

ПРАКТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ НА ИЗСЛЕДВАНИЯТА В ОБЛАСТТА НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Доц. д-р Валентин Василев, гл.ас. д-р Гергана Кресналийска, гл.ас. д-р Олга Чорбаджийска, ЮЗУ „Неофит Рилски“

PRACTICAL DIMENSIONS OF RESEARCH IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

Associate Prof. Valentin Vassilev, Chief Assistant Prof. Gergana Kresnaliyska, PhD, Chief Assistant Prof. Olga Chorbadjiyska, PhD

Abstract: *The article focuses on finding the interrelationship between scientific research and achievement and their application and adaptability in the public-sector organizations. Focus is placed on the practical dimensions of research in the field of public administration and examples and practices with broad applicability in public sector organizations are presented. The leading focus of the text is the thesis that the successful relationship between scientific research and its practical approbation is a universal solution in search of sustainable development in the public management in all its dimensions.*

Keywords: *public management, change management, new management techniques, motivation, sustainable development*

Въведение

Разширяването на активната роля на България в Европейския съюз постепенно постави началото на промени в очакванията за ефективност и ефикасност на работата на публичната администрация, вследствие на което организациите от публичната сфера се изправиха пред коренно различни предизвикателства.

Спецификата на тези предизвикателства доведе до остра нужда от доближаването на теоретичните постижения на науката до практическото управление. В тази връзка се осъществиха многобройни изследвания, проучвания и анализи и се изведоха и предложиха на практиците нови управленски инструменти, а популярните и утвърдени такива получиха своите обогатени варианти за приложение.

От друга страна, с нарастване на информационния поток, с повишаване на изискванията към организацията на административната дейност и за достигане на добра производителност в работата е необходимо методично и целенасочено да се работи за внедряване на новите технологични решения и усъвършенстване на информационната среда. В началото на новия век „публичната администрация не стана напълно съсредоточена върху клиентите, защото не се направи достатъчно усилие за предизвикване на промяна вътре в управлението, така че служителите да споделят информация, да работят като екип и да станат хора на знанието... Преоткриването на управлението се нуждае неотложно от нещо, което дава нови възможности. Нещо което поощрява работата в екип и споделянето на информация. Нещо, което е от полза за бизнеса. Нещо, което е свързано с ежедневието на гражданите и кореспондира с техните лични нужди и материално положение. Нещо като Интернет”¹.

¹ Холмс, Д., Стратегии за електронно правителство, Класика и стил, С., 2002, с. 1-5

Нови измерения на ролята на Управлението на човешките ресурси и Публичния мениджмънт

С приетата Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. се изведоха някои нови постулати в развитието на публичната администрация, които послужиха за отправна точка за редица организации от публичната сфера в стремежа им да подобрят качеството и ефективността на предоставяните от тях услуги.

Бързината на новите предизвикателства в публичната администрация потвърди думите на Рикардо Семлер: „Изведнъж осъзнах, че времето трябва да се мери с години и десетилетия, а не с минути и часове. Невъзможно е да се разбере животът и неговата огромност и сложност, ако непрекъснато се взираме в брояча на минутите”².

С други думи публичният мениджмънт, особено в ситуация на криза, е барометър за адекватна и стратегически насочена управленска практика. В тази връзка приемаме тезата, че публичната администрация обхваща голям брой проблеми, свързани с живота на гражданите и техните отношения с държавните и местните институции, структурата и функциите на административните органи, основните задачи на държавното и местното управление, административните права и задължения на гражданите и начините за тяхното осъществяване³.

На следващо място важността на електронното управление наложи ново темпо в развитието на публичната администрация, грубо казано, премина се на следваща скорост. „Чрез електронното управление се постига повишаване на ефективността на общинската администрация, оптимизиране на разходите, подобряване на прозрачността в работата на администрацията и достъпността до услугите”⁴.

Както отбелязва Даниел Пинк, „Понякога забравяме, че мениджмънът не е природно явление. Той не е като дървото или реката. Той е като телевизията или велосипеда. Нещо, което хората са измислили макар че някои организации са смазали малко механизмите си за управление, а още по-голям брой са внесли някакви промени на думи, в самата си сърцевина мениджмънът не се е променил много за сто години. Водещата му етика си остава контролът, главните му средства си остават външните мотиватори”⁵.

