ВЪЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРЕД КАРИЕРНОТО И КОМПЕТЕНТНОСТНО РАЗВИТИЕ НА СЛУЖИТЕЛИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Лилия Еленкова[1], Университет за национално и световно стопанство

Резюме

Статията описва значението на компетентността на служителите в българската администрация за изпълнение на служебните задължения, очертани чрез нормативна уредба. Разглежда създадените нормативни условия за кариерно и компетентностно развитие и дискутира възможните предизвикателствата пред това развитие. Взема предвид принципите на управление на човешките ресурси, които възприемат служителите като основна функция на организацията, най-ценен актив. Идентифицират се възможни дефицити в нормативната уредба и се представят конкретни препоръки. Анализирана е компетентностната рамка, от която зависи дейността на заетите лица, тяхното развитие и израстване, справедливо и обективно оценяване, производителност и мотивация.

Ключови думи: *управление на човешки ресурси, кариерно развитие, компетентностна рамка, справедливо оценяване.*

OPPORTUNITIES AND LIMITATIONS TO THE CAREER AND COMPETENCE DEVELOPMENT OF EMPLOYEES IN THE ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

Lilya Elenkova[2], University of National and World Economy

Abstract

The article describes the importance of the competence of employees in the Bulgarian administration for the performance of official duties outlined by the regulatory framework. It

[1] Лилия Еленкова е преподавател в Университета за национално и световно стопанство. Завършва Българска филология в СУ „Св. Климент Охридски“. През 2010 се дипломира и като магистър по „Управление на международни проекти“ в УНСС. През 2021 г. защитава докторска дисертация във Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, катедра „Публична администрация. Научните интереси на д-р Еленкова са в областта на процеса по създаване, изпълнение и провеждане на оценка и мониторинг на политиките за човешкия капитал на младежта на локално, национално и европейско ниво.

[2] Lilya Elenkova is a lecturer at the University of National and World Economy. She graduated with Bulgarian Philology at Sofia University "St. Kliment Ohridski". In 2010, she also graduated from a Master's Program in International Project Management at the UNWE. In 2021, she defended her PhD dissertation at the Public Administration Department, Faculty of Philosophy of Sofia University "St. Kliment Ohridski". Her scientific interests are in the field of development, implementing, and conducting evaluation and monitoring of youth human capital policies at the local, national, and European levels.

examines the created regulatory conditions for career and competency development and discusses the possible challenges to this development. It takes into account the principles of human resource management, which perceive employees as the main function of the organization, the most valuable asset. Possible deficiencies in the regulatory framework are identified and specific recommendations are presented. The competency framework, on which the activities of employees, their development and growth, fair and objective assessment, productivity and motivation depend, is analyzed.
Keywords: *human resource management, career development, competence framework, fair assessment.*

УВОД

Най-краткото обяснение какво е публичната политика, това е управление. Чрез добро публично управление на една общност се постигат сплотени и споделени общества, развива се самосъзнание и идентичност, готовност за защита, както и условия за добруване на всичките й нейни членове. Този процес изисква високи нива на експертна и аналитична компетентност от страна служителите в администрацията. Допълнително, в съвременното публичното управление активно участие взимат и различни заинтересовани страни в отделните фази на политическия цикъл, изисква се и прозрачност на процеса на формулиране на възможни решения, както и яснота за ролята на участващите и техните конкретни интереси. Високопрофесионалното изпълнение на служебните задължения на администрацията ще спомогне и развитието и утвърждаването на добрата политическа култура (Танев [Tanev] 2012) сред членовете на същата тази общност.

Тази статия разглежда нормативната рамка за възможностите и условията за кариерно и компетентностно развитие на служителите в държавната администрация, което е съществен фактор за обезпечаване на „доброто демократично управление“ (Съвет на Европа)[3]. Изследването се ръководи от принципите на управление на човешките ресурси, които възприемат служителите като основна функция на организацията, най-ценен актив и имат съществен принос за постигане на целите. Разглежда управлението на техните качества и личностно развитие като динамичен процес, както и че продуктивното въздействие е свързано с анализиране, оценяване и усъвършенстване на трудовото представяне на служителите. Обект на анализа е администрацията в Република България, а предмет – възможностите и ограниченията пред кариерното и компетентностно развитие на служителите. Изследването дава отговори на следните въпроси: а) достатъчно добре ли е разработена нормативната рамка, така че да се обезпечи очакваното пълноценно развитие на служителите в държавната администрация; б) налични ли са всички необходими предпоставки, за да се проведе обективно и справедливо оценяване на трудовото представяне; в) създава ли

