



The New Public Management - Conceptual Basis for the use of Outsourcing in an Administrative Environment

Новият публичен мениджмънт – концептуална основа за използване на аутсорсинга в административна среда

Aleksandra Parashkevova*, Pavel Pavlov
Александра Парашкевова* Павел Павлов

Abstract: Inefficiency and ineffectiveness of the traditional model of public management are becoming more tangible with increasing globalization and liberalization of markets. Analysis of the concept of New Public Management (NPM) proves that the business model of outsourcing meets the referred by NPM principles, requirements and approaches for changing the management paradigm of public authorities and their administrations. The purpose of the present article is to define the New Public Management as a basis for the application of outsourcing in administrative environment.

Key words: *Old Public Administration, New Public Management, outsourcing, administration.*

I. УВОД

Динамиката на общественото развитие доведе до еволюция в концепциите и моделите на управление на публичния сектор. Успеваемостта на ТНК в условията на динамична неопределеност премести фокуса на реформистите върху недостатъците на традиционния бюрократичен модел, което подтикна изследователите и практиците в областта на държавното управление да изучат практиките на частния сектор с идеята те да бъдат адаптирани и интегрирани в мениджмънта на публичния сектор. Целта на настоящата статия е да се дефинира новият публичен мениджмънт като основа за приложение на аутсорсинга в административна среда.

II. СТАРАТА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ VS. НОВАТА

Доминиращ метод за управление до края на 70-те години на миналия век е традиционното бюрократично управление, основано на спазването на законовите норми и правила. Старата публична администрация¹ (ОРА) е изградена върху разбирането, че законната регулация е условие за ефективно управление. Развитието на класическия модел на административно управление до голяма степен се дължи на административните традиции на Германия и формулирането на принципите и основните характеристики на бюрокрацията от Макс Вебер². Вебер определя формата на контрол от горе – на долу като монократична йерархия, предполагаща че всеки служител или ръководител на звено следва да докладва и е подотчетен

на ръководител от по-високо равнище. Германската административна система, идентифицирана от Вебер се усъвършенства няколко века, по време на индустриалната революция, докато се развива паралелно и бюрокрацията в други държави. Уудроу Уилсън, допринеся за развитието на традиционния модел в администрацията на САЩ, призовавайки за независимост на администрацията от правенето на политики. Уилсън, който през 1913г. става двадесет и осмия президент на Съединените Американски Щати, се позовава на авторитета на „изтъкнати немски учени“, защитавайки тезата, че „...администрацията остава извън същинската сфера на политиката. Административните въпроси не са тъждествени на политическите въпроси. Въпреки, че политиката определя дейността на администрацията, не бива да се допуска и толерира тя да манипулира работата на административните звена“³.

Гай Питърс⁴ обобщава принципите на традиционния модел като предлага следния набор от основни характеристики:

- ☞ деполитизация на публичните услуги;
- ☞ йерархия и законово регулиране;
- ☞ перманентност (установеност) и стабилност;
- ☞ институционална природа на държавната служба;
- ☞ вътрешен правилник за дейността;
- ☞ равноправие (вътре и извън организацията).

При този модел на развитие на администрацията, държавното управление се асоциира с организация, отговорна за прилагането на законите и осигуряването на обществения ред. Със засилването на глобализацията и либерализацията на пазарите, неефективността и неефикасността на ОРА стават все по-осезаеми. Съсредоточена върху бюрокрацията и структурата на администрацията, ОРА се характеризира с тромавост и неефективност на административно-управленските процеси. Павел Павлов обобщава, че „...като основни белези на неадекватността на административната система спрямо предизвикателствата на съвременното развитие се открояват липсата на иновативност, слабата подвижност, неадаптивността и неспособността за промяна на йерархичните структури и кариерните системи.“⁵

* ас. Александра Парашкевова, проф. д-р Павел Павлов, факултет „Международна икономика и администрация“ при ВСУ

„Черноризец Храбър“, катедра „Администрация и управление“, e-mail: alexa.parashkevova@gmail.com; e-mail: pavlov_vfu@abv.bg

¹ **Стара публична администрация** – от англ. ез. – Old Public Administration.

² Вж. **Вебер, М.** Идеалната бюрокрация. Избр. Съч., т. 1, Наука и изкуство, София, 1991.

³ Вж. **Pfiffner, J.P.** Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency – http://gunston.gmu.edu/pfiffner/index_files/Page2533.htm.

⁴ Вж. **Peters, B. G.** The Future of Governing, 2nd ed., Lawrence, KS: University Press of Kansas 2001, pp. 3-12.

