

**ОПТИМИЗИРАНЕТО НА ОРГАНИЗАЦИОННИТЕ СТРУКТУРИ В
ОБЩИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ - ПРЕДПОСТАВКА ЗА
РЕФОРМИРАНЕ НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

ас. д-р Паулина Ямукова

Варненски Свободен Университет „Черноризец Храбър“

pavlina.yamukova@vfu.bg

Резюме: Обществените промените налагат и промени в изискванията към държавната, областните и общинските администрации не от вчера. Преди всичко се сменя парадигмата на публичната администрация, като в центъра на вниманието застава клиентът – гражданин, фирма, организация. Това изисква не само пренастройка на работещите в тази сфера, но и коренна промяна на организацията и качеството на административно обслужване. Промяната е трудна задача за публичния сектор, при сега действащите организационни структури, поради което структурните единици в него могат свободно да бъдат определени като организации от бюрократичен тип. Изследователският въпрос, който стои на дневен ред от преди години е: Може ли такава цел - коренна промяна в качеството на административно обслужване, да бъде постигната с традиционните структури и стил на управление? По всяка вероятност не. От тази гледна точка административната реформа означава и формиране на нови организационни структури. Необходими са спешни мерки и нови управленски парадигми, отговарящи на настъпилите промени в средата. Необходимо е осъзнаването и въплъщаването в реалната човешка практика на разбирането, че промените в административната среда изискват промяна и развитие във всички

административни структури, в т.ч. и в териториалните организации от публичната сфера.

Тезата, която се обосновава е:

„Оптимизирането на организационните структури в общинската администрация в период на Пандемична криза от Ковид 19 и на първите стъпки на излизане от нея е ключова предпоставка за осъществяване на административна реформа”.

Обект на изследване е възможността за формиране на нови организационни структури.

От тази гледна точка **основната цел**, която се поставя с настоящата статия се свежда до обосноваване необходимостта от оптимизиране на организационните структури в общинската администрация, чийто резултат е компетентното рационализиране и оптимизиране на административните процеси. Във връзка с това като основна насока се налага преосмисляне и оптимизиране на структурните звена във връзка именно с рационализирането на административното управление.

Ключови думи: общинската администрация, степен на ефективност на управлението на човешките ресурси, администрация от нов тип, реформиране на публичната администрация.

**THE OPTIMIZATION OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURES IN
THE MUNICIPAL ADMINISTRATION - A PREREQUISITE FOR
REFORMING THE PUBLIC ADMINISTRATION**

Assistant Professor Dr. Pavlina Yamukova

Varna Free University "Chernorizets Hrabar"

pavlina.yamukova@vfu.bg

***Summary:** The public changes require changes in the requirements to the state, regional and municipal administrations not since yesterday. First of all, the paradigm of the public administration is changing, as the focus is on the client - a citizen, a company, an organization. This requires not only a readjustment of those working in this field, but also a radical change in the organization and quality of administrative services. Change is a difficult task for the public sector, with the current organizational structures, due to which the structural units in it can be freely defined as organizations of bureaucratic type. The research question that has been on the agenda for years is: Can such a goal - a radical change in the quality of administrative services - be achieved with traditional structures and management styles? In all likelihood not. From this point of view, administrative reform also means the formation of new organizational structures. Urgent measures and new management paradigms are needed, corresponding to the changes in the environment. It is necessary to realize and embody in real human practice the understanding that changes in the administrative environment require change and development in all administrative structures, incl. and in the territorial organizations of the public sphere.*

The thesis that is substantiated is:

"Optimizing the organizational structures in the municipal administration during the Pavidemic Crisis of Kovid 19 and the first steps out of it is a key prerequisite for administrative reform."

The object of study is the possibility of forming new organizational structures.

*From this point of view, the **main goal** set by this article is to justify the need to optimize the organizational structures in the municipal administration, the result of which is the competent rationalization and optimization of administrative processes. In this regard, the main direction is to rethink and optimize the structural units in connection with the rationalization of administrative management.*

***Key words:** municipal administration, degree of efficiency of human resources management, new type of administration, public administration reform.*

1. Изследователска цел и изследователски въпроси.

