администрация – 23 бр.; общинска администрация – 129 бр. Като процент от общия брой най-висок е обхватът на областните администрации.
- Разпределението по признака *брой на заетите* е следното: 36% от администрациите са с численост до 50 човека; 27% – от 51 до 100 човека; 19% – от 101 до 200 човека; 12% – от 201 до 500 човека; 6% – 501 и повече човека.

3. ПРОУЧВАНЕ НА ТЕКУЩОТО СЪСТОЯНИЕ ОТНОСНО ПРИЛОЖЕНИЕТО НА СИСТЕМИТЕ ЗА КАЧЕСТВОТО В ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЦЕНТРАЛНАТА И МЕСТНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ

3.1. Системи за управление на качеството в администрацията – контекст и общи ориентири

Организацията е целева общност – хората обединяват усилията си, за да постигнат заедно цели, които (като правило) не са по силите на отделния човек.¹ Хората са заинтересовани да постигат общите цели, съвместната работа да бъде производителна; продуктите – стоки и услуги – да бъдат на високо равнище. В този контекст стремежът към добра работа е част от „правилата на играта“. При наличие на конкуренция добрата работа осигурява конкурентни предимства. А при отсъствие на конкуренция?

Какво разбираме под **качество**? Качеството е синоним на добрата работа. С думата **качество** се обозначават различни неща.

- **Качеството** може да се мисли като характеристика на продукта (стока, услуга) – за високо качество обикновено говорим, когато продуктът олицетворява високи стандарти на изпълнение и служи добре на потребителя.
- В други случаи **качествено** е това, което *съответства* на система от критерии – на изхода на предприятието продуктът се проверява и ако са налице необходимите съответствия, му слагат печат „Става“; с този „паспорт“ продуктът тръгва към потребителите.
- На пазара КЛИЕНТЪТ решава кое му харесва и кое не (независимо от печата на производителя „Става“!). Ако КЛИЕНТЪТ плати / купи, значи си е струвало да

¹ Друга причина за обединяване на усилията е да се постигне по-висока ефикасност – да се произвежда повече и по-добре като се икономисват ресурси.

произведем този продукт; но ако КЛИЕНТЪТ не иска да купи, печатът „Става“ на производителя няма много голямо значение. **СЪВРЕМЕННОТО РАЗБИРАНЕ ЗА КАЧЕСТВО Е КЛИЕНТСКИ ОРИЕНТИРАНО.**

Обобщено, когато говорим за качество, ние мислим за *добра работа*, насочена към удовлетворяване *нуждите на нашите клиенти*; работата и продуктите (стоки, услуги) могат да се оценяват в съответствие със система от критерии (стандарти). Най-важната оценка за нашата работа е клиентското удовлетворение.

Съвременните системи за управление на качеството са преди всичко *управленска философия*¹, *управленски подход* и *инструмент за управление* на организациите. Сред най-разпознаваемите са системите от типа ISO², EFQM³, CAF⁴, „Болдридж“⁵. Това са концептуални модели за управление на организациите, в чиято основа са идеите на УПРАВЛЕНИЕТО ЧРЕЗ ТОТАЛНО КАЧЕСТВО (TQM)⁶. Посочените системи съдържат както общи характеристики, така и различия.

През различни периоди от развитието на философията на качеството водещи са били различни идеи: за *инспекция на качеството*; *приемливо равнище* на качеството / осигуряване на *качество за клиента*; управление чрез тотално качество и др.⁷ Днес водеща е идеята за *организационното съвършенство*.

Философия на съвременните СУК в администрацията – основни убеждения, принципи, концепции. Ориентацията към качество е същностна характеристика на стратегическия подход при управлението на организациите. *Стратегическо управление – ориентация към качество, нововъведения (иновации) и предприемачество, управление на промяната* – това са различни аспекти на съвременното разбиране за успешното управление.

- Стремехът към високо качество е стремеж към *непрекъснати подобрения*. Водени от убеждението, че „качеството няма таван“, организациите използват структурирани подходи за периодично (само)оценяване на постигнатото. Те обосновават проекти за подобрения и реализират тези проекти (отново оценяват постигнатото – обосновават проекти за подобрения – реализират проектите).
- Важни *концепции*, въз основа на които се изграждат съвременните СУК, са: ориентиране към резултати; клиентът – в центъра на вниманието; лидерство и устойчивост на организационните цели; управление чрез добре структурирани процеси и факти; грижа за развитието на хората в организацията – въвличане и ангажиране в управлението и ефективното изпълнение; непрекъснато учене и обосноваване въвеждане на новости; развитие на партньорства; социална отговорност на администрацията. Всяка от тези основни концепции намира израз в система от управленски разбирания за успешното водене на организацията напред.

¹ А не толкова продуктово ориентирани стандарти.

² Това са стандартите на Международната организация по стандартизация.

³ Модел за организационно съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството.

⁴ Обща рамка за оценка / самооценка, приета като стандарт на СУК за публичната администрация в държавите от ЕС.

⁵ Това е водещата и най-популярна СУК в САЩ.

⁶ TQM – Total Quality Management.

⁷ Вж. (Борисов, Давидков, 2008).

- Чрез съвременните СУК се опитваме да дадем обоснован отговор на част от „вечните“ въпроси на управлението: кои са важните организационни полета, в които трябва да работим за успеха на организацията? Как – кои са добрите практики, които си струва да следваме? С кого да се сравняваме („бенчмаркинг“), за да разберем как се справяме и към какво можем да се стремим? В съвременните СУК тези въпроси се разглеждат в цялостен контекст; търсят се системни отговори (а не решения „на парче“).
- Важна характеристика на съвременната философия на качеството е разбирането, че администрацията не може да работи добре, ако няма ясна представа за *заинтересованите лица и групи* (заинтересовани страни). От кого зависим, за да работим добре? Кой зависи от начина, по който ние самите работим? Когато имаме ясна карта на заинтересованите, ние можем да развиваме целенасочено взаимоотношенията с тях, за да постигаме желаните резултати ефективно и ефикасно.
- В съвременните СУК се обръща съществено внимание на *ценностите, вярванията и убежденията* на хората, защото те са истинският мотор на доброто изпълнение. Организационните изследвания отделят голямо внимание на връзката между *стратегията, структурата и културата на организацията* – формулирани и реализирани по подходящ начин, те могат да осигурят синергии (положителни ефекти от доброто функциониране на системата), които отличават успешните от неуспешните организации.
- В организациите, ориентирани към качество и организационно съвършенство, не се предвиждат „отговорници“ по качеството. *За качеството е отговорен всеки член на организацията*, във всеки един момент от своята работа. Едно от основните послания на този принцип е следното: грижата за качеството не е допълнителна работа (различна от всекидневната), която някой трябва да свърши; грижата за качеството е начинът, по който вършим всекидневната си работа!

Какви са ползите от СУК за администрацията?

- Въвеждането, поддържането и развитието на СУК е подходящ механизъм за постигане на *общ език по важните въпроси*. Изграждането и поддържането на общ език (споделен смисъл) е важна предпоставка за подобряване на координацията и качеството на управленските процеси в администрацията.
- Въвеждането, поддържането и развитието на СУК е подходящ механизъм за *адекватно оценяване* (самооценка/външна оценка) като предпоставка за подобряване на изпълнението във всички важни полета на организационната дейност.
- Адекватно използваните СУК са *ценен инструмент за познание* – чрез подходящи сравнения („бенчмаркинг“ – вътрешен, външен) и целенасочено търсене на информация хората (работните екипи, организациите) избират подходящи образци за сравнение, проучват опита и добрата практика; трансферират подходящи познания и ноу-хау за подобряване на собствената си работа. Знанието се възприема като ценен ресурс и това мотивира стремежът към неговото

управление. Насърчава се организационното учене. Организацията – по необходимост – се превръща в *учеща организация*.

- В зададения контекст, СУК стимулират разумните *нововъведения* и обосновават *организационни промени* и ги превръщат в основен фактор за организационно развитие и реализиране на стратегическата визия за подобряване (повишаване на качеството) на административното обслужване.
- СУК се използват също така като „рамка за установяване и премахване на дублирането в инициативи, за идентифициране на пропуски и несъответствия“¹. Това е възможно благодарение на общите (и споделени) инструменти за структуриране на работните и управленските процеси в организацията.
- В контекста на горното, чрез СУК стават по-ясни технологичните и управленски механизми за *взаимодействие и интегриране* на основни насоки на дейността на администрацията в сферата на лидерството / ръководството, работата с хората, изготвянето на стратегии и обосноваването на организационни политики, управлението на ресурсите и партньорствата, работните процеси. Създава се *проследимост* на технологичните и управленските процеси и взаимодействия. По-добре се разбира логиката във веригите за създаване на стойност.
- Адекватното използване на СУК допринася за разпознаваемост на организацията, за *повишаване на доверието* в нея. Следването на прозрачни процедури и ясни, споделени правила, прави администрацията надеждна и предсказуема – желан партньор, на който може да се разчита.

Всичко това води до по-висока производителност, по-добра работа, по-добро качество на продуктите и удовлетвореност на заинтересованите страни. До цялостно повишаване качеството на организационните дейности и по-висока стойност на организацията.

Умелото използване на СУК е добър инструмент за **СЪЗДАВАНЕ НА СТОЙНОСТ**.

3.2. Обща оценка на СУК в администрацията

Системи за управление на качеството в административните структури – основни данни

- Системи за управление на качеството се срещат доста по-често в областните и общинските администрации; по-рядко – в централните администрации (министерства, агенции).
- В 64% от изследваните административни структури през последните 10 години е въведена (или въвеждана) система за управление на качеството. Около 97% от административните структури са работили със СУК от типа ISO; 3% – с друг тип СУК (например CAF и др.).

¹ Вж. (Борисов, Давидков, с. 105).



- СУК са внедрявани най-масово през периода 2005–2008 г. – 80% от административните структури¹ са внедрявали СУК именно през този период; останалите около 20% са внедрявали СУК през периода 2009–2014 г.

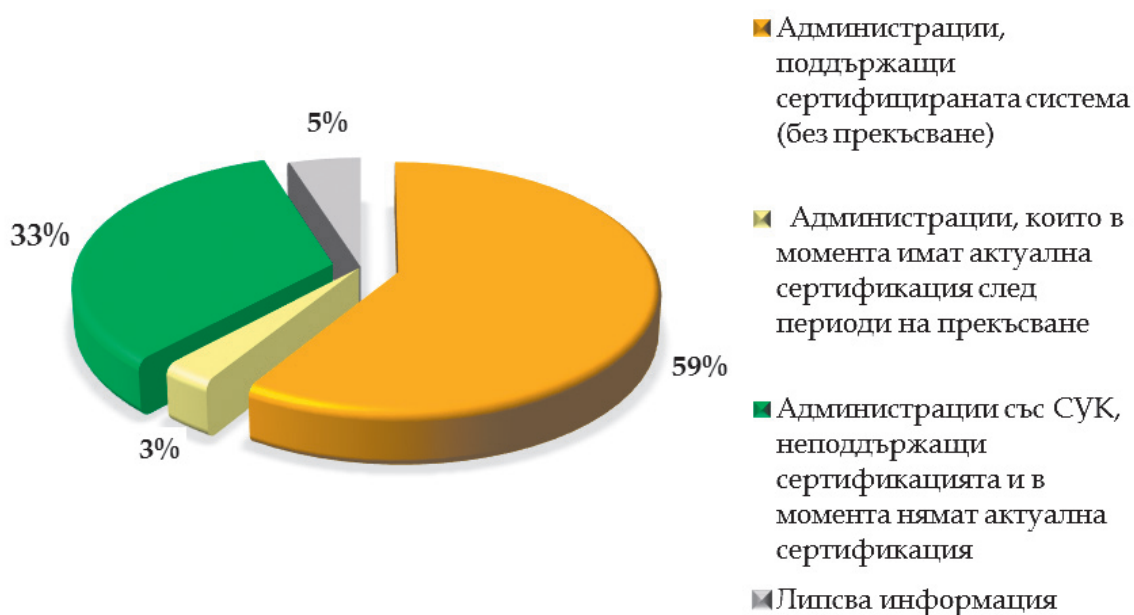


- 59% от изследваните администрации със СУК поддържат системата сертифицирана (без прекъсване) през целия период след нейното въвеждане; 33% от администрациите със СУК не са поддържали сертификацията и в момента нямат актуална сертификация; 3% в момента имат актуална сертификация след периоди на прекъсване.²

¹ Внедрили СУК през десетилетието 2005–2014 г.

² 18% от администрациите със СУК след въвеждането ѝ не са я актуализирали нито веднъж; 25% са направили една актуализация; 37% – 2/3 актуализации; 20% – 4 и повече актуализации.

Графика 3



Общата оценка на системите за управление на качеството в администрацията се основава върху два индикатора: а) оценка в категориите *положителна – отрицателна*; б) оценка дали СУК в администрацията се използват *пълноценно*. На фиг. 1 е представена оценката на официалните представители на административните структури за СУК в категориите *положителна – отрицателна*. На фиг. 2 – в категориите *пълноценно / непълноценно* използване.

Фигура 1

ОБЩА ОЦЕНКА НА СУК В АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СТРУКТУРИ (положителна – отрицателна)

Каква е общата Ви оценка за резултатите / ефектите от внедряването на СУК във Вашата администрация?	Брой отговорили	% от отговорилите
• Изцяло положителна	40	35
• По-скоро положителна	60	53
• Колкото положителна, толкова и отрицателна	9	8
• По-скоро отрицателна	4	3
• Изцяло отрицателна	1	1
Общо	114	100

Графика 4



Фигура 2

**ОБЩА ОЦЕНКА НА СУК В АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СТРУКТУРИ
(положителна – отрицателна)**

Може ли да се твърди, че в момента СУК във Вашата администрация се използва пълноценно?	Брой отговорили	% от отговорилите
• Да, категорично	32	28
• По-скоро да	43	37
• По-скоро не	16	14
• Не	12	11
• Трудно може да се отговори еднозначно	11	10
Общо	113	100

Графика 5



- 88% от представителите на администрацията оценяват резултатите от внедряването на СУК като положителни (фиг. 1); в рамките на тази съвкупност от всеки петима, двама оценяват ситуацията категорично положително, трима – с условно положителна оценка.¹
- На това равнище едва 4% използват отрицателна оценка (категорично или условно).
- Същевременно малко над ¼ от представителите на администрацията имат основание да твърдят категорично, че СУК се използват пълноценно (фиг. 2). Преобладава условното „по-скоро да“ (37% – фиг. 2). Над 1/3 от анкетираните нямат основание за положителна оценка (пак там). Представителите на областните администрации са по-критични в оценката си за пълноценното използване на СУК в сравнение с представителите на общинските администрации.

