



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

МЕТОДИКА ЗА ОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ

Е-УПРАВЛЕНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНО
ОБСЛУЖВАНЕ



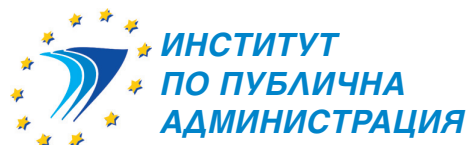
ЕДНА ПОСОКА
МНОГО ВЪЗМОЖНОСТИ



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



МЕТОДИКА ЗА ОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ



Настоящият документ е създаден в рамките на проект „Изграждане на капацитет на ИПА за научни изследвания, обучение и прилагане на иновативни европейски практики в доброто управление“, Договор № С13-22-1/16. 04.2014, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Съдържание

Цел и методика на Насоките	7
Различни мотиви за оценяване на изпълнението: формулиране на целта ..	7
Модул 1: СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ	9
Компонент 1. ФОРМУЛИРАНЕ НА МИСИЯТА	9
Компонент 2: УТВЪРЖДАВАНЕ НА СТАБИЛНИ ОРГАНИЗАЦИОННИ ЦЕННОСТИ	10
Компонент 3: ОРИЕНТИРАНЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ ПРИ ОЦЕНКАТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ	12
Компонент 4: СЪЗДАВАНЕ НА СИЛНА ВИЗИЯ	14
Модул 2. УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО	16
Компонент 5: ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СТРАТЕГИЯТА	16
Стъпка 1: Определяне на точна стратегия с ясни приоритети	16
Стъпка 2: Осигуряване извършването на ефективен анализ на средата	18
Стъпка 3. Създаване на карта на стратегията: подход на причинно-следствената връзка	19
Стъпка 4: Идентифициране и решаване на ключови стратегически въпроси	19
Компонент 6: РАЗПРЕДЕЛЯНЕ НА ЦЕЛИТЕ ПО НИЗХОДЯЩИТЕ УПРАВЛЕНСКИ НИВА	21
Модул 3: ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО	23
Компонент 7. КАК ДА ИЗМЕРИМ И ОЦЕНИМ ИНДИКАТОРИТЕ, РЕЗУЛТАТИТЕ, ВЪЗДЕЙСТВИЯТА, ЕФИКАСНОСТТА, ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА НА РАЗХОДИТЕ	23
Стъпка 1: Определяне на мерки и целеви стойности на изпълнението	23
Стъпка 2: Добиване на яснота за целта и съдържанието на измерването	24
Стъпка 3. Разграничаване на различните мерки за изпълнение	25
Стъпка 4. Формулиране на мерки за различните гледни точки	29
Анализ на риска	33
Стъпка 1. Осигуряване на ефективно управление на риска	33
Компонент 8. ЕФЕКТИВЕН МОНИТОРИНГ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО	35
Стъпка 1. Изясняване на целта и целевата група на мониторинга на изпълнението ..	35
Стъпка 2. Осигуряване на високо качество на събраните данни	36
Стъпка 3. Осъзнаване на риска от деформация на информацията за изпълнението ..	37
Стъпка 4. Изграждане на ефективна система за мониторинг и отчетност	38
Стъпка 5. Осигуряване на ефективен мониторинг на всички нива	38
Стъпка 6. Практиката на държавите членки на ЕС в областта на мониторинга и отчетността на изпълнението	39

Компонент 9: ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО ЗА ПОСТИГАНЕ НА ПОДОБРЕНИЯ	41
Стъпка 1: Разграничаване на различните предназначения на информацията за изпълнението	41
Компонент 10: ОЦЕНКА И МОНИТОРИНГ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО. ПРИМЕРЪТ НА БЕЛГИЙСКАТА ФЕДЕРАЛНА ОБЩЕСТВЕНА СЛУЖБА	42
Стъпка 1: Формулиране на междуинституционално спроазумение на равнище министерство	42
Стъпка 2: Изпълнение и оценка на административния договор	45
Стъпка 3: Изпълнение на ниво отделен служител	45
Компонент 11: ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ПРАКТИЧЕСКИ ОДИТ: ПРИМЕРЪТ НА БЕЛГИЙСКАТА ФЕДЕРАЛНА ОБЩЕСТВЕНА СЛУЖБА	46
Компонент 12: УСВОЯВАНЕ НА УРОЦИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕС	48
Усвояване на урок 1: Запознаване на всички нива със стратегията и включване на нуждите на заинтересованите участници	48
Усвояване на урок 2: Необходимост от по-силен фокус върху резултатите и междусекторните цели	48
Усвояване на урок 3: Прекалено силен акцент върху неща, които лесно се измерват	50
Усвояване на урок 4: Необходимост от ефективен мониторинг на изпълнението и използване на информацията за изпълнението	52
8. Използвани източници	55

Списък на таблиците и графиките

Таблици

Таблица 1: Осем цели на управлението и оценката на изпълнението	8
Таблица 2: Примери: мисии	10
Таблица 3: Пример за обществена организация, основана на ценности, които насърчават ориентацията към потребителите	12
Таблица 4: Пример: визия	14
Таблица 5: Ключови компоненти на стратегията	16
Таблица 6: Примери за стратегически варианти на организационно равнище	20
Таблица 7: Пример: Звена за стратегическо планиране в Литва	21
Таблица 8: Разпределяне по низходящите нива на Споразуменията за предоставяне на обществена услуга (СПОУ)	21
Таблица 9: Пример за разпределяне по низходящите управленски нива	22
Таблица 10: Примерни цели за изпълнение	26
Таблица 11: Примерни цели за резултати	26
Таблица 12: Примери за връзката между изходните продукти и резултатите	27
Таблица 13: Примери за връзката между входящите ресурси и резултатите	27
Таблица 14: Мерки за социална отговорност	27
Таблица 15: Примерни мерки за социална отговорност	28
Таблица 16: Примерни резултати (продукти)	29
Таблица 17: Мерки за съобразяване на гледната точка на клиентите	29
Таблица 18: Пример за мерки съобразно гледната точка на клиентите	30
Таблица 19: Мерки за съобразяване на гледната точка на служителите	30
Таблица 20: Пример за мерки съобразно гледната точка на служителите	30
Таблица 21: Обобщени коефициенти	31
Таблица 22: Пример 1 за добри показатели за изпълнение	31
Таблица 23: Пример 1 за добри показатели за изпълнение	32
Таблица 24: Пример 2 за добри показатели за изпълнение	32
Таблица 25: Видове риск	34
Таблица 26: Пример 1: Въвеждане на нова оценка на персонала Важни елементи на ефективния мониторинг	35 36
Таблица 27: Събиране на данни и цел на оценката на изпълнението	36
Таблица 28: Пример за неправилно тълкуване	37
Таблица 29: Примери за агрегиране или дезагрегиране	38
Таблица 30: Вдъхновяваща практика: Вътрешни диалози по изпълнението в Швеция	40
Таблица 31: Елементи на административния договор	44
Таблица 32: Въпроси, които трябва да бъдат включени в годишните одитни доклади на ръководителите	47
Таблица 33: Важни изисквания за успешни зададени цели, основани на резултати	49
Таблица 34: Примери: Фактори за успех на споделени цели на междусекторните политики	50
Таблица 35: Пример: Мултиплициране на показателите в Обединеното кралство (разпространение)	50

Таблица 36: Свърхпредставеност в Британската национална здравна служба	51
Таблица 37: Недалновидност	51
Таблица 38: Примери за записване на измерването	51
Таблица 39: Случаят с изпълнението на холандската полиция	52
Таблица 40: Мониторинг на изпълнението	54

Графики

Графика 1: Определяне на стратегията	16
Графика 2: Картографиране на процеса на формулиране на стратегията	18
Графика 3: Създаване на карта на стратегията	19
Графика 4: SMART цели	24
Графика 5: Мерки за изпълнение	25
Графика 6: Критерии за качество при измерването на изпълнението	32
Графика 7: Анализ на риска	33

Цел и методика на Насоките

Целта на насоките е да осигурят на читателя практически инструмент за определяне, измерване, оценка и наблюдение на институционалното изпълнение в публичния сектор. Съдържанието им е насочено предимно към административните ръководители (например генерални директори и директори) в министерства и агенции, които отговарят за въвеждането на стратегическо управление и управление на изпълнението. Насоките се концентрират по-специално върху изпълнението на ключовите елементи от управлението на изпълнението и различните стъпки, чрез които една обществена организация извършва оценка на изпълнението. Основните елементи на оценката на институционалното изпълнение, а именно формулирането на мисията, ценностите и визията, определянето на стратегията, измерването и мониторинга на изпълнението, са анализирани с помощта на конкретни примери.

Насоките са структурирани в три модула, които поетапно илюстрират дванадесетте основни компоненти, необходими за въвеждането на функционираща система за управление и оценка на изпълнението.

В Насоките са представени опит, поуки, добри и лоши практики от европейски държави като Обединеното кралство, Швеция и Финландия, които имат дългогодишен опит в областта на системите за оценка на изпълнението и използват съвременни модели. Предоставени са също най-нови примери от литературата.

Различни мотиви за оценяване на изпълнението: формулиране на целта

Оценката на изпълнението не е самоцел. Преди да въведат инструменти като мисия, визия, стратегия, цели и показатели, организациите от публичния сектор трябва да бъдат наясно с целта, както и защо използват оценка на изпълнението. Съществуват различни възможни причини за това: изпълнението може да се измерва, за да се установи онова, което работи и онова, което не работи. В този случай обосновката за това е изучаване на процеса и извличане на поуки. Измерването на изпълнението би могло също да помогне на ръководството за постигане на по-ефективна организация. Обосновката за това е, че в този случай биха могли да се използват данни за управлението и изпълнението, за да се постигне по-оптимално разпределение на ресурсите. Накрая, оценката би могла да се използва за повишаване на отчетността на публичните организации за тяхното изпълнение.¹

Посочените в таблицата на следващата страница цели се споменават най-често в контекста на оценката на изпълнението, като основната цел е подобряване на изпълнението:

Опитът на европейските държави показва, че днес оценката на изпълнението вече не се мотивира само от целта за оценка, контрол и наказание. Причините за въвеждане на оценка на изпълнението вече са „многофункционални“ и включват например отчетност пред парламента (парламентите), високо ниво на прозрачност, по-добър процес на вземане на решения (например при решения свързани с разпределение на бюджета, по-добро изпълнение на правителствените приоритети), определяне на целеви стойности за следващата година, подобряване на вътрешното управление и като цяло подобряване на ефективността и ефикасността.²

¹ Wouter van Dooren, „Показатели за изпълнение: вълк в овча кожа?“ документ, представен на международната конференция „Промяна на образователната подотчетност в Европа“, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 24–25. Juni 2008.

² Административна група по подобряване на управлението, основано на резултатите (IPBM), „Преглед на добри практики на чуждестранни и литовски институции в областта на създаването на системи за наблюдение на изпълнението“, 2010 г., <http://www.lrv.lt/bylos/VORT/Documents/Overview%20of%20the%20best%20practices...pdf>, стр. 27ff.

Таблица 1: Осем цели на управлението и оценката на изпълнението	
Оценка	Колко добре се справя моята организация при изпълнение на своите задачи?
Контрол	Как да съм сигурен, че подчинените ми вършат правилните неща?
Бюджет	Към какви програми, хора или проекти трябва моята организация да насочи публичните средства?
Мотивация	Как мога да мотивирам служителите, средния мениджмънт и заинтересованите страни да направят нещата, необходими за подобряване на изпълнението?
Реклама	Как да убедя политиците, законодателите, заинтересованите страни, журналистите и гражданите, че моята организация изпълнява, добре своите задължения?
Отбелязване	Кои постижения заслужават да бъдат отбелязани като успех?
Подобрение	Какво точно трябва да се прави по различен начин, за да се подобри изпълнението?
Източник: Robert D. Behn, „Защо трябва да се измерва изпълнението? Различните цели изискват различни мерки“, Public Administration Review, септември / октомври 2003 г., том 63, № 5.	

Практиката също показва, че оценката на изпълнението е непрекъснат процес на учене и усъвършенстване с цел формиране на култура на оценка, при която различните стъпки, описани в настоящите насоки, стават част от организационната култура и от ежедневието на процеса на осъществяване на дейността на организацията. Целта на тези насоки е да подпомогнат административните ръководители при внедряването на тази култура в техните организации.

МОДУЛ 1: СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ

Компонент 1. ФОРМУЛИРАНЕ НА МИСИЯТА

Определение

Мисията определя основната цел на организацията, нейната „raison d'être“ (причина да съществува), защо тя съществува. Мисията следва да описва по какъв начин организацията служи на обществения интерес и да дава отговор на следните въпроси: Защо съществува организацията? На кого служи тя?

Конкретно при обществения сектор мисията трябва да създава усещането, че ние допринасяме за нещо отвъд самата организация, правим нещо ценно за обществото, а не чакаме само заплатата в края на месеца.

За разлика от стратегията и целите, които са достижими във времето, мисията никога не може да бъде напълно изпълнена. Тя служи като пътеводна светлина за вашата работа, следвана постоянно, но никога не може да бъде постигната. Считайте мисията си за компас, по който ръководите вашата организация. И точно както компасът може да ви отведе на безопасно място, когато се изгубите на непознат терен, така и мисията може да служи като пътеводител във време на организационна несигурност.

Добре формулираната мисия:

1. *Е проста и ясна*

Пример: да помагаме на възрастните хора

2. *Не е прекалено ограничителна*

Пример: „Предоставяне на психотерапевтични консултации на младежи на възраст от 13 до 18 години“

По-добре: „Подобряване на психичното здраве на младежи в затруднено положение.“

3. *Вдъхновява за промяна*

Мисията ви не се променя, но следва да вдъхновява за по-голяма промяна във вашата организация. Например за обществена организация, която се бори срещу употребата на наркотици: „да помогнем на децата и тийнейджърите да се откажат от злоупотребата с наркотични вещества като повлияем на отношенията и възприятията чрез убедителна информация“.

4. *Е дългосрочна по характер*

Мисията се формулира за период от сто или повече години.

Пример: мисията на службата „Вътрешни приходи“ е „да предоставя на данкоплатците висококачествена услуга като им помага да разберат и изпълнят своите данъчни задължения и като прилага данъчните закони почтено и еднакво за всички.“

5. *Е лесна за разбиране и обяснение*

Без жаргон или модерни думи. Мисията ви трябва да бъде написана на обикновен език, лесно разбираем за всички.

Кой формулира мисията?

Мисията изисква мислене на високо равнище (на ниво ръководство), за да бъдат обхванати всички аспекти валидни за организацията. В същото време, колкото се може повече хора от всички нива следва да бъдат включени в проекта за формулирана на мисията. Мисията е гръбнакът на организацията и трябва да се възприема от служителите. Без участието им в процеса на разработване, последващата им ангажираност ще бъде трудна, ако не и невъзможна.

Ако вече има формулирана мисия

Формулираната мисия трябва да се оцени в контекста на представените по-горе характеристики. Могат да бъдат зададени някои допълнителни въпроси:

- Ако мисията идва директно от правен текст, достатъчно ясна ли е тя за гражданите? (вж. изискване 1 по-горе)
- Актуална ли е мисията?
- Подходяща ли е мисията за нашите граждани/клиенти?
- Кого обслужваме? Следва ли да преформулираме мисията, за да отразява по-точно нуждите на настоящите ни потребители?

Таблица 2: Примери: мисии
Мисия на служба за вътрешни приходи
Да предоставя на данкоплатците висококачествена услуга като им помага да разберат и изпълнят своите данъчни задължения и като прилага данъчните закони почтено и еднакво за всички.
Мисия на полицейско управление
Да подобрява живота на хората като работи с всички граждани за запазване на живота, защита на човешките права, защита на собствеността и насърчаване на индивидуалната отговорност и взаимността.

Компонент 2: УТВЪРЖДАВАНЕ НА СТАБИЛНИ ОРГАНИЗАЦИОННИ ЦЕННОСТИ

Определение

Ценностите са вечни принципи, които ръководят дадена организация. Те представляват убежденията в организацията, които намират изражение в ежедневно поведение на служителите. Ценностите на организацията действат като мярка за това какво трябва да бъде поведението на всички във време на благоденствие или по време на криза.

Няма набор от ценности който да е универсално добър или лош. Всяка организация трябва да открие своите собствени основополагащи ценности, които отразяват нейната същност. За да не се бъркат с практиката на организацията, броят им следва да бъде ограничен. Практиките, процесите и стратегиите следва да се приспособяват към промените в средата, докато ценностите устояват на времето и са постоянен източник на сила и мъдрост.

Много често, ценностите са най-важната отправна точка за вземане на решение.

Внимание

Изключително важно е ръководителите да имат последователно поведение, което съответства на заявените ценности, за да не бъдат обвинени в двуличие. Освен това има доказателства, че не само действията на ръководителите са от значение, но решаваща роля има начинът, по който тези действия се възприемат от служителите. Следователно е много важно всички ръководители да осигурят добро разбиране на ценностите от всички (от ръководителите средното управленско ниво до последния служител). И преди всичко тези ценности трябва да намират отражение в думите и действията на ръководителите. Те трябва да осигуряват насоки при обръкващи ситуации и дори при кризи.

Ценностите на организацията трябва преди всичко да бъдат автентични и съответстващи на нейните цели, а не просто формални пожелания. При частния сектор тези ценности дори могат да поставят организацията в неизгодно положение спрямо конкурентите ѝ. Например архитектурна фирма, която отказва да построи обществени жилища, които не съответстват на минималните стандарти за качество на живот на наемателите.

Определяне на ценности

Ако ценностите не са формулирани ясно, ръководителите следва да включат служителите в определянето на текущите ценности на организацията, както и на желаните ценности на индивидуално и организационно ниво. От основно значение е ценностите да подпомагат постигането на мисията на организацията.

Ако въпросът продължава да бъде твърде абстрактен, може да е полезно да се обърне подходът и да се зададат следните въпроси:

- Кой капан или критични инциденти трябва да избегна на всяка цена, за да реализирам мисията по най-добрия начин?
- Какви са рисковете да не постигна целите си?
- Какви са възможните грешки? Към кои ценности трябва да се обърна, за да ги поправам?
- Какви са основните ценности, които ви вдъхновяват по време на работа и които бихте искали да запазите, дори ако те не са възнаградени?

Групи често срещани ценности в общественния сектор

В общественния сектор и системата на държавното управление могат да бъдат открити четири категории общи основополагащи ценности:

Демократични ценности

- Спазване на Конституцията и върховенството на закона;
- Отчетност;
- Лоялност, политическа неутралност, прозрачност на решенията, обществен интерес, общо благо

Ценности, отнасящи се до личността

- Съпричастност, състрадание, като от първостепенно значение е признаването на достойнството, присъщо на всеки човек;
- Цивилизованост, любезност, почтеност, човечност, като от изключителна важност е всеки да бъде третиран по справедлив начин;
- Толерантност, откритост, които позволяват да се радваме на разнообразието в обществото;
- Солидарност, участие, които насърчават колективните ползи;
- Искреност, умереност, причината, която гарантира съгласие, отстъпчивост;
- И накрая необходимата смелост за посрещането на някои събития.