⁵ Вж. **Павлов, П.** Държавното управление и администрацията в европейски контекст. Ориентири за трансформация. УИ на ВСУ “Ч. Храбър”, с. 51, 2007.

Изложеното до тук, дава основание да се обобщи, че навлизането на развитите държави в постиндустриалната епоха дефинира промяна в *подходите за управление в публичния сектор*, тъй като предполага зараждането на тенденции в следните насоки:

↳ **Трансформация на общественя интерес.**

Общественият интерес се пренасочва от чисто икономическия просперитет към повишаване на качеството на живот. Съвременните потребности на гражданите не могат да бъдат удовлетворени само чрез преразпределянето на социалните приоритети, което доскоро се вменяваше в задълженията на правителствата. Актуалните изисквания на потребителите на публични услуги налагат повишаване на отговорността на държавата при генерирането на нови възможности в т.ч. и за разгръщане на потенциала на гражданите и техните организации, както и при конфигуриране на факторни условия за развитие на бизнеса⁶;

↳ **Създаване на нови пазари.**

Нарастващото търсене на услуги с обществен характер инициира появата на нови пазари, налагащи прилагането на иновативни подходи в дейността на държавните органи и техните администрации;

↳ **Ориентация към усвояването на мениджърски функции.** Правителствата започват да осъзнават тромавостта на традиционното държавно управление. Държавата започва да се оттегля от ролята си на безусловен регулатор и постепенно се преориентира към изучаване и прилагане на бизнес инструментариума⁷.

На границата между хилядолетията, като следствие от зародилото се през 80-те години на миналия век реформистко течение в публичната политика, се появява нова парадигма за държавно управление – новият публичен мениджмънт (NPM)⁸. И до днес, тя продължава да бъде доминиращ тренд в публичната политика. Реформистите – привърженици на новия публичен мениджмънт, споделят виждането, че в съвременните условия управлението в частния сектор инструментално превъзхожда управлението в публичния сектор. Поражда се необходимостта от творчески трансфер на управленски подходи, методи и средства от бизнеса в публичната власт, с цел преобразуване на държавните органи и тяхната администрация в гъвкави, адаптивни и самообучаващи се организации, използващи ефективно публичните ресурси, с оглед генерирането на повече ползи за обществото.

Концепцията за ново публично управление черпи своите идеи и предложения именно от бизнес мениджмънта, поради което въгражда инструменти и механизми от корпоративното в държавното управление - стратегическо управление, маркетинг, бенчмаркинг⁹, реинженеринг, управление на качеството, иновационен мениджмънт, аутсорсинг и др. Както отбелязват Дж. Томпсън и Ф. Томпсън, NPM взаимства идеи „... от литературата в областта на бизнес администрацията, призовавайки за по-голяма управленска свобода при използване на ресурсите, за фокусиране върху резултатите ...” и „...по-голямо упование на частния сектор при доставката на услуги”¹⁰.

Управленският тренд на NPM, на практика, представлява пазарно ориентиран подход, основан на квазиконкуренцията

като средство за постигане на по-висока ефективност и организационна гъвкавост в дейността на държавните организации. Освен, че е инструментален, моделът е и утилитарен по своята ориентация – производителността и крайните резултати са от първостепенно значение. Отправната му точка, е че традиционните бюрократични структури, присъщи за индустриализираните икономики на XX век, може да са били подходящи за отминалата епоха, но понастоящем са достигнали етапа на намаляваща възвращаемост. Големите размери и „твърдите” структури на традиционната система са прекалено тромави в новата ера на мигновени комуникации и икономика, когато икономическата стойност се основава повече на информацията и нейното управление, отколкото на промишленото производство. Новият публичен мениджмънт е идеологически близък на неокласическия либерализъм¹¹. Подчинени на основната му цел – да се прилагат управленски принципи от частния сектор в публичния, ключовите изисквания на NPM са свързани с приоритизиране на *ефективността и ефикасността* (при разходване на средствата на данък-оплатците), *гъвкавостта и производителността*. Потребителите на публични услуги се третират като клиенти, които трябва да бъдат обслужвани компетентно и ефективно. Очевидно, от този списък отсъстват нормативните идеи за *равенство, общо благо и справедливост*.