Оценката на *експертите* и внедрените наблюдатели е доста по-критична. В опита си да обобщат използването на СУК в администрацията, срещаме както примери на ръководители, които твърдят „при нас СУК работи“, така и ръководители, които казват „измъчена работа“.² Доминиращото усещане е: състоянието на СУК в държавната администрация е *незаговорително / слабо*. Основните аргументи:

- „Последната мащабна инициатива в тази посока е от 2008 г., когато се финансира сертифицирането по ISO на голям брой администрации. Няма общи правила и рамка и обща политика в тази сфера.“
- „Прилага се предимно ISO..., но поради различни причини само формално и със затихване“.
- „Много често СУК се въвежда, за да се получи поредния сертификат, без да има яснота коя от СУК е подходяща за съответната администрация. Няма механизми за поощряване на служителите, ангажирани с прилагането и поддържането на СУК.“
- „С малки изключения системите за управление на качеството не се считат...³ за нещо, което е приложимо в държавната администрация.“
- „СУК в държавната администрация съществуват само на хартия; дори и да са внедрени правилно в самото начало, то изводите и препоръките за подобрения, произтичащи от тях, почти не се вземат под внимание при вземането на управленски решения.“
- „Не се използват широко като постоянен механизъм за измерване и усъвършенстване в държавната администрация...“
- „Доминират СУК, включително в интегрирани формати, изградени в съответствие с изискванията на стандарта ISO 9001:2008. В повечето случаи се поддържат формално от тесен кръг служители със задача да се следват изискванията на стандарта така, че да преминат одитите и да запазят сертификатите си, с оглед имидж и репутация на администрацията.“⁴

¹ В общата оценка на СУК в административните структури между областните и общинските администрации няма съществена разлика.

² Противоречиви оценки за СУК често се регистрират в рамките на една и съща администрация.

³ От хората в администрацията.

⁴ Регистрираните различия в оценките за СУК са разбираеми и обясними. Всеки ръководител / служител има интерес да защити своя труд и усилия. Задачата на експертите е да обосноват възможно безпристрастна и обобщена оценка.

Извод: Цялостната оценка за СУК на официалните представители на администрацията е **положителна**, с ясно заявени **условности**. В административните структури СУК не се използват пълноценно. Външният експертен поглед¹ е различен – аргументираната оценка за състоянието / използването на СУК е **незадоволително / слабо**.

Обобщените оценки се разбират по-добре въз основа на по-конкретните оценки за *положителните резултати* от въвеждането на СУК; *причините и мотивите за внедряване* на СУК в административните структури; *барьерите* пред въвеждането на СУК в административните структури; *идентифицираните проблеми и решения*.

3.3. Положителни ефекти от въвеждането на СУК

В съответствие с предназначението и основните функции на СУК в администрацията, в инструментариума бяха заложили 10 основни индикатора за оценка на положителните ефекти (вж. Приложение 1, въпрос № 10). В преобладаващата част това са индикатори, чрез които се оценява качеството на лидерството / ръководната дейност; политиките по отношение на хората в организацията; процесът на стратегическо планиране; управлението на ресурсите и партньорствата; работните процеси. За ефектите по отношение на резултатите се използват два индикатора.

Във фиг. 3 е представена оценката на администрациите за положителните резултати от въвеждането на СУК. Всеки от резултатите се характеризира със средната стойност на индикатора (оценка в абсолютно изражение) и относителен ранг (спрямо останалите индикатори).

Фигура 3

ОЦЕНКА НА ПОЛОЖИТЕЛНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОТ ВЪВЕЖДАНЕТО НА СУК (рангова скала в низходящ ред)

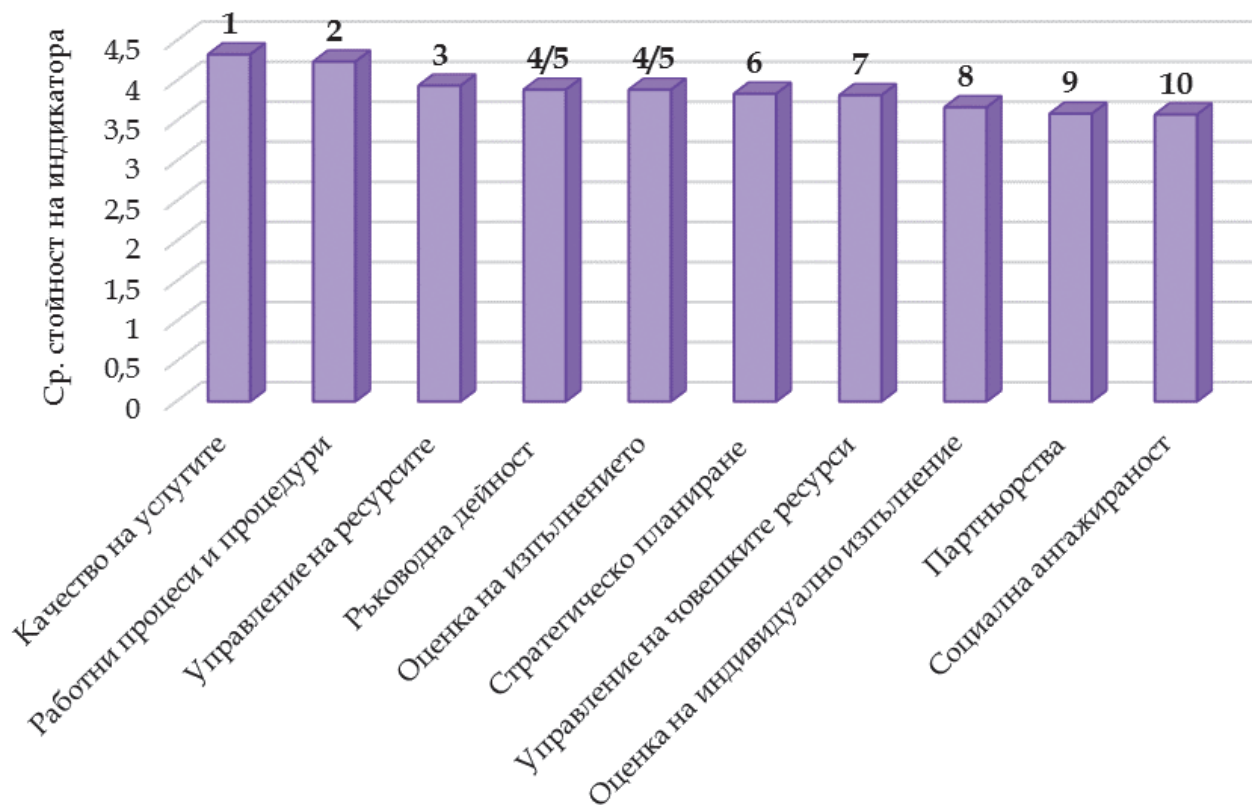
В каква степен следните твърдения са верни за вашата администрация? – въвеждането на СУК доведе до следните резултати: напълно вярно – 5; по-скоро е вярно – 4; колкото вярно, толкова невярно – 3; по-скоро не е вярно – 2; изобщо не е вярно – 1	Средна стойност на индикатора	Ранг
– Подобряване на качеството на услугите за нашите клиенти (гражданите, бизнеса, други организации)	4,33	1
– Подобряване на работните процеси и процедури в работата на администрацията	4,24	2
– По-добро управление и използване на ресурсите в администрацията	3,94	3
– Повишаване качеството на ръководната дейност	3,89	4/5
– По-ясни критерии за оценка на работата на администрацията като цяло и на отделните звена	3,89	4/5

¹ Вкл. вътрешният неофициален поглед.

– По-добро стратегическо планиране и създаване на работещи политики	3,84	6
– Подобряване на системата за управление и развитие на човешките ресурси (работата с хората в администрацията)	3,82	7
– По-ясни критерии за оценяване работата на служителите и ръководителите	3,67	8
– Развитие на взаимоотношенията с партньорите на нашата администрация	3,59	9
– Засилване на социалната ангажираност на администрацията и служителите	3,58	10

Графика 6

ОЦЕНКА НА ПОЛОЖИТЕЛНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОТ ВЪВЕЖДАНЕТО НА СУК



Като цяло всички индикатори са оценени високо¹ – в интервала (3,58–4,33). В зависимост от средната стойност на индикаторите, оценените положителни ефекти могат да бъдат агрегирани в *три добре очертани групи*.

¹ В съответствие с формалната логика на отговорите може да се приеме, че оценъчната скала от 1 до 5 е със среда 3,00 – всяка оценка, по-голяма от 3,00, може да се интерпретира като положителна.

- Най-високо са оценени (*първа група*) следните резултати (ефекти): подобряване на *качеството на услугите* (4,33) и подобряване на *работните процеси и процедури* в работата на администрацията (4,24). Този резултат е очакван и обясним – масово използваният стандарт ISO поставя силен акцент върху описанието на работните процеси и процедури; качеството на административните услуги е неотменен императив пред административните структури.
- Във *втора група* попадат следните резултати: по-добро управление и използване на ресурсите в администрацията (3,94); повишаване качеството на ръководната дейност (3,89); по-ясни критерии за оценка на работата на администрацията като цяло и на отделните звена (3,89); по-добро стратегическо планиране и създаване на работещи политики (3,84); подобряване на системата за управление и развитие на човешките ресурси (3,82). Състоянието на всяко от посочените организационни явления (подходи, практики) има огромно значение за качеството на организацията.
- Ефектите от *трета група* също са получили положителна оценка, както следва: по-ясни критерии за оценяване работата на служителите и ръководителите (3,67); развитие на взаимоотношенията с партньорите (3,59); засилване на социалната ангажираност на администрацията и служителите (3,58).

В своя разказ за положителните ефекти¹ официалните представители на административните структури насочват вниманието също така към следното (фиг. 3-1):

Фигура 3-1

**(ДРУГИ) ПОЛОЖИТЕЛНИ ЕФЕКТИ
от въвеждането на СУК в административните структури**

<ul style="list-style-type: none"> • По-добра екипна работа и взаимодействие 	<ul style="list-style-type: none"> • По-добро управление на риска 	<ul style="list-style-type: none"> • Работата на администрацията стана по-прозрачна
<ul style="list-style-type: none"> • Подобряване на комуникацията; • Усъвършенстване на средствата за обратна връзка 	<ul style="list-style-type: none"> • По-лесно въвеждане на новопостъпилите служители към схемите и процесите в администрацията 	<ul style="list-style-type: none"> • Създаване на обективни доказателства за постигнатото ниво на качество на услугите
<ul style="list-style-type: none"> • Положителен ефект при кандидатстване по проекти 	<ul style="list-style-type: none"> • Изграждане и развитие на съзнание за придържане към стандарти 	<ul style="list-style-type: none"> • Подобен процес на документооборота в администрацията

В оценките на администрациите за положителните ефекти от СУК следва да виждаме не само усещането за фактическото състояние на индикираните явления, но така също представата им за предназначението, функциите и възможностите на тези системи.

Експертната гледна точка към ефектите от СУК разкрива богат калейдоскоп от наблюдения и оценки – както със знак „плюс“, така и със знак „минус“:

- СУК действат *дисциплиниращо* върху организациите; дават възможност да си „*погредим* къщичката“; осигурява се *проследимост* на процесите; правят се промени с положителен ефект.

¹ Вж. Приложение 1, въпрос № 14.

- Системата има *имиджова* функция – показва на клиентите, че се работи по правила; тя е допълнителен *гарант* (за спазването на правилата).
- Наличието на сертифицирана СУК е условие и/или предимство при *кандидатстване по проекти*.
- Правилното използване на СУК може да подобри *репутацията* на административната структура.
- Може да се усъвършенства *комуникацията* със служителите и останалите заинтересовани страни.
- СУК – ефекти: а) по-добро *управление и използване на ресурсите* в администрацията; б) подобряване на *работните процеси и процедури*; в) развитие на *взаимоотношенията с партньорите*; г) подобряване *качеството на услугите за клиентите*; д) засилване на *социалната ангажираност* на администрацията и служителите.
- По-добро разбиране на *процесите на управление* – прилагат се *структурирани знания и добри практики* (а не стихийно и интуитивно, както обикновено се случва в много организации); използват се модели, които повишават ефективността и на *работните процеси*, и на *управленските дейности*.
- *Няма устойчивост* в прилагането (на СУК) и резултатите са по-скоро случайни; няма механизъм за *измерване на напредъка по внедряване*, както и за поддържане на квалификацията на експертите – оценители; реалните резултати са в областта на *партньорствата*, в резултат на което се приоритизираха, актуализираха споразуменията и ефективно се управлява взаимодействието с тях.
- Много често СУК се въвежда, за да се получи поредният *сертификат*, без да има яснота коя от СУК е подходяща за съответната администрация. Няма механизми за поощряване на служителите, ангажирани с прилагането и поддържането на СУК; по замисъл (чрез СУК) трябва да се търси *промяна в манталитета* на служителите; СУК може да има *дисциплиниращ ефект* по отношение на политиката за въвеждане на *иновации*.
- СУК в българската държавна администрация съществуват *само на хартия*; дори и да са внедрени правилно, то изводите и препоръките за *подобрения* почти не се вземат под внимание при вземането на управленски решения;... неведнъж са били давани предложения за оптимизиране на механизми, работни процеси и т.н., но резултатът от целия труд е просто *документ без реални последици* за подобряване работата на администрацията.
- СУК не се използват широко като постоянен *механизъм за измерване и усъвършенстване* в държавната администрация; същевременно това е благодотворен инструмент за поглед навътре в организацията и навън; с много добри методи за *оценяване на качеството в конкретни области*; ефектите са разтърсващи прозрения за това, което сме си мислили дотогава и действителността; повод за *анализ, за промяна в практики и процеси*; поява на *вдъхновение* в работата и *повишаване на удовлетвореността във външните и вътрешните клиенти*.
- СУК в администрацията – незадоволително ниво. В повечето случаи се поддържат формално от *тесен кръг служители* със задача да се следват изискванията на стандарта така, че да преминат одитите и да запазят *сертификатите* си, с оглед *имидж и репутация* на администрацията.

Сравнението между гледните точки на официалните представители на административните структури и на експертите показва, че те се припокриват в значителна степен. Същевременно експертите са по-критични и се опитват да представят същността и нюансите на цялостната картина.

Изводи:

- Правилното използване на СУК води до множество полезни за заинтересованите резултати;
- В значителна част от случаите са налице сериозни разминавания между СУК като замисъл и възможности и СУК като практика;
- В определени случаи е налице **погмяна на целите и смисъла** на СУК; актуален е въпросът за **устойчивостта** на „проекта СУК“.

Сумирането на ползите / положителните ефекти от СУК (в организацията, в администрацията) дава възможност да се изгради КРАТЪК РЕЧНИК на ползите от СУК¹ – вж. Приложение 2. Обобщено, ползите от СУК, диференцирани към различните заинтересовани страни, могат да се обобщят по следния начин – фиг. 3-2, 3-3.

