



СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ”

Факултет „Финанси“

Катедра „Финанси и кредит”

Докторант Росица Радоева, №D020217140

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертация за присъждане на научната

и образователна степен „доктор“

(по икономика) по докторска програма

„Финанси, парично обращение, кредит и застраховка“ (Финанси)

на тема:

ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Научен ръководител:

Доц. д-р Валентин Милинов

Свищов

2019 год.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита на заседание на катедрения съвет на катедра „Финанси и кредит“ при Факултет „Финанси“ на Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – гр. Свищов.

Данни за дисертационния труд:

Брой страници – 195

Брой графики – 2

Брой таблици – 17

Брой фигури – 6

Брой диаграми – 2

Брой литературни източници – 153

Брой публикации на дисертанта – 5

Защитата ще се проведе на 28.06.2019 г. от 14:00 ч. в Заседателна зала Ректорат при СА „Д. А. Ценов“.

Материалите по защитата са на разположение в Отдел „Докторантура и академично развитие“.

СЪДЪРЖАНИЕ НА АВТОРЕФЕРАТА

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на темата
2. Обект и предмет на изследването
3. Изследователска теза
4. Цел на дисертационния труд
5. Задачи и методология на изследването
6. Обхват на изследването
7. Структура на изследването
8. Приложимост на резултатите от изследването

II. Основно съдържание на дисертационния труд

ГЛАВА I

УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В СИСТЕМАТА НА ДЪРЖАВНИТЕ
ФИНАНСИ

ГЛАВА II

ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

ГЛАВА III

АНАЛИЗ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ОБЛАСТНА
АДМИНИСТРАЦИЯ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

III. Насоки за бъдещи изследвания по темата на дисертацията

IV. Справка за научните и научно-приложни приноси в дисертационния труд

V. Списък с публикациите на докторанта

VI. Декларация за оригиналност и достоверност

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. АКТУАЛНОСТ НА ТЕМАТА

Актуалността на темата на дисертационния труд се обуславя от представените и анализирани факти, които са свързани с необходимостта от налагане на европейските тенденции в осъществяване на децентрализацията и развитие на местното самоуправление на регионално ниво, като поставя акцент върху финансовото управление на човешките ресурси в публичната администрация – за по-ефективна регионализация и по-висок икономически растеж на държавата. С приемането на тези нови предизвикателства пред Областна администрация, ще се постигне по-бърз икономически растеж, създаване на обществена добавена стойност, по-висока социална отговорност и обществено доверие на гражданите. Ето защо финансовото управление на човешките ресурси в публичния сектор, в съвременни условия може да се дефинира като система от пазарно ориентирани подходи за управление на публичните институции.

В началото на XXI век в Европейския съюз се разработва концепция за икономика базирана на знанието. Това означава, че инвестициите в човешки капитал, ще са важен фактор за развитието на човешките ресурси и националната икономика. Фундаменталната връзка между човешкия капитал, човешките ресурси и икономическия растеж произтича от естествените процеси на натрупване на капитал, които създават условия за инвестиции в знания и високи технологии за осигуряване на по-бързо икономическо развитие.

*Може да допълним, че по своята същност – финансовото управление на човешките ресурси в публичната администрация трябва да има за цел създаването на системи или бюджетиране на програми, които отразяват **връзката** между направените разходи за постигането на максимална ефективност на човешките ресурси за организацията и икономиката и формирането на допълнителни източници за финансиране.*

Актуалността на темата мотивира автора за извършването на настоящето изследване, което е насочено към съвременните проблеми на управлението на човешките ресурси в публичната администрация и финансовите ресурси, необходими за тяхното разрешаване. Още повече то е продиктувано **от** факта, че ефективността и прозрачността на системата на управление на бюджетните ресурси като цяло в България все още са доста условни в някои свои пунктове. Общественият интерес продължава да не бъде удовлетворен, а нужната отчетност и детайлна информираност са далече от желаното. Много често при разходите е налице практиката бюджетите да се представят по икономически елементи - заплати, текуща издръжка, капиталови разходи, Това не позволява нито предварителна, нито и последваща оценка на ефективността на дейността на отделните части от публичната администрация. Необходимо е да се изследва перманентно, коя част от нея, колко изразходва от обществените ресурси за да може управлението на човешките ресурси да бъде прозрачно и ефективно.

2. ОБЕКТ И ПРЕДМЕТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Обект на изследване в дисертационния труд са човешките ресурси в публичната администрация и по конкретно ограничаваме изследването към човешките ресурси в областна администрация на РБългария.¹

Предмет на изследването са възможните ефективни решения за финансовото управление на човешките ресурси в областна администрация.

3. ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА ТЕЗА

В дисертационния труд се защитава **тезата** за позитивния ефект от рационалните финансови решения за инвестиции в човешкия капитал в

¹ В обхвата на изследването не попада дейността на човешките ресурси в администрацията на министерствата, държавните агенции, държавните комисии, изпълнителните агенции, общините и други държавни институции на бюджетна издръжка.

публичната администрация, водещи до оптималното кадрово осигуряване на областно ниво на държавно управление с оглед постигане на по висок икономически растеж и по добро регионално управление по функции и дейности.

4. ЦЕЛ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Основна цел на разработката е да се извърши анализ на бюджетните средства за човешките ресурси в конкретна областна администрация като отправна точка за подобряване резултатността, прозрачността и публичността на дейността ѝ в условията на териториална финансова независимост.

5. ЗАДАЧИ И МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

За постигането на посочената цел са поставени следните **задачи**:

- Да се систематизират теоретическите знания за управление на човешките ресурси в публичните администрации и бюджетно-разходната политика за човешки ресурси в тях.
- Да се анализира ефекта „разход-полза“ в държавните ведомства и най-вече областните администрации с оглед рационалното осъществяване на техните стратегически цели.
- Да се изследва целесъобразността на настоящото териториално деление на страната от гледна точка на разходи и ефективност на областните управи като финансово независими териториални единици.
- Да се обвърже дейността на екипа на конкретна областна управа с прозрачността и публичността – използване на мнението и оценките от ползвателите на публични услуги – гражданите и бизнеса за качествено издигане на човешките ресурси в администрацията.

Методология на изследването се свързва с използването и прилагането на системният и комплексният подход, на сравнителния и SWOT анализ, методите на дедукцията и индукцията, графичен, статистическите и теоретичен методи за анализ, методът на наблюдението и др. Изследването се основава както на проучване и систематизиране на широк кръг научни публикации в областта на бюджетно-разходна политика, свързана с човешките ресурси, а така също и на конкретни практически дейности на Областна администрация Кърджали. Като основен инструментариум при провеждане на изследователската работа за набиране на необходимата информация са използвани достъпни статистически данни, нормативни документи, отчети и доклади на областния управител през изследвания период².

6. ОБХВАТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Изследователските търсения в дисертационния труд, в тяхната теоретична и емпирична част, ограничават своя обхват до характеристика и анализ на дейността на публичната администрация и по специално на Областната администрация Кърджали, в сферата на финансовото управление на човешките ресурси³. Акцентът на анализа е поставен върху разходите за човешки ресурси за периода 2009-20018 г. и SWOT анализ на дейността на областната управа по управление на поставените цели през периода за развитие на човешките ресурси. Анализирани са използваните средства за оптимизиране на бюджетните разходи за човешки ресурси през изследвания период. Извън обхвата на изследването остават разглеждането и анализа на дейността, свързана с финансовото управление на човешките ресурси в администрацията на министерствата, държавните агенции, държавните коми-

² За настоящото изследване като обект на анализ е използвана достъпна информация от нормативни документи, отчети и доклади, свързана с дейността на Областна администрация Кърджали.

³ За целта на изследването, ще анализираме дейността на публичната администрация в Южен централен район (ЮЦР) и по специално на Област Кърджали, защото те представляват събирателен образ на по голяма част от регионалните проблеми в България, които са свързани с изграждането на по-ефективно финансово управление на човешките ресурси, заети в администрацията.

сии, изпълнителните агенции, общините и други държавни институции на бюджетна издръжка.

7. СТРУКТУРА НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Дисертационният труд е с общ обем 195 стандартни страници, структуриран в три глави по следния начин:

ВЪВЕДЕНИЕ

ГЛАВА I

УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В СИСТЕМАТА НА ДЪРЖАВНИТЕ ФИНАНСИ

1. БЮДЖЕТНО-РАЗХОДНА ПОЛИТИКА ЗА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ
 - 1.1. СЪЩНОСТ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ
 - 1.2. КЛАСИФИКАЦИЯ НА ДЪРЖАВНИТЕ РАЗХОДИ
 - 1.3. МЕТОДИ ЗА АНАЛИЗ НА РАЗХОДНАТА ПОЛИТИКА
2. БЮДЖЕТИРАНЕ НА ПРОЦЕСА ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ, ОРИЕНТИРАНО КЪМ РЕФОРМИРАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ ЗА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ
 - 2.1. ПОДХОДИ В БЮДЖЕТИРАНЕТО
 - 2.2. ВКЛЮЧВАНЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПЛАНОВО-БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС
3. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНА И ФИНАНСОВА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ОБЛАСТНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ В БЪЛГАРИЯ
 - 3.1. УСТРОЙСТВО НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ
 - 3.2. ВЪВЕЖДАНЕ НА ВТОРО НИВО НА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ
 - 3.3. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА - ФАКТОР ЗА ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕ
 - 3.4. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА ОБЛАСТНО НИВО

ГЛАВА II

ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ КАТО ЕЛЕМЕНТ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА СИСТЕМА
 - 1.1. ОСОБЕНОСТИ НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР
 - 1.2. ПОЛИТИКИ И ПРОГРАМИ В СИСТЕМАТА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ
 - 1.3. НОВИ МЕТОДИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ
2. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

- 2.1. БЮДЖЕТИРАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНО - УПРАВЛЕНСКИТЕ РАЗХОДИ ЗА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ
 - 2.2. БАЛАНСОВО ОТЧИТАНЕ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ В ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ
 - 3. ОБЩ ПРОФИЛ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ
 - 3.1. ОРГАНИЗАЦИОННО СТРУКТУРИРАНЕ НА ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ
 - 3.2. СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ НА ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ
- ГЛАВА III**
- АНАЛИЗ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ**
- 1. УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В ОБЛАСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ
 - 1.1. ИКОНОМИЧЕСКА ОБОСНОВКА НА РАЗХОДИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ
 - 1.2. РАЗХОДИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ
 - 1.3. SWOT АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ПОСТАВЕНИТЕ ЦЕЛИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ
 - 2. ОГРАНИЧАВАНЕ И ОПТИМИЗИРАНЕ НА БЮДЖЕТНИТЕ РАЗХОДИ ЗА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ
 - 2.1. БЪРЗ АНТИКРИЗИСЕН ЕФЕКТ НА ПОДОБРЕНИЕ НА ДЕЙНОСТТА НА ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ
 - 2.2. МОДЕЛ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ФИНАНСОВА ПРОЗРАЧНОСТ НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ
 - 3. ЕФЕКТИВНОСТ, ПРОЗРАЧНОСТ И ПУБЛИЧНОСТ НА ДЕЙНОСТТА НА ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ ЗА ПЕРИОДА 2009-2018 Г. - ОТПРАВНА ТОЧКА ЗА РЕЗУЛТАТИВНОСТТА ОТ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА В БЪДЕЩЕ
 - 3.1. ТЕОРЕТИЧЕСКА ОБОСНОВКА НА ОТЧИТАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА, ЕФИКАСНОСТТА И ПРОЗРАЧНОСТТА НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР
 - 3.2. АНАЛИЗ НА ЕФЕКТИВНОСТТА, ЕФИКАСНОСТТА И ПРОЗРАЧНОСТТА НА ДЕЙНОСТТА НА ЕКИПА В ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ И ЦИТИРАНИ ИЗТОЧНИЦИ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

8. ПРИЛОЖИМОСТ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО

Развитите в дисертационния труд теоретични постановки, достигнатите емпирични резултати от изследването, както и направените обобщения и изводи, имат за цел да очертаят основните проблеми и предизвикателства, свързани с финансовото управление на човешките ресурси в публичната администрация и по специално в Областна администрация като извеждат основни препоръки за повишаване на прозрачността и ефективността от дейността на човешките ресурси в ОА Кърджали.

Посочените съвременни теории за качеството на човешкия капитал, ангажиран в публичната администрация и в частност - областна администрация, извеждат ключовото значение на фактора на национално ниво. Глобалните промени, свързани с адаптирането дейността на българската администрация с европейската, поставят с още по-голяма тежест въпроса за успешното интегриране, повишаване на капацитета, възможностите за кариерно развитие, оптимизиране на разходите при финансовото управление на човешките ресурси на регионално ниво.

Изследването, ще подпомогне дейността на Областните центрове, които през XXI век вече имат нови бизнес предизвикателства, свързани с финансовото управление на човешките ресурси в администрацията и прилагане на иновации и знания – за повишаване на административния капацитет и осигуряване на бърз икономически растеж в регионите.

