



УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ – ПРАКТИКИ И ПЕРСПЕКТИВИ

PERFORMANCE MANAGEMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION – PRACTICES AND PERSPECTIVES

Даниела Йорданова
Daniela Yordanova

Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“
St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Tarnovo

Abstract: The concept of performance management is key as it offers a widely accepted conceptual clarification of the overall process of measuring, evaluating and improving the results achieved by civil servants and administrative units in the performance of their functions. The purpose of this report is to present the perspectives and challenges for performance management in public administration. Evaluation practices vary from European country to country and range from competence assessment to performance assessment to capacity assessment. Their comparative presentation shows that despite the diversity of the existing models for attestation at the European level, the goals set by the individual countries, the challenges and the trends are similar. In this regard, the report sets the following tasks: 1) To indicate concepts for performance management; 2) To outline the stages in evaluating the implementation; 3) To present the practices in evaluating the employees in the public administration in a European plan.

Keywords: implementation; public administration; perspectives; practices; management.

JEL: H0, H4

ВЪВЕДЕНИЕ

Концепцията за управление на изпълнението се изразява в цялостния процес по измерване, оценяване и усъвършенстване на резултатите, постигнати от държавните служители и административните звена при изпълнение на техните функции. Изпълнението изразява идеята за интегриране на измерването на резултатите от дейността и разработване на стимули за подобряване на тези резултати, ориентирани към служителите и административните структури (Marinov, 2010, p. 187–193).

Съществуването на система за управление на изпълнението подобрява обществените услуги чрез повишени икономичност и ефективност. По този начин се засилва отчетността на организацията по отношение на използваните ресурси и постигнатите резултати.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Оценката на изпълнението е отговорен процес, защото се обвързва с управлението и на други сфери – обучение, кариера, качество на трудовия живот. Насърчаването на апетита към ученето и практическото приложение на наученото е причина за определяне на атестирането като

предизвикателство. За решаването на тези проблеми в Стратегия за развитие на държавната администрация (2014–2020 г.) се посочва, че „има ясно изразена нужда от подобряване на капацитета и уменията в следните основни направления: техническа компетентност, чужди езици, трансфер на добри практики, административно обслужване, познаване на функционирането и правото на ЕС, както и капацитет за усвояване на европейските фондове трябва да се положи върху изграждането на практически знания и умения за разработване и прилагане на конкретни политики и добро управление, лидерство и управление на промяната“ (Strategy for development of the state administration 2014–2020, p. 36–37).

Предизвикателствата, свързани с управление на изпълнението, са повлияни от възприетата административна културата на управление на представянето. Според ключови ръководители те са свързани още с (Deloitte, 2015):

- липса на яснота относно стратегията и плана;
- забавени процеси на обратна връзка;
- затруднения по отношение на колективните трудови договори;
- ограничени поведенчески стимули.

Предизвикателство пред ръководителите в организациите от публичната администрация е и поддържането на мотивация у служителите. То е свързано с влияние върху тяхното изпълнение чрез използването на мотивиращи фактори, като постижения, признание, отговорност. Участието и овластяването на служителите не само повишават ефективността, растежа и иновациите, но също така повишават мотивацията и доверието на служителите в организацията. Ако служителите се чувстват оценени за работата си и са въввлечени във вземането на решения, техният ентусиазъм и мотивация ще доведат до по-добро изпълнение и лоялност (Dobre, 2013, p. 58–59). Следвайки логиката на посоченото, може да се твърди, че има взаимосвързаност между изпълнение и оценка. Организацията трябва да подкрепя служителите, които проявяват интерес към самостоятелно обучение и образование. Служителите трябва да превърнат в приоритет непрекъснатото учене и емоционалното развитие (Appraising employee performance, 2007, p. 148). Именно доброволният характер на обучението води до по-висока мотивация и усъвършенстване (Shopov, Atanasova 1999, p. 255).

Налице е и друга причина, която определя оценяването като предизвикателство, а именно въпросът за задържането на талантивите служители. Това, което е от съществено значение, е човек и работа да се „напаснат“ така, че този човек да се чувства истински щастлив на работното си място (Appraising employee performance, 2007, p. 114–115).

