

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА СТИМУЛИРАНЕ НА ПРОМЕНИТЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ЧРЕЗ МОТИВАЦИЯ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ

Ас. д-р Миглена Ангелова,
Университет за национално и световно стопанство

Резюме: В статията се прави анализ на възможностите за стимулиране на промените в публичната администрация посредством различни мотивационни техники за служителите, които предлагат нови креативни решения. Разгледани са съществуващите до момента практики в публичната администрация, включително и процедурата за атестиране на сътрудниците, работещи по трудово или служебно правоотношение и тяхното кариерно развитие, като са посочени начините за индивидуален подход, с оглед въвеждането на иновативни практики при предоставянето на публични услуги.

Ключови думи: мотивация, управление на промените, публична администрация

OPPORTUNITIES TO INCREASE CHANGES IN PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH MOTIVATION OF THE EMPLOYEES

Ass. Miglena Angelova, PhD
University of National and World Economy

Abstract: The article analyzes the possibilities for stimulating the changes in the public administration through different motivational techniques for the employees who offer new creative solutions. Current public administration practices have been examined, including the procedure for the appraisal of employees working under an employment or employment relationship and their career development, and the ways for an individual approach are identified with a view to introducing innovative practices in the provision of public services.

Key words: motivation, change management, public administration

Въведение

За болшинството от гражданите на Република България институциите на публичната администрация са аналог на затворена консервативна система, изпълняваща многобройни задачи и процедури, които в съзнанието на потребителите на административни услуги изглеждат напълно необясними и поради това – безсмислени. От години общественото мнение свързва администрацията с бюрокрация, в която понятия като „промяна“ и „иновация“ остават само лозунги, без реално да рефлектират върху качеството на работата на служителите или върху начина на обслужване на гражданите. От друга страна, спецификата на работата в публичната администрация, в това число и изградената йерархичната система, нива на управление и взаимоотношения между ръководители и сътрудници, не поощряват, не предполагат и не изискват от служителите да инициират предложения за нововъведения. В настоящата статия на анализ са поставени възможностите за стимулиране на промените в публичната администрация чрез мотивация на служителите.

Преглед на съществуващия научен дискурс по темата

Темата за различните начини на мотивация на сътрудниците е предмет в търсенията както на отделни учени и на международни изследователски групи, така и на различни практики, които се стремят да получат по-добро представяне на своите екипи. Когато обаче фокусираме прегледа на научния дискурс върху спецификите на мотивацията на служителите в държавната администрация, може да се каже, че литературата е сравнително бедна, въпреки че през последните години определено има засилен изследователски интерес и в този по-детайлен аспект.

Двама турски учени (Арак, Gümüş; 2015) изследват влиянието и ефекта, които оказват лидерските качества на мениджърите върху мотивацията на служителите в публичната администрация. Според тях една от най-важните разлики, която може да бъде открита между лидерите и мениджърите (в това число и в рамките на публичните институции) е именно начинът, по който се лидерът мотивира сътрудниците, включително и чрез активно взаимодействие с тях. Авторите изтъкват, че независимо какъв тип организация разглеждаме и дали тя принадлежи на публичния или на частния сектор, ключът към успешното управление е пряко свързан с успеха на лидера и на мениджъра. От своя страна успехът на мениджъра включва следене на параметри като увеличаване на производителността, ефективност и отдаденост към работата на сътрудниците. Същевременно успехът на самите сътрудници е свързан с начина, по който са управлявани, което според изследователите означава, че мениджърите трябва непрекъснато да се обучават и да развиват своите качества и умения. Те стигат до извода, че един от най-големите стимули, чрез които мениджърите могат да мотивират сътрудниците, е когато предоставят възможност на последните сами да се доусъвършенстват и развиват, в това число и чрез различни форми на обучение.

