

# ПОЯВА И НЕОБХОДИМОСТ ОТ НОВИЯ ПУБЛИЧЕН МЕНИДЖМЪНТ

Гл. ас. д-р Гергана Кресналийска  
Катедра „Национална сигурност и публична администрация“  
[kresnaliyska@law.swu.bg](mailto:kresnaliyska@law.swu.bg)

Димитринка Мудурска,  
студент в спец. „Публична администрация“, IV курс  
[didi\\_mudurska@abv.bg](mailto:didi_mudurska@abv.bg)

Правно-исторически факултет  
Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград

## Въведение

Съвременните тенденции в публичната администрация следват две основни насоки за подобряване извършването на административни дейности и предоставяне на административни услуги на гражданите. Първата тенденция е повишаване на качеството на дейността на публичната администрация. Втората тенденция е засилване на взаимодействието между държавния и частния сектор, съчетаване на дейностите на публичния и частния сектор.

Едно от основните предизвикателства към държавното управление в съвременните условия, е институционалното обновление.

## Характеристики на традиционния публичен мениджмънт

Понятието „мениджмънт“ е англосаксонски термин с латински корен. В нашата страна започна да се използва след демократичните промени и постепенно да измества българските термини „управление“ и „ръководство“. След многобройни дискусии дали „мениджмънт“, „управление“ и „ръководство“ са синоними се възприе становището, че **мениджмънт = управление + ръководство** със следната конкретизация:

- **Управление** е въздействието върху системата /организацията/ за постигане на определени цели;
- **Ръководството** е въздействието върху човешките ресурси за постигане на определени цели”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Василев, В., О. Чорбаджийска, Цв. Бельовска. *Мениджмънт и управленски технологии*, Пропелер, С., 2017, с. 9

Управлението на публичния сектор се дефинира като човешка дейност, насочена към ефективно използване на ограничените ресурси, с които разполагат публичните организации за постигане на техните цели.

Управлението на публичния сектор се характеризира със следните особености<sup>2</sup>:

- Публичните организации си поставят цели, които съществено се различават от тези в бизнес организациите. Дейността им се подчинява преди всичко на обществени интереси.
- Публичните организации произвеждат и предлагат специфичен продукт – публични блага. При предлагането на публични блага (публични услуги) се използват по-различни механизми на търсене и предлагане в сравнение с пазарните. Предлагането на публични блага (публични услуги) не се определя от търсенето и предлагането, а от вота на т.нар. „среден избирател“.
- Публичните блага се консумират без достатъчна обратна връзка и оценка от страна на техните потребители.
- Публичните организации имат строго дефиниран предмет на дейност и задачи за изпълнение.
- Публичните организации са поставени в среда, която оказва противоречиво влияние върху дейността им.
- Публичните организации са подложени на всеобхватен контрол и отчетност.
- В структурно отношение публичните организации се характеризират с голям брой дирекции, сектори и отдели, които йерерхично са интегрирани. Това предполага бюрократично поведение.
- Публичните организации се управляват от две групи ръководители: професионални администратори (бюрократи) и специалисти, професионалисти в съответната област.
- Публичните организации осъществяват дейността си в условията на регламентирани вътрешни правила и бюджети.

---

<sup>2</sup> Вж. Манлиев, Г. *Новият мениджмънт в публичния сектор*, УНСС, С., 2006; Павлов, П., Св. Михалева. *Основи на публичната администрация*, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър”, Варна, 2000, с. 27-29; Христов, Х., П. Павлов, П. Кацамунска. *Основи на публичната администрация*, УНСС, УИ „Стопанство”, С., 2007, с. 137-139; Василев, В., О. Чорбаджийска, Цв. Бельовска. *Мениджмънт и управленски технологии*, Пропелер, С., 2017; Стойков, С., В. Василев, Г. Кресналийска, О. Чорбаджийска. *Стратегически анализ, мениджмънт и управление*, Пропелер, С., 2016

- Разпределението и използването на ресурсите в публичния сектор се извършват на основата на специфични механизми при разработване и вземане на управленски решения.

Посочените характеристики на традиционния /административно-бюрократичен/ публичен мениджмънт разкриват и основните слабости на този вид мениджмънт.

Традиционният публичен мениджмънт не би могъл да отговори адекватно на новите предизвикателства на динамично променящите се условия.