II. ОСНОВНО СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

ВЪВЕДЕНИЕ

Глобалните и локални икономически кризи оказват влияние върху частния и държавния сектор на всички нива като ги поставя пред задължително свиване на разходите. Възможното решение в повечето случаи е

едно – оптимизиране на разходите за човешки ресурси. Рецесията налага съкращаване на бонусите на персонала, обученията и след това промени в заплатите. На практика тъкмо тези действия стоят в основата на оптимизиране на управленските процеси и подобряване ефективността на държавните органи и институции. Финансовото управление на човешките ресурси, ще е неразделна част от реформиращата се публична администрация, която по принцип е консервативна по отношение на промените в дейността си.

Съвременните световни тенденции, които стоят във фокуса на управлението на човешките ресурси са свързани с развитието на потенциални лидери и създаване на организационни практики за привличане на добри специалисти в администрацията на публичния сектор. Това означава, бюджетът за управление на човешки ресурси да е насочени към най-добрите служители, а не само към човешките ресурси.

Важността на този процес се потвърждава от факта, че органите на изпълнителната власт осъществяват своите правомощия с помощта на публичната администрация. Тя обхваща администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (Закон за администрацията, 1998) (Закон за администрацията, 2014).

Икономистите определят периода след кризата като труден по отношение на задължителния баланс приходи-разходи, свързани с човешките ресурси, но тъкмо това се явява добра предпоставка да се анализира качеството на тяхното управление в една променяща се и трудно предвидима икономическа среда. Притеснение буди и формалния подход при формиране на политиките по отношение на човешките ресурси в българската администрация. Това потвърждава впечатленията за един „обърнат“ процес, при който публичната администрация наглася своите програми да съответ-

стват на предварително заложените разходи, а не програмите да определят разходи. На практика формалното изготвяне на проекти и програми води до „пилеене“ на огромен публичен ресурс, което може да се регулира с програмния бюджет. Това е разликата между двата модела - при настоящия традиционен бюджет – администрацията получава пари за да съществува и да се разраства, а при програмния бюджет - пари ще се дават за постигане на определени резултати. Налага се извода, че е необходим нов закон за публичните финанси, в който да е залегнало задължително програмно бюджетирание, където ще са ограничени и възможностите за корекции в държавния бюджет без санкцията на парламента и ще се регламентирала по-добра прозрачност и отчетност.

Във връзка с горепосочените факти може да се каже, че основната проблематика, която ще бъде изследвана в дисертационния труд е свързана с възможностите за ефективно финансово управление на човешки ресурси в публичната администрация, гарантиращо тяхното рационално и оптимално функциониране в условия на финансова независимост и непрестанно променяща се външна среда. Генерализирането на проблема се нуждае от конкретика относно този процеса в областните администрации, където има по-малко изследвания в сравнение с общинските администрации.

ГЛАВА I

УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В СИСТЕМАТА НА ДЪРЖАВНИТЕ ФИНАНСИ

1. БЮДЖЕТНО-РАЗХОДНА ПОЛИТИКА ЗА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Бюджетната политика се реализира чрез използването на данъците и разходите като инструмент за въздействие върху заетостта, инфлацията и икономическия растеж. Философията за бюджетната политика с днешна дата би трябвало да звучи по следния начин:

- Растежът няма да се породи от харчене на правителството, особено за социални плащания, субсидии и подкрепа на фалирали отрасли и неефективни структури.
- Единственият начин за бързо излизане от рецесия или дългова криза е рязко намаление на харченето на правителството и фокусиране върху растежа на икономиката.
- Държавният бюджет може и трябва да е балансиран.

В условията на дългова криза в ЕС можем да посочим няколко държави с лоша бюджетна политика като безспорен „лидер“ е Гърция, която харчеше повече от 50% от БВП и това доведе до фалита ѝ.

МЕТОДИ ЗА АНАЛИЗ НА РАЗХОДНАТА ПОЛИТИКА

Необходим е капацитет и квалификация, с която публичната администрация да може да използва точните показатели, целеви стойности и анализ „разходи-ползи“ при измерване на връзките между направените държавни разходи и да се отчетат по-добри резултати от дейността.

Някой от по-важните и широко използвани методи за анализ на държавната разходна политика са:

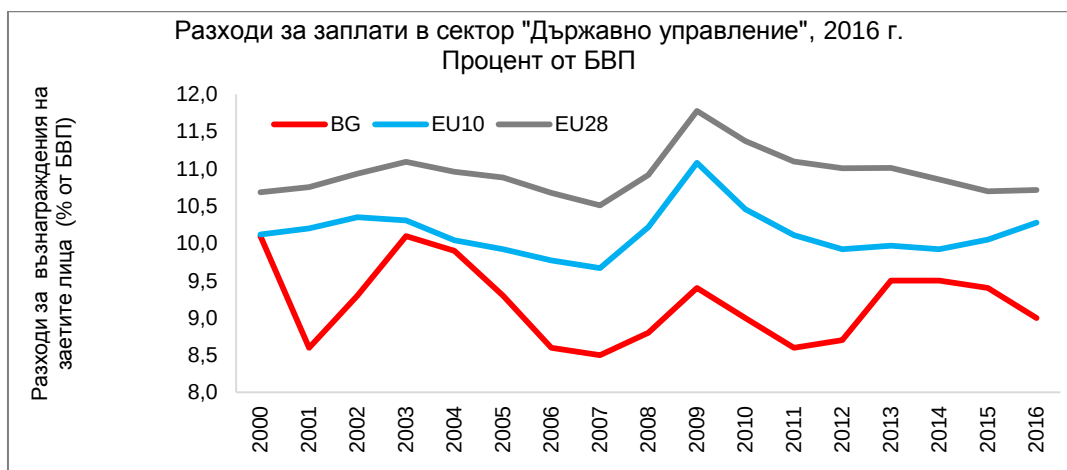
- ✓ **Методът „Разходи - ползи“** (*Cost-benefit Analysis - CBA*) – използва се при оценка на публична разходна програма, свързана с дългосрочни инвестиции: строеж на пътища, инфраструктура и други национални проекти, при които е необходимо за съпоставка на ползите и разходите от реализирания проект;
- ✓ **Методът „Разход - ефективност“** – близък е до метода „Разходи - ползи“ по паричната оценка на разходите, като включва преките и косвените разходи, но извежда резултатите в натурални мерни единици;
- ✓ **Методът „Разходи - полезност“** – използва се при дългосрочни проекти, които постигат множество резултати като изследва само постигнатите от разходната намеса на държавата;

- ✓ **Методът „Минимум разходи“** – използва се при анализ на публични проекти, които имат близки качествени и количествени резултати.

Методът „разходи-ползи“ за оценка на публичните разходи, който се използва от финансовият мениджмънт в публичния сектор, най-често се използва при изготвянето на **програмни бюджети**, за постигане на крайните резултати, които често обединяват усилията на няколко министерства и са включени в програмната политика на правителството. Затова съставянето на програмните бюджети като част от управленско решение предполага често да се използва метода „Разходи - ползи“ за анализ и оценка на инвестициите в публичен проект с голяма обществена значимост, финансирани с държавни или общински средства или със средства от фондове на ЕС.

По-модерните аналитични способности включват такива инструменти за социално-икономическа оценка като *анализа на разходите и ползите*. Чрез *анализ на тенденциите*, който се използва в проектния доклад на Световната банка за измерване на промените във времето, *публичните разходи* могат да се представят в абсолютни стойности, постоянни числа, като темпове на растеж или **като дялове от БВП** като се съпоставят направените разходи за заплати в сектор „Държавно управление“ в България и тези в ЕС. Използването на такъв аналитичен подход позволява да се изградят такива правителствени политики, които да проследят общите тенденции в промените на публичните разходи във времето като се сравняват в годините съотношенията на разходите за заплати с общите публични разходи.⁴

⁴ Вж. по подробно: Световна банка. Методическа записка No 2 по проекта BOOST „Укрепване на анализа на публичните разходи“. 2016



Източник: Доклад на Световна банка въз основа на данни на Евростат.

Фигура 1. Анализ на тенденциите на публичните разходи за заплати в България и ЕС

Стойностите от Фигура 1 показват освен резките колебания за България и поддържането на сравнително по нисък процент от този в ЕС на разходите за заплати в публичната администрация, отнесен към общите публични разходи. За периода от 2000–2016 г. той се колебае между 8,5 и 10%, а този в ЕС – между 10,5 и 11,5%., което обяснява голямото текучество на кадри.

2. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Български учени са направили редица научни изследвания в областта на управлението на човешките ресурси във фирмата. Съществуват добри традиции, които са използвани между висшите училища и публичната администрация за провеждане на обучения на служители, стажове и практики за студенти в държавните институции и други организации, при изпълнението на публични проекти. Такива добри практики в сферата на образованието се реализират в УНСС – София, Стопанска академия „Д. А. Ценов” Свищов, МВБУ Ботевград, Югозападен университет „Неофит Рилски” Благоевград и др. Водеща ролята има УНСС – София и Стопанска

академия – Свищов. В тези висши училища има традиции в научните изследвания в областта на публичните и корпоративните финанси от водещи преподаватели като: проф. Брусарски, проф. Манов, проф. Ненков, доц. Ненкова, доц. Трифонова, проф. Захариев, проф. Борисов, проф. Дамянов, доц. Захариева, доц. Милинов и др. Написаните от тях научни трудове и участия в консултативни и експертни съвети към национални и международни институции и проекти, са важен принос за европейската икономическа интеграция на България и хармонизиране на законодателството в областта на публичния сектор.

След Втората световна война има много международни научни изследвания в областта на управлението на човешките ресурси и теорията за човешкия капитал, като тези на Теодор Шулц, Мери Джийн Бауман, Джакоб Минцер и др., но теорията на Гари Бекер (носител на Нобелова награда по икономика за 1992 г.) за инвестициите във формиране на човешкия капитал, чрез механизмите на обучението е най задълбоченото и стои в основата на много други следващи изследвания.

Съвременните предизвикателства налагат нов прочит на разбиранията за човешкия капитал, нова аргументация и обвързаност с финансите и финансовата гледна точка. Инвестициите в човешки капитал са рентабилни, когато формират заетост, предприемачество, добавена стойност и икономически растеж. (Захариев, 2012, стр. 13)

2.1. БЮДЖЕТИРАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНО - УПРАВЛЕНСКИТЕ РАЗХОДИ ЗА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ

На практика няма съществени различия при финансовото осчетоводяване на човешките ресурси, независимо дали става въпрос за публичния или частния сектор.

Включването на човешките ресурси в планово-бюджетния процес на публичната организация изисква развитие на перфектно систематизирана информационна база за човешките ресурси, както и технология от после-

дователни бюджетни процедури и изследване на оценъчни показатели за човешките ресурси, чрез които да се разкрива важни детайли при бюджетирането на разходите. Финансовото осчетоводяване на човешките ресурси могат да се разделят на три групи:

- фиксирани (оперативни) разходи за човешки ресурси, изразени чрез паричния поток на възнагражденията;
- административно- управленски разходи;
- разходи за човешките ресурси с инвестиционен характер, които включват разходи по привличането, наемането, подбора и др. (Захариев, 2012, стр. 158-178)

Определянето на източниците за финансиране и реализирането на посочените разходи имат една важна цел, съществуващите човешки ресурси да се реализират в пълния си потенциал и да осигурят стабилен икономически растеж и допълнителни източници за финансиране. Можем да твърдим, че формирането на човешкия капитал е форма на инвестиция, осъществявана чрез системата на образованието, а инвестициите в публичния сектор за неговото формиране, също трябва да имат определена възвръщаемост.

2.2. БАЛАНСОВО ОТЧИТАНЕ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ В ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Възможните подходи за оценка на човешките ресурси в баланса на организацията са три:

- концепцията за действително реализираните разходи;
- концепцията за разходите за заместване;
- методът на сегашната стойност на бъдещите доходи на служителите на фирмата.

В България може да се приложи подхода за балансово отчитане на инвестициите в човешките ресурси, който се основава на исторически реализираните разходи. За съжаление обаче в нашата нормативна уредба не се позволява прилагането на методиката за балансово отчитане на инвес-

тиционните разходи за човешките ресурси. Но явните ползи от този метод , ще доведат до по-бързото му законодателно налагане. (Захариев, 2012, стр. 146-156)

Във връзка казаното до тук могат да бъдат направени няколко важни извода:

Първо. Трансформиране на функцията по управлението на човешките ресурси в управление на човешкия капитал. Предизвикателствата на времето през последните години налага тенденцията организациите да влагат творчество срещу липсата на достатъчно бюджетни средства за обучение и развитие на човешките ресурси.

Второ. Човешките ресурси, в съчетание с другите фактори изиграт решаваща роля върху икономическото развитие. Това прави инвестициите в човешки ресурси особено важни и задължителни за България, като страна, която води политика на догонващо икономическо развитие.

