
ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ УПРАВЛЕНИЕТО НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ (ПО ПРИМЕРА НА ДИРЕКЦИЯ „ИНСПЕКЦИЯ ПО ТРУДА - ВЕЛИКО ТЪРНОВО“)

Венета Христова, Деница Андреева
Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“

Резюме: Публичната администрация в България осъществява своите задължения в условията на високи изисквания от страна на потребителите, обществено недоволство и недостатъчно ресурси. Пред нея стои нелеката задача да подобри предоставяните услуги, да осигури по-ефективното използване на ресурсите и да гарантира подобряване ефективността от своята работа в условията на ограничени средства и висок обществен натиск. В разработката се осъществява анализ на резултатите от дейността на инспекцията по труда за 2017 г., на чиято основа са изведени препоръки за необходимостта от промяна в компетенциите на човешките ресурси в структурите на ИА „ГИТ“ посредством използване на компетентностен подход.

Ключови думи: управление, човешки ресурси, публични организации, компетенции, инспекция по труда

OPPORTUNITIES TO IMPROVE THE PERSONAL MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION (ON THE EXAMPLE OF THE "LABOR INSPECTORATE" DIRECTORATE -VELIKO TARNOVO)

Veneta Hristova, Denitsa Andreeva

"St. Cyril and St. Methodius" University of Veliko Tarnovo

Abstract: *The public administration in Bulgaria performs its duties under conditions of high requirements on consumers, public discontent and insufficient resources. It faces the difficult task of improving the services provided, ensuring a more efficient resources usage and ensuring the efficiency of its work in limited means and high public pressure. The paper analyzes the results of the Labor Inspectorate's work for 2017, on the basis of which are made some recommendations on the need to change the competences of the human resources in this public structure through the usage of competent approach.*

Key words: *management, human resources, public organizations, competencies, labor inspection*

В условията на динамична и непрекъснато променяща се обществена среда днес много повече от преди държавните структури се нуждаят от квалифициран административен персонал, който да подхожда с професионализъм и съвременни похвати към изпълнение на задълженията си. По този начин той става гарант за своевременното и качествено разрешаване на възникналите проблеми, среща изискванията на потребителите на административни услуги и подобрява качеството на живот в обществото. За достигане на тези цели в публичната администрация следва да бъдат привлечени и задържани мотивирани професионалисти, които да бъдат управлявани така, че да подхождат с ангажираност към задълженията си и да бъдат адекватни на променящите се изисквания на средата.

Целта на настоящата разработка е да се обоснове необходимостта от подобряване на управлението на човешките ресурси в Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА „ГИТ“). За целта е проведено изследване на база отчетените резултати от дейността на инспекцията по труда за 2017 г. и са проучени съдебни решения по оспорвани индивидуални административни актове и наказателни постановления на тази публична организация. Анализирана е част от дейността на ИА „ГИТ“. На тази основа са изведени препоръки за необходимостта от промяна в компетенциите на човешките ресурси в структурите на ИА „ГИТ“ посредством използване на компетентностен подход.

I. Същност и особености на управлението на човешките ресурси в публичния сектор

В научната литература, както и в редица изследвания, реализирани от изследователски, обществени, неправителствени и други организации, могат да се открият различни дефи-

ниции за същността на управлението на човешките ресурси, вариращи от: „хората в организацията с професионалната им квалификация и личностни качества, които правят възможно тя да постигне своите стопански цели“¹, до: „логически подход към управление на най-ценните активи на организацията - хората, които са основен източник на устойчиво конкурентно предимство и които индивидуално и колективно допринасят за постигане на нейните цели“². Някои изследователи определят управлението на човешките ресурси като стратегическа дейност за управление на хората с оглед постигане целите на организацията, а други – като серия от дейности по дефиниране и управление на необходимостта от работници и служители в организацията, с цел постигане на стратегическите цели. Немалка част от проучванията поставят фокуса върху динамичността в тази сфера и акцентират на еволюцията на прилаганите подходи от гледна на точка на променящата и глоболизираща се икономика и пазари³. В настоящата разработка приемаме едно по-широко разбиране, а именно, че управлението на човешките ресурси представлява набор от логически свързани действия, насочени към постигане целите на организацията посредством нейния персонал. Чрез него се преследват различни кратко-, средно- и най-вече стратегически цели. От особена значимост за организациите са онази част от стратегическите цели като търсенето на съвпадение на целите на индивида с тези на организацията, уеднаквяването на целите на управляващи и управлявани, както и създаването на условия, в които да се развият качествата на хората в организацията. За реализирането им организацията привлича, уговаря на разумна цена, обучава, ангажира, мотивира и развива работещите в структурите и хора, т.е. тя създава среда, която съдейства за постигане целите им и чрез организационните и структури.