Както отбелязва Е. Рибарска, управлението на човешките ресурси следва да бъде заменено с управление на хората, на човешкия капитал⁶. Тези изводи налагат фокусиране и специално внимание върху управлението на човешките ресурси в публичната сфера и по-специално върху методите за неговото реализиране. Те трябва да отговарят на тенденциите на динамично развиващия се свят и да бъдат в крак с иновациите в него. И именно на това специфично „поле на предизвикателствата“ ролята на изследователската дейност е огромна, защото, както аргументирано защитават тезата водещи европейски експерти, в публичната администрация се наложи интензивно специалистите по управление на човешките ресурси да разработват „системи за запознаване с нуждите и недоволствата на техните служители (социален барометър, анкети за удовлетворение, групи за изразяване на мнение)“.

² Семлер, Р. Маверик, Историята на успеха на най-необикновеното работно място в света, Жанет 45, Пловдив, 2011, с. 98

³ Арабаджийски, Н., Организация на публичната администрация в Република България, НБУ, С., 2010, с. 17-18

⁴ Даскалова, Т., Развитие и приложение на системи за повишаване на качеството в местната администрация, В: Сборник „Инструменти за повишаване на качеството на публичните услуги”, УНСС, С., 2014, с.127

⁵ Пинк, Д., Мотивацията, Изток-Запад, С., 2012, с. 94

⁶ Рибарска, Е., В. Василев, Публичен мениджмънт, БОН, Бл., 2009, с. 110-113

Иновативни методи и модели в изследването в публичната администрация и ролята на Университетите

Примери за иновативни методи и модели за изследване на управлението на публичната администрация, доказани от практиката, върху които се насочва вниманието в настоящата разработка, са дистанционно обучение, електронни дискусии и форуми, изготвяне на мотивационни профили на администрациите и други.

От друга страна, могат да се посочат редица добри примери и за съвместната работа на висшите училища и държавните ведомства. Освен традиционното и широко разпространено използване на възможностите за стажове, практики и др., които висшите учебни заведения предлагат на своите студенти в публичните администрации, би могъл да се даде конкретен пример в друга насока. А именно партньорството на висшите училища и държавните институции при изпълнението на публични проекти.

Така с оглед дългогодишния опит в сферата на управление на човешките ресурси в публичния сектор на преподавателите в специалност „Публична администрация“ в Правно-историческия факултет при Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград, и в качеството им на експерти (фасилитатори, лектори) би могло да се изтъкне партньорството им с редица публични институции от голям брой администрации при реализирането на проекти от различни сфери на държавното управление, а именно: управление на човешките ресурси в административните структури в сферата на образованието и здравеопазването, провеждане и прилагане на политики за местно и регионално развитие, стратегическото планиране и управление, приложението на съвременни мотивационни техники и др.

Практическите изследвания, свързани с идентифицирането на ключови управленски практики, насочени към повишаване на ефективността на администрацията, са все още сравнително малко на брой в българското научно пространство.

Правно-историческият факултет е заслужил адмирации за последователната си научна политика, даваща възможност научните изследвания да бъдат със силно практическо приложение в работата на публичната администрация. Широкият научен диапазон на тематичните изследвания за последните години включва теми като: електронно правителство, мотивация на персонала, взаимодействие с гражданското общество, ролята на обществения посредник, мениджмънт на конфликтите и стреса, ролята на организационната култура, равният достъп до държавна служба на лица в неравностойно положение и други⁷.

Посочените теми, защитени успешно като дисертационни трудове, не само са със силна практическа насоченост, а и отделни компоненти и цели техни части са елементи от стратегически документи, приети на държавно равнище, както и са станали части или самостоятелни учебни програми.

Тези наши констатации са в подкрепа на тезата, че съвсем естествен процес е пренасянето на добрите практики на изследователите в работата на административните структури, като по този начин се осигурява една естествена почва за апробиране на добрите научни постижения.

