



Усъвършенстване структурата на управление на МВР

Надя Миронова*

Обект на настоящето изследване е управленската структура на МВР. Приложени са методите за събиране, проучване и анализ на публично достъпни документи и информация, за установяване на правомощията на органа на власт, дейностите, вменени по ЗМВР, структурата и съществуващата вътрешна организация. **Целта ни е да приложим системен подход и принципи на организационната теория [2, стр.215-217] към структурата и организацията на МВР, за да разкрием слабостите на съществуващото положение и да предложим варианти за тяхното преодоляване.**

Ограничения на анализа: изследването обхваща управленските дейности и структурите в общия управленски модел и не се простира върху функциите, процесите и организацията в самите структури и върху работните процеси на ниво длъжности. Предмет на изследването също така не са ефективността и ефикасността на дейността.

Управлението на организациите от публичния сектор често се възприема като „специфично“, разбирано като различно от бизнес управлението. За тази преднамерена условност се крие практика на отказ от отговорност за перманентни промени, които да засягат не само големината на институциите от публичния сектор, изразена в броя на чиновниците, но да са свързани с професионален подход към непрекъснато усъвършенстване на управленския им модел. Една от причините се крие в терминологичната неясност и директното използване на чуждици в различен семантичен контекст и реалност. Понятията „мениджмънт“ и „мениджър“ се използват в контекста на употребата им в англо-

американската литература и бизнес практика като „ръководене на предприятие“. По тази причина управлението в публичните организации се възприема като нещо различно от „мениджмънт“, което е по близко до понятието „администриране“. Това важи в голяма степен и за управлението на Министерство на вътрешните работи: „Впрочем първите изследвания показват, че изискването към полицаия да бъде „мениджър“ противоречи на идентичността на класическата професия и лишава работата му от „очарование“. Митът за законния „борец за права“ е заплашен да загуби своето значение поради новата рационалност“. [1, стр.7-11] Според нас, същността на работата на ръководителя на публична организация в сферата на държавното управление е идентична със задачите на „класическия“ мениджър. Разглеждаме същността на понятието „мениджмънт“ като произхождащо от „to manage“ и означаващо „управлявам, вода, стоя начело“. Това включва универсален управленски процес, изисквания за ефективност и оптимален разход на ресурси, ръководене на хора, лидерство- формално и неформално. Обяснима е деликатността на учените и изследователите спрямо понятията, обаче, ако проследим свързаността на понятието „мениджмънт“ с организацията и оптимизирането на процеси, а на „администрирането“- с умение да спазваш реда и процедурите. Тоест, на мениджърите се вменява активна, проектираща функция, докато на ръководителите в публичния сектор се предопределя пасивна, изпълнителска такава. Така се предпоставя толерантност към липсата на проактивно управленско поведение, компетентности и професионални подходи в публичния сектор, което неизбежно води до намаляване на ефективността на управлението му. Особено в условията на електронизация-вътрешна и на базата на Електронното правителство, липсата на мениджърски проактивен подход към структурите и процесите може да доведе до сериозна загуба на адаптивност и вътрешна ефективност на институциите.

В МВР са извършвани множество структурни реформи в периода 2007 г.- 2017 г. Те са свързани изцяло с извеждане или включване на основни дейности и съответни структури и

* Доц. д-р Надя Миронова,
Катедра „Управление“, УНСС



съкращаване на персонала. Няма установена реформа, която е насочена към модела на управление и организация на дейностите, които пряко влияят върху качеството на управленските дейности и ефективността на труда в организацията. Структурата на МВР е приведена към разпоредбите на ЗМВР[3] , ПУДМВР [4] ЗДА[5] и действащото трудово законодателство с последна структурна реформа през 2017г. Структурата отговаря напълно на действащото законодателство, което, обаче, е формирано по-скоро на базата на описание на съществуващото положение и под въздействие на обществения натиск, отколкото на зададен модел, към който трябва да се стреми. Съществуващата структура е изградена от основни структури по ПУДМВР, както е представено на Фигура 1 (Структура на МВР).

В структурата и организацията са смесени две концепции:

- подход като към „силова“, основана на военизирани принципи, централизирана и високо йерархична структура;
- подход като към структура на държавната администрация, оказваща обществени услуги в сферата на сигурността и вътрешния ред.

Двете концепции са отразени в две отделни структурни направления:

- на структури по ЗМВР;
- на структури на държавната администрация по ЗА и на служители по КТ.