Гръцки научен екип (Panagiotis, Alexandros, George; 2014) изследва връзката между организационната култура и мотивацията в публичния сектор. Те акцентират върху факта, че публичният сектор представлява решаващ фактор за ефективното и ефикасно функциониране на икономическата и социалната система в страната, поради неговия важен принос в тази сфера. От друга страна обаче, за да се осигури висококачественото ниво на системата е абсолютно задължително да има компетентен персонал, който да бъде постоянно мотивиран по начин, по който да се постигнат заложените от организацията цели. Едни от традиционните мотиватори в администрацията, посочени от авторите са: сигурността на държавната работа, възможностите за кариерно развитие, както и приносите за пенсионното осигуряване, гъвкавостта при съчетаването между работа и семейство. Те обаче подчертават, че понякога решаващи мотиватори при избора на работа в публичния сектор може да бъдат образованието, обратната връзка, участието, придаващо значение на индивидуалната работа, междуличностните взаимоотношения, наградите, признанието и др.

Белгийски учен (Vandenabeele, 2008), чийто многогодишни изследвания са свързани именно с концепцията за мотивацията за работа в обществената сфера, свързва стимулите в публичния сектор с персоналните вярвания, ценности и нагласи, които надхвърлят както личния, така и организационния интерес, но засягащи интереса на общността.

Екип от американски изследователи (Carpenter, Doverspike, Miguel, 2012) провеждат серия от емпирични проучвания сред служители от публичната администрация, резултатите от които потвърждават тази теория.

Обширната тема за начините на мотивация, в това число и в публичната администрация, е във фокуса на изследванията на редица български учени. Стоянов (2014) например проучва взаимоотношността между човешкия капитал и

управлението на знанието в иновативни организации. Познавайки се на редица международни разработки и автори, той достига до извода, че човешките ресурси могат да бъдат разглеждани като стратегическа основа за създаването на конкурентно предимство за иновативната организация – чрез стойността на знания, умения и различни обучителни програми. Очакванията на мениджмънта са свързани с това, че чрез подходящото обучение на сътрудниците може да се отговори по адекватен начин на бързо променящите се условия на пазара, както и да се подпомогне организацията да се приспособи към бързото въвеждане на технологични иновации в производството. Според автора последното определя в голяма степен ефективността на учебния процес, а оттам – и качеството на придобитите знания и умения. От своя страна Василев и Димитрова (2017) разглеждат темата за мотивацията на служителите в публичните институции през призмата на целенасоченото изграждане на организационно доверие и организационна култура. Според авторите *„въпросът с доверието в организацията не може да бъде разглеждан извън контекста на добрата организационна култура за постигане на желани резултати. Следователно мотивацията на служителите като набор от инструменти за повишаване на производителността включва изграждане на доверие и прилагане на приемливи ценности от всички членове на организацията“* (Василев, Димитрова, 2017). Разглеждайки начините за набиране и подбор на човешки ресурси в организацията, Харизанова и Ламбовска (2008) дефинират профилите на изискванията на вакантните длъжности, като ги обособяват в три основни групи: необходими изисквания (като например стаж, образование и др.), съществени изисквания – според авторите *„съществени са такива изисквания, които трябва да притежава кандидатът, за да изпълнява точно своите задължения. Пример за съществени изисквания са познанията за естеството на работата и работния процес, комуникационни умения“* и желателни изисквания – такива, които нямат съществено значение върху качеството на работата на кандидата. Според Харизанова и Ламбовска, в рамките на съществените изисквания могат да бъдат включени допълнителни изисквания, свързани с организационната култура като *„адаптивност, новаторство, работа в екип, точност, толерантност, подкрепа и др.“*, което те обвързват и с възможностите за мотивирането както при първоначалното наемане на работа на сътрудниците, така и на по-късния етап, при разгръщането на тяхната трудова дейност. Арабаджийски (2005) от своя страна разглежда значението на процеса по атестиране на служителите в публичната администрация. Той посочва, че *„оценката на дейността на служителите от държавната администрация има съществено значение, както за ефикасността на администрацията, така и за кариерата на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в нея. Разглеждана като дейност за преценка на качества, начини на поведение и трудови резултати, тя е по скоро вътрешноадминистративна, отколкото управленска дейност. Това е така, защото е от значение системата за оценка на трудовото изпълнение на служителите от държавната администрация, която се различава от управленските решения, взети на основание на резултатите получени в следствие на оценяването.“*

По различни аспекти от темата за мотивацията на сътрудниците, включително и в условията на публична администрация, работят още учени като Каменов, Миронова, Кичева, Хаджиев, Халачева, Кънева и други.