Доминиращите държавни елементи в статута на общините са очевидни, докато увеличаването на общинските функции на общините е проблем, изразяващ се в накъсване на финансовата връзка между държавата и обществото в организацията на общината. Кумулирането на задължения, произтичащи от появата на нови и уеднаквяването на съществуващите закони с европейското законодателство, както и появата на нови общински наредби, водят на свой ред до необходимостта от увеличаване щатната численост на общинската администрация.

Местното самоуправление е форма на децентрализация на държавната власт по пътя на засилване правото на териториалните общности да решават общинските проблеми ¹. Спорът между централната и

¹ Olena Uvarova, Decentralisation and Local Self-government in Eastern Partnership countries
EaP CSF COVID-19 POLICY PAPER

местната власт за повече права и финанси за тяхното осъществяване отстрани изглежда като борба за власт, чиято цел е неясна. Гражданите са в удобната роля да критикуват държавата и общините, но не виждат своето място в процеса на вземане на решение. Има пълно неразбиране и от страна на централната власт - управляващите имат усещане, че им се изплъзват ресурси. Познавайки капацитета на местните власти тя смята, че общините не са готови да поемат последиците от децентрализацията. От своя страна, общините не търсят подкрепа в гражданството и така проблемите на децентрализацията се превръщат в проблеми на консумация на власт.

От извършените лично от авторите изследвания на районни администрации в градовете Варна и Пловдив са очертани следните изводи ²:

1) Непрекъснато нарастване на общата численост на служителите в администрацията;

2) Налице са две тревожни тенденции: от една страна се отчита интензивно „набъбване” на щата, а от друга страна – напускащи служители (макар и с не такъв интензитет);

3) Прекратявания на правоотношения - по инициатива на самите служители (едностранно прекратяване на правоотношения от страна на служителя), което безспорно се дължи на несъгласие с провежданата политика на управление на човешките ресурси в районите (по отношение както на политиката на възнаграждение, така и по отношение на атестиране и кариерно развитие);

(<https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2021-04/Decentralisation-and-Local-Self-government-in-Eastern-Partnership-Countries.pdf>)

² Изследвания на ас. Ямукова, П. за дисертационен труд, проведени през 2010 г. в районните администрации в градовете Варна и Пловдив: 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

4) Анализираната промяна в щатната численост на персонала в периода от и след 2006 г. не се дължи на извършен в изследваните администрации функционално-структурен анализ и планиране на човешките ресурси;

5) Нисък процент на служителите по служебно правоотношение в районните администрации, което все още възпрепятства пълното прилагане на статута на държавния служител във всички структури на администрацията;

6) Много добро образователно равнище на заетите в администрацията, съпроводена с тенденция на неприлагане на мерки за последващо повишаване професионалната квалификация на служителите;

Анализът на сегашното състояние на общинската администрация 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 администрации се подкрепя и от редица нови изследвания³:

1) Налице е значимо дублиране на функциите между държавните служители.

2) Налице е нефункционална организационна структура.

3) Налице е пълно покритие на осъществяваните дейности по функционални направления в двете обособени части на администрацията – обща и специализирана.

³ P. Edward French, Doug Goodman, n Assessment of the Current and Future State of Human Resource Management at the Local Government Level, March 2012Review of Public Personnel Administration 32(1), p. 87-99

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

2. Съвременно разбиране за „администрация от нов тип”

За да се изясни ефективността на публичните организации ⁴, 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. Техническата ефективност характеризира постигането на целите на организацията. Полезността 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.

