

**ПРЕОСМИСЛЯНЕТО И УТВЪРЖДАВАНЕТО НА НОВ СТАТУТ НА
ДЪРЖАВЕН СЛУЖИТЕЛ - СЪЩЕСТВЕН ИНСТРУМЕНТ В
УСЪВЪРШЕНСТВАНЕТО НА СИСТЕМАТА ЗА РАЗВИТИЕ НА
ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

ас. д-р Паулина Ямукова

Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“

pavlina.yamukova@vfu.bg

Резюме: Днес нематериалните ресурси, а знанията, уменията и квалификацията на кадрите, се превръщат в критичен фактор за успеха на организациите от различни сфери и сектори. Публичният сектор не прави изключение. Нещо повече, в условията на съвременните динамично развиващи се глобализационни процеси кадровата политика и управлението на човешките ресурси са едни от първостепенните мениджърски функции, тъй като именно кадрите заемат централно място във всяка една дейност. Една от първите задачи на всяка организация в периода на пандемична кризата е да следи за развитието на човешкия си ресурс – чрез правилно поставена и провеждана кадрова политика, ясна система за оценяване на представянето на персонала, дългосрочна и краткосрочна стратегия за обучение на всички нива на персонала, възможности за растеж в организационната йерархия и др. Организацията на човешките ресурси е първата стъпка на същинското интегриране на дейностите по персонала със стратегическите цели на публичните организации и съществена предпоставка за успешната им реализация в бъдеще.

На този етап няма достатъчно яснота по въпроса за въздействието, което реформите в управлението на човешките ресурси оказват на ниво изпълнение. Съществуващата законова регламентация е най-малкото странна: в една и съща организация да работят две категории служители,

при различен служебен статут, но с еднакви функции – ръководни и експертни. Липсва категоричен критерий за разграничаване на държавния служител от служителите по трудово правоотношение, заемащи платена щатна длъжност в публичната администрация. **Тезата**, която се обосновава, е: Съществен инструмент в усъвършенстването на системата за развитие на държавните служители се явява преосмислянето и утвърждаването на нов статут на държавен служител.

Обект на изследване е оптимизиране дейността на публичната администрация, посредством подобряване процеса на управление на държавните служители. **Предмет на изследване** е усъвършенстването на системите за развитие на държавните служители - кариерно развитие, мотивация, възнаграждение и обучение - ключов елемент на ефективната и модерна политика в областта на човешките ресурси в публичната администрацията в бъдеще. **Целта** поставена в настоящата статия, е да се разкрият, анализират и представят в схематизиран вид пропуските, грешките и субективното управленско поведение в хода на провежданите атестации на структурни административни звена и на служителите в тях, като негатив по отношение на управленските способности в публичния сектор. На тази база да се дефинират някои основни фактори и причини, обуславящи разминаване и несъответствие между нормативно регламентирания статут на държавния служител и конкретните „носител на статута” (реалните хора с техните компетентности, механизмите и средата, чрез и в която ги реализират).

Ключови думи: човешки ресурси, държавен служител, публична администрация, обществени средства.

**RETHINKING AND APPROVING A NEW STATUS OF CIVIL SERVANT -
AN ESSENTIAL TOOL IN IMPROVING THE SYSTEM FOR
DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Author: Assistant Professor Dr. Pavlina Yamukova

Varna Free University "Chernorizets Hrabar"

pavlina.yamukova@vfu.bg

***Summary:** Today, not the material resources, but the knowledge, skills and qualifications of the staff are becoming a critical factor for the success of organizations from different fields and sectors. The public sector is no exception. Moreover, in the conditions of the modern dynamically developing globalization processes the personnel policy and the management of the human resources are one of the primary managerial functions as the personnel occupy a central place in each activity. One of the first tasks of any organization in the period of pandemic crisis is to monitor the development of its human resources - through a properly set and conducted personnel policy, a clear system for evaluating the performance of staff, long-term and short-term training strategy at all levels. , opportunities for growth in the organizational hierarchy, etc. The organization of human resources is the first step of the actual integration of personnel activities with the strategic goals of public organizations and an essential prerequisite for their successful implementation in the future.*

*At this stage, there is not enough clarity on the impact that human resource management reforms have on the level of implementation. The existing legal regulations are at least strange: two categories of employees should work in the same organization, with different official status, but with the same functions - managerial and expert. There is no definite criterion for distinguishing the civil servant from the employees in employment, occupying a paid full-time position in the public administration. **The thesis** that is substantiated is: An essential tool in improving the*

system for development of civil servants is the rethinking and approval of a new status of civil servant.