Трето. Определянето на оптималната граница между бюджета и останалите форми на целенасочено изпреварващо развитие на човешкия капитал, средства за неговото усъвършенстване като фактор за развитие е все още проблем, с който управляващите структури все още не са се справили. Това допълнително се усложнява и от факта, че нашата страна е една от най-бедните страни в ЕС, средствата са ни ограничени и е трудно да отговорим на изискванията на бързо развиващия се пазар на човешки ресурси.

3. БЮДЖЕТИРАНЕ НА ПРОЦЕСА ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ, ОРИЕНТИРАНО КЪМ РЕФОРМИРАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ ЗА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ

Процесът по бюджетирането на проекти и бюджетирането на паричните потоци определят бъдещето на всяка организацията и е в тясна взаимовръзка със структурата на разходите по дейности, видове, изпълнение, мониторинг и други финансови и управленски дейности.

ПОДХОДИ В БЮДЖЕТИРАНЕТО

Можем да определим два основни подхода в бюджетирането:

- **Традиционен.** *(Традиционното бюджетирание е насочено предимно към това с какви ресурси разполага публична организация като използваните стандарти и правила не разкриват какво е постигнато с използването на тези ресурси.)*
- **Ориентиран към резултата.** *(Този подход при бюджетирането се разглежда като важен аспект на финансовите дейности в публичния сектор. Той дава по-качествена информация за ефективното участие на публичната власт в бюджетния процес).*

Ориентираният към резултатите бюджетен подход насочва вниманието към алокацията на ресурсите (**разпределяне на ресурси**) при изследването на системната за разпределянето на ресурсите и получаваните резултати, така че при промяна на равнището на разходите с единица, да се определят ясно измененията в постигнатите резултати. Това става възможно с прилагането на **принципите на маржинализма**. (маржинализма, популярен още като маржинална революция през 70-те години на XIX век, е направление в икономическата наука, признаваща принципа на намаляващата пределна полезност на фундаменталната теория за стойността).

Американските учени Дейвид Осбърн и Тед Геблър твърдят, че : „държавите са фокусирали внимание върху ресурсите и са игнорирали оценката на полезните ефекти и важни категории като отчетност, представяне и резултати. Те изтъкват, че в условията на традиционните системи служителите са в ситуация, в която защитават своята служба (и работа) и преследват като цел по-големи бюджети, по-голям персонал и повече власт”. Д. Осбърн и Т. Геблър препоръчват: „ориентирана към резултатите публична власт, която търси нови начини не само на измерване, но и награждаване за резултатите в различни сфери като квалификация на персонала, образование и др.” Това важи с особена сила в условията на финансови ограничения. (Къндева, 2015)

Една от модерните техники на бюджетиране е използването на съвременно бюджетно планиране - **програмното бюджетиране**. Идеята за програмното бюджетиране в България съвсем не е нова. Процесът на въвеждане на програмно бюджетиране, което е ориентирано към резултатите започва в няколко министерства като през 2002 г. Министерството на околната среда и водите за пръв път разработва и отчита изпълнението на бюджета си за следващата година в *програмен формат*. През м. септември 2005 г. Министерският съвет приема за сведение отчетите за изпълнението на бюджетите за 2004 г. в *програмен формат* и на Министерството на транспорта и съобщенията, Министерството на труда и социалната политика.

При **програмното бюджетиране** бюджетът се представя по програми и носи повече полза с по-малко ресурс. Програмното бюджетиране е елемент на **резултативното бюджетиране**, което излиза извън рамките на годината и включва още стратегическото планиране, което съдържа мисия, визия, приоритети, дейности, различни анализи, средносрочни и краткосрочни цели и измерването на резултата. Възможността за избор сред множество възможности не дава ясна визия за това дали ресурсът се разпределя оптимално от гледна точка на потребностите на обществото.

Може да направим извода, че е необходимо въвеждането на задължителен програмен бюджет, който ще коригира наличния „обърнат“ бюджетен процес, при който публичната администрация адаптира своите програми, спрямо предварително заложените разходни параметри. Формалното изготвяне на традиционните бюджети води до пилеене на публичен ресурс, което обаче може да се коригира и регулира с инструментариума на програмния бюджет. Ето защо, от двата модела – настоящия традиционен бюджет, и новия подход, категорично се защитава програмния бюджет, където администрацията трябва да прилага „управление и бюджетиране по резултати“.

ВКЛЮЧВАНЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПЛАНОВО-БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС

При анализа на ефектите от дейностите в публичните организации като действащи бизнес организации, можем да определим процедурите по бюджетно управление като представяне на една обща, схематична рамка на процесите по бюджетиране на отделните разходи във организацията.

На тази база може да се направят *изводите*, че:

- Бюджетирането на административно-управленски разходи за човешки ресурси, трябва да даде възможност да се анализира съотношението ползи – цена като изследваме получените резултати дали са постигнати при икономически най-изгодната цена;
- Реален проблем, който може да обезсили бюджетирането възниква ако бюджетите въвеждат цели, които мениджърите и служителите не възприемат за реалистични. Трябва да се има предвид, че с бюджета всяка година трябва да се задават по-високи цели от предходната;
- Програмното бюджетиране трябва да се прилага в бъдеще, за да има прозрачност при отчитане на изпълнението и да става ясно на обществото дали планираните разходи по дадена програма съответстват на реалните и постигната ли е основната цел на програмата.
- Въвеждане на програмно и многогодишно бюджетиране е процес, който следва промяна на мисленето на експертите, заети в държавните институции с бюджетиране, и на обикновените граждани, които получават услугите за да се постигне търсения ефект;
- Въвеждането на програмно-целевия метод на съставяне на бюджета внася съществени изменения в бюджетната идеология. Бюджетният процес може да се представи като производствена функция, изразяваща връзката между бюджетните резултати и разходите, които се използват за постигането на тези резултати.
- Програмното бюджетиране дава възможност на правителство да види дали са постигнати първоначалните му намерения, а граждани-

те да видят дали получават качествени услуги спрямо изразходваните средства.

ВЪВЕЖДАНЕ НА ВТОРО НИВО НА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

В изпълнение на приоритет 8, Стратегическа цел 1 на Стратегията за децентрализация в периода 2006–2008 г. се провеждат задълбочени изследвания, които обосновават въвеждането на второ ниво на местно самоуправление. Международната практика доказва необходимостта от въвеждането на тристепенен модел на териториално деление, което компенсира неудобствата и неефективността от двустепенно деление на страната до 2008 г.

Тристепенният модел на териториално деление е ефективен за обхвата на съществуващите административни структури. Той е резултат от изчисляване на разходи и ползи от предоставянето на публична услуга. Анализаторите разпределят това изчисляване в 4 основни критерия:

- **Икономии от мащаба (economies of scope)** – този критерий определя териториалният обхват на направените разходи и ползите от доставянето на услугата, които трябва да покриват икономическите граници на региона, или с т.нар. „*област на ползите*“ (*benefitarea*).
- **Икономии от размера/ефикасност (economies of scale)** – този критерий показва, че цената на услугата, ще има тренд при тенденция за увеличаване на нейните потребители.
- **Ефект на „разпиляването“ (spillover effect)** – този критерий представя възможностите на децентрализираното управление и „безплатно“ консумира на услугите, произведени от съседни региони.
- **Политическа близост (political proximity)** – изразява принципа на субсидиарността като съчетава възможността за поемане на отговорност от определена административно-териториална единица.

Създаването и статутът на областите на територията на Република България е регламентирано принципно в най-висшия вътрешен нормативен

акт – Конституцията на Република България (КРБ). Съгласно чл. 135, ал. 1, изречение първо от КРБ, територията на Република България се дели на общини и области⁵. Съгласно чл. 142 от Конституцията на Република България областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси⁶.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА – ФАКТОР ЗА ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА УПРАВЛЕНИЕ

Важен стратегически документ на национално ниво, който има отношение към формирането на политиките за развитие на децентрализацията е приетата *Стратегия за децентрализация 2016–2025 г.*, която си поставя за цел властите на общинско и регионално ниво да предоставят качествени публични услуги при активно включване на гражданите в управлението. Усилията са насочени в посока устойчиви, ефективни и прозрачни общински финанси, както и създаване на условия за регионално развитие и икономически растеж; провеждане на местна политика в интерес на българските граждани; подобряване на обхвата, ефективността и качеството на местните услуги.⁷

При децентрализацията централната власт предоставя на местните власти определени правомощия и не носи отговорност пред гражданите за качеството и ефективността на предоставяните от местните власти услуги, като си запазва единствено контролните функции върху актовете на местната власт. От друга страна процесът на деконцентрация включва прехвърляне на правомощия в рамките на самата изпълнителна власт от централ-

⁵ Вж. по-подробно: Конституция на Р България. Обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991 г., изм. ДВ. бр.85 от 26 Септември 2003 г., изм. ДВ. бр.18 от 25 Февруари 2005 г., изм. ДВ. бр.27 от 31 Март 2006 г., изм. ДВ. бр.78 от 26 Септември 2006 г., изм. ДВ. бр.12 от 6 Февруари 2007 г.

⁶ Пак там.

⁷ Вж. по-подробно: МРРБ, Годишен доклад за наблюдение изпълнението на Регионалния план за развитие на Южен централен район (2014-2020 г.) за 2017 г.

ната администрация към териториалните структури. В този процес на де-концентрация областните управители имат двойствена функция: чрез областните управители се координират действията на териториалните подразделения на различните министерства и ведомства на централната изпълнителна власт, като заедно с това те не притежават самостоятелни правомощия за осъществяване на държавната политика в различни сфери на общественения живот.

Докато за реализиране на своите координиращи функции областният управител се нуждае преди всичко от човешки ресурси са необходимия административен капацитет, то при осъществяване на самостоятелните си правомощия следва да се спазва стриктно правилото за взаимообвързаност между прехвърлените правомощия и необходимите финансови ресурси за тяхното изпълнение.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА ОБЛАСТНО НИВО

Въвеждането на нов управленски подход се налага от ниската ефективност на управленските процеси, които са съпътствани с високи разходи за постигането на определени управленски цели. Състоянието на местното и регионалното самоуправление у нас показва слаб напредък по отношение на второто ниво на самоуправление и регионализация, както и необходимостта от още реформи в посока на децентрализация.

Тревожен е фактът, че част от проблемите на областните управители при изпълнението на своите функции за провеждане на ефективни политики на регионално ниво произтичат от недостига на кадрови и финансов ресурс. В съвременните теории набира скорост една нова тенденция за реформи в държавната администрация, която се „базира на промяна в самата философия на държавното управление по света през 21 век“. Налице са обективни тенденции в постепенно осъвременяване на организацията на

държавното управление, като се премине от линейно управление към управление на децентрализация, известно още като „добро управление“.

Държавната власт се влияе все по-вече от глобализацията, от частния и от бързо развиващия се граждански сектор. Това засилва потребността от равноправни държавно-частни и държавно-граждански партньорства при управлението на всеки отделен публичен проблем.

РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ. ЮЖЕН ЦЕНТРАЛЕН РАЙОН

Съгласно Закона за регионалното развитие и Правилника за прилагането му се съставят Регионален план за развитие (РПР) на районите в България и Годишен доклад за наблюдение на изпълнението му.

За целта на изследването, ще анализираме дейността на публичната администрация в Южен централен район (ЮЦР) и по специално на Област Кърджали, защото те представляват събирателен образ на по-голяма част от регионалните проблеми в България, свързани с изграждането на по-ефективно финансово управление на човешките ресурси, заети в администрацията, затова ще анализираме някои важни данни, които са публикувани в годишен доклад за наблюдение на изпълнението и са актуална отправна точка.⁸

Годишният доклад за 2017г. е изготвен от териториалното звено на Министерство на регионалното развитие и благоустройството – отдел „Южен централен район“ към Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“ и съдържа информация за:

- Общите условия за изпълнение на РПР и в частност промените в социално – икономическите условия и политиките за развитие на национално, регионално и местно ниво;
- Постигнатия напредък по изпълнението на целите и приоритетите на РПР въз основа на индикаторите за наблюдение;

⁸ Вж. по-подробно: Годишен доклад за наблюдение на изпълнението на Регионалния план за развитие (РПР) на Южен централен район (ЮЦР) (2014-2020 г.) е разработен на основание чл. 86, ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие (ППЗРР).

- Действията, предприети от РСР с цел осигуряване на ефективност и ефикасност при изпълнението на РПР;
- Заключение и предложения за подобряване на резултатите от наблюдението.