### **Нов публичен мениджмънт**

В продължение на повече от век публичната администрация в Западна Европа и САЩ се изгражда според представите за т.нар. „класическа парадигма на администрацията”<sup>3</sup>. В Европа тази парадигма е силно повлияна от идеите на Макс Вебер /за бюрокрацията/, а в САЩ – от идеите на Удроу Уилсън /за деполитизацията в административната система/. Класическата парадигма на администрацията функционира много успешно до към 70-те години на ХХ век, след което започва процес на основно преосмисляне на управлението, довело до „безкрайна вълна от реформи”.

Основната цел на реформите в публичната администрация е трансформирането и модернизирането на съществуващата и вече остаряла административно-бюрократична система. Възникването и опитите за налагане на новия модел на публично управление в повечето развити държави, както и в много от развиващите се държави, са от началото на 80-те години на ХХ век. Първоначално на този нов модел на публично управление, авторите дават такива определения като: „менаджъризъм, нов публичен мениджмънт, публична администрация, базирана на пазара, постбюрократична парадигма или предприемаческо управление”<sup>4</sup>.

В специализираната литература са налице множество идеи за реформи, обединени под наименованието „нов публичен мениджмънт”. „Новият публичен мениджмънт е система от пазарно-ориентирани подходи в управлението на институциите и ресурсите в публичния сектор. Въпреки различните наименования, по същество, всички те описват едно и също явление, въпреки, че в научната литература повече или по-малко се наложи терминът „нов публичен мениджмънт”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Вж. Кресналияска, Г., М. Чешмеджиева. *Основи на публичната администрация*, Пропелер, С., 2014, с. 22-26; Верхайен, Т., Танев, Т. (съставители), авторски колектив. *Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст*, ГАЛ-ИКО, С., 2000, с. 41-54; Христов, Х., П. Павлов, П. Кацамунска. *Основи на публичната администрация*, УНСС, УИ „Стопанство”, С., 2007, с. 23-29

<sup>4</sup> Кацамунска, П. Реформите в публичното управление и парадигмалните трансформации на публичната администрация. *e-Journal VFU*, <https://ejournal.vfu.bg/bg/administrationandmanagment.html>, 2012, бр. 5, с. 20

<sup>5</sup> Кацамунска, П., цит. съч., с. 21

Първите изразители на новата административно-управленска парадигма, известна като „нов публичен мениджмънт”, са Великобритания, Канада, Австралия, Нова Зеландия и САЩ.

**Концепцията „Нов публичен мениджмънт”** се основава на разбирането, че в края на XX век мениджмънтът в частния сектор инструментално превъзхожда мениджмънта в публичния сектор, поради което е необходим творчески трансфер на управленски подходи, методи и средства от бизнес мениджмънта в публичния мениджмънт.

Теорията на новия публичен мениджмънт възниква като резултат от съчетаването на **теорията за общественния избор** и **теорията на неотеїлъризма**, с цел преодоляване на слабостите на традиционния административно-бюрократичен публичен мениджмънт.

**Теорията за общественния избор** отхвърля класическия модел на представителната демокрация и съсредоточава вниманието си върху усъвършенстване на взаимодействието между бюрокрацията и обществото. За основоположници на теорията за общественния избор се считат А. Даунс (в изследванията си за представителната демокрация – 1957 г. и за бюрокрацията – 1967 г.) и У. Нисканен (за бюрокрацията – 1971 г.). Поддръжниците на теорията за общественния избор срещу монополизма на бюрокрацията, предлагат следните основни тези: повече конкуренция, повече „приватизация”, повече информация и повече контрол над бюрократите.

**Теорията на неотеїлъризма** по своята същност е възраждане на теорията за научното управление, създадена от Фредерик Тейлър. Неотеїлъризмът не се занимава с какъвто и да е обстоен анализ на политическата система в разнообразните ѝ измерения. Той фокусира вниманието си единствено върху рационализиране на бюрокрацията. Теорията на неотеїлъризма се ограничава с вътрешната и външната организация на бюрокрацията. Като цяло, с оглед упражняването на по-добър контрол върху бюрокрацията в публичните организации, теорията на неотеїлъризма препоръчва използването на методи и техники от мениджмънта, доказали своята ефективност при упражняването на контрол над бюрокрацията в частните фирми и организации.

