

## ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ОРГАНИЗАЦИИТЕ ОТ ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Павлина Ямукова

### Въведение

Въпреки липсата на директни правомощия Европейският съюз оказва силно влияние върху административните практики в страните членки, налагайки редица изисквания, като:

- увеличаване на „коефициента на полезно действие” на администрацията чрез повишаване на степента на съответствие между правомощията на органите на държавна власт и осигуряващите ги (подпомагащите ги) дейности на администрацията;
- осигуряване на икономичност на административната система, което означава минимизиране на разходите за функциониране и поддържане на административната система при качествено изпълнение на задачите.

Промените в развитието на публичните организации са насочени към повишаване на степента на ефективност на тяхната дейност. Разграничаването, което може да се направи между *адекватност* (степен на постигане на резултатите като абсолютна мярка за изпълнение) и *ефективност* (изпълнение на работите с помощта на определени ресурси), има изключително значение. Тези показатели отчитат обема на извършваните услуги, но не характеризират тяхното качество и не установяват доколко конкретно извършената работа съответства на предварително поставените цели. Затова е наложително да се използва понятието „резултат”, което показва ефекта от вложения труд при изпълнение на дейностите.

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 на ефективността на управлението. *Следователно ефективността на дейността на организациите в публичния сектор характеризира интегрално икономичността и полезността от направените бюджетни разходи, намиращи изражение преди всичко в текущата и бъдещата икономическа и социална полза за обществото и неговите индивиди.* 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.

The changes in the development of public organizations are aiming at enhancing the efficiency of their activities. There are various problems in establishing the effectiveness of human resource management in public organizations which are difficult to predict. From this perspective, the main goal we set in this report is to justify the need to implement an approach, whose usefulness is the possibility to formulate the objectives of the public organization as a criterion for effectiveness.

Условията и влиянието на световната икономическа криза изискват да се проявява разбиране и стремеж към оптимално изразходване на средства, което на езика на бюджетните финанси преведено означава не само създаване на по-добра среда, но и възможност за по-добри инвестиции в развитието на най-важния фактор за успехите на всяка организация. *Съществуват различни проблеми при установяването на ефективността на управлението на човешките ресурси в публичните структури и звена, които са трудно предвидими.*

**Тезата, която се обосновава,** е: Съществен инструмент при осъществяването на необходимите в организацията културни промени се явява *прилагането на нов подход към постигане ефективност на организациите от публичния сектор, а именно – управлението чрез цели.*

**Обект на изследване са ефикасността и ефективността на използването на труда** в дейността на публичните административни структури и звена.

**Конкретен предмет на изследване** се явява предлагането на програма за ефективност на управлението на човешките ресурси.

**Управлението чрез цели** е подход, който се базира на умението глобалната цел на публичната организация да бъде композирана на подцели, конкретно адресирани към отговорни изпълнители. По този начин преките ръководители ще знаят във всеки момент какво се очаква от тях и ще имат достатъчно свобода в избора на средствата за постигането им.

Приобщаването към целите неминуемо води до повишаване всеотдайността в работата. Участието на сътрудниците в целеполагането и обсъждането на пътищата за постигане на целите води до по-добро възприемане на решенията надолу по йерархията, повишава чувството за индивидуална потребност.

*От тази гледна точка основната цел, която е поставена в настоящата статия* се свежда до обосноваване необходимостта от прилагането на подход, чиято полезност се изразява във възможността да се формулират целите на публичната организация като критерий за ефективност.

### За необходимостта от изследване ефикасността и ефикасността на използването на труда в публичните организации

В условията на финансово-икономическа криза усилията на българските общини са насочени в посока на най-ефективно разходване на публичните средства, приоритизиране на провежданите политики, изготвяне на мерки за повишаване на събираемостта на собствените им приходи с цел възстановяване и поддържане на финансовата стабилност.

Една от целите на финансовата децентрализация е възможността за акумулиране на свободен ресурс, който да позволява дългосрочно планиране на инвестиционни разходи и тяхното финансиране със средства извън текущите бюджетни приходи. В тази връзка зам.-министър председателят и министър на финансите С. Дянков препоръчва в края на ноември 2011 г. на общините да предложат програми с конкретни мерки за подобряване на финансовите им състояния. *Естествено това налага изследване на ефикасността и ефективността на използването на труда в тях.*

Обикновено публичните административни организации, в т.ч. и най-вече териториалните, не получават **конкретни цели** в средносрочна и особено в дългосрочна перспектива. Но дори и когато получават някакви цели, те или са формулирани неясно, или са протворечиви, или са неизпълними. Това произтича от формалното отношение на принципала към тези организации и от липсата на интереси за тяхното по-нататъшно развитие. Към това трябва да се добави и честото поставяне на икономически и социални цели, които са недостижими при дадените икономически условия.