Дейността на публичната администрация е ориентирана към измерване на резултатите. Допълнителни стимули за това са нарастващите изисквания на гражданите, развитието на информационните технологии и нарастващата конкурентоспособност, което призовава да се предприемат ефективни и ефикасни действия за постигане целите на администрацията. Преди всичко е важно „формулирането на целите става на организационно равнище и на равнище структурни подразделения. Между целите на организацията и целите на структурните подразделения е от значение да съществува обвързаност“ (Pencheva, 2004, p. 135). Това, което трябва да се постигне, е интегриране на система за измерване на ефективността с годишното бюджетно планиране при ясно и точно поставени цели за развитие на организацията. Повечето от ръководителите свързват стратегическите цели с програмите за управление на изпълнението. А всичко това е немислимо без управленски процес. В тази връзка ще посочим, че „управленският процес е свързан с осъществяването и реализирането на последователност от логически стъпки и действия, посредством което да бъдат постигнати определени цели. По-конкретно то представлява съзнателно въздействие на управляващия субект върху управлявания обект във връзка с направляването и координирането на протичащите процеси с цел постигане на набелязаните резултати в най-кратки срокове, с най-малко нежелателни отклонения и с минимални средства“ (Penchev, Pencheva, 2002, p. 7).

Измерването на ефективността се разглежда като подход към оценка на изпълнението (McDavid, Hawthorn, 2006, p. 293).

Информацията за резултатите на персонала е ключова и играе важна роля в ежедневната управленска практика.

Днес много повече от преди държавните структури се нуждаят от квалифициран административен персонал, който да подхожда с професионализъм и съвременни похвати към изпълнение на задълженията си. По този начин той става гарант за своевременното и качествено разрешаване на възникналите проблеми, среща изискванията на потребителите на административни услуги и подобрява качеството на живот в обществото. За достигане на тези цели в публичната администрация следва да бъдат привлечени и задържани мотивирани професионалисти, които да бъдат управлявани така, че да подхождат с ангажираност към задълженията си и да бъдат адекватни на променящите се изисквания на средата (Hristova, Andreeva, 2018, p. 504).

Следвайки логиката на изложението дотук, може да се обобщи, че прилагането на управление на изпълнението има за цел да подобри представянето на служителите на организацията. Това може да стане чрез развитие способността на екипа чрез стратегическа и интегрирана система, която да насърчава и мотивира организацията да работи успешно. А това може да стане чрез лидерство. Лидерството се определя като процес на социално влияние, който се формира от вербална и невербална комуникация и се изгражда съвместно между лидери и последователи (Ruben, Gigliotti, 2016, p. 467–479). „Лидерството се свързва преди всички с водене на последователи към определена цел и тяхното обединяване, с психологическа зависимост между водача и хората...“ (Pencheva, 2020, p. 5–6).

Водещо е разбирането, че изпълнението се управлява в рамките на консенсус относно планираните цели, стандарти и изисквания за компетентност“ (Tanev, and al., 2017, p. 330). Оценката изисква нов тип ръководители, които да съчетават качествата на лидер и същевременно да изпълняват ролята на психолог с цел правилна преценка и насочване кариерното развитие на подчинените (Vladimirova, 2006, p. 215–216).

Оценката на компетентността е сърцевината на атестирането. При тази оценка преобладават качествените индикатори, свързани с поведение в съответните категории.

Практиките за оценяване са различни в отделните европейски държави и варират от оценката на компетентността през оценка на изпълнението до оценка на потенциала. Най-общо подходите на оценка могат да бъдат разделени на ориентирани към:

- качествата, при които креативността, опитът и квалификацията са обект на оценка;
- към дейността, при които обект на оценяване е трудовото поведение на служителя;
- към постигнатите резултати.

Има компетентности, които по-често се изискват от служителите независимо дали работят в частния или в държавния сектор. Най-често срещаните компетентности са: работа в екип, комуникация, управление на хора, ориентация към клиента, ориентация към резултати, решаване на проблеми, планиране и организиране, технически умения. Най-широко тази рамка на компетентностите се използва в управление на изпълнението (Nikolov, Tusheva, 2009, p. 8–9).