[3] Съвета на Европа определя като „добро управление“ система от 12 принципа: демократично участие; права на човека; върховенство на правото; публична етика; отчетност; отвореност и прозрачност; ефикасна, ефективна и стабилна администрация; лидерство, способност и капацитет; отзивчивост; добро финансово и икономическо управление; устойчивост и дългосрочна ориентация; отвореност към промяна и иновация.

нормативната рамка възможности за субективно тълкуване и така да се наруши целостта на процеса на управление на човешките ресурси. Фокус на анализа е начинът на формална организация и управлението на ангажираните хора в администрацията, чийто капацитет и експертиза са основни фактори за постигане на заложени стратегически цели и ефективно, ефикасно и прозрачно разходване на публичен ресурс. Този текст има за цел да открои проблема, свързан с кариерното и компетентностното развитие на служителите в българската администрация, и да предизвика експертна дискусия по изложените въпроси, която да доведе до положителни промени.

АСПЕКТИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ, ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ

Важна задача на политиката е развитие и поддържане на целостта и самосъзнанието на една общност, създаване на предпоставки за сплотеност, както и желание и готовност за защита на всичките форми в тази общност. Съществено постижение на човека в тази посока е „откриването на закона като съгласувано или наложено правило за поведение в интерес на политическата общност, на държавата и тези, които я управлявали“ (Семов [Semov] 2000, 67). Разбирането на смисъла и духа на законите, както и тяхното уважение и прилагане е важен елемент както за запазване, така и за развитието на едно общество. В този процес значение има публичната администрация и капацитетът ѝ да управлява компетентно възложените административните процеси, но не само спазвайки нормативната уредба, а разбирайки смисъла на създаването ѝ. „Понятието управление характеризира процеса на водене и направление на цялата организация или нейни части чрез ефективно разгръщане, манипулиране и координиране на ресурси (човешки, капиталови, финансови, материални, интелектуални, нематериални и пр.) за постигане на предварително определени цели по най-ефикасен начин“ (Танев [Tanev] 2008, 105). Като Танев уточнява, управленските функции не са ограничени само до висшите мениджъри и началници, но всеки член на организацията има някакъв дял и роля в управлението, т.е „в управлението са хората, които администрират организацията, създават нейните политики и осигуряват поддръжката за постигането на поставените цели“ (Танев [Tanev] 2008, 106). Ролята на администрацията е още по-усложнена в днешни дни, защото ангажирането на заинтересовани страни с цикъла на политиките създава основания за привнасяне на допълнителна експертиза и варианти на решения, които трябва да бъдат разгледани, анализирани, оценени, интегрирани или основателно отхвърлени.

Пред публичната администрация стои отговорността вече не само да постига значими резултати, но и да докаже, че „са постигнати на **по-приемлива цена** в сравнение с възможностите, предлагани от частното потребление и неограничената свобода. Само тогава може да се приеме, че е създадена някаква публична стойност“ (Moore, 1995, p.29). От изложената роля, значение и задачи на публичната политика и публичната администрация се откроява ясно нуждата назначените служители в публичната администрация да имат висок професионален капацитет и компетентност. Това предполага, че се следва меритократичният принцип на подбор и кариерно развитие на

служителите. Публичната администрация е в позиция на неутрална, обективна и знаеща страна в процеса на управление на политиките. Известният доклад Норткот-Тревелиян още през 19 в. отдава особено значение на професионализма на служителите в администрацията: „създаване на ефективен корпус от постоянни, професионални служители, дължимо подчинени на министъра ...но в същото време притежаващи достатъчна самостоятелност, устойчивост, способности и опит, за да са в състояние да съветват, подпомагат и в някаква степен да влияят върху тези, които временно са получили мандат да ги ръководят“ (Northcote, Trevelyan, 1854, p.3).