¹ Шопов, Д. М. Атанасова, Управление на човешките ресурси, София, Тракия-М, 2000.

² Армстронг, М., Основни техники на управление, Бургас, Делфин Прес, 1994.

³ Василев, В. Мениджмънт на персонала в условията на глобализация – за възможното и невъзможното, Сборник с доклади от международна научна конференция „Лидерство и организационно развитие“, Китен 16-19.06.2016 г., София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2016, с. 504.

Целта на дейността на публичните организации, за разлика от тази на бизнес организациите, не е и не би трябвало да бъде печалбата. Цел на организациите в публичния сектор е работа в името на обществото. Управлението на човешките ресурси в публичните организации е изправено пред редица ограничения.

Първо, трудно е за човешките ресурси на всички нива в публичните организации да идентифицират целта на съответната организация, да я приемат като своя и да са готови да развият своята кариера именно преследвайки тази цел. Често различните интереси на обществото се намират в конфликт помежду си или интересите на хората, работещи в тях са в несъответствие с интересите на държавата. В такива ситуации държавният служител е изправен пред предизвикателството да прецени кои интереси да защити. Човешките ресурси в частните фирми са наясно, че приоритет винаги имат интересите на организацията, но считаме, че в публичните не е и не би следвало да бъде така. Оттук следва и нелеката роля на мениджърите човешки ресурси в публичните организации – да подпомогнат заетите кадри да осъзнаят целта на организацията и да намерят баланс между различните и често несъвместими интереси, които трябва да бъдат защитени, посредством механизмите на държавната власт.

Второ, човешките ресурси в публичните организации нерядко се разглеждат от членовете на обществото като значителен и необосновано голям разход. Дейността им остава неоценена. Считаме, че мениджърите човешки ресурси в публичните организации следва да използват проактивни методи и механизми, за да мотивират служителите в публичните организации да осъществяват своята дейност професионално въпреки и заради общественения натиск.

Трето, държавната служба се свързва с бюрократична структура, изградена от строги правила, процеси и системи. Считаме, че това е предпоставка за по-малка гъвкавост, изолация от гражданите и недостатъчно адекватна реакция на промени в заобикалящата среда. Смятаме, че бюрократичните строги правила и процедури в значителна степен затормозяват динамичното развитие на управлението на човешките ресурси в публичните организации като често възпрепятстват проявите на креативност от мениджърите на човешки ресурси.

Четвърто, публичният сектор често работи в условията на ограничени ресурси, които от своя страна възпрепятстват ключовите дейности в управлението на човешките ресурси като наемане на висококвалифицирани (а понякога и дори и необходимите) кадри, осигуряване на адекватно обучение и развитие, модерно делово оценяване и др. Ограничените ресурси водят до невъзможност да се осигурят по-добри възнаграждения за високи резултати и отлично изпълнение дори, когато такива възнаграждения са законово уредени. Съществува и обществен натиск в посока намаляване на средствата, отделяни за държавни служители, независимо дали под формата на възнаграждения, средства за обучение и развитие.

Пето, за публичните организации често е характерен авторитарният стил на управление. Ръководителите в тях нерядко са поставени в ситуация, в която трябва да се съобразяват със строги правила и процедури, които значително възпрепятстват изграждането на ефективна система за управление на човешките ресурси. Безспорно, управлението на човешките ресурси в публичните организации е сложен и в известна степен противоречив процес. Въпреки това считаме, че трябва да се търсят съвременни проактивни методи за изграждане на ефективна система за управление на човешките ресурси в тези организации с цел задоволяване изискванията на обществото.