Професионални ценности

- Високи постижения, ефикасност и икономичност;
- Поставяне на клиентите на преден план;
- Желание за постигане на положителна промяна в живота на другите,
- Желание за проява на творчество и намиране на начини за усъвършенстване на направеното, за балансиране на многокомпонентността, за действие в дух, способстващ за иновации и инициативност;
- Зачитане на принципите на заслуги;
- Готовност за възприемане на нещата от безпристрастна, неутрална и обективна гледна точка, която трябва да се проявява в процеса на вземане на решения;
- Сътрудничество и работа в екип.

Всички тези професионални ценности могат да бъдат осъществени само в условията на право на глас и истина

Морални ценности

- Честност, безпристрастност, почтеност и безупречност;
- Предимства на грижата за общото благо пред личностното благодетелстване;
- Администриране на публичните средства по предназначение;
- Зачитане на конфиденциалността на информацията;
- Решимост за подобряване на функционирането на системата и готовност за работа чрез системата за борба с всяка несправедливост в нашите правила и практики.

Таблица 3: Пример за обществена организация, основана на ценности, които насърчават ориентацията към потребителите

Служителите имат открито и грижовно отношение към гражданите/бизнеса и другите заинтересовани страни. Клиентите могат лесно да влиза в контакт и да общуват безпроблемно със служителите. Взаимоотношенията със заинтересованите страни се основават на взаимно уважение и признателност. Споразуменията и обещанията се спазват. Съобразяват се всички интереси. Всички тези аспекти пораждат взаимоотношения на доверие.

Източник: Общност по практическото прилагане на управление, основано на резултатите „Справочник за управлението, основано на резултатите, в европейските структурни фондове“, Брюксел, 2013 г., стр. 83

Компонент 3: ОРИЕНТИРАНЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ ПРИ ОЦЕНКАТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ

Ефективно включване на нуждите и компетентностите на заинтересованите участници

Включването на заинтересованите участници е от решаващо значение, от една страна, за да се знаят техните нужди, а от друга страна, за да се ползват техните експертни знания и компетентности. Поради това следва да се извършва редовен преглед с тяхно участие, за да се наблюдават техните променящи се нужди и очаквания и тяхната удовлетвореност. Качеството на тази информация и системният анализ на обратната информация от заинтересованите участници е предпоставка за качеството на планираните резултати.

Кои са заинтересованите страни?

Трябва да се прави разлика между вътрешни (политически и административни ръководители, служители) и външни заинтересовани страни (граждани/бизнес, партньори). Първата стъпка е да се определят заинтересованите участници и да се подредят по приоритет според значението на тяхната връзка с организацията. Резултатите от това идентифициране трябва да бъде съобщено на цялата организация.

След това информация за заинтересованите страни и техните нужди, очаквания и удовлетвореност ще се събира системно и ще се анализира и преразглежда.

→ Нуждите на заинтересованите страни ще бъдат съобразени по балансиран начин.

1. Политическите ръководители

Политическите ръководители са най-силната заинтересована страна. Те оказват решаващо влияние върху съдържанието на стратегията на организацията.

2. Административните ръководители

Административните ръководители помагат на политическите ръководители при формулирането на стратегията. Важно е по-специално включването на ръководителите от средното управленско ниво, за да се гарантира ефективно изпълнение на стратегията, както и ангажираност на служителите.

3. Гражданите/потребителите

Гражданите/потребителите играят все по-голяма роля като ключови партньори в общественения сектор. Във все по-голям брой европейски държави те участват в разработването, вземането на решения и дори в изготвянето и оценката.

4. Служителите

Включването на персонала в планирането на стратегията е необходимо за осигуряване на ефективна поддръжка, ангажираност и реална заинтересованост. Ангажираният и удовлетворен служител е най-добрата гаранция за ефективното изпълнение на стратегията на

организацията. Организацията управлява, развива и използва компетентностите и пълния потенциал на хората си на индивидуално ниво и на ниво организация в подкрепа на своята стратегия и планиране за ефективното функциониране на своите процеси.

5. Партньорите

Партньорите насърчават вътрешния фокус на организацията и внасят необходимите експертни знания и възможности. Изграждането на ключови партньорства, например с частни доставчици на услуги или други обществени организации е важен ресурс. Затова организациите трябва ясно да определят кои са техните партньори. Тези партньорства могат да бъдат от различен характер: доставчици на услуги и продукти, възлагане на услуги на външни изпълнители, тясно партньорство за постигането на общи цели и др.

Как да включим заинтересованите участници в процеса на стратегическо планиране?

Инструменти и мерки за включване на гражданите / потребителите:

- Насърчаване гражданите/потребителите да се организират, да изразят своите нужди и изисквания, подкрепа на партньорства с гражданите, представителни групи от граждани и организации на гражданското общество.
- Насърчаване включването на гражданите/потребителите и техни представители в консултациите и активно участие в процеса на вземане на решения в организацията (съвместно разработване и съвместно вземане на решения) например чрез групи за консултации, изследвания, проучвания на общественото мнение и групи за качество.
- Определяне на рамката за активно събиране на идеи, предложения и оплаквания от гражданите/потребителите, събирането им чрез подходящи средства (например изследвания, групи за консултации, въпросници, кутии за жалби, проучвания на общественото мнение и др.).
- Анализ и използване на тази информация, разпространение на резултатите.
- Осигуряване на актуална информация за развитието на индивидуалното и социалното поведение на гражданите/потребителите с оглед избягване на провеждането на ненужни консултации по въпроси, които вече не са актуални или предоставянето на остарели услуги.

Инструменти и мерки за включване на служителите:

- Уважение и честност, открит диалог, овластяване, грижа, възнаграждаване и признание.
- Безопасна и здравословна среда.
- Официални форуми (например консултативни комитети, ежедневен диалог по идеи за подобрения).
- Проучване на удовлетвореността, оценки на ръководството, проучвания на ангажираността на персонала, цялостно насърчаване на обратната връзка с персонала.

Инструменти и мерки за включване на партньорите:

- Изготвяне и управление на подходящи споразумения на партньорства със съобразяване на различните аспекти на социалната отговорност, например социалноикономическото и екологичното въздействие на предоставяните продукти и услуги.
- Насърчаване и организиране на партньорства по конкретни задачи и разработване и изпълнение на съвместни проекти с други обществени организации от същия обществен сектор/сфера на действие, както и на различни институционални нива. Определянето на отговорностите на всеки партньор при управлението на партньорствата включва механизми за контрол, както и оценка и преразглеждане.
- Обмен на добри практики с партньорите и използване на обучение за възприемане на добрия опит и приложен бенчмарк (сравнителен анализ).
- Избор на социално отговорни доставчици в контекста на обществените поръчки.

Важната роля на социалната отговорност

Стратегическите цели следва да бъдат проверявани от гледна точка на социалната отговорност с цел избягване на нежелани последствия. Социалната отговорност следва да бъде неразделна част от стратегията на организацията. Това означава, че обществените организации следва да допринасят за устойчивото развитие в областта на икономиката, обществото и околната среда и да полагат грижи за включването на тези аспекти в правителствените стратегии.

Примери за включване на заинтересованите страни от ЕС-28

Стратегическото планиране в институции на страни от ЕС показва, че се полагат усилия за отчитане приноса на основните заинтересованите страни. По този начин вероятността от постигане на ангажираност, успешното изпълнение и поддръжка за стратегията е много по-голяма.

Компонент 4: СЪЗДАВАНЕ НА СИЛНА ВИЗИЯ

Определение

Човешката история често е била белязана от събития, променили начина, по който мислим, действваме и живеем. Понякога това са моменти, в които важни личности са споделили своята визия.

Таблица 4: Пример: визия

Обама през 2009 г.:

„Ще построим пътища и мостове, нова електрическа и дигитална мрежа, които да хранят нашата търговия и да ни свързват. Ще върнем науката на заслуженото ѝ място и ще използваме технологичните чудеса, за да повишим качеството на здравеопазването, както и да намалим неговата цена. Ще впрегнем слънцето, и вятъра, и земята, за да задвижват колите и заводите ни.

Като ръководител ти не си отговорен за вдъхновяването на милиони хора, но имаш задължението да помогнеш на себе си и на своите служители да придадете смисъл на своя труд и да бъдете призвани да извършите велики неща.“

Визията дава словесна картина на това, което организацията има намерение да постигне в близкото бъдеще, през следващите 5, 10 или 15 години. Докато мисията често е абстрактна, визията следва да съдържа конкретен образ на желаното състояние и да бъде основата за формулирането на стратегии и цели.

Формулировката трябва да е опростена, без да оставя място за съмнение, а целите и задачите трябва да могат лесно да бъдат изведени от нея и да са обвързани със срокове.

Визията е отражение на мисията в конкретни и разбираеми резултати. Тя насочва разпределението на времето, енергията и ресурсите.

Визията определя:

- (обхвата) диапазона от дейности,
- как ще бъде възприемана организацията от нейните заинтересовани страни (властите, гражданите / клиентите и персонала),
- областите на ръководство или тяхната отличителна компетентност
- силните ценности.

Най-ключовият от компонентите мисия, ценности, визия и стратегия е визията. Без ясна и завладяваща визия, която да ръководи действията на всички служители, съществува риск от управление, което няма посока и не може да извлече предимство от изпълнението на каквато и да е стратегия независимо от нейното качество.

Когато формулираме визия, трябва да гарантираме, че са отчетени нуждите на всички заинтересовани страни.

Добре формулираната визия:

1. **е кратка:**
2. **отговаря на очакванията на всички заинтересовани страни**
3. **съответства на мисията и ценностите**
4. **може да бъде проверена**

Избягвайте прекалено общи и масово използвани формулировки като: „е международен еталон или на върха като качество...“, защото как може да се провери дали това е постигнато? **е изпълнима и следва да е здраво стъпила върху действителността**

6. **трябва да вдъхновява**
7. **трябва да допринася за равновесие между външните и вътрешните компоненти**

Външните елементи на визията следва да определят как ще създадете по-добър свят благодарение на резултата от вашите действия.

Пример от център за социално подпомагане: „**Всеки, който няма средства, може да получи подслон и храна**“.

Вътрешните компоненти на визията описват как организацията иска да изглежда, когато са налице всички елементи, необходими за постигането на външната визия: наемането на персонал, продуктовия микс, партньорствата и технологията могат да бъдат включени във вътрешните елементи.

Пример: „**В нашата страна всеки, който няма средства, може да получи подслон и храна благодарение на подпомагането и факта, че ще получи средства, храна и жилище, осигурени от всеки град**“

Ползи от визията

- **Дава насоки** на всички заинтересовани участници как ще изглежда бъдещето и какво е необходимо за постигането на успех
- **Създава положително напрежение** между „това, което е“ и „това, което следва да бъде“.
- **Допълва лидерството** и може да овласти хората да вземат решения в съответствие с най-добрите намерения на организацията.
- **Насърчава дискусията и обмена** и следва да улеснява взаимодействието и сътрудничеството и да избягва насърчаването на сценарии от вида „колкото повече печели единият, толкова повече губи другият“ („win-lose“).
- **Подходяща за всички „сетива“**

Добре формулираната визия се възприема и харесва на всички нива на сетивност. Буквално можете да видите, почувствате и чуete бъдещето. Ето защо езикът на формулировката ѝ е толкова важен.

Примери за визия на организации от публичния сектор:

Полиция¹: До 2020 година нашата полицейска служба ще бъде в челните редици на съвременната полицейска работа, основа на разрешаването на проблеми, чрез тясно сътрудничество с нашите партньори, в отговор на реалните нужди на общностите на които служим.

Отдел Образование: Нашата визия е през следващите пет години да увеличим броя на училищата оборудвани с модерни технологии и да насърчаваме иновациите чрез въвеждане на интерактивни обучителни методи. Образователния процес ще бъде стимулиран чрез компютърен софтуер и образователни игри, които ще позволят на учащите се да се развиват с различно темпо според индивидуалните си възможности

¹ Този пример е вдъхновен от Bernard Marr, „Управление и осъществяване на изпълнението“, Macmillan 2009, стр. 22

МОДУЛ 2. УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Компонент 5: ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СТРАТЕГИЯТА



Графика 1: Определяне на стратегията

Стъпка 1: Определяне на точна стратегия с ясни приоритети

Определение

Стратегията представлява приоритетите, определени от организацията съобразно нейната среда и преследването на нейната мисия и визия, въз основа на публичните политики, целите и нуждите на заинтересованите страни. Стратегията трябва да бъде ясна за вътрешните (служителите) и външните (гражданите/потребителите) заинтересовани страни. Определянето на стратегическите цели включва вземане на решения, определяне на приоритети, основани на публичните политики и цели и нуждите на другите заинтересовани страни, съобразявано с наличните ресурси. Определя непосредствените резултати (продуктите и услугите) и ефекта (въздействието), които се желае да бъдат постигнати, като се отчитат съответните критични фактори за успех.

Критично важно е да се определи какво не трябва да се прави. Не трябва да се допуска риска от разпиляване на усилията.

Изпълнението на мисията и визията на обществената организация изискват да се определи „пътят напред“, който организацията иска да следва, целите, които тя иска да постигне и начинът, по който иска да измерва напредъка. За това се изисква ясна стратегия.

Таблица 5: Ключови компоненти на стратегията

1. Основните стратегически цели отразяват мисията на организацията и нейната воля за подобрене, отчитайки нуждите на заинтересованите страни и отделните компоненти на заобикалящата среда;
2. Конкретни инициативи, насочени към подобряване функционирането на организацията и/или начина, по който служи на гражданите;
3. Начинът, по който да се измерва постигането на стратегическата цел, чрез показателите за крайния резултат (продукт/услуга) и ефекта (въздействието).

Стратегическите въпроси могат да бъдат определени като основополагащи политически въпроси или критични предизвикателства, които засягат

- мисията и целите на организацията;
- нивото на предоставяне на услуги;
- гражданите/потребители;
- финансирането;
- организацията;
- или управлението¹ на организацията

Важно е стратегическите варианти да се формулират като предизвикателство, пред което организацията трябва да се изправи.

Защо се нуждаем от стратегия?

Докато мисията, ценностите и визията се занимават с въпросите „Защо?“ и „Кой?“, стратегията разглежда въпроса „Как?“. Добре проектираната и изготвена стратегия осигурява конкретни приоритети, които ще се възползват от ресурсите и ще фокусират енергията.

Ползи от стратегията

- **Насърчава мисленето и стратегическите действия:** мобилизира енергията на всички служители и я насочва към това, което е наистина важно за организацията, вместо да позволи разпиляването ѝ в подробностите.
- **Подобрява процеса на вземане на решения:** решенията се вземат с оглед на стратегията или в зависимост от неотложността им.
- **Подобрява изпълнението:** стратегическата насока гарантира, че организацията се концентрира върху целите, които трябва да бъдат постигнати. Ако към това се добавят процеси, които са в хармония със стратегията, ако има съгласувано разпределение на ресурсите и управление на изпълнението, със сигурност ще постигнем подобрение.

Задействане на успешен процес на стратегическо планиране

1. Оценка на ефективността на текущото стратегическо планиране.

Отговорете на въпроса дали стратегията:

- отразява нуждите на нашите граждани/потребители?
- отразява спазването на публичните политики?
- съобразява се с нуждите на служителите?
- посочва полезните партньорства?
- интегрира вътрешните мерки за подобрения?
- съобразява заплахите и възможностите на средата: политически, икономически, социални, технологични, екологични и правни?
- води до точна представа за нашите бъдещи организационни приоритети?
- действа като обединителна сила за цялата организация: за служителите и ръководителите?
- позволява измерване на напредъка чрез показатели за резултати и въздействия?
- позволява да подобрим нашата оперативна ефективност?

Полученият резултат ще е първият признак за необходимостта от преразглеждане на текущото стратегическо планиране. Позициите със слаби отговори ще бъдат подобрени в хода на текущия процес на стратегическо планиране.

2. Изберете позициите, които да подобрите, като подберете подходящия инструмент от описаните по-долу или започнете отново процес по цялостно формулиране на стратегията.

¹ John M. Bryson, „Стратегическо планиране за обществени организации и организации с нестопанска цел“, Сан Франциско, 1995 г.

Стъпка 2: Осигуряване извършването на ефективен анализ на средата

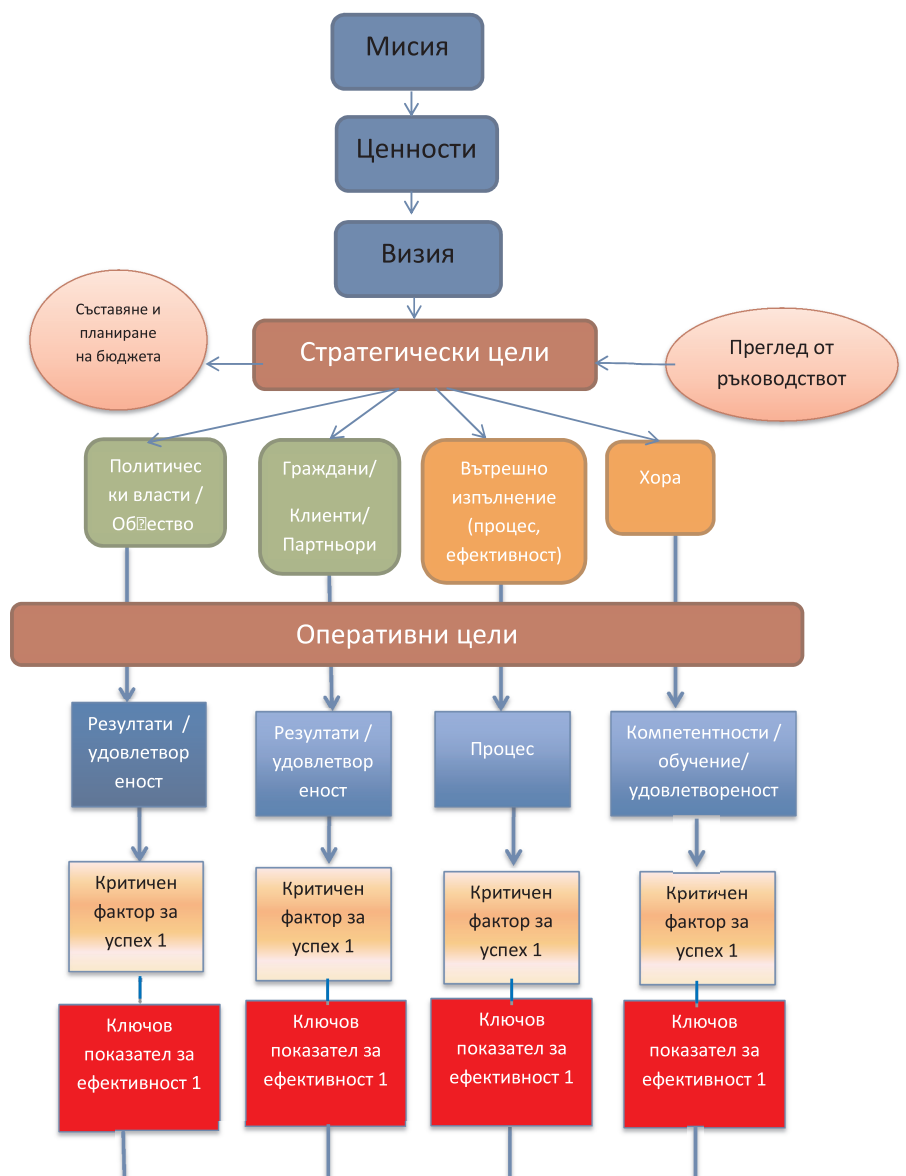
Анализ на средата

Стратегиите възникват от задълбочено разбиране за мястото на вашата организация в нейната настояща и очаквана вътрешна и външна оперативна среда. Ето защо е необходимо да се анализира вътрешната и външната среда на организацията.