Специфики и практики на българската публична администрация за мотивиране на служителите

В приетата Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. е обособена отделна стратегическа цел, свързана с професионалното и експертното управление. Там се признава, че *„за да може българската администрация да отговори*

адекватно на очакванията и потребностите на гражданите и бизнеса, тя следва да разполага с мотивирани служители, които се отличават със своя професионализъм и експертиза. С оглед на това е необходимо да се извършат реформи в областта на политиката по управление на човешките ресурси в администрацията за подобряване на нейната ефективност и ефикасност, като се постави акцент върху разширяване на възможностите за кариерно развитие и придобиването на нови знания и умения, които ще помогнат на служителите да изпълняват по-добре своите функции“. Целта се предвижда да бъде изпълнена в няколко основни направления:

- Чрез оценка и планиране на потребностите от служители;
- Подобряване на процеса и процедурите по подбор на персонал;
- Усъвършенстване на политиките по кариерно развитие в публичната администрация.

По отношение на оценката и планирането на потребностите от служители стратегията предвижда изграждането и развитието на цялостен механизъм за оценка и планиране на нуждата от специалисти в администрацията. Като част от този механизъм са включени и практиките за въвеждане на гъвкави условия на труд, чрез които може да се оптимизира използването на човешкия капитал в публичните институции, както и проектирането на конкретни длъжности, с оглед спецификата на съответната администрация. Стратегията обаче не подминава и възможността за оптимално използване на наличния щатен персонал, в това число и от гледна точка на намаляването на финансови ресурси, свързани например с аутсорсинг на дейности или с възлагането на работа на консултантски организации.

Подобряването на подбора на човешки ресурси в администрацията според стратегията предвижда да се осъществи чрез изпълнението на дейности в няколко основни направления: възобновяване на практиката за провеждане на централизирани конкурси; ускорена и облекчена конкурсна процедура; разширяване на изискванията за задължително провеждане на публичен конкурс за заемане на съответната длъжност; засилване ролята на стажантските програми и възможност за постъпване на работа след успешно преминал стаж и др. дейности, включително осигуряване на достъпна среда за хора с увреждания.

Политиките за кариерно развитие в администрацията включват изпълнение на набор от дейности, по-значимите от които са следните:

- *Разработване на ясни кариерни пътеки.* Това е един от основните начини, посочени в стратегията, който би трябвало да доведе до цялостно повишаване на мотивацията на служителите. Предвижда се основна роля в тези индивидуални кариерни пътеки да играе звеното за управление на човешките ресурси в съответната администрация. За да се осигури наистина ефективността на мотивацията, този процес трябва задължително да бъде разработен и развит и то по начин, по който да се отразяват индивидуалните нужди и способности на всеки един експерт или специалист. В този смисъл звеното за управление на човешките ресурси има твърде ограничен поглед, особено когато говорим за институции с голям щатен персонал. В националното законодателство съществуват и досега множество възможности като например мобилността на служителите от една администрация в друга, но на практика тези нормативни разпоредби се прилагат изключително рестриктивно и само за избран кръг служители. В този смисъл е и най-голямото притеснение и предизвикателство – да не се окаже, че една добра стратегическа идея за мотивация на практика ще се превърне в елемент със силни демотивиращи функции;
- *Развитие на менторски и наставнически програми* - т.е. предвижда се възможността по-опитните специалисти да обучават в реална среда

новопостъпилите сътрудници. Самата стратегия отчита, че без адекватни стимули (но за съжаление не се посочват точно какви) за насърчаване на опитните експерти, този механизъм няма да получи добро приложение. Тук също трябва да се вземат предвид и редица допълнителни трудности, в това число и чисто психологически бариери (противопоставянето по оста млади-стари), както и възможността освен добрите практики да бъдат „предадени“ и не чак толкова добри – като например негативно отношение към цялостния работен процес, към мениджърите, към йерархията и др.;