Фигура 3-2

ПОЛЗИ ЗА ГРАЖДАНИТЕ / БИЗНЕСА / ОБЩЕСТВОТО
<ul style="list-style-type: none"> • Администрацията става по-ефективна, ефикасна, производителна. Гражданите / бизнесът / обществото получават желаните / очаквани услуги, съизмерими с добрите образци в ЕС; получават повече стойност срещу своите пари (данъци); засилва се удовлетвореността на гражданите / бизнеса / обществото. • Като <i>заинтересовани страни</i> те имат възможност да <i>участват</i> партньорски в процеса на непрекъснати подобрения; за тях администрацията става по-отворена, прозрачна, партньорски ориентирана, надеждна, достъпна. • Повишава се <i>доверието</i> в администрацията / държавата.

Фигура 3-3

ПОЛЗИ ЗА РЪКОВОДИТЕЛИТЕ, СЛУЖИТЕЛИТЕ И АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СТРУКТУРИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ
<ul style="list-style-type: none"> • Ръководителите и служителите усвояват и ползват съвременна <i>управленска философия</i>, в която е обобщен <i>опитът добро управление</i> на широк кръг организации. По-добре се разбират ключовите ориентири на доброто управление и отговорността на всеки за постигането / подобряването на резултатите. • Ръководителите и служителите развиват <i>култура на качеството</i>, насочена към иновации и подобрения, изучаване и трансфер на добри практики, учене и развитие; формира се „глад за подобрения“.

¹ КРАТЪК РЕЧНИК на ползите от СУК дава възможност да се изгради систематична картина на ползите и благоприятните възможности. Речникът може да се използва като източник на аргументи / мотиви в процеса на формиране на критично съзнание за необходимостта от СУК в държавната администрация.

- Ръководителите и служителите усвояват и ползват *съвременни (разпознати в общността) инструменти за управление, вкл. за самооценка / оценка* като основа на процеса на непрекъснати подобрения. Засилва се тенденцията управленските решения да се вземат *въз основа на измервания и факти*.
- Ръководителите и служителите *разбират по-добре какво трябва да правят* в сферата на ръководството / лидерството, стратегиите и политиките, управлението на ресурсите и партньорствата, политиките за персонала и постигат общ език и споделено разбиране по важните организационни въпроси.
- Системната работа в административните структури за повишаване качеството на работата (работни процеси, процедури) и услугите, повишава авторитета на администрацията, прави я прозрачен, прогнозируем, надежден партньор.

3.4. Причини и мотиви за внедряване на СУК в административните структури

В този раздел вниманието е насочено към причините / мотивите за внедряване на СУК в административните структури. Оценката на мотивите за внедряване на СУК разкрива важни страни на цялостната картина (как функционират СУК, какви са положителните и отрицателните ефекти от тяхното използване / неизползване).

Мотивите за внедряване на СУК са оценени въз основа на десет индикатора¹. Те визират: а) убеждения и нагласи, които могат да инициират решение за внедряване на СУК; б) процеси и явления в самите администрации, които пораждаат необходимост от СУК; в) причини, свързани с външни фактори; г) ситуационни фактори и т.н.

На фиг. 4 е представена оценката на административните структури за причините / мотивите за внедряване на СУК. Всяка причина е характеризирана със средната стойност на индикатора (оценка в абсолютно изражение) и относителен ранг (спрямо останалите индикатори).

Фигура 4

ОЦЕНКА НА ПРИЧИНИТЕ / МОТИВИТЕ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА СУК (рангова скала в низходящ ред)

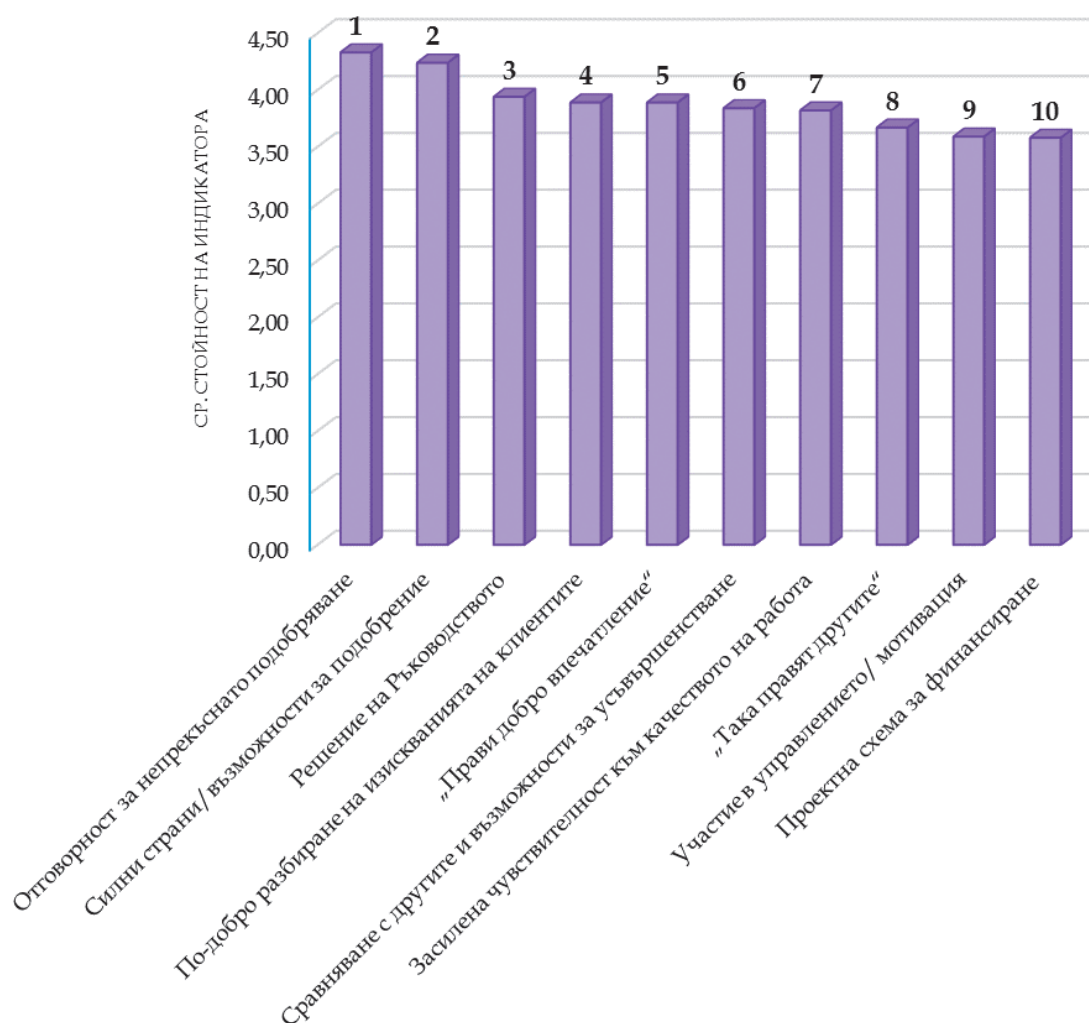
Кои от изброените причини оказаха влияние върху решението във вашата да администрация бъде внедрена СУК? – по един отговор за всяка причина – (5 – важна причина; 4 – реална причина, но не много важна; 3 – и да, и не; 2 – по-скоро не беше причина; 1 – изобщо не беше причина).	Средна стойност на индикатора	Ранг
• Администрацията ни носи отговорност непрекъснато да подобрява своята работа	4,30	1
• За да се подобри работата в организацията – искахме да установим силните си страни и възможностите за подобрения	4,27	2
• Решението беше взето от ръководството (така искаше ръководството)	4,24	3
• За да разберем по-добре изискванията на гражданите / клиентите	4,23	4

¹ Вж. Приложение 1 – въпрос № 10.

<ul style="list-style-type: none"> • Да имаш система за управление на качеството е предимство – прави добро впечатление 	4,03	5
<ul style="list-style-type: none"> • Използването на система за управление на качеството дава повече възможности да се сравняваш с други администрации и да използваш техния опит 	3,87	6
<ul style="list-style-type: none"> • Служителите и ръководителите в администрацията станаха по-чувствителни към качеството на работата 	3,59	7
<ul style="list-style-type: none"> • Знаехме, че други администрации в България и Европа ползват такива системи 	3,54	8
<ul style="list-style-type: none"> • Желанието служителите да участват по-пряко в управлението на организацията и да се засили тяхната мотивация 	3,26	9
<ul style="list-style-type: none"> • Поради наличието на проектна схема, която финансираше подобни начинания 	2,78	10

ОЦЕНКА НА ПРИЧИНИТЕ / МОТИВИТЕ ЗА
ВЪВЕЖДАНЕ НА СУК

Графика 7



От формулираните десет основни причини, девет са оценени като по-скоро значими (индикаторите са със средна стойност в интервала 4,30–3,26); една – като по-скоро незначима (средна стойност 2,78). Въз основа на средните стойности на индикаторите причините / мотивите за въвеждане на СУК могат да бъдат групирани в четири по-обобщени агрегата, както следва:

- В *първата група* (най-важни) причини попадат следните: администрацията ни носи отговорност непрекъснато да подобрява своята работа (4,30);... искахме да установим силните си страни и възможностите за подобрения (4,27); решението беше взето от ръководството (4,24); за да разберем по-добре изискванията на гражданите / клиентите (4,23); да имаш система за управление на качеството е предимство – прави добро впечатление (4,03). Сред декларираните най-важни мотиви за внедряване на СУК се срещат както нагласи и убеждения, свързани със съзнанието *администрациите трябва непрекъснато да повишават качеството на своята работа / услугите*, така също с „имиджов“ мотив – „прави добро впечатление“. Интересен е мотивът *така реши ръководството* – в българската администрация „така реши ръководството“ не се нуждае от проблематизиране и допълнителни въпроси.
- *Втората група* мотиви включва основания със значимост в интервала 3,87–3,54. Ползата *да се сравняваш с другите и да използваш техния опит* се оценява като значима (3,87).¹ Това е положително, тъй като в съвременните СУК изграждането и поддържането на мрежа от актуални ориентири за сравнение („бенчмаркинг“) има първостепенна важност. С по-ниска, но значима оценка за важност е мотивът *„служителите и ръководителите в администрацията станаха по-чувствителни към качеството на работата“* (3,59). Засилването на *вътрешната потребност* да се работи качествено несъмнено е положителна новина.
- *Трета група*. Макар и с етикет за значимост (3,26), мотивът „Желанието служителите да участват по-пряко в управлението на организацията и да се засили тяхната мотивация“ видимо не е сред водещите. В масовото съзнание и практика в администрациите на СУК не се възлага задачата за по-цялостно въвличане на служителите в управлението на организациите и засилване на тяхната мотивация.
- *Четвърта група*. *Наличието на проектна схема за финансиране* се оценява по-скоро като недостатъчно значима причина (2,78). Този факт може да се интерпретира в различни посоки. а) Част от администрациите са въвели СУК без проектно финансиране; б) За част от администрациите проектното финансиране, вероятно, е стимулиращ фактор (но не е единствен и/или решаващ)². Впечатлението на изследователите и на част от експертите е, че *факторът проектна подкрепа* за въвеждане на СУК е недооценен. Интересно е каква би била актуалната картина, ако нямаше проектни схеми за стимулиране въвеждането на СУК.

¹ Същевременно значим брой администрации обръщат внимание върху необходимостта от финансиране както на процеса на въвеждане на СУК, така също за поддържане на системата и периодично сертифициране; в някои случаи – за стимулиране на хората, натоварени пряко с тези отговорности.

² С посочената причина е свързана и „знаехме, че администрациите в България и Европа ползват такива системи“ (3,54)

В оценката на *внедрения наблюдател* в общото ранжиране на посочените мотиви на преден план са изведени „*така искаше ръководството*“ и наличието на *проектна подкрепа* за процеса на внедряване/сертифициране.

В експертната гледна точка вече бяха изявени различни по характер мотиви за внедряване на СУК в администрациите (възможности за разностранно подобряване на работата, предимства при кандидатстване по проекти, търсене на благоприятен имидж; получаване на сертификат(и) и др). Заедно с това експертите изключително силно насочват вниманието към решаващата роля на ръководството за внедряване на СУК:

- Решението за внедряване трябва да бъде взето на най-високо ниво в организацията след направена оценка на ползите, които това ще донесе и усилията, които ще бъдат положени допълнително. При наличие на воля от страна на ръководството и настойчивост във времето за ползване на СУК, в дългосрочен план позитивите за организацията ще са много по-големи от отделеното време, средства и труд по внедряването.
- В администрациите в България нещата се случват „отгоре“ – процесът се инициира „отгоре“. Майсторлъкът е в това инициативата „отгоре“ да „запали“ по някакъв начин хората в администрацията, те да видят смисъл във всичко това.

Макар и различно оценени от различни позиции, мотивите за внедряване на СУК следва да се мислят систематично, в своята съвкупност. Тези мотиви следва да се оценяват не по това кое е социално желателно (какво очакват да декларираме, за да се харесаме някому), а по това в каква степен стимулират желаното поведение и развитие на административните структури за реализиране на визията за развитие на държавната администрация в България; в каква степен водят до подходящи нагласи, убеждения и организационни практики; в каква степен осигуряват устойчивост и приемственост на усилията за цялостно повишаване на качеството в администрацията.

3.5. Барииери при прилагането на СУК и въвеждането на подобрения в административните структури

Барииерите при прилагането на СУК и въвеждането на подобрения са оценени въз основа на единадесет индикатора (Приложение 1, въпрос № 15). Те описват наличието / отсъствието / състоянието на предпоставки, условия и причини, които пречат / затрудняват успешното прилагане на СУК в администрацията. Във фиг. 5 са представени оценките на административните структури.