***The object of research** is to optimize the activity of the public administration by improving the management process of civil servants. **The subject** of research is the improvement of the systems for development of civil servants - career development, motivation, remuneration and training - a key element of the effective and modern policy in the field of human resources in the public administration in the future. **The purpose** set in this article is to reveal, analyze and present in a schematic form the omissions, errors and subjective management behavior in the course of the attestations of structural administrative units and their employees, as a negative in terms of management skills in the public sector. On this basis, to define some main factors and reasons for discrepancies and discrepancies between the statutory status of civil servants and the specific "holders of the status" (real people with their competencies, mechanisms and environment through and in which they implement them).*

***Key words:** human resources, civil servant, public administration, public funds.*

Въведение

Нарастващият интерес към човешките ресурси се обяснява с промяната в разбирането за факторите на икономическо развитие. В началото на новото хилядолетие се събират достатъчно аргументи в полза на твърдението, че бъдещето ще даде приоритет на човешкия капитал по силата на обективни обстоятелства. Създаването и развитието на човешкия капитал, като процес, са част от една по-обхватна система на икономика на знанието (иновативни фирми, бизнес среда, информационни и комуникационни технологии), която се

подчинява на действието на пазарни фактори извън контрола на правителството ¹. А това на свой ред извиква необходимост от прилагане на нововъведения в управлението на публичните организации.

Наред с външните предизвикателства към административната система в условията на глобализация се правят изводи, за съществуваща продължителна криза, в резултат на която и досега административната система е прекалено централизирана, унифицирана и йерархична, негъвкава, нетолерираща поемане на отговорност, затворена и непрозрачна, нефокусирана към ефективност, ефикасност и повишаване на качеството на административната дейност. Обществената нагласа за държавната служба не прави разлика между различни типове и нива на администрация. Като правило критиката е насочена към бюрокрацията като цяло във всяка страна и към всички административни нива и позиции ².

Като най-популярни отрицателни представи за работа в държавната служба, могат да се посочат ³:

- публичната административна структура като организация е силно йерархична и в същото време затворена система, което води до твърде дълъг процес на взимане на решения в организацията в условията на влошена комуникация;

- публичната административна структура не поддържа мобилност и гъвкавост в работата, поради което не способства за подобряване на качеството

¹ Nickolas, Steven, ECONOMICS MACROECONOMICS, What Is the Relationship Between Human Capital and Economic Growth?, investopedia, <https://www.investopedia.com/ask/answers/032415/what-relationship-between-human-capital-and-economic-growth.asp>

² Вж. напр. Demmke, Ch. European Civil Services between Tradition and Reform, EIPA, Netherland, 2001

³ Вж. по-подробно: Ямукова, П., Проблемни полета при вземането на управленски решения в районните администрации. Взаимоотношенията Русия и България, икономически, управленски

и обновяване на административния състав чрез системно привличане на перспективни, висококвалифицирани служители, с нови способности като гъвкавост, адаптивност, готовност за работа в променяща се среда;

- доколкото публичната административна структура е безлична и анонимна, в нея не се ценят индивидуалните усилия и самоинициативата;

- държавните служители (особено на средните и по-ниските нива) получават неадекватни на усилията си стимули и в повечето случаи страдат от демотивация.

В тази връзка актуалност придобива задачата за повишаване ефективността на дейността на публичните организации, предлагащи услуги на населението. Ефективността намира израз в изпълнение на работи с най-малки разходи на ресурси. Този частен сегмент на дефиниране на феномена „ефективност“ поражда и редица спорове, особено когато става въпрос за изследване ефективността на управлението. Проучванията за ефективността на организациите от публичния сектор достигат до формиране на разбирането, че утвърждаването и развитието на човешкия капитал е решаващ фактор на ефективното им функциониране, са изключително актуални въпроси. Доказано е, че за да се определи ефективното формиране на човешкия капитал е необходимо да се определят възможностите на индикативното регулаторно въздействие върху обществото ⁴.

За да се изясни ефективността на публичните организации, се използват две групи показатели за определяне на техническата и икономическата ефективност. Чрез тези показатели се извършва оценка на дейността, която позволява да се определи и качеството на работата в публичните организации.

