



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ

Учеща ли е Вашата администрация?

Доклад за резултатите
от самооценката
през 2023 г.

София, 2023 г.

Аналитичен документ

УЧЕЩА ЛИ Е ВАШАТА АДМИНИСТРАЦИЯ?

Резултати от проведена самооценка на българските администрации по показатели за учеща организация

Автори:

д-р Николай Николов

Сава Стефанов

Гергана Георгиева

Валерия Атанасова

Стефка Георгиева

ISBN 978-619-7262-48-3

©Институт по публична администрация, 2023

Съдържание:

Теоретична рамка	1
Методология	5
Организационна култура, подкрепяща ученето	5
Механизми и процеси на учене	6
Лидерски стил, стимулиращ ученето	7
Проучвания на организационната култура в българската държавна администрация	9
Резултати	10
Демографски данни	10
Бенчмаркинг на българската администрация с чуждестранни организации	12
Сравнения между българските администрации, взели участие в изследването	23
Сравнения между типовете администрации	28
Сравнения по пол, длъжност и стаж в администрацията	28
Изводи и препоръки	30

Списък с фигури:

Фигура 1. Разпределение на участниците по пол.....	11
Фигура 2. Разпределение на участниците по длъжност.....	11
Фигура 3. Разпределение на участниците по стаж.....	11
Фигура 4. Обобщени резултати.....	13
Фигура 5. Обобщени резултати за 2023 г. сравнени с обобщените резултати от предходни години.....	15
Фигура 6. Среда стимулираща ученето.....	16
Фигура 7. Психологическа сигурност.....	16
Фигура 8. Ценене на различията.....	17
Фигура 9. Отвореност към нови идеи.....	18
Фигура 10. Време за размисъл.....	18
Фигура 11. Процеси на учене.....	19
Фигура 12. Експериментиране.....	19
Фигура 13. Събиране на информация.....	20
Фигура 14. Анализ.....	21
Фигура 15. Обучения.....	21
Фигура 16. Трансфер на знанията.....	22
Фигура 17. Лидерство.....	22
Фигура 18. Сравнение на резултати по тип администрация.....	28
Фигура 19. Сравнение на резултати по длъжност.....	29
Фигура 20. Сравнение на резултати по стаж.....	29
Фигура 21. Сравнение на резултати по пол.....	30

Списък с таблици:

Таблица 1. Общ рейтинг на учещите администрации.....	24
Таблица 2. Рейтинг по показател Организационна култура, подкрепяща ученето.....	25
Таблица 3. Рейтинг по показател Процеси на учене.....	26
Таблица 4. Рейтинг по показател Лидерски стил, който стимулира ученето.....	27

Теоретична рамка

Концепцията за учещата организация е въведена в теорията на управлението от американския изследовател на системите Питър Сенге в книгата му „Петата дисциплина“ (Senge, 1990¹). Идеята представлява доразвитие на „кръговете на качеството“ на Уилям Деминг. Питър Сенге работи в тясно сътрудничество с Деминг през 80-те и 90-те години на миналия век за популяризиране и внедряване на японския опит в контрола на качеството в западните организации. Техният подход към управление на качеството радикално променя индустриално мислещия мениджмънт в САЩ и Европа и го подготвя за новата технологична революция, стартирала с глобализацията и дигитализацията на бизнеса в началото на 90-те. През последните години от своята дейност Деминг обръща особено внимание на процесите на учене в работата, тъй като те се оказват ключовата компонента за успеха на „кръговете на качеството“: „Как хората се учат от грешките си?“, „Как обменят опит и идеи помежду си?“, „Как управляват системно процесите, така че подобрения в една област да не водят до проблеми в друга?“, „Как се съчетават едновременно нуждите от авторитет и контрол с потребността на хората да се чувстват спокойни, когато разсъждават и откриват проблеми на системно ниво?“ Деминг е поразен от съпротивите срещу въвеждането на системите за управление на качеството, заимствани от „Тойота“ в американските организации – мениджърите не искат за се откажат от традиционните инструменти за административен контрол, докато служителите не искат да участват в процесите на вземане на решения, свързани с развитието на бизнеса. И ръководителите и служителите трябва да се откажат от своите стереотипи и традиционни роли, за да могат техните организации да оцелеят в новата глобална конкуренция. Питър Сенге осъзнава, че това, което най-вече трябва да се промени са менталните модели за света и бизнеса в главите на хората и се фокусира върху изучаването на организационните култури. Така стига до концепцията за „*учеща се организация*“. Според него това не са просто организации, в които хората учат, а организации, които умеят да създават, придобиват и предават знания и които променят поведението си, така че да отразяват новите знания и идеи. *Учещата се организация* е култура в организацията, която цени и насърчава ученето, креативността и адаптивността. Нейни основни атрибути са:

Системно мислене - учещите се организации са фокусирани върху разбирането на взаимовръзките и взаимосвързаността между различните компоненти в своята дейност. Системното мислене им помага да видят по-голямата картина и да вземат информирани решения за своето стратегическо развитие.

Стремеж към развитие – Деминг и Сенге вярват, че хората са базисно любопитни и обичат да учат. Традиционните образователни системи и организации обаче използват тази потребност от учене, като я трансформират във властови отношения и системи за контрол. Хората престават да творят и мислят, те се стремят да „научат“, това което се очаква от тях. Положително се оценява не оригиналното или ефективно решение, а възпроизвеждането на наученото. Сенге посочва, че този модел е работещ в индустриалната епоха, но е контрапродуктивен в постиндустриалния свят и епохата на знанието. „Учещите организации“ се опитват

¹ Peter Senge (1990). *The Fifth Discipline*. Currency Doubleday

да премахнат властовите лостове и да възстановят автентичния стремеж на хората към индивидуално развитие, самоусъвършенстване и експериментиране с нови идеи. Тези организации вярват и подкрепят стремежа към професионалното израстване на служителите, защото смятат, че той допринася за цялостното развитие на самата организация.

Осъзнаване на собствените ментални модели. Учещите организации насърчават разкриването и проблематизирането на съществуващите базисни допускания. Те окуражават оспорването и прекрояването на действащите мисловни модели, защото последните понякога ограничават способността на самата организация да се учи, адаптира и развива. В дигиталния свят не големият изяжда малкия, а бързият побеждава бавния. В момента, когато една организация реши, че е намерила своя идеален бизнес процес и няма нужда да продължава да търси нови полета за иновации, тя е застрашена от скорошна гибел.

Споделена визия. Учещите организации имат своя завладяваща и споделена визия. Тази визия мотивира и насочва служителите към общите цели, защото сътрудничеството се базира върху дълбокото чувство за обща и значима цел.

Работа в екип. Учещите организации насърчават не просто ученето, а ученето в екипи и груповите дискусии. Заради комплексността на работните процеси в дигиталната епоха, екипната работа и сътрудничеството са от ключово значение за организационното учене, управление на качеството и ефективното решаване на проблеми.

Отворена комуникация. Учещата се организация е култура на открита и ефективна комуникация, при която служителите се насърчават да споделят своите знания и прозрения, да търся и дават обратна връзка без страх от отхвърляне.

Управление на знания. Учещите се организации внедряват механизми за събиране, съхраняване и разпространение на знанията в цялата организация. Тези механизми гарантират, че знанието е достъпно и се използва от сътрудниците за решаване на работни проблеми или разработване и внедряване на иновациите.

Според Сенге учещите се организации са по-гъвкави и по-добре подготвени да реагират на промените и да се адаптират към новите обстоятелства. Те имат конкурентно предимство в бързо развиващите се индустрии и динамични среди, тъй като могат непрекъснато да се подобряват и да въвеждат иновации въз основа на своя колективен опит в анализа и решаването на проблеми.

Идеите на Сенге намират подкрепа в емпиричните изследвания. Редица учени стигат до извода, че хората и тяхната способност да учат са се превърнали в най-важното конкурентно предимство на съвременните организации (Reeves & Deimler, 2011²). Ефективното учене все по-често се определя като основен фактор, от който зависи просперитета на съвременните организации в изключително динамичния свят на дигиталните технологии (Garvin, 1993; Senge, 1990).

² Martin Reeves and Mike Deimler. 2011. Adaptability: The New Competitive Advantage. Harvard Business Review

Какво стои зад тези наистина изумителни промени и как те се отразяват на света, в който живеем? На **първо** място се наблюдава голяма промяна в системите на самото учене. То далеч вече не се ограничава само в рамките на формалната образователна система. Учи се във всяка организация, учи се на работното място и ученето се е превърнало в ключова част от решаването на проблемите и по този начин във важна част от самата работа на все повече и повече служители. **Второ**, ученето в организациите се подкрепя от множество фактори. Всяко, дори и не толкова значимо технологично изоставане от конкуренцията е равносилно на гибел, а нуждата от мислещи хора и острата война за таланти принуждава компаниите да развиват собствените си служители. **Трето**, комплексността на съвременните бизнес процеси прави неефективен традиционния йерархичен процес на вземане на решения. Все повече изчезва различието между вземащи решения и изпълнители. Ако в началото на ХХ век е било възможно велики стратегии като Форд да създадат около себе си цяла една корпорация, то днес организации, които разчитат на малко хора да мислят и на останалите да изпълняват, са обречени на гибел. Процесите в съвременния свят са станали прекалено сложни, за да може тяхното разбиране да бъде поверено на един-единствен човек, а в резултат от това, повечето важни решения се вземат от екипи. В тях типично участват и хора, от които принципно не се очаква да вземат стратегически решения, но които разполагат с първична информация за проблема или от които се очаква след това да прилагат взетите решения. **Четвърто**, за да отговорят на предизвикателствата на конкуренцията и да удовлетворяват незабавно нуждите на клиентите си, организациите се стремят да решават все повече проблеми на възможно най-ниското йерархично ниво. Проактивността е на мода. От служителите се очакват да решават проблемите, още в момента на тяхното възникване и със сигурност преди да се превърнали в криза. **Пето**, с развитието на технологиите множество сложни, но чисто изпълнителски позиции изчезват, защото работата на хората се поема от роботи. Това съществено променя географията на човешкия труд и темпът на тази промяна все повече ще се увеличава. Предвидимо е бъдещето, в което почти няма да има работа, извършвана от хора, която да не изисква или решаване на проблеми, или вземане на решения, или някаква форма на креативност.

Идеята за учещите се организации става модерна в началото на 90-те години на миналия век. Списание „Форчън“ прокламира: „*Забравете за старото лидерство, в днешно време най-успешните корпорации са т.нар. учещи организации*“, а Ари де Гъйс от „Шел“ добавя: „*способността на компаниите да учат по-бързо от конкурентите си е тяхното единствено устойчиво конкурентно предимство*“. Промяната на организационната култура обаче, никога не е просто нещо – появяват се много бариери. Традиционните лидерски модели, авторитарната организационна култура и човешкото его са едни от най-важните сред тях. „*Когато завършат университет и влязат в организациите – отбелязва О’Браян от Хановър Иншурънс Груп – хората са умни, знаещи, учещи, ентузиазирани, с амбиции да направят разликата. Когато наближат 30-те, малка част от тях биват идентифицирани като таланти и получават бързо кариерно развитие. Останалите започват просто да чакат почивните дни, за да правят това, което наистина има смисъл за тях. Почти нищо не остава от енергията, духа и ентузиазма, с които са били заредени, когато са започнали своята кариера*“. Питър Сейндж пък се учудва от неумението за екипно учене в повечето организации: „*Как става така – пита реторично той – че борд от мотивирани и готови да дадат всичко от себе си директори с*

индивидуална интелигентност над 120 точки взема решения, достойни за индивид с коефициент на интелигентност 63!?“ Много от бариерите пред ученето се коренят в когнитивните заблуди, типични за хората, на които философите още от времето на Сократ обръщат внимание. Например, ние често не сме достатъчно критични и наблюдателни и не забелязваме сравнително бавно протичащи процеси, преди промяната да станала достатъчно видима. Но тогава тя често пъти е необратима. Много показателна в това отношение е реакцията на американската автомобилна индустрия спрямо вноса на автомобили от Япония. През 60-те години на миналия век, когато започва този внос, никой не вижда в това заплаха, защото общият дял на продадените японски коли е бил около 4% от пазара. 10 години по-късно, отново никой не обръща внимание, въпреки че делът е станал 10%. Дори в края на 70-те, когато пазарният дял на японските автомобили става 15%, за Голямата Тройка от Детройт все още няма проблем. Когато обаче през 80-те години продажбите на японски коли вече представляват 20% от пазара, американските производители вдигат тревога, започват да искат държавна намеса, изучават японския технологичен мениджмънт и т.н. Тяхната реакция се оказва твърде закъсняла, те така и не успяват да променят тенденциите и продължават да губят позиции и през следващите десетилетия. Друга когнитивна слабост е нашата неспособност да виждаме процесите в цялост или да се учим от опита си, когато решението и последиците от него са отдалечени във времето. Като пример може да се посочи надпреварата във въоръжаването по времето на Студената война. Всяка от двете велики сили САЩ и СССР вижда в програмите за въоръжаване на другия заплаха за собствената си сигурност и реагира на това с още по-агресивни програми за въоръжаване, които водят до следващото ниво в спиралата на трупането на оръжия.