Терминът „нов публичен мениджмънт” обхваща широк набор от техники и перспективи, които са насочени към преодоляване на неефективността, присъща на традиционния модел на публичната администрация. Робърт Бен дефинира NPM като „... съвкупност от тактики и стратегии, които целят да се повиши ефективността на публичния сектор ...”¹². Според Гай Питърс NPM включва набор от реформи, които са били изпробовани от правителствата, в опитите им за подобряване на ефективността. Подходите на NPM визират: *повече участие на сътрудниците, гъвкавост и дерегулация* (вътрешно действие) и *използването на пазарни механизми* (външно действие). Доналд Кетл обобщава, че целта на NPM е да поправи патологиите на традиционната бюрокрация, която е йерархично структурирана и подчинена на спазването на формални правила¹³. Той формулира шест ключови характеристики на новия публичен мениджмънт: *производителност, маркетингизация (пазарно ориентиране), фокус върху услугите, децентрализация, стратегическа ориентация и отговорност за постигнатите резултати*.

Промяната в динамиката и структурата на отношенията между публичните организации и обществото се налага от причини, свързани със самата администрация – неадекватност на традиционния бюрократичен модел, откъсване от нуждите на гражданите, лоша координация и дублиране на функции, разминаване между приоритетите на администрацията и гражданите, монопол върху резултатите от управлението на публичните ресурси. Преходът от „администрация” към „мениджмънт” дефинира и промяната в парадигмата – от форма на организация, насочена към прилагането на процедури и закони, държавното управление започва да се възприема като организация, която разполага с ресурси, предназначени за предоставянето на високо-

⁶ Вж. **Портър, М.** Конкуреннтното предимство на нациите, С., Класика и стил, 2004.

⁷ Вж. **Христов, Х.** Нови подходи в управлението на публичния сектор, УИ „Стопанство”, С., 2005.

⁸ **Нов публичен мениджмънт (НПМ)** – от англ. ез. – New Public Management (NPM).

⁹ **Бенчмаркинг** - от англ. ез. – *benchmarking* – **bench** (ниво, равнище, височина), **marking** (белязане, маркиране) – сравнителен анализ на бизнес процесите и постижения с най-добрите в съответната област.

¹⁰ Вж. **Thompson, J., F., Thompson,** The management reform agenda, 2001-2010: a report to the Price Waterhouse Coopers endowment for the business of government, International Public Management Journal, Vol. 4, No. 2, 2001.

¹¹ **Неокласическият либерализъм (неолиберализъм)** е базиран на принципите на неокласическата икономика – свободна конкуренция, саморегулираща се пазарна икономика, ниско или никакво подоходно или имуществено данъчно облагане. Същевременно той споделя общата и за други форми на либерализма „вяра в прогреса, в добротата на човешката раса като основополагащ елемент, в автономията на индивида и в отстояването на политическите и гражданските свободи.”

¹² Вж. **Behn, R. D.** Rethinking Democratic Accountability, Washington: Brookings 2001, p. 26.

¹³ Вж. **Kettl, D.** The Global Public Management Revolution, Brookings, Washington, 2000, p. 30, 33.

качествени услуги на обществото, необходимо условие, за което е оптимизирането на административно-управленските процеси. Подходът на NPM изисква и създаване на условия за професионален и карьерен растеж на служителите в администрацията; повишаване на заинтересоваността и мотивираността на сътрудниците при изпълнение на функции, които не влизат в сферата на основната им дейност, включително и чрез аутсорсинг на човешките ресурси. Управлението на човешките ресурси в администрацията следва да подпомага за повишаване на общественото доверие и възприемането на заетите в държавния сектор като високо квалифицирани служители, способни професионално да се справят с поставените към тях изисквания и да работят за обслужване на обществените интереси. Същевременно, като се има предвид, че най-голямото перо на разходите в общинския бюджет е работната заплата на служителите, може да се предвиди, че очакваното равнище на разходите изисква намаляване на щата. Така, за да се запази равнището на предлаганите на гражданите и бизнеса административни услуги може да се прибегне до аутсорсинг.

Развитите страни в Европа и Северна Америка са лидери в прилагането на идеите на NPM, тъй като именно те са пионерите в изграждането на силни пазари, които могат да допринасят за подобна промяна в динамиката на доставката на публичните услуги – частният сектор там е достатъчно силен, за да служи както за модел, така и за потенциален доставчик на публичните организации.

В световен мащаб, NPM набира скорост, защото като управленски модел е признат от редица международни организации. Световната банка (СБ) и Международният валутен фонд (МВФ), в някои от препоръките си към членуващите в тях държави, са включили и необходимостта от повишаване на ефективността и ефикасността на административното управление чрез технологичен напредък – още един специфичен момент, който се застъпва при концепцията на NPM, с цел подобряване на присъщобавните и бюрократични процедури. Именно тук се осъзнава възможността за използване на аутсорсинга. Аутсорсингът е практика, която се препоръчва от практиците и защитниците на NPM, тъй като успешно съчетава използването на технологии с техническа експертиза – два елемента, които често недостигат в органите на държавна власт и техните администрации.