и административни аспекти. Сборник с доклади от кръгла маса., изд. ВСУ „Черноризец Храбър“ – Варна 2010, ISBN 978-954-715-525-1., с. 136 – 143

⁴ Shirinkina, E., Kodintsev, A., Management of human capital in the national economy: Estimation and simulation. Gestión del capital humano en la economía nacional: estimación y simulación, 30/06/2018 (<http://www.revistaespacios.com/a18v39n44/a18v39n44p28.pdf>)

Техническата ефективност характеризира постигането на целите на организацията. Ползността на този подход се изразява във възможността да се формулират целите на публичната организация като критерии за ефективност. В количествено изражение коефициентът на ефективност е частно между фактическия резултат и целите (евентуално стандарта) на публичната организация. Икономическата ефективност характеризира икономичността и традиционно се определя като съотношение между получените крайни резултати и обуславящите ги разходи, или обратно. Тя е свързана с обема на предоставените услуги, което е възможно да се осигури при определени ресурси ⁵. В резултат на това, установяването на ефективността на дейността на публичните организации може да се приеме и като ефективност на управлението на човешките ресурси в тези организации, обусловимо най-малко по три причини: първата причина се състои в това, че управлението на човешките ресурси отчита и оценява приноса на дейностите за постигане крайните цели на организацията; втората - управлението на човешките ресурси предполага разработката и реализацията на пакет програми, тясно свързани помежду си и подчинени заедно на общата цел и стратегиите за нейното постигане; третата причина е: управлението на човешките ресурси е най-близко до стратегическите цели и задачи на организацията и че именно чрез него се постига интегриране на всички останали системи за успешна реализация на стратегията. Човешките ресурси са сензор на организацията, който първи реагира на промените във външната среда и провокира адекватни промени във вътрешната среда и поведението на организацията.

Съществуват проблеми, свързани със сигурността на служителите и техните работни места при повишаване на ефективността. Неслучайно редица служители се отнасят подозрително към всички идеи за повишаване на

⁵ Пол, Д., Эффективность государственного управления, М., 1998 г., с. 227

ефективността, страхувайки се, че това ще доведе до съкращения. Разбира се, при повишаването на ефективността работата може да бъде изпълнена от по-малък брой работници, което налага ръководителите да гарантират сигурност на служителите за техните работни места.

В публичните организации съществуват и проблеми, свързани с отсъствието на системна оценка на дейността на индивидуалния труд на работника или служителя. Индивидуалният труд дори да се оценява, то се прави по отделни дейности, т.е. не се прилага пряка оценка на индивидуалния труд. Отсъствието на надеждна система за измерване на резултатите от работата и оценката на дейността на всеки колектив до известна степен е субективна и произволна. Независимо от съществуващите в практиката подходи за измерване на ефективността на публичните организации, те не проявяват интерес и сравнително рядко ги прилагат. По този начин липсата на оценка за дейността на организацията ограничава възможностите за повишаване на нейната ефективност ⁶.

Съществени са проблемите, свързани с личностните качества на човека. В него са заложили различни убеждения и поведение, от които зависи реакцията му относно въздействието на външната и вътрешната среда на организацията. Като личностно качество може да се посочи стремежът на ръководителите или служителите по възможност да избегнат риска. В организациите от публичния сектор предприемчиви ръководители се срещат рядко, но все пак се срещат. Рискът за тях не е свързан с материални интереси, а с длъжностното положение, професионалната репутация и перспективите за придвижване в служебната йерархия. Оправданият риск не носи осезаеми

⁶ Николаева, В. Някои аспекти на стратегическото управление в социалната икономика. Социално предприемачество и лидерство, Пловдив, 2017, с.31-42, ISBN 978-619-90895-1-4

награди, но страхът от допускане на грешки е много силен, особено при висшите ръководители⁷.

Като цяло може да се обобщи, че повишаването на ефективността в управлението на човешките ресурси не се възприема като важна част от осъществяването на административна промяна. Неполагането на целенасочени усилия за подобряването и прилагането на правила и механизми за управлението на човешките ресурси в администрацията, на свой ред се явява пречка за повишаване качеството и резултатността на административните услуги. Поради това самото управление на човешките ресурси не се разглежда като стратегически и последователен подход на целенасочено въздействие върху работещите в тях служители, с цел повишаване на ефективността от работата им⁸.

В настоящата статия се предлага едно възможно виждане относно основните направления, в които следва да се реформира публичната администрация:

- преосмисляне и утвърждаване на нов статут на държавен служител;
- усъвършенстване на системите за развитие на държавните служители.