Фигура 5

ОЦЕНКА НА ПРЕПЯТСТВИЯТА ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА СУК И РЕАЛИЗИРАНЕТО НА ПОДОБРЕНИЯ (рангова скала в низходящ ред)

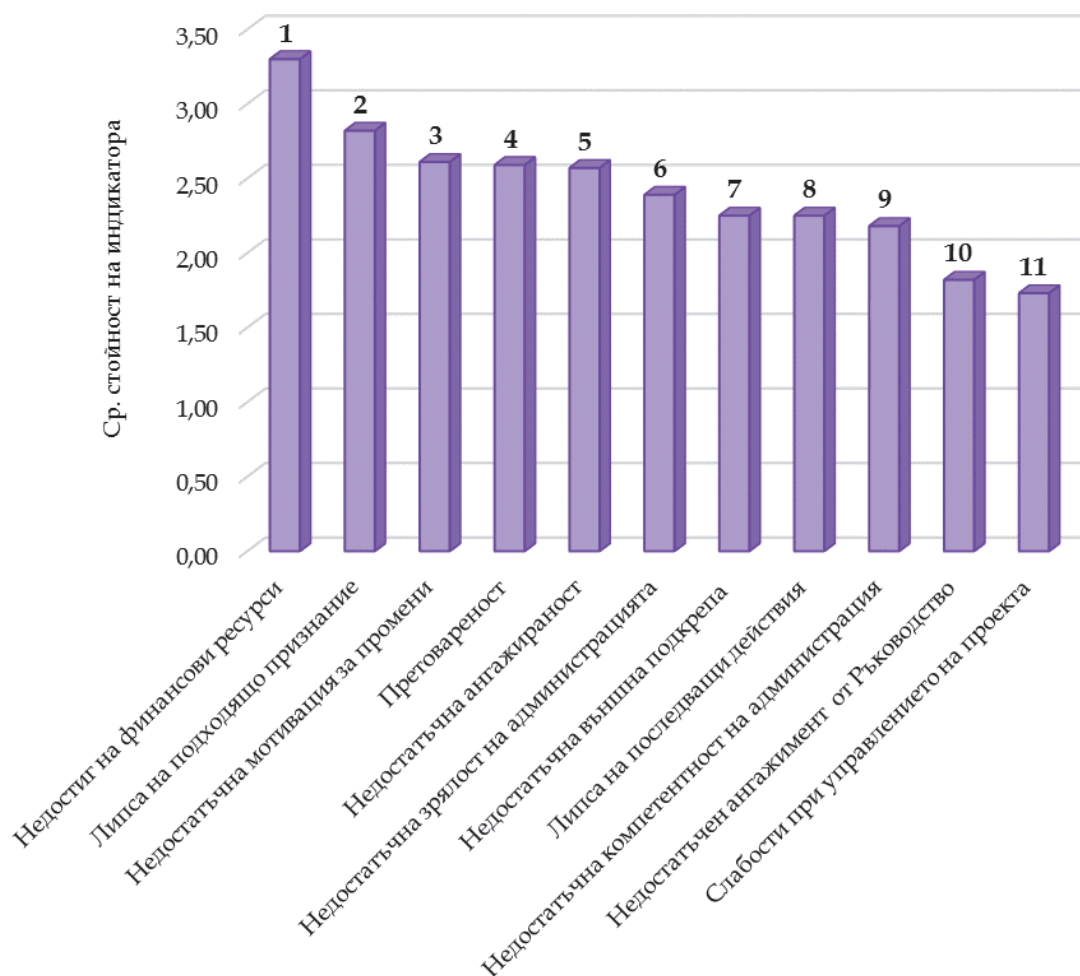
Сблъскахте ли се с изброените препятствия при прилагането на СУК и реализирането на подобрения? – по един отговор за всяко от посочените препятствия – (5 – много съществено препятствие; 4 – препятствие, но не много съществено; 3 – и да, и не; 2 – по-скоро не беше препятствие; 1 – изобщо не беше препятствие)	Средна стойност на индикатора	Ранг
• Липса / недостиг на финансови ресурси	3,30	1

Продължение на фиг. 5

• Усилията не бяха подкрепени чрез подходящо признание и възнаграждаване	2,82	2
• Недостатъчна мотивация за осъществяване на промените / нежелание да се работи по нов (по-различен) начин	2,61	3
• Поради претовареност не ни стига време за новите неща	2,59	4
• Хората в администрацията не се ангажираха	2,57	5
• Недостатъчна зрялост / готовност на нашата администрация	2,39	6
• Липса / недостатъчна външна подкрепа	2,25	7
• Липса на последващи действия след приключването на проекта	2,25	8
• Недостатъчна компетентност (експертиза) в нашата администрация	2,18	9
• Недостатъчен ангажимент и подкрепа от висшето ръководство	1,82	10
• Липсваше добро управление на проекта	1,73	11

Графика 8

ОЦЕНКА НА ПРЕПЯТСТВИЯТА ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА СУК И РЕАЛИЗИРАНЕТО НА ПОДОБРЕНИЯ



Оценката се основава върху средната стойност на индикаторите (по-високите стойности означават по-съществени бариери / трудности). В зависимост от оценките, визираните трудности могат да се обединят в четири по-големи групи, както следва:

- На първо място е изведено твърдението за *недостиг на финансов ресурс* (средна стойност 3,30); това е единствената причина, която попада в „значимата“ част на оценъчната скала.
- Във втората група попадат следните трудности: *усиления не бяха подкрепени чрез подходящо признание и възнаграждаване* (2,82); *недостатъчна мотивация за осъществяване на промените / нежелание да се работи по нов (по-различен) начин* (2,61); *поради претовареност не ни стига време за новите неща* (2,59); *хората в администрацията не се ангажираха* (2,57). При все че попадат в по-малко значимата част на скалата, приписаната им значимост е достатъчно висока, за да привлекат вниманието. Общият знаменател на повечето от тези препятствия е недостатъчна ангажираност и мотивация, отсъствие на желание за промени. Те, на свой ред, са свързани с изтъкнатите *претовареност и отсъствие на подходящо признание и възнаграждение*.

Оценката на тази група причини се нуждае от отговор на по-общи и *принципни* въпроси. Например:

СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО В АДМИНИСТРАЦИИТЕ

• Имат смисъл само когато не натоварват допълнително служителите и ръководителите?	или	• Имат смисъл винаги – дори когато натоварват допълнително служителите и ръководителите?
• Са <i>допълнителна тежба</i> , различна от основните задължения на служителите и ръководителите?	или	• Са <i>неотменна част</i> от всекидневните задължения с акцент върху начина, по който си вършим работата?
• Са <i>въпрос на добра воля</i> (на ръководителя на администрацията, на колектива)?	или	• Са <i>изискване, произтичащо от заявления ангажимент</i> за непрекъснато подобряване на работата и качеството на услугите?

- Няма основания да бъде подкрепена позицията „СУК имат смисъл само когато не натоварват допълнително...“ – СУК, насочени към подобряване работата на администрацията, *имат смисъл винаги – дори когато натоварват допълнително...*
- Няма основания да бъде подкрепена позицията „СУК са допълнителна тежба, различна от основните задължения на служителите и ръководителите“ – СУК, насочени към подобряване работата на администрацията, *са неотменна част от всекидневните задължения с акцент върху начина, по който си вършим работата.*
- Няма основания да бъде подкрепена позицията „СУК са въпрос на добра воля...“ – СУК, насочени към подобряване работата на администрацията, *са изискване, произтичащо от заявления ангажимент за непрекъснато подобряване на работата и качеството на услугите.*

Списъкът на тези принципни въпроси може да бъде продължен.

- В *третата група* вниманието се насочва към следните бариери: *недостатъчна зрялост / готовност на нашата администрация* (2,39); *липса / недостатъчна външна подкрепа* (2,25); *липса на последващи действия след приключването на проекта* (2,25); *недостатъчна компетентност (експертиза) в нашата администрация* (2,18). Тук се проблематизират следните важни въпроси: а) В каква степен административните структури изпитват „глад“ за подобрения; в каква степен е налице осъзната нужда от въвеждане на СУК? б) В каква степен в администрациите е налице критично познание за СУК – известно е, че при определени културни предпоставки, непознатото по-често поражда страх и съпротива. в) В каква степен проектите за внедряване на СУК осигуряват систематична, цялостна, достатъчно продължителна и подходяща подкрепа, така че нововъведението да заработи и да покаже своите предимства – да се превърне в необратимо и устойчиво?
- Като най-малко значими (*четвърта група*) са оценени следните фактори: *недостатъчен ангажимент и подкрепа от висшето ръководство* (1,82) и *липсваше добро управление на проекта* (1,73). Беше изтъкнато, че в администрациите в България от ангажимента на ръководството зависи много. В този смисъл negliжирането на ангажимента на ръководството като възможна причина за проблемното функциониране на СУК не изглежда добре защитено.

Оценката на експертите и внедрения наблюдател потвърждават наличието на посочените трудности. Гледната им точка обогатява този списък и отчасти ги пренаглежда по практическа значимост.

При анализа на състоянието и функционирането на СУК в държавната администрация нееднократно бяха формулирани проблемни области и конкретни проблеми. По-долу се проверяват предположения за проблеми, формулирани въз основа на наблюдения върху СУК. Кои са тези хипотези?

- СУК не функционират като общоорганизационна система – *малка част от хората* в администрациите действително познават СУК и произтичащите от нея изисквания;
- Усилията за внедряване и поддържане на СУК се възприемат като *допълнителни усилия и натоварване*;
- Въвеждането и присъствието на СУК в административните структури е *силно формализирано* (да го има „на книга“) – това поставя под въпрос смисъла на СУК (цели – ефекти – средства – за кого?); със силен „отчетнически“ уклон – производство на „доказателства“, зад които няма реални действия и подобрения;
- Налице е кампанийност („мода на деня“); политическа и административна конюнктурност; „тук и сега“; липсва устойчив стратегически контекст; дългосрочна заинтересованост, приемственост и т.н.

Тези предположения, по същество, бяха потвърдени. Налице са силни доказателства, че посочените явления са реални, налице са сериозни проблеми. Във фиг. 6 е

представена оценката на официалните представители на административните структури за наличието и степента на присъствие на посочените явления.

Фигура 6

**ОЦЕНКА НА НАЛИЧИЕТО И СТЕПЕНТА НА ПРИСЪСТВИЕ
НА КОНКРЕТНИ НЕГАТИВНИ ТЕНДЕНЦИИ
(във връзка с функционирането на СУК в администрацията)**

В каква степен следните твърдения са верни за вашата администрация? – въвеждането на СУК доведе до следните резултати: Напълно вярно – 5; По-скоро е вярно – 4; Колкото вярно, толкова невярно – 3; По-скоро не е вярно – 2; Изобщо не е вярно – 1.	Средна стойност на индикатора
– Малка част от хората действително познават СУК и нейните изисквания	3,03
– Въвеждането и поддържането на СУК изисква допълнителни усилия и натоварване за администрацията (без да е налице ясен положителен ефект)	2,87
– Засилване на формализма (да го има „на книга“) без съществени подобрения в работата	2,45
– Повече „отчетничество“ (производство на „доказателства“), зад които няма реални действия и подобрения	2,43
– „Всяко чудо за 3 дни“ – мина и замина	2,09

- Институционалният поглед към поставените проблеми дава силни доказателства в подкрепа на тезата, че използваните *СУК не функционират като общо, споделено познание и съзнание*.¹ Това означава, че на практика те не могат да изпълняват функциите, с които са натоварени: инструмент за изграждане и развитие на общ език (и общо усещане) по важните за администрацията въпроси; споделена култура за непрекъснати подобрения и организационно съвършенство; инструмент за адекватно самооценяване; инструмент за сравняване, познание и трансфер на добра практика; стимул за обосновани нововъведения и т.н.
- Във висока степен се потвърждава усещането, че усилията за внедряване и поддържане на СУК се възприемат като *допълнителни усилия и натоварване*. Това възприятие се подхранва от разнообразни фактори: а) процесът на въвеждане и поддържане на СУК реално изисква усилия, които преди не са полагани; б) характерът на използваните системи изисква документиране, „производство на доказателства“; прегледи на системата; одити; актуализации; премахване на несъответствия; превантивни действия и т.н.; в) вменяването на ангажименти по въвеждането и поддържането на СУК на конкретни хора разделя общността на „различно ангажирани / неангажирани“ и „различно участващи / неучастващи“ – различните роли и ангажименти към СУК обикновено подхранват съзнанието, че СУК са нещо, което не се отнася до всички²; г) ниската степен на познаване на СУК (вкл. поради реалната им усложненост, липса на достатъчно опит в работата с тях) прави усилията за тяхното въвеждане, поддържане и развитие недостатъчно продуктивни / ефективни / ефикасни³;

¹ Тази теза е още по-силна при експертите и внедрения наблюдател.

² При тази конфигурация усещането за *допълнително натоварване* на част от хората изглежда ясно мотивирано.

³ Може да се предполага, че при по-високо равнище на познаване / владееене на СУК (и различна мотивация), усилията за тяхното функциониране и развитие биха били много по-продуктивни.

- Налице са доказателства, че функционирането на СУК в администрацията е *силно формализирано* (да го има „на книга“); с „отчетнически“ уклон (производство на „доказателства“, зад които няма реални действия и подобрения).
- Налице е *кампанийност* – както във въвеждането, така и във функционирането на СУК. Кампанийността във въвеждането е свързана с „моди на деня“, политическа и административна конюнктура с проекции в проектирането на схеми по оперативните програми с европейско финансиране и др. Кампанийността във функционирането има множество източници¹, вкл. системата на външно одитиране и поддържане на сертификати.

Възприемането на усилията за внедряване и поддържане на СУК като *допълнителна тежоба* е по-демотивиращо, когато тези *допълнителни усилия и натоварване* не водят до ясни положителни ефекти.

При интерпретирането на проблемите в свободна форма към вече споменатите се прибавят и нови проблеми. Обобщаваме ги в КРАТЪК РЕЧНИК на проблемите – Приложение 2.² Структурирано идентифицираните проблеми са представени във фиг. 7, 7-1, 7-2.

Фигура 7

ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНАТА СРЕДА
<ul style="list-style-type: none"> • Липсва цялостна държавна политика (механизми) за стимулиране на администрациите за целенасочено внедряване и развитие на СУК. Държавната политика трябва да стимулира глад за качество, иновации, подобрения. • Консултантите по подготовка за сертифициране и сертифициране на СУК са ЗАИНТЕРЕСОВАНИ да имат администрациите за клиенти. Поради това в част от случаите: а) сертифицират (независимо от реалното равнище на СУК в администрацията), за да не я изгубят като клиент; б) дават прекомерни / нереалистични предписания, за да бъдат ангажирани отново. • Липса / недостатъчно ресурсно осигуряване отвън за внедряване на СУК и последваща подкрепа. • Липсва механизмът на конкурентния натиск за иновации и подобрения.

Фигура 7-1

ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ СЪС СИТУАЦИЯТА В АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СТРУКТУРИ
<ul style="list-style-type: none"> • СУК се възприемат като допълнително натоварване (а не като полезна необходимост за непрекъснато реализиране на подобрения). • Ръководителите и служителите не се ангажират убедено и цялостно за пълноценно използване възможностите на СУК. • Малка част от хората в администрациите познават достатъчно пълно СУК и нейните възможности. Вън от известно познание за ISO почти отсъства познание за други типове СУК. • СУК се възприемат като ненужно дублиране на вече описани работни процеси, процедури и др. • Голяма част от хората в администрациите не виждат ползите („тук и сега“) от СУК.

¹ Вкл. липсата на устойчив стратегически контекст; дългосрочна заинтересованост, приемственост и т.н.

² В „Речника“ са взети предвид и другите гледни точки (експерти, внедрен наблюдател).