Можем дълго да продължим с примери, както и да разширяваме списъка с вътрешни и организационни бариери пред ученето в организациите. Очевидно тези бариери са достатъчно много и достатъчно трудни за преодоляване, защото въпреки стремежът на повечето организации да се превърнат в учещи се, само малка част действително успяват. Проучването на Делойт от 2015 година сред 3300 организации в цял свят показва не само важноста на ученето, но и нарастващото неудовлетворение от затрудненията при трансформирането на организациите в учещите се (Deloitte, 2015³). Според Гарвин, Едмундсън и Джино (Garvin, Edmondson, & Gino, 2008⁴) основната причина за това е, че мениджърите просто не знаят как да постигнат подобна цел. Според тези автори, мениджмънтът се нуждае от ясно ръководство, конкретни цели, прецизно дефинирани стъпки и инструмент за обратна връзка, измерване и оценка на напредъка. Водени от това си разбиране професор Гарвин и колеги създават „Учеща ли е Вашата организация“ – един инструмент, който подпомага лидерите на компании и публични администрации в процеса на трансформиране на техните традиционни организации в учещи се.

³ Deloitte (2015). Global Human Capital Trends. Deloitte University Press

⁴ David A. Garvin, Amy C. Edmondson, and Francesca Gino (2008). Is Yours a Learning Organization? Harvard Business Review

Методология

Методологията на Гарвин, Едмундсън и Джино се появява през 2008 година в Харвард Бизнес Ревю и сега се използва от всякакъв тип организации по цял свят за трансформирането на традиционните култури в култура на учещата се организация. За разпространението на метода допринася факта, че той указва не само целите и стъпките, но и предлага възможност за самооценка на напредъка. Методологията съдържа три основни компонента:

- Изграждане на подкрепяща ученето организационна култура.
- Въвеждане на конкретни процеси и механизми за учене.
- Утвърждаване на лидерски стил, който стимулира критичното мислене, работата в екип и ученето в процеса на работа и вземане на решения.

Организационна култура, подкрепяща ученето

Организационната култура съдържа всички писани и неписани правила, по които функционира една организация – нейната мисия, визия, структура, отношение към външния свят, лидерство, вътрешни комуникации и пр. По отношение на ученето, Гарвин, Едмундсън и Джино идентифицират 4 ключови аспекта:

Психологическа сигурност. Ученето е мисловна дейност, а не просто усвояване на някакви знания. Често пъти то означава търсене, задаване неудобни въпроси, съмнение в стереотипните отговори и предлагане на неочаквани или непопулярни решения. Това може да е допустимо или дори желано в една чисто академична среда, но за света на бизнеса и публичните администрации не е обичайно да се критикуват авторитетите или да се приема спокойно правенето на грешки. В много организации тези неща са дори табу. Хората приемат критиката лично и се засягат; те не предлагат нови неща и не изказват различни мнения, защото се страхуват, че ако сгрешат, рискуват да загубят повече, отколкото биха спечелили в случай, че се окажат прави. Според Гарвин и неговите колеги превръщането на организациите в учещи се преминава през промяна на организационната култура. Поради това процесът е сложен, несигурен, бавен и често съпроводен с циклични връщания към старото, преди новото окончателно да вземе връх.

Оценяване на различията. Много от проблемите, с които се сблъскват съвременните организации са комплексни и трудно биха могли да бъдат решени от един човек. Необходимо е да се чуят различни гледни точки, защото те дават възможност да се намери едно действително всеобхватно и балансирано решение, а не такова, което създава допълнителни проблеми или залага нови, още по-тежки проблеми в бъдещето. Понякога дори и неправилни мнения са ценни, защото стимулират новите търсения или доизясняват на логиката на вече взетите решения. За да има различни гледни точки обаче, е нужно да съществува не просто толерантност към различията, но и механизми, които да стимулират свободното изразяване на мнение.

Отвореност към нови идеи. Ученето е не само процес на коригиране на грешки и решаване на съществуващи проблеми, но и търсене и откриване на нови подходи. Въпреки че много организации декларират, че стимулират служителите си да бъдат креативни и иновативни, малко от тях са истински готови да тестват новите идеи или да предприемат по-значими промени, предложени отвътре. Осъзнаването и приемането на промените като един постоянен, непрекъснат процес представлява сериозно предизвикателство за много администрации. Динамичният свят, в който живеем често ни тласка до границите на нашата гъвкавост и адаптивни способности.

Време за рефлексия. Във всяка методология за въвеждане на промени се посочва необходимостта от рефлексия върху постигнато и оценка на междинните резултати. Това е възможност да се поучим от грешките и успехите си, да установим кое работи и кое не работи, за да променим посоката или за да бъдем по-ефективни следващия път. Проблемът е, че това на практика рядко се случва. Действайки под напора на новите спешни задачи, време за рефлексия рядко остава. В много организации хората са свръхнатоварени и стресирани от кратките срокове и твърде многото задачи за изпълнение. Те нямат време не само за учене, но и да обмислят критично взетите решения или предприетите действия. Изграждането на подкрепяща ученето организационна култура означава обаче да се предвиди *задължително* време за обмисляне и преглед на работата и работните процеси.

Механизми и процеси на учене

В този дял на методологията си Гарвин и колеги поставят елементите, които изграждат „инфраструктурата“ на учещата се организация. Това са обученията, трансфера на знанията в практиката, проучването и експериментирането, събирането на информация и нейния анализ.

Експериментиране с нови подходи. Учещите се организации притежават правила и процедури за експериментиране. Те не просто генерират нови идеи, но успяват да ги тестват своевременно в практиката и да оценят техния ефект. Внедряването на иновации в традиционните организации често пъти се отлага, защото самата организация не може бързо и лесно да проведе симулация или пилотно изследване на замислените промени и да оцени резултатите от експеримента.

Събиране на информация. Прегледът на работата и идентифицирането на проблемите на базата на субективни предположения често не са ефективни защото липсват данни. Системното събиране на информация е отличителна част на учещите се организации. В зависимост от бизнеса на компанията или функциите на администрацията релевантността на събираната информация може да варира. В повечето случаи организациите събират данни от бенчмаркинг с подобни на тях организации, изучават добри практики, събират данни от вътрешни и външни клиенти и анализират по-глобални икономически, политически, социални и технологични тенденции, които потенциално биха могли да окажат влияние върху тяхната дейност.

Анализ. Събраните данни, информацията от прегледите на работните процеси и резултатите от експериментите трябва в крайна сметка да бъдат анализирани. Поради сложността на проблемите обаче, често пъти прибързаният, субективен или едностранчив анализ води до погрешни заключения. Необходимо е постоянно да се идентифицират скритите допускания, които се правят, а събраната информация от опита или практиката на другите да се анализира от различни гледни точки. Това е единствената гаранция, че няма да бъдат взети погрешни или небалансирани решения. За тази цел обаче, организацията трябва да изгради устойчиви и добре функциониращи двупосочни хоризонтални и вертикални комуникации и да създаде пространства за подобни дискусии.

Обучения. На пръв поглед това изглежда най-безпроблемната област, защото повечето съвременни организации не подценяват обучението. Така например американските компании харчат годишно около 60 милиарда долара за продължаващи обучения. Въпреки това формите на учене непрекъснато се разширяват и днес съществуват възможности като дистанционни обучения, уебинари, видеоконференции и др., които доскоро бяха непознати. Наличието на много възможности за учене предявява ново предизвикателство пред звената „Човешки ресурси“ бързо да идентифицират нуждите от обучения и да намерят най-бързата и ефективна форма за учене във връзка с всяка конкретна идентифицирана потребност.

Трансферът на знания. Един от големите проблеми, свързани с обучението и анализите от доста време насам е трансферирането на знанията и уменията в практиката. В редица случаи служителите не успяват да приложат наученото от обучението или опита в практиката, защото не могат да се преборят със съпротивата на тези, които не са били обучени или не са отделили време, за да мислят по проблемите. В други случаи информацията от анализите просто не достига достатъчно бързо до хората, които вземат решения. Затова учещите се организации трябва да изградят всеобхватни и добре функциониращи механизми за разпространение на знанията и информацията вътре в самите организации.

Лидерски стил, стимулиращ ученето

Голямата отговорност за превръщането на една организация в учеща, се пада върху нейните лидери. Самите служители могат да направят сравнително малко за промяната на организационната култура или за промяната на работните процеси в своите организации. От лидерите се очаква да изградят организационна култура, която подкрепя ученето, да внедрят механизми и средства за събиране на информация, да осигурят време за размисъл, да съберат хората да обсъждат заедно, да стимулират различните виждания, да проблематизират имплицитните допускания, да подтикват към иновативно мислене и да не се колебаят да въвеждат необходимите промени. Проблемът е, че повечето традиционни лидери не осъзнават тези и дори част от тези дейности като своя персонална задача. Затова резултатите от изследването на организационната култура с въпросника на Гарвин и колеги представлява средство мениджърите на най-високо ниво да разберат своята роля и отговорности за устойчивото развитие на своите организации.

Методологията на Гарвин, Едмундсън и Джино е инструмент за самооценка. Трите основни части, както и техните аспекти са операционализирани чрез набор от въпроси, които обхващат различните аспекти на организационната култура, процесите на учене и лидерството в организацията. Въпросникът трябва да се попълни анонимно от служителите, а резултатите от него да се сравняват с резултатите на други организации. Бенчмаркингът позволява да се идентифицират силните страни и специфичните слабости, които конкретната организация проявява в своите усилия да се превърне в учеща се и да се направят необходимите корекции.

Частите „Организационна култура, подкрепяща ученето“ и „Механизми и процеси на учене“ съдържат твърдения, на които участниците трябва да отговорят като използват 7-степенна скала за отговори със следните възможности:

- Изключително неточно
- Доста неточно
- По-скоро неточно
- Не мога да преценя
- По-скоро точно
- Доста точно
- Изключително точно

Респондентите трябва да преценят доколко всяко от твърденията описва коректно организационния климат и процесите в тяхното структурно звено. Структурното звено, съгласно методологията на Гарвин и колеги може да бъде екип, отдел, дирекция или цяла организация.

Третата от въпросника „Лидерски стил, подкрепящ ученето“ съдържа твърдения, които описват конкретни поведения на лидера. Респондентите могат да отговорят, като използват 5-степенна скала със следните възможности:

- Никога
- Рядко
- Понякога
- Често
- Винаги

За всеки въпрос от въпросника анкетираните могат да изберат само една възможност за отговор. Резултатите се сумират по отделните части и аспекти на и обобщават за отделното структурно звено.

Проучвания на организационната култура в българската държавна администрация

Изследванията в рамките на парадигмата „Учещи се организации“ станаха традиционни за българските администрации. Методологията на Гарвин и колеги бе преведена и апробирана в държавната администрация на България още през 2016 година. В първото проучване бяха поканени за участие 70 администрации, заявили желание да внедрят Европейския модел за управление на качеството „Обща рамка за оценка“ (CAF). Това бе логично решение, тъй като концепцията за учещите се организации развива идеята за контрол на качеството. Въпросникът бе качен на онлайн платформа за анкетиране, което осигури бързо и удобно администриране на инструмента и коректно регистриране на получените отговори. От поканените 70 администрации, 49 покриха изискванията за представителност и квотните разпределения. Данните от изследването през 2016 година бяха използвани за валидация на методиката. Статистическите анализи показаха, че факторната структура на инструмента се запазва в българските културни условия, което направи възможна съпоставката на българските данни с извадките и данните на Гарвин и колеги. Първите резултати организационната култура на учене в българските администрации бяха обнадеждаващи – да, откриваше се изоставане от западните администрации, но разликите изглеждаха преодолими. Единствено по аспекта „Отвореност към нови идеи“ отклонението бе наистина съществено. През 2017 и 2018 бяха проведени нови две проучвания. Във всяко от тях се наблюдаваше слаб напредък спрямо предходните години и сякаш бе само въпрос на време българските администрации да станат толкова гъвкави, отворени към иновации и прогресивни, колкото са колегите им в САЩ и Западна Европа. На фона на тези данни и тенденция ИПА взе решение анкетата да се провежда през година вместо ежегодно. През 2021 година бе проведено четвъртото национално проучване. В него взеха участие 81 администрации – много повече отколкото преди Ковид-19 кризата и много повече участници – почти 3000 или около 3 пъти повече в сравнение с изследванията от периода 2016 – 2018 година. Съвсем неочаквано обаче вместо напредък бе регистрирано отстъпление от достигнато през 2018 година и връщане на организационната култура към нивото от 2016 година. Политическата криза последвала здравната и икономическата криза вследствие от Ковид-19 изглежда бе влошила организационния климат в редица администрации, което бе видно не само от това проучване, но и от националното изследване на нагласите на служителите в държавната администрация – Барометър на ангажираността.