Полезни инструменти в този контекст са следните:

1. SWOT анализ

SWOT анализът (силни страни – слаби страни – възможности – заплахи) е съчетание от анализите на външната и вътрешната среда. Целта му е в стратегията да бъдат отчетени както вътрешните, така и външните фактори, като се засили максимално потенциалът на силните страни и възможностите и се намали до минимум въздействието на слабите страни и заплахите.



Графика 2. Картографиране на процеса на формулиране на стратегията

2. Обща рамка за оценка (ОРО)

ОРО цели задълбочен анализ на функционирането на вътрешната среда. Тя идентифицира силните страни и областите, които се нуждаят от подобрене, в организацията, като се позовава на 9 критерия:

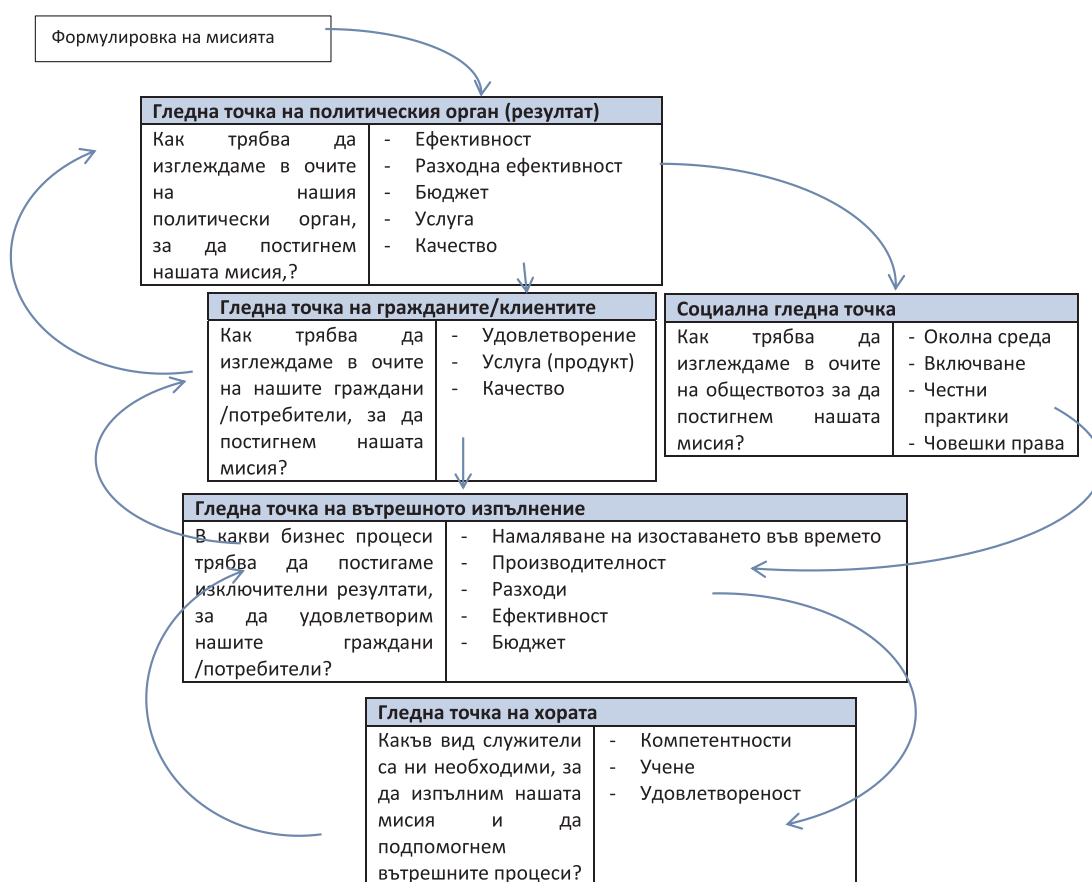
- 5 благоприятни фактора: ръководство, стратегия и планиране, човешки ресурс, партньорства и ресурси, процеси;
- 4 резултата ориентирани към: гражданите/потребителите, служителите, обществото и ключови резултати за изпълнението.

3. PESTEL анализ

Pestel моделът може да бъде определен като изследване на заобикалящите фактори на организацията (политически, икономически, социологически, технологични, екологични и правни). Той добавя стойност с това, че насърчава подробното изследване на външната среда, в която функционира организацията.

Стъпка 3. Създаване на карта на стратегията: подход на причинно-следствената връзка

Като започнем от резултатите, които имат силна връзка с мисията, можем да разклоним различните стъпки, както е показано по-долу. В този контекст е полезно да се обмисли логическият подход между различните видове цели и да се следва пътеката на причинно-следствената връзка.



Графика 3: Създаване на карта на стратегията

Стъпка 4: Идентифициране и решаване на ключови стратегически въпроси

Етап 1: Събиране на всички съответни документи, свързани с процеса на стратегическо планиране

Цялата събрана информация, отнасяща се за заинтересованите страни, вътрешната и външната среда, силните и слабите страни, възможностите и заплахите, трябва да бъде свързана с мисията и визията с ценностите.

Етап 2: Разграничаване на истински стратегическите варианти от оперативните

Стратегически са проблемите, които:

- са включени в дневния ред на избраните длъжностни лица и лидери;
- са дългосрочни по характер;
- засягат цялата организация;
- имат значителни финансови последици;
- може да изискват справяне с нови програми или услуги;
- може да включват допълнителен човешки ресурси.

Таблица 6: Примери за стратегически варианти на организационно равнище

Да станем по-ориентирана към потребителя организация
По-силно съсредоточаване върху компетентността на служителите
Справяне със съкращенията на бюджета в резултат на икономическото положение
Засилване ангажираността на организацията с общността
Максимално увеличаване на възможностите за намиране на работа (агенция по заетостта)
Защита на гражданите от епидемии

Етап 3: Как да изберем стратегическите варианти?

Препоръчително е да се организира мозъчна атака с екипа по „стратегическо планиране“, която да включва следните дейности:

- Събиране на идентифицираните стратегически варианти;
- Поставяне на задача на групата да поясни и класифицира вариантите, за да се гарантира общо разбиране на всички варианти;
- Какви ще бъдат последиците, ако не бъдат разгледани?;

Таблица 7: Пример: Звена за стратегическо планиране в Литва

В Литва звената, които отговарят за стратегическото планиране, играят важна роля на ниво отдел. Тези звена имат персонал от средно четири души, а задачите им включват например изготвяне на доклади за това как техният отдел изпълнява правителствените приоритети, за формулирането и осъществяването на мерки за изпълнение и др. Освен това ако е необходимо те оказват методическа помощ по тези въпроси. Понякога стратегическите и бюджетните звена се намират в едни и същ отдел. Този подход улеснява комуникацията и мониторинга и насърчава хармонизирането на финансовото управление и управлението на изпълнението. Опитът показва, че организациите, които нямат звена за стратегическо планиране, отчитат по-обща проблеми, свързани с мониторинга (например неподходящ бюджет и разпределение на човешките ресурси). Аналогично, тези отдели по-често срещат проблеми, свързани с недостатъчна правна регулация. Литовското правителство има също групи за стратегическо планиране, които се занимават с техническите аспекти от изготвянето на стратегически планове за действие и формулирането на бюджетни програми.
Източник: „Общ преглед на добрите практики на чуждестранни и литовски институции при създаването на системи за мониторинг на изпълнението“, 2010, op.cit.

- Анализ на организацията когато работи на максимума на своите възможности и определяне на факторите, които може да попречат на постиженията ѝ. Тези пречки ще представляват стратегическите варианти, които трябва да бъдат смекчени, за да се постигне желаното състояние.

Етап 4: Формулиране на стратегии

Заклучителният стъпка е формулирането на стратегия, която се отнася пряко до всички въпроси, определени в стъпки 3, 4 и 5 и работи за изпълнението на мисията.

От съществено значение е да се даде отговор на следните пет въпроса за всяка стратегическа възможност:

1. Какви са възможните практически алтернативи за справянето с този въпрос?
2. Какви са потенциалните пречки за осъществяването на тези алтернативи?
3. Какви стъпки следва да се предприемат, за постигането на алтернативите или преодоляването на пречките?
4. Какви основни действия трябва да се предприемат през годината или през следващите 2 години?
5. Какви действия трябва да се предприемат през следващите шест месеца и кои са отговорниците?

За въпроси от три до пет: включете действията от плана за подобряване на ОРО.

Тези въпроси разглеждат практически варианти, формулирани чрез брейнсторминг. Стратегическите варианти могат също така да бъдат групирани по теми (кълстери).

Обществената организация трябва да има стратегически план, който да включва:

- **Позоваване на основната ѝ мисия, която трябва да бъде изпълнена по отношение на продукта и резултата**
- **Стратегически инициативи, свързани със заинтересованите страни: граждани/потребители и обществото**
- **Стратегически инициативи, свързани с вътрешното функциониране на организацията: управление на хората, процесите и ресурсите.**

Компонент 6: РАЗПРЕДЕЛЯНЕ НА ЦЕЛИТЕ ПО НИЗХОДЯЩИТЕ УПРАВЛЕНСКИ НИВА

Стъпка 1: Мерките на различните нива да се фокусират върху постигането на правителствените цели

Определение

За функционирането на обществената организация е от голяма полза, служителите да виждат връзката между това, което правят всеки ден и начина, по който тези действия засягат общите цели. Разпределянето по низходящите нива се отнася до процеса на определяне на оперативните цели, които могат да допринесат за стратегическите цели, на всяко ниво в организацията, чак до отделните физически лица (поток отгоре надолу) и обратно, информацията за постигането на целите трябва да се изкачи нагоре по организационната йерархия от физическите лица до висшето ръководство, за да се оцени изпълнението на стратегията.

Таблица 8: Разпределяне по низходящите нива на Споразуменията за предоставяне на обществена услуга (СПОУ)

В случая с Обединеното кралство това означава, че целите на фокусираното върху по-дългосрочните резултати СПС се трансформират в краткосрочни годишни целеви стойности и че отделите интегрират СПОУ в своите системи за бизнес планиране. Важно е целите за резултати на СПОУ да са свързани със съответните оперативни целеви стойности по ясен и разбираем начин. Отделите в министерствата имат правомощия по преценката и прилагането на целите и целеви стойности. В рамките на всеки отдел, СПОУ се разпределят по низходящите нива до ниво екипи и физически лица. На ниво персонал, държавните служители се подлагат на процес на оценка, за да се хармонизират техните работни цели с целите за изпълнение на организацията. Оделите следва да осигурят постигане на целевите стойности на най-ниското ниво, например чрез насърчаване на реалната заинтересованост на това ниво.

Източник: Geert Bouckaert and John Halligan, „Управление на изпълнението“, Ню Йорк 2008 г., стр. 368

Разпределените по низходящите нива цели осигуряват данни в реално време за вземането на решенията, разпределянето на ресурсите и стратегическото учене. Съответните заинтересовани участници и служители на различните организационни нива следва да са добре информирани за отнасящите се до тях цели и целеви стойности, за да се гарантира ефективното и еднообразно изпълнение на стратегията. Организациите следва да извършват последователен и критичен мониторинг на изпълнението на своята стратегия и планиране,

за да коригират практиките и процесите, когато се налага или да ги актуализират и адаптират, ако е необходимо.

На ниво персонал е важно индивидуалните цели, определени по време на оценката на изпълнението, да бъдат хармонизирани с целите на организацията и звеното.

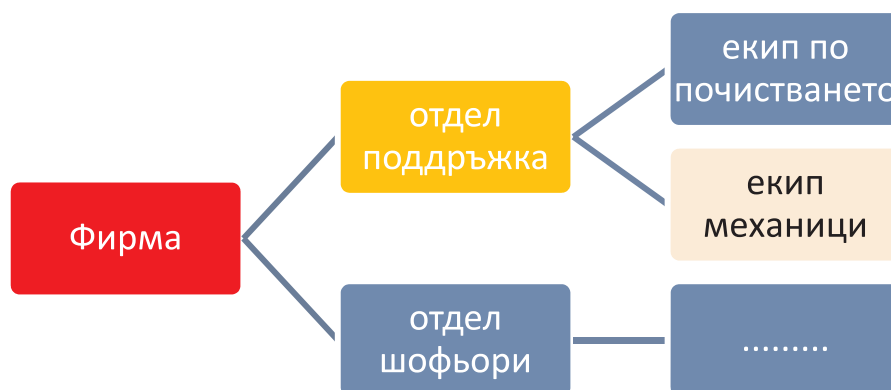
Организацията трябва редовно да извършва мониторинг (вж. следващата глава за повече подробности) на изпълнението на всички нива (отдели, функции, органиграма), като гарантира изпълнението на стратегията.

В търсене на смисъла

Днес повече от всякога хората очакват от своята работа не само фиша за заплатата, те търсят по-висша цел. Това се вижда най-ясно в обществения сектор, където служителите обикновено са анагжирани с мисията и ценностите на организацията. Липсата на хармонизация на личните цели и по-широкообхватните организационни цели засенчва всяка надежда за откриване на истинския смисъл и принос чрез нашата работа.

Пример: Разпределяне по низходящите нива на целите на предприятие за обществен транспорт, като се отчита гледната точка на гражданите/потребителите;

Органиграма на предприятие за обществен транспорт



Стратегическата цел е разбита на по-голям брой оперативни цели, които следват различните нива в организацията.

Таблица 9: Пример за разпределяне по низходящите управленски нива			
Гледната точка на гражданите/потребителите	Цел	Мярка	Целева стойност
Фирма			
	Осигуряване на удобен транспорт	Увеличаване на средния брой пътници, ползващи обществен транспорт	10%
Отдел по поддръжката			
	Осигуряване на безопасен, удобен транспорт	Процент наличен парк	90%
Екип механици			
	Осигуряване на безопасен, удобен транспорт	Процент ремонти на МПС, приключени в срок от 24 часа	75%

Разпределяне на ресурсите

Всяка цел, разпределена по низходящите нива, трябва да бъде оценена по отношение на необходимите ресурси за постигането ѝ. Необходимите ресурси ще бъдат събрани при разработването на общия бюджет на организацията. Бюджетът ще се състои от необходимите ресурси за повтарящите се операции (основната мисия) и стратегическите инициативи.

МОДУЛ 3: ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Компонент 7. КАК ДА ИЗМЕРИМ И ОЦЕНИМ ИНДИКАТОРИТЕ, РЕЗУЛТАТИТЕ, ВЪЗДЕЙСТВИЯТА, ЕФИКАСНОСТТА, ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА НА РАЗХОДИТЕ

Стъпка 1: Определяне на мерки и целеви стойности на изпълнението

Определение

Целите за изпълнение дават ясна посока на стратегическите приоритети, които често са твърде общи. Те трябва да се допълват от мерки за изпълнение. Целите обикновено започват с глагол за действие.

Ефективният метод за генериране на целите на стратегическата карта е да се разгледа всяка гледна точка под формата на въпрос или въпроси. Целите могат да бъдат основани на отговорите.

Въпроси, които помагат за формулирането на целите

Следвайки различните перспективи в картата на стратегията:

Гледна точка на политиците

- Дали повишаваме качеството на живот на обществото чрез нашата мисия?
- Каква е възвращаемостта от инвестицията на нашите действия (например по-добро здравеопазване, ниво на образование, престъпност...)?

Гледна точка на гражданите/потребителите

- Каква е удовлетвореността на нашите граждани/потребители?
- Постигаме ли високи оперативни резултати?
- Какви услуги или продукти искат и очакват от нас нашите потребители?

Социална гледна точка

- Можем ли да намалим потреблението на енергия?
- Обръщаме ли внимание на предоставянето на услуги за всички категории граждани/потребители? (без интернет връзка, хора с увреждания,...)

Вътрешно изпълнение

- Кои процеси трябва да подобрим или да въведем, за да удовлетворим нашите граждани/потребители?
- Как можем да поддържаме сегашното ниво на предоставянето на услугите с оглед на бюджетните ограничения?
- Дали предоставяме нашата услуга на добра цена (ефективност)?

От гледна точка на човешки ресурс

- От какви умения и компетентности се нуждаят нашите служители?
- Какви умения и компетентности ще са им необходими в бъдеще?
- Дали нашите служители имат достъп до необходимата им информация за постигането на резултатите, свързани с потребителите?
- Дали организационният климат благоприятства постигането на успех?

Формулиране на SMART цели

В идеалния случай всяка цел на предприятие, отдел и сектор следва да бъде:

С	КОНКРЕТНИ	точни и достатъчно конкретни, за да не позволяват различни тълкувания
М	ИЗМЕРИМИ	да определят желаното бъдещо състояние в измерими параметри, така че да е възможно да се провери дали целта е била постигната или не
А	ПОСТИЖИМИ	да постигнат повлияване върху поведението на адресатите
Р	РЕАЛИСТИЧНИ	да са амбициозни – различни от сегашното ниво, но и реалистични
Т	ОПРЕДЕЛЕНИ ВЪВ ВРЕМЕТО	(определени във времето): да са свързани с определена дата или период, в рамките на които трябва да бъдат постигнати

Графика 4: SMART цели С – точни и достатъчно конкретни, за да не позволяват различни тълкувания; М – измерими – определят желаното бъдещо състояние в измерими параметри, така че да е възможно да се провери дали целта е била постигната или не; А – постижими – да постигнат повлияване върху поведението на адресатите; Р – реалистична – да са амбициозни – различни от сегашното ниво, но и реалистични; Т – определени във времето – да е свързана с определена дата или период в рамките на които трябва да бъдат постигнати

Критични фактори за успех

Критичните фактори следва да се конкретизират. Това могат да бъдат съществени слабости, проблеми, които трябва да бъдат решени, за да бъдат постигнати целите.

Примери: Своевременно предоставяне на точната информация;

Да се водят много внимателно файловете с данни;

Да се диверсифицира като цяло предоставянето на услугите.

Стъпка 2: Добиване на яснота за целта и съдържанието на измерването

Формулиране на мерки за изпълнение и целеви стойности

Целите за изпълнение трябва да се допълват от мерки за изпълнение и целеви стойности. Добрите мерки за изпълнение следва да улавят същността на целите за изпълнение. Мерките за изпълнение и показателите се използват за оценка на напредъка или постигането на целите. Измерването не се ограничава до техническите аспекти, свързани със събирането на данни и изготвянето на годишни отчети. В основата му е използването на показатели за изпълнение и информация с цел постигане на по-информирано вземане на решения и подобряване на изпълнението.

Защо трябва да измерваме?

- Измерването дава на ръководителите инструмент за оценка на напредъка на организацията: „Това, което се измерва, бива свършено!“
- Ако не измервате резултатите, не можете да различите успеха от неуспеха, а това е важно за коригирането на погрешната посока.
- Измерването може също така да вдъхнови и мотивира служителите, да зададе посоката на организацията и да насърчи хармонизирането от горе до долу.