II. Специфика на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ и групи проблемни дейности, имащи връзка с управлението на човешките ресурси в нея

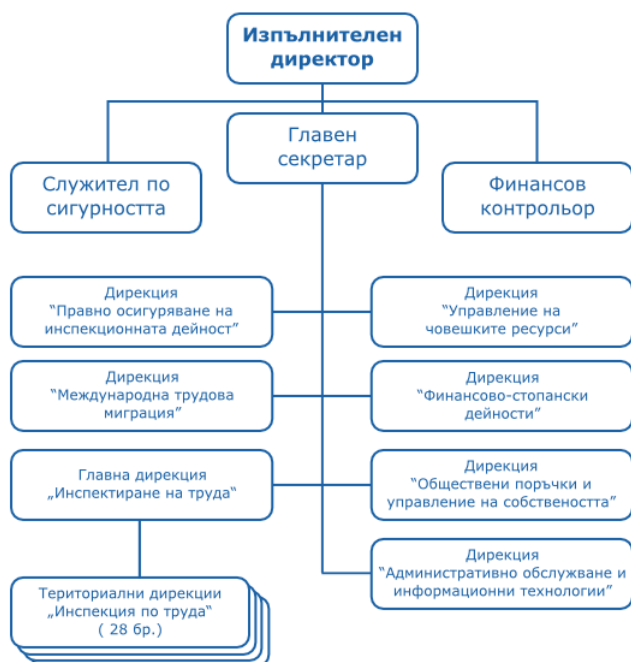
Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ е второстепенен разпоредител с бюджетни средства към министъра на труда и социалната политика. Издръжката ѝ се формира от бюджетни средства и от собствени приходи. Съгласно чл.4, ал.1 от Устройствен правилник на ИА „ГИТ“ (обн. ДВ, бр.6/2014 г.) осъществява дейността си като упражнява цялостен контрол за спазване на трудовото законодателство във всички отрасли и дейности; упражнява специализирания контрол по спазване на Закона за здравословни и безопасни условия на труд, Закона за насърчаване на заетостта, законодателството, свързано с

изпълнението на държавната служба, и правата и задълженията на страните по служебното правоотношение и на други нормативни актове, когато това е възложено със закон; дава сведения и технически съвети на работодателите и на работниците и служителите и др. Структурата на агенцията е дадена във фиг. 1.

За целите на настоящото изложение ще разгледаме длъжността на инспектора по труда и неговите правомощия. Инспекторът в инспекцията по труда осъществява контрол по спазване на трудовото законодателство като извършва проверки на предприятия, консултира работници и работодатели по спазване на трудовото законодателство, закона за здравословни и безопасни условия на труда, закона за държавния служител и др. Всеки инспектор има планиран брой проверки на работодатели за годината, като същите са разделени по месеци и приоритетни области. За 2017 г. ИА „ГИТ“ отчита следните резултати, показани в таблица 1.

Фиг.1. Структура на ИА ГИТ

Източник: <http://www.gli.government.bg/print.php?c=25&d=31&print=yes>



От данните в таблица 1 е видно, че натовареността на инспекторите е голяма. От гореописаните резултати личи, че инспектор в инспекцията по труда извършва около 160 броя проверки на година, което прави около 13 броя проверки на месец. Предвид ползването на редовен платен годишен отпуск, дните за обучение с откъсване от работата, дните в отпуск поради временна неработоспособност, за изпълнение на плана, инспекторът трябва да извършва между 14 и 16 проверки на месец.

Таблица 1. Дейност на ИА „ГИТ“ през 2017 г.