Сегашното вече пето поред национално изследване също се провежда в сложна политическа и икономическа ситуация. Икономическите трудности не са отминали, поради глобалната несигурност, която поражда войните в Близкия изток и Украйна и напрежението между Запада и Китай. В периоди на несигурност и липса на ясна дългосрочна перспектива държавната администрация едва ли се чувства стимулирана да учи и внедрява нови идеи и практики, затова предварителните очаквания към резултатите не са оптимистични.

Резултати

Демографски данни

Проучването през 2023 година бе проведено през месец октомври, две години след предходното изследване. В анкетата взеха участие 79 администрации, което само с две администрации по-малко в сравнение с 2021 година и значително повече (над 30%) в сравнение с участвалите администрации в първите три изследвания. Във всяка администрация на случаен принцип и съгласно предварително установени квоти, бяха определени служители на експертна и ръководна длъжност от общата и специализираната администрация, които да попълнят въпросника. Целта на квотите е да се осигури представителност на изследването за цялата българска администрация. Освен това бе въведено ограничение за минимален брой респонденти от една администрация, което е направено с цел осигуряване по-добра представителност на данните.

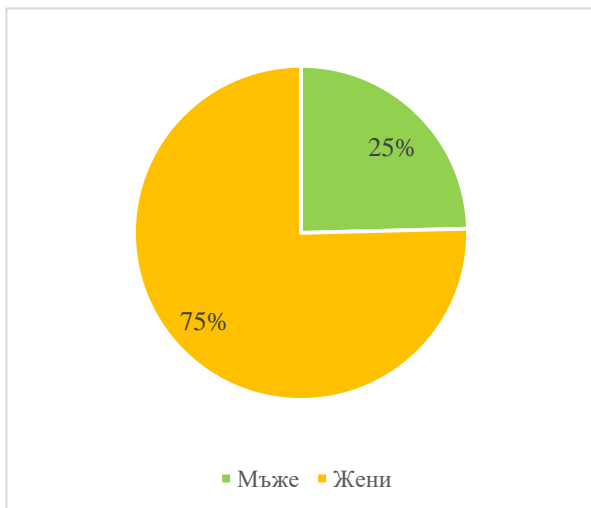
Всички респонденти попълниха анонимно въпросника чрез онлайн платформата на ИПА. Събирането на данните приключи във втората половина на октомври като общо **4373** служители попълниха анкетата. Това е с 45% повече в сравнение с 2021 година и над четири пъти повече в сравнение с първите три изследвания. От участвалите общо 79 администрации, 60 са покрили изискванията за минимален брой служители, попълнили въпросника или с четири администрации повече в сравнение с 2021 година. Рейтингът на учещите администрации за 2023 г. е изготвен въз основа на самооценките на 60-те структури на публичната администрация, изпълнили всички изисквания. Това са:

- 29 централни администрации
- 12 териториални структури на централни администрации
- 8 областни администрации
- 11 общински администрации

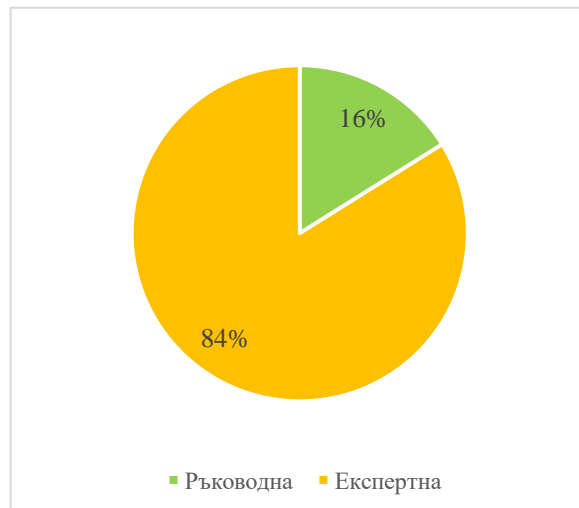
За да уверим участниците, че анонимността им е гарантирана, събираната демографска информация е ограничена само до три фактора – пол, стаж в администрацията и длъжност. Така респондентите трябваше да посочат за себе си само ограничен набор от демографски данни:

- в коя администрация работят;
- дали са на експертна или ръководна длъжност;
- своя пол;
- в коя от следните трите категории по стаж попадат – до 3 години, между 4 и 10 години и над 10 години.

В следващите графики е представено разпределението на участниците в анкетата по тези демографски променливи. Разпределението по пол показва, че 75 процента на респондентите са жени, а мъжете са съответно 25 процента. Тези данни приблизително съответстват на разпределението между мъжете и жените в българската администрация и на разпределенията по пол в предходните изследвания.

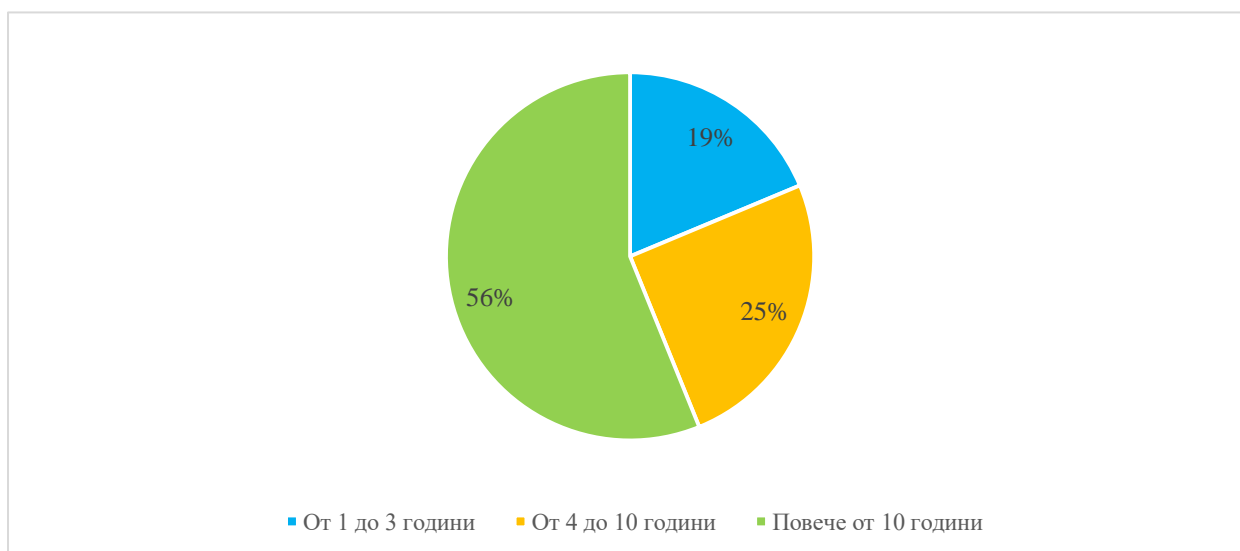


ФИГУРА 1. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА УЧАСТНИЦИТЕ ПО ПОЛ



ФИГУРА 2. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА УЧАСТНИЦИТЕ ПО ДЪЛЖНОСТ

В проучването взеха участие 686 ръководители (16%) и 3570 служители на експертни длъжности (84%). Разпределението на респондентите по длъжност също съответства на общото разпределение на видовете длъжности в държавната администрация.



ФИГУРА 3. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА УЧАСТНИЦИТЕ ПО СТАЖ

Разпределението на извадката по стаж показва, че преобладават опитните служители със стаж над 10 години в администрацията – 2389 или 56%. Новите служители – със стаж до 3 години – са 796 (19%), а тези със стаж между 4 и 10 години са 1071 (25%). В сравнение с предходните изследвания, в последните две проучвания служителите със стаж над 10 години са значително повече и все повече нарастват.

Прегледът на разпределението по демографски признаци и големия брой респонденти и участващи в изследването администрации, дават основания да се смята, че данните са репрезентативни за българската администрация.

Бенчмаркинг на българската администрация с чуждестранни организации

Обобщените данни от петото проучване „Учещи се администрации“ бяха сравнени със стойностите за бенчмаркинг, предоставени Гарвин, Едмундсън и Джино (виж Garvin, Edmondson, and Gino, 2008). Когато се разглеждат тези сравнения, трябва да се има предвид, че:

- 1) Данните на Гарвин и колеги включват както бизнес организации, така и администрации. Авторите отбелязват, че администрациите имат по-слаби резултати по въпросника в сравнение с бизнес организациите, но не предоставят отделни маркери за тях;
- 2) Максималната оценка по всички дименсии на културата за учене е 100 точки;
- 3) Средната зона (зелената линия в графика 4) се определя от медианата на разпределението на организациите в базата данни на Гарвин. По повечето дименсии на тя между 65 и 75 точки. Изключение правят показателите „Отвореност към нови идеи“, „Събиране на информация“ и „Обучение на служителите“, където стойностите на медианата са по-високи. По „Отвореност към нови идеи“ средната зона е между 81 и 91 точки, а по дименсиите „Събиране на информация“ и „Обучение на служителите“, тя е между 71 и 81 точки;
- 4) Проблемната зона (червената линия в графика 4) показва границата на 25-ия перцентил. Това са 25% от организациите в базата данни на Гарвин с най-ниски оценки. Аспекти на организационната култура, които попадат в тази зона са проблемни. Те бележат съществено отклонение не само от най-добрите организации, но и по отношение на тези със средни резултати в базата данни на Гарвин и колеги;
- 5) Със синя линия в графика 4 са представени данните за българската администрация от проучването, проведено през месец октомври тази година. Те представляват обобщени средни резултати на 60-те български администрации, взели участие в изследването и покрили изискванията за представителност.



ФИГУРА 4. ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ

Бенчмаркингът със западните организации представен във фигура 4 показва, че по повечето показатели на културата за учене българската администрация е по-близка до проблемната зона (червената линия), отколкото до средните показатели (медианата) на западните администрации. Единствената област, в която българските данни са по-добри е „Време за размисъл“. Това беше силна страна на българската държавна администрация и в предишните проучвания. В сравнение с чуждестранните организации, българската администрация е до известна степен по-малко притискана да действа по спешни проекти или задачи. Следователно тя има малко повече възможности да отдели време за анализ на взетите решения или за оценка ефекта от тях. Това обаче е относително силна страна, тъй като по абсолютна стойност резултатите както българските, така и чуждестранните администрации по този показател са ниски. Нито българските, нито западни администрации разполагат с достатъчно време да анализират своя подход и решения, но в българската администрация този проблем е просто по-слабо изразен.

Резултатите по другите показатели на българската държавна администрация са под медианата на Гарвин и колеги. Само две от тях – „Ценене на различията“ и „Анализ“ - попадат във втората четвъртина на разпределението, т.е. между 25-ия и 50-ия персентил;

по всички останали те са в проблемната зона, която се формира от оценките на 25 процента чуждестранни организации с най-слаби резултати.

Общата оценка за културата на учене на българската администрация (глобалния показател от въпросника) е 62 точки, докато референтната бенчмаркинг медиана на Гарвин и колеги е 74 точки. Това означава, че около 75% от чуждестранните организации имат по-добра култура за учене в сравнение с българската администрация. Оценките по трите основни домейна на въпросника са също чувствително под медианата. По „Среда, стимулираща ученето“ резултатът на българската държавна администрация е 61 точки, което съвпада точно с 25-ия перцентил в разпределението на Гарвин и колеги. Референтната медианна стойност на западните организации по този домейн е 71 точки или с 10 точки по-висока. По „Лидерство“ резултатът на българската администрация е 66 точки, което отново съвпада с 25-ия перцентил в разпределението на Гарвин и колеги. Референтната медиана е 76 точки, отново 10 точки над резултата на българската администрация. Най-слабо е представянето на българската администрация по домейна „Процеси“. Резултатът ѝ е 60 точки при референтна медиана от 74 точки, т.е. 14 точки под медианата. Това е дори под 25-ия перцентил в разпределението на западните организации, което показва, че процесите на учене и аналитично вземане на решения в българските администрации не са на добро ниво и категорично се нуждаят от промяна и подобрене.