Освен това публичните административни организации обикновено имат бюрократична структура, която не е пряко заинтересована от своевременното реагиране на пазарните импулси. Заедно с това те обикновено са принудени да изпълняват разпореденията на бюрократични държавни и общински структури, нещо което прави

управлението на човешките ресурси трояко и неефективно, с всички произтичащи от това последици за неговата ефективност.

Не на последно място ръководителите на подобни организации, поради своята позиция в системата за управление, обикновено не са мотивирани за изграждането на ефективна система за управление на човешките ресурси, а и не съществуват обективни предпоставки за това. Това поражда безразличие и незаинтересованост на работниците и служителите, премахва конкуренцията между тях и отделните групи, спъва процеса на интегрирането им с организацията и т.н.

Всичко гореизброено дава основание да се счита, че изграждането на действена и ефективна система за управление на човешките ресурси в държавните и общинските организации е очакване със сравнително малка вероятност за реализиране. Това е една от важните причини за сравнително ниската ефективност и по-слаба конкурентна способност на публичния сектор в световен мащаб<sup>1</sup>.

Засилването на ролята на държавата (не само в икономиката) се налага в много отношения. В тази връзка актуалност придобива задачата за повишаване ефективността на дейността на публичните организации и структурни звена, предлагащи услуги на населението. Промените в тяхното развитие са насочени към повишаване степента на ефективност на тяхната дейност. 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 човешките ресурси<sup>2</sup> (в т.ч. и тези в разработката) достигат до формиране на разбирането, че утвърждаването и развитието на организациите от публичния сектор е изключително актуален въпрос – решаващ фактор на ефективното им функциониране.

Анализът на *факторите, влияещи върху развитието на системата за управление на човешките ресурси в районната администрация*, дава основание най-общо те да се обособяват в две основни групи:

- 1) Обективни:
  - несъвършенство на нормативната база;
  - ограничени публични ресурси;
  - различия в представите и възможностите за

<sup>1</sup> Попова, Д. Система за мотивация: възможности за мотивиране в условия на криза. Сборник доклади от кръгла маса “Управленски аспекти на кризата и тяхното отражение в процеса на преподаване”. Наука и икономика, ИУ – Варна, 2009, с.179–186.

<sup>2</sup> Попова, Д. Мотивационни стратегии за развитие на човешките ресурси. Сборник с доклади от кръгла маса “Съвременни модели за управление на бизнес процесите в предприятието”. Унив. изд. на ВСУ, Варна, 2010, с. 97–104.

вида, мястото и начина за предоставяне на административни услуги в Интернет среда и т.н.

2) Субективни:

- Неефикасно и неефективно функционираща административна система;
- дублирания и припокриване на правомощията и функциите на различни административни структури и/или административни длъжности;
- ниска мотивация на административните служители.

Приемайки вече установените факти, тенденции и цели на развитие на публичната администрация в бъдеще като даденост, настоящият анализ-диагноза следва да се допълни със следните нови продукти:

- основни подходи и приоритети за промяна в модела на управление на човешките ресурси;
- основни области на подобряване;
- предложения за модернизация на организационното развитие на районната администрация;
- предложения за промяна в системата за управление на човешките ресурси в районната администрация.

*В обсега на доказването на необходимостта от промяна в модела на управление на човешките ресурси в публичната администрация е необходимо да се акцентира най-вече върху промени в процесите на целеполагане и оттам – върху ефикасността и ефективността на системата за управление на човешките ресурси. Увеличаването на „коэффициента на полезно действие“ на администрацията, като процес, се постига именно чрез провеждане на адекватно управление чрез цели.*

### Модел за осъществяване на адекватно управление на човешките ресурси чрез цели

Една от първите задачи на всяка организация е да следи за развитието на човешкия си ресурс – чрез правилно поставена и провеждана кадрова политика. Ето защо създаването на *Стратегия за развитие на човешките ресурси (нова)* е начална стъпка, която следва да се приеме като системно усилие за изграждане на съвременна администрация<sup>3</sup>. Посоченият вече извод за смяна на модела на управление на човешките ресурси в публичната администрация се аргументира в по-голяма степен и с оглед съществуването на световна икономическа криза понастоящем. В този смисъл всички предлагани по-долу подходи представляват реформи за нов публичен мениджмънт, при които е налице балансирана връзка потребност – функционална стратегия – програма – бюджет:

<sup>3</sup> Попова, Д. Модел на мотивация на човешките ресурси в условия на организационна промяна. Научен алманах на ВСУ “Ч. Храбър”, Серия “Общество и личност”, книжка 13, Варна, 2006, с. 99–106.