Електронните дискусии, форуми и компоненти на дистанционното обучение

Иновативен метод в управлението на човешките ресурси в публичната администрация са различните форми на дистанционни обучения. Такова е възможното дистанционно обучение, чрез което да се създадат предпоставки за обучение на работното място под ръководството на подгответи тьютори. При него под формата на

⁷ Бельовска, Цв., Менторството в обучението на служителите в публичната администрация, дисертационен труд, Бл., 2017

атрактивно тренинг-обучение (в различни форми) се представят идеите за приложение на определен съвременен управленски елемент при управлението на човешките ресурси и неговото въвеждане в администрацията. То включва много активни методи като решаване на казуси, провеждане на ролеви игри, групово-динамичен психотренинг, ситуациянни тренинги и др. Активното учене чрез съвременни обучителни форми е доказало в практиката в световен мащаб високата си ефективност⁸. Дистанционното обучение представлява атрактивна форма за повишаване на капацитета на обучаваните и непосредственото придобиване на знания и умения. От друга страна, обучаемите се превръщат в подгответи тютори, които могат да използват наученото и да предават на своите колеги усвоените знания. Този подход е сравнително нов за публичната администрация и сложността при него предполага възможност за ефективно съвместно включване както на публичните институции, така и на образователните такива.

В ЮЗУ се реализира успешно проект „Развитие на електронни форми на дистанционно обучение в системата на Югозападен университет „Неофит Рилски“. Резултатите от проектните дейности бяха широко обсъждани с представители на потребителите на кадри, като общо е мнението, че подобни образователни продукти могат да са изключително ценни в практиката на публичните институции.

Липсата на сътрудничество между администрациите, както и някаква обща политика по управление на човешките ресурси налагат създаването на нови техники и източници на информация за използването и реализирането на модерни методи и модели за управление на човешкия капитал в публичната сфера. В съчетание със съвременните информационни и комуникационни технологии възниква идеята за разработването на такъв модел на интернет сайтове, които да отговарят на тези нужди⁹. Такъв сайт би съдържал информация за модерните методи на управление на човешките ресурси, електронна версия на публикации, форум за дискусии и други. Това би осигурило лесен и бърз достъп до информация за нови практики при управление на човешките ресурси, обмяна на опит между колеги от сходни административни структури, място за обмен на информация и съвети и т. н¹⁰. Този сайт би съдействал за подобряване на координираността на общата политика между различните администрации, засилване на сътрудничеството помежду им в областта на човешките ресурси в администрацията. С подобна инициатива се поставят основите за въвеждане и на друг иновативен метод, а именно „обучение на работното място“.

Добър пример от практиката в тази насока е сайтът «Е-дискусия по модерно управление на човешките ресурси в администрацията от сферите на образоването и здравеопазването» (<http://www.hr.bl.govtment.bg/>).

Мотивация и мотивационни изследвания в публичната администрация

В приетата от Правителството на Република България „**Стратегия за развитие на държавната администрация 2014–2020 г.**“ като приоритет и цел се посочва мотивацията на служителите, която е задължителен елемент от ефективното управление на човешките ресурси. Като основни мерки за повишаване на мотивираността на служителите са посочени „извършването на периодичен анализ на мотивацията на работещите в държавната администрация“ и „определнянето на мотивационния климат в организациите“¹¹.

⁸ Робин Стюарт-Котце, К. Дън, Кои са вашите най-добри хора?, Анхира, С., 2011

⁹ Ангелова, Сл., Ефективна комуникация в онлайн бранд общност чрез социалната мрежа Facebook, 2016, <http://rhetoric.bg/>

¹⁰ Интересни идеи в: Стефанова, Д., Стратегически компоненти на PR-планирането, УИ „Н. Рилски“, Бл., 2011, с.123-133