Във фигура 5 са представени сравнения между резултатите от това проучване през годините. Преди настоящото анкетиране, изследването е провеждано през 2016 (виолетова линия), 2017 (зелена линия), 2018 (червена линия) и 2021 година (тъмносиня линия). Във всяко от първите три изследвания се наблюдаваше леко подобрене на стойностите и очакванията бяха, че тази тенденция ще продължи. Действителността се оказа обаче точно обратната на предвижданията. През 2021 година се наблюдаваше липса на напредък и дори леко понижение на средните резултати спрямо 2018 и 2017 година. В новото изследване от тази година (светлосиня линия) се открива съществено понижение дори спрямо данните от 2021. И ако в досегашните изследвания само показателят „Отвореност към нови идеи“ беше проблемно нисък, сега почти всички аспекти на организационната култура на учене са в проблемната зона. За последните 6-7 години българските администрации са станали още по-консервативни и затворени. Климатът за открити дискусии е влошен значително, не се събират достатъчно релевантни данни и още по-трудно се пренасят нови знания и технологии в практиката. В допълнение към изброеното дотук, лидерите в администрацията сега изглежда по-малко подкрепят ученето на работното място и откритите дискусии, отколкото са го правили преди.

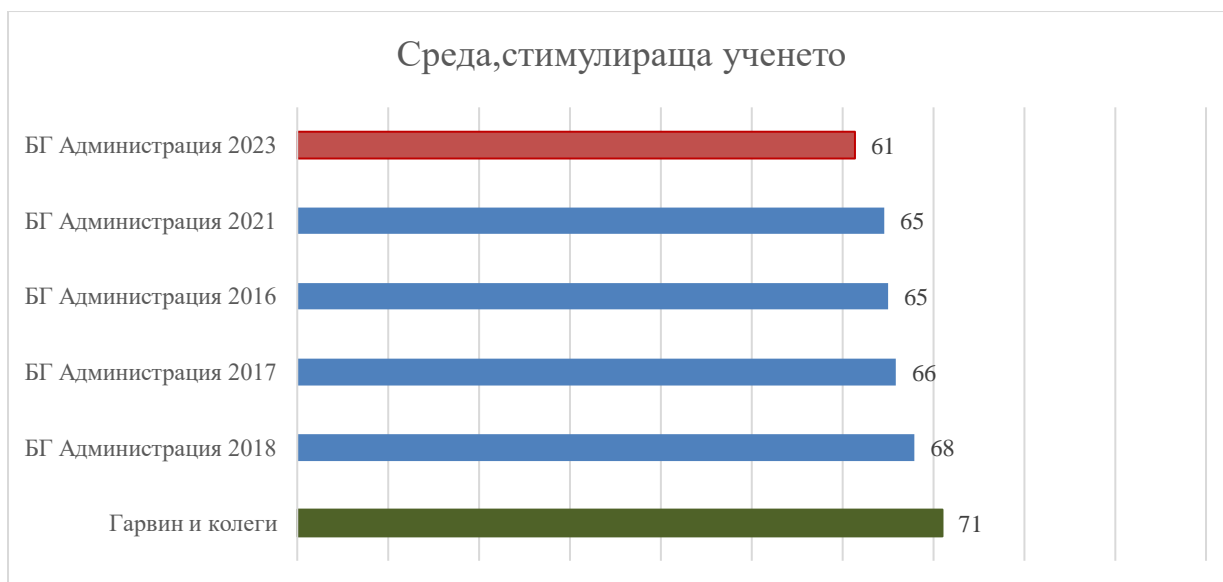
Обобщени резултати 2023 г. сравнени с предходни години



ФИГУРА 5. ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ ЗА 2023 Г. СРАВНЕНИ С ОБОБЩЕНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРЕДХОДНИ ГОДИНИ

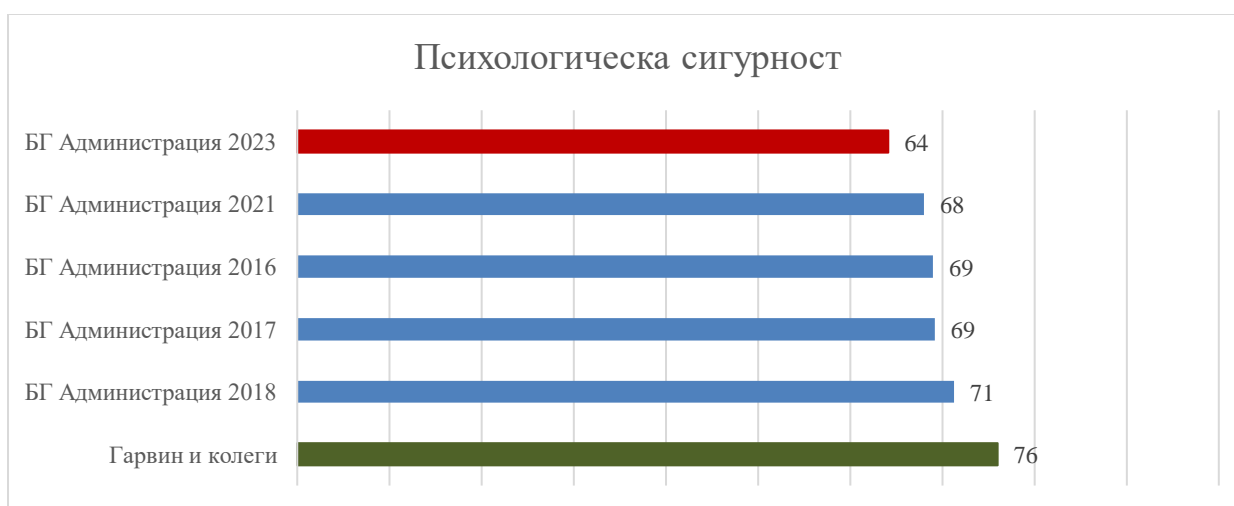
Следващите анализи представят бенчмаркинга по отделните показатели на организационната култура на учещите се организации. Те могат да покажат конкретно кои са областите, в които приоритетно трябва да се търсят възможности за подобрене.

Във фигура 6 е представена динамика на резултатите по дименсията „Среда, стимулираща ученето“. Най-високият резултат по нея е регистриран през 2018 година, когато българската администрация почти доближава медианата на западните администрации. В сравнение с тогава, резултатът по същия дименсия тази година е 10 точки по-нисък.



ФИГУРА 6. СРЕДА СТИМУЛИРАЩА УЧЕНОТО

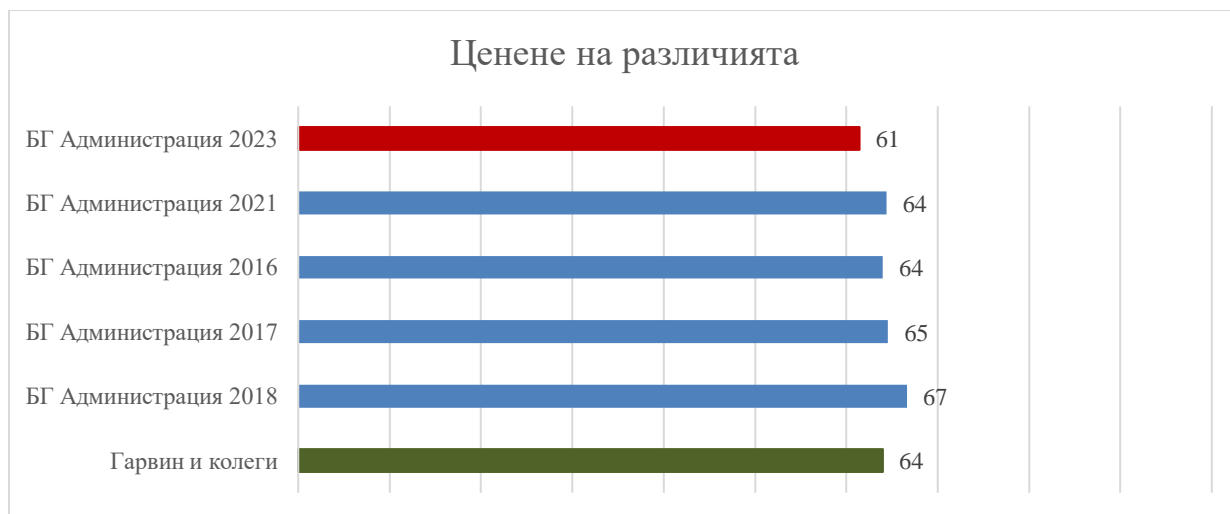
Както вече споменахме за последните 6-7 година се наблюдава влошаване в културата за водене на открити и прозрачни дискусии в българските администрации. При този спад на общия показател логично е да се очаква влошаване и по всички показатели на организационната среда, стимулираща ученето. Точно това се наблюдава и в данните. В графика 7 е представен резултатът по психологическа сигурност. Това винаги е бил показател, по който българската държавна администрация е изоставала от западните, през 2023 година разликата е нараснала чувствително. Прегледът на резултатите по отделните айтеми показва, българските държавни служители често се колебаят да изразят открито своето несъгласие или не виждат смисъл да го правят, защото смятат че решенията се вземат на върха и тяхното мнение няма значение.



ФИГУРА 7. ПСИХОЛОГИЧЕСКА СИГУРНОСТ

Съпоставката с предходните изследвания във фигура 7 показва, че усещането на служителите за психологическа сигурност през 2023 година е на най-ниското си ниво за последните 7 години.

Във фигура 8 са показани резултатите по показателя „Ценене на различията“. Този аспект на „учещата се организация“ представлява относително силна страна на българската държавна администрация, тъй като по него тя никога не беше изоставала от западните администрации. Това вече не е така защото тази година се наблюдава понижение от 3 точки в сравнение с 2021 и с цели 6 в сравнение с 2018 година.



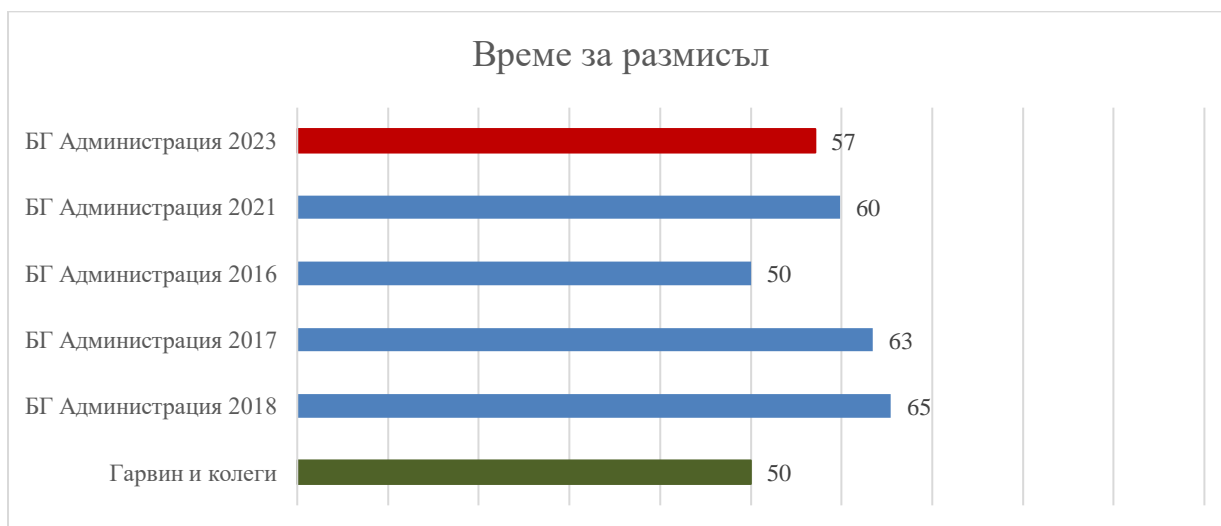
ФИГУРА 8. ЦЕНЕНЕ НА РАЗЛИЧИЯТА

Показателят „Отвореността към нови идеи“ винаги е бил много слаба страна на българската администрация и на него е обръщано внимание много пъти през година. Вместо подобрене се наблюдава още по-голямо влошаване. Докато средната стойност досега е била около 66 точки при референтна медиана от 90 точки в базата данни на Гарвин и колеги, през 2023 година той е спаднал до 63 точки. Консерватизмът и ниската отвореност към промени и нови идеи е проблем, който българските администрации все така не успяват да разрешат. Държавните служители не са заинтересовани или стимулирани да мислят иновативно и да предлагат нововъведения. Нещо повече – на промените се гледа със страх и недоверие и те по-често предизвикват съпротиви отколкото ентузиазъм и прилив на мотивация.