Основни фактори и причини, обуславящи разминаване и несъответствие между нормативно регламентирания статут на държавния служител и конкретните „носителни на статута”

⁷ Вж. по-подробно: Николаева, В. Управленски качества на мениджъра. Годишник на Варненски свободен университет, том XXIV, 2018, стр. 201-228, ISSN 1310-800 X

⁸ Николаева, В. Стратегическо мислене, стратегическо управление и стратегически успех. // XV INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE “MANAGEMENT AND ENGINEERING’ 17”, 2017, с.37-46, ISSN 1310-3946, ISSN 1314-6327

Статутът на служителите представлява съвкупността от онези техни права, които могат да бъдат основни, социални и особени, задълженията и ограниченията им на права. Административно-правният статут на държавните служители означава съвкупност от права и задължения, регулирани от нормите на административното право, които засягат физически лица, в качеството им на субекти на административното право. Изхождайки от обстоятелството, че в държавната администрация съществуват две категории служители - държавните служители и лица, работещи по трудови правоотношения, българските закони уреждат два правни режима: административно-правен - отнасящ се за държавните служители, и трудовоправен - отнасящ се за лицата работещи по трудово правоотношение. И тук важен се оказва въпросът: дефинирани ли са нормативно тези именно права, които могат да бъдат основни, социални и особени, на служителите по трудово и по служебно правоотношение.

През 2006 г. са приети промени в Закона за администрацията и Закона за държавния служител, които (по аргумент), следва да са насочени към оптимизиране дейността на държавната администрация, подобряване на процеса на управление на човешките ресурси, създаване на ефективен вътрешен контрол върху дейността на администрацията.

Законът за администрацията⁹ предвижда общата администрация да осъществява дейности по административно обслужване на гражданите и юридическите лица, като урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея и основните изисквания за заемането им. Според закона, дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение, без посочване на аргумент и/или какъвто и да е критерий за такова разграничение. Редът за назначаването им и техният статут се определят

⁹ Закон за администрацията, Обн. ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998 г., посл. изм. ДВ. бр.21 от 13 Март 2020г.

с отделни закони, докато, обаче, държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение, заемат длъжности, чиито наименования се определят в Единния класификатор на длъжностите в администрацията.

Законът за държавния служител¹⁰ на свой ред формулира конкретния начин на изпълнение на служебните задължения на държавните служители, включително и на тези, осъществяващи административното обслужване. Законът определя държавния служител като лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. В същото време, обаче и служителите по трудово правоотношение заемат платена щатна длъжност в държавната администрация, назначават се по силата на административен акт, подпомагат орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия, като и неговите задължения се определят с длъжностна характеристика.

Тази законова регламентация е най-малкото странна: в една и съща организация да работят две категории служители, при различен служебен статут, но с еднакви функции – ръководни и експертни. Важен се оказва въпросът: съществува ли конкретен разграничителен паралел между правата на служителите по трудово и по служебно правоотношение. Отговорът е: направен е законодателен опит за определяне статута на държавния служител, но и в това отношение единствено се доказва, че и при двата закона липсва категоричен критерий за разграничаване на държавния служител от служителите по трудово правоотношение, заемащи платена щатна длъжност в държавната администрация.

¹⁰ Закон за държавния служител, в сила от 27.08.1999 г., Обн. ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999 г., посл. изм. ДВ. бр.109 от 22 Декември 2020г.

Извод: Липсва категоричен критерий за разграничаване статуса на държавния служител от служителите по трудово правоотношение, заемащи платена щатна длъжност в публичната администрация.

Ясно е, че условията на труд и организационните структури влияят върху поведението в работата. Всяка реформа в сферата на управление на човешките ресурси трябва да си задава следния въпрос: до каква степен се променя отношението на чиновниците, като последица от последващо уеднаквяване на условията на работа с тези в частния сектор? Този въпрос винаги е пряко свързан с въпроса какви стимули трябва да се предлагат на държавните служители за подобряване на работата.

В този смисъл следва също да се подчертае, че е крайно наложително държавните служители да се формират като високи професионални администратори, способни не само да се адаптират към променящата се конфликтна конфронтационна среда, но и да притежават адекватни знания, умения и компетентности да реагират изпреварващо на предизвикателствата на променящия се свят към администрацията. Всичко това, обаче, може да се постигне само на основата на приложима система за мотивация. Ако държавните служители имат специфична мотивация за държавния сектор, то те се нуждаят също и от специфична структура за поощряване.