Аналитичният обзор на цитираната литература и други източници дава възможност на автора да обобщи особеностите на ОРА и NPM, като изведе на преден план онези постулати, залегнали в новия публичен мениджмънт, които представляват **основа за използване на аутсорсинга** в административна среда. Сравнителен анализ между ОРА и NPM е предложен в таблица 1.1.

III. АУТСОРСИНГЪТ ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА НОВИЯ ПУБЛИЧЕН МЕНИДЖМЪНТ

Разширяващата се, от 90-те години на XX век до днес, интеграция и взаимната зависимост на икономиките, особено на европейските, под влиянието на глобализацията¹⁴, затвърждават необходимостта от новаторство в управлението на публичния сектор. Независимо от типа, размера и сферата си на дейност, съвременните организации вървят към все по-голяма специализация на операции, дейности и процеси. Новият публичен мениджмънт визира аутсорсинга като част от възможностите за реформиране на администрацията, като инструмент, водещ до повишаване на качеството на административно-управленските процеси. Добрите практики

доказват, че аутсорсането на целесъобразно подобрени процеси води до редица предимства.

По същество, при целевото му усвояване като добра практика от частния сектор, той способства за рационализиране на функциите на държавното управление и оптимизиране на административното обслужване. С оглед постигането на изчерпателност при обосновката на възможността за използване на аутсорсинга в административна среда е необходимо да се маркира смисловият обхват на понятието, в аспекта на неговия генезис.

Като нова управленска стратегия, аутсорсингът е създаден още през 1963 г. от компания Electronic Data Systems (EDS), специализирана и днес в аутсорсинга на информационните технологии (IT-аутсорсинга). В началото на 70-те години на XX век, EDS поема обработването на счетоводните документи на няколко банки¹⁵, а през 80-те General Motors (GM) наема EDS, за да съпровожда информационните потоци на компанията. Основателят на EDS – Рос Перо разбира, че е открил многообещаващ бизнес, когато GM, с помощта на EDS, успява да реализира годишна икономия от 44% (повече от 4 млрд. дол.).

Така през 80-90-те години на миналия век, аутсорсингът се превръща в обект на научна дискусия. Изследователите се различават в мненията си не само за управленския базис на аутсорсинга, но и относно времето на неговото възникване. Някои автори¹⁶ датират раждането на аутсорсинга през 20-те години на XX век и свързват неговия генезис с автомобилния бизнес. Според тях, аутсорсингът се прилага, за първи път от Алфред Слоун-младши (1875-1966), оглавяващ компания General Motors, в конкурентната борба с Ford Motor Company на Хенри Форд за господство на световния автомобилен пазар, т.е. 70 години преди появата на термина в научната литература¹⁷.

Осъзнавайки предимствата на модела, теоретичите и практиците насочват своето внимание към създаването на подходящи модели за приложението му в мениджмънта на съвременните организации, тъй като постепенно той започва да се възприема като обичаен начин за управление.

Предвид спецификата на съвременните реалности, в науката и практиката са се наложили множество дефиниции и тълкувания на термина аутсорсинг. За целите на настоящото изследване, докторантът възприема следното **базово определение**: *Аутсорсингът следва да се дефинира като трансфериране към външен изпълнител на функция, съвкупност или част от функции и/или организационни процеси, както и на конкретни задачи, с цел намаляване на разходите, повишаване на специализацията и подобряване на качеството на доставяните продукти (услуги).*

¹⁵ Вж. Парашкевова, Л., А. Парашкевова Аутсорсинг, В., Изд-во Колор-принт, 2008.

¹⁶ Аникин, Б., Рудая И. Аутсорсинг и аутстафтинг: високи технологии мениджмента. Учебно пособие. М., ИНФРА-М, 2006.

¹⁷ Аутсорсингът се внедрява поне в две направления в General Motors: в организацията на системата за управление на компанията и в организацията на производството. Реализацията на първото направление е свързано с реорганизация на General Motors: мениджърите получават право самостоятелно да вземат важни решения. Второто стратегическо решение на А. Слоун се основава на извода на Х. Форд, че специализираните фирми изпълняват своите функции по-добре от подразделенията на организацията. Затова организацията на производството, предприета от Слоун се основава на метода на кооперацията на тясноспециализираните производства, както в компанията, така и извън нейните граници. Б. Аникин не е прав, твърдейки, че практиката на аутсорсинга в проекта на Слоун изпреварва теорията на фундаменталната наука. Това твърдение е вярно за разделението на труда в управленската дейност, но повишаването на ефективността при разделението на труда в производствената дейност се отбелязва още от Адам Смит. – Вж. Аутсорсинг: **создание высокоэффективных и конкурентоспособных организаций**. Учебно пособие Под ред. проф. Б.А. Аникина, М., ИНФРА-М, 2003.