В резултат на това, персоналет е разделен на три групи, като държавните служители- около 23% от състава и лицата, наети по трудови правоотношения, са загубили привилегии, които се дават на служителите по ЗМВР. Това създава постоянно напрежение сред персонала и предпоставки за противопоставяне на администрацията и служителите по основните дейности.

Хоризонтално структуриране

Хоризонталното вътрешно структуриране обхваща първото най-голямо разделяне на съответната администрация. То цели да обособи три йерархически еднакви части от административната структура, които се различават само по характера на правомощията на органа на власт, които подпомагат. Правомощията на министъра като ръководител на административната структура се подпомагат от звената в: специализирани структури, в обща администрация, и от звена в специализирана администрация.

Основни структури на МВР са:¹
1. Главните дирекции;
2. Областните дирекции;
3. Специализираният отряд за борба с тероризма (СОБТ);
4. Дирекция "Вътрешна сигурност" (ДВС);
5. Дирекция "Миграция" (ДМ);
6. Дирекция "Международно оперативно сътрудничество" (ДМОС);
7. Дирекциите от общата и специализираната администрация;
8. Академията на МВР (АМВР);
9. Медицинският институт (МИ) на МВР;
10. Научноизследователските и научно-приложните институти.

¹ Чл. 3. (Изм. - ДВ, бр. 67 от 2015 г., в сила от 01.09.2015 г., изм. - ДВ, бр. 33 от 2017 г., в сила от 25.04.2017 г.) ПУД на МВР



През годините на държавно ниво е обсъждана многократно възможността ГДПБЗН да стане Държавна агенция на подчинение на МС или ИА в рамките на МВР. И двете възможности са на основание относителната самостоятелност на дирекцията: специфична дейност, ясна бюджетна политика, структурна и организационна зрялост, опит и добра практика. В това отношение ГДПБЗ може да се окаже както модел и потенциал за развитие на цялата структура на МВР, така и да започне загуба на ефективност с оглед свързаността с бюджета и други структури на министерството. Наложително е да се предприемат управленски мерки, които да осигурят перспектива на ГДПБЗН:

- да се осигури пълна бюджетна самостоятелност като второстепенен разпоредител с бюджет или
- да се обособи като ИА в рамките на МВР.

В първия случай дирекцията ще разработва добри практики и опит и ще „дърпа“ останалите структури напред.

Във втория случай ще се освободи дирекцията за развитие без бремето на ограничаващи условия, поставени заради пониската степен на зрялост и управленски капацитет на някои от останалите структури.

На базата на описателни текстове в ЗМВР и ПУДМВР е изработена действаща структурна схема, в която звената са свързани хоризонтално без да са групирани по функционален или друг принцип (по функционални области; по свързани дейности; по свързани услуги; по териториално разпределение и т.н.). [6]

Друга съществена характеристика на структурата е, че дирекциите от специализираната администрация извършват специализирани услуги както за вътрешните структури на МВР, така и обслужват директно граждани и други структури на държавното управление. Такива структури са ДКИС, ДНС112, ДАФКОС, ДБДС, ДМОС. В този смисъл не могат да бъдат възприемани като чиста „администрация“. Тези структури работят със специална информация, имат пряк достъп до всички бази данни на гражданите и държавните институции, имат пряко отношение към националната сигурност във връзка с достъпа до класифицирана информация.

Съществува претоварване на дирекции с твърде много и несвързани помежду си дейности. Такива са ДУССД- вменени дейности по управление на собствеността, снабдяване, процесуално представителство, социални дейности, трудова медицина, ветеринарномедицинска дейност; ДАП-разработване и отчитане на планове и програми, статистическа дейност и заедно с това ситуационен център.