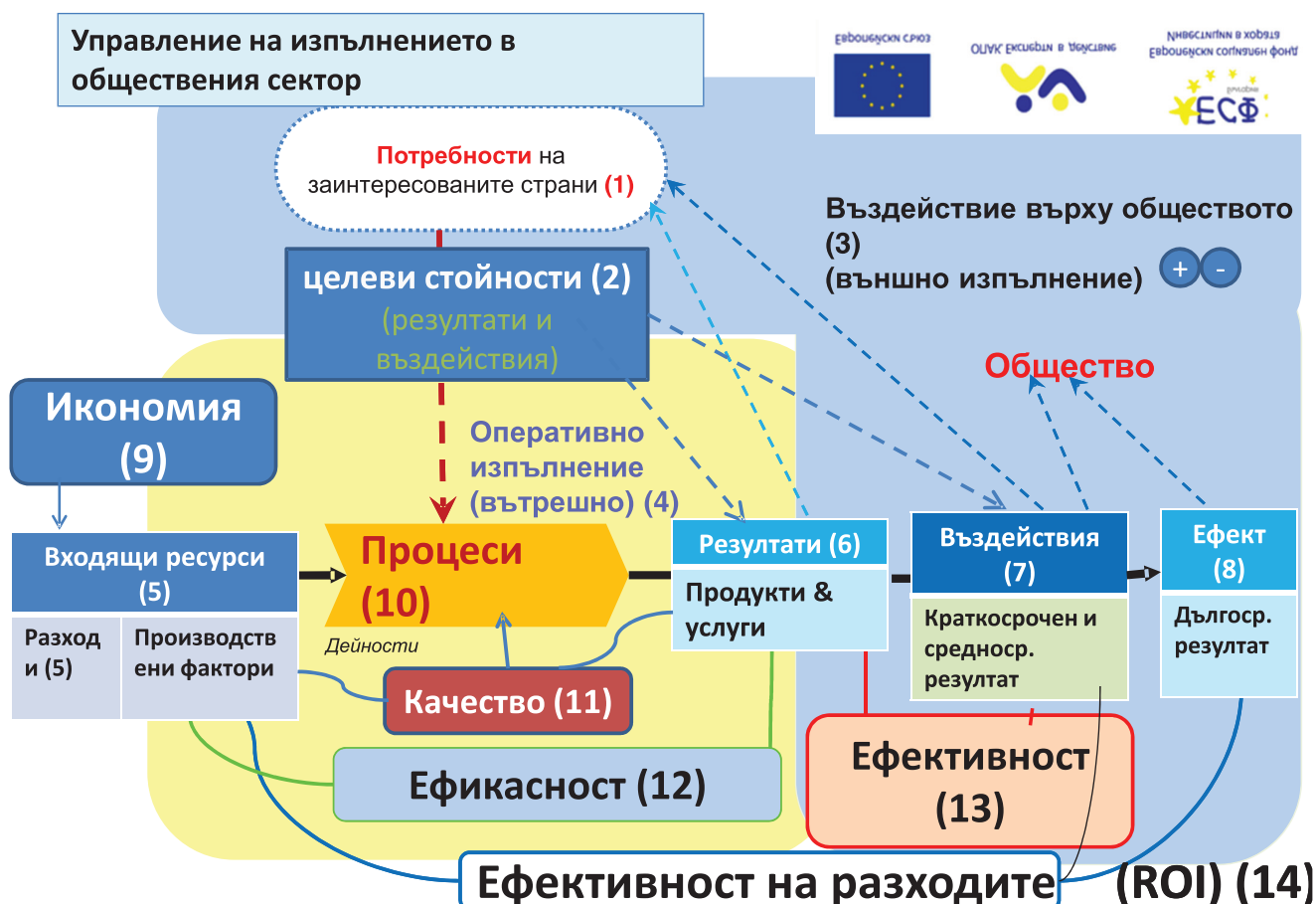
Различни елементи на системата за управление и измерване на изпълнението

Измерването на ефективността на стратегията на организацията е способността да се отговори на очакванията на външните заинтересовани участници в съответствие с мисията и визията на организацията. Резултатите от изпълнението се изразяват като **изходни продукти** (количество и качество на предоставените услуги спрямо стандартите и регулиране-

то) и **резултати** (ефектите от продуктите и услугите, предоставени на обществото и на притежателите на бенефициите).

Свързването на изходните продукти с резултатите винаги е предизвикателство и може да бъде постигнато само чрез учене.

Отправната точка на ориентираното към изпълнение мислене е, че резултатите от операциите в обществената сфера се претеглят и оценяват от гледна точка на получените предимства за обществото и ефикасното използване на ресурсите. Дори когато се генерират желаните ефекти, не могат да бъдат постигнати добри резултати, ако ресурсите се пилеят или се използват неефективно. Съответно за добър резултат не е достатъчна само обикновената производствена ефикасност; качеството на изходните продукти и възможностите на обществената организация за обслужване също трябва да бъдат на приемливо ниво. Следователно наборът от цели и показатели за изпълнение трябва да бъде приспособен към множество различни функции или дейности и да бъде достатъчно всеобхватен, за да дава ясна и точна представа за операциите и изпълнението на публичните администрации



Графика 5: Мерки за изпълнение: Управление на изпълнението на обществените органи: (1) Потребности на заинтересованите страни; (2) Целеви стойности; (3) Въздействие върху обществото (външно изпълнение); (4) Оперативно изпълнение (вътрешно); (9) Икономика; (5) Входящи ресурси – Разходи (5) – Производствени фактори (6); (6) Резултати – продукти и услуги; (7) Въздействия – Краткосрочни и средносрочни резултати; (8) Ефект – Дългосрочен резултат; (10) Процес – дейности; (11) Качество; (12) Ефикасност (производителност) (13) Ефективност; (14) Ефективност на разходите (възвращаемост на инвестициите)

Стъпка 3. Разграничаване на различните мерки за изпълнение

Цели за изпълнение

Целта за изпълнение представлява желания резултат от дадена мярка за изпълнение, включен в целта на мярката. **Целите (2)** се определят спрямо търсенето и нуждите на **заинтересованите участници** (граждани/клиенти) (1) и очакванията на политическия орган.

Целите/целевите стойности са база за оценка, според която да ориентиране нашите действия, решения и разпределението на ресурсите. Целевите стойности са също така мощен комуникационен инструмент, който информира цялата организация за очакваното ниво на изпълнение, необходимо за постигането на успех. В резултат на това те обикновено водят до стремеж за фокусиране върху непрекъснатото подобрене.

Добре формулираните цели за изпълнение са свързани със стратегията и организацията може да влияе върху тях. Те са формулирани по логиката SMART.

Таблица 10: Примерни цели за изпълнение
– Заявката ще бъде удовлетворена в рамките на 15 работни дни. (намалване срока на административната услуга до 15 р. дни);
– Повишаване на удовлетвореността на потребителите така, че мин. 80% от потребителите ще бъдат умерено или изключително доволни от административната услуга.; за три години до 2004 г. ще се намали броят на децата в семейства, в които никой не работи.

Основни критерии за изпълнение

Основните критерии за изпълнение, които се използват за определянето на целите за изпълнение и при отчитането на изпълнението, включват: ефекта за обществото или **външно-то изпълнение (3)** (резултати) на обществената организация и нейното **оперативно изпълнение (4)** (изходни продукти). Разграничаването на резултатите от изходните продукти е едно от ключовите понятия в управлението на изпълнението на обществените организации.

Ефектът за обществото (външно изпълнение)

Целевите стойности за въздействие (7) са резултатът, въздействието на организацията върху обществото и нейните граждани/потребители **в краткосрочен или средносрочен план**. Те често са косвени и поради това понякога са трудни за проверяване. Мерките за входящите материали и изходните продукти показват вложените усилия и ресурси и броя обслужени граждани, но казват малко за това дали тези интервенции имат резултат, въздействие върху целевите групи от населението. Последното зависи от мерките за въздействията (резултатите). Докато мерките за входящите материали и изходните продукти обикновено са фокусирани вътрешно, върху самата услуга, то мерките за резултати отразяват преди всичко проблемите на заинтересованите участници: гражданите / клиентите и обществото.

Ориентираните към резултати мерки предлагат много предимства:

- Фокусирането върху резултатите, а не върху входящите материали или изходните продукти означава насочване на цялата организация към истинските ѝ цели;
- Дават насока за решенията, свързани с разпределението на ресурсите;
- Отчетността се засилва, когато фокусът се измества върху резултатите.

Целевите стойности за **въздействия (7)** насочват определянето на оперативните цели за изпълнение на обществените организации.

Ефектът (8) се отнася до резултатите на организацията в дългосрочен план и е свързан с публичната политика на политическите власти. Тези резултати са извън обхвата на институционалното изпълнение.

Таблица 11: Примерни цели за резултати
– Брой трудоустрояване на завършващите; брой загинали на пътя;
– Успех на фирмите, регистрирали патенти; Функциониране на пазара;
– Предотвратяване на изключването на населението в несигурно положение, удовлетвореност на клиентите, процент на заетост, чувство на населението за сигурност.

Ефективност (13)

Ефективността изразява отношението между **изходните продукти (6)** и **въздействията (7)**. Основополагащият въпрос е: „дали моите изходни продукти, от гледна точка на тяхната адекватност и качество, ми позволяват да постигна моите целеви стойности за въздействията/резултатите?“

Изходен продукт / резултат

Таблица 12: Примери за връзката между изходните продукти и резултатите

- Дали дипломната квалификация (изходен продукт) е достатъчно адекватна, за да насърчи трудовата заетост на завършилите (резултат);
- Дали качеството на контрола по хранителната верига (изходен продукт) е достатъчно, за да се избегне хранително натравяне на гражданите (резултат)

Разходна ефективност или възвращаемост на инвестициите (ROI) (14)

Разходната ефективност или **възвращаемостта на инвестициите (ROI)** описва целите на оперативната политика (тоест целените резултати), до каква степен те могат да бъдат постигнати и с какви разходи. Разходната ефективност не винаги може да бъде лесно измерена. За постигането на определен резултат от една организация често се изисква постигането на паралелни цели от други институции.

Входящи ресурси / резултати

Таблица 13: Примери за връзката между входящите ресурси и резултатите

- Сравнително лесна: разходите за студент с диплома и степен, за да си намери работа; намаляване броя на пострадащите при пътнотранспортни произшествия на по-малко от 250 души до края на 2014.
- По-трудна: избягване на хранително натравяне поради здравния контрол на ресторанта или на обществените водоизточници.
- Много трудна (поради включването на други участници): въздействието на помощите за безработица върху качеството на живот на гражданите: здравеопазване, борба с бедността, намаляване на престъпността...

Колкото повече се отдалечаваме от изходните продукти, толкова сме по-склонни да оценяваме ефективността на публичните политики, които могат да включват няколко обществени организации (федерални обществени служби, частен доставчик на услуги...)

Ефект на социалната отговорност

Таблица 14: Мерки за социална отговорност

Измерване на възприятията Възприятие за качество (последващ показател) „Удовлетворени ли сте...?“	Измерване на изпълнението Произведено качество (изпреварващ показател)
Икономическо въздействие върху обществото на местно, регионално, национално и международно ниво	Брой създадени работни места на местно ниво, брой създадени малки предприятия
Ефект за обществото от устойчивото развитие на местно ниво	Брой обществени поръчки с включени клаузи за опазване на околната среда или справедлива търговия
Ангажираност в местната и международната общност	Брой конференции с „широката общественост“, подкрепа за местни социални и спортни събития, участие в международни конференции
Възприятие за качеството на справяне с екологичните	Степен на съответствие с екологичните стандарти; използване на рециклирани материали, използване на щадящи околната среда видове транспорт
Начин: проучване, панелно проучване	Вътрешни показатели

Както е посочено по-горе в частта за ангажирането на заинтересованите страни и ролята на социалната отговорност:

„Извън основната си мисия обществената организация следва да възприеме отговорно поведение, за да допринесе за устойчивото икономическо, социално и екологично развитие на местната, националната и международната общност. Това може да включва подхода на организацията и нейния принос за качеството на живот, опазването на околната среда, на световните ресурси, равни възможности за заетост, етично поведение, ангажираност с местната общност и принос за местното развитие.“

Таблица 15: Примерни мерки за социална отговорност		
Цел	Показател	Целева стойност
<i>Подобряване на ефекта за обществото от устойчивото развитие на местно ниво</i>	<i>Брой обществени поръчки с включени клаузи за опазване на околната среда или справедлива търговия</i>	<i>Включени клаузи за опазване на околната среда или справедлива търговия в 90% от поканиите за участие в търг</i>
	Сертифициране Emas	Получаване на сертификат Emas следващата година ¹

¹ Някои цели не се нуждаят от по-точни мерки: „Или е свършено, или не е!“.

Нежелани въздействия (3 +/-)

В допълнение към положителното въздействие, което се търси с управлението на изпълнението, необходимо е също така да бъдат разгледани нежеланите въздействия (странични или вредни ефекти). В някои случаи е оправдано задаването на целеви стойности и за нежеланите ефекти, за да бъдат те намалени до минимум.

Примери: въздействие върху околната среда (въглероден отпечатък) на организацията, ефект от по-малкия размер на възстановяване на разходите за здравеопазване върху общественото здраве...

Оперативно изпълнение (вътрешно изпълнение) (4)

Оперативното изпълнение (вътрешно изпълнение) включва целеви стойности, върху които обществената организация може да има непосредствено въздействие чрез собствените си оперативни и управленски практики.

Оперативните целеви стойности показват по какъв начин усилията на организацията допринасят за резултатите. Факторите за оперативното изпълнение могат да бъдат анализирани както следва:

Входящи ресурси (5)

Входящите ресурси представляват общите разходи за операциите на организацията, свързани с **производствените фактори**:

- **Персонал**, който представлява над 70% от необходимите ресурси;
- **Технология**: ИТ...
- **Сгради и активи**

Използването на входящите материали може да бъде организирано, като се спазва „оценка на разходите по дейности“, където **общите разходи (5)** се разбиват по различните изходни продукти.

Икономия (9)

Икономията намалява разходите за входящи ресурси без оглед на количеството или качеството на изходните продукти. Това е един вид „вземане на сляпо решение“, при което бюджетът се намалява например с 2% с надеждата, че изходните продукти и резултати няма да се променят.

Изходни продукти (6)

Изходните продукти са непосредствените резултати, генерирани от организацията. Има разлика между междинни и крайни изходни продукти: първите се отнасят до междинните етапи на работата на организацията, независимо дали са свързани с трансфер от един отдел към друг или от един процес към друг; вторите се отнасят до преките бенефициенти на изходните продукти. Тези бенефициенти могат да бъдат вътрешни или извън администрацията.

Таблица 16: Примерни резултати (продукти)

Брой випускници на училище за година, брой социални проверки, брой изплатени помощи за безработица, брой постигнати данъчни ревизии, брой обслужени лица или предоставени услуги, постигнат контрол, наложени глоби, брой кампании за безопасно шофиране.

Управление на качеството (11)

За разлика от другите аспекти, качеството не може да бъде описано като еднозначна зависимост между входящите материали и изходните продукти. Качеството се отнася до възможностите на организацията да задоволи търсенето на клиентите и да изпълни **стандартите за качество по отношение на продукта или услугата (6)**, управлението на ресурсите (**производствените фактори (5)**), **управлението на процесите (10)**.

Стъпка 4. Формулиране на мерки за различните гледни точки

Последващи и изпреварващи показатели

Трите гледни точки: човешката, на гражданите / клиентите и социалната, представляват определен вид измерване, което в идеалния случай се описва с 2 симетрични страни: измерване на възприятията и измерване на изпълнението. Възприятието е субективно, докато измерването на изпълнението е обективно. Измерването на възприятията често е резултат от вече свършеното в организацията. Ето защо показателите за измерване на възприятията могат да се разглеждат като „последващи показатели“, а показателите за измерване на изпълнението могат да бъдат наречени „изпреварващи показатели“.

Пример: степента на удовлетвореност на служителя, която е резултат от различни фактори вътре в организацията, е **последващ показател**. При установяване че отсъствия са сигнал за бъдеща неудовлетвореност на служителите, вземането на мерки по отношение на отсъствията може да подобри резултата по показателя за удовлетвореност. В този случай „отсъствията“ могат да се разглеждат като **изпреварващ показател**.

Мерки за гледната точка на клиентите

Таблица 17: Мерки за съобразяване на гледната точка на клиентите

Измерване на възприятията Очаквано качество (последващ показател) „Удовлетворени ли сте...?“	Измерване на изпълнението Произведено качество (изпреварващ показател)
Обща използваемост на имиджа и репутацията, справедливо третиране, способност за слушане	Брой жалби, брой медиации, брой положителни или отрицателни статии в пресата
Достъпност	Работно време, време на изчакване, цена на услугите
Качество на предлагане на продуктите и услугите	Брой грешки, съответствие, изпълнение на ангажиментите за обслужване
Включване и участие на гражданите / клиентите в работата на организацията и в нейните процеси на вземане на решения	Брой успешно изпълнени предложения; дял на новите и иновативните подходи в услугите; показатели за спазване на нормите за равенство на половете и културното и социалното многообразие; честота на събирането на информация за удовлетвореността и очакванията
Начин: проучване, панелно проучване	Вътрешни показатели

Таблица 18: Пример за мерки съобразно гледната точка на клиентите		
Цел	Показател	Целева стойност
Подобряване на общия имидж и репутацията на нашата организация	Брой жалби	Намаляване броя на жалбите с 30%
	Брой положителни статии в пресата	Две положителни статии в пресата

Мерки за гледната точка на служителите (хората)

Таблица 19: Мерки за съобразяване на гледната точка на служителите	
Измерване на възприятията Възприятие за качество (последващ показател) „Удовлетворени ли сте...?“	Измерване на изпълнението Произведено качество (изпреварващ показател)
Цялостна картина	Брой жалби,
Управление и системи за управление	Отсъствия,
Условия на труд	Текучество,
Благосъстояние	Стачки,
Кариерно развитие и умения	Резултати от оценката,
Участие (включване)	Проценти на участие в обучения,
Взаимоотношения	Проценти отговори на проучвания,
	Брой успешни предложения
	Активност при социални прояви
Начин: проучване, панелно проучване	

Таблица 20: Пример за мерки съобразно гледната точка на служителите		
Цел	Показател	Целева стойност
Повишаване на общата удовлетвореност на персонала	Отсъствия	Намаляване на отсъствията с 20%
	Текучество	Намаляване на текуществото с 10%

Ефикасност и производителност (12)

Ефикасност: понятието „ефикасност“ се фокусира върху изходните продукти и разходите необходими за производството им.

Ефикасността се отнася до разходите за получените продукти или услуги, спрямо вложените ресурси.

Входящи ресурси / Изходни продукти

Пример: разходи за една инспекция, разходи за разрешение за осъществяване на дейност.

Производителността може да бъде определена като броя получени услуги или продукти спрямо вложените ресурси. Обикновено като база за оценка се взема един производствен фактор, например човешките ресурси.

Изходни продукти / Входящи ресурси

Пример: брой проверки спрямо брой инспектори, брой разрешения за осъществяване на дейност спрямо броя заявления.