¹⁴ Вж. Недялкова, А., Д. Филипов, З. Бауман. Глобализъм, регионализъм и антиглобализъм. Албатрос, С., 2005.

	Стар модел на публичната администрация (ОРА)	Новият публичен мениджмънт (NPM)	
Основни принципи, изисквания и подходи:	<p>Принципи: деполитизация на публичните услуги, йерархия и законово регулиране, перманентност (установеност) и стабилност, институционална природа на държавната служба, вътрешен правилник за дейността, равноправие (вътре и извън организацията);</p> <p>Изисквания: прецизност, бързина, яснота, рационалност на документооборота, приемственост;</p> <p>Подходи: законовата регулация е условие за ефективно управление;</p>	<p>Принципи: децентрализация, производителност, маркетингизация (пазарно ориентиране), фокус върху услугите, отговорност за постигнатите резултати;</p> <p>Изисквания: ефективност и ефикасност при изразходване на средствата на данъкоплатците, качество и доставка, гъвкавост, измерване и производителност;</p> <p>Подходи: използване на пазарни механизми и вграждане на инструменти и механизми от корпоративното в държавното управление - <i>стратегическо управление, маркетинг, бенчмаркинг, реинженеринг, управление на качеството, иновационен мениджмънт, аутсорсинг</i> и др.</p>	Бизнес-моделът на аутсорсинга удовлетворява тези критерии
Структура и управление:	<ul style="list-style-type: none"> – йерархична, бюрократична, тромава, бавна, неефективна, строга, скована, затворена; – изградена на основата на спазването на твърде голям брой формализирани законови норми и правила, регулиращи дейността на административните звена – всеобхватна отчетност, непрекъснат контрол поради бюджетното финансиране; работа при монополни условия; краткосрочна ориентация на решенията; политическа и електорална зависимост; – система на управление и контрол, базирана на „програмни цели“; – управлението е от професионални администратори (бюрократи) или тяснопрофилирани в друга област специалисти – липса на съвременни професионални знания по публичен мениджмънт; 	<ul style="list-style-type: none"> – намаляване на йерархичните равнища, децентрализирана, гъвкава и адаптивна; – относителна самостоятелност – намаляване на правилата, регулиращи дейността на звената; ограничаване на бюджетното планиране и прехвърлянето на бюджетни средства от година в година; отделяне на стопанската дейност от администрирането; вграждане на конкуренцията в административно-управленските процеси; стратегическа ориентация; – нов модел на управление и контрол – съобразно постигнатите резултати и критериите за икономичност, ефективност и ефикасност; използване на техники от бизнес управлението; – управление от „професионални мениджъри“; 	
Процес на вземане на решения и участие на административните служители:	<ul style="list-style-type: none"> – от горе – на долу; – твърде дълъг процес на вземане на решения и влошена комуникация по командната линия; – твърдо държавно регулиране и препокриване на правомощия; – бюрократичният кариеризъм е съществена пречка за творчество на работното място, иновационно поведение, поемане на риск поради опасност от санкции при действия извън правилата; – ниско равнище на предприемаческа култура; – липса на отговорност, заради йерархичната структура и фокуса върху правила и процедури; 	<ul style="list-style-type: none"> – от долу – на горе; – усъвършенстване на сътрудничеството и комуникацията между публичните мениджъри и техните сътрудници; – делегиране на правомощия и свобода на действие и взимане на решения; – засилване на длъжностната отговорност; – дерегулация, поощряване на инициативността и участието на административните служители; – отговорност чрез участие – реалните постижения на административната дейност се измерват по отношение на предварително зададени публични цели; 	
Административно обслужване – бързина, качество на публичните услуги:	<ul style="list-style-type: none"> – скъпо струващо на данъкоплатеца, закостеняло; – критика към всички административни нива и позиции, без да се прави разлика между различните типове и нива на администрация; – ниско качество на административното обслужване; 	<ul style="list-style-type: none"> – повишаване на качеството на публичните услуги чрез увеличаване на гъвкавостта, ефективността и ефикасността; – децентрализирана система за доставка на публичните услуги; 	
Ползватели на публични услуги:	<ul style="list-style-type: none"> – гражданите са „бюрократично бреме“ и пречка за бюрократичното ежедневие; – безразличие към предпочитанията на гражданина, които следва да спазва процедурите и закона; – потребителите на публични услуги не познават правата си; – липса на прозрачност; дискретен информационен процес; 	<ul style="list-style-type: none"> – гражданите се възприемат като клиенти и данъкоплатци, които трябва да бъдат обслужвани компетентно и ефективно; – засилено участие на структурите на гражданското общество; – прозрачност; достъпност на информацията за работата, решенията и действията на органите на властта и администрацията и резултатите от управлението на публичните ресурси; 	

Аутсорсингът в съвременното му разбиране предполага изпълнение на отделни функции (производствени, обслужващи, информационни, финансови, управленски и др.) или процеси (управленски, организационни, технологични, финансови, производствени, маркетингови, и т.н.) от външна специализирана организация, разполагаща с необходимите ресурси, квалификация и опит.