Развитие на оперативното управление в администрациите от публичната сфера

Анализът на сегашното състояние на администрацията няма да бъде пълен без оценка на степента на ефективност на управлението на човешките ресурси, както и нивото на развитие на организациите на административното обслужване. Очертаните тенденции при изследване състоянието на човешките

ресурси в изследваните общински администрации през последните 15 години,¹¹ налагат няколко основни извода:

1) Не се осъществява планиране на процесите на управление на човешките ресурси.

2) Политиката по заплащането не е обвързана с резултатите от дейността на администрацията.

3) Процеса на атестирането не е обвързан с обратната връзка от обслужването на гражданите с цел постигане на максимална ефективност на изпълнението.

4) Липсва всякаква възможност за кариерно развитие в публичната администрация.

5) Не се познава и не се използва цялостния потенциал на човешките ресурси.

Обработената от изследванията информация дава представа относно поредността на ранжиране на мотивационните фактори според анкетиранияте служители в трите изследвани администрации, от която се формират следните изводи:

1) За служителите по СПО от най-голямо значение са условията за безопасност на труда и социалните придобивки, следвани от интереса към работата, възможността за повишаване на квалификацията, растеж и себerealization. Съответно, най-малко значение за тях имат мотивационните фактори трудова дисциплина и сигурност на работното място.

2) За служителите по ТПО от най-голямо значение са факторите: сигурност на работното място, трудово възнаграждение, стил на ръководство и

¹¹ Изследвания на Ямукова, П. за дисертационен труд, проведени през 2010 г. в районните администрации в градовете Варна и Пловдив: вж. по-подробно Ямукова, П., „Проблемни полета в управлението на човешките ресурси в съвременната публична администрация”. // Год. ВСУ "Черноризец Храбър", XV, Варна 2009., ISSN 130-800X., с. 60-81

трудова дисциплина. Съответно, най-малко значение за тях имат социалните придобивки и самостоятелността в работата.

3) 95,83% от общо отговорилите ранжират трудовото възнаграждение като най-важен фактор.

4) 93,75% от общо отговорилите ранжират стила на ръководство като втори по значимост мотивационен фактор.

5) На трето място анкетираните ранжират фактора възможност за повишаване на квалификацията, дължащо се най-вече на отговорите на служителите по СПО.

6) 89,58% значимост според анкетираните събира факторът сигурност на работното място, дължащо се най-вече на отговорите на служителите по ТПО.

7) Като най-незначими анкетираните ранжират факторите социални придобивки (60,42%) и самостоятелност на работата (77,08%), дължащо се най-вече на отговорите на служителите по СПО.

От извършеното проучване на мненията на служителите относно значимостта на мотивационните фактори, за тях се извеждат няколко важни за по-нататъшните разсъждения изводи:

1) Като цяло, държавните служители са на мнения, че трудовото възнаграждение (неговият размер), стила на ръководство и възможността за повишаване на квалификацията са основните мотивационни фактори за тях.

2) Като цяло, държавните служители биха направили компромис по отношение на получаваните социални придобивки и възможността за извършване на самостоятелна работа от тях.

3) Налице е различие в представите за мотивиране между служителите, назначени по СПО и тези – назначени по ТПО. Най-големи са различията по отношение на фактора сигурност на работното място и трудова дисциплина (които са по-маловажни за служителите по СПО).

4) Най-голямо единодушие служителите по СПО и ТПО представят по въпросите, че трудовото възнаграждение, стила на ръководство и възможността

за повишаване на квалификацията са три от най-важните мотивационни фактори.

Идентифицираните мотивационни фактори за служителите на районните администрации следва да се възприемат като ясен сигнал (знак) за съответна реакция от страна на районното ръководство, като от това са обусловими следните изводи:

1) Като цяло анкетата показва обща неудовлетвореност на служебните потребности.

2) Общата неудовлетвореност на служебните потребности на служителите в най-голяма степен се дължи на неудовлетвореност от трудовото възнаграждение, самостоятелност на работата и възможност за растеж и себerealизация .

3) Удовлетвореността на служебните потребности на служителите произтичат в най-голяма степен от създадените условия на труд и създадената организация на трудова дисциплина.

Идентифицираната степен на удовлетвореност на потребностите на служителите на районните администрации, в т.ч. най-вече тяхната неудовлетвореност, следва да се възприемат като ясен сигнал (знак) за съответна реакция от страна на районните ръководства, а в настоящата разработка – като основна област на подобрене.