- *Разработване на механизми за ефективно измерване на мотивацията на служителите и на инструменти за нейното повишаване* – към момента подобна практика в администрацията липсва. Отново обаче трябва да отграничим разликите между стратегически документ и практическо изпълнение. Твърде възможно е при измерването на мотивацията самите служители, поради редица причини, най-голямата от която е страх от загуба на работното място, да декларират висока мотивация при съвсем различно настояще;
- *Въвеждане на модерни управленски практики с оглед развитие на благоприятна работна среда* – т.е. мярка, насочена към развитието на лидерски умения на служителите, заемащи ръководни позиции в администрацията. Тук се разглежат понятия като „работна среда“, „работа в екип“, „управление на промяната“ и ролята, която имат ръководителите за нейното развитие;
- *Прилагане на механизми за идентифициране и развитие на перспективни служители в администрацията* – мярка, която в досегашната практика на администрацията отсъстваше. Тук стратегията предвижда индивидуален подход за тези сътрудници, свързан с повишени възможности за стимули и кариерно развитие;
- *Възприемане на ефективни практики за задържане на квалифицирани експерти;*
- *Изготвяне на периодични анализи за ефекта от прилагането на моделите за заплащане и оценяване на служителите;*
- *Осигуряване на приемственост за идентифицираните ключови длъжности в администрацията.*

Като цяло стратегията определено се различава от досегашната практика в публичната администрация чрез предвиждането на редица мерки в посока мотивиране и кариерно развитие на сътрудниците. Един от безспорните й плюсове е приемането на мерки, гарантиращи индивидуален подход, спрямо конкретните постижения на съответния сътрудник и неговото по-бързо професионално израстване в случаите, когато се отличава от другите чрез системни предложения за подобрения, иновативни решения и пр. В този смисъл стратегията наистина предпоставя поглед в бъдещето на администрацията, но изцяло зависи от начина, по който той ще се приложи.

Досегашните практики за мотивиране на сътрудниците, прилагани от българските институции от публичния сектор не се различават особено от тези, посочени от изследователите и намерили място в литературния преглед на разработката, въпреки че съществуват някои специфики, дължащи се най-вече на националното законодателство в тази сфера.

Едни от водещите мотиви при ориентиране и избор на работа в публичната администрация са свързани основно със следните фактори: сигурност и защита на работното място (особено когато става въпрос за служебно трудово правоотношение; ясно регламентирано работно време, почивки и отпуски (в сравнение с условията, които предлага българският бизнес, тук определено ползите са в полето на публичните

институции); ясно разписани длъжностни характеристики, индивидуални работни планове и задачи, подчинени на спецификите на длъжностните характеристики; сигурност на работното възнаграждение и внасяне на осигуровки (от гледна точка на изплащане на време и в пълен договорен размер); ясна йерархичност и подчиненост (спазване на принципа за единоначалие); възможност за кариерно развитие и др. Едни от най-често срещаните аргументи в подкрепа на противоположната теза – т.е. ползите от избор на работа в частния сектор, са свързани основно с нивото на заплащане (т.е. бизнесът предлага повече и по-големи възможности както за основно, така и за допълнително възнаграждение); характера на самата работа (по презумпция работата в администрацията не е толкова престижна и интересна); както и с възможността за по-бързо израстване в кариерата (т.е. ако съответният сътрудник е иновативен, инициативен и т.н. има много по-голяма вероятност, а и реален шанс да се издигне).

Въпреки изброените очевидни ползи на бизнеса, първоначалните мотиватори при избор на работа в публичния сектор в български условия могат да бъдат определени като водещи за хора, чиито индивидуални приоритети са свързани с постигането на баланс между работата и семейството.

Основното предизвикателство, пред което са поставени ръководителите в публичната сфера, са начините за запазване и разгръщане на първоначалната мотивация на служителите. Наличието на редица нормативни актове на национално ниво, както и различни вътрешни правилници за съответната администрация, в това число и процедури за атестиране и т.н. определят всъщност базата и инструментариума, с които разполагат ръководителите в администрацията за мотивиране на експертите и специалистите. Те обаче не предлагат решение за индивидуално отношение, насочено например към талантиливи служители или такива, които са подхождали нетрадиционно и иновативно при даден проблем.