Съвременното публично управление допълнително усложнява и прави по-комплексна работата на служителите в администрацията, защото трябва да създава и поддържа връзки между държавата и обществото по време на целия цикъл на публично управление. Участието на гражданите придобива тежест чрез разширяващото се ко-продуциране на политики, за да се решат проблемите в тяхната цялост. Маринов уточнява, че ко-продуцирането на политики води до „регулираното саморегулиране“ (Маринов [Marinov] 2016, 256). Това допълнително увеличава натиска към работата на публичната администрация за прозрачност, отчетност и публичност. В допълнение се отправя и още едно предизвикателство, което институциите трябва постоянно да имат във фокус – удовлетвореността от публичното управление е пряко свързан с нивото на доверие на гражданите към държавата и нейните институции. Знанията и уменията на служителите, отговорни за това управление, са пряко свързани с нивата на доверие, с които институциите се ползват, защото те са в основата на постигане на публични резултати.

Капацитетът на държавната администрация има съществена роля за успеха в публичното управление. Високо ниво на капацитет на държавната администрация се постига чрез подходящо управление на човешките ресурси (УЧР). УЧР е „непрекъснат и целенасочен процес на привличане и подбор на най-подходящите хора за съответните длъжности и работни места; мотивация, обучение и развитие на служителите; прилагане и оценяване на политиката, методите, процедурите и програмите, които засягат хората в съответната организация с цел по-пълноценното им използване за постигане на съответните цели” (Шопов, Евгениев, Каменов, Атанасов, Близнаков [Shopov, Evgeniev, Kamenov, Atanasov, Bliznakov] 2013, 26). Според Илиев (Илиев [Iliev] 2014), УЧР е процес на насочване на поведението на служителите в трудовата дейност и професионална реализация, така че всеки служител да „*може, иска и прави*“ това, което организацията е възложила.

Изведени от теорията и от практиката основни области на дейност на управление на човешките ресурси обхващат анализ и проектиране на длъжностите; планиране; набиране, подбор и назначаване; оценяване на трудовото представяне; обучение и развитие; управление на възнагражденията и безопасна и здравословна работна среда (Таблица 1).

Таблица 1. Основни дейности на управление на човешките ресурси

Област на дейност	Описание
Анализ и проектиране на длъжности	Анализът и проектирането са част от единен процес, насочен към оптимизиране на длъжностите, който обикновено включва: събиране, обработка и анализ на обективна информация; формулиране на изводи и препоръки за работния процес; проектиране и внедряване на промени в съдържанието и спецификацията на длъжностите и длъжностните характеристики*[4]
Планиране на УЧР	Целта на планирането е да гарантира, че организацията разполага с правилните хора в точното време на правилното място. Дейността представлява задълбочен анализ, прогнозиране и планиране на ЧР в динамика: инвентаризация на състоянието; определяне на общата потребност; изчисляване на недостиг и излишък и пр.
Набиране, подбор и назначаване на служители	Дейността е свързана с поддържането на планирания оптимален обем, състав и структура, необходими за осигуряване на целия трудов процес и работен режим. Набирането цели да привлече подходящи кандидати за конкретни длъжности по предварително определени изисквания. След разглеждане на подадените документи, селектиране на отговарящите по критерии и оценяване на професионалната компетентност се извършва подбор. На тази основа се взема решение за предложение за работа и назначаване на най-подходящите кандидати.
Оценяване на трудовото представяне	Оценяването на трудовото представяне в организацията има ключова роля и значение за управлението на ЧР, защото резултатите от него се използват за други основни дейности: обучение, професионално и кариерно развитие, възнаграждение, освобождаване и пр. Процесът обхваща набирането и анализирането на информацията за индивидуалната трудова дейност на всеки служител, отчитайки изискванията на заеманата длъжност и изпълнението на задачите.
Обучение и развитие	Това е системен процес на придобиване и усъвършенстване на знания, умения, нагласи и поведения, необходими за извършване на трудовата дейност чрез заеманата длъжност. Представлява планирано и системно модифициране на човешкото поведение чрез подходящи обучителни дейности, които да повлияят ефективността на трудовото представяне. Развитието се свързва с цялостното развитие на личността.
Управление на възнагражденията	Обхваща основните и допълнителните трудови възнаграждения с постоянен характер, които работодателят е длъжен да плаща, както и променливата част на паричното възнаграждение. Осигурява справедливо възнаграждение на служителите за техния принос в постигането на организационните цели.
Безопасна и здравословна работна среда	Работното място трябва да е по-безопасна и здравословна работна среда, която осигурява поддържане на здравен стандарт на служителя, за да може да защити, регулира и поддържа своето физическо и психическо здраве.