Обобщителна таблица

Коефициентите посочени по-долу са от голяма важност за управление на изпълнението.

Таблица 21: Обобщени коефициенти			
Икономия	Входящи ресурси / изходни продукти	Разходи, бюджет	Офис помещения, разходи за кв. м., бюджет за година
Ефикасност	Входящи ресурси / изходни продукти	Разходи за получените продукти или услуги спрямо	Разходи за една инспекция
Производителност	Изходни продукти / входящи ресурси	Брой получени продукти или услуги спрямо вложените ресурси	Проверки / инспектори
Ефективност	Изходни продукти / резултати	Връзка между продуктите или услугите и въздействието върху обществото: имат ли моите продукти или услуги ефект върху обществото?	Проверки / подобрено качество на водата
Разходна ефективност	Входящи ресурси / резултати	Получено въздействие или ефект спрямо вложените ресурси	Разходи за подобряване качеството на водата
Възвращаемост на инвестицията (ROI)	Резултати / входящи ресурси	Получени социални ползи в замяна на инвестицията	Ползи от качеството на водата (избягване на заболявания)

Правилно формулирани показатели за изпълнение

Едно от основните практически предизвикателства, свързани с управлението на изпълнението, е оценката и измерването на изпълнението по възможно най-ясен и надежден начин. Добрият показател за изпълнение има следните характеристики:

- Описва изходни продукти или резултати, а не самата дейност.
- Организацията трябва да може да „влияе“ върху него, той следва да бъде достатъчно чувствителен и да може да реагира на промените: избраният показател за изпълнение трябва да реагира на планираното действие за неговото повишаване или намаляване.
- Той е конкретен и уникален: лесно може да бъде измерен и е лесно достъпен: измерването му не ни отнема много време.
- Не се налага да тълкуваме показателя.
- Има отношение към организацията (съществен): свързан е с нейната основна дейност.
- Приема се от служителите, неоспорим е.

Стратегическите планове съдържащи целеви резултати като цяло се формулират за срок от 3 до 6 години. Те следва да бъдат разбити на годишни цели за изпълнение.

В повечето обществени организации стратегическите цели са разбити на годишни оперативни цели, които включват стойности на **заложените изходни продукти** за съответните мерки за изпълнение. Постигането на годишните оперативни цели води до постигането на дългосрочните такива, които от своя страна са свързани с осъществяването на визията на организацията.

Таблица 22. Пример 1 за добри показатели за изпълнение			
Стратегическа цел	Показател за резултати	Целева стойност	Срок
Повишаване безопасността на гражданите	Индекс на уличната безопасност: ■ Кражби, ■ Нападения с оръжие ■ Наранявания	Минимум 93,50	3 години
	Индекс на безопасността на движението по пътищата (брой инциденти с фатален край / брой регистрирани автомобили и мотоциклети)	Максимум 132	
	Чувство за сигурност	Минимум 75% удовлетворени и много удовлетворени граждани	

Таблица 23: Пример 1 за добри показатели за изпълнение

Оперативна цел	Показател за изходни продукти	Целева стойност за изходни продукти	Показател за резултати	Целева стойност за резултати	Срок
Намаляване броя на разрешенията за носене на оръжие	Брой издадени разрешения за носене на оръжия	-30%	Брой нападения с огнестрелно оръжие	-15%	1 година
Увеличаване броя на тестове за алкохол	Брой тестове за алкохол	+20%	Брой лица, убити на пътя	-10%	1 година
Повишаване видимостта на полицията на улицата	Брой полицаи на улицата	60% от цялата работна сила	Чувство за сигурност на гражданите	75% много удовлетворени и удовлетворени граждани (проучване)	1 година

Ефикасност: разходи за разрешително за носене на оръжие.

Ефективност: връзка между броя разрешителни и броя нападения.

Таблица 24: Пример 2 за добри показатели за изпълнение

Стратегическа цел	Оперативна цел	Показател за изходни продукти	Целева стойност	Показател за резултати	Целева стойност
Повишаване на процента на заетост на завършилите в моя регион	Приспособяване на обучителните курсове към търсенето от страна на местния бизнес	Брой новозавършили	80% от кандидатстващите студенти през първата година	Брой завършили, които си намират	65% от изходния продукт

Ефикасност: разходи за завършил студент.

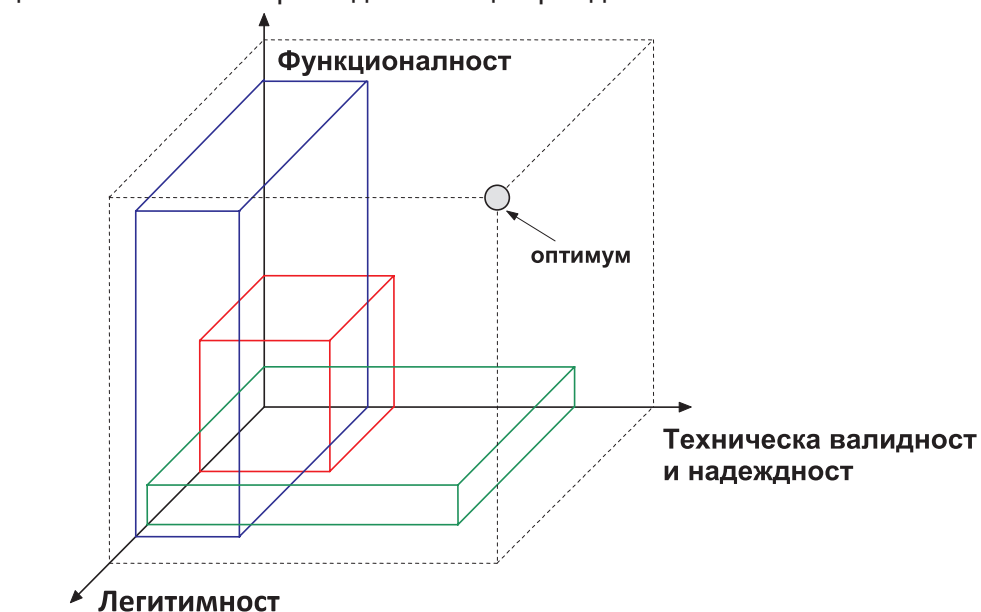
Разходна ефективност: разходи за завършил студент, който си намира работа.

Критерии за качество на добре разработена система за измерване на изпълнението

1. ТЕХНИЧЕСКО КАЧЕСТВО:

Показателят следва да бъде:

- **Валиден:** трябва да измерва това, което претендира да измерва.
- **Надежден:** различните мерки трябва да показват едни и същи резултати при едни и същи обстоятелства през един и същ период.



Графика 6: Критерии за качество при измерването на изпълнението

2. ЛЕГИТИМНОСТ: системата за измерване на изпълнението трябва да се приема от хората (ръководството и служителите) на организацията:

3. ФУНКЦИОНАЛНОСТ: системата за измерване на изпълнението трябва да допринася за целите на организацията. Изборът на показатели трябва да бъде взискателен и тясно свързан с целите на организацията. Трябва да избягваме ненужни мерки.

Тези 3 критерия трябва да присъстват с различна важност във всяка една добра система за измерване на изпълнението. Оптималният случай, показан на долната графика, е трудно постижим вариант.

АНАЛИЗ НА РИСКА

Стъпка 1. Осигуряване на ефективно управление на риска

Определение: Анализ на риска и вътрешен контрол

Ако целта за изпълнение трябва да бъде постигната в определен срок, рискът може да представлява събитие, което е повече или по-малко произволно и което, ако настъпи, може да попречи на постигането на тази цел. Свързаните със събитието понятия „произволност“ или „несигурност“ са неделими от риска. Събитие, което е сигурно, като например че след деня идва нощ, не е риск. За да говорим за риск, трябва да има степен на шанс или хазарт. Този шанс може да се предвиди и вероятността да се измери.

Вътрешният контрол съществува, за да помага на всички да постигнат своите цели чрез управление на риска.

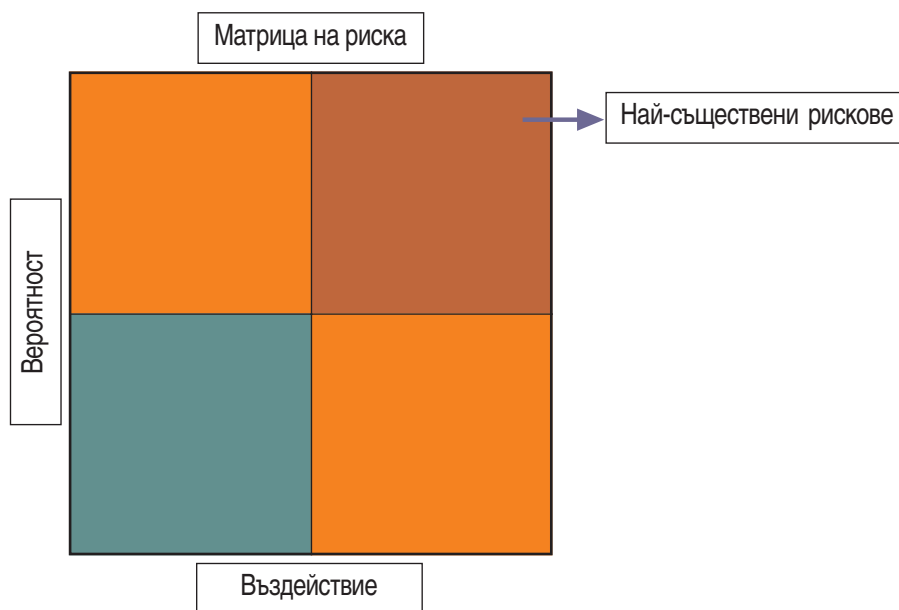
Всеки идентифициран риск подлежи на двойна оценка:

1. на **вероятността**
2. на **въздействието**

Тази двойна оценка помага да се идентифицират най-съществените рискове. Те са онези, за които заслужава да се приемат мерки за контрол. В матрицата на риска по-долу най-съществените рискове се намират в горния десен квадрант.

Оценка на риска:

Степен на риска: вероятност × въздействие: $R = P \times I$



Графика 7: Анализ на риска

Рисковете, определени като важни, са предмет на два вида действия:

1. Превантивни действия: тези мерки са предназначени да предотвратят настъпването на събитието, което представлява риск;

2. Действия за „поправяне“ (или коригиране): това са мерки, които се подготвят, като се допуска, че събитието, представляващо риск, все пак ще настъпи (известният „План Б“).

Всички тези действия за контрол на риска имат цена. Тя трябва да остане разумна спрямо вероятността и въздействието на риска. Тази двойна оценка може да доведе до поемане на риска. Това се нарича „склонност за поемане на риск“. Съобразяването на разходите за контрол може да доведе до прехвърляне на риска извън организацията, например чрез възлагането на дейността на външен изпълнител (възлагане на външен изпълнител).

В рамките на организацията вътрешният контрол, т.е. управлението на риска, следва да е функция, поверена на специалисти. Тя следва да присъства във всяка органиграма и е необходимо да бъде одобрена от всеки ръководител. Вътрешният контрол е третото измерение на действие. Всеки е загрижен и всеки е включен. Лицата, вземащи решенията, и служителите трябва винаги да държат сметка за рисковете, свързани с техните дейности и проекти.

Всеки участник трябва да определи своето управление на риска, да разработи практика и да я обоснове, и да извършва отчитане (отчетност).

Видове риск

- Областта на **рисковете свързани с ресурсите**, обхваща случайни (алеаторни) събития, които биха довели до недостиг на необходимите количествени или качествени средства за предоставянето на услугата.
- Областта на **рисковете, свързани с процесите**, се отнася до случайни събития, които могат да настъпят по време на осъществяването на процеса и които биха заобиколили този процес.
- Областта на **рисковете, свързани с изпълнението**, включва случайни събития, които, ако настъпят, биха нанесли удар върху самото предоставяне – върху неговата достъпност, наличност (достатъчен обем) или качество.
- Областта на **рисковете, свързани с въздействието**, обхваща случайни събития, чието настъпване би подкопало целите, независимо от правилното осъществяване на изпълнението.

Таблица 25: Видове риск			
Ресурси	Процес	Изпълнение (изходен продукт)	Въздействие (резултат)
Рискове, свързани с ресурсите	Рискове, свързани с процесите	Рискове, свързани с изпълнението	Рискове, свързани с въздействието
Липса на количествени или качествени средства	Нарушаване, блокиране на процеса	Достъпност, наличност (достатъчен обем) или качество (грешки)	Добро изпълнение, но отклонение или унищожаване на ефекта

Стратегически риск: засегната е стратегическа цел

Системен риск: рискът, който засяга една (или повече) стратегически цели до такава степен, че оказва съществено влияние върху мисията, визията и ценностите. Организацията като система ще бъде засегната, ако рискът настъпи.

Пример 1: Внедряване на нова система за оценка на персонала

В белгийската федерална обществена служба е внедрена нова система за оценка на персонала. Ефективното внедряване изисква наличие на критични фактори за успех, които могат да се превърнат в рискове, ако не бъдат управлявани по подходящ начин.

- Задълбочено познаване и разбиране на новата система за оценка от отдел Управление на Човешките Ресурси (УЧР);
- Добре функционираща комисия по жалбите в случай на несъгласие с резултатите от оценката;
- Добро познаване на новите практики от оценителите;
- Доверие на персонала в новата система за оценка.

Таблица 26: Пример 1: Въвеждане на нова оценка на персонала

Цел	Изходен продукт	Риск	План за действие		План за действие	
			Краен срок	Действие 1	Краен срок	Действие 2
Функционираща нова оценка на персонала	Нова система за оценка на персонала	Отдел „Човешки ресурси“ не може да управлява новата система	1/01/14	Въвеждане на нови обучителни курсове	1/01/14	Планиране на информационни сесии за всички заинтересовани участници (оценяват се персонала и службите на организацията, регулаторните експерти, оценителите)
	Нова система за оценка на персонала	Нефункциониращи или лошо функциониращи комисии по жалбите		Комисиите включват подходящи членове		Качество на климата в комисиите
	Нова система за оценка на персонала	Оценителите не прилагат правилата	31/08/14	Брошура за оценителите в затворената мрежа (интранет), обучение, електронно обучение, стандартни презентации	31/12/13	
	Нова система за оценка на персонала	Системата за оценка отнема толкова много време, че оценителите не я прилагат		приета		
	Нова система за оценка на персонала	Оценяваният персонал възприема системата като заплаха		Електронно обучение, брошури и комплект информационни материали за министерствата		

Компонент 8. ЕФЕКТИВЕН МОНИТОРИНГ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Стъпка 1. Изясняване на целта и целевата група на мониторинга на изпълнението

Определение

Мониторингът на изпълнението характеризира измерването на действителните резултати спрямо предварително зададените целеви стойности, стандарти и цели. Целта е редовно да се осигурява информация за финансовия и другия напредък по изпълнението на стратегията от гледна точка на икономия, ефикасност, ефективност и въздействие. Освен това мониторингът на изпълнението осигурява необходимата информация за корекция на целевите стойности, ако е необходимо. Основаният на резултати мониторинг изисква включването на финансова информация и информация за управлението. Тя трябва не само да обясни как се представя даден отдел, но също и защо той се представя по един или друг начин. Крайната цел на мониторинга на изпълнението и информацията следва да бъде използване на резултатите от него за подобряване процеса на вземане на решения.

Важни елементи на ефективния мониторинг	
КАКВО	Проверка на изпълнението и напредъка на политиката спрямо плана
ЗАЩО	По оперативни причини – за предприемане на корективни действия в реално време, ако е необходимо
КОГА	Периодично по време на изпълнението на политиката
КОЙ	Менеджерите и персоналът, участващ в изпълнението на политиката

Следва да е ясно от самото начало за каква цел е необходим мониторинга на изпълнението и информацията, и дали ще се използва за контрол, учене, изготвяне на отчет или подобрения. Ако информацията се използва например за контрол и отчетност, трябва да се обърне много по-голямо внимание на надеждността и техническата валидност на данните (професионална употреба). Ако тя се използва обаче за учене и подобрения, данните могат да позволят известно тълкуване и обсъждане (социална употреба). Информацията за изпълнението следва винаги по един или друг начин да влияе положително на вземането на решения.

Освен това трябва да се вземе предвид, че различните групи целеви стойности се нуждаят от различни формати и механизми за докладване. За ефективното използване на информацията в процеса на вземане на решения е необходимо задълбочено разбиране за това какъв вид информация е полезен и от значение за вземащите решенията.

Стъпка 2. Осигуряване на високо качество на събраните данни

Събраните данни следва да съответстват на добре определени стандарти. Предоставената информация следва да бъде с високо качество, валидна и надеждна. Формата на представяне следва да бъде приспособен за целевата аудитория.

Следва да се създаде общ план за събирането на данни. Той следва да съдържа следните елементи:

- Източници на данни;
- Честота на събирането;
- Отговорно лице/звено, включително ниво във веригата на предоставяне.

Полезни източници на данни за различните цели на оценката на изпълнението

Таблица 27: Събиране на данни и цел на оценката на изпълнението			
	За учене	За направляване и контрол	За отчетност
Полезни източници на данни	– съществуващи регистрации – допълнителни регистрации – изследвания – самооценки – техническо измерване – други организации – статистически, международни и изследователски институти	– съществуващи регистрации – допълнителни регистрации – техническо измерване – външни наблюдатели	– съществуващи регистрации – допълнителни регистрации – изследвания – техническо измерване – външни наблюдатели
По-малко полезни източници на данни	– външни наблюдатели	– изследвания – самооценки – други организации – статистически, международни и изследователски институти	– самооценки – други организации – статистически, международни и изследователски институти

Според Правителствената канцелария на Обединеното кралство, следните характеристики отличават висококачествена система за мониторинг и информация – тя трябва да е:

- **Фокусирана** Информацията за изпълнението следва да бъде подредена по приоритети спрямо стратегията и целите на организацията;

- **Подходяща** Важно е да се обмисли кой, как и защо ще използва информацията. Следва да има яснота относно клиентите на информацията за изпълнението и техните изисквания;
- **Балансирана** Системата за информация за изпълнението следва да дава балансирана представа за работата на цялата организация, например за качеството, количеството, сроковете и разходите на дадена дейност;
- **Стабилна** Системата за информация за изпълнението следва да бъде изградена така, че да устоява на организационните промени;
- **Интегрирана** Системата за информация за изпълнението следва да бъде част от управленската система на организацията и да бъде свързана със системите за УЧР и планиране и съставяне на бюджета;
- **Разходно ефективна** Разходите за събиране на информация за изпълнението следва да бъдат оправдани от ползите, които носи информацията.

Въпреки това мониторингът и отчетността не следва да разчитат само на данни, а да предоставят реална информация за вземането на решения под формата на коментари и преценки.

Стъпка 3. Осъзнаване на риска от деформация на информацията за изпълнението

Примерите от практиката показват голям брой случаи на деформация на информацията за изпълнението. Тези „грешки“ могат да се дължат на избраните показатели или на грешки в измерването, игрово моделиране, както и на неправилно тълкуване или деформация на изходните продукти.

Във всички тези случаи предоставената информация за изпълнението не отразява реалното изпълнение и това, което се случва в действителност.

Пример за изопачаване на информацията е умишленото и незаконно манипулиране на данните. Това варира от творческо счетоводство до измама.