Основните начини за мотивиране на служителите в публичната администрация са следните:

- *Кариерно развитие* – повишаване в държавна служба – осъществява се чрез провеждането на атестационна процедура, съгласно изискванията, заложиени в Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация. Ключова роля в този процес играе персоналната преценка на прекия ръководител, който извършва самата оценка. Нормативният акт предвижда възможности за повишаване в служба чрез последователно преминаване в по-висок ранг или на по-висока длъжност при строгото изпълнение на определени условия, свързани с постоянно доказване на професионални и трудови качества за продължителен период от време (най-краткият от тези срокове е една година и то само при оценка от атестацията „изключително изпълнение“).
- *Увеличаване на трудовото възнаграждение и допълнително материално стимулиране* – отново е свързано с провежданата атестационна процедура. В този смисъл нормативната уредба не подпомага инициативността на съответния сътрудник, а само стриктното изпълнение на първоначално заложиени в индивидуалния работен план задачи.
- *Материални придобивки* (например по-голям или самостоятелен кабинет, лаптоп, мобилен интернет, мобилен телефон, и др.). Обикновено в администрацията чрез вътрешен правилник предварително са определени длъжностите, на които, предвид тяхната значимост, се предвижда да имат служебни мобилни телефони (като например директори на дирекции или експертите по връзки с обществеността). Останалите ресурси се заявяват на ниво дирекции и е въпрос на по-нататъшно вътрешно разпределение кои точно

служители ще ги ползват. Именно това разпределение може и се използва на практика като конкретни стимули за поощряване работата на съответните експерти или специалисти.

- *Обучения в страната и чужбина* – тези обучения се заявяват от служителите на база на анализ на нуждите от обучение. Обикновено обученията в страната се осъществяват от Института по публична администрация към Министерския съвет, а тези в чужбина – от различни европейски учебни институции. С приемането на страната ни в Европейския съюз обученията в чужбина за администрации, които работят по изпълнение и управление на Европейските фонове в България станаха достъпни, тъй като са допустим разход по ос „Техническа помощ“ на съответните оперативни програми. Със сигурност това е един от водещите мотиви, признат от много експерти, работещи в публичния сектор, чрез който могат наистина да се отличат сътрудниците, които имат водеща роля в постигането на основните за звеното цели. Използването на практика обаче на този инструмент изисква специалното внимание на ръководния състав, защото крие редица рискове, основно свързани именно със спецификата на работата в държавната администрация. Възможно е дори при признаване на заслугите на съответния експерт същият да не може да бъде мотивиран по този начин, защото неговият ръководител не е в състояние да се лиши от работата му за по-дълъг период от време. По този начин може да се накърни чувството за справедливост у служителите, особено ако се наблюдава тенденцията само едни и същи експерти да се обучават. Тук е именно ролята на ръководителите, които трябва да осигурят от една страна възможност на всеки да се обучава спрямо своите индивидуални професионални потребности, но от друга страна – да се намери удачният начин сътрудниците, свършили повече работа или тези, които са иницирали промяна, в следствие на която са били подобрили процес или услуга, да бъдат мотивирани повече от другите.
- *Командировки в чужбина* – обикновено на тях ръководителите гледат като възможност за стимул, но всъщност зависи от естеството на работата, която изисква командировката в чужбина. При всички случаи обаче, както и предходният начин за мотивиране, преценката на ръководителите трябва да се основава както на професионалните възможности и качества на съответния експерт, така и на резултатите, с които индивидуално е допринесъл за изпълнението на поставените цели.
- *Признание за професионална компетентност* – обикновено в администрацията това се осъществява чрез възлагането с конкретна заповед на съответния сътрудник за ръководител например на специфична експертна група. Това задължително рефлектира до нарастването на неговите задължения (но не и в заплащането), но същевременно води и до увеличаване на неговия престиж и признание от страна на ръководството на институцията като водещ експерт в съответната професионална област.