Регионалният план за развитие на Южен централен район (за периода 2014-2020г.) е приет с Решение на МС № 462 / 01.08.2013 г. Годишния доклад за 2017г. е четвърти пореден в рамките на периода на действие на РПР (2014-2020 г.).⁹

Според данните от НСИ и годишните доклади за наблюдение - през периода 2011-2016 г. приносът на ЮЦР в общия БВП за страната остава постоянен (около 14%). Ръстът на БВП в ЮЦР спрямо 2015г. е 5,1%, което нарежда района на трето място по темп на растеж като за последните пет години БВП на района е нараснал с почти 16,4%. За същия период той се повишава във всички области на ЮЦР с изключение на Пазарджик (-0,3%). Най-голям е ръстът в Област Пловдив (23,4%), следван от Област Кърджали (19,9%), което предполага и по-ефективна работа и на областна администрация в тези два региона. БВП на глава от населението в ЮЦР през 2016г. е 9 230 лв., което е значително по-ниско от средното равнище за страната (13 2016 лв.). По този показател ЮЦР продължава да изостава от останалите райони като единствено СЗР и СЦР са с по-ниски абсолютни стойности. (Вж. Таблица 1.)¹⁰

⁹ При изготвянето на настоящата дисертация е използвана и анализирана актуална статистическа и емпирична информация от Националния статистически институт /НСИ/, Евростат, информация от годишните доклади за наблюдение на изпълнението на общинските планове за развитие на общините на територията на ЮЦР и справки за значими проекти, финансирани от източници извън оперативните програми в общините през 2017 г., предоставени от областните и общинските администрации в района. Проследен е приносът на отделните оперативни програми (ОП) за изпълнение на всеки от приоритетите на РПР на ЮЦР, като са използвани данни от Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020 /ИСУН 2020/.

¹⁰ Годишен доклад за наблюдение на изпълнението на Регионалния план за развитие (РПР) на Южен централен район (ЮЦР) 2017г.

Таблица 1

Брутен вътрешен продукт по райони

Години	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
Райони/ БФП	БВП, млн. лв.	БВП на човек, лв.	БВП, млн. лв.	БВП на човек, лв.	БВП, млн. лв.	БВП на човек, лв.	БВП, млн. лв.	БВП на човек, лв.	БВП, млн. лв.	БВП на човек, лв.	БВП, млн. лв.	БВП на човек, лв.
Общо за страната	80759	10990	82040	11229	82166	11310	83634	11577	88571	12339	94130	13206
СЗР	5824	6914	5837	7033	5805	7106	5955	7408	6013	7606	6225	8014
СЦР	6360	7414	6583	7754	6720	7999	6980	8403	7078	8627	7384	9111
СИР	8615	8936	8953	9329	8954	9366	9327	9795	9655	10193	10011	10629
ЮИР	9514	8844	9996	9338	10192	9563	10444	9842	10826	10256	12197	11623
ЮЗР	39094	18333	38998	18309	38857	18258	39478	18566	42430	19984	45103	21293
ЮЦР	11351	7692	11673	7959	11637	7982	11451	7899	12569	8722	13210	9230
Кърджали	864	5665	961	6338	934	6189	918	6067	982	6472	1035	6854
Пазарджик	1970	7169	2064	7567	1970	7281	1839	6864	2102	7929	1965	7493
Пловдив	6116	8967	6213	9138	6406	9440	6292	9295	6861	10173	7546	11222
Смолян	892	7358	889	7435	844	7186	873	7583	965	8557	954	8636
Хасково	1510	6158	1546	6366	1484	6169	1529	6412	1659	7001	1709	7276

Източник: НСИ

Таблица 2

БВП и БДС по икономически сектори и райони с данни за 2016г.

Статистически район (NUTS II) /области	БДС по икономически сектори			БДС, Млн.лв.	БВП, Млн.лв.	БВП на човек от населението, лв.
	Аграрен	Индустрия	Услуги			
БЪЛГАРИЯ	3 817	22 993	54 408	81 218	94 130	13 206
СЗР	711	1 759	2 902	5 371	6 225	8 014
СЦР	592	2 196	3 583	6 371	7 384	9 111
СИР	621	2 526	5 491	8 638	10 011	10 629
ЮИР	552	4 893	5 079	10 524	12 197	11 623
ЮЗР	559	7 298	31 059	38 916	45 103	21 293
ЮЦР	782	4 322	6 294	11 398	13 210	9 230
Кърджали	140	288	465	893	1 035	6 854
Пазарджик	156	668	871	1 695	1 965	7 493
Пловдив	259	2 612	3 640	6 511	7 546	11 222
Смолян	79	336	409	823	954	8 636
Хасково	148	418	909	1 475	1 709	7 276

Източник: НСИ

По данни, които са публикувани в годишния доклад – за 2016 г. най-висок дял в брутната добавена стойност, произвеждана от регионалната икономика в ЮЦР, има сектора на услугите – малко над 55%. Сектор „Индустрия“ произвежда почти 38% от БДС в района, което е значително по-високо от средното за страната (28,3%). Делът на аграрния сектор е 6,9% и също е доста по-висок от средния за страната (4,7%), а в абсолютна стой-

ност (в млн.лв.) е най-голям в сравнение с всички останали райони. (Вж. Таблица 2.)¹¹

Тези данни се потвърждават *изводите* в проведеното изследване и публикувани резултати в изданието на Европейската комисия „**Индекс за регионална конкурентоспособност за 2016 г.**“, където се подрежда 263 региона в ЕС по способността им да предложат привлекателна и устойчива среда за предприятията и местното население – *пет от шестте български региона са и сред десетте най-бедни в ЕС, като ЮЦР заема незавидното предпоследно място в класацията.* Районите Северозападен, Южен централен и Северен централен са на последните три места в подреждането според брутен вътрешен продукт (БВП) на човек от населението. При класирането се отчитат 11 показателя, разделени в три основни групи – основни показатели, ефективност и иновации.¹²

Такава негативна тенденция се запазва и за Област Кърджали. **Коефициентът на икономическа активност** на населението в ЮЦР е най-висок в областите Смолян и Пловдив, а най-нисък е в Област Кърджали. Подобни са данните показани при **Коефициентът на заетост на населението в ЮЦР** на възраст 20–64 навършени години, който през 2017 г. е 71,3% и съвпада със средното равнище за страната. Налице е ръст на заетостта в региона спрямо 2016г. с 5,2%. Най-висока е заетостта в Област Пловдив, а най-ниска в Област Кърджали. През 2017 г. всички области в страната имат отрицателен естествен прираст. Областите в ЮЦР се характеризират със средни стойности на показателя. **Под средното ниво за страната са областите Кърджали (-3,9‰) и Пловдив (-5,1‰)**, където се наблюдават по-малко негативни тенденции.¹³

Въвеждането на нов управленски подход, свързан с финансовото управление на човешките ресурси в ЮЦР и в частност в Областна ад-

¹¹ Пак там.

¹² Вж. по-подробно: Годишен доклад за наблюдение на изпълнението на Регионалния план за развитие (РПР) на Южен централен район (ЮЦР) 2017г.

¹³ Пак там.

министрация Кърджали се налага от ниската ефективност на управленските процеси, които са съпътствани с високи разходи за постигането на определени управленски цели.

Състоянието на местното и регионалното самоуправление у нас показва слаб напредък по отношение на второто ниво на самоуправление и регионализация, както и необходимостта от още реформи в посока на децентрализация. Тревожен е фактът, че част от проблемите на областните управители при изпълнението на своите функции за провеждане на ефективни политики на регионално ниво произтичат от недостига на кадрови и финансов ресурс.

Практиката показва, че не се използва ефективно потенциала на второто и третото ниво на местното самоуправление, което намаля и възможностите за усвояването на средствата от европейските фондове за устойчиво регионално развитие.

ГЛАВА II

ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ КАТО ЕЛЕМЕНТ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА СИСТЕМА

Всяка организация се характеризира с наличие на четири основни вида ресурси – *човешки, финансови, материални и информационни*. Те са най-важни за организационните системи и посредством функциите на управление се използват по най-ефективния начин за достигане на определени цели на организацията.

Съвременните тенденции в дейността на публичната администрация поставят нови изисквания в развитието на административното познание и умение, което да е с фокус към по-важните проблеми за хората и обществото като цяло. В този смисъл Торингтон (Torrington, 1989) изразява твърдението си, че „управлението на персонала се формира за сметка на асимилацията на някои допълнителни аспекти, формиращи и попълващи

постоянно развиващата се съвкупност от експертни знания. Управлението на човешките ресурси (УЧР) не се явява революционно откритие, предложеният модел е само още един аспект на многостранна роля на финансовия мениджмънт.“ Новите предизвикателства на 21 век налагат и нови измерения, свързани с финансовото управление на човешките ресурси в публичната администрация.

За да се проведе успешна организационна реформа в публичния сектор и да се реализира съвременна стратегията за финансово управление на човешките ресурси, тя трябва да се основава на мониторинг на индикаторите за нейното изпълнение, задълбочен анализ на изпълнението, като се очертаят препоръки за оптимизиране и повишаване на административния капацитет, чрез образованието в условията на хармонизирана европейска нормативна рамка за постигане на по голям икономически растеж.

Могат да се представят няколко основни извода по повод дискусиата върху връзката между човешкия капитал и икономическия растеж:

Първо. Трудът и капиталът са двата безспорни фактора, включвани във всеки един модел за обяснение и оценка на икономическия растеж растеж (Захариев, 2012, стр. 62):

Второ. Като нови променливи, които да обяснят разликите в нарастването на двата основни фактора за БВП и действително реализирания икономически растеж в различните теоретични модели, се включват (отделно или комплексно) променливи като човешкия капитал, технологиите, организацията, знанията, науката и т.н.

Трето. Дори и при отчитането на паричния израз на всички фактори се достига до примери, при които по отделното сумиране на вложените като ресурси фактори дават стойност, която е по-малка от действително отчитаната на съответните национални статистически агенции. Обяснение в появата на подобни нелинейни зависимости в макроикономическите показатели, измерващи икономическия растеж, би могло да се търси и във влиянието на ефекта на синергията, проявяван в ситуации на взаимодействия

ствие между различни фактори като труд, капитал (финансов, физически, човешки) и др., с различно качество и количество (Брусарски, Захариев, & Манлиев, 2015).

2. ПОЛИТИКИ И ПРОГРАМИ В СИСТЕМАТА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Целите на политиката за управление и развитие на човешките ресурси трябва да са отворени и да се актуализират във връзка с европейските изисквания при управлението на човешкия капитал, както в краткосрочен и средносрочен план, така и за дългосрочното развитие и оптимизиране на публичната администрация. Това до голяма степен определи създаването през 2005 г. на Министерство на държавната администрация и административната реформа (МДААР) в България и приемането на Националната програма за реформи (НПР) за периода 2006-2009г. Амбициозната правителствена програма за административни реформи има за цел постигането на устойчиви темпове на икономически растеж и заетост, придружени с ефективни мерки за развитие на пазара на труда и човешкия капитал.

Нормативните актове определят големи правомощия на областните управители – от управленски, организационни до представителни, но без достатъчен финансов ресурс няма реална възможност за ефективно стратегическо управление. Необходимостта от оптимизиране на дейността на публичната администрация и в частност на областната администрация в Р. България до момента стои като основно предизвикателство пред политиката на всяко правителство, областните управители и звената по управление на човешките ресурси (УЧР). Това включва и политиката, свързана с финансово управление на човешките ресурси, което е повод за провеждане на това научно изследване.

Анализите върху направените дискусии и публикации по темата са важни, което означава, че и влагането на средства за тяхното приложение,

ще са в основата за ефективното функциониране на публичната администрация на всички нива.

Важно място за укрепването на административния капацитет на изпълнителната власт в България имат приетите стратегически документи на национално ниво, които са с визия за научните изследвания и имат отношение към формирането на политиките за регионално развитие през 2017 г. Това са:

- **Актуализирана Национална стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017–2030 г.**, приета с Решение № 282 на Министерския съвет от 19.05.2017 г., която определя целите и съответните мерки и действия от страна на държавата за развитие на научните изследвания в периода 2017–2030 г.
- **Актуализираната Национална пътна карта за научна инфраструктура (2017-2023 г.)**, приета с Решение № 354 на Министерския съвет от 29.06.2017 г., която представя основните научни комплекси в страната и съответното им приоритизиране на европейско и национално ниво.

БАЛАНСОВО ОТЧИТАНЕ НА ИНВЕСТИЦИИТЕ В ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Възможните подходи за оценка на човешките ресурси в баланса на фирмата са три:

- концепцията за действително реализираните разходи;
- концепцията за разходите за заместване;
- методът на сегашната стойност на бъдещите доходи на служителите на фирмата.

В България може да се приложи подхода за балансово отчитане на инвестициите в човешките ресурси, който се основава на исторически реализираните разходи. По този начин се разрешава конфликтът между финансовия мениджмънт на организацията и държавата. Следователно финансовият мениджмънт печели, като бюджетира разходи с инвестиционно

назначение, чиито ефект ще се прояви чрез нарастване на пределния продукт/услуга...: За съжаление обаче в нашата нормативна уредба не се позволява прилагането на методиката за балансово отчитане на инвестиционните разходи за човешките ресурси. Но доказаните ползи от този метод налагат по-бързото му налагане както от страна на фирми, така и от страна на законодателя. (Захариев, 2012, стр. 146-156)

От казаното до тук в тази глава могат да бъдат направени следните изводи:

Първо. Трансформиране на функцията по управлението на човешките ресурси в управление на човешкия капитал. **Предизвикателствата на времето през последните години налага тенденцията организациите да влагат творчество срещу липсата на достатъчно бюджетни средства за обучение и развитие на човешките ресурси.**

Второ. Човешките ресурси, в съчетание с другите фактори, ще играят решаваща роля върху икономическото развитие. Това прави инвестициите в човешки ресурси особено важно и задължително за България, като страна, която води политика на догонващо икономическо развитие.