Пример: „Обществен театър, който умишлено отчита повече от реалния брой зрители на даден спектакъл.“¹

Неправилно тълкуване в контекста на ориентираните към резултати показатели

Неправилно тълкуване се наблюдава при невярно тълкуване на изпълнението поради трудно съобразяване и разграничаване на пълния спектър от влияния върху изпълнението, особено когато се работи с мерки за резултати.² Наистина не е лесно да се отнесе дадена промяна в изпълнението към конкретен отдел, агенция или политика. Винаги трябва да бъде отчетен външният контекст. Участниците може би признават сложността при постигането на определени резултати, но когато се налага да се обясняват показатели, тази сложност често се забравя.

Таблица 28: Пример за неправилно тълкуване

Намаляваща безработица може да бъде в резултат на добра обучителна програма. Но би могла да се дължи също на положителен икономически климат или на строги проверки за незаконен труд.

Източник: Walter van Dooren et al., „Управление на изпълнението в общественния сектор“, Ню Йорк 2010 г.

Манипулиране чрез агрегиране или дезагрегиране

Основното предимство на агрегираните показатели е в това, че те внасят известно опростяване за вземащите решенията, които може да са притиснати от срокове, както и за широката общественост, която не е професионално запозната с проблемите. Спорните аспекти от изпълнението на организацията могат да бъдат прикрити в съставен показател чрез избор и претегляне на съставлящите го мерки.

¹ Wouter van Dooren et al., „Управление на изпълнението в общественния сектор“, Ню Йорк 2010

² Peter Smith, „Относно непредвидените последици от публикуването на данни за изпълнението в общественния сектор“, in: International Journal of Public Administration, 8, 1995, стр. 277–310.

Обратното се постига чрез подбор и представяне на определени показатели от агрегираната мярка.¹

Таблица 29: Примери за агрегиране или дезагрегиране

Агрегиращият показател за покупателната способност на потребителите може да изглежда в низходяща тенденция; това може да се дължи на общо увеличаване на цените на потребителските стоки и услуги, но от друга страна може да е причинено от силно увеличение на цената на един силен показател / продукт, например цената на нефта, което задейства едновременно увеличение на цените на други стоки (например пластмаси).
Анализът на дезагрегирани показатели може да покаже, че вниманието към общото увеличение на престъпността в даден град може да бъде отклонено чрез показването на подобренията в райони които са били проблемни в миналото.

Източник: Walter van Dooren et al, „Управление на изпълнението в общественния сектор“, Ню Йорк 2010 г.

Стъпка 4. Изграждане на ефективна система за мониторинг и отчетност

Важно е да се използва система за докладване, приспособена към нуждите на организацията. Това може да бъде сложна компютърна програма или докладване с документи на хартия. Между тези две крайности, предпочитаното решение в административната сфера често са екселските таблици.

Системите за мониторинг следва да бъдат интерактивни. Целта на мониторинга не е само да се докладват графики и резултати в писмена форма, а да се предизвикат интерактивни дискусии и извличане на поуки на всички организационни нива. Този подход насърчава плановете за действие и експериментите отдолу нагоре, а те от своя страна могат да захранят бъдещата стратегия. По време на всички тези дискусии ръководството има за задача да насочва търсенето на нови решения и подобрения.

Документацията и образците следва да се допълват от диалог и действия.

Мониторингът на изпълнението изисква системен подход както и ясно разграничени отговорности и разпределяне на достатъчно ресурси. Важните критерии за изграждането на ефективна система за мониторинг са следните:

- **Отговорност:** Ролята по оценка на изпълнението и напредъка се възлага на длъжностно лице или звено. Има яснота относно линиите на отчетност към ръководството и ръководителите на политическо ниво;
- **Методика:** Системата за мониторинг следва да дефинира система за събиране на данни и информация. Това е неразделна част от изготвянето на показателите; източникът на информацията трябва да бъде заложен заедно с показателя за изпълнение, както и периодичността на изготвянето на информацията;
- **Надзор:** Веднъж събрана, информацията за изпълнението трябва да бъде неразделна част от политическия процес и да се използва като доказателствена основа за корекция на политиките.
- **Действие:** Информацията от мониторинга е полезна, само ако влияе положително на бъдещото изпълнение. При отклонение от първоначалния стратегически план, независимо дали в положителна или в отрицателна посока, е важно да се разбере причината за него и да се адаптира политиката или плана с оглед постигане на целта.

Стъпка 5. Осигуряване на ефективен мониторинг на всички нива

Редовният мониторинг и отчетност имат решаваща роля не само при вземането на решения и ученето, но също и при предприемането на корективни мерки, като преразглеждането на целеви стойности и показатели.

Мониторинг и отчетност следва да се извършват не само с цел отчитане пред висшето ръководство. Докладването за резултатите и решенията на стратегическо ниво следва редовно да достига и по-долните нива.

¹ Burt Perrin, „Ефективно използване и злоупотреба с измерването на изпълнението“, in: American Journal of evaluation, 19, 1998, стр. 397.

Редовен мониторинг и отчетност е необходим на по-ниските нива с цел насърчаване на непрекъснати подобрения. Темите в дневния ред могат да включват:

- Предизвикателства, свързани с оперативните цели;
- Евентуална промяна в разпределението на ресурсите;
- Нива на качество;
- Закъснения при обработката;
- Осигуряване на персонал;
- Жалби и др.

Резултатите от тези отчетни срещи следва също да бъдат насочени към стратегическото ниво.

Стъпка 6. Практиката на държавите членки на ЕС в областта на мониторинга и отчетността на изпълнението

Информация за изпълнението

Опитът на държавите членки на ЕС показва, че няма един единствен най-добър начин за мониторинг на изпълнението. Начинът на наблюдение на изпълнението зависи от конкретната цел, за която правителството планира да използва информацията за изпълнението (вж. по-долу главата относно различните видове използване на информацията за изпълнението). Практиката в различните условия показва, че информацията за изпълнението често не служи на правилната цел и следователно не е полезна. Или, че ѝ липсва качество и аналитична задълбоченост. В Нидерландия например преобладава информацията за изходни продукти и разходите, докато информация за резултатите и въздействието липсва. Докладите често са много дълги, твърде общи и прекалено технически. Но за да не се стигне до там информацията за изпълнението да бъде просто складирана в някое чекмедже, без да е използвана и дори прочетена, е важно докладите да бъдат по-всеобхватни и да държат по-голяма сметка за обществената достъпност. Това означава например, че в тях трябва да има баланс между фокусирането върху целевите стойности и представянето на всеобхватна картина на организацията. В твърде малко случаи те показват ясна връзка между постигнатите резултати и информацията за разходите.

Освен това мониторингът на изпълнението може да бъде подсилен със съвременни ИТ системи за докладване. Вдъхновяващ пример в тази връзка е финландската отчетна система Netra. Това е интернет приложение, което интегрира финансова информация и информация за изпълнението. Целта му е да предостави информация за изпълнението в обществения сектор, да подобри процеса на вземане на решения, изпълнение и оценка в този сектор и като цяло да повиши прозрачността. Netra е достъпна за обществеността и информира за предоставянето на услугите и за разходите на различните правителствени участници.¹

Обединеното кралство също използва информационни технологии и функции на основата на Интернет, за да подобри от една страна измерването и управлението на изпълнението. От друга страна тези инструменти се използват също за подобряване на достъпа до правителствените резултати и засилване на отчетността пред обществото за тях.²

Вдъхновяващ пример за измерването на напредъка по приоритетните целеви стойности е например холандското правителство, което използва система тип светофар за анализ на показателите, като нивото на постигнатите резултати се отбелязва със зелено, оранжево и червено. Холандското министерство на финансите също е установило стандарти за качество на информацията за изпълнението.

¹ Manuel Fernando Castro, „Определяне и използване на показатели за изпълнение и целеви стойности в държавното управление“, Световна банка, Специална поредица, посветена на основните компоненти на системите за мониторинг и оценка, юли 2011 г., брой 12, стр. 6.

² Ebd., стр. 6.

Отчитане на изпълнението

При напредналите системи като Швеция и Обединеното кралство отчитането на изпълнението вече не се ограничава до представянето на писмени годишни или двугодишни доклади, основани на строги и точни указания, а са включени също обсъждания и разисквания. Този подход засилва отчетността и често е ефективно средство за преодоляване на недостатъците на прекалено общо написаните доклади. Посоченият по-долу пример от Швеция показва как неформалният диалог по изпълнението може да допринесе за насърчаване на напредъка и подобренията със средствата на диалога.

Във все по-голям брой държави членки на ЕС докладите за институционалното изпълнение стават обществено достояние. В Обединеното кралство финансовото министерство е създадо специален интернет сайт, в който се публикуват всички доклади. В докладите се отделя много място на поясняването и обосноваването на мерките за изпълнение, качеството на данните, изпълнението на ангажиментите и анализа на постигнатите от организацията резултати. Наред с тази система за публично отчитане, Обединеното кралство има разработена също така вътрешна система за мониторинг и отчетност. Управленията в министерствата изготвят четири пъти годишно доклади за напредъка по техните планове за изпълнението. Тези доклади съдържат както финансови резултати, така и резултати, свързани с изпълнението.

Таблица 30: Вдъхновяваща практика: Вътрешни диалози по изпълнението в Швеция

Всяка година между агенциите и отговорното министерство се осъществява т.н. диалог. Провеждането на такива диалози е официално изискване, но срещите сами по себе си са неформални, а докладите от тях не стават обществено достояние. Участниците в тези срещи включват от една страна министъра и един – двама служители от министерството, които отговарят за изпълнението на агенциите и от друга страна, генералния директор и председателя на съвета на агенцията. Целта на този диалог е обсъждане на постигнатия напредък спрямо целите заложи в писмените указания. Освен това се оценява работата на ръководителите на агенциите. Тези дискусии са обект на надзор от страна на министерството на правосъдието и министерството на финансите.

Добавената стойност на тези неформални срещи се състои в това, че те могат да задействат решения за извършване на подобрения в изпълнението на агенциите. освен това те допринасят за засилване на отчетността относно изпълнението на агенциите, както и за заздравяване на диалога и постоянна комуникация и обмен на информация между ръководителите на политическо ниво, държавните служители от министерствата и агенциите.

И накрая, но не на последно място по важност, в много случаи резултатите от този диалог се отчитат при вземането на решения за внасяне на подобрения в изпълнението на агенциите.

Източник: Административна група по подобряване на основаното на изпълнението управление (IPBM), „Общ преглед на добрите практики на чуждестранните и литовските институции в областта на изграждането на системи за мониторинг на изпълнението, Правителство на Република Литва, 2010 г., стр. 23.

Анализ на данните

Важно е данните да бъдат превърнати в информация с оглед вземането на по-добри решения. Има три тълкувателни стратегии:

- **Определяне на норма и целеви стойности.** Те се определят предварително и биха могли да съдържат допустима грешка. Целевите стойности могат да се основават на времево измерение, а нормата може да бъде постигане най-малко на резултатите от предходната година. Може да има сравнение с други организации, сектори, региони или държави. Какво значи най-добро представяне? Науката може да изчисли и дефинира норми като например допустими нива за вредни вещества в храната или повишаване на температурата на атмосферата преди достигането на нивото, при което ще има катастрофални последици. Накрая, нормите могат да имат също идеологическа или политическа функция, например нулева толерантност към престъпления на расова основа или престъпления, свързани с наркотици.
- **Разбивка или агрегиране на данни** с цел измерване на обекти (разбивка на жертвите на пътнотранспортни произшествия по региони и видове пътища, ниво на образование по пол, социално-икономически произход) или показатели (индексът за качество

на живота зависи от средната жилищна площ, гъстотата на населението, броя престъпления на глава от населението и др.) Проблемът е в това, че при консолидиране на информацията конкретни данни могат да бъдат прикрити (например проблемите със списъците на чакащите за слухови апарати могат да бъдат прикрити в общия индекс на списъците с всички лица с увреждания, чакащи за услуги). Важно е да има концептуален модел, който придава смисъл на добавянето на елементи (индекс на потребителските цени и БВП). Трябва да има обща скала (икономически показател в евро, несвързано с икономиката качество на живота, да се внимава при комбинирането на различните скали). Показателите трябва да имат ясно определена тежест и трябва да е оповестена методиката за агрегиране и претегляне на информацията)

- **Анализът на причинно-следствената връзка** е стратегия за търсене на причината за доброто или лошото изпълнение. Проблемът трябва да бъде обяснен като се държи сметка за влиянието на социално-икономически фактори като растеж, демографски фактори, и други обществени програми или организации и т.н. Отчитане на резултатите? Изходни продукти? Дейности? Входящи материали? Помислете дали резултатът може да бъде измерен да/не? Проблеми с определянето да/не? Може ли да бъде измерен изходният продукт да/не? Могат ли дейностите да бъдат наблюдавани да/не?

Компонент 9: ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО ЗА ПОСТИГАНЕ НА ПОДОБРЕНИЯ

Стъпка 1. Разграничаване на различните предназначения на информацията за изпълнението

Определение

Целта на информацията за изпълнението е да се постигне по-задълбочено разбиране на това доколко добри са резултатите на цялата организация, отделните организационни нива и отделните физически лица. Информацията за изпълнението следва да се използва при вземането на решения, както и при разпределянето на ресурсите.

Информацията за изпълнението може да се използва по различни начини:

- **Отчетност** → данните могат да се използват за по-задълбочено разбиране на разходите и разносните или за отчетност отдолу нагоре;
- **Разпределяне на ресурсите** → резултатите за изпълнението могат да се използват във връзка с разпределянето на бюджета, вземането на решения за съкращаване на разходите и премахване на програми. Нужно е да се отбележи че на практика информацията рядко се използва за такива цели¹;
- **Извличане на поуки** → резултатите за изпълнението могат да се използват за подобряване на бъдещото изпълнение чрез нови познания, които водят до вземането на по-добри решения. Подходът на ученето е особено полезен при дискусии относно резултатите;
- **Насочване и контрол** → данните се използват за оценка на ефикасността и ефективността и за контрол на постигането на резултати.

Европейската практика показва, че негъвкавите информационни системи, които се използват само за надзор и контрол, вече не са подходящи за новите условия на ориентирани към резултатите обществени услуги. За по-добро съобразяване със сложните условия на реалността, съдържанието на информацията за изпълнението следва да дава възможност за гъвкав подход и тълкуване. Твърде ясните цели, както и линейните причинно-следствени връзки вече не отразяват реалността.

При обществените организации, които все повече се концентрират върху ориентирани към резултатите мерки за изпълнение, данните и информацията следва да се използват във

¹ Wouter van Dooren, Stephen van de Walle, „Информация за изпълнението в обществения сектор“, Лондон 2008 г., стр. 85.

все по-голяма степен за насърчаване на ученето и подобренията. В този контекст информацията следва също да позволява тълкуване и дискутиране.

Кой използва информацията за изпълнението?

Практиката показва, че групата на заинтересованите страни е доста разнообразна, понякога с разминаващи се интереси относно използването на информацията за изпълнението.

- **Ръководителите в организацията** > те могат да използват информацията за изпълнението за учене, както и за направляване и контрол. Висшите ръководители в повечето случаи се интересуват повече от стратегическите данни (например сравнителен анализ (benchmarking), анализ на риска), докато тези от средното управленско ниво обикновено се концентрират повече върху данни за управлението (например резултати от бизнес планирането, оценка на изпълнението)
- **Служителите в организацията** > те могат да използват данните за изпълнението за учене и подобрения;
- **Избраните представители** > за тях резултатите от изпълнението са интересни за целите на одобряването на разходи и контрола по изпълнението на стратегическите цели;
- **Централното правителство** > Министрите се интересуват преди всичко от въпросите, свързани с отчетността. Пример в тази връзка са договорите за изпълнение с висшите държавни служители. Те могат да се интересуват също от оценъчни данни с цел разработване на нови политики;
- **Регулаторни, инспекционни и одитни агенции** > тези участници обикновено използват данните за изпълнението за целите на направляването и контрола;
- **Гражданите/клиентите на предоставяните услуги** > гражданите биха могли да използват резултатите за да накарат правителството да се отчита за своите обещания във връзка с политиките и ефективното и ефикасно предоставяне на услуги;
- **Местните граждани (като отделни лица и като представителни групи)** > тази група граждани, която е най-близо до нивото на вземане на решения, все повече се интересува от обратна връзка за резултатите от политиките и от начините, по които се изразходват данъците.

Компонент 10: ОЦЕНКА И МОНИТОРИНГ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО. ПРИМЕРЪТ НА БЕЛГИЙСКАТА ФЕДЕРАЛНА ОБЩЕСТВЕНА СЛУЖБА

Стъпка 1: Формулиране на междуинституционално споразумение на равнище министерство

Основните инструменти за оценка и мониторинг на изпълнението в белгийската федерална обществена служба са „плановите за управление“ и „административните споразумения“ или договори.

Междуинституционалното споразумение е „договор“ между политическия орган (министър, държавен секретар) и ръководителите на дирекциите в министерството. Целта му е да подпомогне правителството в изпълнението на неговите политики. По принцип той съдържа задълженията и задачите, които ще бъдат изпълнявани от всяка дирекция по време на договорения период, както и реципрочните задължения. В административните споразумения се утвърждава предимството на политическата власт по отношение на формулирането на стратегията и определянето на политическата ефективност. Въпреки това мониторингът и осъществяването на административна ефективност е задача на дирекциите.

Споразуменията се договарят като се отчитат съответните елементи от декларациите и политически програми на правителството. Всички висши ръководители участват активно в изготвянето на договора, всеки по отношение на въпросите, които касаят неговата дирекция. Споразуменията се сключват за срок от три календарни години и се детайлизират в

годишни оперативни планове („план за управление“). Напредъкът се отчита в годишен доклад за преглед. Съдържанието на тези договори може да се променя на три месеца по предложение на двете страни. Шест месеца преди края на тригодишния договор следва да се изготви нов проект на административно споразумение. Ако след изтичане на трите години няма сключен нов административен договор, срокът на съществуващия се удължава до сключването на новия административен договор. Въпреки това този преходен период не може да превишава една година. Ако все пак бъде превишен, налагат се междинни правила за управление до влизането в сила на новия административен договор.

Споразумението влиза в сила след одобряването му от министъра/държавния секретар и се съобщава за сведение на Министерския съвет.

Административните споразумения се изпитват от 2012 г. в белгийската федерална обществена служба. Съгласно указ от 2014 г. те влизат в сила на 1 януари 2016 г., а проектодоговорът следва да е готов за 30 юни 2015 г.

Кратко представяне на административния договор



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Правен аспект

- Изпълнение 01.01.2016г.
- Проект 30.06.2015г.
- Договорен с министъра
- Участие на всички държатели на мандати

Практически аспект

- В сила след споразумение
- 3 календарни години
- Годишни оперативни планове
- Годишен преглед
- Възможно адаптиране на тримесечие

Последващ контрол

- Съобщаване на Министерски съвет
- Съобщаване на хоризонталната администрация
- Нов проект 6 месеца преди края
- При липса на такъв – удължаване с максимум 1 година

Кратко представяне на административния договор (междуетапно институционалното споразумение)

Правен аспект

- Изпълнение 01.01.2016 г.
- Проект 30.06.2015 г.
- Договорен с министъра
- Участие на всички държатели на мандати

Практически аспект

- В сила след споразумение
- 3 календарни години
- Годишни оперативни планове
- Годишен преглед
- Възможно адаптиране на тримесечие

Последващ контрол

- Съобщаване на Министерски съвет
- Съобщаване на хоризонталната администрация
- Нов проект 6 месеца преди края
- При липса на такъв – удължаване с максимум 1 година

От гледна точка на добавената стойност административният договор води до засилване зрелостта на организацията от една страна, а от друга страна до постигане и оценка на измерими ползи по отношение на ефективността, ефикасността и останалите резултати.