Ръководителите в публичната администрация имат нелеката задача да запазят и увеличат мотивацията на своите служители, боравейки с един изключително ограничен инструментариум и в условия на силно консервативна среда. Цялата система за мотивиране на експертите и специалистите се основава на процедури за общото им развитие и не предвижда специфични индивидуални решения. В този смисъл може да се твърди, че иницирането на промени и иновативни подходи в ежедневната работа на администрацията не се поощрява от системата, даже напротив – тя работи в полза на установените правила и процедури. Именно от тази гледна точка изпъква ролята на прекия ръководител в публичния сектор, който следва да оцени и стимулира подобно

поведение у своите подчинени. Практиката обаче показва, че когато въпросът стига до субективна преценка, наличните процедури задушават идеите за промяна.

Заклучение

Промените в публичната администрация по отношение инициране и налагане на иновативни идеи, обикновено се случват трудно, а вътрешноинституционалната дискусия тече с повече аргументи за запазване на статуквото, отколкото към прегръщането на идеята за промяна. В повечето случаи особено значимите иновации са следствие от предложения, постъпили от страна на реалния сектор или от неправителствени организации и се провеждат едва след упражняването на силен обществен и медиен натиск. В настоящата разработка са разгледани възможностите, които административните ръководители имат за поощряване и мотивиране на сътрудници, които предлагат иновативни подходи за подобряване качеството на административните процеси или при обслужването на граждани. Макар ръководителите да работят с ограничен инструментариум, особено в сравнение с този, с който разполагат мениджърите от бизнес средите, тяхната роля е водеща по отношение на оказване на подкрепа на сътрудници, предлагащи идеи за промяна и усъвършенстване на процесите или услугите.

Литература:

1. Арабажийски, Н. (2005). *Основи на публичната администрация Обща част*. Сиела, София. ISBN 954649755X.
2. Василев, В., Димитрова, С. (2017). *Организационното доверие и организационната култура в публичната администрация*, Публични политики.bg, Година 8, Бр. 1, Март 2017, 14-23.
3. Каменов, К. (2006) *Ситуации и поведение на човешкия фактор в управлението*, изд. „Абагар“.
4. Кънева, Н. С. (2008). *Наръчник за управление на човешките ресурси*. София, 79.
5. Хаджиев, К. (2002). *Екипите – базов фактор за организационно съвършенство*. Икономическа мисъл, кн. 5, 67-94.
6. Халачева, Т., Стоянов, И. (2013). *Лидерство и мотивация в управлението*. Изд. „Авангард Прима“.
7. Харизанова, М., Ламбовска, М. (2008), *Модел на управленския процес на набиране и подбор на човешките ресурси*, Научни трудове на УНСС, бр.1, стр. 53-100.
8. Харизанова, М., Миронова, Н., Кичева, Т. (2015). *Управление на човешките ресурси*. Система, функции, политики, Авангард Прима, С.
9. Арак, S., Gümüş, S. (2015), *A research about the effect of the leadership qualities of public administrators on the motivation of the employees*, 4th International Conference on Leadership, Technology, Innovation and Business Management, Procedia - Social and Behavioral Sciences 210 (2015) 368 – 377.
10. Carpenter, J., Doverspike, D., Miguel, R. (2012), *Public service motivation as a predictor of attraction to the public sector*, *Journal of Vocational Behavior*, 80 (2012), 509-523.
11. Kicheva, T. (2017), *Management of Employees from Different Generations – Challenge for Bulgarian Managers and HR Professionals*, Economic Alternatives, University of National and World Economy, Issue 1.
12. Panagiotis, M., Alexandros, S., George, P. (2014), *Organizational Culture and Motivation in the Public Sector. The case of the City of Zografou*, International

- Conference on Applied Economics (ICOAE) 2014, *Procedia Economics and Finance* 14 (2014) 415 – 424.
13. Stoyanov, I. (2014), *Human Capital and Knowledge Management in Innovative Organizations*, KSI Transactions on KNOWLEDGE SOCIETY, Volume VII, N. 4, December 2014, 23-29.
 14. Vandabeele, W. (2008). *Government calling: Public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice*, *Public Administration*, Volume 86, Issue 4, 1089–1105.
 15. Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, Приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., Обн. ДВ. бр.49 от 29 Юни 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.27 от 15 Март 2013г.
 16. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020.