ФИГУРА 9. ОТВОРЕНОСТ КЪМ НОВИ ИДЕИ

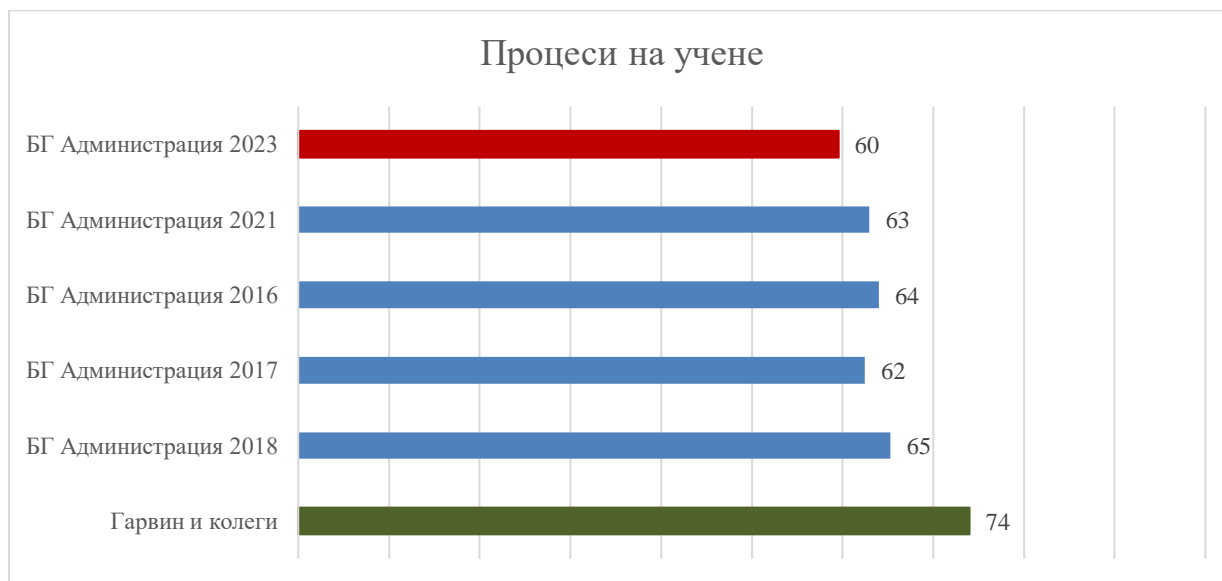
„Време за размисъл“ е единственият показател, по който българската администрация превъзхожда западните организации. Тази година резултатът е по-нисък с 3 точки в сравнение с 2021, но все още е значително по-висок от средната за българската администрация за 2016 и медианата на западните администрации в базата данни на Гарвин и колеги.



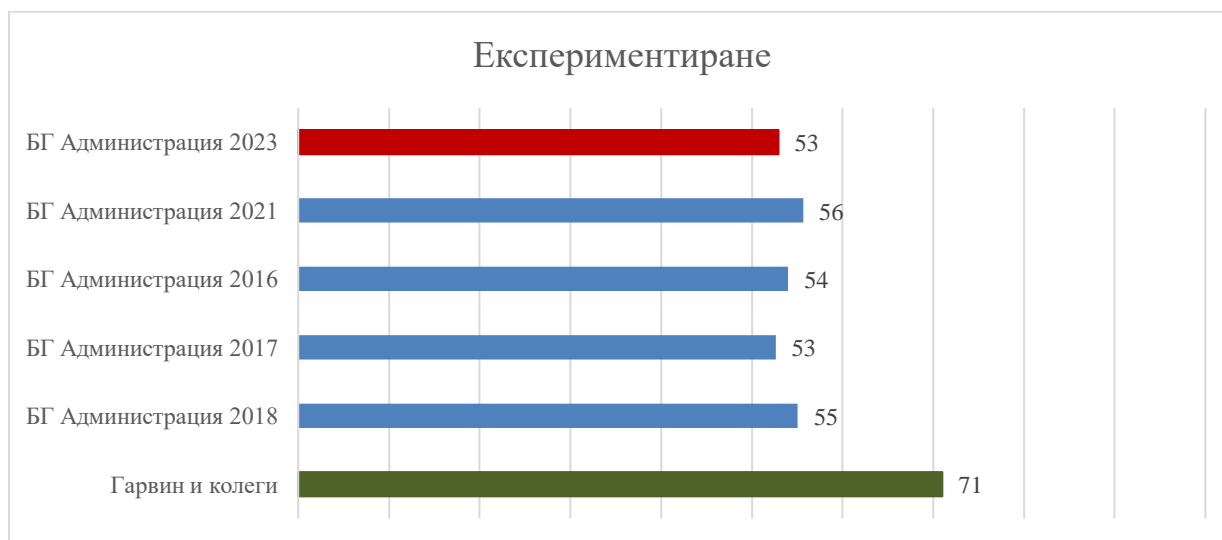
ФИГУРА 10. ВРЕМЕ ЗА РАЗМИСЪЛ

Процесите на учене в организациите е вторият основен блок в методологията на Гарвин и колеги. Ученето се нуждае от инфраструктура, пространство и процеси. Вземането на решения трябва да се базира на данни, събрана достоверна информация и критичен анализ на скритите допускания. Обученията трябва да се използват за подобрения и въвеждането на промени, но за да имат реално влияние върху дейността на администрациите, трябва да се осъществи успешен трансфер на наученото в практиката. Всички тези аспекти се оценяват в дименсията „Процеси на учене“. В графика 11 са представени резултатите на българската администрация по тази дименсия през годините. От тях става ясно, че процесите на учене проблемна страна на организационната култура в българския

публичен сектор. Резултатът от настоящото проучване е 60 точки, което е понижение с 3 точки в сравнение с 2021 година, но като цяло изоставането от западните администрации е около 10 точки и се запазва почти без промяна вече 7 години. Следващите няколко графики ясно показват аспектите, които в най-голяма степен се нуждаят от подобрене.



ФИГУРА 11. ПРОЦЕСИ НА УЧЕНЕ

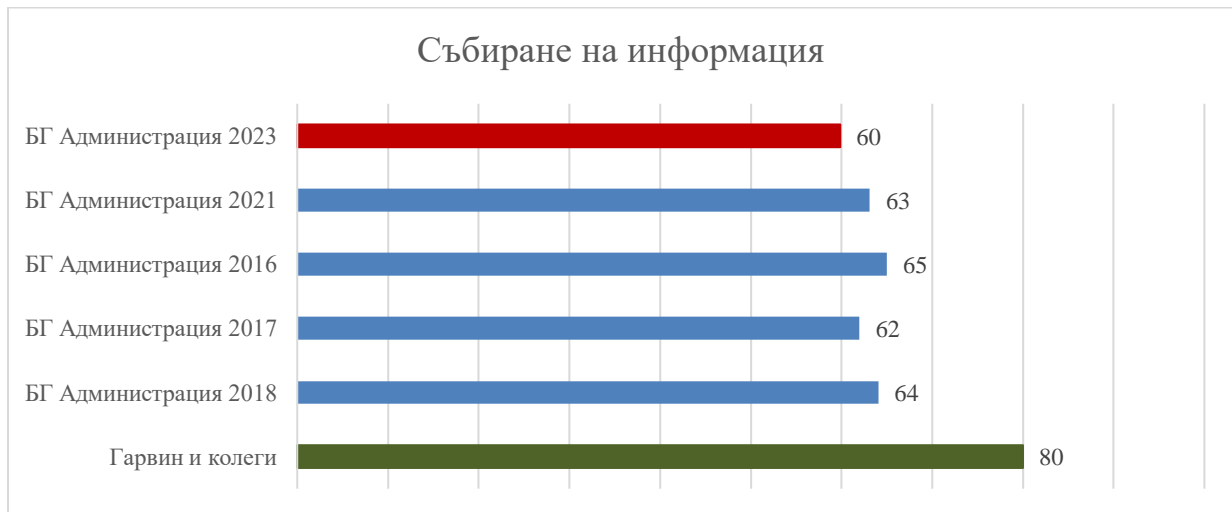


ФИГУРА 12. ЕКСПЕРИМЕНТИРАНЕ

Показателят „Експериментиране“ е една от област, по която българската администрация показва чувствително изоставане в сравнение с чуждестранните организации. Резултатът на българската администрация през 2023 е 53 точки при референтна медиана на западните администрации от 71 точки. Разликата е 18 точки, което е много сериозно изоставане. Този аспект винаги е бил проблемен българския публичен сектор, още от първото изследване на организационната култура от 2016 година. Българската администрация определено не разполага с достатъчно ресурси и процедури, за да експериментира с нови идеи и подходи и да въвежда промени. Тя се нуждае от методическа подкрепа, ноу-хау и обучения за

управление на промените, но преди всичко трябва да осъзнае неподготвеността си да експериментира като своя слаба страна и да поиска да я подобри.

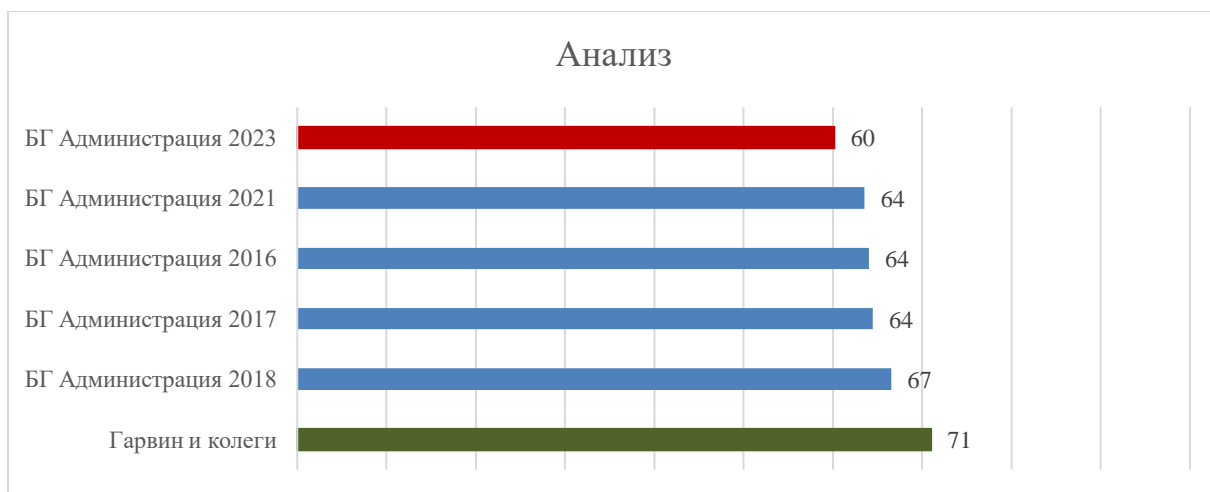
Резултатът по показателя „Събиране на информация“ през 2023 година е 60 точки или 20 точки по-ниско от медианата на западните администрации. Българските администрации не събират достатъчно данни, за да взимат надеждни и балансирани решения. Често пъти важни решения се взимат в условията на дефицит от време и информация и то не защото такива са обективните обстоятелства, а защото никой предварително не е помислил, че бъдат ще необходими и че ще трябва да се събират данни.