Изтъкнатите съображения дават основание да се представят три извода:

- Първо, че управлението чрез мотивация на човешките ресурси в публичната администрация е изключително важно;

- Второ, системното проучване на мотивационните нагласи на служителите на публичните организации е важна предпоставка за правилно целенасочване на мотивационния процес, респективно на използването на мотивиращи фактори за въздействие върху трудовото поведение на служителите, и

- Трето, очертават се два основни кръга от причини, водещи до ниска ефективност и ниски управленски способности на общинската (районната) администрация – неефективно действащи системи за атестация на изпълнението и системи за заплащане на база изпълнение.

Подборът, атестирането и квалификацията са ключови дейности в оперативното управление на човешките ресурси, от чието професионално извършване зависи успеха и ефективността на всяка организация, способността ѝ да намира, задържа и откроява талантливите служители. Процесът по създаване на система за атестиране на служителите в администрацията е подчинен на разбирането за необходимостта от модернизиране на българската администрация чрез формиране на компетентни служители. В резултат на създадената система всеки служител би следвало да знае какво се очаква от него, на какви ресурси и подкрепа може да разчита, както и да е все по-съпричастен към конкретната си работа. В този смисъл всички служители в администрацията трябва да се оценяват по една и съща система, която се прилага справедливо и последователно.

Съществуват проблеми при прилагането на системата за заплащане. Един от проблемите, в това отношение е, че доброто изпълнение не се възнаграждава бързо поради закъснението от атестационната дискусия (заклучителната среща) през м. ноември всяка година и последващото цифрово изражение на оценката, което се прави с увеличението едва в средата (за варненската общинска администрация едва през есента) на следващата година, т.е., близо година по-късно. Това влияе отрицателно на мотивацията. Въвеждане на възможност за гъвкаво извършване на плащания и в друго време може да компенсира този недостатък. Налице е демотивация в резултат на закъснялото възнаграждаване на доброто изпълнение, поради факта, че заключителните срещи се провеждат всяка година през м. ноември, докато паричното изражение на оценката става факт едва в средата на следващата година.

Добавката за прослужено време продължава да съществува като един от основните елементи на възнаграждението – само при служителите, назначени по трудово правоотношение - без връзка с качеството на работата. Част от държавните служители са на мнение, че добавката за прослужено време понижава мотивацията за добра работа, тъй като човек може да получава възнаграждение по-скоро за отработен стаж, отколкото за качествено изпълнение. В това отношение прилагането на система „японски модел” на добавки, може и следва да се приема като добра идея.

Системата за заплащане на база изпълнението също „носи” критики, отнасящи се предимно към нейното прилагане. Размерът на процентното увеличение на основната заплата на дадено лице (което обикновено се прави на годишна база) НЕ/зависи от оценката на изпълнението, дадена на това лице по време на атестационната процедура. Обективната оценка на изпълнението е доминиращият и най-често засегнат проблем.

Наблюдава се значително текучество на кадри в общинската районна администрация. Съществуват, в крайна сметка вакантни длъжности, които са били обявени, но никой не е кандидатствал или са се отзовали съвсем малък брой кандидати с подходяща квалификация. Основната причина - ниското заплащане в администрацията и нейната неконкурентоспособност спрямо частния сектор. Това е сериозен проблем при опитите да се наберат специалисти чрез състезателен процес.

Въпросът за мотивацията е винаги пряко свързан с въпроса какви стимули трябва или не да се предлагат на държавните служители за подобряване на работата. Ако държавните служители имат специфична мотивация за държавния сектор, то те се нуждаят също и от специфична структура за поощряване. Успешното разработване на проблематиката за управление чрез мотивация в крайна сметка означава в публичните организации да е изградена и да функционира система за управление на човешките ресурси, която реално води до нарастваща мотивация на

служителите. Следователно, крайно необходими са допълнителни подходи за обвързване на заплащането с изпълнението, като например развитие на системите по бонус схеми.

На лице е принципна липса на обвързаност между заплата и работна натовареност. Продължаващото съкращаване на разходите води до драстично намаляване на увеличенията за изпълнение, което собствено, означава, че не се предлага адекватно възнаграждаване както за отлична, така за добра работа.