1. Съответствие между изискванията на държавната служба и качествата на ангажираните човешки ресурси. За да се постигне това съответствие, е необходимо предварително да се определят изискванията за заемането на длъжността – т.е. да се определят *целите за постигане на полезност на ангажираните човешки ресурси*.

2. Баланс на наетия персонал с обема на работата. Този принцип се поражда от необходимостта да се постигне съответствие между формалните елементи на структурата и наетия персонал и заедно с това да се съгласуват процесите и интензивността на труда.

3. Възможностите за повишаване на квалификацията и усъвършенстването на човешките ресурси са свързани с необходимостта от обективна преценка на индивидуалните способности на всеки отделен човек. Съобразяването с този принцип на кадровата политика осигурява предпоставки при планирането на дейността да се разчита на висок интелектуален потенциал и да се осигури развитието на администрацията *чрез планирането и изпълнението на по-високи цели и задачи*.

*Техниките за планиране и прогнозиране на необходимите човешки ресурси, с цел постигане на формулираните цели, са разнообразни и използването им се определя от самите цели на администрацията и капацитета за прилагане. Изпълнението на задачата за определяне на необходимия за следващите години персонал, както и програмите за нейното прилагане, предполага осъществяването на следните етапи:*

- Декомпозиране на организационните цели на подцели, които се възлагат като задачи за изпълнение на всяко отделно структурно звено – изпълнявани функции и услуги.
- Преценка на оптимална заетост от служители във всяко отделно структурно звено – според изчисления коефициент функции и услуги.
- Повишаване на ефективността и ефикасността на системите за набиране и подбор, назначаване и освобождаване на служители чрез планиране на човешките ресурси и на приемствеността в администрацията, както и прилагане принципа на съответствие на начините за провеждане на курсите на изискуемите знания и умения за съответната длъжност.
- Преценка на оптимална организационна структура с оглед на равнища на йерархични нива и ръководни длъжности.
- Провеждане на ефективна политика за повишаване на професионалната квалификация, в съответствие с целите на програмните документи на районната администрация, чрез усъвършенстване на системата за развитие на професионалните умения и квалификацията на служителите в администрацията.

Решенията в статията, свързани с предизвикателствата и възможностите, както и препоръките за *цялостна промяна на модела за управление на човешките ресурси в районната администрация*, се базират на две ясно обособени части:

1) Обща рамка, която дава основните тенденции и стратегическите параметри на развитие (области на промяна);

2) Конкретни предписания относно основните фактори и възможности за подобряване на системата за управление на човешките ресурси и в съответствие с общата рамка.

Конкретният модел за формулиране на целите в публичната администрация, представен в доклада, има следната структура:

1) **Основни (обща) цели**, определящи очаквания дългосрочен ефект от политиката, се предлага да се формулират по следния начин:

- качествено управление на човешките ресурси за ефективно използване на обществените средства;
- развитие на професионална държавна служба;
- подобряване на капацитета на звената за управление на човешките ресурси и превръщането им в стратегически партньор в управлението;

- прилагане на съвременни концепции за подобряване на качеството при управлението на човешките ресурси.

2) **Специфични цели** на политиката за управлението на човешките ресурси – определят приоритетите на действията за изпълнение на общите цели на политиката, като следва да преследват в икономически аспект възможността:

- В професионален план:

- да се осигури най-подходящата работна сила на най-приемливите за районната администрация цени;

- да се създаде такава мотивационна среда, която ще направи възможно държавните служители да се ангажират с избраната политика за управление на човешките ресурси и пълноценно да реализират своите възможности в трудовия процес.

- В социален аспект:

- да се осигури обичайният жизнен стандарт на служителите в районната администрация;

- да се осигурят възможности за професионално-квалификационно развитие на работниците и служителите и за израстването им в кариерата;

- да се създадат приемливи за служителите безопасни и здравословни условия на труд.

Специфичните функции на управление обхващат и изразяват съдържанието на цялостната дейност по управлението на човешките ресурси. Конкретният им състав следва да се представи със следната хронология:

- анализ и проектиране на труда;

- прогнозиране на потребностите от човешки ресурси;

- планиране на необходимия персонал;

- периодично оценяване (атестиране) на персонала;

- мотивиране на персонала;

- стимулиране на персонала.

3) **Оперативни цели** – конкретизират специфичните цели и осигуряват пряка връзка с действията (мерките) за изпълнение, а именно да се привлекат и да се подберат такива служители, които ще направят възможно организацията да постигне своите цели посредством подбор на персонала, ориентация на персонала, обучение на персонала, цялостно административно обслужване на персонала и освобождаване на персонала.