Американският вариант на концепцията нов публичен мениджмънт е известен в научната литература под наименованието **„публично предприемачество”**. Теорията публично предприемачество е създадена в началото на 90-те години на XX век от Дейвид Озбърн и Тед Геблър, като резултат от съчетаването на теорията за общественния избор и теорията на неотеїлъризма в условията на американския мениджмънт. Концепцията „публично предприемачество” придобива широка популярност след 1992 г., когато в САЩ Дейвид Озбърн и Тед Геблър публикуват труда си „Преоткриване на

управлението”. Концепцията е разработена като средство за преодоляване на слабостите на традиционното бюрократично управление в условията на американския мениджмънт. Основната идея на теорията е трансформиране на бюрократичното управление на публичния сектор в предприемаческо управление, което е гъвкаво, отзивчиво към обществените потребности и ефективно. Дейвид Озбърн и Тед Геблър извеждат комплекс от принципи за изграждане на предприемаческо управление в публичния сектор, към които публичните мениджъри трябва да се придържат. Тези принципи са формулирани въз основа на схващането „насочвай лодката, а не греби”, и са в пълно противоречие с принципите, формулирани от Макс Вебер за бюрократичната организация.

Замисълът на **концепцията „нов публичен мениджмънт”** е в публичните организации да се създаде конкуренция и пазарна дисциплина, с оглед повишаване на качеството на публичните услуги и ефективното използване на публичните ресурси. Това изисква промяна както в структурата, организацията на публичните институции, така и в утвърдения модел на тяхното управление.

Според Д. Фарнхам и С. Хортън, **новият публичен мениджмънт налага промени в подходите, методите и действията в управлението на публичните организации, в следните насоки:**<sup>6</sup>

- Пренасяне на техниките на стратегическия мениджмънт за формулиране на публичните цели, стратегиите и политиките за тяхното постигане.
- Промяна в структурата на организацията, насочена към отделяне на стопанската дейност от администрирането.
- Намаляване на йерархичните равнища в административните структури и повишаване на длъжностната отговорност за реализиране на поставените задачи.
- Въвеждане на система от показатели за оценка на изпълнението на управленските функции от съответна административна структура, според критериите за икономичност, ефективност и ефикасност.
- Промяна в административната култура на служителите в държавната администрация в посока на ценностите на съвременния мениджмънт<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Павлов, П., Св. Михалева. *Основи на публичната администрация*, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър”, Варна, 2000, с. 29-30; Манлиев, Г. *Новият мениджмънт в публичния сектор*, УНСС, С., 2006; Христов, Х., П. Павлов, П. Кацамунска. *Основи на публичната администрация*, УНСС, УИ „Стопанство”, С., 2007, с. 229-230

<sup>7</sup> Вж. Василев, В., Сн. Димитрова. *Организационно доверие и организационната култура в публичната администрация*. *Публични политики*.bg, 2017, Год. 8, бр. 1

- Използване на подходите на мениджмънта на човешките ресурси, чрез които да се повиши мотивацията на служителите и колективите на публичните организации да постигат по-високи резултати от своята дейност<sup>8</sup>.
- Създаване на гъвкави, адаптивни и самообучаващи се публични учреждения, в които се променя акцентът при предоставяне на публични услуги от предлагането към търсенето на публични услуги.
- Усъвършенстване на традиционните бюджетни отношения в публичния сектор чрез въвеждане на договорната система „купувач – продавач“. Чрез нея се фиксират равнище на цени, изисквания за качество, срок и обем на публичните услуги, както и отговорностите на двете страни по изпълнение на договора.
- Предоставяне на по-голяма самостоятелност на публичните институции чрез децентрализация, обособяване на самостоятелни звена за публични услуги, както и въвеждане на своеобразна конкуренция между тях и вътре в тях.

Това всъщност са и елементите, които дефинират новият публичен мениджмънт като нов модел на публично управление.

Парадигмата на новия публичен мениджмънт намира различни форми на проявление. „Там, където реформите са съзнателно планирана промяна в духа на новия публичен мениджмънт, реформаторите залагат основно на мениджъризма, приватизацията, агентификацията, конкуренцията, децентрализацията и разширяването на участието на гражданите в управлението“<sup>9</sup>.