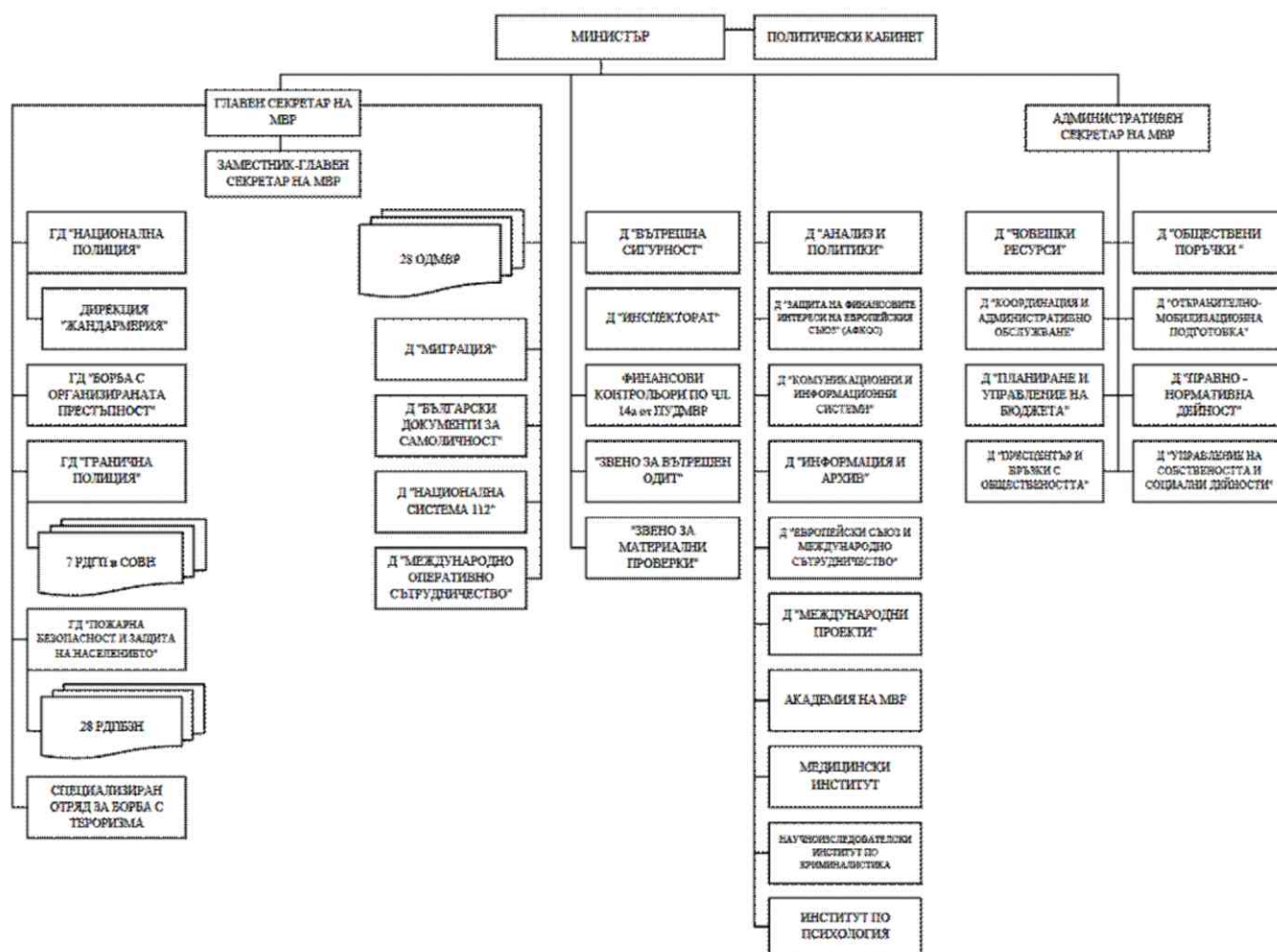
Структурата за Обща администрация е изградена съгласно изискванията на ЗА през 2017г. Броят и наименованието на дирекциите в Обща администрация отговаря на изискванията на чл.7 от ЗА. Усъвършенстване може да се търси чрез намаляване на броя на служителите или чрез изграждане на Център за споделени услуги, който да обслужва повече структури на база на по-детайлен анализ на работните процеси.

Анализ по елементи на структурата

Професионалният поглед върху управленската структура на МВР може да забележи веднага, че е заложена изключително висока норма на управляемост и респ. обхват на контрол. При сложни, териториално разпръснати структури, с различен, специфичен предмет на дейност такъв модел крие много рискове. На първо място е рискът от изолиране на висшето ръководство заради многото йерархични нива. Дългият път на командите и информацията води до „затихване“ на сигналите по вертикалните канали за комуникация. Огромният обхват на контрола също крие рискове от невъзможност да се проследяват процесите и резултатите в дълбочина и в качествено отношение. Адаптираната към Испанското министерство на вътрешните работи структура на МВР в България е загубила съществени характеристики. [8] Разликата е в броя на управленските звена и в броя на йерархичните нива.