Възможните цели, които си поставят организациите, пристъпвайки към аутсорсинговия модел на сътрудничество могат да се групират в три основни направления – финансови, организационни и кадрови¹⁸. Аутсорсингът в държавното управление спомага за резултатно решаване на класическите организационни задачи: от оптимизиране на административно-управленската дейност до повишаване на качеството на продуктите и услугите, предназначени за крайния потребител. Аутсорсингът променя организационната структура – тя става по-гъвкава и адаптивна. Така, съвременните реалности дефинират аутсорсинга като възможност за държавните органи и тяхната администрация, да отговорят адекватно на предизвикателствата на средата.

Държавните органи и техните администрации не се различават особено от големите корпорации по отношение на необходимостта от съкращаване на разходите и повишаването на операционната ефективност, с оглед постигането на ключовите цели при изпълнението на техните правомощия. Подобно на частните компании, централната и териториалната администрации не могат да си позволят да бъдат обвързани с обемни процеси, реализирани на рутинна основа. Въпреки че съществува разлика в стратегическите линии (частният сектор се води от стремежа за печалба, докато публичната власт има за цел да гарантира, че до всички граждани ще достигнат онези услуги и помощи, които правителството следва да предостави) и двата сектора се стремят да ограничат изпълнението на дейности и процеси, които не допринасят пряко за реализирането на целите им, но способстват за това. Организациите и от двата сектора трябва да се освободят от подобни административно-управленски процеси, за да съсредоточат ресурсите си в подобряването на ключовата си дейност.

Подобно на оптимизацията на печалбите в частния сектор чрез намаляване на постоянните разходи, публичната власт е в състояние да увеличи способността си за доставка на обществени услуги за гражданите, като не само разшири достъпа до услугите, но увеличи и ползата от тях. И двата сектора използват аутсорсинга за добавяне на стойност към услугите, които се предоставят на крайните потребители. Договарянето на някои функции, като например разработването на приложения и поддържането на контакти с потребителите, значително подобрява качеството на услугите. Предприятията печелят от повишената удовлетвореност на клиентите, особено след като обратната връзка с тях води до подобряване на отношенията с крайните потребители на стоки и услуги. От друга страна, държавните институции могат да направят услугите си, като раздаване на талони за храна, помощ при бедствия и аварии, здравеопазване, пенсии и т.н., достъпни за по-голям брой данъкоплатци, чрез софтуерни или web-базирани приложения, доставени от аутсорсер.

Това са част от предпоставките, придаващи атрактивност на аутсорсинговия модел за органите на държавна власт и техните администрации. Правителствата се сблъскват с проблеми, подобни на частните структури, тъй като и двата типа организации имат подобен профил: *многобройната работната сила*, изисква също толкова голяма

инфраструктура, за да се справи с *големия обем от данни* за реализиране на процесите. Тези прилики с частните корпорации са основата на идеята за внедряване на бизнес модел като аутсорсинга в публичната власт.

Измежду най-опитните държави в аутсорсинга на административни процеси са САЩ, Великобритания, Австралия, Канада, Индия, Хонг-Конг, Япония и Сингапур. Аутсорсинговите взаимоотношения, в които встъпват държавните органи, често включват доставката на IT-решения за такива сегменти като: пенсии и социално осигуряване, данъци, деклариране на доходите и на имущественото състояние, програми за подобряване на благосъстоянието (например, разпределение на купони за храна и помощи за безработните), както и инициативи на електронното управление. Допълнителна причина за обръщането на структурите на държавното управление към аутсорсинга е и стремежът им към по-голяма техническа ефективност на IT и комуникационното оборудване.