Известно е, че ефективността от дейността на организациите се определя като съотношение между фактическите резултати, получени с помощта на наличните ресурси, и максималните резултати, които може би ще се получат с тяхна помощ ⁵. Разграничаването, което може да се направи между адекватност (степен на постигане на резултатите като абсолютна

⁴ Пол, Д., Эффективность государственного управления, М., 1998 г., с. 227

⁵ Николаева, В., Показатели и критерии оценки эффективности малых и средних предприятий. // Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика. Ч. 1 (лиценз ЛР №020593), С.-Петербург, Русия, 2010

мярка за изпълнение) и ефективност (изпълнение на работите с помощта на определени ресурси) има изключително значение. Ефектите могат да се оценяват по различен начин - с помощта на понятия като „усилия”, „работа” и „резултат”.

На фона на гореизложеното може да се обобщи, че ефективността на дейността на организациите в публичния сектор характеризира интегрално икономичността и ползността от направените бюджетни разходи, намираща изражение преди всичко в текущата и бъдещата икономическа и социална полза за обществото и неговите индивиди.

В публичните организации е сравнително трудно да се направи разграничаване между дейността на служителите и на ръководителите във връзка с получения краен продукт (публична услуга). В тази връзка не е възможно поотделно да се определи ефективността на труда на служителите и ефективността на управленския труд (трудът на ръководителите). В резултат на това установяването на ефективността на дейността на публичните организации може да се приеме и за ефективност на управлението на човешките ресурси в тези организации.

Процесът на изграждане на модерна държавна администрация продължава повече от 20 години. Стратегията за изграждане на модерна административна система на Република България (документ валиден до края на 2002 г.) представляваше цялостното виждане за създаване на ефективна публична администрация. Очакванията с появата на документа бяха да се очертае пътя за укрепване на българската държавност чрез процеса на изграждане на нова административна структура на държавното управление. Съгласно Стратегията (и по-точно Единен класификатор на длъжностите в държавната администрация – преименуван в Класификатор на длъжностите в държавната администрация), административните структури са изградени

въз основа на унифициран модел, който определя организацията и функциите на служителите във всяка административна структура. Моделът се очакваше да бъде гъвкав, за да може да бъде приложен към всички административни структури, като на областно равнище да осъществява ефективна държавна политика в общините, отчитаща местната специфика и интереси.

Стратегията предполага във времето процесите да се осъществяват чрез формиране и организиране дейността на административните органи при преодоляване на йерархичните несъответствия и несъвършенствата на структурите. Предполага също ясно разграничаване на отговорностите на специализираните и общоадминистративните звена и постигане на тясно сътрудничество при изпълнението на функциите; освобождаване на администрацията от несвойствени дейности и функции; премахване на дублиращите се структури и дейности във всяка административна структура, извършено на базата на подробен анализ на функциите и накрая - оптимизиране броя на заетите в системата на държавната администрация.

Въпреки различните опити за реформиране на държавните служби, общоприетото схващане изглежда е, че системата по същество остава подобна на тази, наследена от миналото. Още по-лошото е, че се знае малко за възприятията на държавните служители по различни въпроси в реформите на държавната служба. Въпреки че резултатите до голяма степен положителни се възприема проактивен подход по отношение на четирите най-предизвикателни области: климат на участие (38%), иновативен климат (49%), управление на ефективността (48%) и възприятия за обществени (38%)⁶. От тази гледна точка административната реформа означава и

⁶ Първото проучване на ангажираността на служителите в държавната служба (CSEES), осъществявано от Министерството на публичните разходи и реформата - Република

формиране на нова административна култура. Като най-популярни отрицателни представи за работа в държавната служба, могат да се посочат:

- Общинската 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;
- Общинската структура не поддържа мобилност и гъвкавост в работата, поради което не способства за подобряване на качеството и обновяване на административния състав чрез системно привличане на перспективни, висококласифицирани служители, с нови способности като гъвкавост, адаптивност, готовност за работа в променяща се среда;
- Доколкото Общинската 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.