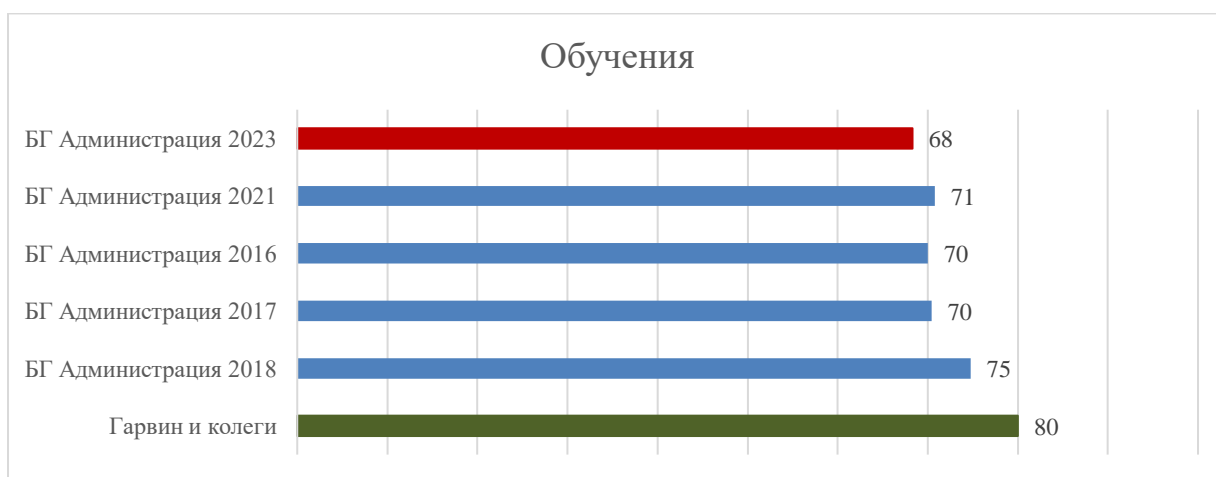
ФИГУРА 13. СЪБИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

Прегледът на отговорите по отделните въпроси показва, че българските администрации събират и анализират информация, предоставени основното от клиентите на административни услуги, докато твърде слабо познават добрите практики и иновациите в сферата на дейност на администрацията и не са изградени мрежи за обмен на знания и информация с неправителствения сектор и с експерти от други администрации. Комуникациите и взаимодействието между самите администрации, както и между бизнеса и публичния сектор трябва да се подобрят. Обмяната на опит и информация със сродни администрации от ЕС се случва по-скоро епизодично, отколкото на някаква постоянна основа. Тези проблеми датират още от времето на първото проучване „Учещи се организации“ 2016 година и си остават нерешени досега.

Резултатът по показателя „Анализ“ също е под медианата на западните организации. Разликата от 11 точки се дължи най-вече на това, че българската администрация рядко „тества“ скритите допускания, върху които базира решенията си. Това отново е стара и вече позната слабост, която консистентно се регистрира през годините и по която за съжаление не се наблюдава никакво подобрение.

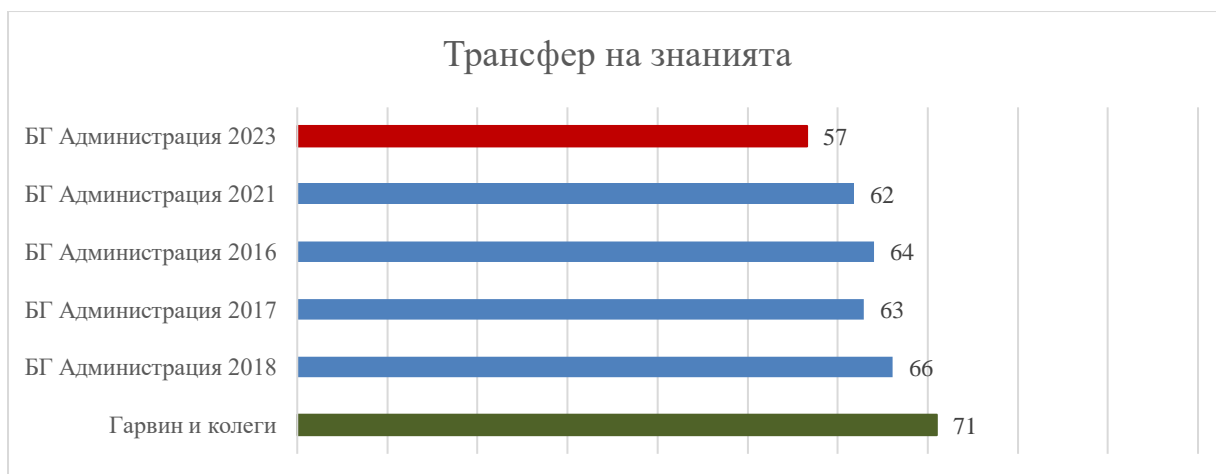


ФИГУРА 14. АНАЛИЗ



ФИГУРА 15. ОБУЧЕНИЯ

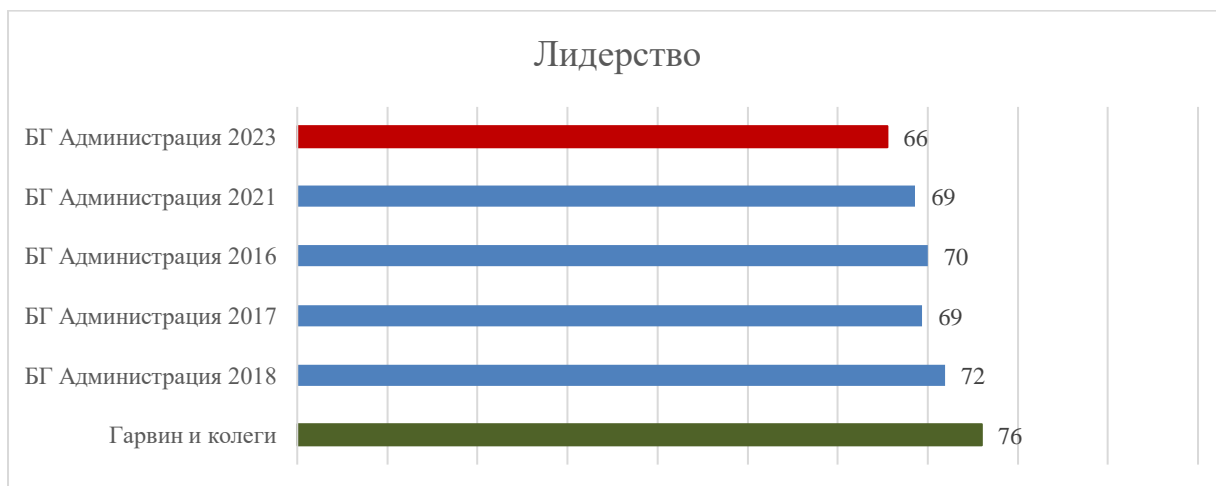
Резултатът на българските администрации по „Обучения“ е 68 точки при референтна стойност 80 точки. Това е също значително по-ниско от медианата на чуждестранните организации и съответства приблизително на 25-ия перцентил в разпределението на Гарвин. Разликата от приблизително 10 точки се запазва през годините, въпреки усилията на ИПА да предлага много обучения, финансирани по Европейски програми както и достъпни дистанционни курсове. Необходимо е да се засили неформалното учене и ученето на работното място. Особено важно и спешно е да се подобри компетентността на българските държавни служители за използване на изкуствения интелект.



ФИГУРА 16. ТРАНСФЕР НА ЗНАНИЯТА

Това е поредният показател от домейн „Процеси на учене“, по който българските администрации отстъпват на чуждестранните организации. Разликата от 14 точки се дължи на факта, че публичния сектор в България е изключително консервативен. Промените в него се случват по-често по външна принуда, а не защото самите администрации идентифицират нуждата от подобрене. Съответно новите знания не могат да бъдат приложени към старите процеси и организация на работата и трансферът им в практиката се оказва неуспешен. Това също е стар проблем, по който не само, че не се наблюдава подобрене, но се отчита допълнителен спад през последните години.

„Лидерство“ е третият основен блок в методологията на Гарвин и колеги. По него също се установяват по-слаби резултати спрямо западните администрации. Разликата е 10 точки и тя е нараснала през последните две години с 3 точки. Анализът на резултатите по айтеми показва, че по-ниският резултат се дължи най-вече на липсата на достатъчно обсъждания и включването на екипите в процесите на вземането на решения. Ръководителите на българските администрации трябва да подобрят уменията си да провокират задълбочени дискусии и да насочват сътрудниците си да идентифицират скритите допускания, от които изхождат, когато предлагат решения.



ФИГУРА 17. ЛИДЕРСТВО

Сравнения между българските администрации, взели участие в изследването

Въпросникът „Учеща организация“ позволява да се направи и бенчмаркинг между българските администрации, взели участие в проучването. Както вече споменахме от общо 79 администрации 60 са покрили изискванията за минимален брой служители и само те са включени в следващите рейтинги.

В таблица 1 е представен общия рейтинг на учещите администрации за 2023 г. по глобалната оценка „Учеща се администрация“. С отделни цветове са показани: 1) средната стойност на българските администрации, изчислена на базата всички 60 администрации, участвали в настоящото изследване и покрили изискванията за представителност, 2) медианата на западните организации от базата данни на Гарвин и колеги и 3) проблемната област, дефинирана според същата база данни.

В таблици 2, 3 и 4 са представени резултатите на българските администрации по трите основни области на въпросника: „Среда, стимулираща ученето“, „Процеси на учене“ и „Лидерство, стимулиращо ученето“. В тях по аналогичен начин в тях са указани средните стойности на българските администрации, медианата и проблемните зони, определени за западните администрации според базата данни на Гарвин и колеги.

ТАБЛИЦА 1. ОБЩ РЕЙТИНГ НА УЧЕЩИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ

1	Областна администрация - Ямбол	97.6	30	Столична община	62.0
2	Областна дирекция "Земеделие" - Русе	81.8	31	Българска агенция по безопасност на храните	62.0
3	Регионално управление на образованието - Русе	76.7	32	Министерство на правосъдието	61.5
4	Регионално управление на образованието - Монтана	76.5	33	Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело"	61.3
	Медиана на западните администрации - Гарвин и колеги	74.0	34	Министерство на енергетиката	61.2
5	Общинска администрация - Ловеч	72.1	35	Национален осигурителен институт	61.1
6	Регионално управление на образованието - София - град	71.6	36	Министерство на труда и социалната политика	60.7
7	Регионална здравна инспекция - Монтана	71.3	37	Областна администрация - Област София (столица)	60.7
8	Общинска администрация - Троян	71.1	38	Агенция "Митници"	60.3
9	Областна администрация - Търговище	71.0	39	Министерство на електронното управление	60.3
10	Общинска администрация - Разград	70.1	40	Изпълнителна агенция по околна среда	60.3
11	Регионалното управление на образованието - Враца	69.4	41	Областна администрация - Плевен	60.0
12	Регионално управление на образованието - Разград	69.0	42	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"	59.4
13	Областна администрация - Сливен	68.4	43	Областна дирекция "Земеделие" - Благоевград	59.3
14	Национален инспекторат по образованието	68.4	44	Общинска администрация - Банско	58.9
15	Общинска администрация - Русе	67.7	45	Министерство на външните работи	58.8
16	Регионална здравна инспекция - Враца	67.5	46	Главна дирекция "Изпълнение на наказанията"	58.8
17	Агенция за качество на социалните услуги	66.5	47	Агенция по обществени поръчки	58.7
18	Изпълнителна агенция по горите	66.2	48	Регионална здравна инспекция - Софийска област	57.9
19	Общинска администрация - Кюстендил	65.9	49	Държавна агенция "Архиви"	57.5
20	Областна администрация - Силистра	65.8	50	Регионална здравна инспекция - Габрово	57.4
21	Изпълнителна агенция "Програма за образование"	65.6	51	Общинска администрация - Самоков	57.4
22	Министерство на младежта и спорта	65.3	52	Общинска администрация - Сливен	57.2
23	Общинска администрация - Карлово	64.7	53	Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация"	57.1
24	Агенция по заетостта	64.7	54	Национална агенция за приходите	56.3
25	Комисия за регулиране на съобщенията	64.6	55	Регионална здравна инспекция - Варна	56.2
26	Министерство на вътрешните работи	63.1	56	Министерство на финансите	55.9
27	Областна администрация - Ловеч	62.8	57	Общинска администрация - Шумен	54.0
28	Министерство на отбраната	62.8	58	Център за оценка на риска по хранителната верига	53.7
	Проблемна област Гарвин и колеги	63.0	59	Агенция по вписванията	53.0
	Средна за българските администрации	62.2	60	Областна администрация - Стара Загора	52.2
29	Държавна комисия по сигурността на информацията	62.0			