По-голямата част от организациите, следвайки международната тенденция, прилагат бизнес модела на аутсорсинга, първо и основно, за да понижат разходите си и второ, за да повишат добавената стойност на своите услуги, използвайки експертната сила на аутсорсерите си. Правителствата обръщат поглед към аутсорсинга, с идеята да постигнат постепенна трансформация на дейността на своите администрации. Някои от административните звена придобиват нови функции, а други направления на дейността (следователно и техните организационни проявления) изискват ликвидиране или възлагане за изпълнение на външни за държавната организация партньори. Основните двигатели на аутсорсинга в държавната власт са предоставянето на качествени услуги и оптимизираното използване на парите на данъкоплатците.

Следва да се има предвид, че понякога аутсорсингът не протича безпроблемно и както много автори твърдят – той не е панацея¹⁹. Публичните организации си поставят цели, различни от тези на частния сектор и затова е невъзможно да използват директно техния модел на приложение на аутсорсинг. Те следва да обмислят, включително влиянието на политическия климат, профсъюзите, местната икономика, ситуацията по отношение на заетостта, наличните и необходимите средства за инвестиции. На прецизна преценка подлежат потенциалните негативни последици от аутсорсинга – уволнения, трансфер на умения, разходи за социално подпомагане на безработните, разрушаване на местния икономически климат, спрямо възможните ползи, които би донесло внедряването на аутсорсинговия модел. Изправени пред необходимостта от големи инвестиции в новата административна система и модернизация на процеса на управление при наличието на хроничен недостиг на ресурси, публичният сектор трябва задълбочено да анализира възможностите за приложение на аутсорсинга. При избора на модел за аутсорсинг е необходимо да се анализират промените, които се предполага, че ще се реализират, както и да се прогнозира изменението в стойността на процесите за възложителя. Съществуват три основни модела на аутсорсинга²⁰:

↳ **Традиционен аутсорсинг.** Възложителят предава своите спомагателни процеси за изпълнение от външни доставчици на услуги, с цел понижаване на разходите и концентриране на усилията върху реализацията на основните процеси.

↳ **Съвместен аутсорсинг.** Възложителят се превръща в партньор на доставчика на услуги, за да усъвършенства

¹⁸ Вж. **Парашкевова, А.** Превенция на конфликти при аутсорсинга на публични услуги, "Инфраструктурна конфликтология и сигурност", Научна конференция по конфликтология с международно участие, С., УНСС, 2009.

¹⁹ Вж. **Lester, T.** Outsourcing is no panacea, Financial times, 2007 – <http://www.ft.com/cms/s/2/a1da690c-02c9-11dc-a023-000b5df10621.html#axzz1RaWD914m>

²⁰ Вж. **Аннкин, Б., Рудая И.** Аутсорсинг и аутстафтинг: високи технологии менеджмента. Учебное пособие. М., ИНФРА-М, 2006.

своите процеси, за да понижи разходите си и повиши гъвкавостта на системата си за управление.

↳ **Аутсорсинг с елементи на реорганизация на мрежата от бизнес-процеси.** Организацията обединява усилия със своите партньори и преобразува структурата на управление за достигане на устойчиво подобряване на показателите на дейността си.

Управлението на държавата, която във все по-голяма степен представлява мрежа от доставчици на услуги, се отличава много от традиционния стил на административно управление. Всяка трансформация от такъв мащаб инициира и възможности за оптимизиране на административно-управленската дейност, но, същевременно, поставя сериозни предизвикателства пред администрацията. Адекватният отговор предполага адаптиране на административно-управленските процеси към новите реалности, за което е необходима нова форма на управление, основана на следните елементи:

↳ **Стратегия:** Каква обществена ползност генерират административно-управленските процеси в (държавната) организация? Отговаряйки на този въпрос, бюрократите ще могат да формулират целите на аутсорсинга, както и ролята на администрацията за достигането на тези цели.

↳ **Структура на мрежата:** Добрата структура помага на държавните органи и техните администрации да достигнат крайната цел на своята политика и работа. Структурата се отнася и до това, кой е целесъобразно да изпълнява процесите – административните звена и/или външни изпълнители (аутсорсери).

↳ **Инструментарииум на мрежата:** Технологиите са свързващото звено, което задържа държавните органи в мрежи, позволявайки между партньорите осъществяване на обмен на: знания, административно-управленски процеси, начини за вземане на решения, информация за клиентите (граждани, контактни аудитории и бизнес), потоци от задачи и друга информация.

↳ **Контролинг:** Контролингът, заменил контрола, зависи от ефективното реализиране на поне четири процеса в мрежовата структура: изграждане на доверие; идентифициране на риска, свързан с действието на партньорите в мрежата; стимулиране на ефективното реализиране на административно-управленските процеси.

↳ **Трансформация на човешкия капитал:** освен знания за документооборота, бюджетното планиране, селекцията на персонала и други традиционни за държавните организации задължения, управлението на мрежата изисква познания и при изпълнението на множество други задачи – водене на преговори, например.