- Налице е високо равнище на формализъм и кампанийност (производство на записи – „доказателства“, зад които отсъства реална дейност) – предимно за нуждите на вътрешните и външните одити.
- Вън от „натиска отгоре“ трудно може да се говори за вътрешна мотивация (вътрешна необходимост) за внедряване и пълноценно използване на СУК.
- В част от случаите е налице съпротива срещу промените, свързани с внедряване и използване на СУК.
- В част от случаите на СУК се гледа предимно като на имиджов проект (търси се репутационен капитал, а не реално подобряване на работата).
- Равнище на зрялост по отношение на СУК – администрациите не изпитват „глад за качество и иновации“¹
- При промяна на ръководители / ръководства (вкл. поради нов мандат) – като правило – се влошават условията за внедряване и функциониране на СУК (зависи от конкретното равнище, познание и отношение на ръководителя).
- При освобождаване /напускане на запознати / обучени служители – като правило – се влошават условията за внедряване и функциониране на СУК.

Фигура 7-2

ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ СЪС СУК, С ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ИМ ВЪВЕЖДАНЕ И ПОДДЪРЖАНЕ

- СУК са сложни и трудно се усвояват – трябва да бъдат по-опростени и лесни за разбиране / усвояване.
- Внедряването и поддържането на СУК (ISO) е прекалено ресурсоемко за част от администрациите.

Така идентифицираните проблеми са важен ориентир при обосноваването на стратегия за внедряване и развитие на системи за управление на качеството в държавната администрация.

3.6. Научени (или ненаучени) уроци. Накъде?

Обобщеният опит на административните структури от използването на СУК е сумиран въз основа на четири индикатора.

- Административните структури нуждаят ли се от СУК?
- Как се интерпретира приносът на СУК за подобряване на работата в администрациите?
- В каква степен СУК са приемливи в сегашния им вид?
- В каква степен е налице съответствие между избраната СУК и нуждите на конкретната администрация?

Във фиг. 7.3 са представени формалните основания за отговор на въпроса „Административните структури нуждаят ли се от СУК?“

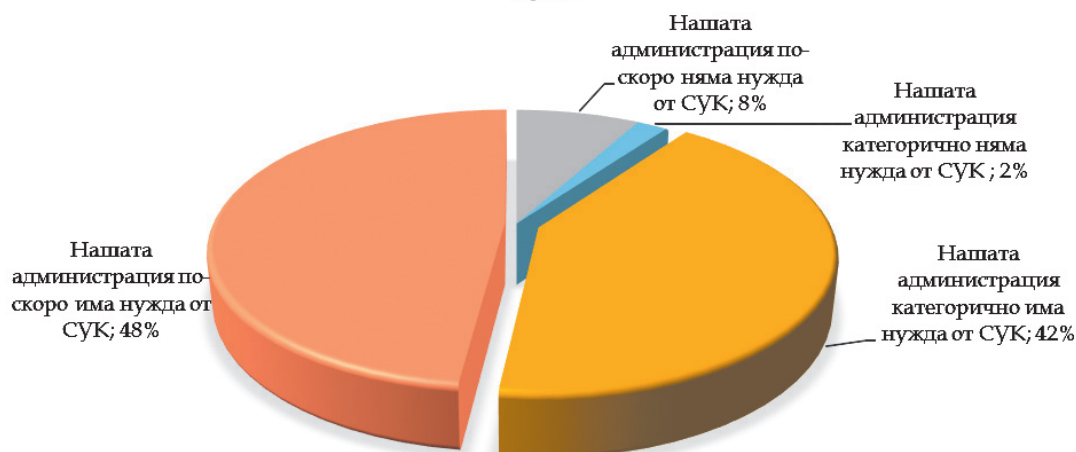
¹ Основните причини са външни – не е налице натиск, който да поразда такъв „глад“.

АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СТРУКТУРИ НУЖДЯТ ЛИ СЕ ОТ СУК?

(Въз основа на Вашия опит) Кое от следните твърдения поддържате в момента?	Брой отговорили	% от отговорилите
• Нашата администрация категорично има нужда от СУК	49	42
• Нашата администрация по-скоро има нужда от СУК	56	48
• Нашата администрация по-скоро няма нужда от СУК	9	8
• Нашата администрация категорично няма нужда от СУК	3	2
Общо	117	100

Графика 9

АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СТРУКТУРИ НУЖДЯТ ЛИ СЕ ОТ СУК?



Девет от всеки 10 администрации заявяват, че конкретната администрация се нуждае от СУК. Категоричните и условните отговори са в съотношение 1 : 1. 11% от администрациите заявяват, че не се нуждаят от СУК. Представената структура на отговорите във висока степен възпроизвежда общата оценка на СУК в административните структури (фиг. 1). Изложената официална позиция се резюмира така:

Извод: Административните структури се нуждаят от СУК. Убеждението е масово, макар че в него присъства голяма доза условност.

Във фиг. 8 са представени формалните основания за отговор на въпросите: Как се интерпретира приносът на СУК за подобряване на работата в администрациите? В каква степен СУК са приемливи в сегашния им вид? В каква степен е налице съответствие между избраната СУК и нуждите на конкретната администрация?

ОБОБЩАВАЩИ ИНДИКАТОРИ
за идентифициране на *научените / ненаучените уроци*
(критерий: средна стойност на индикатора)

(Въз основа на Вашия опит) В каква степен сте съгласен/на със следните твърдения: Напълно съм съгласен/на – 5; По-скоро съм съгласен/на – 4; Колкото съм съгласен/на, толкова и несъгласен/на – 3; По-скоро не съм съгласен/на – 2; Изобщо не съм съгласен/на – 1	Средна стойност на индикатора
– СУК не може да замени грижата на всеки за добра работа и подобряване на изпълнението	3,82
– СУК трябва да е по-опростена – лесно да се разбира и да не изисква от хората допълнителни усилия	3,71
– Въведената СУК не е подходяща за нашата администрация	1,98

- Високото съгласие с позицията *СУК не може да замени грижата на всеки за добра работа и подобряване на изпълнението* (3,82) тук се интерпретира като признание за валидност на следните твърдения: за качеството и непрекъснатото подобряване на работата е отговорен всеки служител и ръководител; СУК не са панацеята на подобренията – СУК са механизъм, който може да подпомогне всекидневната грижа на всеки за добра работа и подобрения.
- Достатъчно силно и ясно е посланието *СУК трябва да е по-опростена – лесно да се разбира и да не изисква от хората допълнителни усилия*. Тази позиция е разбираема. Същевременно има смисъл да се помни, че усилията за овладяване и използване на всеки инструмент, който прави професионалното изпълнение по-ефективно и ефикасно, са печеливша инвестиция с висока възвращаемост.

Сравнително ниската (но значима) степен на идентифициране с позицията *въведената СУК не е подходяща за нашата администрация* (1,98) изисква по-детайлна и проблематизираща интерпретация. В условията на недостатъчно познаване на алтернативи и ограничен опит, тази оценка изразява по-скоро условността и едностранчивостта на натрупания опит.¹

Тук – по необходимост – се нуждаем от позицията на експертите и внедрения наблюдател.

МНЕНИЕ НА ЕКСПЕРТИ/ВНЕДРЕН НАБЛЮДАТЕЛ
<ul style="list-style-type: none"> • Част от експертите защитават позицията, че не би следвало да се предопределя коя / каква СУК е подходяща за администрацията – изобщо или по групи администрации. Продължена логически тази позиция предполага политика, при която всяка администрация сама решава каква СУК да използва. Включително, въз основа на опита си, да може да промени използваната СУК и/или едновременно да използва различни СУК (или техни елементи).

¹ В контекста на социално желателното говорене.

<ul style="list-style-type: none">• Значителна група експерти са категорични, че най-подходяща за администрацията – като цяло и за различните групи администрации – е системата CAF. Основните аргументи са: а) тази СУК е припозната като подходяща за администрацията в ЕС; б) налице е положителен опит и добра практика в използването на CAF в голям брой администрации на ЕС – този опит може да се използва; в) внедряването и поддържането на CAF е относително евтино; г) акцентира се върху възможността самооценката чрез CAF (и EFQM) да се използва като количествен измерител и въз основа на това администрациите да се сравняват по общи критерии; д) CAF и EFQM се основават върху принципите на доброто управление (вкл. на TQM); чрез своята философия, структура и механизми на функциониране тези СУК по-лесно довеждат тези идеи до съзнанието на хората; е) CAF дават по-добра възможност за самоорганизация на администрациите, по-голяма гъвкавост и свобода при работа със СУК; ж) дава повече възможности за отчитане на спецификата на конкретната администрация, да се изберат приоритетни области, да не се правят излишни неща; з) използването на CAF води до по-голяма ангажираност на хората. Част от тези експерти също допускат едновременното използване на повече от една система.
<ul style="list-style-type: none">• Други експерти равнопоставят системите EFQM и CAF – основанието им е, че те са „разклонения на едно и също дърво“ – имат обща / сходна философия и структура.¹
<ul style="list-style-type: none">• Група експерти, свързани с функционирането на ISO, защитават тезата, че това е подходяща СУК за администрациите, с които имат опит.

Ориентири и аргументи относно развитието на СУК в работата на държавната администрация са обособени в „ПРЕДЛОЖЕНИЯ за приложението на подходящите системи за управление на качеството в администрациите на централната власт (министерства, агенции, областни администрации) и местните администрации (общини)“ – Приложение 3.

¹ Същевременно тези експерти казват следното: през 2015 г. ще бъде утвърден новият стандарт ISO 9000: 2015. Предполага се, че в него ще бъдат направени изменения, които могат да го направят подходяща алтернатива.



4. ОПИСАНИЕ НА ОСНОВНИТЕ СИСТЕМИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО, КОИТО СЕ ПРИЛАГАТ В АДМИНИСТРАЦИИ НА СТРАНИ ОТ ЕС

4.1. CAF – Обща рамка за оценяване

Системата е създадена целенасочено за нуждите на администрациите, предоставящи публични услуги (на национално, регионално и местно равнище). Тя подпомага организациите от публичния сектор в Европа (и извън континента)¹ да използват техники на управление на качеството и подобряване на изпълнението. CAF предоставя рамка за самооценка (и външна оценка), която е концептуално подобна на основните модели за Управление чрез тотално качество (TQM), по-конкретно на модела EFQM. CAF е управленска философия + обобщена добра практика + инструменти за самооценка и непрекъснати подобрения.

Чрез CAF администрациите от публичния сектор се запознават с принципите за управление чрез тотално качество; усвояват инструменти за самооценка и планиране на подобрения; усвояват цикъла на непрекъснатите подобрения („Планирай–Направи“ / „Планирай–Направи–Провери–Действай“). CAF дава възможност по-лесно да се усвоява езика на различните системи за управление на качеството; да се реализира целенасочено обучение и обмен на добра практика.

Към Европейския институт по публична администрация (ЕИПА – EIPA) в Маастрихт е създаден Изследователски център за CAF. Той изпълнява функциите на Европейски изследователски център за CAF; осъществява периодични изследвания за използването на системата; изучава и интегрира добри практики; работи за нейното развитие.² На национално ниво някои страни създават ресурсни центрове, които подпомагат с информация, обучения или консултации внедряването на модела в националните публични администрации.

В България отскоро също функционира Национален CAF център³ – национално звено за информация, обучения и консултации по внедряване и приложение на европейския модел CAF. Основните функции на Центъра са: да съдейства на процеса на подобряване на качеството и ефективността на управлението в българската държавна администрация чрез прилагане на европейския модел CAF; да се превърне в национален център за информация и запознаване на структурите на българската администрация с европейския модел CAF, да популяризира модела и да допринесе за информираността на българските държавни служители на ръководни позиции за полезността и възможността за внедряване на CAF модела в българските институции и организации; да провежда обучения за европейския модел за управление на качеството CAF и процеса на неговото въвеждане и прилагане в българската администрация; да организира различни форуми, конференции и дискусии за европейския модел за управление на качеството CAF и неговото прилагане в България; да бъде национален център за извършването на консултации на заинтересованите

¹ Към CAF има голям интерес в Китай, Близкия Изток, Бразилия и др.

² Всички данни са публично оповестени на сайта на центъра.

³ Вж. <http://www.ipa.government.bg>, меню ресурсен център CAF

български институции при въвеждането и прилагането на посочения модел; да наблюдава и популяризира добри практики по внедряването и прилагането на САФ модела в общинската, областната и централната администрация в България; да извършва проучвания и изследвания за прилагането и полезния ефект на модела САФ в българската администрация и да обобщава българските добри практики; да развива капацитета на български експерти, обучители и консултанти по европейския модел САФ и неговото прилагане в България; да развива познанията на българските държавни служители за управление на качеството в българската администрация и за въвеждане на културата на цялостно управление на качеството; да подкрепя работата на европейската мрежа от национални представители и ползватели на модела САФ в публичния сектор; да проучва и популяризира опита на други държави и публични организации, ползващи европейския модел САФ; да развива сътрудничество с Европейския САФ ресурсен център и с националните ресурсни центрове по САФ в различни държави.¹

Структурата на модела насочва вниманието към 9 ключови области (вж. фиг. 10) и показва връзките и взаимозависимостите между тях. Полетата лидерство, хора (в организацията), стратегии и планиране, партньорства и ресурси, процеси насочват вниманието към благоприятните фактори (средствата) за постигане целите на организацията. Полетата резултати за клиентите, резултати за хората в организацията, резултати за обществото, ключови резултати от дейността дават възможност всяка група резултати да се оценят / измерят чрез два взаимно контролиращи се начина – въз основа на оценката на потребителите и въз основа на вътрешни показатели (дефинирани от администрацията). Всяко от полетата се конкретизира на равнище подкритерии и упътващи записи.

Фигура 10



¹ Пак там.

За нуждите на САФ е изграден ефективен инструмент за самооценка, подобрения и непрекъснато учене („бенчлърнинг“) който изисква да се идентифицират образци, с които се сравняваме. Инструментът предполага изпълнение на пет-стъпкова процедура: планиране; събиране на информация, измерване, сравнение; анализ; приспособяване; оценка и повторение.

Въз основа на проучвания за използването и развитието на САФ могат да се формулират полезни препоръки за практическото му използване.

Във фиг. 10-1 са обобщени *сравнителни предимства и слаби страни* на системата САФ.