Резултатите от оценката са важни за кариерата на държавните служители от две гледни точки – административна и финансова. Поради това се обръща особено внимание на прозрачността на процедурите и резултатите от оценката. Различните видове оценки, методи и критерии, прилагани в страни от ЕС, са представени в Таблица 1. (Boser, and al., 2001, p. 65–70).

Таблица 1. Видовете оценки, методи и критерии, прилагани в страните от Европейския съюз

Видове	Методи	Примери за критерии
1. Рейтинг	Оценка на персонала и поведението	<ul style="list-style-type: none"> - представяне - облекло - учтивост - знания - яснота на изразяване

2. Оценка на резултата	Измерване на продуктивността или ефективността на служителите (количество произведена работа)	<ul style="list-style-type: none"> - брой обработени случаи - брой обработени досиета
3. Оценка на изпълнението	Измерване на ефективността и ефикасността (качество) във връзка с целите. Предефиниране на целите и преглед на условията за изпълнение на функциите	<ul style="list-style-type: none"> - оценка на база на количествени показатели (брой, краен срок) - оценка на база на качествени показатели (качество на текст)
4. Оценка на компетентността	Сравнение между изискваната за работата компетентност и действителната такава	<ul style="list-style-type: none"> - способност за изслушване - способност за водене на екип
5. Оценка на потенциала	Сравнение между потребностите на организацията по отношение на компетенции и възможност за развитие	<ul style="list-style-type: none"> - управленски потенциал - умения за водене на преговори

Според Д. Босер и колектив независимо от разнообразието на съществуващите модели за атестиране в европейски план целите, които си поставят отделните страни, са сходни:

- нарастване на продуктивността на всеки служител и като цяло на организацията (резултат);
- увеличаване на приноса на служителя към целите на организацията (изпълнение) и на качествено, и на количествено равнище;
- оптимизиране на използването на цялостния потенциал на човешките ресурси на организацията (всички нейни компетенции) в съответствие със задачите и целите;
- управление чрез поглед напред на използването на човешките ресурси от организацията (развитие на потенциала).

Съществуват четири перспективи за това как се разбира изпълнението (представянето): (Dubnick, 2005, p. 376–417).

При първата перспектива изпълнението фокусира вниманието върху изпълнение на задачите от служителите.

Втората перспектива е, когато изпълнението е свързано с качеството на действията, т.е. изпълнението като компетентност/капацитет. В този случай изпълнението се схваща като компетентност. Високо компетентният изпълнител е по-вероятно да генерира повече и по-качествени резултати от дадена дейност през повечето време. По този начин изпълнението се обвързва с компетентността на изпълняващата институция.

Третата перспектива е тогава, когато изпълнението е свързано с качеството на постиженията, а не с качеството на действията. При това положение изпълнението е равно на резултатите.

Четвъртата перспектива се изразява в ефективност за устойчиви резултати.

У нас системата за оценка на изпълнението в администрацията е регламентирана в Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация. С наредбата се определят условията и редът за оценяване на служителите в държавната администрация за изпълнението на заеманите от тях длъжности, както и за повишаване в държавна служба на държавните служители. Оценяващият ръководител определя годишната оценка, както следва: „Изключително изпълнение“, „Изпълнението надвишава изискванията“, „Изпълнението напълно отговаря на изискванията“, „Изпълнението отговаря не напълно на изискванията“,

„Неприемливо изпълнение“ (Ordinance on the terms and conditions for evaluating the performance of employees in the state administration, 2020).

По данни от годишните отчети в нашата администрация за 2019 г. 68 738 служители (90.57%) от попадащите в обхвата на оценяването (общо 75 898 служители) са оценени за изпълнението на длъжността си. От тях 41 555 са по служебно правоотношение, а 27 183 са по трудово правоотношение. Разпределението на получените през 2019 г. окончателни годишни оценки е, както следва: (Report on the state of the administration 2019, p. 15–16).