¹¹ Стратегия за развитие на държавната администрация /2014-2020 г./, с. 33-35

Целта на процеса на мотивиране на служителите е да се хармонизират целите на организацията с целите на отделния човек. Затова мотивацията не може да бъде разглеждана като унифициран процес, който протича еднакво при всички сътрудници, а по-скоро ще притежава както общи черти, отнасящи се до всички сътрудници, така и индивидуални такива, ориентирани към специфичните потребности на отделните личности от колективата. Постепенно въпросите, свързани с изучаването на мотивационния климат и определянето на индивидуалните мотиватори на служителите придобиват все по-голямо значение и актуалност в публичната администрация. За съжаление трябва да признаем, че макар и на теория да е осъзната необходимостта от мотивиране на служителите в публичната администрация по един системен начин, то на практика системността в опита на организациите в публичния сектор да извършват това с помощта на един определен инструментариум и методология, липсва. Причините за това са¹²:

- Малко от ръководителите в публичната администрация инвестират време и средства в това да изследват равнището на мотивация на служителите си и проблемните фактори, които обуславят неблагоприятните или недостатъчни резултати от труда.
- По-голяма част от служителите в отделите по управление на човешките ресурси (основно в по-малките общински администрации) също не са обучени и не участват на практика активно в процеса на управление на мотивацията.
- Някои от практиките и методите, използвани от бизнес организациите трудно биха намерили приложение в публичната администрация.

Въпреки че се срещат трудности при адаптирането, обусловени от различията в частния и публичния сектор, смятаме че има някои практики и техники за изследване на мотивацията, които са доказали своята ефективност в бизнес организациите, спокойно могат да се използват и за нуждите на публичната администрация¹³. Такава техника е **разработването на мотивационен профил на служителите**. Мотивационният профил на служителите в организацията означава установяване на практика на равнището на мотивация на хората и преди всичко идентифициране на лимитиращите (проблемните, ограничаващите) фактори и причини, обусловили и обуславящи недостатъчната мотивация на служителите в труда. Резултатите, които съдържа мотивационният профил на служителите позволяват успешно да се целенасочат усилията и действията на управляващите по отношение повишаване равнището на мотивация на служителите, което е в тясна връзка с подобряване на резултатите от трудовата дейност.

В тази връзка преподаватели от специалност „Публична администрация“ направиха поредица от мотивационни изследвания в Садово, Своге, Враца и Бобов дол. Целта беше да се натрупа опит и рутина в прилагането на този подход. Резултатите, които ще бъдат представени в отделна самостоятелна публикация, са повече от обнадеждаващи, като Община Враца представи изследването като добра практика в Института по публична администрация в конкурса за 2017 година. Тези резултати са оценка за актуалността на изследователските усилия на преподавателите и същевременно заздравяват институционалните връзки в дългосрочен план, осигурявайки платформа за изследвания на студенти, докторанти и преподаватели.

Заключение

В световен мащаб се наблюдава криза на доверието в публичния сектор.

¹² Виж: В. Василев, Г. Кресналийска, О. Чорбаджийска, Ефективен публичен мениджмънт, ЮЗУ Н.Рилски, Бл., 2011; Василев, В., О. Чорбаджийска, Цв. Бельовска, Мениджмънт и управленски технологии, учебно помагало, Пропелер, С., 2017

¹³ Василев, В., Ив. Ефремовски, Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики, Пропелер, С., 2017, с. 241-252

Накъде отива публичното управление? Кои са областите, в които може да бъде развито то? Кои са новите нюанси в публичния мениджмънт?

Институт Уърлдуоч в доклада си за състоянието на планетата за 2016 година, озаглавен „Може ли един град да бъде устойчив“, насочват вниманието на учени и практици към някои позабравени в последните десетилетие предизвикателства¹⁴. Обособява се мнението, защитено с десетки добри практики от целия свят, че понастоящем предизвикателството е свързано с търсене на отговор на въпроса „Може ли един град да бъде устойчив?“ Тази теза е подкрепена от повече от четиридесет учени от целия свят и извеждането на добри практики от градове като Шанхай - Китай, Фрайбург - Германия, Мелбърн - Австралия, Ванкувър - Канада, Пуна - Индия и други.

Единодушно е мнението, че публичният сектор по-скоро създава, отколкото решава обществените проблеми и че правителствените програми и политика по-скоро понижават, а не повишават жизненото равнище.