Фигура 10-1

Сравнителни предимства	Слаби страни
<ul style="list-style-type: none"> • Предоставя цялостна философия за добро управление (вкл. обобщена добра практика; набор от подходящи инструменти) • Осигурява трансфер на добра практика – органично заложено във философията на САФ • Системата е целево ориентирана – създадена е за нуждите на административните структури на централно, регионално и местно ниво • Гъвкава – лесно се приспособява към конкретни нужди и приоритети на конкретна административна структура • Системата е с „отворен код“ – цялото ноу-хау е публично достъпно • По-пряко насочва вниманието към необходимостта целенасочено да се изградят / развият отношенията със заинтересованите страни • Липса на масов негативен опит в използването на системата • Подходяща за организации, които приоритетно предоставят услуги • Подходяща за администрации с голяма разнородност на функции и работни процеси • Притежава по-добри възможности за ангажиране и мотивиране на ръководителите и служителите в административните структури за самоусъвършенстване, за обосновани иновации и подобрения. • В „Стратегия за развитие на държавната администрация...“ системата е разпозната като подходяща за административните структури; предвидени са конкретни действия за нейното внедряване, използване и развитие¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Недостатъчно познание в административните структури • Липса на критичен опит в използването на системата

¹ Вж. „Пътна карта...“; „План за действие за...“

<ul style="list-style-type: none"> • Налице е положителен опит от използването на системата в голям брой администрации в страни членки на ЕС; опитът може да се използва • Към ИПА е изграден и се развива Национален ресурсен CAF център за информация, обучение и консултации • Системата може да бъде ресурсоспестяваща („достатъчно евтина“) • Налице са възможности за проектни схеми (ОПДУ) за внедряване, използване и развитие на системата в административните структури • Ползващите системата администрации са ограничено зависими от външни субекти 	
--	--

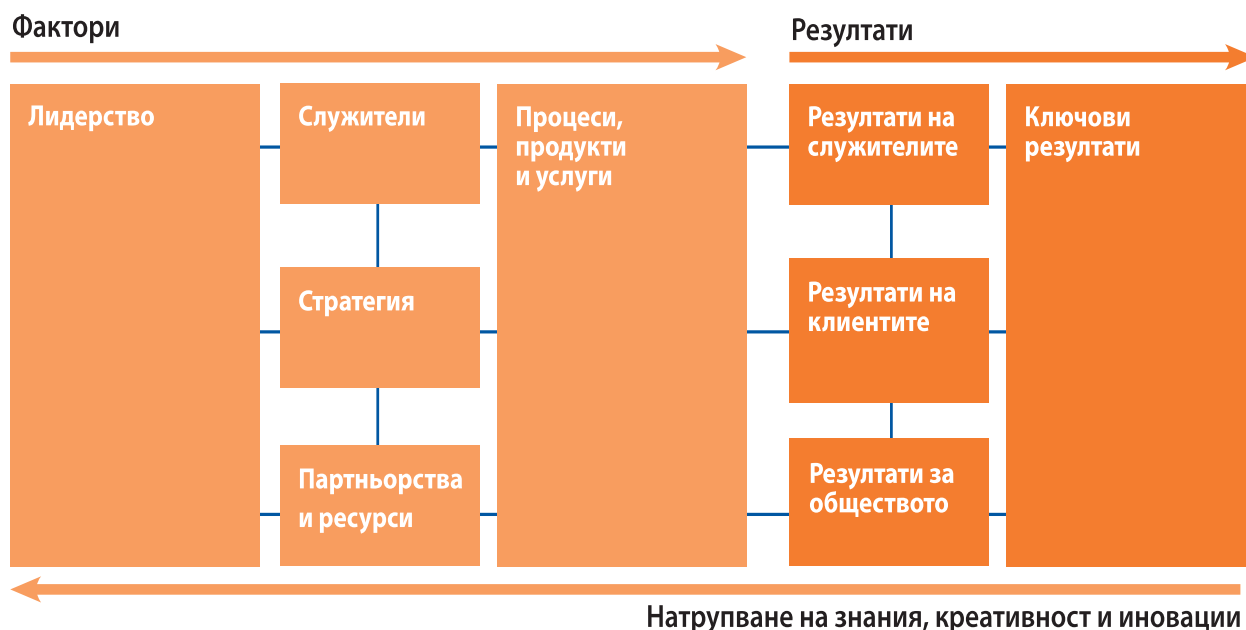
4.2. EFQM – Модел за съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството



Управлението чрез тотално качество (TQM) е научно обоснован и практически проверен модел на управление, в който основното е да се изучават очакванията на клиентите – за тяхното удовлетворяване е ангажирана цялата организация. Хората, процесите и системите „работят ръка за ръка“, за да отговорят на очакванията на клиентите. В Европа тази управленска философия се материализира в дейността на Европейската фондация за управление на качеството (European Foundation for Quality Management, EFQM) – международно сдружение с идеална цел. От 1992 г. разработва и развива *модел за съвършенство* (EFQM Excellence Model). Моделът е най-популярната организационна рамка за управление в Европа и се е превърнал в основа за определянето на носителите на национални награди за качество в множество държави.

В концептуално отношение моделът за организационно съвършенство на Европейската фондация за управление на качеството е близък до модела CAF¹.

¹ CAF е създаден въз основа на модела на EFQM.



В основата на управленската философия на модела за организационно съвършенство на EFQM са следните фундаментални принципи / концепции: а) постигане на балансирани резултати; б) създаване на стойност за клиентите; в) лидерство на визията, вдъхновението и интегритета; г) управление чрез процеси; д) хората са в основата на успеха; е) стимулиране на креативността и иновациите; ж) изграждане на партньорства; з) отговорност за устойчиво бъдеще.

Рамката за оценка (според модела за съвършенство) съдържа 9 критерия и 32 подкритерия.¹ Те са основни ориентири за самооценка (и определяне на нивото на „съвършенство“ на организацията). Всяка организация решава сама какви доказателства да представи за изготвянето на оценката (независимо от препоръките на EFQM).

Ползите за организацията от използването на този модел могат да бъдат представени така: а) *ползи за лидерите на организацията* (подпомагане на изпълнението на стратегията; осъзнаване на основните отговорности на лидера; създаване на нова култура на съвършенството като обичайно състояние); б) *ползи за мениджърите* (осъзнаване на връзката между стратегията и всекидневните действия; ангажиране на служителите с промяната; направляване на усилията за подобрения); в) *ползи за служителите* (механизъм за обратна връзка и постигане на консенсус; осъзнаване на ефекта от собствените действия; възможност за личен принос за напредъка).

¹ Вж. описанието на модела CAF.

В синтезиран вид управленската логика на този модел може да се представи чрез инструмента RADAR. Тази логика гласи, че за да бъде успешна, всяка организация трябва да определи търсените резултати (R) като част от работата за реализиране на стратегията на организацията; да планира и разработи интегриран набор от подходи (A) за постигане на резултатите; да приложи (D) тези подходи по систематичен начин в практиката. На следващ етап е необходимо подходите да бъдат оценени (A) и прецизирани (R) чрез наблюдение и анализ на получените резултати. За финал – да бъдат идентифицирани, приоритизирани и реализирани подходящи подобрения.

Във фигура 11-1 са обобщени *сравнителни предимства и слаби страни* на системата EFQM.

Фигура 11-1

Сравнителни предимства	Слаби страни
<ul style="list-style-type: none"> • Предоставя цялостна философия за добро управление (вкл. обобщена добра практика; набор от подходящи инструменти) • Осигурява трансфер на добра практика – органично заложено във философията на CAF • (при добро владееене) гъвкава – лесно се приспособява към конкретни нужди и приоритети на конкретна административна структура • По-пряко насочва вниманието към необходимостта целенасочено да се изграждат / развиват отношенията със заинтересованите страни • Липса на масов негативен опит в използването на системата • Подходяща за организации, които приоритетно предоставят услуги • Подходяща за администрации с голяма разнородност на функции и работни процеси • Притежава добри възможности за ангажиране и мотивиране на ръководителите и служителите в административните структури за самоусъвършенстване, за обосновани иновации и подобрения. • Налице е известен положителен опит от използването на системата в администрации в страни членки на ЕС; опитът може да се използва 	<ul style="list-style-type: none"> • Недостатъчно познание в административните структури • Липса на критичен опит в използването на системата • В България все още няма развито EFQM общество (като център на опит и експертиза) • Системата не е изцяло с „отворен код“ (общо достъпно ноу-хау) • Въвеждането и използването на системата – като практика – не е „достатъчно евтино“) • Ползващите системата администрации по-скоро са зависими от външни субекти

4.3. ISO Стандарти за качество на Международната организация по стандартизация



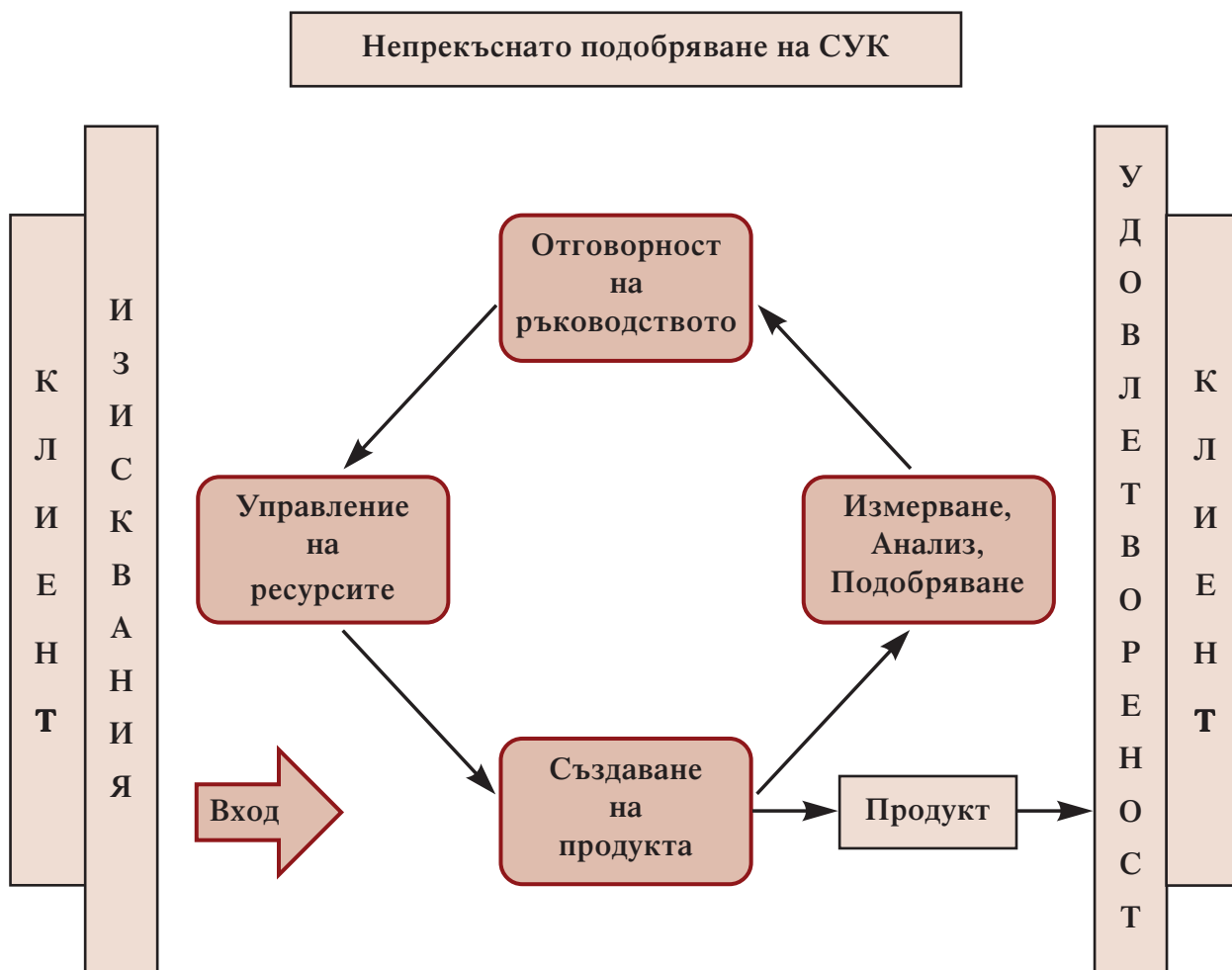
International Organization for Standardization

ISO 9001:2000 е система за управление на качеството, която помага да се отговори на изискванията на потребителите. Ядрото от стандарти на СУК от типа ISO 9000 се състои от четири международни стандарта, представляващи ръководство за разработка и внедряване на ефективна СУК. Тези стандарти са приложими за всякакъв вид организации, независимо от дейността им.

Това е система от писани задължителни правила за изпълнение и управление на дейностите в организацията. В повечето случаи документацията на системата се състои от Наръчник, процедури, инструкции и работни формуляри. В процедурите пише *кой какво прави и какви са отговорностите му*. В инструкциите – *кое как се прави и/или кое как не се прави*. В работните формуляри се записва, че *това, което е изисквано от системата, е направено, както и какъв е резултатът*. Попълнените формуляри се наричат *записи*. Одиторите проверяват дали документите покриват изискванията на съответния стандарт, дали се водят записи и дали хората разбират и спазват писаните правила.

Фигура 12

ПРОЦЕСЕН МОДЕЛ, ПРЕДСТАВЕН В СТАНДАРТ ISO 9000



Какво реално се постига със система по качество, съгласно ISO 9001?

Чрез системата се постига *проследимост* на качеството за целия работен цикъл. Заложени са превантивно търсене и навременно откриване на грешки в проектирането, управлението, технологията, производството и отстраняване на възможността за повтарянето им; също така непрекъснат ефективен контрол на предприетите мерки за управление и осигуряване на качеството.

Сертифицираната система по качеството: а) дава увереност на клиента, че организацията е в състояние да изпълни договорените условия за доставка по отношение на срок и качество; б) увеличава възможностите за възлагане на поръчки от традиционни или от нови клиенти; в) увеличава възможности за излизане на европейски пазари и за успешно участие в търгове; г) увеличава възможностите за продажби към вече сертифицирани компании, които са заложили сертификацията като изискване за своите доставчици.

Най-често използваните стандарти на Международната организация по стандартизация: ISO 9001:2008 (сертификатът по ISO 9001:2008 е най-широко разпространен и разпознаваем начин да представим своята организация като един надежден бизнес партньор); ISO 14001:2004 (сертификатът по ISO 14001 все по-често се използва за повишаване на доверието на заинтересованите страни от системата за управление на околната среда на организациите); BS OHSAS 18001:2007 (BS OHSAS 18001:2007 е международно признат стандарт, по който се извършва сертификация на системи за управление на здравословните и безопасни условия на труд); ISO 22000:2005 (сертификатът по ISO 22000 се използва като най-доброто доказателство, че операторът с храни осигурява безопасност по цялата хранителна верига); ISO/IEC 27001:2013 (този стандарт задава модел за изграждане и определя изисквания към системите за управление на сигурността на информацията).

Практиката от внедряването на стандартите ISO 9000 показва най-голям ефект при „продуктови организации“ (които произвеждат продукти). Има и редица добри практики от внедряването му в организации от публичния сектор и неправителствени организации. ISO 9001 може да се съвместява успешно с CAF / EFQM. От 2015 г. влизат и нови версии на стандартите. В ISO 9001:2015 ще има промени в „политиката по качество“, както и в описанието на процесите.