- оценка „Изключително изпълнение“ – 8123 оценки, или 11.82% от всички поставени оценки;
- оценка „Изпълнението надвишава изискванията“ – 35 406 оценки, или 51.51% от всички поставени оценки;
- оценка „Изпълнението напълно отговаря на изискванията“ – 24 401 оценки, или 35.5% от всички оценки;
- оценка „Изпълнението отговаря не напълно на изискванията“ – 734 оценки, или 1.07% от всички оценки;
- оценка „Неприемливо изпълнение“ – 74 оценки, или 0.11%.

Оценяването на компетентностите е един от трите показателя за оценка на изпълнението в държавната администрация. Другите два са оценка на изпълнението на целите от работния план и на изпълнението на задълженията по длъжностната характеристика. В сравнение с тях оценката на компетентността е по-обща и по-персонална (Nikolov, Tusheva, 2009, p. 35). В компетентността се включват мотивите, отличителните черти, „Аз-ът“, познания и умения. Моделът на компетентностите може да бъде описан като карта за отразяването им, съдържаща умения, знания, способности и поведенчески характеристики (Ribarska, Vassilev, 2007, p. 46–49).

Предвид кризата с COVID-19 начините, по които работната сила се промени през 2020 г., превъзхождат начините, по които тя остана същата. За някои процесът на изпълнение включва преглед на оценката на постигнатите цели през последната година, докато за други той се фокусира върху определянето на нови цели за предстоящата година. Служителите и работодателите се адаптират, за да останат продуктивни. Препоръчват се следните начини, по които служителите могат да покажат своите уникални предизвикателства и постижения по време на пандемията в предстоящите си представяния, чрез (Feldmann, 2020):

- ✓ Лидерство
- ✓ Иновация
- ✓ Съвместна дейност
- ✓ Адаптивност
- ✓ Непрекъснато обучение
- ✓ Преглед на годината.

Според експерти като цяло тази криза не променя основите на управлението на изпълнението. Но ускорява еволюцията към подход, който е по-насочен към данни, гъвкав, непрекъснат и ориентиран към развитието (Chowdhury, Williams, 2020).

Според добрите практики най-важни умения за изпълнение на дейността на служителите в публичната администрацията са следните: 1) критично мислене; 2) комуникация; 3) способност за убеждаване чрез аргументи; 4) уважение към йерархията; 5) устойчивост; 6) способност за съвместна работа; 7) лидерство (Smith, 2019).

Следва да се посочи, че задачата на мениджъра е да разбере потребностите на служителя и след това заедно с него да оцени до каква степен организацията може да ги задоволи (Appraising employee performance, 2007, p. 8). Ето защо на преден план е важно обучението на управленския персонал като фактор за развитие на служителите. Необходимо е специално обучение на оценяващите ръководители за преодоляване на субективизма, на неблагоприятните фактори, които биха оказали влияние върху оценката.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Една от най-важните стъпки към подобряване на ефективността и ефикасността на българската администрация е чрез управленския подход „управление на изпълнението“, а то е невъзможно без развитие на компетентностите на служителите в нея. Компетентните служители са способни да използват своите знания, умения и личностни качества, за да постигнат целите, които са специфични за съответната длъжност. В тази връзка оценките на изпълнението помагат да се измерват техните постижения. От една страна, когато са извършени правилно от ръководителя, те са полезен инструмент за разграничаване между ниско и високо ефективни служители. От друга страна, когато изпълнението е концептуализирано с внимание както на качеството на действията, така и на качеството на постиженията, то може да доведе до устойчиви резултати в организацията.