На обучението на служителите принципно не се гледа положително като фактор за мотивация и вид признание за служителя и неговата потребност от професионално развитие. Важен акцент, който не бива да бъде пропуснат в статията, е следният: Достигането до истинско управление чрез мотивация на човешките ресурси определено ще изисква (в много случаи) промени в менталитета и в стила на управление на ръководителите на публичните организации, преосмисляне на възгледите за това как се взаимодейства върху поведението им от позиции на общност на цели и интереси и т.н.¹²

Основното разбиране (становище), застъпено тук е, че преодоляването на посочените проблеми и постепенното осигуряване на конкурентно предимство на публичните организации чрез човешките им ресурси е решима задача.

В обсега на възможното, могат да се синтезират основните препятствия пред изграждането на ефективна система за мотивация в публичната администрация:

1. Липсата на допълнително трудово възнаграждение за постигнати резултати (персонална динамична добавка за държавните служители) води до демотивацията относно реализацията на плана.

¹² Николаева, В. Стратегическо мислене, стратегическо управление и стратегически успех. // XV INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE “MANAGEMENT AND ENGINEERING” 17”, 2017, с.37-46, ISSN 1310-3946, ISSN 1314-6327

2. Липсата на допълнително трудово възнаграждение за по-висока квалификация, свързана с изпълняваната работа (над нормативно изискваната), води до демотивацията относно професионалната квалификация и оттам – до реализацията на плана.

3. Липсата на система за кариерно развитие пречат повишаване качеството на осъществявания от организацията процес; игнорира инициативите за поемане на нови задължения и отговорности; не води до прилагането на система за повишаване на работната заплата.

4. Липса на средства за обучение и квалификация, поради финансовата криза.

Изброените проблемни полета практически накъсват връзката „От управленски способности към административен капацитет”, докато процесът на изграждане на модерна държавна администрация продължава повече от 20 години. Независимо от всички „проведени” реформи, все още имиджът на държавната служба (въобще) остава по-скоро негативен. На този етап няма достатъчно яснота по въпроса за въздействието, което реформите в управлението на човешките ресурси оказват на ниво изпълнение¹³. Има много методологически проблеми при измерване въздействието на реформите в управлението на човешките ресурси върху представянето, мотивацията и удовлетвореността от работата. Все още твърде малко са сведенията що се отнася до връзката между административната структура и индивида, а и сравненията между представянето на служителите в държавния и частния сектор на техните ценности и обноси.

Усъвършенстването на системите за развитие на държавните служители - ключов елемент на ефективната и модерна политика в областта на човешките ресурси в публичната администрацията в бъдеще

¹³ Hyun H. Son, Human Capital Development, Asian Development Review, Vol. 27, No. 2, 2010, 28 Pages Posted: 25 Apr 2011 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1821984)

С оглед на представените до тук констатации, както и с цел доказването на необходимостта от развитие на административен капацитет, може да се направи изводът, че отличителна характеристика на новото публично управление днес е изискването за комплексна промяна в организацията, управлението и културата на публичните институции, за да се превърнат в по-гъвкави, отговорни и ефективно работещи единици. Аргументите за изграждане и защита на дефинираната по-горе теза произтичат от някои неблагоприятни практики в управленската сфера, а именно:

Първо, самото управление на човешките ресурси в общинските администрации не се разглежда като стратегически и последователен подход на целенасочено въздействие върху работещите в тях служители, с цел повишаване на ефективността от работата им.

Второ, неполагането на целенасочени усилия за подобряването и прилагането на правила и механизми за управлението на човешките ресурси в администрацията, на свой ред се явява пречка за повишаване качеството и резултатността на осъществяваните административни услуги.

Публичната администрация изпитва нужда не само да развива административните си възможности (капацитет), но и в условията на пандемична криза административните структури следва да успяват да моделират политиката на икономическото си развитие в съответствие с предоставените си правомощия и териториалните си ресурсни възможности.

За да бъдат приложени на практика от административните ръководители подходите и техниките на публичния мениджмънт, са необходими съществени корекции в организацията и управлението на публичните структури ¹⁴. Едновременно с това изискването за трансформиране на бюрократично

¹⁴ Magdalena Rosińska-Bukowska, Uniwersytet łódzki Adjustment of corporate organizational structure to the demands of competition in fast changing global economy, International Business and Global Economy 2013, no. 32, pp. 175–186

изградените публични учреждения налага промяна в организацията и стила на работа на административните ръководители, които все повече трябва да се изявяват като „публични мениджъри”, а също така и промяна в културата, стила и манталитета на работещите в публичните организации.

С оглед усъвършенстване на административното управление се предлага като основен базов инструмент – административният реинженеринг, който допуска две специфични особености: преориентиране дейността на администрацията и препроектиране на отношенията – вътре в самата структура между отделните служители и отвън, между служителите и гражданите.