Трето. Определянето на оптималната граница между бюджета и останалите форми на целенасочено изпреварващо развитие на човешкия капитал, средства за неговото усъвършенстване като фактор за развитие е все още проблем, с който управляващите структури все още не са се справили. Това допълнително се усложнява и от факта, че нашата страна е една от най-бедните страни в ЕС, средствата са ни ограничени и е трудно да отговорим на изискванията на бързо развиващия се пазар на човешки ресурси.

ГЛАВА III

АНАЛИЗ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В

ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ

От управленската политика на областния управител до голяма степен зависи административния капацитет и ефективната дейност на човешките ресурси във всяка областна администрация. В изследвания период (2009–2018г.) за дейността на административните звена на Областна администрация Кърджали, ще анализираме резултатите от опитите за изграждане на съвременна и качествена политика за финансовото управление на човешките ресурси в областната администрация Кърджали.

1. РАЗХОДИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ

Възможно е разходите, които съпътстват дейностите на структурното звено по управление на човешките ресурси, да се групират по основни дейности в управление на човешките ресурси, като оптимизиране на длъжностите, планиране на човешките ресурси; подбор на персонал, обучение и развитие и др.

Разходи за „Заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения“

Областният управител утвърждава поименни разписания на длъжностите за щатния персонал като средствата за работни заплати се начисляват на база разчети на ПРБК, Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация (НЗСДА); Закона за държавните служители (ЗДСл); Кодекса на труда (КТ); ВПРЗ.

Заплатите на служителите са определени при спазване на средната месечна брутна заплата на едно лице от персонала, утвърдена от министъра на действащото по това време Министерство на държавната админис-

трация и административната реформа. Възнагражденията при заместване на отсъстващ служител и при съвместяване на незаета длъжност са определени и изплатени при спазване на сроковете и размера на възнагражденията, определени съответно с чл. 84 и чл. 16 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Длъжностното разписание в Областна администрация Кърджали е разработено и утвърдено съгласно чл. 11, ал. 1 от Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията (НПЕКДА). Поименните разписания на длъжностите са изготвени и утвърдени при спазване на чл. 12, ал. 3 от НПЕКДА, въз основа на утвърдено длъжностно разписание, издадени заповеди и допълнителни споразумения. По утвърдено длъжностно разписание към 21.10.2009 г. общата численост на персонала е 32 щатни бройки, а числеността на общата администрация е 20 щатни бройки (30,7 % от общата численост).

Към 31.12.2010 г. в Областна администрация Кърджали по Програма „Администрация“ са изразходени 545 619 лв. От тях за възнаграждения на щатен и извънщатен персонал, както и осигурителни вноски - 390 135 лв. По бюджета на Областната администрация към 31.12.2010 г. разходите за „Заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения“ представляват 29 на сто от общо извършените разходи, а към деветмесечието на 2011 г. са 38 на сто.¹⁴

От получените и анализирани данни на старши счетоводител в АПОФУС от август 2009 г. до 01.01.2010 г. можем да направим извода, че не са изготвяни ведомости за заплати на щатния и извънщатния персонал с данни за начисленията и удръжките за всеки служител. При начисляването на заплати не е извършван предварителен контрол от финансовия контролор и не е попълван контролен лист, съгласно изискването на чл. 2 от ин-

¹⁴ Вж. по-подробно: Доклад за дейността на Областна администрация Кърджали за периода 01.01. 2010 – 31.12. 2010 година

струкцията за предварителен контрол. От началото на 2010 г. са предприети действия за изготвяне на ведомост за начислените заплати и удържки.

Направени са промени в нормативната уредба като считано от 02.05.2011 г. са актуализирани Вътрешните правила за работната заплата в Областна администрация Кърджали, които са утвърдени от Областния управител със Заповед № РД-09-80/02.05.23011 г. От 01.07.2012 г. на основание *промяна на Устройствените правилници на областните администрации и приемането на класификатора на длъжностите в държавната администрация, промяната в Закона за държавния служител и ПМС 67, се приемат нови изисквания за заемането длъжностите и нивата на заплатите, премахва се класа за прослужено време от заплатата на държавния служител и заплатата му се формира от основна индивидуална заплата плюс допълнителни възнаграждение за постигнати резултати, които се изплащат 3 пъти в текущата година и веднъж през месец януари на следващата година. Оценяването на служителите и определянето на процентите при получаването на ДМС са разписани в наредбата за заплатите на държавните служители и във вътрешните правила за работната заплата на администрацията.*

Можем да определим *тези промени в началото на изследвания период като начало на изграждането на ефективна финансова система за управлението на човешките ресурси.*

Разходи за други възнаграждения и плащания на персонала

В резултат на предприетата управленска политика към въвеждане на по строга бюджетната дисциплина като цяло, финансовото приключване на 2009 г. е с минимално превишаване на утвърдения бюджет от 10 440.00 лв. за възнаграждения и осигурителни вноски на наети работници по Социална програма „Осигуряване на заетост“, с която сума до края на 2009 г. не е извършена корекция по бюджетната сметка на администрацията за завишаване на плана. Увеличението на издръжката на администрацията е с

18 751.00 лв., което е над допустимото, т.е. един незадоволителен резултат за приключена бюджетна година.

През 2009 г. те са отчетени по § 02-00 от Единна бюджетна класификация (ЕБК) в размер на 98000,2 лв. По данни на по-горе посочения източник разходите по този параграф надвишават утвърдените размери по бюджетната сметка от *бюджетни кредити* (ПРБК). Изплатените възнаграждения по сключени договори по програми за осигуряване на заетост са средно 59,4 % от разходите за други възнаграждения. Изплащането на трудови възнаграждения на извънщатен персонал е извършено съобразно допълнително разписание на длъжностите, утвърждавано ежесмесчно от областния управител.

От Областна администрация Кърджали за четирите години на мандат 2009–2012 г. са сключени 169 консултантски и други граждански договори с външни изпълнители по определени дейности.

Дейността по отбранително-мобилизационна подготовка (ОМП) в администрацията се осъществява от десет служители по извънтрудови правоотношения, назначени по ПМС № 212/1993 г.

✓ Изпълнение на програма „ОМП“ за 2011 година:

Ведомствени разходи:

- Възнаграждения на извънщатен персонал, както и осигурителни вноски – 17 001 лв.
- Издръжка ОМП – 4 431 лв.

Администрирани разходи:

По данни от бюджета на Областната администрация вече към 31.12.2017 г. разходите по параграф „Заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения“ за дейност 121 „Областни администрации“ са изплатени възнаграждения:

- на щатния персонал на стойност – 282068,05 лв.;
- по дейност 117 Избори – 7108,61 лв.

По параграф „Други възнаграждения и плащания за персонала“ са отчетени изплатени възнаграждения на извънщатен персонал по дейности, както следва:

- дейност 121 – други плащания като болнични, обезщетения, СБКО и др. – 27843,93 лв.
- дейност 282 – отбранително-мобилизационна подготовка (ОМП) – възнаграждение за петима служители по ПМС № 212/30.11.93 г. – 35986,72 лв.
- дейност 532 – програми за временна заетост: общо – 21135,78 лв.
- дейност 117 – избори 2017 г. – 37 825,03 лв.

Към 31.12.2017г. са изплатени обезщетения на напуснали служители в размер на – 6 939, 65 лв.

За изследвания период (2009 – 2018 г.) можем да направим *извода*, че *въпреки икономическа криза и в условията на добра финансова дисциплина, е постигнат ръст на средната работна заплата на служителите и се запазва тенденцията към покачване на разходите за възнаграждения на персонала, отнесени към общо извършените разходи*. Разходите за труд средно за четирите години от мандата (2009-2012) е около 68,5% от бюджета. В структурата на разходите най-висок относителен дял имат *разходите за персонала - заплати, осигурителни вноски*, които се увеличават, както по бюджет, така и по отчет. Наблюдава се, че *разходите* за дейността на областната администрация, както по бюджет, така и по отчет, се увеличават като абсолютна сума и като разходи на един зает (щатна бройка) през целия изследван период 2009-2018г. Тази тенденция не може да се оцени еднозначно, защото разходите за персонала при променяща се численост за период от десет години, ще зависи в определена степен от и политиката на държавата по доходите.

✓ Издръжка

Разходите за издръжка на Областна администрация Кърджали за 2009 г. са в размер на 68 245 лв. Разглеждани разходите за издръжка на Областна администрация за 2010г. са в размер на 77 797 лв. (от които 11 626 лв. по параграф 4). Отчетените разходи са средно 144,0 % спрямо утвърдените по бюджетната сметка и 100 % равнени на уточнения план. Разходите за издръжка са извършени и отчетени при спазване на нормативните разпоредби. Първичните счетоводни документи и нефинансова информация, свързана с плащанията по касов и по банков път, показва, че правилно са осчетоводени и вярно са отчетени на касова основа.

Към 31.12.2010 г. в Областна администрация Кърджали за издръжка на администрацията са разходвани 146 171 лв., а през 2011 г. са изразходвани 172 689 лв., от които 69 633 лв. за данъци и такси смет за 2011 г. и 12 168 лв. за ГКПП „Маказа“. За задължения по издадени изпълнителни листи срещу областния управител са изплатени суми в размер на 4976 лв. Като цяло разходите за издръжка са с 23 % по-малко в сравнение с 2010 г. През периода 2009-2012г. за обучение са изразходвани общо 33 092 лева, от които 30 540 лева са за обучения, обхващащи служители от всички функционални нива на дружеството.

Възнаграждения и плащания за персонала **към 31.12.2016 г.** вече са:

- възнаграждения на щатния персонал - **291 506 лв.**
- издръжка на администрацията – **203 296 лв.**

Разходите за издръжка на Областна администрация Кърджали за 2017г. са изразходвани както следва:

- Дейност 121 – *обща стойност* **246 724, 89 лв.;**
- Дейност 117 – 14 186, 34 лв.;
- Дейност 282 – разходи за издръжка – 5949, 10 лв.;
- Дейност 283 – с ПМС № 76/18.04.2017 г. – 23 880 лв.

Платените данъци, такса смет и административни услуги през същата година са на стойност 106 069, 49 лв.

В края на 2017 г. по транзитната сметка на Областна администрация Кърджали са постъпили 127 909, 32 лв. от МРРБ като авансово плащане по сключен Договор за предоставяне на национално съфинансиране по Програма за трансгранично сътрудничество ИНТЕРРЕГ V-A Гърция – България 2014–2020 г. във връзка с изпълнение на дейностите по проект, по който Областна администрация Кърджали е партньор.

Запазва се тенденцията към увеличаване на средствата за образование и издръжка на администрацията и възнаграждения на щатния персонал до края на изследвания период без това да има видим ефект за Област Кърджали, свързан с промяна на място и в икономическите класации на Областите от Южен централен район (ЮЦР).

От посочените до тук данни за изследвания период можем да направим няколко важни извода:

- Показателите за разходи са предимно по отношение на използваните финансови и човешки ресурси, като тенденциите в тяхното изменение се дължат предимно на външни фактори – държавната политика по доходите и увеличението на цените.
- Налице са определени позитивни тенденции в някои съотношения между резултати и използвани ресурси, най-вече по отношение на разходите.
- Не могат да се направят категорични изводи за икономичността, но като цяло възможностите за използване на по-малко ресурси за постигане на същите резултати, или за увеличаване на резултатите от използваните ресурси, са ограничени.
- Отговорността за ефективно финансово управление на човешките ресурси остава задължение на Областния управител. Задължение на последния е също и управлението на касовите наличности. Специалистите от АПОФУС отговарят за управлението на приходите, разходите и отчетите съгласно приложимите счетоводни правила и регламенти.

Разходи по програми и проекти

Авторът стига да заключението, че ако Областните администрации поддържат публични, систематизирани данни за проведени обучения, свързани с повишаването на капацитета и квалификацията на своите служители, чрез различни учебни програми – те ще могат да изследват тяхната ефективност.

Оценка на ефективността от конкретна програма за обучение може да се изведе на база подхода на Schmidt за оценка на ефективността от процедурите за селекция на персонал за нуждите на организацията (Schmidt, 1982, pp. 333-347), където положителният финансов ефект от реализацията на програмата за обучение се представя, като зависим от следните фактори: продължителност на положителното действие на обучението върху представянето на участващите в програмата служители на фирмата (в години); брой на участващите в програмата лица; действителната разлика в представянето между лице, което е участвало в програмата (експериментална група) и лице, което не е участвало в програмата (контролна група), оценено в стандартни единици по скала; стандартно отклонение в трудовото представяне на лицата от нетренираната (контролната) група, оценено в лева; разходите (на едно лице) за програмата, която в зависимост от времето, през което се е провеждал тренингът ще включва или не освен консумативите (разходи за материали, заплати и др.) също и стойността на пропуснатото време за участие в работния процес.