Във фигура 12-1 са обобщени *сравнителни предимства и слаби страни* на системата ISO.

Сравнителни предимства	Слаби страни
<ul style="list-style-type: none"> • Системата е широкообхватна • Има значително познание в административните структури • Налице е критичен опит (нееднозначен) в използването на системата • Относително подходяща за администрации с ограничена разнородност на функции и работни процеси • Налице е опит от използването на системата в администрации в страни членки на ЕС; опитът може да се използва • Значителен брой външни организации притежават необходимата експертиза и ноу-хау и могат да оказват помощ (при определени условия) 	<ul style="list-style-type: none"> • Предимно продуктова ориентирана; с по-ограничени възможности за използване в организации, предоставящи услуги (ISO се развива) • Не е достатъчно гъвкава и приспособима към конкретни нужди и приоритети на конкретна административна структура (ISO се развива) • С недостатъчно „отворен код“ – цялото ноу-хау не е публично достъпно • Изисква значителни усилия за „производство на доказателства“ • Като цяло внедряването и поддържането на системата се оценява като скъпо / ресурсоемко • Ползващите системата администрации са зависими от външни субекти

5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ПОДХОДЯЩИТЕ СИСТЕМИ В АДМИНИСТРАЦИИТЕ НА ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ (МИНИСТЕРСТВА, АГЕНЦИИ, ОБЛАСТНИ АДМИНИСТРАЦИИ) И МЕСТНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ (ОБЩИНИ)

При анализа на факторите, които ориентират избора на системи за управление на качеството в административните структури е използван следният подход: идентифициране на основните фактори, които следва да се вземат предвид при избора на СУК в административните структури; съдържателно групиране и характеризиране на факторите като ориентир за избор на СУК.¹

5.1. В процеса на идентифициране на основните фактори, които следва да се вземат предвид при избора на СУК в административните структури, бяха регистрирани следните основни фактори:

-  Стимули за въвеждане и (начин на) използване – въз основа на държавна политика.
-  Нормативни изисквания за използване на СУК.
-  Познание за СУК в административните структури.
-  Равнище на зрелост на административните структури.
-  Пряк опит във въвеждането, поддържането и развитието на СУК в административните структури в България.
-  Непряк опит (какво ни учи опитът на другите).
-  Желание / готовност на административните структури да внедрят СУК.
-  Опит във въвеждането, поддържането и развитието на СУК в администрацията в страни членки на ЕС.
-  Наличие на интерес, любопитство, необходимост от ново знание в административните структури.
-  Ресурси, необходими за внедряване, поддържане и развитие на СУК в административните структури.
-  Цена на внедряване, поддържане и развитие на СУК в административните структури (анализ „разходи – ползи“).
-  Характер на дейността: материални продукти / услуги; съществува мнението, че САФ е по-подходящ за организации, които приоритетно предоставят услуги (хора спрямо хора; услугата обикновено се консумира в момента на предоставянето ѝ; акцент върху междуличностните умения, комуникацията) ISO – продуктово ориентирана?

¹ Повече – вж. Приложение 3.

- ➡ Еднородност / разнородност на функциите и работните процеси в административната структура.
- ➡ Възможности за външна помощ (от България, страни от ЕС).
- ➡ Големина / численост на административната структура.
- ➡ Характер на различните СУК (какво е тяхното предназначение; какви възможности предоставят; какви изисквания предявяват към организациите).
- ➡ Дали СУК е общ (недиференциран) инструмент или е създадена целево за определен отрасъл при отчитане на неговите особености?
- ➡ Ползи и трудности, произтичащи от характера на конкретната СУК.
- ➡ Развитие на СУК – нови версии, промени.
- ➡ СУК осигурява ли трансфер на добра практика и иновации?
- ➡ СУК със „затворен код“ / СУК с „отворен код“.
- ➡ Възможности за поетапно внедряване и частично използване / необходимост от цялостно внедряване и използване в пълен обем.
- ➡ Възможности за интегриране с други системи (напр. СФУК); Възможности за надграждане и развитие.
- ➡ В каква степен системата е гъвкава, отчита спецификата, дава свобода на действие (но същевременно постига целите)?
- ➡ В каква степен СУК е възможна чрез самоорганизация на административната структура (вътрешен агент) спрямо решаващо въздействие отвън (външен агент)?
- ➡ Вътрешни характеристики на СУК, които стимулират устойчивост на използването / подобренията.
- ➡ Културата на организациите в България, вкл. в административните структури.
- ➡ Управленска култура в администрацията.
- ➡ В каква степен системата води до ангажиране и мотивиране на хората в административната структура за непрекъснато повишаване на качеството, обособени иновации и подобрения?
- ➡ Свързаност / зависимост между административни структури (например, първостепенен / второстепенен разпоредител с бюджетни кредити, други форми на свързаност.
- ➡ Значение на конкретната СУК за конкретната администрация.
- ➡ В каква степен чрез конкретна СУК се постигат баланси между интересите на заинтересованите страни?

5.2 Анализът и съдържателното групиране на посочените фактори дава възможност да се обособят три самостоятелни групи: фактори, свързани с характеристики на администрациите; такива, свързани със средата; фактори, свързани с характеристики на системите за управление на качеството

Фигура 13

**ФАКТОРИ,
свързани с характеристики на административните структури**

Фактор	Характеристика на фактора / факторът като ориентир за избор на СУК
1. Познание за СУК в административните структури.	Частично налично; недостатъчно; неравномерно разпределено; по-добро познаване на ISO; крайно недостатъчно за EFQM и CAF.
2. Равнище на зрелост на административните структури.	Различно равнище на зрелост. Общ знаменател: недостатъчно „глад за иновации“ и „глад за качество“, инициирани отвътре.
3. Пряк опит във въвеждането, поддържането и развитието на СУК в административните структури в България.	Успешен и неуспешен опит – най-често свързан с ISO; по-малко с CAF; в единични случаи – с EFQM; проблемна устойчивост на проектите за внедряване и използване на СУК. В едни случаи опитът може да мотивира избор на позната СУК; в други – отказ от позната СУК.
4. Непряк опит (какво ни учи опитът на другите).	Половината от администрациите без СУК имат по-скоро положителни непреки впечатления от опита на другите; 6% – отрицателни; 44% – никакви впечатления. Може да се използва като благоприятна изходна позиция за внедряване на СУК.
5. Желание / готовност на административните структури да внедрят СУК.	(На декларативно равнище) 70% от административните структури без СУК желаят да внедрят СУК.
6. Значение на конкретната СУК за конкретната администрация.	Може да се свърже с предходен опит, формирано (вече) отношение и оценка за работоспособността на конкретна СУК и т.н.
7. Наличие на интерес, любопитство, потребност от ново знание в административните структури.	Ограничени (основни причини: администрацията като „естествен монопол“; липса на конкуренция и необходимост от непрекъснато доказване; липса на достатъчно голям натиск за подобрения – ниски изисквания у част от потребителите на услуги; високо равнище на несигурност; в част от случаите – липса на институционална памет и устойчивост; неефективна система за оценка на изпълнението; други).
8. Ресурси, необходими за внедряване, поддържане и развитие на СУК в административните структури.	При сегашните условия – като цяло – недостатъчни – финансов, човешки, времеви, ноу-хау, мотивация. Необходимият ресурс може да се генерира въз основа на промяна в обществената и институционалната среда и създаването на „глад за качество“.

<p>9. Характер на дейността: материални продукти / услуги.</p>	<p>Съществува мнението, че CAF е по-подходящ за организации, които приоритетно предоставят услуги (хора спрямо хора; услугата обикновено се консумира едновременно с нейното производство / предоставяне; акцент върху междуличностните умения, вкл. комуникация); ISO – по-скоро продуктово ориентиран стандарт.</p>
<p>10. Еднородност / разнородност на функциите и работните процеси в административната структура.</p>	<p>На експертно ниво: голяма разнородност на функциите и работните процеси затруднява тяхното формализиране в съответствие с изискванията на ISO.</p>
<p>11. Големината / численост на административната структура.</p>	<p>Във връзка с предходната рубрика – ако по-малките по мащаб административни структури изпълняват по-ограничен набор от функции (например, областни администрации), за тях ISO е по-подходяща, отколкото за по-големи административни структури с разнородна дейност и функции.</p>
<p>12. Културата на организациите в България, вкл. в административните структури.</p>	<p>Обща норма за организациите в България е голямото властово разстояние. В тези условия промените се инициират и налагат ОТГОРЕ. Основната отговорност за успеха / неуспеха на проектите за организационна промяна носи РЪКОВОДСТВОТО.</p>
<p>13. Управленска култура в администрацията.</p>	<p>Нееднородна; нехомогенна; политически конюнктурна. Слаб контрол „отдолу“ и „отвън“ върху ръководителите в администрацията. Случващото се в организацията зависи във висока степен от професионалната компетентност и професионалния морал на ръководителя / ръководителите; от начина, по който използват възможностите на средата.</p>
<p>14. В каква степен СУК води до ангажиране и мотивиране на хората в административната структура за непрекъснато повишаване на качеството, обосновани иновации и подобрения?</p>	<p>На експертно ниво: EFQM и CAF притежават по-добри възможности за ангажиране и мотивиране на хората в административната структура за непрекъснато повишаване на качеството, обосновани иновации и подобрения. Обосновава се главно с характера на тези системи – в центъра на вниманието е управленска философия за управление на организациите + обобщена добра практика + инструменти.</p>
<p>15. Свързаност / зависимост между административни структури (например първостепенен / второстепенен разпоредител с бюджетни кредити; други форми на свързаност).</p>	<p>Ако характерът на връзката предполага <i>единни</i> управленска философия, процеси, процедури, стандарти и т.н., има основание в свързаните административни структури да се използва една и съща водеща СУК.</p>
<p>16. В каква степен чрез конкретна СУК се постигат баланси между интересите на заинтересованите страни?</p>	<p>При EFQM и CAF в по-изявена форма вниманието се насочва към необходимостта целенасочено да се изграждат и развиват отношенията със заинтересованите страни.</p>

**ФАКТОРИ,
свързани със средата**

Фактор	Характеристика на фактора / факторът като ориентир за избор на СУК
1. Държавна политика в сферата на СУК в административните структури.	Отсъства единна, добре структурирана държавна политика. В Стратегия за развитие на държавната администрация (2014–2020 г.) има начални ориентири за изграждане на такава политика.
2. Стимули за въвеждане и (начин на) използване – въз основа на държавна политика.	Отсъстват. Необходимо е да се разработи устойчива система от такива стимули в съответствие с държавната политика в сферата на СУК в администрацията.
3. Нормативни изисквания за използване на СУК.	Няма общ нормативен документ, който да предписва каква / какви СУК да се използват в администрацията. Но има документи, от които за администрациите следват определени задължения и това изисква тези задължения да се съвместят по добър начин с избраната СУК. Например: в част от администрациите е въведена ISO/IES 27001 за управление на сигурността на информацията в съответствие с Наредба за общите изисквания за оперативна съвместимост и информационна сигурност (2008) към Закона за електронно управление. В структурата на част от администрациите има специализирани лаборатории, чието сертифициране е в съответствие с конкретни процедури / стандарти (например, за Централна лаборатория на агенция „Митници“ – БДС EN ISO/IES 17025&2006).
4. Опит във въвеждането, поддържането и развитието на СУК в администрацията в страни членки на ЕС.	Налице е добър опит във въвеждането, поддържането и развитието на СУК в администрацията в страни членки на ЕС. Налице са проучвания за ефектите от внедряване и използването на СУК в административните структури. Има изградена система от национални ресурсни САФ центрове за подкрепа на администрациите.
5. Възможности за външна помощ за администрациите (от България, страни от ЕС).	Такава помощ е възможна въз основа на: а) натрупаното ноу-хау на експертно / консултантско и институционално равнище в България; б) натрупаното ноу-хау на експертно / консултантско и институционално равнище в други държави от ЕС; в) институции и мрежи за подкрепа на СУК в администрациите.
6. Ресурси, необходими за внедряване, поддържане и развитие на СУК в административните структури.	Съществуват различно „богати“ и различно „бедни“ администрации. Като правило няма „заделени“ средства за внедряване и поддържане на СУК. Необходимите ресурси ще бъдат генерирани при: а) стимулираща държавна политика; б) „глад за качество“ в администрациите; в) добре програмирани и реализирани проектни схеми – напр. по ОПДУ; г) други условия.
7. Културата на организациите в България, вкл. в административните структури.	В условията на голямо властово разстояние като доминираща характеристика на организационната култура в България НАТИСКЪТ / ИЗИСКВАНИЯТА „ОТГОРЕ“ има ключово значение за успеха / неуспеха на организационните нововъведения в администрацията.
8. Управленска култура в администрацията.	Вж. Фактори, свързани с характера на административната структура

**ФАКТОРИ,
свързани с характеристики на СУК**

Фактор	ISO	CAF	EFQM
1. Цена на внедряване, поддържане и развитие на СУК в административните структури.	По-скоро висока	По-скоро ниска	По-скоро висока
2. Анализ „разходи – ползи“.	В контекста на 1 – „разходите“ и „ползите“ зависят от способността и мотивацията на административните структури да се възползват.		
3. Характер на различните СУК (какво е тяхното предназначение; какви възможности предоставят; върху какво акцентира; какви изисквания предявяват към организацията).	По-широко ориентирана; висока степен на универсалност; акцент върху стандарти; изискванията могат да породят трудности за организацията.	Целево ориентирана; висока степен на универсалност; акцент върху управленска философия + обобщена добра практика + инструменти; изискванията са сравнително лесно изпълними при добро владение на системата; гъвкава възможност за приоритизиране.	По-широко ориентирана; висока степен на универсалност; акцент върху управленска философия + обобщена добра практика + инструменти; изискванията могат да породят трудности за организацията; гъвкава възможност за приоритизиране.
4. Дали СУК е общ (недиференциран) инструмент или е създадена целево за определен отрасъл при отчитане на неговите особености?	Общ инструмент; прилаган предимно в бизнес организации.	Инструментът е създаден целево за нуждите на администрациите, оказващи публични услуги.	Общ инструмент; прилаган предимно в бизнес организации.
5. Ползи и трудности, произтичащи от характера на конкретната СУК.	Не може да се отговори еднозначно – зависи и от множество фактори, които са безотносителни към собствените характеристики на СУК.		
6. Развитие на СУК – нови версии, промени.	Всяка от системите периодично се ревизира, актуализира и обновява.		
7. СУК осигурява ли трансфер на добра практика и иновации?	Да, при определено равнище на владение на системата.	Органично заложено във философията на системата.	Органично заложено във философията на системата.
8. СУК със „затворен код“ / СУК с „отворен код“.	Отчасти „отворен“, отчасти „затворен“.	Изцяло с „отворен код“, напълно достъпен и безплатен.	Отчасти „отворен“, отчасти „затворен“.