Все още твърде малко са сведенията що се отнася до връзката между административната структура и индивида. Твърде много са проблемите при измерване въздействието на реформите в управлението на човешките ресурси върху представянето, мотивацията и удовлетвореността от работата ⁷. Новото публично управление налага цялостната промяна както в организацията на публичните институции, така и в утвърдения модел на

Ирландия стартира през 2015 г. като ключов аспект, съгласно плана за подновяване на държавната служба. Проучването е повторено през 2017 г. (DCU Business School in collaboration with the Department of Public Expenditure and Reform, Shaping the Future of Work in the Civil Service in Ireland: Enriching Involvement, Innovation, Performance, and Citizen Impact:

Shaping the Future of Work in the Civil Service in Ireland <https://assets.gov.ie>)

⁷ Dimitrios Karolidis, From PSM to Helping Behavior in the Contemporary Greek Public Sector: The Roles of Organizational Identification and Job Satisfaction, Public Performance & Management Review, Volume 42, 2019 - Issue 6

тяхното управление. Следователно: налице е неотложна необходимост от оптимизиране на щатните структури и функционалността на организационно-управленските структури в общинските администрации.

На тази основа може да се направи изводът, че отличителна характеристика на новото публично управление днес е изискването за комплексна промяна в организацията, управлението и културата на общинските институции, за да се превърнат в по-гъвкави, отговорни и ефективно работещи единици.

3. Изводи и заключения.

Административният персонал е „ключът” към успеха на всяка публична институция и едновременно с това – носител на различни потребности. За своя труд последните се възнаграждават парично, при което заплатите, добавките към тях, премиите и т.н., представляват разходи за самата бюджетна организация.

В същото време обаче, управлението на разходите за човешките ресурси има влияние върху равнището на цялостната ефективност на административната дейност (съотношение ползи – разходи). Пределно ясно, че публичната, а в т.ч. и териториалната администрация в България, все още не отговаря на очакванията и потребностите на гражданите и бизнеса. Това е теза, която практически е доказана ⁸. От гледна точка на управлението в публичната териториална администрация, големият въпрос си остава: Организационната структура в териториалните публични администрации може ли да бъде предмет на управление? Практиката показва, че това е

⁸ Вж. Николаева, В., Стратегическо управление и лидерско поведение в контекста на Четвъртата индустриална революция. // XVII INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE “MANAGEMENT AND ENGINEERING’ 19”, 2019, с.567-576, ISSN 1310-3946, ISSN 1314-6327

напълно възможен, но достатъчно деликатен и с висока цена процес. В настоящата статия се прави опит да се изведе становището: налице е необходимост от осъществяване на промени в организационната структура на публичните общински организации.

Доказано е също, че качествено управление на човешките ресурси включва постигането на правилно и рационално използване на обществените средства, особено в условия на криза. Общинската администрация изпитва потребност не само да развива административните си възможности (капацитет), но в условията на пандемична криза общините следва да успяват да моделират политиката на икономическото си развитие в съответствие с предоставените си правомощия и териториалните си ресурсни възможности.

В България все още не се отделя достатъчно внимание на политическия процес, като не се прави разлика между политически процес и политика. Политическият процес обхваща дейността на политическите субекти, чрез която се стига до конкретни политики. Самата политика е продукт на политическия процес – конкретни регулативни и/или разпределителни решения и действия (политически курс).

България няма декларирани структурни базови политики, а единствено базови институции (министерства). Заради това, при всяко държавно управление не се случва нищо ново – липсва прогрес. Налице е проблемна политическа ситуация, която се нуждае от въздействие. Задачата в случая е не да се вземат решения, а да се идентифицират алтернативи, да се предложат съвременни акценти и препоръки за създаване на качествено нови системи за държавно управление. Правилното прилагане на една или друга базова политика представлява инструмент за повишаване

административния капацитет включително и най-вече на общинската администрация.

Следователно, всяка политика преминава (се осъществява) от администрацията. Последната е длъжна да постави политиките в подходящ контакт с гражданите (да осъществи релацията администрация – граждани). Липсата на административни политики предопределя съответно и неяснота относно оптималния брой общински служители, които следва да осъществяват функциите по административното обслужване на гражданите в контекста на децентрализацията.