От документна гледна точка административният договор е референтен документ за изпълнението и оценката на планираната политика – т.е. методологичен, съдържателен, премерен и систематичен – а също така и стратегия, която включва, интегрира и ръководи всички дейности и функции на организацията за постигането на стратегическия дневен ред. В това си качество той е ефективен инструмент за мониторинг, оценка и осигуряване на дългосрочната ефективност на организацията в нейната специфична стратегическа област, както и при развитието и поддръжката на способностите на организацията.

Освен това той е катализатор за вътрешна модернизация, инструмент за излъчване на ясен взаимен ангажимент, за отчетност, както и платформа за дискусия между министъра и дирекциите в министерството. Но остава договор, който зависи от различни области на напрежение, от предоставената автономия и допустими променливи; маржове за компромиси. Договорът е ограничен от бюджетните и институционалните императиви, от добрата воля и силата на ангажимента държавата, на ресорния министър и на министъра на финансите.

Административните договори са доста подробни документи, които съдържат описаните по-горе различни видове договорени цели, а също и други елементи. Примерите в този контекст включват по-общо изисквания като подобряване на вътрешния контрол и одит, насърчаване на равните възможности и опростяване на дейността, както и процедурите за отчетност.

Таблица 31: Елементи на административния договор

В чл. 11а от Кралския указ от 2014 г. са изброени елементите на административния договор

1. Мисията и задачите;
2. Анализ на средата и заинтересованите участници;
3. Визията и ценностите;
4. Стратегически и оперативни цели за ефективно изпълнение и качество на всеки мисии и задачи;
5. Стратегически цели и оперативни целеви стойности за външната работа и управление на федералната обществена служба, насочени и към решаване на въпроси в следните области:
 - a. Подобряване на ефективността и намаляване на разходите;
 - b. Административно опростяване;
 - c. Подобряване на насочеността към клиентите и взаимоотношенията с потребителите / гражданите;
 - d. Устойчиво развитие;
 - e. Насърчаване на равните възможности;
 - f. Подобряване на вътрешния контрол и одит;
 - g. Сътрудничество между службите;
6. Цели за ефективност на обществената служба и как ще се вмести тя в определената от правителството бюджетна рамка;
7. Показатели за изпълнение за всяка цел;
8. Критичните фактори за успех;
9. Анализ на стратегическия и оперативния риск;
10. Разпределяне на отговорността за постигането на стратегическите и оперативните цели, така че да е изпълнимо извършването на оценка на всеки с управленска функция;
11. Проекти, процеси, най-важните инициативи или мерки;
12. Модел на начините (средствата);
13. Процедурата за докладване и мониторинг;
14. Ангажиментите на подписалите страни.

Стъпка 2: Изпълнение и оценка на административния договор

Административният договор е основен документ за направляване и оценка на изпълнението в белгийската федерална държавна служба. Той съдържа интегриран план за управление, който следва определен график и определя съдържанието и целите на различните правителствени политики по по-обвързващ и конкретен начин. Тези споразумения са насочени към подобряване на организацията и процесите, по-добро разпределение на ресурсите и задачите и анализ на риска.

На ниво отдел административните споразумения са разбити на планове за управление. От 2001 г. всеки с управленска функция трябва да представи в срок от шест месеца след назначението си план за управление и оперативен план на компетентния оценител. Така успешното изпълнение на тези планове става важен елемент от оценката на ръководителя.

Основните критерии, по които се оценява даден ръководител, са следните/

- Постигане на целите, заложи в планове за управление;
- Личен принос на ръководителя за постигането на тези цели;
- Начин („КАК“) на постигане на тези цели;
- Инвестиция от страна на ръководителя в развитието на неговите компетентности.

В процеса на оценка се разграничават 4 степени: 1. Недостатъчно (целите не са постигнати); 2. Да се доразвие (целите са постигнати само частично); 3. Изпълнява изискванията (повечето цели са постигнати) и 4. Отлично (повечето от целите са постигнати, а някои са надхвърлени). При първата или втората оценка шестгодишният мандат на ръководителя няма да бъде подновен.

Както планът за управление, така и оперативният план трябва да съдържат елементите от декларацията на правителството и обобщаващите изявления на политическите ръководители. Съгласно „принципа на водопада“ съдържанието на планове за управление се разпределя отгоре надолу по йерархията в организацията. Планове за управление на ниското управленско ниво съдържат елементи от плана за управление на висшестоящата управленска функция, която е непосредствено над това ниво. В много случаи това води до интегрирани планове за управление.

Лицата с управленски функции трябва да изготвят помощен план, вдъхновен от плана за управление и оперативния план на висшия ръководител на организацията.

Тези планове трябва да бъдат одобрени в срок от два месеца от оценителя или компетентния притежател на мандат след консултация с висшия ръководител на организацията. Ако оценителят не одобри планове в предписания срок, те се считат за одобрени. Те трябва да бъдат адаптирани най-малко веднъж годишно по взаимно споразумение и във всички случаи след одобряването на бюджета. Помощният план се адаптира, ако е необходимо, при промени в плана за управление или оперативния план.

Действителността е съвсем различна: планове за управление и оперативните планове се актуализират спорадично. Това не само обезценява тяхната своевременност но затруднява и усложнява мерките, свързани със стратегическите избори и не на последно място взаимодействието между формулирането и изпълнението на политиката.

Стъпка 3: Изпълнение на ниво отделен служител

Планове за управление и административният договор са основата за определяне на индивидуалното изпълнение на равнище персонал. Следователно индивидуалните цели за изпълнение се извеждат чрез разбиване на целите, заложи в планове за управление.

Долният пример показва много добре разбивката на стратегическите цели, заложи в административния договор и планове за управление, на индивидуални цели.

Извлечение от административното споразумение за 2012–2014 г.

Стратегическа цел (СЦ) 3: Развитие на стратегическия капацитет на ЧР чрез изследвания и развитие и целенасочена иновативна политика				
	Оперативна цел (ОЦ) оперативни подцели (ОПЦ)	Отговорен субект	Индивидуален или екипен КПИ (ключов показател за изпълнение)	Краен срок
ОЦ 3.09	Увеличаване приспособимостта на федералните организации за предвиждане ефекта отна големи промени в обществото, по-специално за СЦ в нейното социално, икономическо и екологично измерение	Посока на организационно и личностното развитие (ОЛР)		
ОПЦ 3.09 Оперативни подцели	Промени в обществото, които могат да имат ефект върху федералните организации и са идентифицирани и оценени	ОЛР	Годишен доклад за основните обществени тенденции за период от 3 години	30.09.2014 г.
ОПЦ 3.09	Промени в обществото, които могат да имат ефект върху федералните организации и са идентифицирани и оценени	ОЛР	Писане на бележка за корпоративната социална отговорност	30.06.2014 г.
ОПЦ 3.09	Промени в обществото, които могат да имат ефект върху федералните организации и са идентифицирани и оценени	ОЛР	Инструмент за самооценка на социалната отговорност функционира и е в процес на изпитване на пилотен проект	30.09.2014 г.

Прави се разграничение между различните нива на контрол/оценка на договора на администрацията:

- Ниво 1: всеки служител договаря с прекия си ръководител определен брой цели. На всеки три месеца служителят попълва електронна таблица, в която представя напредъка по постигането на тези цели.
- Ниво 2: ръководителят на дирекцията проверява електронната таблица (на всеки три месеца).
- Ниво 3: електронните таблици се изпращат до Стратегическото звено към главния секретар на министерството.
- Стратегическото звено докладва на главния секретар на министерството. Евентуално се искат допълнителни пояснения за изпълнението на дирекцията от ръководителя на отдела.
- Ежегодно и след три години ръководителят на отдела докладва на министъра.

Компонент 11: ВЪТРЕШЕН КОНТРОЛ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ПРАКТИЧЕСКИ ОДИТ: ПРИМЕРЪТ НА БЕЛГИЙСКАТА ФЕДЕРАЛНА ОБЩЕСТВЕНА СЛУЖБА

В центъра на белгийската система за вътрешен контрол¹ е Единният одитен комитет за федералното правителство (ОКФП), създаден през 2010 г. Той включва няколко независими членове, назначавани за срок от шест години и се отчита пред правителството отделните му членове. Членовете на комитета следва да имат достатъчно експертен опит и знания

¹ Вж. в тази връзка Сборник на системите за вътрешен контрол на обществените организации в държавите членки на ЕС, Европейска комисия, Люксембург 2011 г., стр. 33–41

в областта на дейностите в общественния сектор, бюджетния цикъл, ИКТ, публичното право, вътрешния контрол, стратегическото управление и управлението на риска. За да бъдат избрани, те не могат да бъдат държавни служители в организацията, които се наблюдават от комитета. Основната цел на създаването на този комитет е засилване на независимостта, ефективността и качеството на одита.

ОКФП изготвя всяка година два доклада: един за отделните министри и един за Министерски съвет. Основната цел на тези доклади е да се представи на правителството общ преглед на състоянието на системите за вътрешен контрол в отделните министерства. Освен това ОКФП трябва да информира правителството за надеждността на вътрешноминистерските системи за контрол, за да се види дали те допринасят за постигането на целите на правителството. Той трябва също така да информира правителството относно съмненията за неточна или ненадеждна информация, които биха могли да насърчат правителството да вземе решения въз основа на погрешна информация.

Ръководителите на министерствата трябва да предоставят на членовете на ОКФП цялата информация, която им е необходима, за да изготвят своите доклади.

Основните изисквания за докладване към ръководителите, отговорни за вътрешния контрол, са следните. Те трябва да представят доклад на ОКФП ежегодно. Този доклад следва да анализира резултатите от работата на тяхната система за вътрешен контрол и подобренията, които искат да направят през следващата година.

Таблица 32: Въпроси, които трябва да бъдат включени в годишните одитни доклади на ръководителите
Задачите, изпълнени от отдела на министерството;
Целите на отдела и определените ресурси;
Прилагането на общите цели към вътрешния контрол на службата;
Описание и оценка на системата за вътрешен контрол в съответствие с прилаганите стандарти за качество;
Коментарите на отговорните служители относно дейностите по външен и вътрешен одит и отговорите на тези коментари;
Описание на структурите и процедурите за мониторинг и оценка на системата за вътрешен контрол.
Потвърждение от ръководителите на отговорността им за правилната работа на системата за вътрешен контрол.

В Белгия се разграничават три възможни начина за създаване на системи за вътрешен одит и контрол.

1. Създаване на постоянна система за одит в рамките на организацията;
2. Изграждане на споделена система за одит на няколко организации.
3. Създаване на външна служба, например от частна фирма.

Тези контролни дейности се подчиняват на определени стандарти. Те следва да се оценяват най-малко веднъж на пет години от компетентен независим оценител или екип, чиито членове не работят за оценяваната организация.

Вътрешните одитори трябва да спазват някои етични изисквания. Ръководителят, отговорен за дейностите по вътрешен одит, може да заема този пост дванадесет години. Той подлежи на оценка от член на ОКФП, ръководителя и съответния министър. Длъжностната му характеристика и профила на компетентностите му следва да се представят на ОКФП за консултация. Това следва да стане преди ръководителят да внесе предложение до министъра. Въпреки това одиторите изпълняват дейността си за срок от шест години и могат да бъдат преназначени.

Критичните фактори за успех за създаването на ефективна система за вътрешен контрол в цялата държавна администрация са следните:

- Споделяне на добри практики между различните организации;
- Ангажимент на ръководството и справяне със съпротивата;
- Необходимост от матрица на зрелостта;
- Необходимост от матрица на зрелостта;

- Редовни срещи с председателя на ОКФП с възможност за задаване на въпроси;
- Обучение на държавните служители по различни проблеми на контрола. Една от целите на тези обучения следва да бъде решаване на въпроса с добавената стойност на вътрешния контрол.

Компонент 12: УСВОЯВАНЕ НА УРОЦИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕС

Усвояване на урок 1: Запознаване на всички нива със стратегията и включване на нуждите на заинтересованите участници

Опитът на европейските държави показва, че много обществени организации имат стратегия, но тя не е добре позната на служителите. Много често служителите не са включени във формулирането ѝ, а това доста затруднява ефективното ангажиране с нея.

В тази връзка практиката показва, че в 6% от глобалните обществени организации дори главният изпълнителен директор не е включен във формулирането на стратегията, целите и задачите. Освен това над 89% от директорите, 61% от ръководителите на висшето управленско ниво и 21 % от тези на средното управленско ниво са включени, а само 2 % от служителите се чувстват ангажирани със стратегията.¹

Друга често срещана грешка е липсата на ясна стратегия в обществените организации: според глобалното проучване, проведено през 2007–2008 г.², 16% смятат, че техните цели не са ясно формулирани. Много организации насърчават двусмислието, не посочват ясно крайните си цели и не съобразяват в достатъчна степен необходимия административен капацитет и способстващи фактори като знания, бюджети, умения, компетентности, данни, необходима технологична инфраструктура за реализация на целите на организацията. Ето защо между тези различни елементи има съвсем слаба връзка.

За да насърчат яснотата по отношение на стратегията на организацията, общата посока и средносрочния планов цикъл, обществените организации следва нагледно да картографират своята стратегия, както и основните заинтересовани участници и техните нужди, външните и вътрешните елементи, оказващи влияние на стратегията, и да изготвят анализ на риска.

Усвояване на урок 2: Необходимост от по-силен фокус върху резултатите и междусекторните цели

Практиката в напредналите държави (Финландия и Обединеното кралство) показва ясна тенденция на преминаване от измерване на продукти, например брой клинични операции или полици, към измерване на резултати, например подобряване на здравето и продължителността на живота или намаляване на престъпността. Още в началото на този век броят на споразуменията за предоставяне на обществени услуги в Обединеното кралство, ориентирани към резултати, нараства от 15% през 1999–2000 г. на 68% за 2001–04 г.³

Пункта в тази връзка е, че прекалено силният акцент върху количествени продукти като брой, числа и елементи, които лесно се измерват, в много случаи на практика няма никакъв ефект и не допринася за значителни подобрения на политиката.

Аналогична тенденция на тази в Обединеното кралство се наблюдава във Финландия, където са въведени ориентирани към резултатите междусекторни програми в областта на държавната политика с цел гарантиране по-добро функциониране на централното правителство и по-ефективното изпълнение на политическата програма на правителството. Една от основните цели на тази политика е засилване на политическото ръководство на централното правителство и по-голямо хоризонтално управление на въпросите на политиката.

¹ Bernard Marr, 2009, op.cit, стр. 274.

² Ebd., стр. 273.

³ Сметна палата, Измерване на изпълнението на държавните органи, Лондон, 2001 г., стр.1.

Подход за управление на изпълнението, който се опира в по-голяма степен върху резултати, печели популярност и в други европейски страни, например Белгия. Въз основа на опита със зададените цели за резултати, до момента могат да се изведат следните уроци (вж. долната таблица).

Таблица 33: Важни изисквания за успешни зададени цели, основани на резултати	
– Зададените цели за резултати следва не само да бъдат популярни и да символизират намеренията на правителството. Те следва да бъдат измерими и върху тях следва да могат да оказват влияние съответните заинтересовани участници и отговарящите за тяхното постигане; – Отделите следва да могат да извършват мониторинг на критичните фактори за успех, засягащи постигането на техните зададени цели. Само по този начин те могат да знаят дали усилията им дават плод или не; – Данните от мониторинга трябва да се използват като основа за управленски решения. Само при това положение зададените цели за резултати могат да допринасят за подобряване на изпълнението; – Участието на заинтересованите страни в определянето на зададените цели е от съществено значение за намаляване на риска от фалшиви стимули на практика и повишаване на нивото на ангажираност.	
Източник: Сметна палата, Изследване, Доклад от 2006 г., „Цели на споразуменията за предоставяне на обществена услуга, Информация за изпълнението“, стр. 2	

Към тези изисквания следва да се добави фактът, че постигането на зададените цели, основани на резултати, не е статичен процес, а изисква текущо взаимодействие между вземащите решенията, заинтересованите участници и доставчиците на услуги. Този процес следва да бъде открит за експериментиране, търсене на иновативни начини на работа и учене, насочени към крайната цел за подобряване на показателите и осигуряване на добри политики.

Въпреки това измерването на резултатите е далеч по-сложен процес от измерването на ефектите/резултатите. В много случаи формулираният резултат не може да бъде постигнат, ако отделните министерства работят сами. Следователно постигането на значителни резултати зависи до голява степен от ефективното сътрудничество и партньорствата с останалите министерства и агенции.

От известно време правителството на Обединеното кралство има въведени междусекторни и хоризонтални цели. Примерите от миналите периоди на стратегическо планиране включват общите цели за „Подобряване на устойчивото развитие“, „Намаляване на престъпността“, а също „Засилване на икономиката на знанието“. Например по отношение на „устойчивото развитие“ министерството на околната среда, министерството на транспорта и министерството на регионите си сътрудничат за разработването на показателите за устойчиво развитие. Тези показатели им помогнаха да формулират цели за своите споразумения за предоставяне на обществени услуги.¹ Опитът показва, че тези общи цели са дали тласък на сътрудничеството и формулирането на хоризонтални политики, както и на схеми за съвместна работа и формулиране на съвместни цели, а също и на взаимното доверие и комуникация. В някои случаи бяха създадени дори „обединени бюджети“, управлявани от група министерства.

Хоризонталното сътрудничество също може да се подобри чрез приспособяването на институционалната структура към този нов начин за формулиране на политики. Във Финландия, например, определянето на междусекторни цели стимулира развитието на нови междуведомствени комисии. В зависимост от нуждите тези комисии могат да имат ясно изразен политически състав или да са с по-голяма експертна насоченост. Друга възможност е съставът на членовете да е съобразен с актуални въпроси, какъвто е например случаят при комплексни, многоизмерни теми с голяма нужда от иновации.

Както във Финландия, така и в Обединеното кралство формулирането на хоризонтални политики е допринесло за намаляване на вертикалното или „отделено и изолирано“ управление и на припокриването на политики и цели, както и за насърчаването на по-гъвкаво и ефективно използване на ресурсите.

¹ Ebd., стр. 23

Във Финландия определянето на споделени цели датира от 2007 г., насърчавано от програми за междусекторни политики. Важният усвоен урок в този случай е, че в бъдеще трябва да се отчита в по-голяма степен обемът на ресурсите, необходими за изпълнението на тези политики. В миналото в много случаи трудно се намираха ресурси за междусекторните програми, когато собствените бюджети на тези програми бяха малки.¹

Таблица 34: Примери: Фактори за успех на споделени цели на междусекторните политики

Тези политики трябва да имат:

- Ясно определени цели и фокус;
- Достатъчно разпределени ресурси в зависимост от техния характер;
- Ръководство с необходимата тежест;
- Собствено организационно звено, което ги отличава от стандартната администрация на едно министерство.