Какво е положението в днешните общини? Ролята на общините и на местната политика претърпя значителни промени. Глобализацията все повече засилва пряката конкуренция между общините. Същевременно отговорностите на местните власти се увеличават. Общината стои между гражданите, от една страна, и развитието на глобалните процеси, от друга. Общинските власти не само играят ключова роля при осигуряването на услуги за населението в градовете и селата, но трябва и да формират политика, която да осигури по-нататъшното развитие на хората, фирмите и гражданското общество. Ето защо местните власти следва да водят пряк диалог с гражданите, които са своеобразни клиенти и партньори на общината.

Новоутвърдилото се единно обществено мнение гласи, че публичният сектор не е способен да провежда адекватна на очакванията политика. Според тази гледна точка призиците за провал са навсякъде – престъпност, наркомании, тероризъм, хора без покрив, високи данъци, упадък на държавните училища и болници, корупция сред висшите държавни служители и др.

Общото раздразнение от функционирането на публичния сектор предизвика необходимостта от реформи в публичната администрация и преди всичко от ефективен публичен мениджмънт.

Изтъкнати авторитети обявяват, че „се осъществява „революция“ в управленското мислене, революция, която прави възможни новите постижения в качеството и продуктивността както в държавния, така и в частния сектор“. Вместо да търсят унифициране и контрол, ръководителите вече говорят за адаптивност, творчество и споделена власт (партиципативен мениджмънт). И резултатите в страните с развита демокрация са впечатляващи. В подкрепа на тази теза ще припомним думите „няма нищо по-възбуджащо от новото и непознатото и че липсата на гъвкавост, напротив е ръждата по дъното на сандъчето с инструменти на ръководителя“¹⁵.

В един малко по-широк контекст ролята на практическите измерения на изследванията на водещите учени в различни области ще са от ключово значение за публичния сектор и от здравината на тази връзка ще се развиват или не мащабни публични политики, които ще преобразяват градове и държави.

Библиография

1. Рибарска, Е., В. Василев, Публичен мениджмънт, БОН, Бл., 2009

¹⁴ Институт Уърлдуоч, Може ли един град да бъде устойчив? Състояние на планетата 2016, Книжен тигър, С., 2016, с.212-233

¹⁵ Демке, Кр., Държавният служител - начин на действие, НБУ, С., 2006, с.15

2. Е-дискусия по модерно управление на човешките ресурси в администрацията от сферите на образованието и здравеопазването, <http://www.hr.bl.govtment.bg/>

3. Наръчник „Менторство, коучинг, мотивационни техники – една добра практика в администрацията на образованието и здравеопазването, В. Василев и колектив, Областна администрация Благоевград, 2012

4. Василев, В., Г. Кресналийска, О. Чорбаджийска, Ефективен публичен мениджмънт, УИ „Неофит Рилски“, Бл., 2011

5. Публичен стратегически мениджмънт, Министерски съвет на Република България, туининг проект „Укрепване на капацитета на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения“, С., 2009

6. Робин Стюърт-Котце, К. Дън, Кои са вашите най-добри хора?, Анхира, С., 2011

7. Институт Уърлдуоч, Може ли един град да бъде устойчив? Състояние на планетата 2016, Книжен тигър, С., 2016

8. Василев, В., Ив. Ефремовски, Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики, Пропелер, С., 2017

9. Василев, В., О. Чорбаджийска, Цв. Бельовска, Мениджмънт и управленски технологии, учебно помагало, Пропелер, С., 2017

10. Демке, Кр., Държавният служител - начин на действие, НБУ, С., 2006

11. Бельовска, Цв., Менторството в обучението на служителите в публичната администрация, дисертационен труд, Бл., 2017

12. Семлер, Р. Маверик, Историята на успеха на най-необикновеното работно място в света, Жанет 45, С., 2011

13. Холмс, Д., Стратегии за електронно правителство, Класика и стил, С., 2002

14. Ангелова, Сл., Ефективна комуникация в онлайн бранд общност чрез социалната мрежа Facebook, 2016, <http://rhetoric.bg/>

15. Стефанова, Д., Стратегически компоненти на PR-планирането, УИ „Н. Рилски“, Бл., 2011