А) Изпълнение на одобрени проекти

Можем да посочим, че в изследвания период за Областна администрация Кърджали са реализирани няколко добри проекта:

- ***Проект „Правото на добро управление и добра администрация – гарантирано право на гражданите в областта“*** по ОП „Административен капацитет“, във връзка изпълнението на Ежегодни цели на администрацията за 2012 г.

- Областна администрация Кърджали участва, съгласно подписан договор от 02 април 2012 г., в **Проект „Хората в администрацията - ключ към европейско сътрудничество“**, който е финансиран по ОП „Административен капацитет“, Приоритетна ос II „Управление на човешките ресурси“, подприоритет 2.5. „Транснационално и между-регионално сътрудничество“, Бюджетна линия BG051PO002/10/2.5-01 в партньорство с Областна администрация – Смолян, Пловдив, Пазарджик, Хасково и ESU-Падуа към Областна администрация Венето, Италия. Основната идея на проекта е свързана с подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на капацитета на служителите в областните администрации от ЮЦР.
- През периода 28.04.2014 г. – 28.01.2015 г. областната администрация Кърджали реализира **Проект „Повишаване квалификацията и професионализма на служителите в Областна администрация – Кърджали“**¹⁵ За постигането на по-ефективно управление на човешките ресурси и повишаване на мотивацията, ангажираността, потенциала и подобряване на работа в екип от служители на областната администрация, 22-ма от тях през 2014 г. преминаха обучение към Института по публична администрация на тема „Лични умения за ефективно управление“, 21- участваха в обучение за екипна ефективност, петима служители придобиха сертификати за ниво В 1 по английски език и петима – за ниво В 1 по гръцки език.

Б) Изпълнение на одобрени програми

- Програма № 4 за **„Осъществяване на държавната политика на областно ниво“**. Тази програма е насочена към утвърждаване на важни функции на областната администрация с основна цел: „Осъществяване на държавните функции на територията на областите в

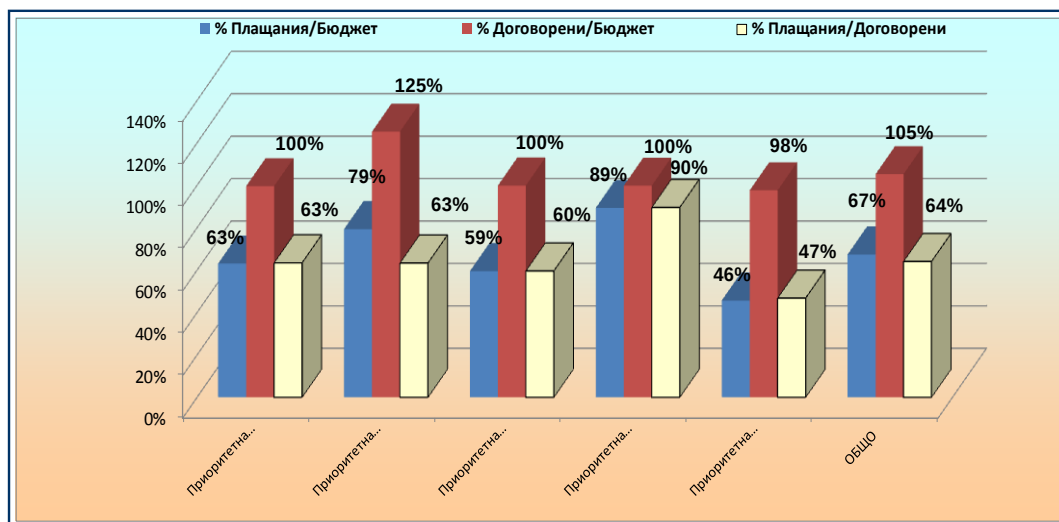
¹⁵ Вж. по-подробно: ПРОЕКТ: „Повишаване квалификацията и професионализма на служителите в Областна администрация – Кърджали“, Договор No A13-22-30/28.04.2014 г.

България” Изразходвани са общо 386 661 лв., от които за заплати и осигуровки - 33826 лв..

- **Регионалната програма за заетост „Младост и опит - нов шанс за работа”** е одобрена и включена за финансиране в Националния план за действие по заетостта през 2012 г. Регионалната програма за заетост „Младост и опит – нов шанс за работа” е одобрена и включена за финансиране в Националния план за действие по заетостта през 2013 г. По програмата ще бъде осигурена заетост на 8 безработни лица за 6 месеца.
- **Национална програма „Старт на кариерата”**. Сключен е рамков договор по Програма „Старт на кариерата” за 2 работни места. На работа са назначени 2-ма младежи с висше образование, за 9 месеца, считано от 08.10.2012 г. През 2017 година по програма „Старт в кариерата” се дава възможност на младежи, които са завършили висше образование да придобият трудов стаж, с цел улесняване на прехода между образованието и пазара на труда в Областна администрация.
- **ОП „РЧР” 2007–2013 г.** – По проект BG051PO001-1.1.11 „Подкрепа за заетост” по ОП *„Развитие на човешките ресурси”*. Е сключен рамков договор за 110 работни места. Назначени са на работа 110 безработни лица, за 10 месеца, считано от 01.12.2012 г.
- **Национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост”**. Одобрен е проект на Областна администрация Кърджали за финансиране по Националната програма „От социални помощи към осигуряване на заетост” през 2013 г. за 7 работни места, считано от 01.02.2013 г.
- **Оперативна програма „Административен капацитет”** Проект „Повишаване квалификацията и професионализма на служителите в ОАКърджали”, договор No A13-22-30/28.04.2014, срок на договора 28.04.2014–28.01.2015, бюджет 38 986 лв.

От реализираните програми и проекти може да се направи извода, че Областна администрация Кърджали полага големи усилия за постигането на по-ефективно финансово управление на човешките ресурси, чрез образованието, повишаване на мотивацията, ангажираността, потенциала и подобряване на работа в екип от служители на областната администрация и повишаване на професионализма.

- Реализирането на **Оперативна програма „Региони в растеж“** е също важна интегрирана оперативна програма, финансирана от Европейския съюз (ЕС) чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и от държавния бюджет на Република България. Тя е насочена към регионалното развитие и към постигане на целите на градската политика в България, което и придава важно място за задържане на младите хора в Област Кърджали.



Диаграма 1. Финансово изпълнение на ОПРР в Областна администрация Кърджали за периода 01.01.2007 - 30.06.2013 г.

Както се вижда от посочените данни на **Диаграма 1** има съществени слабости при реализирането на проекти по ОПРР в Област Кърджали за периода 01.01.2007 – 30.06.2013 г.. Те са:

- Остойностяването на програми и проекти на по-ниски цени;

- Реализираните разходите по програми и проекти, често са повече от очакваните;
- Не всички реализирани разходи са предварително обосновани.

В) Инвестициите във формирането на човешкия капитал, посредством образованието и растеж на БВП в Областта

Ако анализираме показаните в Таблица 3 индикатори, които са зало-
жени в Регионалния план за развитие (РПР) на ЮЦР за периода 2014-2020г.
по целите на Стратегия „Европа 2020“ можем да констатираме няколко не-
гативни тенденции през изследвания период за Област Кърджали.¹⁶(Вж.
Таблица 3)

Таблица 3

Заложени индикатори по целите на Стратегия „Европа 2020“

	ИНДИКАТОРИ	стойности Южен централен район			Периодичност на събиране на инф.	Източник на инф.
		Изходни	Междинни (2015)	Целеви (2020)		
1	Коефициент на заетост на населението на възраст 20-64 навършени години - %	61,25 (2011г.)	68,30	77,00	Ежегодно	НСИ, Евростат
	- Коефициент на заетост на населението на възраст 55-64 г.	44,2 (2011 г.)	46,5	50	Ежегодно	Евростат
2	Инвестиции в научноизследователска и развойна дейност - % от БВП	0,23 (2010 г.)	0,62	1,80	Ежегодно	НСИ
3	Дял на преждевременно напусналите образов. система (на възраст 18-24 г.) - %	16,50 (2010 г.)	14,00	10,50	Ежегодно	НСИ
4	Дял на 30-34 годишните със завършено висше образование - %	19,20 (2010 г.)	21,65	29,00	Ежегодно	НСИ
5	Население в риск от бедност или соци-ално изключване – хил. души	760,0 (2010 г.)	740,0	720,0	Ежегодно	НСИ

Коефициентът на заетост на населението в ЮЦР на възраст 20–64 навършени години през 2017 г. е 71,3%, което съвпада със средното равнище за страната. Налице е ръст на заетостта в региона спрямо 2016г. с 5,2%. Най-висока е заетостта в Област Пловдив, а най-ниска в Област Кърджали. По отношение на възрастовата група 55-64 години за ЮЦР е налице

¹⁶ Вж. по-подробно: МРРБ, Годишен доклад за наблюдение изпълнението на Регионалния план за развитие на Южен централен район (2014-2020 г.) за 2017 г.

сериозен ръст на заетостта през 2017г. като тя достига 62,2%. Увеличението спрямо 2016г. е с 5,9%. По този показател е преизпълнена целта за 2020г. Инвестициите в научноизследователска и развойна дейност (НИРД) в ЮЦР през 2016 г. възлизат на 0,50% от БВП, което е лек спад в сравнение с предходната 2015 г. (0,52%). ЮЦР все още изостава от средната стойност за страната като дори не е достигната междинната цел за 2015г. (0,62%). (Вж. Таблица 4.)¹⁷

Таблица 4

Разходи за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) в % от БВП

Статистически райони и области	2016 (%)
България	0,78
Южен централен район	0,50
Пловдив	0,61
Хасково	0,04
Пазарджик	0,74
Смолян	0,14
Кърджали	0,31

Източник: НСИ

Таблица 5

Разходи за НИРД по статистически райони и сектори – 2016 година

Статистически райони	Общо (хил. лв.)	Сектори:			
		Предприятия	Държавен	Висше образование	Нетърговски организации
Общо	734 274	537 932	155 715	38 427	2 200
Северозападен район	29 752	24 158	5 381	..	..
Северен централен район	30 654	28 675	242	1 737	-
Североизточен район	51 545	33 707	13 581	..	..
Югоизточен район	33 892	26 456	4 246	3 190	-
Югозападен район	522 683	371 008	125 754	24 904	1 017
Южен централен район	65 748	53 928	6 511	4 174	1 135

Източник: НСИ

¹⁷ Вж. по-подробно: МРРБ, Годишен доклад за наблюдение изпълнението на Регионалния план за развитие на Южен централен район (2014-2020 г.) за 2017 г.

В абсолютна стойност инвестициите в научноизследователска и развойна дейност в района през 2016 г. нарастват и достигат 65 748 хил. лв. (при 64 093 хил. лв. през предходната година). Това нарежда ЮЦР на второ място в страната по размер на разходите за НИРД във всички сектори. Инвестициите в ЮЗР обаче са 8 пъти повече. Вж. Таблица 5.¹⁸

За извършването на такъв обективен анализ за изследваната от нас Областна администрация Кърджали, трябва да се вземат предвид данните за годишния размер на паричните средства вложени в образование за повишаване на квалификацията на служителите за всяка година от изследвания периода 2009-2018г., (тук могат да влязат данни в абсолютна стойност на инвестициите общо в образователна, научноизследователска и развойна дейност) *но към настоящия момент такива подробни данни като информация не са систематизирани и публикувана официално за административните звена на Област Кърджали*. За подобен анализ могат да се използват публикувани данни, посочени в отчети за дейността на **Годишни доклади за наблюдение изпълнението на Регионалния план за развитие на Южен централен район** (определян за целите на дисертацията като бенчмарк за страната), но изводите ще са много общи и непълни по отношение на изследваните ефектите от въвеждане на финансовото управление на човешките ресурси в Областна администрация Кърджали.

Ако Областна администрация Кърджали поддържа достъпни, систематизирани, годишни данни за всички звена през изследвания период може да се използва *метода на регресионно-корелационния анализ* за да се даде точна количествена оценка на зависимостите между процесите и променливите, като се използва коефициента на линейна корелация на Пирсън по формулата:

$$r = \frac{P}{S_x \cdot S_y},$$

където:

¹⁸ Пак там.

$$P = \frac{\sum XY}{n - 1} - \frac{\sum X \sum Y}{n(n - 1)}$$

като за целите на изследването може да се анализира корелационната зависимост между:

- стойността на БВП (*независима променлива – X*);
- броя на успешно проведени програми и проекти, свързани с образованието за изследвания период (*зависима променлива – Y*);
- Коефициент на корелация (r);
- Детерминация (r^2);
- Коефициент на неопределеност ($k^2 = 1 - r^2$).