ТАБЛИЦА 2. РЕЙТИНГ ПО ПОКАЗАТЕЛ ОРГАНИЗАЦИОННА КУЛТУРА, ПОДКРЕПЯЩА УЧЕНОТО

1	Областна администрация - Ямбол	99.2		32	Министерство на електронното управление	61.9	
2	Областна дирекция "Земеделие" - Русе	81.8		33	Българска агенция по безопасност на храните	61.8	
3	Регионално управление на образованието - Монтана	78.3			Средна за българските администрации	61.4	
4	Регионално управление на образованието - Русе	76.0		34	Министерство на правосъдието	61.2	
	Медиана на западните администрации - Гарвин и колеги	71.0			Проблемна зона Гарвин и колеги	61.0	
5	Общинска администрация - Ловеч	70.2		35	Министерство на енергетиката	60.9	
6	Общинска администрация - Троян	69.8		36	Национален осигурителен институт	60.5	
7	Регионално управление на образованието - София - град	69.6		37	Агенция "Митници"	60.4	
8	Общинска администрация - Разград	69.4		38	Държавна агенция "Архиви"	60.1	
9	Регионална здравна инспекция - Монтана	69.2		39	Регионална здравна инспекция - Софийска област	59.6	
10	Регионално управление на образованието - Разград	68.9		40	Общинска администрация - Самоков	59.4	
11	Областна администрация - Търговище	68.5		41	Главна дирекция "Изпълнение на наказанията"	59.4	
12	Изпълнителна агенция по горите	67.5		42	Областна администрация - Плевен	59.3	
13	Общинска администрация - Русе	67.3		43	Министерство на външните работи	59.2	
14	Областна администрация - Сливен	67.0		44	Областна дирекция "Земеделие" - Благоевград	59.2	
15	Общинска администрация - Кюстендил	66.6		45	Общинска администрация - Банско	59.2	
16	Министерство на младежта и спорта	66.1		46	Изпълнителна агенция по околна среда	59.0	
17	Регионалното управление на образованието - Враца	66.1		47	Общинска администрация - Сливен	58.8	
18	Агенция за качество на социалните услуги	65.7		48	Регионална здравна инспекция - Варна	58.6	
19	Областна администрация - Силистра	65.6		49	Областна администрация - Област София (столица)	58.1	
20	Общинска администрация - Карлово	65.4		50	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"	57.6	
21	Национален инспекторат по образованието	64.6		51	Агенция по обществени поръчки	57.3	
22	Държавна комисия по сигурността на информацията	64.2		52	Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация"	57.0	
23	Комисия за регулиране на съобщенията	63.9		53	Министерство на финансите	56.2	
24	Изпълнителна агенция "Програма за образование"	63.6		54	Регионална здравна инспекция - Габрово	55.9	
25	Министерство на отбраната	63.0		55	Общинска администрация - Шумен	55.7	
26	Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело"	62.8		56	Министерство на труда и социалната политика	55.6	
27	Министерство на вътрешните работи	62.7		57	Център за оценка на риска по хранителната верига	55.4	
28	Регионална здравна инспекция - Враца	62.7		58	Национална агенция за приходите	54.4	
29	Областна администрация - Ловеч	62.7		59	Агенция по вписванията	54.4	
30	Агенция по заетостта	62.2		60	Областна администрация - Стара Загора	52.7	
31	Столична община	62.1					

ТАБЛИЦА 3. РЕЙТИНГ ПО ПОКАЗАТЕЛ ПРОЦЕСИ НА УЧЕНЕ

1	Областна администрация - Ямбол	93.5			Средна за българските администрации	59.6	
2	Областна дирекция "Земеделие" - Русе	79.9		30	Областна администрация - Област София (столица)	59.1	
	Медиана на западните администрации - Гарвин и колеги	74.0		31	Министерство на вътрешните работи	58.8	
3	Регионално управление на образованието - Русе	73.3		32	Държавна комисия по сигурността на информацията	58.6	
4	Регионална здравна инспекция - Монтана	70.4		33	Областна дирекция "Земеделие" - Благоевград	58.4	
5	Общинска администрация - Ловеч	68.6		34	Столична община	58.2	
6	Национален инспекторат по образованието	68.0		35	Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело"	57.8	
7	Регионалното управление на образованието - Враца	68.0		36	Агенция "Митници"	57.7	
8	Общинска администрация - Троян	67.6		37	Министерство на правосъдието	57.6	
9	Регионално управление на образованието - Монтана	67.3		38	Национален осигурителен институт	57.4	
10	Областна администрация - Търговище	66.5		39	Регионална здравна инспекция - Софийска област	57.2	
11	Регионална здравна инспекция - Враца	66.5		40	Национална агенция за приходите	57.0	
12	Регионално управление на образованието - София - град	64.8		41	Българска агенция по безопасност на храните	57.0	
13	Агенция за качество на социалните услуги	64.7		42	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"	56.9	
14	Регионално управление на образованието - Разград	64.6		43	Областна администрация - Плевен	56.6	
15	Общинска администрация - Разград	64.1		44	Агенция по обществени поръчки	56.6	
16	Агенция по заетостта	64.0		45	Изпълнителна агенция по околна среда	56.4	
17	Общинска администрация - Кюстендил	63.6		46	Регионална здравна инспекция - Габрово	56.2	
18	Общинска администрация - Карлово	63.3		47	Главна дирекция "Изпълнение на наказанията"	55.5	
19	Областна администрация - Сливен	62.9		48	Министерство на електронното управление	55.2	
20	Изпълнителна агенция по горите	62.6		49	Министерство на външните работи	55.1	
21	Комисия за регулиране на съобщенията	62.0		50	Министерство на енергетиката	54.6	
	Проблемна зона Гарвин и колеги	62.0		51	Общинска администрация - Самоков	54.0	
22	Изпълнителна агенция "Програма за образование"	61.9		52	Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация"	53.7	
23	Общинска администрация - Русе	61.8		53	Общинска администрация - Сливен	52.9	
24	Министерство на младежта и спорта	60.7		54	Министерство на финансите	52.9	
25	Общинска администрация - Банско	60.6		55	Агенция по вписванията	52.6	
26	Министерство на труда и социалната политика	60.2		56	Общинска администрация - Шумен	52.2	
27	Министерство на отбраната	60.0		57	Държавна агенция "Архиви"	52.1	
28	Областна администрация - Силистра	59.8		58	Център за оценка на риска по хранителната верига	49.9	
29	Областна администрация - Ловеч	59.7		59	Регионална здравна инспекция - Варна	49.0	
				60	Областна администрация - Стара Загора	48.8	

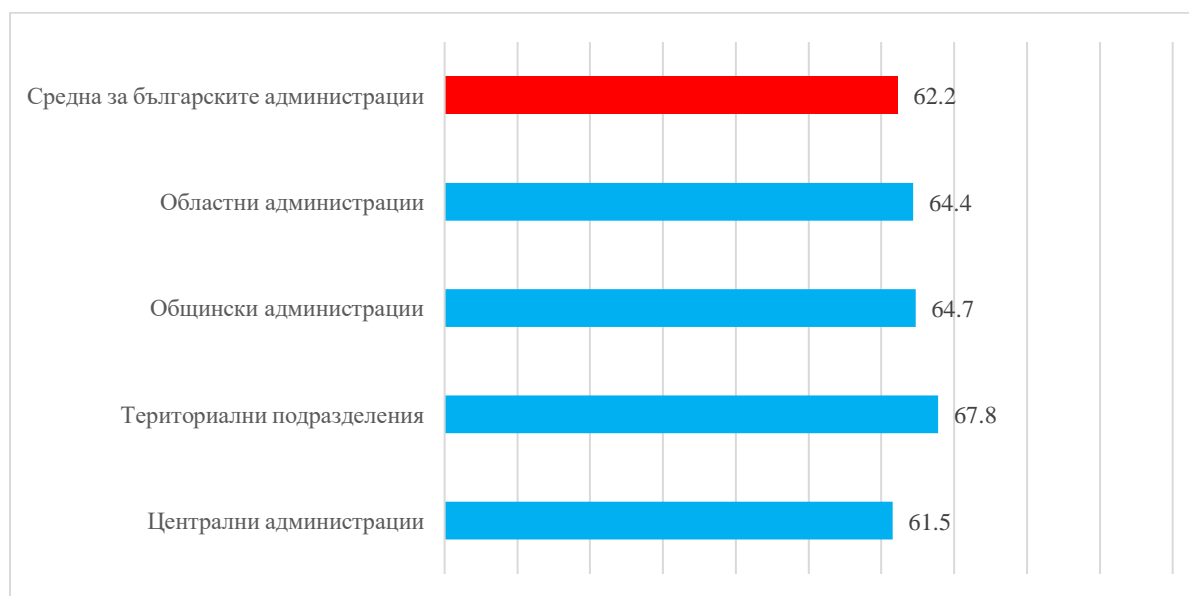
ТАБЛИЦА 4. РЕЙТИНГ ПО ПОКАЗАТЕЛ ЛИДЕРСКИ СТИЛ, КОЙТО СТИМУЛИРА УЧЕНОТО

1	Областна администрация - Ямбол	100.0	31	Министерство на правосъдието	65.6
2	Регионално управление на образованието - Монтана	83.9	32	Общинска администрация - Карлово	65.6
3	Областна дирекция "Земеделие" - Русе	83.6		Средна за българските администрации	65.5
4	Регионално управление на образованието - Русе	80.7	33	Изпълнителна агенция по околна среда	65.5
5	Регионално управление на образованието - София - град	80.2	34	Министерство на отбраната	65.3
6	Областна администрация - Търговище	77.8	35	Национален осигурителен институт	65.3
7	Общинска администрация - Ловеч	77.3	36	Областна администрация - Област София (столица)	64.8
8	Общинска администрация - Разград	76.9	37	Областна администрация - Плевен	64.0
	Медиана на западните администрации - Гарвин и колеги	76.0	38	Министерство на електронното управление	63.9
9	Общинска администрация - Троян	75.9	39	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"	63.7
10	Областна администрация - Сливен	75.4	40	Изпълнителна агенция "Военни клубове и военно-почивно дело"	63.4
11	Регионална здравна инспекция - Монтана	74.1	41	Държавна комисия по сигурността на информацията	63.3
12	Регионалното управление на образованието - Враца	74.1	42	Агенция "Митници"	62.9
13	Общинска администрация - Русе	73.9	43	Агенция по обществени поръчки	62.3
14	Регионално управление на образованието - Разград	73.5	44	Министерство на външните работи	62.2
15	Регионална здравна инспекция - Враца	73.3	45	Главна дирекция "Изпълнение на наказанията"	61.4
16	Национален инспекторат по образованието	72.5	46	Регионална здравна инспекция - Варна	61.1
17	Областна администрация - Силистра	72.1	47	Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация"	60.8
18	Изпълнителна агенция "Програма за образование"	71.2	48	Държавна агенция "Архиви"	60.4
19	Министерство на младежта и спорта	69.2	49	Регионална здравна инспекция - Габрово	60.2
20	Агенция за качество на социалните услуги	69.1	50	Областна дирекция "Земеделие" - Благоевград	60.2
21	Изпълнителна агенция по горите	68.6	51	Общинска администрация - Сливен	60.0
22	Министерство на енергетиката	68.2	52	Общинска администрация - Самоков	58.7
23	Комисия за регулиране на съобщенията	67.9	53	Министерство на финансите	58.7
24	Агенция по заетостта	67.8	54	Национална агенция за приходите	57.3
25	Министерство на вътрешните работи	67.6	55	Общинска администрация - Банско	57.0
26	Общинска администрация - Кюстендил	67.5	56	Регионална здравна инспекция - Софийска област	56.9
27	Българска агенция по безопасност на храните	67.2	57	Център за оценка на риска по хранителната верига	55.9
28	Министерство на труда и социалната политика	66.2	58	Областна администрация - Стара Загора	55.1
	Проблемна зона Гарвин и колеги	66.0	59	Общинска администрация - Шумен	54.1
29	Областна администрация - Ловеч	65.9	60	Агенция по вписванията	52.1
30	Столична община	65.8			

Представените данни за българските администрации показват още веднъж отстъплението в културата на учене и иновации, което се е случило през последните години в българските администрации. През 2016 година 7 български администрации получават общ индекс „Учеща се организация“ по-висок или равен на медианата на западните администрации. През 2018 година в тази престижна класация попадат 10, а през 2021 година – 14 български администрации. През настоящата година такъв резултат имат само 4 администрации, докато в проблемната зона попадат повече от половина от участвалите в анкетата администрации.

Сравнения между типовете администрации

В проучването „Учещи се администрации“ традиционно разделяме администрациите на четири групи – централни, териториални, общински и областни. Предварителните очаквания бяха, че организационната култура в тях ще се различава, тъй като всеки тип администрация притежава различна степен на автономност и различни правомощия за вземане на решения и формулиране на политики. Тази хипотеза във всички досегашни изследвания се потвърждаваше, потвърди и се в сегашното – разликите между резултатите на четирите типа администрации по глобалния индекс „Учеща се администрация“ са статистически значими. Те са представени във фигура 18. Най-високи са резултатите на териториалните подразделения на централните администрации, а най-ниски са показателите на централната администрация.