Източник: Илиев, Й. и К. Димитров (2021) [Iliev, Y. i K. Dimitrov (2021)]

*Длъжностите са съвкупност от задачи, задължения и отговорности

** Длъжностните характеристики са вътрешен документ, даващ описание на длъжността и изисквания към служителя, и има за цел да определи точното трудово поведение на служителите от всички йерархични равнища.

Трудовото представяне на служителите в организацията представлява степента на реално оползотворяване на техните компетентности по изпълнение на предвидените функции и задачи, описани в длъжностните характеристики. Трудовото представяне може да се приеме като индикатор за оползотворения професионален потенциал и измерва реалния принос за постигане на индивидуални и организационни цели. Оценяването на трудовото представяне е експертиза, която установява съответствието на реалното трудово представяне на служителите и оптималното (желаното) трудово представяне, провеждана в съответствие с разработената уредба (Илиев, Димитров, [Iliev, Dimitrov] 2021). Ефективното оценяване води до разкриване на ясни проблемни полета, върху които може да се интервенира с целево обучение. Този процес способства доброто и справедливо управление на възнагражденията и осигурява мотивиращо въздействие върху развитието и представянето. Показателите за оценяване на трудовото представяне се основават върху компетенциите, които произтичат от заеманата длъжност - задължения, отговорности, правомощия, компетентности и пр., описани в длъжностните характеристики. Според Димитров (Димитров [Dimitrov] 2023) управлението на чувството за справедливост е важен фактор за мотивацията и производителността на служителите, независимо дали те се подценяват, надценяват или имат балансирано отношение към своето представяне.

МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО.

За целите на изследването са използвани качествени методи. Изследването започва с анализ на документи, за да се проследят възможностите и условията, които нормативно са създадени за развитие на служителите в администрация в Република България. Направен е преглед на Закона за администрацията (1998), Закона за държавния служител (1999), Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията (2012), Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (2012) и устройствени правилници на министерства.

На база на проведения анализ и разгледаните нормативни изисквания към длъжностите в администрацията, свързани с класификатора и неговото прилагане, както и условията и реда за оценяването на изпълнението е изпратено искане към единадесет конкретни министерства за предоставяне на длъжностни характеристики на служители по експертни нива: първо (младши експерт) и последно (държавен експерт). Тази информация спомага сравняването на нормативните изисквания и практическото приложение.

Разглеждането на изискуемите компетентности в длъжностните характеристики на посочените нива (младши и държавен експерт) вземат предвид аналитичните и контролни функции, които експертите трябва да изпълняват в зависимост от заеманата длъжност съгласно Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията. Този процес дава възможност да се открояят и разликите между

изискваните компетентности и съответно възлаганите задачи спрямо знанията и уменията, търсени за длъжността.

Изработен е състав на показателите, които да бъдат използвани, за да се спомогнат решаването на поставените изследователски въпроси:

1. Какви са нормативните предпоставки за осигуряване на качество при провеждането на публични политики чрез развитието на човешките ресурси в администрацията?
2. Има ли изградена система за кариерно и компетентностно развитие на служителите в държавната администрация?
3. Какви са условията и реда за оценяване на служителите?
4. Какви са компетентностните изисквания за заемане на длъжностите?
5. Има ли предизвикателства от компетентностна гледна точка за заемане на длъжност в друга администрация чрез мобилност?
6. До каква степен нормативната рамка е приложена при управлението на човешките ресурси?