Тъй като тенденцията за трансформация на държавните органи в мрежови структури набира скорост, организациите, способни да овладеят тези пет компонента на прехода към мрежово управление, ще преуспяват, а неспособните ще имат нарастващи проблеми както организационни, така и при предоставянето на услуги на гражданите и бизнеса.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Налагат се следните изводи, свързани с възможността за използване на аутсорсинга, под въздействието на концепцията на новия публичен мениджмънт:

Първо, държавните органи и техните администрации, днес, изпитват концептуален дефицит при реализиране на целите си. Един от основните проблеми, в този смисъл, е осигуряването на адекватно на потребностите на гражданите и бизнеса количество и качество на предлаганите публични услуги. В зависимост от това до каква степен публичната власт обезпечава изискванията на потребителите се съди за административната ѝ дейност.

Второ, реалностите, произтичащи от глобализацията и евроинтеграцията, поставят въпроса за качествена трансформация на подходите и методите за управление в

административна среда, свързани с повишаването на ефективността на държавното управление в съвременните реалии. Развитието на философията на публичните услуги превръща гражданите и техните организации в основен показател за необходимостта от дадена публична услуга. В ролята си на потребители, те поставят нови изисквания към структурата на администрацията и административните процеси, качеството на публичните услуги и бързината на предоставянето им, прозрачността и ефикасността на изпълнение на административните дейности, както и към подреждането на приоритетите при финансиране на нуждите от публични услуги.

Трето, анализът на концепцията на новия публичен мениджмънт доказва, че бизнес-моделът на аутсорсинга удовлетворява, визираните от нея принципи, изисквания и подходи за промяна на управленската парадигма на държавните органи и техните администрации. Световната практика доказва, че чрез разработването на подходящи механизми за трансфер на неговия инструментариум, аутсорсингът се превръща в средство за повишаване на ефективността на публичното управление.

Четвърто, използването на аутсорсинга позволява на администрациите да се концентрират върху ключовата си дейност, да получат достъп до най-добрите технологии и да привлекат първокласни специалисти, да споделят рисковете с партньорите си, а понякога и да получат допълнителен достъп до финанси. По такъв начин, предимствата на аутсорсинга като организационен модел могат да се обяснят преди всичко с рационални икономически мотиви.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Аникин, Б., Рудая И.** Аутсорсинг и аутстафтинг: високие технологии менеджмента. Учебное пособие. М., ИНФРА-М, 2006.
2. **Аутсорсинг: создание высокоэффективных и конкурентоспособных организаций.** Учебное пособие Под ред. проф. Б.А. Аникина, М., ИНФРА-М, 2003.
3. **Вебер, М.** Идеалната бюрократия. Избр. Съч., т. 1, Наука и изкуство, София, 1991.
4. **Недялкова, А., Д. Филипов, З. Бауман.** Глобализъм, регионализъм и антиглобализъм. Албатрос, С., 2005.
5. **Павлов, П.** Държавното управление и администрацията в европейски контекст. Ориентири за трансформация. УИ на ВСУ "Ч. Храбър", с. 51, 2007.
6. **Парашкевова, Л., А. Парашкевова** Аутсорсинг, В., Колор-принт, 2008, с.6-7.
7. **Парашкевова, А.** Превенция на конфликти при аутсорсинга на публични услуги, "Инфраструктурна конфликтология и сигурност", Научна конференция по конфликтология с международно участие, С., УНСС, 2009.
8. **Портър, М.** Конкурентното предимство на нациите, С., Класика и стил, 2004.
9. **Христов, Х.** Нови подходи в управлението на публичния сектор, УИ „Стопанство”, С., 2005.
10. **Behn, R. D.** Rethinking Democratic Accountability, Washington: Brookings 2001, p. 26.
11. **Kettl, D.** The Global Public Management Revolution, Brookings, Washington, 2000, p. 30, 33.
12. **Lester, T.** Outsourcing is no panacea, Financial times, 2007 – <http://www.ft.com/cms/s/2/a1da690c-02c9-11dc-a023-000b5df10621.html#axzz1RaWD9l4mPiffner>, **J.P.** Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency – http://gunston.gmu.edu/pfiffner/index_files/Page2533.htm
13. **Peters, B. G.** The Future of Governing, 2nd ed., Lawrence, KS: University Press of Kansas 2001, pp. 3-12.
14. **Thompson, J., F., Thompson,** The management reform agenda, 2001-2010: a report to the Price Waterhouse Coopers endowment for the business of government, International Public Management Journal, Vol. 4, No. 2, 2001.