Източник: http://www.gli.government.bg/upload/docs/2018-06/Doklad_za_deinostta_2017.pdf

Извършени проверки	45 645
Проверени предприятия	37 284
Констатирани нарушения	195 783
Принудителни административни мерки	188 424
Съставени актове за установени административни нарушения	10 732
Издадени наказателни постановления	10 273
Сума от санкциите на влезли в сила наказателни постановления	13 518 245
Решени искания и сигнали	27 237
Поискани разрешения	8661

Считаме, че предвид високата натовареност, следва инспекторите да бъдат подпомагани и насочвани за развиване на компетенции⁴, свързани със способността да се планира адекватно дейността, да се делегират дейности на персонала с технически функции в инспекциите. Предвид ограничения чо

⁴ „Компетенцията е успешно проявено съчетание, съвкупност от знания, умения, нагласи и поведения на служителите за постигане на резултати (желани нива на представяне) в дадени професионални роли и в определена организация.“. Томов, Т. Разработване на компетентостни модели или какво поведение е необходимо за успешно трудово представяне // ИК „Труд и право“, 2010, с.31.

вешки ресурс, натовареността е трудно да бъде намалена, но чрез различни технически средства и нови технологии следва да се улесни техническата част от дейността на инспекторите и да се приоритизира експертната. Затова е важна подкрепата и насоките на ръководителите на всички звена, включително на управляващите човешките ресурси в агенцията. Според нас използването на компетентностен подход⁵ е от съществено значение за мотивиране на инспекторите да изпълняват задълженията си ефективно за дълъг период от време, като по този начин би могъл да се намали негативния ефект от т.нар. професионално прегряване. За целта благоприятства изграждането на т.нар. компетентностни модели⁶, които инспекторите да се стремят да покрият.

Един от най-важните и същевременно деликатен елемент в цялостната система на управление на хората, безспорно е назначаването на персонала. Назначаването на инспекторите в ИТ „ГИТ“ става чрез провеждане на конкурс, съгласно разпоредбите на Закона за държавния служител. Интерес представляват промените в закона, които влизат в сила от 1.10.2019 г. Според тези промени, конкурсът за постъпване на държавна служба се осъществява на два етапа – централизиран, който се провежда от Института по публична администрация и включва тестове за определяне на общи компетентности и основни познания, и децентрализиран етап, който се провежда от конкретната администрация и има за задача да определи специфичните компетентности на кандидатите. Считаме, че промените при провеждане на конкурси за инспектори по труда, които влизат в сила от 01.10.2019 г. ще затруднят привличането на специалисти от специфични области като инженерни, технически науки и др.

⁵ Компетентностният подход представлява въздействие върху отделния индивид чрез различни похвати с цел използване на неговите умения и разгръщане на потенциала му за достигане целите на организацията. Чрез компетентностния подход умело се използва човешкият фактор за достигане до оптимална производителност, използвайки характерните за конкретната организация ценности, поведения и особености.

⁶ Компетентностните модели представляват „интегрирани системи от взаимодопълващи се компетенции“, Томов, Т. Разработване на компетентностни модели или какво поведение е необходимо за успешно трудово представяне // ИК „Труд и право“, 2010, с.31.

От там извеждаме и препоръка: въпреки ограничените други ресурси, с които разполага ИТ „ГИТ“ следва да намери механизми за привличане на такива кадри, които са от изключително значение за цялостната дейност на структурата. Намалването на бюрократизма и използване на компетентностен подход са част от мерките, които биха били полезни в цялостното управление на човешките ресурси в рамките на инспекцията по труда.

За целите на настоящото изследване разглеждаме дейностите по осъществяване на вътрешен контрол в ИА „ГИТ“, изпълнявани от отдел „Контрол на инспекционната дейност“. Едно от основните задължения на служителите в ИА „ГИТ“ е да разглеждат сигнали на граждани, с които те сигнализират за нарушения на трудовото законодателство, на ЗЗБУТ и др. На база на тези сигнали инспекторите извършват проучвания, проверки, предприемат необходимите мерки и отговарят писмено на подателя на сигнала. Нерядко гражданите остават недоволни от предприетите действия на инспекцията по труда и подават повторни сигнали, с които изразяват несъгласието си от получения отговор и взетите мерки. Тези повторни сигнали се разглеждат от отдел „Контрол на инспекционната дейност“. По-голяма част от получените сигнали са неоснователни. Основателните сигнали касаят пропуски в дейността на инспекцията по труда. На база откритите пропуски служителите от отдел „Контрол на инспекционната дейност“ предприемат мерки за удовлетворяване исканията на гражданите. Тук можем да направим извода, че хората, работещи в инспекцията по труда са подложени на висок обществен натиск.