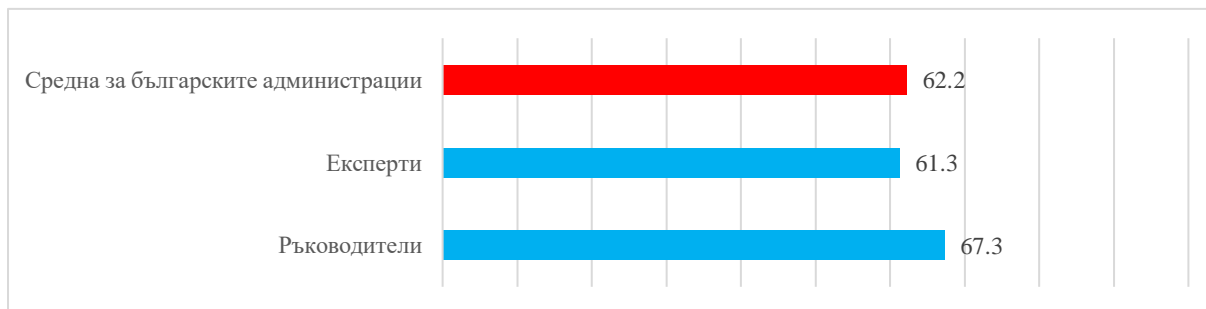


ФИГУРА 18. СРАВНЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИ ПО ТИП АДМИНИСТРАЦИЯ

Сравнения по пол, длъжност и стаж в администрацията

Длъжността и стажът в администрацията оказват влияние върху вижданията на служителите за организационната култура в тяхната администрация и следователно върху резултатите от въпросника. В множество подобни изследвания се установява, че ръководителите са склонни да виждат климата в организацията си по-позитивно от своите подчинени. Затова в дизайна на извадките са заложили квоти за дела на ръководителите и експертите, които могат да участват от всяка администрация.

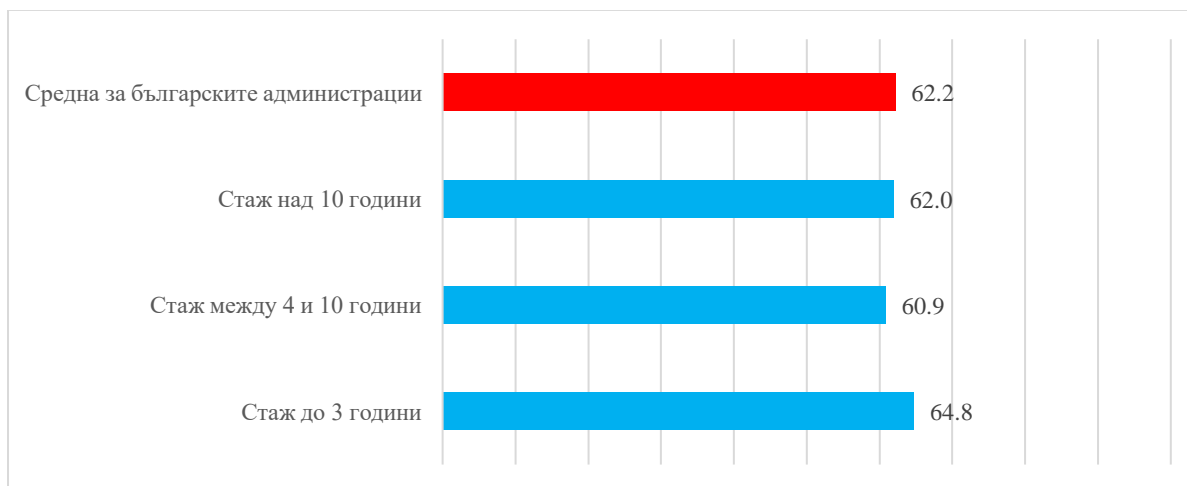
Данните са представени във фигура 19 очаквано показват, че ръководители имат статически значими по-позитивни оценки за организационната култура в тяхната администрация в сравнение с експертите.



ФИГУРА 19. СРАВНЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИ ПО ДЛЪЖНОСТ

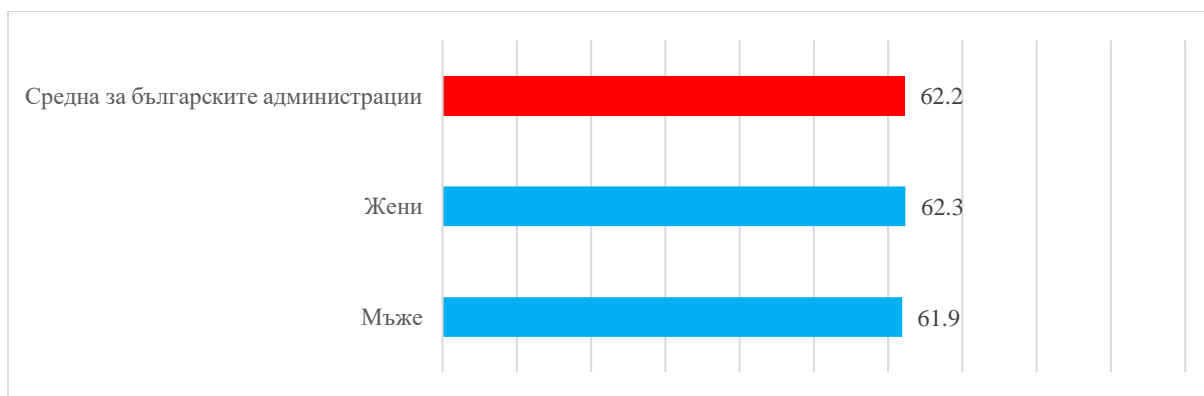
Все пак трябва да отбележим, че макар и статистически различни, оценките на ръководителите не са прекалено оптимистични и вероятно просто отразяват техния собствен опит, работа, отговорности и по-големите им възможности да участват в процесите на вземане на решения, отколкото някакъв целенасочен стремеж да повишат оценката на своята администрация.

По отношение на стажа, посоката на влияние не е толкова ясна. От една страна опитните служители имат по-голямо влияние в организацията си и затова по-често са включвани в процесите на вземане на решения и анализиране на информация. От друга страна младите служители обикновено са по-инициативни, по-склонни да дават предложения, по-често настояват за промени, по-често са пращани на обученията и по-често им се поставят задачи, включващи елементи на учене. Изглежда това оказва влияние, тъй като данните, представени във фигура 20 показват, че младите служители са с по-позитивни оценки за организационната култура в тяхната администрация.



ФИГУРА 20. СРАВНЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИ ПО СТАЖ

Накрая бяха съпоставени и резултатите на участниците от двата пола. Както и в изследванията през предходните години, не бяха установени статистически значими различия по пол. Средната на мъжете е 61.9, докато на жените е с четири десети по-висока, което не е съществена разлика.



ФИГУРА 21. СРАВНЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИ ПО ПОЛ

Изводи и препоръки

Резултатите от настоящото проучване кореспондират с резултатите от проведеното по-рано тази година изследване „Барометър на ангажираността“. И в Барометъра отчитаме спад (в сравнение с резултатите от 2022 и 2021 г.) на резултатите по някои от основните фактори като лидерство, екип, пряк ръководител, организационни цели и др. Разликите не са големи, но понижението е забележимо, което всъщност определя и по-ниската ангажираност на служителите в администрацията тази година. Детайлният анализ на резултатите, както при Барометъра, така и тук при „Учещата администрация“ трудно би ни дал конкретните причини затова. Проблемът явно е комплексен и налага да бъдат проведени допълнителни проучвания. Но докато при Барометъра бихме могли да предположим, че известната политическа и икономическа стабилизация в страната постигната през последните месеци може и вероятно ще повлияе на мотивацията и ангажираността на държавните служители, то при настоящата организационна култура на учене и иновации нещата са малко по-различни. Тук са по-важни ясните дългосрочни перспективи и националните стратегии, а консенсусът по тях е несигурен както най-високо управленско ниво, така и в самото общество. Държавната администрация чувства това. Ученето е инвестиция – когато дългосрочните цели са неясни и рисковете в дългосрочен план са високи, инвестициите са консервативни. Изглежда че служителите в държавната администрация се страхуват да изразят открито своето професионално мнение не защото нямат такова, не смеят да го изразят гласно или защото политическите ръководства не желаят да го чуят, а защото се страхуват от последствията или пък не виждат възможностите за реализация на идеите си в дългосрочна перспектива. Резултатите дават известно основание да допуснем, че служителите в администрацията повече предпочитат да изпълняват указания, отколкото да дават идеи или да мислят за подобрения. А силната организационна култура на учене предполага тъкмо обратното – критическо мислене, работа в посока подобрение на процесите, насърчаване и оценяване на развитието на знания и умения, както и осигуряване на възможности за приложението им.

Резултатите от настоящото проучване „Учещи се администрации“ са най-слабите откакто се провежда изследването. Не само, че нито една от вече известните слабости не е преодоляна, но и изоставането от западните администрации е станало още по-голямо.

Повече от половината от българските администрации взели участие в анкетата имат резултати в проблемната зона, която се формира от 25% организации с най-слаба култура на учене и иновации в базата данни на Гарвин и колеги. По компонента „Процеси на учене“, по който и преди се забелязваха отчетливи слабости, сега две трети от българските администрации попадат в проблемната зона. Не се събират достатъчно данни за вземането на качествени решения и претегляне на рисковете в дългосрочен план. Получаваната обратна връзка от клиентите на административни услуги е полезна за подобряване на административното обслужване, но за идентифициране на проблеми и възможности за развитие в стратегически план са необходими повече статистически данни, следене на бизнес индикатори, обратна връзка, сътрудничество между самите администрации и сътрудничество между администрациите, бизнеса и неправителствения сектор. Много администрации са се изолирали и затворили в себе си и са се съсредоточили прекалено много върху изпълнението на ежедневните си функции, без да изследват достатъчно цялостната картина и обществени процеси, икономическите и социалните тенденции, иновациите в своята сфера на дейност и добрите практики на сродни на тях чуждестранни администрации. Не се експериментира достатъчно с нови идеи. Няма време за пилотни проучвания, защото промените се отлагат до последно и защото натискът за тяхното въвеждане идва отвън, а не от самите администрации.

Проблемите в областта „Процеси на учене“ са следствие от проблемите с психологическия климат и лидерството. Резултатите по компонента „Среда, стимулираща ученето“ в момента са 10 точки под медиана на Гарвин и колеги, но през 2018 година са били само на 3 точки под нея. Това показва, че когато се постигне политическа стабилност и има дългосрочна яснота по стратегическите цели, държавните служители получават необходимата им психологическа сигурност да изразят своето мнение, да се ангажират с изследвания и анализи, и да инвестират време в учене и в собственото си професионално развитие. По-сериозен проблем обаче е, че българските държавни служители са твърде консервативни, обикновено негативно настроени към промените и скептични към въвеждането на иновации. Повечето български администрации не са отворени за нови възможности и трудно осъществяват дори необходимите промени. Добрите идеи се въртят в пространството с години, преди да се пристъпи към тяхното прилагане. Дори когато се постигне психологическа сигурност и стабилна дългосрочна перспектива, консерватизмът на държавните служители няма да изчезне от само себе си. Ще бъдат необходими сериозни лидерски усилия, за да се промени този манталитет и тези неписани, но широко споделяни вярвания.

Промяната е нормално да стартира отгоре. Надяваме се, че резултатите от настоящото проучване ще послужат като сигнална лампа за лидерите в българските администрации, че ситуацията не е добра и че е време за интервенции. Висшите държавни служители и ръководителите са тези, които имат основна отговорност за развитието на културата на ученето и иновациите в българските администрации. Те трябва да осигурят пространството и психологическата сигурност за откритото разискване на проблемите и на възможностите за подобрене. Те трябва да създадат и поддържат подходяща инфраструктура за събиране на данни и информация, за обмен на идеи с бизнеса, обществото и чуждестранните партньори и за експериментирание и пилотно въвеждане на иновации. За да са успешни в това, ръководителите трябва да бъдат лидери и да подхождат индивидуално към всеки служител. Трябва да се познават силните страни и

кариерните цели на всеки член от своя екип и да се съобразяват с тях, когато делегират задачи или подкрепят професионалното развитие и обучение. Голямо предизвикателство ще бъде преодоляването на консерватизма и недоверието към промените. Всяка промяна е свързана с преодоляването на трудности, но това е единственият начин не само за развитие, но и за оцеляването на организацията. Държавните служители не винаги разбират това. Често те предпочитат рутината през усилията да се адаптират към нови и неочаквани предизвикателства, а това е вредно не само за администрацията, но и за техните собствени кариери.