Тъй като едновременно са налице два съпъдстващи процеса – необходимост от „работна ръка“ – държавни служители, които да реализират завишените изисквания за гражданско обслужване, а от друга – бюджетен дефицит, въпросът за оптимизацията на числеността на общинския административен апарат е въпрос и за оптимизацията на структурите.

Следователно, за да се оптимизира съчетаването на държавата и обществото (по линия на децентрализацията), тъй като общината не може да се изгражда сама, тя в известна степен се оказва безпомощна. Тази крайност, поради това, е без перспектива, но безмислена е също и другата крайност, когато от общината остава само общинска администрация, т.е. – административна структура с неоптимизирана численост и функционалност.

Според авторите, управлението в частния сектор, като цяло, инструментално не превъзхожда управлението в публичния сектор, но в същото време е налице необходимост от създаване на качествено нови

системи за държавно управление ⁹. До този момент всички административни реформи у нас не се изразяват в осъществяване на стандарти за обслужване на гражданите, независимо от съществуващите наредби.

Растящият критицизъм идва не само отвън – от обществото, а и от вътрешността на държавната администрация. Общинските служители също желаят промени и реформи, защото разбират, че бюрократичната администрация не се вписва в новия стил на публично управление поради твърде многото правила, бавните процедури и малкото стимули за индивидуално развитието. Този процес е последица от постигнат дисонанс между администрацията и народа (хората не се раждат бюрократи, а стават такива впоследствие, според средата, в която функционират).

И така: съществува криза в традиционното управление, вследствие на неефективно функционираща общинска администрация. От тук произтича и основния извод: Необходима е смяна на парадигмата - на модела на функциониране на общинската администрация у нас.

4. Препоръки за рационализиране и оптимизиране на организационните структури в общинската администрация.

От направените анализи на състоянието и тенденциите в развитието на българската общинска администрация и перспективите за развитие на публичния сектор следва, че през следващите години (в периода на излизане от Ковид кризата) ролята на администрацията ще продължава да нараства. При тази ситуация, повече от всякога са нужни препоръки за

⁹ Николаева, В., Показатели и критерии оценки ефективности малых и средних предприятий. // Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика, ч. 1 (лиценз ЛР №020593), С. Петербург, Русия, 2010

подобряване на дейността, посредством оптимизиране на организационните структури в общинската администрация.

От друга страна, днес едно от най-важните предизвикателства за почти всички европейски държавни служби са бюджетните съкращения. Често държавната служба се смята за твърде скъпоструваща, неефикасна, свръхрегулирана и неефективна. Лисабонската стратегия, в частност, играе важна роля в тази дискусия. От месец април т. г., от новите парламентарни групи се обявява цел - съкращаване на публичностей (в т.ч. общинската) администрация с определен процент служители. Защо „точно този брой/процент” и преди, и сега - не е ясно ¹⁰. Следователно, решенията трябва да имат за цел по-голяма ефикасност, ефективност и по-малко на брой но по-добри правила. Недостатъкът на тази дискусия е, че положителните черти на националната държавна служба може би не са изследвани в достатъчна степен и на държавните служители се гледа повече като на перо в бюджета, вместо да се отчете позитивният им принос към ефективните общински организации.

Не се съобщава, че за необходимост от оптимизиране на определени административни процеси преди повече от 10 години (вероятно, по подразбиране, същото ще е и сега). Може ли съкращаването на броя на служителите да бъде цел? Ако това се прави от съображения за намаляване на разходите за заплати, то явно целта е далеч от стратегия за повишаване управленските способности на администрацията. Впрочем, у нас се говори за създаване на съответен „административен капацитет”, а не за управленски способности. Под „административен капацитет” обикновено се разбира съответна административна структура със съответен брой служители, по-

¹⁰ Преди това – до 2008 г., от бившето МДААР се съобщаваше, че са съкратени определен брой държавни служители

нататъшно набъбване на администрацията и по-нататъшното ѝ бюрократизиране. В този смисъл, проблемът с извършването на компетентно рационализиране и оптимизиране на организационните структури не се решава само със съкращаване броя на служителите (от съображения за намаляване на бюджетните разходи). Такава цел е далеч от стратегия за повишаване управленските способности на администрацията.