Фиг.1 Управленска структура на МВР в България



Източник: https://www.mvr.bg/docs/default-source/structura/strukturna-shema-mvr.pdf?sfvrsn=d1860ef1_0, научна на 5.12.2018г.

Според стандартите в теорията на управлението, нормата на управляемост във висшето ръководство е 4 до 10 човека, а в по-ниските нива 6 до 12. [3, стр. 101] При сегашното положение в организационно- управленската структура на МВР:

1) Министърът има 18 пряко подчинени структури и звена, от които 8 бр. не са с програмни, политически или контролни функции, а са големи структури с реални специфични дейности.

2) Главният секретар има 38 пряко подчинени структури и звена.

3) Административният секретар има 8 подчинени структури и в този случай нормата на управляемост е спазена.

4) Във всички структури по ЗМВР,

ПУДМВР и ЗА нормата на управляемост също е спазена.

При видимата от органиграма на МВР и от анализа на нормативните документи фрагментация на структурата- всяка единица има относителна самостоятелност или специални функции, които и отреждат възлова важност в основни управленски процеси, интерес представлява проблемът за качеството и надеждността на вътрешните комуникации. В този елемент на организацията настъпват кардинални промени, свързани с електронизацията, които също предполагат промяна в структурата, процесите, работните позиции и работните характеристики по-скоро, отколкото мениджмънтът на институцията



предполага. В действащата структура очевидно не са заложили никакви регламентирани функционални връзки за координация, работа по проекти и вземане на колективни решения. За компенсация в системата са създадени работещи практики за хоризонтална комуникация: множество работни групи, които се създават по всеки повод, изискващ координация. Тези практики прекъсват процесите на управление на знанията, натоварват едни и същи служители с безкрайни ангажменти извън преките им такива, водят до разход на работно време и усилия без адекватно възнаграждение и т.н.

Друга видима диспропорция е в големината на структурите на едно и също йерархично ниво. Дирекции с над 500 човека персонал / ДУССД, ДКИС/ са с един и същи статут като дирекции с по 20-25 човека персонал / ДАП, АФКОС и др/.

Анализ по основни организационни характеристики²

Извършен е анализ на структурата и дейностите по основни организационни характеристики на базата на класическата методика за структурен анализ. Включени са следните характеристики: формализация, специализация, йерархия на властта, централизация, професионализъм, съотношение на персонала, размер на организацията, технологии, външна среда, цели и стратегии, организационна култура. Извършена е оценка на състоянието по отделните характеристики, положителни и отрицателни страни на съществуващото положение и варианти за преодоляване на отрицателните страни.

Идентифицирани са няколко основни проблема:

- Липсата на реална самостоятелност на основните структури да се разпореждат с ресурси като второстепенни разпоредители на бюджета.

- Формален процес на планиране на ресурсите, доминиран не от потребностите, а от

разполагаемия бюджет. От това следва: липса на приоритети, няма критерии за ефективност и ефикасност, няма възможност за разгръщане на стратегии и политики, няма възможност за прогнозиране и развитие.

- Множество проблеми, свързани със системата за УЧР.

- Условието на труд и мотивацията на служителите.

- Обезпеченост с комуникационни средства и технологично оборудване.

- Липса на ясен функционален статут на ОДМВР: не е ясно дали са териториални подразделения на МВР и следват структурата на МВР или са териториални подразделения на ГДНП и имат делегирани полицейски правомощия. В двата случая има различни решения за оптимизация.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДОБРЕНИЕ НА СТРУКТУРИТЕ И ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ДЕЙНОСТИТЕ

Основната препоръка след извършения анализ на структурите и дейностите е свързана с въвеждането на **програмно управление** с цел ефективно използване на ресурсите чрез подобряване на представянето / по показатели резултатност, ефективност, ефикасност/.³

Приложими са минимум два варианта, съобразени с изводите от анализа и добрата световна практика в управлението на структури със сходни дейности и функции.

1. Вариант: Запазване на настоящата структура и добавяне на функционални връзки

При запазване на действащата структура следва да се преодолее липсата на функционални връзки чрез добавяне на проектни екипи в структурата, които осъществяват подобни функции (постоянно действащи съвети, работни групи или експертни съвети)

Оптимизиране на управленските дейности **в случая** може да се постигне чрез: ускорено въвеждане на електронизация на УЧР; въвеждане на електронен архив; въвеждане на изцяло електронен документооборот.