<p>9. Възможности за поетапно внедряване и частично използване / необходимост от цялостно внедряване и използване в пълен обем.</p>	<p>Всяка от системите може да бъде внедрявана поетапно, но внедряването ѝ има смисъл в контекста на цялостната логика / философия на системата.</p>		
<p>10. Възможности за интегриране с други системи (напр. СФУК); възможности за надграждане и развитие.</p>	<p>Всяка от системите може да бъде интегрирана с други системи; всяка от системите съдържа възможности за надграждане и развитие.</p>		
<p>11. В каква степен системата е гъвкава, отчита спецификата, дава свобода на действие (но същевременно постига целите)?</p>	<p>На експертно равнище: не е достатъчно гъвкава.</p>	<p>На експертно равнище: системата е гъвкава.</p>	<p>На експертно равнище: системата е гъвкава при висока степен на овладяване.</p>
<p>12. В каква степен СУК е възможна чрез самоорганизация на административната структура (вътрешен агент) спрямо решаващо въздействие отвън (външен агент)?</p>	<p>Силна зависимост от външни агенти.</p>	<p>Слаба зависимост от външни агенти.</p>	<p>Относително силна зависимост от външни агенти – при определено равнище на използване на тази СУК.</p>
<p>13. Вътрешни характеристики на СУК, които стимулират устойчивост на използването / подобренията.</p>	<p>Не може да се отговори еднозначно – зависи във висока степен от начина, по който се използва системата.</p>		
<p>14. В каква степен системата води до ангажиране и мотивиране на хората в административната структура за непрекъснато повишаване на качеството, обосновани иновации и подобрения?</p>	<p>Не може да се отговори еднозначно – зависи и от множество фактори, които са безотносителни към собствените характеристики на СУК; част от експертите смятат, че (при определени условия) САФ постига в най-висока степен тази цел.</p>		
<p>15. В каква степен чрез конкретна СУК постига баланс между интересите на заинтересованите страни?</p>	<p>Не може да се отговори еднозначно – зависи и от множество фактори, които са безотносителни към собствените характеристики на СУК.</p>		

При цялостното интерпретиране на обобщената по-долу информация, следва да се вземе предвид следното:

- Изборът на СУК за / от конкретна администрация е сложен съвкупен резултат от взаимодействието на три групи фактори – свързани с характеристики на всяка конкретна администрация; свързани със средата; свързани с характеристики на конкретните системи за управление на качеството.
- Характеристиките на изброените фактори са въз основа на обобщена информация.
- Способността на всяка конкретна администрация да се възползва от възможностите / ресурсите на средата, зависи от изключително от собственото ѝ състояние и манталитет. При едни и същи външни условия две еднотипни администрации могат да постигнат различни резултати въз основа на сходен проект (например, за внедряване на СУК, за организационна промяна).
- Един и същи *формален опит* на две сходни администрации (например, внедрявали са система за управление на качеството), може да има като резултат както сходни оценки за работоспособността на СУК, така и диаметрално противоположни оценки. Изборът предполага да се отчитат както (формалните) факти, така и опитът (мнение на хората, убеждения, оценки, мотивация...).
- Всеки избор се осъществява в рамките на познатото. Препоръчваме преди да се направи конкретен избор, да се положат усилия за добро информиране за възможностите / алтернативите.

Въз основа на идентифицираните фактори и характера на тяхното действие, могат да се обосноват следните препоръки към административните структури.

Фигура 16

Препоръки към административните структури	
<p>За административни структури, които имат положителен опит със СУК от типа ISO</p>	<p>Това са такива администрации, които са въвели ISO, редовно са го актуализирали и поддържат системата сертифицирана; оценяват тази система като полезна и работеща. Изглежда разумно те да продължат да работят със СУК от типа ISO като се възползват от новите версии на системата¹. Въз основа на критичен анализ тази група административни структури следва да идентифицират и отстранят пречките пред ефективното функциониране на СУК.² Визираната група администрации би спечелила, ако същевременно остане отворена за проучване и усвояване на полезно знание, свързано с други типове СУК (например, от типа CAF и EFQM)³ – това би създавало възможности за интегриране на полезни елементи на други СУК във вече въведената и използвана.</p>

¹ Очаква се те да предложат по-голяма гъвкавост и възможности за използване в съответствие с нуждите и приоритетите на конкретната административна структура; така също – да предложат по-цялостна управленска философия.

² Вж. фиг. 7, 7-1, 7-2.

³ Доколкото в логиката на различните типове СУК има много сходства, полезни елементи на една система могат да бъдат вграждани в други СУК.

<p>За административни структури, които имат по-скоро негативен опит със СУК от типа ISO</p>	<p>Пред тях виждаме две основни алтернативи – въз основа на критичен анализ на собствения си опит от внедряване на СУК от типа ISO: а) ако преценят, че има смисъл да реанимират внедряването и използването на този тип системи – да реализират целенасочено поведение в тази посока; б) ако преценят, че за тях има друга, по-благоприятна възможност, да се ориентират към проучване и внедряване над друг тип СУК (CAF, EFQM).</p>
<p>За административни структури, които нямат собствен опит със СУК</p>	<p>Това са значителна част от администрациите на централно равнище (министерства, агенции) и значителна част от общинските администрации.¹ Препоръчваме същите да се възползват от: а) възможностите, които създава Националният CAF център – за информация, обучение и консултантска помощ при въвеждане и използване на системата CAF, за да натрупат полезно знание и да развият собствена експертиза в тази област; б) натрупания опит в администрациите, вече внедрили СУК като източник на експертиза и практика; в) да се информират за възможностите на други СУК – напр. EFQM. Въз основа на добро предварително проучване и запознаване със същността и възможностите на различните СУК, да направят информиран и обоснован избор на СУК, която да внедрят и използват целенасочено и устойчиво.</p>
<p>За административни структури, за които има нарочни изисквания за използване на конкретен стандарт за качество.</p>	<p>Те следва да имат предвид формулираните по-горе препоръки и същевременно да отговорят на законовите изисквания като интегрират използваните системи и стандарти.²</p>

¹ 70% от тези администрации декларират, че желаят да внедрят СУК.

² Например, няма проблем да се използва CAF като обща управленска философия в Агенция „Митници“ и – едновременно с това – лабораторията на агенцията да се сертифицира по нарочен изискуем стандарт; подобен е случаят с НАОА и др.

КАКВО ДА СЕ ПРАВИ?

В контекста на представения анализ, могат да се обосноват определени насоки (част от тях дискуссионни) за по-нататъшна работа по внедряване, използване и развитие на системи за качество в държавната администрация.

Общ език и споделено разбиране. Внедряването на СУК в административните структури и начинът на тяхното използване (ефективност, ефикасност, производителност) във висока степен зависят от начина, по който ги разглеждаме, дискутираме, представяме, интерпретираме. Важно е да се формира *общ език и споделено разбиране* / съзнание, че СУК в администрацията са: работеща философия и инструментариум за добро управление; неотменна черта на съвременната администрация; неотменна част от стремежа към добро изпълнение (а не допълнителен ненужен товар); необходимост (а не каприз); инструмент за внедряване на разумни нововъведения и подобрения; стимул да се изучават и използват разумно постиженията на други администрации / организации. Това съзнание следва да се развива въз основа на: а) стратегически и програмни документи; б) дневния ред на събитията в администрацията, съдържанието и характера на общуването в администрацията; в) целенасочена медийна политика и др. Развитието на такова съзнание се стимулира, ако внедрените / използваните СУК допринасят за ефикасно постигане на желаните резултати.

Системи за обучение. Формирането на такъв *общ език и споделено разбиране* е основна и постоянна задача на системите за обучението на хора за администрацията (в училища, университети, центрове за професионално обучение) и в администрацията (ИПА, специализирани центрове за професионално обучение на отделни администрации и др.) Доброто познаване на СУК е важна предпоставка за информиран избор на подходяща СУК, за по-висока ефективност и ефикасност в процеса на внедряване, използване, развитие на СУК в администрацията.¹

Добри практики. Постиганията на „другите“ / добри практики. Процесът на непрекъснато структурирано изучаване, документиране, разпространение, трансфер на добри практики следва да се институционализира на всички равнища – МС, централни, регионални, областни, общински администрации; специализирани звена (ИПА и др.). Да се изгради информационна платформа за изучаване, регистриране и обмен на добри практики; да се осигури професионалното ѝ управление като ефективна медия.

Комуникационна програма. Нуждаем се от обхватна, добре структурирана устойчива комуникационна програма (не кампания – ПРОГРАМА), чрез която да се координират и съпосочват усилията.

¹ В контекста на горното предвиденото в „Стратегия за...“, „Пътна карта...“ и „План за действие...“ заслужават пълна подкрепа.

„Глад“ за специализирано знание. Нуждаем се от разнообразни стимули, които създават „глад“ за специализирано знание, „глад“ за качество (добро изпълнение), „глад“ за работещи СУК. В други термини – силна мотивация това, за което говорим, да се случва (съдържателно, а не формално). Съществува ли такъв „глад“ в момента? Как може да се създаде такъв „глад“? Някои идеи:

- **Компетентност за управление на качеството.** Да се формира разумен минимум познание за СУК в администрацията като част от необходимата *компетентност за управление на качеството* за участие в конкурси – за ръководни и експертни позиции в администрацията.
- **Периодичен преглед.** Периодичен преглед / оценка на администрациите въз основа на критериите на СУК + система от стимули за постигнати резултати, напредък, внедрени полезни нововъведения и др.
- **Проследяване и огласяване.** Създаване на „индекси“ за оценка работата на администрациите чрез проследяване мнението на заинтересованите страни и измерване въз основа на система от обективни критерии; проследяване динамиката на „индексите“; огласяване.
- **Устойчивост.** Да се гарантира устойчивост на процесите и „институционална памет“ (надполитическа, надмандатна, надситуационна) – да се създадат институционални механизми за приемственост, надграждане и развитие (независимо от мандатността и промените).
- **„Модул качество“.** В различните типове обучения за администрацията (независимо кой ги провежда) да се вгради „модул качество“ – като рамка от ориентири за добро управление и добро изпълнение. За целта да се показва връзката между конкретното професионално знание и системата от ориентири за добро управление и изпълнение.
- **Репутационен капитал.** Използването на СУК в администрацията да се обвържат с формиране и развитие на репутационен капитал („Добра е онази администрация, която чрез добре действаща СУК постига добри резултати“).
- **Подобряване на планирането.** В съответствие с препоръките на голяма част от осъществените функционални анализи на административните структури, да се засили практиката за планиране и целеполагане чрез ясни критерии с актуални и целеви стойности; същите да са водещи при оценката на постиженията. Налагането на такава практика ще допринесе за изграждане на култура на качеството в администрацията.
- **Проектна подкрепа.** Обосновани проектни схеми в ОПДУ за повишаване на информираността относно СУК; за устойчиво внедряване, ползване и развитие на СУК в администрациите.
- **Развитие на капацитета на САФ ресурсния център в ИПА** за успешно изпълнение на функциите му по информиране, обучения, консултации по внедряване и приложение на европейския модел САФ.

В усилията за реализиране на обоснована държавна политика за добро управление трябва да се обединят усилията на ръководителите и служителите в администрацията; на експертите – вътрешни и външни (национални и международни); на специализираните звена; на заинтересованите групи. Във всяко от посочените направления ключов играч могат / следва да бъдат асоциациите – на общините, на главните секретари на министерства и ведомства, на кметовете, на ръководителите на централни ведомства; други професионални мрежи. Като „заинтересована страна“ те могат да играят ключова роля в описаните процеси.

ОСНОВНИ ИНФОРМАЦИОННИ ИЗТОЧНИЦИ

1. Борисов, Б., Ц. Давидков (2008) От управление на качеството към съвършенство на организациите. С., СУ–Ст. Ф.
2. Експертни оценки на експерти от държавната администрация, консултанти, академични преподаватели.
3. Михова, М. Системи за управление на качеството – <http://kachestvoto.com/>
4. Стратегия за развитие на държавната администрация (2014–2020 г.) www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id...
5. Обобщена информация от анкетно проучване сред 186 административни структури в България
6. Проучване на опит по внедряване и използване на системи за управление на качеството в администрациите на страни – членки на УС.
7. *Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015–2020 г.* – http://saveti.government.bg/web/cc_203/4;jsessionid=8452AFFA1529140B9973E15CACF2F4CA
8. Решение № 16 от 18 януари 2013 г.
9. План за действие за въвеждане, поддържане и развитие на съвременни системи за управление на качеството (приет с Решение на Съвета за административна реформа към МС на 5 март 2015 г.).
10. saveti.government.bg/c/document_library/get_file?p_l_id...
11. ИПА. ОЦЕНКА НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ (2014).
12. <http://www.ipa.government.bg/bg/za-centra> – страница на ИПА с информация за Националния САФ ресурсен център към ИПА
13. Подобряване на управлението на публичните организации чрез европейския модел за качество САФ – Институт по публична администрация, 2014.
14. CAF Resource Centre – <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=69>
15. CAF Users database – <http://caf.eipa.eu/3/108/&for=search>
16. IMPACT OF OPEN GOVERNMENT ON PUBLIC SECTOR MODERNISATION IN EUROPE
17. Фокус групи с експерти и представители на административни структури, проведени във Велико Търново и София
18. Информационна страница по качеството – <http://www.quality.government.bg/>
19. <https://opendata.government.bg>
20. http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF%20Study%202011_Research%20Report_v6.pdf
21. Five Years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity – What Next? A study on the use, the support and the future of the Common Assessment Framework, Executive Summary, Patrick Staes, Nick Thijs, Ann Stoffels and Sven Geldof, EIPA, 2011.

22. Growing Towards Excellence in the European Public Sector. A decade of European collaboration with CAF, Patrick Staes and Nick Thijs (ed.)q 2011 – <http://www.caf-zentrum.at/sites/default/files/documents/caf/CAF-Publication-10%20years%20of%20CAF%20.pdf>
23. Quality Management in Public Administration of the EU Member States. Comparative Analysis – Republic of Slovenia, Ministry of Public Administration, Ljubljana, 2008.
24. ИСО Сертификация – <http://www.iso-certificate.eu/iso-certificate-systems.html>
25. <http://www.aenor.es/aenor/inicio/home/home.asp>
26. <http://www.iso-certificate.eu/iso-certificate-systems.html>
27. <http://caf.eipa.eu/3/108/&for=search>
28. EFQM – <http://www.efqm.org/>
29. <http://www.ipa.government.bg/bg/koncepciya-za-razvitie>



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Провежда обучение за служебно и професионално развитие на служителите от администрацията, конкурси за добри практики, конференции, годишни срещи и други форуми.