Необходимостта от реструктуриране на общинската администрация в бъдеще е въпрос на управленско решение, докато финансовия аспект на въпроса е само елемент от него. Безспорно е, че организационната структура на всяка администрация влияе върху поведението на членовете на организацията в три сфери: организационни ценности, организационен климат и стил на управление.

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

Следователно, може да се обобщи: качествено управление на човешките ресурси включва постигането на правилно и рационално използване на обществените средства, в условията на криза, като се акцентира предимно върху:

- Обвързване на програмното бюджетиране с необходимите човешки ресурси за изпълнение на приоритетните правителствени програми;

- Обвързване на политиката по заплащането с резултатите от дейността на администрацията.

В този смисъл, необходима е смяна на административния модел, а не просто поредно усъвършенстване (модернизирание).

Изведените до тук изводи предполагат и предложения, а именно:

1. Необходимост от премахване на дублираността на функциите, изпълнявани от самите ръководни длъжности в администрацията.

2. Необходимост от редуциране общия брой на административния състав, но на базата на извършен функционално-структурен анализ.

3. Необходимост от промяна в структурата – формиране на нова длъжност „Публичен мениджър”, с оглед възможността за осъществяване на пазарни дейности в условията на завишена конкурентоспособна административна среда.

В този смисъл една от разумните възможности е да се конкретизира анализът на ниво базови алтернативи за управление, основани на тази концепция, за да се потърси най-подходящото от всяка от тях за формулиране на подходите и начините за институционална трансформация на управлението в общинската администрация. Следователно, не става дума за механичното въвеждане на стандартни образци, а за избор на нов тип управленски подходи и инструменти, съобразени с манталитета, нивото на компетентност, управленските традиции и култура и пр. на органите на териториалната власт и администрация. Новото публично управление налага цялостната промяна както в организацията на публичните институции, така и в утвърдения модел на тяхното управление.

Синтезираната информация от изследването дава основание да се изведе базова алтернатива за трансформация на общинското

административно управление, а именно „Гъвкаво управление“. Замисълът на тази концепция е в дейността на публичните организации да се въведат конкуренция и пазарна дисциплина, които да стимулират по-ефективното използване на публичните ресурси и да донесат повече ползи на обществото.

Тук въпросът е как прилагането на модел на „пазарно управление“, като стандарт за ефикасно социално разпределение на публични блага (осъществени административни разходи и осъществени публични услуги), влияе върху ролята на общинската бюрокрация, което практически означава балансово съчетание на социални с пазарни методи за администриране. Алтернативата „Гъвкаво управление“ – предполага по-малко на брой йерархични нива на управление, посредством прилагане на програмно управление (бюджетиране по програми, а не бюджетиране по министерства и общини), както и посредством адекватно и ефективно прилагане на системи за управление на качеството.

Общите цели за реорганизация на публичното управление в общинската администрацията се претворяват в промяна на културата и възгледите за институционална трансформация. От прилагането на радикалните промени, обосновани от новото публично управление и публичното предприемачество, следва да се очаква обрат относно ролята на държавата и „разтоварването“ ѝ от ненужни функции ¹¹.

С оглед усъвършенстване на административното общинско управление се предлага като основен базов инструмент – административният реинженеринг, който допуска две специфични особености: преориентиране дейността на администрацията и

¹¹ Вж. по-подробно: Николаева, В. , Аутсорсинг – за и против приложението му като фирмена стратегия. Известия на Съюза на учените – Варна, Серия „Хуманитарни науки“, кн.1/ 2008, с. 38-40, ISSN 1310-6376

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 тежестта на служителите;
- Внедряване на принципа „добра кариера – добър живот – административен капацитет“;
- Подобряване на системата за управление на човешките ресурси.