REFERENCES

- Appraising employee performance. (2007).** Harvard Business Review. Publishing „Classics and Style“, Sofia, p. 8, p. 114–115, p.148 (in Bulgarian)
- Bosser, D., Demke, K., Nomden, K., Field, R. (2001).** Public Services in the Europe of the Fifteen: Trends and Developments. European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands, p. 65–70. (in Bulgarian)
- Hristova, V., D. Andreeva. (2018).** Opportunities for improvement of the employees in the public administration (following the example of the Labor Inspection Directorate – Veliko Tarnovo). Yearbook of the Department of Administration and Management, item 3, p. 504. (in Bulgarian)
- Marinov, A. (2010).** The Administrative Elite of the XXI Century, p. 187–193. (in Bulgarian)
- Nikolov, N., A. Tusheva. (2009).** Assessment of competencies in the state administration, Nova Zvezda Publishing House, p. 8–9, p. 35. (in Bulgarian)
- Ordinance on the terms and conditions for evaluation of the performance of the employees in the state administration, Adopted by CMD № 129 of 26.06.2012, promulgated, SG, iss. 49 from 29.06.2012, in force from 1.07.2012,... amended. DV. issue 9 of 31 January 2020. (in Bulgarian)
- Pencheva, I. (2004).** Organizational Behavior, V. Tarnovo, Abagar, V. Tarnovo, p. 135. (in Bulgarian)
- Penchev, P., I. Pencheva. (2002).** Basics of Management. Abagar, V. Tarnovo, p. 7. (in Bulgarian)
- Pencheva, P. (2020).** The leader and the ability to motivate through ourselves. Monograph. Ed. I&B, Veliko Tarnovo, p. 5–6. (in Bulgarian)
- Report on the state of the administration. (2019).** Council of Ministers, p. 15–16. (in Bulgarian)
- Ribarska, E., V. Vassilev. (2007).** Human resources management in the public sphere. Ed. BON, Blagoevgrad, p. 46–49. (in Bulgarian)
- Strategy for development of the state administration 2014–2020, p. 36–37. (in Bulgarian)
- Tanev, T., M. Stefanova, T. Tomova, A. Marinov, J. Botev, A. Taneva, S. Petrov. (2017).** Contributions to the theory and practice of public administration. Univ. ed. „St. Kliment Ohridski“, Sofia, p.330. (in Bulgarian)
- Shopov, D., Atanasova, M. (1999).** Human Resources Management. ed. Trakia-M, part 1, Sofia, p. 255. (in Bulgarian)
- Vladimirova, K. Human Resources Management. (2006).** University Publishing House „Economy“, Sofia, p. 215–216. (in Bulgarian)
- Chowdhury, S., O. Williams. (2020).** Individual performance management in the COVID-19 world, viewed 15 March 2021 <<https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-organization-blog/individual-performance-management-in-the-COVID-19-world>>
- Deloitte. (2015).** Four performance management mistakes getting in the way of your team’s success – and what you can do about them, viewed 15 March 2021 <<http://www2.deloitte.com/us/en/pages/human-capital/articles/introduction-human-capital-trends.html>>
- Dobre, O. (2013).** Employee motivation and organizational performance. Socio-Economic Research, Volume 5, Issue 1, p. 58–59.
- Dubnick, M. (2005).** Accountability and the promise of performance: In search of mechanisms. Public Performance and Management Review, 28, p. 376–417.

Feldmann, J. (2020). What Should Employees Highlight In 2020's Annual Performance Review?, viewed 5 March 2021 <<https://www.forbes.com/sites/forbeshumanresourcescouncil/2020/11/09/what-should-employees-highlight-in-2020s-annual-performance-review/?sh=19ae0ab3378b>>

Mcdavid, J. C. & Hawthorn, L. R. L. (2006). Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice. Thousand Oaks, Sage, p. 293.

Ruben, B. D. & Gigliotti, R. A. (2016). Leadership as social influence: An expanded view of leadership communication theory and practice. Journal of Leadership and Organizational Studies, 23(4), p. 467–479.

Smith, J. (2019). 7 skills for a successful career in public services, February, viewed 10 March 2021 <https://www.prospects.ac.uk/jobs-and-work-experience/job-sectors/public-services-and-administration/7-skills-for-a-successful-career-in-public-services>

<<https://www.astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/article/view/33>>

За контакти:

Даниела Йорданова, доцент, доктор
Служебен адрес: гр. В. Търново, 5000, ул. „Арх. Г. Козаров“ № 1,
ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“, Стопански факултет
катедра „Стопанско управление“
Ел. поща: yordanova_didka@abv.bg