Считаме, че голяма част от недоволството произтича от общественото отношение към държавните институции и от незнанието до къде се простират правомощията на инспекцията. Независимо от причината за сигнала и последствията от него, той действа демотивиращо на служителите в инспекцията по труда.

Като препоръка може да се изведе следното: сигналите от недоволни граждани срещу действията на инспекторите по труда биха се намалили чрез организиране на обществени информационни кампании за правомощията на инспекцията, неразглеждане на анонимни сигнали и сигнали, които не са от компетентността на ИА „ГИТ“.

При установяване на нарушения по спазване на трудовото законодателство инспекторите имат право да дават на работодателите задължителни за изпълнение предписания и да съставят актове за установяване на административни нарушения, след което директорите на дирекции издават наказателни постановления. Предписанията и наказателните постановления могат да бъдат оспорени пред съответния съд. В настоящото изследване са проучени 40 резултата от оспорени пред съдилищата наказателни постановления и предписания на дирекции „Инспекция по труда“ в следните области: Варна, Велико Търново, Силистра и Пловдив през 2017 и 2018 г. При провеждане на изследването не е правено разделение между различните съдилища /административни, районни и др./, не е взето предвид дали решението е взето на последна инстанция. Целта на изследването е да покаже мотивиращия или демотивиращия ефект върху инспекторите по труда, работили по конкретните случаи. Резултатите показват, че 17 от предприетите от инспекцията по труда действия са потвърдени, 17 са отменени, а в 6 случая наложеният размер на санкцията е намален. Резултатите са представени на диаграма 1:

Диаграма 1: Съдебни решения по 40 обжалвани предписания и наказателни постановления на Д „ИТ“ - Варна, Велико Търново, Силистра, Пловдив



Отменените действия на инспекцията по труда /наказателни постановления и предписания/ са немалък брой, което действа демотивиращо на инспекторите, те се чувстват несигурни в смисъла на своята дейност. В тази връзка извеждаме следната препоръка: На работата на съдилищата инспекцията по труда няма и не следва да има механизми за влияние. Затова считаме, че управлението на човешките ресурси в инспекцията по труда следва да разработи механизми за намаляване на неудовлетвореността в служителите. Като варианти тук са развиване на компетенции в служителите, чрез които те да действат като медиатор между работодатели и работници, така че конфликтите да се разрешават преди да стигнат до съдебна фаза. Веднъж осъзнали ползите от подобни действия, на инспекторите трябва да им се даде възможност чрез по-малко авторитарен стил на управление да проявяват креативност и гъвкавост при разглеждане на конкретните случаи. Следва да не се разглеждат случаи, които са от компетентността на съда.

Един особено важен аспект в съвременното управление на човешките ресурси е свързан с тяхното делово оценяване. Атестирането на служителите в ИА „ГИТ“ е законово разписано в Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация /ДВ, бр.49/2012г.и изм./. Оценяването се извършва от прекия ръководител на база изпълнението на заложеното в плана за предходната година и количествено измерими показатели като брой извършени проверки и други. Считаме, с оглед подобряване управлението на хората в публичния сектор, че следва да бъдат разписани качествени показатели, с които инспекторите да бъдат запознати. По този начин ще бъдат идентифицирани основните и по-малките цели от тяхната дейност и средствата за постигането им.

На последно, но не и по значимост място, се разглежда движението на човешките ресурси в ИА „ГИТ“. През 2017 г.⁷ общата численост на персонала в ИА „ГИТ“ е 495 като напусналите са 51 души, което е близо 1/10 от цялостния състав (табл. 2).