Според П. Кацамунска, „ако англо-американските страни се приемат за същински изразители на новия публичен мениджмънт като нова административно-управленска парадигма, то страните от континентална Европа в значителна степен се отклоняват от траекториите и стратегиите на тази концепция“<sup>10</sup>.

## Заклучение

През последните десетилетия на XX век започват реформи в публичното управление под наименованието „нов публичен мениджмънт“ с цел трансформиране и модернизиране на класическата парадигма на публичната администрация. Новият

<sup>8</sup> Вж. Василев, В., И. Ефремовски. *Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики*, Пропелер, С., 2017; Василев, В. Мениджмънт на персонала в условията на глобализация – за възможното и невъзможното. *Сборник „Лидерство и организационно развитие”, УИ „Св. Климент Охридски”, 2016, с. 501-508*

<sup>9</sup> Кацамунска, П., цит. съч., с. 23-24; Вж. и Кацамунска, П., цит. съч., с. 24-30; Верхайен, Т., Танев, Т. (съставители), авторски колектив. *Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст*, ГАЛ-ИКО, С., 2000, с. 55-59

<sup>10</sup> Кацамунска, П., цит. съч. с. 5

публичен мениджмънт е отрицание на класическата парадигма на публичната администрация.

Изследователите обаче насочват вниманието си и към търсене на алтернативни модели на публично управление, в отговор на предизвикателствата на динамично променящата се среда и нарастващите очаквания на гражданите и бизнеса. Някои от тези модели, са: „пазарен модел за реформиране на управлението”, „модел на управление чрез обществено участие”, „модел на гъвкаво управление” и „модел на дерегулирано управление”<sup>11</sup>.

## Библиография

1. Кресналияска, Г., М. Чешмеджиева. *Основи на публичната администрация*, Пропелер, С., 2014
2. Кацамунска, П. Реформите в публичното управление и парадигмалните трансформации на публичната администрация. *e-Journal VFU*, <https://ejournal.vfu.bg/bg/administrationandmanagement.html>, 2012, бр. 5
3. Василев, В., Г. Кресналияска, О. Чорбаджийска. *Ефективен публичен мениджмънт*, УИ „Неофит Рилски“, Благоевград, 2011
4. Христов, Х., П. Павлов, П. Кацамунска. *Основи на публичната администрация*, УНСС, УИ „Стопанство”, С., 2007
5. Василев, В., О. Чорбаджийска, Цв. Бельовска. *Мениджмънт и управленски технологии*, Пропелер, С., 2017
6. Павлов, П., Св. Михалева. *Основи на публичната администрация*, УИ на ВСУ „Черноризец Храбър”, Варна, 2000
7. Манлиев, Г. *Новият мениджмънт в публичния сектор*, УНСС, С., 2006
8. Василев, В. Мениджмънт на персонала в условията на глобализация – за възможното и невъзможното. *Сборник „Лидерство и организационно развитие”, УИ „Св. Климент Охридски”, 2016, с. 501-508*
9. Василев, В., Сн. Димитрова. Организационно доверие и организационната култура в публичната администрация. *Публични политики.bg*, 2017, Год. 8, бр. 1
10. Василев, В., И. Ефремовски. *Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики*, Пропелер, С., 2017
11. Василев, В., В. Александрова, Г. Кресналияска, М. Чешмеджиева. *Терминологичен речник по публичноправни науки и управление на публичната дейност*, Феня, С., 2011
12. Верхайен, Т., Танев, Т. (съставители), авторски колектив. *Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст*, ГАЛ-ИКО, С., 2000
13. *Публичен стратегически мениджмънт*, Министерски съвет на Република България, Туининг проект „Укрепване на капацитета на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения”, С., 2009
14. Стойков, С., В. Василев, Г. Кресналияска, О. Чорбаджийска. *Стратегически анализ, мениджмънт и управление*, Пропелер, С., 2016

---

<sup>11</sup> Тези модели са обект на целенасочено проучване от Г. Питърс. Вж. Peters, V. Guy. *The Future of Governing*, Second Edition, Revised, University Press of Kansas, 2001

15. Peters, B. Guy. *The Future of Governing*, Second Edition, Revised, University Press of Kansas, 2001