Като успешно приложими могат да се посочат следните ориентири:

- Осъществяване на промяна в организационното развитие на административните общински структури;
- Разработване и прилагане на модел за одит върху текущото на служителите;
- Внедряване на принципа „добра кариера – добър живот – административен капацитет”;
- Подобряване на системата за управление на човешките ресурси.

Най-съществен, според мен инструмент, се явява преосмислянето и утвърждаването на нов статут на държавен служител, включващ:

- Премахване на различните понятия – служител по СПО и служител по ТПО със съответните последици от това: премахване на „привилегиите” за служителите по СПО;
- Задължително сертифициране на служителите в общинската администрация;
- Промени в нормативната уредба, гарантиращи стабилитета на държавната служба;
- Въвеждане на система за развитие в кариерата;

- Осигуряване конкурентно ниво на възнаграждения (компенсационен пакет) на служителите - около средните пазарни нива за съответния професионален сегмент на трудовия пазар, чрез въвеждане на нова система от основни заплати, основана на отговорностите за длъжността, оценката на изпълнението и приноса към организацията и редуцираната щатна численост на персонала.

- Въвеждане на система за допълнително заплащане съобразно прослужени в системата/администрацията години.

В обсега на възможното, могат да се предвидят следните промени:

- Да се въведе конкурсно начало за ръководните длъжности – кмет и зам. кмет на район, както и административен секретар, в зависимост от необходимостта от изпълнение на предложените от правителството административни политики, като се премахнат политически назначения.

- Да бъде въведена система за външна оценка на дейността на държавния служител (рейтингова система) от независими оценители и определяне на допълнително трудово възнаграждение в зависимост от съответната длъжност, отговорност, лоялност към администрацията, иновативност в услугите, и като цяло ефективност в администрирането.

- Да се въведе диференцирано заплащане за държавните служители, в зависимост от планираните за съответната политика бюджети и същевременно с опция (възможност), за въвеждане на персоналната динамична добавка, която произтича от постигнатите резултати при трудовото изпълнение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От анализите за състоянието и тенденциите в развитието на българската администрация и перспективите за развитие на публичния сектор в условия на пандемична криза следва, че през следващите години ролята на администрацията ще продължава да нараства. При тази ситуация, повече от

всякога е необходимо подобряване на дейността и повишаване качеството на системите за публично управление. В резултат на това, установяването на ефективността на дейността на публичните организации се приема и като ефективност на управлението на човешките ресурси в тези организации. Систематизираните изводи от извършените изследвания като цяло, налагат изводи, които в достатъчна степен на аргументираност доказват тезата, че усъвършенстването на системите за развитие на държавните служители е ключов елемент на ефективната и модерна политика в областта на човешките ресурси в публичната администрация.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Закон за администрацията, Обн. ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998 г., посл. изм. ДВ. бр.21 от 13 Март 2020г.
2. Закон за държавния служител, в сила от 27.08.1999 г., Обн. ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999 г., посл. изм. ДВ. бр.109 от 22 Декември 2020г.
3. Николаева, В., Някои аспекти на стратегическото управление в социалната икономика, Социално предприемачество и лидерство, Пловдив, 2017
4. Николаева, В., Стратегическо мислене, стратегическо управление и стратегически успех. // XV INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE "MANAGEMENT AND ENGINEERING' 17", 2017
5. Николаева, В., Управленски качества на мениджъра. Годишник на Варненски свободен университет, том XXIV, 2018
6. Ямукова, П., „Проблемни полета в управлението на човешките ресурси в съвременната публична администрация”. // Год. ВСУ "Черноризец Храбър", XV, Варна 2009., ISSN 130-800X
7. Demmke, Ch. European Civil Services between Tradition and Reform, EIPA, Netherland, 2001

8. Nickolas, Steven, ECONOMICS MACROECONOMICS, What Is the Relationship Between Human Capital and Economic Growth?, investopedia, <https://www.investopedia.com/ask/answers/032415/what-relationship-between-human-capital-and-economic-growth.asp>

9. Пол, Д., Эффективность государственного управления, М., 1998 г.

10. Shirinkina, E., Kodintsev, A., Management of human capital in the national economy: Estimation and simulation. Gestión del capital humano en la economía nacional: estimación y simulación, 30/06/2018 (<http://www.revistaespacios.com/a18v39n44/a18v39n44p28.pdf>)