Управлението на човешките ресурси в публичната администрация, *като стратегически подход за приобщаването им към целите на организацията*, има твърде широк обхват. В този смисъл формулирането на оперативните цели на свой ред е предпоставка за преминаване към планиране на необходимите ресурси за тяхното постигане. Очевидно е, че ориентираното към резултати *управление на човешките ресурси* е взаимосвързан процес, включващ най-общо поредица от *организационни методи*:

- **Интегриране на отделните политики и планове за управление на човешките ресурси**, както и на общата политика за управлението на хората със стратегията и плана на организацията.

- Анализ и проектиране на дължностите и работните места с цел *постигане на планираните резултати от административната дейност* и същевременно максимална удовлетвореност на служителите.

- Постигането на *ангажираност на служителите с целите на организацията*, както и на възможности за увеличаване на тяхната инициативност с цел максимално използване на техния потенциал.

- Управление на трудовите потоци (текучеството) с цел задържане на необходимите за организацията служители.

Моделът за управление на човешките ресурси в публичната администрация, предложен в статията, представлява модел за оперативно управление на човешките ресурси, който се основава на необходимостта от *формулиране (актуализиране) на целите на административните структури* и резултатите, които трябва да бъдат постигнати в дългосрочен, средносрочен и краткосрочен план. В този смисъл формирането и поддържането на организационна култура, адекватна на мисията и целите на административната структура, предполага разработването на програми за утвърждаване в организацията на определени ценности, следващи динамиката на поведението ѝ.

**Заклучение**

Публичната администрация изпитва потребност не само да развива административните си възможности (капацитет), но и да моделира политиката на икономическото си развитие в съответствие с предоставените ѝ правомощия и териториалните ѝ ресурсни възможности. В статията е представено възможно виждане относно едно от основните направления, в които следва да се промени управлението на човешките ресурси в публичната администрация – осъществяване на управление чрез цели като първа стъпка за управление на човешките ресурси. В този смисъл се доказва становището, че качествено управление на човешките ресурси чрез адекватни цели на развитие включва постигането на правилно и рационално използване на обществените средства в условията на криза.

От друга страна, осигуряването на качествено управление на човешките ресурси чрез ясно зададени първоначално цели, обезпечаващи функционално-организационното изпълнение на задачите, допринася за повишаване на административния и програмния капацитет и оттам – за цялостно повишаване ефикасността и ефективността на системата за управление на човешките ресурси.

Моделът за ориентирано към резултати управление на изпълнението чрез предварително дефинирани цели осигурява възможност за увеличаване ефективността при разработването и прилагането на политиките така, че те да постигат значими и видими за обществото резултати при прозрачен механизъм за определяне на приоритетите и разпределяне на обществените ресурси, като същевременно осигурява професионалното развитие на служителите в публичната администрация. Следователно конкретният модел за формулиране на целите в публичната администрация, представен в разработката, описва крайния ефект от провеждането на съответната политика за управление на човешките ресурси в публичната администрация.

**Литература**

1. **Арабаджийски, Н.** Публично управление. София, Класика и стил, 2006.
2. **Baldwin, J., N.** Public versus Private Employees: Debunking Stereotypes. Review of Public Personnel Administration, Vol. 11, No. 1–2, 1990–1991.
3. **Dekmke, Ch.** European Civil Services between Tradition and Reform. EIPA, Netherland, 2001.
4. **Попова, Д.** Система за мотивация: възможности за мотивиране в условия на криза. Сборник доклади от кръгла маса “Управленски аспекти на кризата и тяхното отражение в процеса на преподаване”, Наука и икономика, ИУ – Варна, 2009.
5. **Попова, Д.** Мотивационни стратегии за развитие на човешките ресурси, Сборник с доклади от кръгла маса “Съвременни модели за управление на бизнес процесите в предприятието”, Унив. изд. на ВСУ, Варна, 2010.
6. **Попова, Д.** Модел на мотивация на човешките ресурси в условия на организационна промяна. Научен алманах на ВСУ “Ч. Храбър”, Серия “Общество и личност”, книжка 13, Варна, 2006.
7. **Parashkevova, A.** Human Resources Management in the EU, the USA and in Japan – „Управление и устойчиво развитие. Общество, човек, природа”, год. 9, vol. 16, № 1, ISSN 1311-4506, 2007.
8. <http://ar2.government.bg/ras/>
9. <http://alternativi.unwe.acad.bg>

**Адрес за контакти**

Ас. Павлина Ямукова  
ВСУ „Черноризец Храбър”  
Варна 9007, к.к. „Чайка”  
e-mail: [p\\_yamukova@abv.bg](mailto:p_yamukova@abv.bg)  
тел.: + 359 52 359 595  
GSM: + 359 885 434 310