Резултатите, щяха да покажат наличие на такава зависимост между стойността на БВП и броя на успешно проведени образователни програми и проекти, като може да се анализира корелационната зависимост между БВП (*независима променлива – X*) и абсолютна стойност в лева на инвестициите в образователна, научноизследователска и развойна дейност (*зависима променлива – Y*).

Фокусирайки вниманието върху финансовите аспекти на процесите по обучение в организацията, може да се каже, че:

Първо. За основни контролни категории могат да се възприемат разходите за обучението; времето за обучение; количеството обучени.

Второ. За основни оценъчни съотношения, които трябва да бъдат обект на внимание и изследване, могат да се препоръчат: средният обем разходи за обучение на един служител във организацията; средното време, осигурено на служител за обучение; средното време, за обучение осигурено на взелите участие в програмите и курсовете служители; балансираността на разпределението на обучението между служителите във фирмата.

Обучението в организациите, въпреки че се разглежда като един полезен и рентабилен процес, може и да не доведе до очакваните резултати. Това е възможно в ситуации, когато: обучението се предлага само в орязани форми, или в погрешно време, или е причинено от грешки при под-

бора на служителите; обучението акцентира върху развитието на компетенции и знания, които са относително остарели, но поради това че обучаващият не е запознат с най-новото в областта, старото знание изпълва със съдържание новата програма за фирмено обучение; обучението се осъществява заради самото обучение (или защото просто има предвидени средства и те трябва да бъдат усвоени), без да има ясно дефинирани цели.

С оглед на гореизложеното и базирайки се върху **ситуационното моделиране** можем да изградим матрица на възможните комбинации между разпределението на финансовото бреме (разходите за “производството” на единица продукт - “абсолвент”) на образованието и паричните ползи (нарасналите индивидуални доходи) от него. Така, ако обозначим (Захариев, 2012, стр. 100-102): финансовите разходи на индивидите с EFC_i и финансовите разходи за обществото, насочени към „производството” на единица продукт с EFC_s ; финансовите ползи за индивидите - с EFB_i и финансовите разходи за обществото насочени към „производството” на единица продукт - с EFB_s , достигаме до следната матрица от възможните комбинации: (Вж. Таблица 6).

Таблица 6

Разпределение на финансовите разходи и ползи при формиране на човешкия капитал

Вероятни комбинации при разпределението на финансовите разходи и ползи при формиране на човешкия капитал			
Разпределение на разходите	Разпределение на ползите		
	$EB_i > EB_s$	$EB_i = EB_s$	$EB_i < EB_s$
1	2	3	4
$EC_i > EC_s$	Равновесие	Неравновесие в полза на обществото	Неравновесие в полза на обществото
$EC_i = EC_s$	Неравновесие в полза на индивидите	Равновесие	Неравновесие в полза на обществото
$EC_i < EC_s$	Неравновесие в полза на индивидите	Неравновесие в полза на индивидите	Равновесие

От таблица 6 можем да направим извода, че разположените по спускация се от ляво на дясно диагонал комбинации (първи, пети и девети квадранти) изразяват ситуации на равновесие, които на практика удовлетворяват изискванията за постигане на оптималност (по Парето). Всички останали комбинации обаче са неравновесни, като неравновесието достига екстремални стойности в трети квадрант (екстремално неравновесие в полза на обществото) и в седми квадрант (екстремално неравновесие в полза на индивидите). Също така, характерно е да се отбележи, че (Захариев, 2012, стр. 100-102):

1. Неравновесните групирания във втори, трети и шести квадранти са типични в условия, когато позициите на обществото (държавните органи) са по-силни от позициите на неговите резиденти.

2. Неравновесните групирания в четвърти, седми и осми квадранти са типични в условия, когато позициите на обществото (държавните органи) са по-слаби от позициите на неговите резиденти или когато обществото провежда целенасочена социална политика.

В този смисъл Областна администрация Кърджали може да бъде един добър пример за очаквана във времето добра възвръщаемост от инвестициите във формирането на човешкия капитал, посредством образованието. Преминалите обучения служителите, ще могат да участват по-активно в анализа и оценките на различни проекти, които са със значима обществена добавена стойност.

SWOT АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ПОСТАВЕНИТЕ ЦЕЛИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Областна администрация Кърджали може да бъде един добър пример за очаквана във времето добра възвръщаемост от инвестициите във формирането на човешкия капитал. Техните служителите, след преминалите обучения, ще могат да участват по-активно в анализа и оценките на различни

проекти, които са със значима обществена полза. Чрез SWOT анализ можем да направим оценка на дейността на изследваната от нас Областна администрация Кърджали и на механизма за вземане на решения, свързани с управлението и развитието на човешките ресурси и възможностите за промяна с цел подобряване на ефективността.

SWOT анализ на дейността на Областна администрация Кърджали по управление на поставените цели за развитие на човешките ресурси

✓ Силни страни	Слаби страни
✓ Приемственост при прилагане на административната реформа; ✓ Изграждане на ефективен вътрешен и външен контрол върху работата на администрацията; ✓ Добро образователно равнище на служителите в областната администрация; ✓ Премахване на бюрократични практики и въвеждане принципа на обслужване „на едно гише“; ✓ Съществено намаляване на разходите, свързани с управление на човешките ресурси.	✓ Тромава система за управление и развитие на човешките ресурси и неефективно насърчаване на кариерното развитие; ✓ Необходимост от нови практики за перманентно отчитане на изпълнените цели; ✓ Липсва на обратна връзка с гражданите; ✓ Слаба координация на регионално ниво между областна, общинска администрация и звена на централната изпълнителна власт; ✓ Липса на механизъм за даване на обективна оценка на изпълнението на поставените основни цели и степента на удовлетвореност на гражданите; ✓ Необходимост от изграждане на нови механизми за мотивация и кариерното развитие на служителите; ✓ Целите на областната администрация и на вътрешните звена – дирекции и отдели – не отговарят напълно на европейските стандарти.
Възможности	Заплахи
✓ Съчетаване на добрите български традиции в сферата на административното обслужване и ефективните европейски практики; ✓ Ефективна антикорупционната политика и по-бърз темп на промяна в разбиранията на обществото за Оперативна програма „Административен капацитет“; ✓ Разработване на вътрешна процедура за текущо отчитане изпълнението на целите; ✓ Сътрудничество с други институции на регионално и централно ниво за борба с корупцията; ✓ Реализиране на добро партньорство с гражданите и бизнеса; ✓ Прецизиране на вътрешните актове, правилата и насоките за ефективно управление на човешките ресурси.	✓ Безплодна антикорупционна политика и неефективни промени за решаване на проблема; ✓ Поддържане на формални контакти за партньорство между областна администрация и общинските администрации; ✓ Тенденция към нарастване броя на служителите в областна администрация; ✓ Слаби възможности за кариерно развитие в областната администрация в сравнение с частния сектор; ✓ Недоверие на общество към резултатите от провежданата административна реформа в областта и слабо развитие на икономиката в региона.

2. ОГРАНИЧАВАНЕ И ОПТИМИЗИРАНЕ НА БЮДЖЕТНИТЕ РАЗХОДИ ЗА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ

Ефективното управление на системата на всички публични институции и ведомства, намира израз в развитието и усъвършенстването на пет компонента - *функционалност, софтуер за управление, контрол, оперативност и управление на промените*. Прилагането на този модел описват условията на финансови механизми за оптимизиране на бюджетните разходи за предоставяне на извършваните обществени услуги, както и по отношение на техните количествени и качествени характеристики за техните потребители.

БЪРЗ АНТИКРИЗИСЕН ЕФЕКТ НА ПОДОБРЕНИЕ НА ДЕЙНОСТТА НА ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ

В резултат на неблагоприятните ефекти на икономическата криза върху изпълнението на държавния бюджет за четирите години на мандат 2009-2012г., Областна администрация Кърджали предприема мерки на икономии, оптимизиране на дейностите в администрацията, повишаване на тяхната ефикасност и ефективност. Тези мерки са с най-висок управленски приоритет в дирекциите и звената в администрацията и се провеждат под личния контрол на Областния управител. Целта на предприетите мерки е постигане на бърз антикризисен ефект на подобрене на финансовото управление и контрол в съответствие с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност на административната дейност.

МОДЕЛ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ФИНАНСОВА ПРОЗРАЧНОСТ НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ

Моделът за осигуряване на финансова прозрачност на организациите, независимо дали са в частния или държавен сектор, се представя на три равнища (Божков, 2005): първо равнище – глобални стандарти за финансово отчитане (Global GAAP); второ равнище – отраслови стандарти

за оценка на дейността и отчетността, разработени и приети за конкретни отрасли на икономиката; трето равнище – специфична за всяко предприятие информация за стратегии, планове и подходи за управление на риска, политика в областта на заплащане на труда, корпоративното управление и критерии за оценка на дейността и т. н.; информацията от третото равнище се явява фундамент за успешно управление. Тя е уникална за всяка организация и въпросът за нейното създаване и представяне се възлага на ръководството на отчитащата се конкретна организация.

3. ЕФЕКТИВНОСТ, ПРОЗРАЧНОСТ И ПУБЛИЧНОСТ НА ДЕЙНОСТТА НА ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ КЪРДЖАЛИ ЗА ПЕРИОДА 2009-2018 Г. - ОТПРАВНА ТОЧКА ЗА РЕЗУЛТАТИВНОСТТА ОТ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА В БЪДЕЩЕ

Ефективността от управлението на човешките ресурси се дефинира като съотношение между постигнатите резултати от всички дейности в управление на човешките ресурси и разходите за тях в рамките на определени стандарти за качество и срок. **Ефикасността** на управлението на човешките ресурси представлява съотношение между целите на управлението на човешките ресурси и резултатите от управление на човешките ресурси – степента на постигане на целите пред управление на човешките ресурси в рамките на определени стандарти за качество и срок.

Целите на системата за управление на човешките ресурси в контекста на възприетия системен подход в своя обобщен вид се свързват с целите в две основни направления:

- планово равнище на трудово изпълнение като предпоставка за постигане на плановото равнище на организационното представяне;
- плановата численост и структура на човешките ресурси, за да се осигури необходимия персонал в съответствие с настоящите и бъдещите нужди и цели на организацията.

Показателите за ефективност включват:

- Население на един областен служител
- Дял на разходите за заплати и осигуровки в общите разходи
- Дял на капиталовите разходи в общите разходи

Анализът и оценката на получените стойности на групите показатели има за цел да се определи състоянието и възможностите на конкретна Областната администрация за разпределение на наличните ресурси и предоставянето на публични услуги на местната общественост към определен период и в сравнителен план.

Дейностите, свързани с развитие и управление на персонала, се осъществяват на всички нива, те отразяват взаимодействието между тях и нарастващите изисквания за гъвкаво и бързо реагиране на изменения в средата, вътрешна и външна. Основните усилия в тези случаи са насочени към прилагане на ефективна система за планиране потребностите от персонал, подбор и наемане, оценка на изпълнението на трудовите задължения и разширяване на възможностите за обучение и повишаване на квалификацията.

ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ

През изследвания период Областна администрация Кърджали има стремеж да поддържа открит диалог с потребителите на административните услуги. За периода 2009-2018г. Областна администрация Кърджали работи по приет *План за информиране на обществеността относно своята дейност*.

Основният документ, чрез който Областна администрация отчита постигнатите резултати от дейността си, е Отчета за изпълнение на Програмата за управление за съответната година. Налични са годишните отчети за дейността на Областта за периода от 2007 г. до 2017 г. включително. В тях са представени основните постигнати резултати, свързани с общи и конкретни дейности, **но не за всяко звено от Областна администрация**. Част от показателите за изпълнение са обвързани с количествена стойност.

В Областна администрация Кърджали липсва систематизирана информация за използваните човешки ресурси и разходите за тяхното образование и квалификация, въпреки, че те трябва да са определени в Бюджета на Областта и Отчета за касовото изпълнение на бюджета за съответната година.

След запознаване с публичните документи става ясно, че за периода 2009-2018 г. Областна администрация Кърджали не е имала практика да изготвя оценка на ефикасността и икономичността, поради този факт в наличните официални документи не са включени показатели за измерване на съотношенията между постигнатите резултати и направените разходи за съответните използвани ресурси.

Заседанията на различни комисии и работни групи са отворени за присъствие на граждани, но не може да се обобщи, че местните решения се вземат с широко участие на гражданите. Все още както гражданите, така и администрациите обаче смесват задължителните форми за качествено административно обслужване с „добри практики за партньорство”.

В настоящото изследване авторът констатира съществени проблеми, които стоят пред регионалните администрации в публичния сектор и това дава възможност да се формулират важни препоръки към подобряване на дейността на Областна администрация Кърджали:

- ✓ Разработване на ефективна система от показатели и критерии за оценяване на качеството на човешките ресурси.
- ✓ Актуализиране на вътрешни правила за организацията и дейността на Областните съвети и комисии.
- ✓ По-голяма прозрачност на бюджетните документи.
- ✓ Поддържане на публична, систематизирана информация за използваните през годините човешки ресурси и разходите за тяхното обучение.
- ✓ Въвеждане на тавани на разходите по издръжка.