Специфичните особености на предложения инструмент налагат на свой ред самостоятелното идентифициране на набор от подинструменти, а именно:

- намаляване броя на йерархичните нива, посредством комбиниране на операции и/или опростяване (интегриране) на операции;
- функциониране на мултидисциплинарни екипи – проектен екип с определен отговорник;
- позициониране на административни процеси по изпълнители и подизпълнители, както и по място на осъществяване;
- намаляване съгласованията, проверките и контрола между различните звена;
- съчетаване на децентрализирани и централизирани административни процеси.

Изводът, който се налага в обсега на предлаганите приоритети е: необходимо е да се премине към програмно управление, което включва: вземане на определено решение от държавния орган на изпълнителната власт, след което - валидиране, планиране, организиране, персонализиране,

координиране и контрол, на ниво секторна политика в общинската (районната) администрация. Разбира се, това не е еднократен, а продължителен процес.

Програмното управление е инструмент за политическо управление, при което срещу всяка политика ще стои отговор на проблем (гражданска потребност). Посоченият извод за смяна на модела на държавно управление се аргументира в по-голяма степен и с оглед съществуващата световна Пандемична криза. В условията на риск е нужно програмно управление.

В тази ситуация предизвикателствата на вътрешната среда към държавните служители се свързват предимно с липсата на адекватен административен капацитет. Като основна насока може да се определи необходимостта от коренна промяна на системата за управление на човешките ресурси в администрацията, а не подобряване (усъвършенстване). Осигуряването на качество на административното обслужване (вместо подобряване и/или усъвършенстване) включва оптимизирането на щатната численост, т.е. промени в структурата на администрацията, обезпечавачи функционално-организационното изпълнение на задачите, които са свързани с повишаване на административния и програмен капацитет и от там – ефикасността и ефективността на системата за управление на човешките ресурси.

Общинската администрация в качеството си на работодател, макар и в условията на Пандемична криза, следва да осъществява гъвкава политика в областта на управлението на човешките ресурси. За да се реализира изпълнението на стратегическите цели на общинската администрация е необходимо значително да бъдат укрепени звената за човешки ресурси във всяка администрация, което изисква да се разработва и реализира конкретна политика за човешките ресурси в администрацията.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Николаева, В., Аутсорсинг – за и против приложението му като фирмена стратегия. Известия на Съюза на учените – Варна, Серия „Хуманитарни науки”, кн.1/ 2008
2. Николаева, В. Показатели и критерии оценки эффективности малых и средних предприятий. // Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика. Ч. 1 (лиценз ЛР №020593), С. Петербург, Русия, 2010
3. Николаева, В., Стратегическо управление и лидерско поведение в контекста на Четвъртата индустриална революция. // XVII INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE “MANAGEMENT AND ENGINEERING’ 19”, 2019, с.567-576
4. DCU Business School in collaboration with the Department of Public Expenditure and Reform, Shaping the Future of Work in the Civil Service in Ireland: Enriching Involvement, Innovation, Performance, and Citizen Impact: Shaping the Future of Work in the Civil Service in Ireland <https://assets.gov.ie>
5. Dimitrios Karolidis, From PSM to Helping Behavior in the Contemporary Greek Public Sector: The Roles of Organizational Identification and Job Satisfaction, Public Performance & Management Review, Volume 42, 2019 - Issue 6
Пол, Д., Эффективность государственного управления, М., 1998
6. Olena Uvarova, Decentralisation and Local Self-government in Eastern Partnership countries EaP CSF COVID-19 POLICY PAPER (<https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2021-04/Decentralisation-and-Local-Self-government-in-Eastern-Partnership-Countries.pdf>)

7. P. Edward French, Doug Goodman, n Assessment of the Current and Future State of Human Resource Management at the Local Government Level, March 2012 *Review of Public Personnel Administration* 32(1), p. 87-99