- Да се обезпечат тези мерки с техника и

² Резултатите от този анализ не са приложени в този доклад, а са използвани като контекст за изводи и препоръки върху анализа на елементите. Пълният текст на анализа се съдържа в доклад по проучване „Усъвършенстване на модела на управление на МВР /дейности и структури/“, проведено от Ендевер Консулт ООД през 2018г.

³ Програма на Правителството 2018-2020



да се обучат служителите за работа с тях.

- Да се предприемат вътрешни оптимизации на структурите..

- Да се реорганизира ДАП и да се превърне в звено за стратегическо планиране и контрол.

- Да се реорганизира структурата и управлението на процесите по обществените поръчки, като се сведе броят на възложителите до 7 и се централизира потока на информация през ДОП.

- Да се реорганизира процеса на планиране и контрол върху ресурсите, като се въведе нова ERP система.

- Да се изгради постоянно действащ Щаб за защита на населението и управление на кризи, административно обслужван от ГДПБЗН, включващ директорите на ГДПБЗН, Д112, ДОМП, Зам.гл.секретар и плаващи членове в зависимост от ситуацията.

- Да се разработи **нова система** за УЧР, в която да се предвиди кариерен път, промяна в системата за планиране и контрол, оценка по представянето, извънреден труд и т.н.

- **Вътрешен аутсорсинг** на административни дейности в „Център за административни услуги“ (На национално ниво тази система се разработва от Световната банка и се предвижда като външна услуга за цялата централна администрация).

- Да се извърши детайлен функционален анализ по дейности и работни позиции.

2. Вариант: Преминаване към линейно-функционална структура без промяна в ЗМВР.

Същността на предложението за промяна се състои в следното:

- Групират се структурни звена в направления по свързани дейности на база на съществуващи и нови **бюджетни програми**.⁴ Това е посока за интегриране на структурите и преодоляване на сегментацията.⁵

⁴ Аналог на възприетия подход за създаване на направления с постоянни секретари в Германия, Гърция и бившите социалистически страни или на департаменти / Португалия, Испания и др./

⁵ Сегментацията на структурите е констатирана недостатък както от екипа, така и в анализа на структурите и ефективността, извършен от Световната банка.

- Въвеждат се три ясно обособени управленски нива с ангажименти към трите етапа на програмното управление:

Първо ниво- министър, зам.министри, главен секретар, административен секретар.

Второ ниво: директори на главни дирекции и директори на ОДМВР

Трето ниво: директори на дирекции от общата и специализираната администрация и в главните дирекции.

- Обособява четвърто, оперативно ниво на управлението: началници на отдели и сектори. Така се преодолява липсата на „ретранслатори“ в съществуващата структура, които да превеждат и да придвижват целите от министъра до задачи на изпълнителите.

За преодоляване на проблемите на планирането и хоризонталната координация:

- Създават се два постоянно действащи, нещатни съвета: Съвет за планиране и програмиране и Съвет по информационни системи и сигурност на информацията, които се ръководят от Зам.министри.

- Създават се нещатни, проектни структури на второ управленско ниво / комисии/, които подпомагат дейността на Главния секретар и на Административния секретар. В комисииите участват оперативните ръководители от второ ниво- директори на основни структури, като им се делегират **права за вземане на решение за разпределение на ресурси**.⁶ Така се делегират права и се повишава отговорността на оперативните ръководители за крайните резултати.

- Осигурява се оперативна самостоятелност на второстепенните разпоредители с бюджет в рамките на делегирания им бюджет и утвърден финансов план, съпроводена с постоянен централизиран мониторинг и контрол.

Другата цел на такава реорганизация е **да се въвлекат оперативните ръководители-директори на главни дирекции и дирекции**, в управлението на ресурсите, което увеличава реалната им власт и отговорност.

⁶ Ново! Смисълът на промяната е в това, че разпределението на средствата в рамките на бюджетната програма се възприема като окончателно предложение към Министъра. Т.е. плана за разходите по бюджетната програма, изготвен от комисията, е окончателен, след като е съгласуван с възможностите на бюджета и приоритетите на дейността за периода.