⁷ Доклад за дейността на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ през 2017 г., София, май 2018 г., http://www.gli.government.bg/upload/docs/2018-06/Doklad_za_deinostta___2017.pdf

Таблица 2: Движение на човешките ресурси в ИА „ГИТ“

Обща щатна численост на служителите в ИА „ГИТ“	495
Назначени през 2017г.	92
Повишени	31
Напуснали	51

Считаме, че трябва да се увеличат мерките по задържани на обучени служители, което може да бъде осъществено чрез увеличаване удовлетвореността от работата, мотивиране посредством различни подходи, използване на компетентностен подход за постигане на отлично работно представяне, което е един от най-успешните методи за мотивация.

Заключение

За всяка една организация е от изключително значение да работят в нея обучени и компетентни кадри. С управлението на човешките ресурси се преследват стратегически и оперативни цели на организациите, които включват съвпадане на целите на наетите с тези на организацията, създаване на среда, в която хората да се развиват, привличане на кадри, тяхното обучение и развитие. За постигането им в публичните организации, включително в ИА „ГИТ“, управлението е изправено пред много предизвикателства: трудности при идентифициране целта на организацията от служителите, ограничени ресурси, висок обществен натиск, бюрократизъм, авторитарен стил на управление. Недоброто управление на човешките ресурси в публичните организации води не само до неуспешна дейност на цялата организация, но и води до генериране на определени вреди за обществото. Единият от възможните варианти за лимитирането на тези негативи е използването на компетентностен подход, посредством който кадрите да бъдат мотивирани, въпреки особеностите на публичните организации, да използват целия си потенциал, за да постигнат добри лични и обществени резултати от трудовата си дейност.

ЛИТЕРАТУРА

1. Апостолов А., Антонова К., Велева, М., Димитрова Т., Димова А., Коев Й., Колева В., Петров П., Управление на човешките ресурси, Варна, Издателство „Наука и икономика“, ИУ Варна, 2017.
2. Армстронг, М., Наръчник за управление на човешките ресурси, Бургас, Делфин прес, 1994.
3. Владимирова К., Спасов К., Стефанов Н., Управление на човешките ресурси, София, УИ „Стопанство“ 1999.
4. Василев, В. Мениджмънт на персонала в условията на глобализация – за възможното и невъзможното, Сборник с доклади от международна научна конференция „Лидерство и организационно развитие“, Китен 16-19.06.2016 г., София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2016.
5. Георгиева, П. Изграждане на компетентностен модел за управление подбора на човешки ресурси. Икономически алтернативи, кн. 6, 2009.
6. Илиев, Й. Управление на човешките ресурси (умението да мотивираме). В. Търново, Абагар, 2005.
7. Калчев Р. и Антонова К. Управление на човешките ресурси , част 1 и 2, Тракия-М.С., 2013.
8. Кодекс на труда, Обн., ДВ, бр. 26/1.04.1986 г., посл. изм. бр. 42/22.05.2018 г.
9. Пейчева М. Управление на човешките ресурси, С. Тракия-М 2012.
10. Спасов, К. Управление на човешките ресурси-София: Арт график, 1999.
11. Тейлър, Ф. Научното управление, София, Профиздат, 1989.
12. Томов, Т. Разработване на компетентостни модели или какво поведение е необходимо за успешно трудово представяне // ИК „Труд и право“, 2010.
13. Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (обн. ДВ, бр.6/2014г.).

14.Шопов Д., Атанасова М. Управление на човешките ресурси част 1 и 2, Тракия-М, С., 2009.

15.Шопов Д. и др.Как да управляваме човешките ресурси в предприятието, С., 2013.

16.Boyatzis, R. TheCompetentManager: A modelforEffective-Performance, New York, John Wiley&Sons, 1982.

17.Claydon, T., J.Beardwell.Human resource management: A contemporary approach.Harlow: Prentice Hall, 2007.

18.Michael Armstrong, A Handbook of Human Resource Management Practice, Kogan Page Limited, 1977 1st edition.

19.<http://www.gli.government.bg>

20.<https://web6.ciela.net/>

21.<https://mycompetence.bg/>