Източник: Кабинет на министър председателя на Финландия. Управление на държавните политики през първото десетилетие на на 21 век. Хелзинки 2010, стр. 42ff.

Другите елементи, които следва да бъдат добавени в тази връзка, включват необходимост от ръководство, готово на сътрудничество и трансформация, култура, основана на знанието и споделянето на информация, взаимно доверие, както и засилване на личностните и поведенческите умения като уменията за общуване и изграждане на мрежи и хоризонталното мислене.

Усвояване на урок 3: Прекалено силен акцент върху неща, които лесно се измерват

Както се посочва в насоките, показателите и мерките за изпълнение са в центъра на оценката на изпълнението. За да бъдат ефективни, показателите за изпълнение трябва да бъдат тясно свързани със стратегическите цели (приоритети) на организацията. Освен това организацията трябва да установи разумен и подлежащ на контрол брой показатели, които са известни и се разбират от служителите и изпълняващите услугите. По такъв начин можем да сме сигурни, че измерваме точните неща и събираме правилната информация.

Опитът показва, че от една страна твърде често се измерват неща, които са лесни за измерване, а от друга страна има прекалено силен акцент върху резултатите вместо върху въздействието. Пример: измерва се броят участници в курс за мотивация, а не въздействието на курса върху мотивацията на работното място. Много често организациите измерват единствено заради самото измерване и то това, което лесно се брои. Те са станали експерти в събирането на данни и съхраняването на цифри, но без да разбират тази информация и да я използват за подобряване на изпълнението. Целта следва да бъде да се прави по-добро измерване и да се измерва това, което наистина има значение.

Често срещана грешка в някои държави членки на ЕС, например Обединеното кралство, е определянето на прекалено голям брой показатели, а понякога дори на потиворечащи си показатели. По този начин системите за измерване може да не допринасят за постигането на приоритетите и да водят до загуба на всякакво чувство за приоритизация.

Таблица 35: Пример: Мултиплициране на показателите в Обединеното кралство (разпространение)

В Обединеното кралство мултиплицирането на показателите се нарича разпространение. Разпространение се наблюдава, когато броят на показателите в дадена група е толкова голям, че е прекалено трудно да се ориентира човек в тях поради огромното количество предоставена информация. С цел преодоляване на това явление Одитната комисия намали броя на показателите за местното управление от 242 през 2000 г. на 166 през 2002 г..

Източник: Walter van Dooren et al., „Управление на изпълнението в общественния сектор“, Ню Йорк 2010 г.

¹ Кабинет на министър председателя на Финландия. Управление на държавните политики през 10-те години на 21 век. Хелзинки 2010 г., стр. 39ff.

Постигането на показателите не следва да се обвързва с финансови или други стимули (напр. заплащане според резултатите), защото тази практика насърчава промяна в поведението, която може да повлияе на качеството на работата.

Следователно в началото на процеса на измерване следва внимателно да се обмисли начинът на измерване, както и показателите, които отразяват точно планираното изпълнение. В противен случай, както се вижда от следващия пример, може да се окаже, че показателят отчита подобрение, каквото всъщност няма.

Таблица 36: Свръхпредставеност в Британската национална здравна служба

Договорена е нова целева стойност, за да се намали максималното време за чакане за операция до не повече от 2 години за хоспитализирани пациенти. След като е забелязано намаляване на средното време за чакане, мярката е обявена за успешна. Въпреки това, след по-внимателен анализ се установява, че времето за чакане започва да тече едва след първата консултация в болницата и е отложено, за да бъде намалено. На практика средното време за чакане изобщо не е намалено, а само изместено във времето. Показателят не отразява точно изпълнението; той отчита подобрение, каквото всъщност няма.

Източник: Van Thiel Sandra & Leeuw Frans, „Парадоксът на изпълнението в обществен сектор“, in: Public Performance & Management Review, Vol. 25, No 3, p.267–281.

Ръководителите следва да са наясно, че изборът на показатели влияе силно на поведението. Следователно прекаленото концентриране върху количествени показатели/целеви стойности може да доведе до видове поведение, които се характеризират със слабо съобразяване на качествените критерии. Както се вижда от следващия пример, това може да доведе също до фаворизиране на краткосрочни цели.

Таблица 37: Недалновидност

Недалновидност наблюдаваме, когато има прекалено силно концентриране върху краткосрочните цели в ущърб на качествените или по-дългосрочните цели.
Даден съд има за цел да приключва по 8 дела за месец за едно лице. Тази целева стойност дава тласък за отлагане на по-сложните дела за сметка на по-лесните. Първоначалните критерии за неотложност са заменени с критериите за леснота на обработката. В крайна сметка се получава натрупване на по-сложни дела.

Източник: Peter Blau, „Динамика на бюрокрацията: изследване на междуличностните отношения в две правителствени агенции“, Чикаго 1963 г.

Измерването не трябва да се извършва заради самото измерване, а в по-общ план за подобряване на услугите и постигане на по-добри резултати. Следователно е необходимо задълбочено разбиране на това защо дадена целева стойност е зададена и какво цели да постигне тя. Както се подчертава в следващия пример, във всички случаи следва да се избягва прекалено силно фокусиране.

Таблица 38: Примери за записване на измерването

– В случая със сестрата на регистратурата в британските болници, сестрите на гишето трябва да осъществят първия контакт с пациентите в рамките на пет минути съгласно изискването. След това пациентът се насочва към чакалнята. Макар целевата стойност да е изпълнена, не се наблюдава никакво подобрение в предоставянето на услугата.

Източник: Peter Smith, „Относно непредвидените последици от публикуването на данни за изпълнението в обществен сектор“, in: International Journal of Public Administration, 8, 1995, стр. 277–310.

Понякога показателят може просто да не е достатъчно диференциран и да не отразява реалното изпълнение, както се вижда от следващия пример.

Таблица 39: Случаят с изпълнението на холандската полиция

– Намаляване на процента разкрити престъпления, което показва влошаване на изпълнението на полицията. В същото време има увеличение на броя на арестуваните, наказателно преследвани и наказани престъпници, което показва подобрение на изпълнението. Видовете престъпления в Нидерландия еволюират по начин, който дискредитира този показател. Преди всичко в престъпността има повече насилие, но показателят не разграничава между леки и тежки престъпления. Второ, по-голям брой групи престъпници са задържани при извършване на престъпление заедно, например вандалски акт, което намалява средния брой престъпления за един престъпник. Следователно не полицията е тази, която работи лошо, а показателят не представя в достатъчна степен нейната работа.

Източник: Van Thiel Sandra & Leeuw Frans, Парадоксът на изпълнението в обществен сектор“, in: Public Performance & Management Review, Vol. 25, No 3, стр.267–281.

Не на последно място, практиката в държавите членки на ЕС показва, че въвеждането на съгласувана и последователна система от приоритети, целеви стойности и показатели на различните нива е едно от най-големите предизвикателства при напредналите системи. На нивото на изпълнението голям предизвикателство в Обединеното кралство например е установяването на система от свързани със СПОУ документи, например планове за предоставяне, отчети на ниво дирекции и звена, рамкови документи, всички преследващи едни и същи приоритети, и обратна връзка за оказване на влияние върху стратегическите цели.¹

Прекалено ниските нива на съгласуване могат да бъдат преодоляни чрез засилване на реалната заинтересованост на тези нива и по-голямо участие на тези звена/държавни служители в определянето на целевите стойности, които трябва да постигнат. Друга мярка е да се гарантира осигуряването на ефективен поток на информация за напредъка по стратегическите цели и напредъка в оперативната работа. В тази връзка е необходима по-постоянна и редовна координация между двете нива.

Освен това подходът отдолу нагоре с механизми за редовна обратна връзка би могъл да допринесе за по-добро оценяване на изпълнимостта на целите и целевите стойности на по-ниските нива и насърчаване на целеви стойности, които са по-добре пригодени към нуждите и специфичните характеристики на оперативната област на организацията или нивото.

В общи линии се подценява това до каква степен различните нужди, приоритети и несъвместими интереси на различните нива могат да подкопаят националните стратегически приоритети.

Ето защо разработването на хармонизирани мерки за изпълнение от най-високото до най-ниското ниво в организацията на практика се оказва много по-трудно от първоначалната идея. Има още една причина за това. В хода на годините разпределянето на целите по низходящите нива доведе до мултиплициране на показателите, а в някои случаи и до противоречиви показатели.

Усвояване на урок 4: Необходимост от ефективен мониторинг на изпълнението и използване на информацията за изпълнението

Мониторингът на изпълнението и използването на информацията за изпълнението е текущ процес по събиране и преглед на данни за изпълнението в хода на целия цикъл на политиката. Основният акцент е върху напредъка в постигането на предварително зададените цели въз основа на количествени и качествени показатели в контекста на използваните ресурси.

Практиката в напредналите страни показва, че държавите с ефективна система за оценка на изпълнението формулират „стандарт“ и общи насоки, да да гарантират, че високото качество, валидността и надеждността на този процес. В насоките следва да се посочи съдържанието на информацията за изпълнението.

⁷ Pietro Micheli, Andi Neely, „Измерване на изпълнението в обществен сектор в Англия: търсене на златната нишка“, in: Public Administration Review, юли/август 2010, стр. 591–599.

В тези държави видът информация, който министерството/агенцията трябва да докладва относно напредъка към постигането на целите, се определя от правителството. В Обединеното кралство, например, контекстът и методите за предоставяне на информация за изпълнението относно напредъка на СПОУ са описани в технически бележки, които са приложени към СПОУ. Следователно техническите бележки предоставят на министерствата подробности за това:

- Как да се измерват целите
- Какви данни следва да се събират
- Кои източници да се използват и
- Как следва да бъде представено всичко в мониторинговите доклади.

Крайната цел на тези бележки е да се осигури високо качество и надеждност на данните.

В огромното мнозинство от европейските държави годишните доклади са ключов инструмент в мониторинга на изпълнението. В напредналите държави съществува засилена тенденция на преминаване от доста описателни доклади, характеризиращи цифри и чисто количествени мерки за производителност към по-стратегически и аналитични доклади, обхващащи резултати, качество на услугата, уроци за усвояване и др.

В Швеция, например, годишните доклади са стратегически документи в смисъл, че включват от една страна данни за това как министерството или агенцията е постигнало целите, определени от правителството, а от друга страна финансови данни за използваните ресурси. Освен това годишните доклади често съдържат коментари за промените в изходните продукти по отношение на обем, разходи и качество. В Обединеното кралство тези доклади съдържат освен данни за изпълнението и финансови данни също така и информация за разпределението на ресурсите за постигането на зададените цели.

Мониторинговите доклади следва да се допълват от дискусии, диалог и действия. Опитът показва, че в много случаи не се отделя достатъчно време за да се придобие представа от данните за мониторинг. Мониторинговите доклади често не се четат и не се вземат предвид в процесите на вземане на решения. Пример за добра практика в тази връзка е например Швеция, където мониторингът на изпълнението е силно интерактивен процес, който не се ограничава само до изготвянето на писмени доклади. В тази държава е налице постоянен диалог между висшето ръководство и всеки генерален директор и директор. Тези постоянни дискусии подпомагат професионалното проследяване и мониторинг на работата на агенциите и задълбоченото разискване по бъдещите дейности.

Този процес следва да бъде разширен, като обхване и оперативното ниво и да се характеризира с редовни срещи на оперативно ниво с цел мобилизиране на знанията. Опитът показва, че ако обществените организации не са в състояние да ангажират служителите в диалог и да ги накарат да размишляват върху изпълнението, няма да има никакво усвояване на уроци.¹ Опитът на обществените организации в европейските и неевропейските държави показва, че в много случаи организациите са склонни да отделят прекалено много време за събирането и докладването на данните и недостатъчно време за техния анализ и използването им в процеса на стратегическо управление. В много случаи организациите не разполагат с административен капацитет, за да извлекат необходимата информация от данните. В резултат на това информацията не се използва за подпомагане и подобряване вземането на решения. Подобряването на това незадоволително положение по същество означава извършване на проучване на ползването на данните и установяване кой се интересува и кой какъв вид информация използва и за каква цел.

Често обсъждан в научната литературата урок е този, че информационни системи, които се използват само за надзор и контрол са негъвкавите и не са подходящи за измерване на обществени услуги, които са ориентирани към резултатите. Следователно системите за мониторинг и информация следва да бъдат проектирани така, че да позволяват непрекъснат процес на усвояване на уроци на всички управленски нива. Само тогава ще може да бъде изградена култура на изпълнение, при която резултатите се обсъждат активно с цел подобряване на изпълнението.

¹ Bernard Marr, Управление и постигане на изпълнението, Оксфорд 2008 г., стр. 224ff.

Таблица 40: Мониторинг на изпълнението

Финландското правителство използва управлението и оценката на изпълнението от 90-те години на миналия век, за да повиши оперативната ефективност на министерствата и агенциите. Това е довело до по-добро разбиране на разходите в обществените организации, както и до сътрудничество между министерствата. Освен това въвеждането на цели и задачи е допринесло за по-ефективно управление на човешките и финансовите ресурси.

Мониторингът на изпълнението в хода на реализацията на правителствената програма се осъществява чрез задълбочени оценки на политиката по отношение на социалните ефекти от мерките на политиката на основата на ясни цели за ефективност, определени за всяка област на хоризонталната политика. В допълнение към събирането на данни са разработени нови процедури за гарантиране достъпността и използваемостта на събраната информация за участниците. Това беше постигнато на практика чрез предвиждане развитието на т. нар. форуми за политика, които са по същество междуведомствени сесии за преглед, насочени към обмен на информация, координация и обсъждане на измененията в политиката.

Оценката на ефективността, която показва изпълнението и напредъка в хода на постигането на целите, представлява всеобхватен анализ на политиката въз основа на първоначално зададените цели за ефективност, чиято основна задача е да информира на годишна основа за напредъка по формулирането на лимитите на бюджетните разходи. По същество процесът на мониторинг е тясно свързан с включването в бюджета на съществуващите мерки и действия и следователно допринася за координацията при обработването на двата вида информация – бюджетната и основната.

Източник: Accenture, Управление на изпълнението в обществения сектор, 2010 г., стр. 15ff.

8. ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

- Behn R.D., *Why measure performance? Different purposes require different measures*, Public Administration Review, September/October 2003, Vol. 63, No 5. („Защо трябва да се измерва изпълнението? Различните цели изискват различни мерки“)
- Blau P., *The dynamics of bureaucracy: a study of interpersonal relationships in two government agencies*, Chicago 1963 („Динамика на бюрокрацията: изследване на междуличностните отношение в две правителствени агенции“)
- Bouckaert G. and Halligan J., *Managing Performance*, New York 2008, („Управление на изпълнението“)
- Bryson J.M., *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*, San Francisco, 1995 („Стратегическо планиране за обществени организации и организации с нестопанска цел“)
- Castro, M.F., *Defining and Using Performance Indicators and Targets in Government M&E Systems*, Special Series on M&E Systems, The World Bank, Number 12, 2011, („Определяне и използване на показатели и цели за изпълнение в правителствените системи за мониторинг и оценка“)
- Community of practice on results-based management, *Sourcebook on results-based management in the European Structural Funds*, Brussels, 2013, (Общност по практическото прилагане на управление, основано на резултатите „Справочник за управлението, основано на резултатите, в европейските структурни фондове“)
- Ernst and Young Baltic and the Public Policy and Management Institute, *Overview of the best practices of foreign and Lithuanian institutions in setting performance monitoring systems*, Ministry of Finance, Vilnius, 2010 („Общ преглед на добрите практики на чуждестранни и литовски институции при изграждането на системи за мониторинг на изпълнението“)
- Improvement of performance-based management (IPBM) administrative group, *Overview of the best practices of foreign and Lithuanian institutions in setting-up performance monitoring*, 2010, <http://www.lrv.lt/bylos/VORT/Documents/Overview%20of%20the%20best%20practices...pdf> (Административна група по усъвършенстване на управлението, основано на резултатите (IPBM) „Общ преглед на добрите практики на чуждестранни и литовски институции при изграждане на системи за мониторинг на изпълнението“)
- Kaplan, Robert S., Norton David P., *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School, 1996. („Балансирана система от показатели за изпълнение“)
- Kesterson, Randy K., *The basic of Hoshin Kanri*, CRC press, Taylor & Francis group, Boca Raton, 2015.
- Marr B., *Managing and Delivering Performance*, Oxford 2009, („Управление и постигане на изпълнението“)
- Marr B., *Strategic performance management in Government and обществен сектор organisations*, Washington 2009 („Стратегическо управление на изпълнението в правителствени организации и организации от общественния сектор“)
- Micheli P., Neely A., *Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread*, in: Public Administration Review, July/August 2010, p. 591–599. („Измерване на изпълнението в общественния сектор в Англия: в търсене на златната нишка“)
- Ministry of Finance, *Handbook on performance management*, Finland, April 2006. („Наръчник за управление на изпълнението“)
- Mintzberg, Henry, *The Rise and Fall of Strategic planning*, the free press, Macmillan, 1994. („Възход и упадък на стратегическото планиране“)

- Mintzberg, Henry, Ahlstrand Bruce, Lampel Joseph, *Strategy safari*, 2nd edition, Pearson Education limited, 1998, 2009. („Сафари в областта на стратегията“)
- Niven, Paul R., *Balanced Scorecard, Step-by-Step for Government and non-profit agencies*, Hoboken New Jersey, 2003. (Балансирана система от показатели за изпълнение, стъпка по стъпка за държавни агенции и агенции с нестопанска цел)
- National Audit Office, *Measuring the Performance of Government Departments*, London 2001, (Сметна палата, „Измерване на изпълнението на правителствените служби“)
- National audit office, *Measuring up*, London 2009. (Сметна палата, „Измерване“)
- Perrin B., *Effective use and misuse of performance measurement*, in: *American Journal of evaluation*, 19, 1998, p. 397. („Ефективно използване и злоупотреба с измерването на изпълнението“)
- Prime Minister-s Office, *Management of Government Policies in the 2010s*, 16/2011, („Управление на държавните политики през 10-те години на 21 век“)
- Smith P., *On the unintended consequences of publishing performance data in the обществен сектор*, in: *International Journal of Public Administration*, 8, 1995, p. 277–310 („За непреднамерените последици от публикуването на данни за изпълнението в обществения сектор“)
- The Common Assessment Framework, *Improving Обществени организации through Self-Assessment*, Maastricht, EIPA, 2013 (Обща рамка за оценка: усъвършенстване на обществените организации чрез самооценка)
- Triest, Vincent, Boca-Risk, document interne, SPF P&O
- van Dooren W. and van de Walle S., *Performance Information in the Public Sector*, London 2008, („Информация за изпълнението в обществения сектор“)
- van Dooren, W. *Показатели за изпълнение: a wolf in sheep's clothing?*, paper presented at the international conference „Changing educational accountability in Europe“ („Показатели за изпълнение: вълк в овча кожа?“, документ, представен на международната конференция „Промяна на образователната подотчетност в Европа“) Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 24–25. Juni 2008.
- van Thiel S. & Leeuw F., *The Performance Paradox in the Public Sector* („Парадоксът на изпълнението в обществения сектор“), in: *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No 3, p.267–281



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.