Предимства и недостатъци на двата варианта

В двете предложения за промени има следните основни предимства и недостатъци:

Вариант	Предимства	Недостатъци
Запазване на съществуващата структура и създаване на хоризонтални връзки чрез съвети	Изисква само заповед на Министъра и промени в някои вътрешни правила.	Решава само проблеми на планирането. Могат да бъдат създадени минимум за 6 месеца - след промяна на нормативната уредба.
	Не изисква допълнителни ангажменти на ръководителите в системата.	Не решава управленските проблеми за включване на оперативните ръководители в управлението с цел съпричастност, отговорност и ефективност на ресурсите. Трябва да бъде преустановена наложената практика за създаване на работни групи и да бъдат изградени нови координиращи звена.
	Не изисква промени във външни нормативни документи	Не е устойчива - всяко следващо управление може да отмени заповедта и да разруши системата.
Въвеждане на линейно-функционална структура	Запазва действащите структурни звена, процеси и връзки и променя основни процеси, където са идентифицирани проблеми: планиране, управление на средствата, контрол.	Изисква реорганизация и повишаване на капацитета на основни структури: ДПУБ, ДАП, ДОП.
	Решава не само проблеми на планирането, но и основни управленски проблеми: на нормата на управляемост; на хоризонталната /функционална/ координация; на бюджетното управление; на мотивацията и отговорността на оперативното управление	Преподреждането на структурните звена може да създаде вътрешно напрежение в някои структури с доминиращи до сега позиции. Създава страх от липсата на компетентност в ръководителите на други дирекции. Съществува риск от липса на компетентност на ръководителите на структурите – второстепенни разпоредители с бюджет при по-голяма самостоятелност.
	Дава възможност за развитие и мотивация на добре структурирани дирекции и дейности	Дава възможност за доминиране на „лидери“ в съответната направления на дейността, защото разпределят общ бюджет в рамките на бюджетната политика или програма.
	Изисква някои корекции в ЗМВР и ПУДМВР в по-дългосрочен план , в зависимост от предприетите действия	Дава перспектива за развитие без сътресение в системата: напр. ГДПБ ЗН може да прерастне в агенция без да се наруши системата за управление и координация; могат да се изваждат и прибавят структурни звена като се променят връзки само в съответното направление и т.н



Изводи:

Управлението на публичните организации има възможност да подобри своята ефективност и ефикасност ако познава и прилага по-категорично подходите на мениджмънта, свързани с управление и оптимизация на структурата и процесите.

Необходимо да бъде преработена действащата организационно- управленска структура на МВР в България, за да бъдат спазени стандартите, които обезпечават равномерно разпределение на правомощията, ясни вериги на командите, специализация и контрол върху процесите чрез информация. Съществуващата структура не предвижда хоризонтални, функционални връзки, а само линейни такива. Такава структура не е подходяща за големи публични организации като МВР, които осигуряват не просто държавна политика и среда, а предоставят директно услуги на гражданите и поддържат системи от национално значение.

Необходими са законови промени и промени в ПУДМВР, чрез които да се регламентират новите разпределения на пълномощията и да се реорганизируют някои процеси: на планиране на ресурсите, на комуникации, на управление на човешките ресурси, на контрол.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Milachkoca M. Klasicheski teorii I syvremenni tendencii za upravlenie na organizaciqta. Godichnik na Universiteta po stroitelstvo, arhitektura I geodeziq. Sofia. T.50, br.2,2017.

2. Harizanova M., N.Mironova. Osnovi na upravlenieto. Avangard Prima. S., 2015.

3. Valter B. Rykovodene ili upravlenie na policiqta. NIKK-MVR Informacionen bulletin.br.123,2007.

4. Zakon za Ministerstvoto na vytrechnite raboti, Obn. DW. br.53\27.06.2014

5. Pravilmik za ustrojstvoto I dejnostta na MVR, 08.2018.

6. Zakon za administraciqta, obn. DV br..130\ 5.11.1998г.

https://www.mvr.bg/docs/default-source/structura/strukturna-shema-mvr.pdf?sfvrsn=d1860ef1_0

7. https://www.mvr.bg/docs/default-source/structura/strukturna-shema-mvr.pdf?sfvrsn=d1860ef1_0, at 5.12.2018г.

8. http://www.interior.gob.es/documents/10180/1211504/ORGANIGRAMA+MIR_RD2018.pdf/5db86b68-6d30-45b4-b161-55d197b61e81