- ✓ Предварително обсъждане на параметрите и политиките на разходите с екипа на администрацията с цел подкрепа на рестрикции при допускане на преразходи.
- ✓ По отношение на функционирането на счетоводната система да се извършва текущо начисляване на вземания от наеми, неустойки по забавени плащания и дължими суми за консумативи.
- ✓ Изискване на шестмесечни доклади от всички териториални звена и общински администрации на територията на областта за постъпилите сигнали за корупция и предприетите от тях действия. Публикуване на електронната страница на Областната администрация на периодични отчети за получените и обработени сигнали за корупция, и за резултатите от проверки по сигнали за корупция.

ОБЩИ ИЗВОДИ

В това изследване авторът извършва обобщения, критичен анализ и оценки за дейността на Областна администрация Кърджали, свързани с възможните ефекти от прилагане на финансово управление на човешките ресурси. По важните общи извода, до които се достига в дисертацията са:

1. Липсва практика на Областна администрация Кърджали да изследва ефективността на използваните налични човешки ресурси посредством анализ на коефициента разходи за един служител, което създава трудности да обяснят поотделно, средните, годишните разходи за един служител, както и разходите за единица услуга.
2. В Областна администрация Кърджали не се стимулират достатъчно конкурсите, самооценката и мотивирането на служителите за създаване на нов подход при решаването на задачите на администрацията.
3. Да се редуцира щатната численост на служителите в публичната и в частност в областната администрация – с оглед на постоянно намаляващото население.

4. Отчита се обективна трудност за оценяване на резултатите и ефектите на управление на човешките ресурси в Областна администрация Кърджали като причините за това са липса на детайлизация на данни и мерките, включени в дейности и планове за тяхното изпълнение, което ще прави анализите върху ефектите от финансовото управление на човешките ресурси до известна степен субективни.
5. Разходите за дейността на областната администрация, както по бюджет, така и по отчет, се увеличават като абсолютна сума и като разходи на един зает (щатна бройка). В структурата на разходите най-висок относителен дял има разходите за персонала - заплати, осигурителни вноски, които се увеличават, както по бюджет, така и по отчет.
6. Показателите за разходи са предимно по отношение на използваните финансови и човешки ресурси, като тенденциите в тяхното изменение се дължат предимно на външни фактори – държавната политика по доходите и увеличенията на цените.
7. Налице са определени позитивни тенденции в някои съотношения между резултати от дейността на администрацията и използвани ресурси, най-вече по отношение на приходите и разходите.
8. Въвеждането на нов регионален управленски подход в ЮЦР и в частност в Област Кърджали се налага от ниската икономическа ефективност на управленските процеси. Местното и регионалното самоуправление у нас показва ниска ефективност по отношение на второто ниво на самоуправление, регионализация и децентрализация. Проблемите на областните управители, свързани с изпълнението на своите функции за провеждане на ефективни политики на регионално ниво произтичат от недостига на кадрови и финансов ресурс в ЮЦР.
9. Областните управители на Област Кърджали през изследвания десет годишен период правят възможното в рамките на нормативната

уредба за да участват в програми и проекти, които осигуряват ресурс за инвестиции в човешкия капитал в Областната администрация за да имат по добро кадрово осигуряване на областно ниво на държавно управление. Това ще осигури постигането на по висок икономически растеж за региона и по добро управление по функции и дейности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Посочените проблеми и предизвикателства, които са свързани с ефективността на инвестициите в качеството на човешкия капитал, ангажиран в публичната администрация и в частност - областна администрация, извеждат ключовото значение на фактора на национално ниво. Глобалните промени, свързани с адаптирането дейността на българската администрация с европейската, поставят с още по-голяма тежест въпроса за успешното интегриране, повишаване на капацитета, възможностите за кариерно развитие, оптимизиране на разходите при финансовото управление на човешките ресурси на регионално ниво.

Държавните институции играят основна роля при определянето на правилните стимули, намаляването на несигурността и постигането на икономически просперитет в дългосрочен план. Слабостите във функционирането на публичната администрация могат да създадат значителни пречки за функционирането на икономиката, за по-вече инвестиции и иновации на регионално и местно равнище.¹⁹

Областните центрове през XXI век вече имат нови бизнес предизвикателства, свързани с финансовото управление на човешките ресурси в публичната администрация и прилагане на иновации и знания – за повишаване на административния капацитет и осигуряване на бърз икономически растеж в регионите.

¹⁹ Вж. по-подробно: Комитет на регионите. „Пречките пред инвестициите на местно и регионално равнище“, Секретариат на Комисията по икономическа политика (ECON), Брюксел, септември 2016 г.

В настоящия дисертационен труд авторът представя своите виждания за тенденциите в дейността на Областните администрации, свързани с финансовото управление на човешките ресурси. На база на извършените анализи и обобщения можем да формулираме няколко важни резултата:

- ✓ За по ефективна подкрепа в дейността на Областния управител е необходимо оптимизиране на административната структура на база бюджет, ориентиран към резултатите - използването на бюджетни средства трябва да бъде подкрепено от очаквания резултат при изразходването им.
- ✓ Създаване на отдел за работа по оперативни и донорски програми, с чието финансиране е възможно да се постигнат по лесно приоритети на съответната Областните администрации.
- ✓ Постигане на по-голяма публичността и информираността на бизнеса и гражданите за начина на изпълнение на областните и местните бюджети – съгласно провежданата бюджетната политиката на правителството.
- ✓ Издигане ролята на служителя в публична администрация като на специалист на когото се възлага по-отговорна, експертна и разнообразна работа, а не като намиране на работно място по определен квотен принцип, ще помогне за задържането на добрите кадри.
- ✓ Завишаване на прозрачност, контрола и изискванията към назначаваните младши експерти и други служители в публичната администрация чрез провеждане на „кастинг“ пред специализирана комисии, в състава на която участва и Областния управител.
- ✓ Повишаване на качеството в процеса на периодично вътрешно атестиране и външно оценяване на знанията и уменията на служителите в Областните администрации – използване на съвремен-

на методология, която е съобразена с мнението на ползвателите на публични блага и услуги.

- ✓ Прилагане на актуални периодични и професионални обучения на служителите - ефективно планираните инвестиции в обучения, ще дават многократно мултиплициран резултат при изпълнението на служебните им задължения.
- ✓ Поставянето на пряка, реална зависимост между постигнатите резултати на служителя и раздаваните бонуси или прилагане на политики за материално и кариерно стимулиране, чрез препоръка или обективна атестационна оценка и повишаването в длъжност, ще го направи по отговорен към работата и обучението - което все още е слабо застъпено у нас.
- ✓ Финансовото управление на човешките ресурси в публичния сектор може да се определи като система от пазарно ориентирани подходи за управление на публичните институции, което осигурява по-голяма обществена добавена стойност и по-бърз икономически растеж.

III. НАСОКИ ЗА БЪДЕЩИ ИЗСЛЕДВАНИЯ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

Въвеждането на съвременните тенденции за подобряване ефективността на публичната администрация, чрез финансово управление на човешките ресурси е свързано и с развитието на потенциални лидери. В този смисъл можем да посочим няколко насоки за бъдещи изследвания по темата:

1. Важно насока за бъдещо научно изследване е проучване на възможностите за създаване на ефективна система на национално ниво за привличане на специалисти с висок административен капацитет в публичната администрация, които да са завършили магистърска степен по специалността. Това означава, бюджетът за управление на

човешки ресурси да е насочени към най-добрите служители, а не само към човешките ресурси.

2. Важността на този процес се потвърждава от факта, че органите на изпълнителната власт осъществяват своите правомощия с помощта на публичната администрация, което означава че настоящото изследване може да продължи към администрацията на Министерския съвет, министерствата, държавните агенции, администрацията на държавните комисии, изпълнителните агенции, областните и общинските администрации и други административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Изследването ще е насочено към възможностите за подобряване на финансовото управление на човешките ресурси в посочените по горе звена на публичната администрация, които не попадат в обхвата на настоящото изследване.

IV. СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ И НАУЧНО-ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Основните научни и научно-приложни приноси в дисертационния труд, могат да бъдат групирани, както следва:

1. Чрез систематизиране на основни теоретични постановки, свързани с особеностите на публичния сектор и управлението на човешките ресурси е изведена специалната роля и значение на изграждането на национални политики и регионални програми в системата на управление на човешките ресурси в публичната администрация.
2. Чрез вербално-дискусионен подход е аргументирано въвеждането на задължителен програмен бюджет, който коригира наличния „обърнат“ бюджетен процес, при който публичната администрация

адаптира своите програми, спрямо предварително заложените разходни параметри. С критичен анализ се доказва, че формалното изготвяне на бюджетите води до пилеене на публичен ресурс, което обаче може да се коригира и регулира с инструментариума на програмния бюджет. Ето защо, от двата модела – настоящия традиционен бюджет, и новия подход, категорично се защитава програмния бюджет, където администрацията трябва да прилага „управление и бюджетиране по резултати“.

3. Апробирана е методология за оценяване на качеството на човешките ресурси във всички Областни администрации, като са изведени препоръки за методически усъвършенствания. Посоката е към издигане ролята на служителя в публична администрация като на специалист, на когото се възлага по-отговорна, експертна и разнообразна работа с паралелно подпомагане на задържането на качествените кадри. Втори аспект на промените е свързан с процеса на периодично вътрешно атестиране и външно оценяване на знанията и уменията на служителите в Областните администрации, където чрез използване на съвременна методология, се отчита с висок приоритет мнението на ползвателите на публични услуги.
4. На ниво отделни държавни служители е потвърдена пряката зависимост между постигнатите резултати и начисляваните бонуси, изразено в професионална политика за материално и кариерно стимулиране, базирана върху обективна атестационна оценка и кариерна пътека за повишаване в длъжност, водещи до по-голяма мотивация и клиентска удовлетвореност.
5. Изведено е виждането, че инвестициите в човешкия капитал в областната администрация, изразени в актуални периодични и професионални обучения на служителите трябва да бъдат основани върху ефективно планиран процес, който ще дава мултиплициран резултат при изпълнението на служебните задължения.

6. Дадена е авторска трактовка на финансовото управление на човешките ресурси в публичния сектор като основа на система за пазарно ориентиран подход за цялостно управление на публичните институции, която допринася за по-голяма обществена добавена стойност, ускорен икономически растеж в условия на перманентно оптимизиране на дейността на публичната администрация, в частност на областната администрация .

V. СПИСЪК С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ДОКТОРАНТА

I. СТУДИИ (1 бр.)

Радоева, Р. (2017). Подкрепа на проекти с висока обществена добавена стойност от областните администрации – възможности и предизвикателства. Годишен Алманах научни изследвания на докторанти, Том X, 2017, Книга 13, с. 59-81.

II. СТАТИИ (1 бр.)

1. Милинов, В., **Радоева, Р.** (2017) Човешките ресурси в областна администрация – финансови, управленски и организационни аспекти. Сп. „Народностопански архив“, кн. 4/2017, АИ „Ценов“, с.30-44

III. НАУЧНИ ДОКЛАДИ (3 бр.)

1. **Радоева, Р.** (2017). (доклад) Стратегическо съответствие на политики и методи за управление на човешките ресурси в областна администрация. Научно-практическа конференция „Статистиката като наука и практика – традиции и съвременни измервания, Свищов, 20 октомври 2017 г., с. 412-4129.
2. **Радоева, Р.** (2017). (доклад) Изследване на ефективност и публичност на дейността на областна администрация за развитието на аграрния сектор в РБългария. Кръгла маса „Потенциал за раз-

витие на фермерските пазари в България“, Свищов, 6 октомври 2017 г.

3. **Радоева, Р.** (2018). (доклад) Подобряване на финансовите и застрахователните компетенции на областните администрации като стратегически партньор на земеделските производители. Национална кръгла маса 80 години академично преподаване по застраховане и социално дело. 70 години специалност „Застраховане и социално дело“. 80 години традиции, лидерство, предизвикателства, Свищов, 13 октомври 2018 г. (сборник доклади), АИ „Ценов“, с. 208-214.

VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ И ДОСТОВЕРНОСТ

Дисертационният труд в обем от 217 стр. под заглавие: „Финансово управление на човешките ресурси в публичната администрация“ и разработения върху него Автореферат са автентични и представляват собствена научна продукция на автора. В тях са използвани авторски идеи, текстове и визуализация чрез графики, схеми, таблици и формули, като са спазени всички изисквания на Закона за авторското и сродните му права чрез надлежно цитиране и позоваване на чужда авторска мисъл, както и данни, включително:

1. Постигнатите в дисертационния труд резултати и изведени приноси са оригинални и не са заимствани от изследвания и публикации, в които авторът няма участия.
2. Представената от автора информация във вид на копия на документи и публикации, лично съставени справки и др. съответства на обективната истина.
3. Научните резултати, които са получени, описани и/или публикувани от други автори, са надлежно и подробно цитирани в библиографията.

.....
Докторант Росица Радоева, №D020217140