Изпратеното искане за предоставяне на длъжностни характеристики към единадесет министерства е на случаен принцип и представлява над 50 процента от действащите министерства в Република България. Събраната информация е приета за достатъчна, за да се анализира приложението на законодателната рамка, свързана с назначаването и оценяването на служители в българската администрация. На базата на получените длъжностни характеристики може да се извърши сравнителен анализ между заеманите длъжности по министерства, както и да се установи разликата между отделните нива на експертиза по отношение на изискванията и необходимите компетентности.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНОТО ПРОУЧВАНЕ И ДИСКУСИЯ

Стъпвайки на резултатите от сравнителния анализ може да се твърди, че е създадена работеща нормативна рамка, която урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея и основните изисквания за заемането им (Закон за администрацията), както и възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител (Закон за държавния служител). Устройствените правилници на отделните министерства определят организацията, дейността, функциите, структурата и числеността на персонала. Длъжностите, които се заемат от служители в администрацията, се определят в Класификатора на длъжностите в администрацията, който се приема от Министерския съвет (МС) и се обнародва в "Държавен вестник". За прилагането на Класификатора се издава наредба от МС, с която се определя видове длъжности и основни функции (Таблица 2).

Таблица 2. Описание на функциите на експертните длъжности.

Експерт	Описание
Държавен експерт	Длъжността е свързана с изготвянето на високопрофесионални експертни анализи, прогнози, оценки и становища по секторни и хоризонтални политики, с разработването на стратегически документи в съответната област на управлението, с разработването на проекти на нормативни актове от национално значение, с предоставянето на методически указания по прилагането на административни актове, както и с координиращата функция между администрациите. Държавният експерт носи пряка отговорност във връзка с осъществяваната от него дейност.
Главен експерт	Длъжността е свързана с разработването на експертни анализи и оценки, с изготвянето на становища, с участието в разработването на проекти на нормативни актове, с разработването на методологии, методики и механизми, с предоставянето на методически указания по прилагането на административните актове във връзка с дейността на администрацията, с подготвянето на отговори на запитвания на физически и юридически лица, с изготвянето на експертни анализи и оценки във връзка с осъществяване правомощията на ръководителя на администрацията и подобряване на административното обслужване. Главният експерт носи пряка отговорност във връзка с прилагането на нормативните актове и предлаганите от него решения.
Старши експерт	Длъжността е свързана с изготвянето на анализи, доклади, отчети и с обработка на документи във връзка с дейността на съответната администрация, с предоставянето на административни услуги, с поддържането на регистри и бази данни, с извършването на дейности във връзка с осъществяване правомощията на ръководителя на администрацията. Старшият експерт носи пряка отговорност за извършваните от него действия във връзка с изпълнението на длъжността.
Младши експерт	Длъжността е свързана със събирането и систематизирането на информация, с обработката на бази данни, с проучването и обобщаването на различни практики и алтернативни решения при подпомагане дейността на по-високите длъжностни нива; експертът може да осъществява дейности по административното обслужване.

Източник: Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията, изм. 2024 г.

С наредба също са уредени условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите, както и повишаването им в длъжност. Като основни цели на оценяването са посочени ефективното управление на изпълнението; оценяване на приноса на всеки служител; справедливо определяне на възнагражденията, както и нуждите от развитие и реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие. Оценяване се извършва въз основа на предварително определени цели или изпълнението на преките задължения и поставените задачи, а отделно е посочено „показаните компетентности“. Преките задължения и/или възлагането на конкретни задачи вземат предвид съдържанието на длъжностната характеристика на длъжността, в това число и необходимите компетентности. Повишението е обвързано с оценката от

изпълнението на длъжността, с обучението и развитието на държавните служители, като ясно са посочени условията.

В Наредбата за условията и реда за оценяване с Приложение 1 към чл. 15 са създадени рамка на компетентностите, които трябва да притежават служителите от администрацията. Служителите, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции са в обща рамка (Таблица 3) и няма разлика от нивото на заеманата длъжност – младши, старши, главен, държавен.

Таблица 3. Рамки на компетентности за служители, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции

Компетентност	Определение
Аналитична	Събиране, обработване и анализ на информацията и прилагане на ефективни решения.
Ориентация към резултати	Постигане на високи резултати в съответствие с поставените цели и изисквания.
Работа в екип	Участие в екипи, които работят в сътрудничество за постигане на обща цел.
Комуникативна	Ефективен обмен на информация и ясно изразяване в устна и писмена форма.
Фокус към клиента (вътрешен/външен)	Ефективно удовлетворяване на потребностите, интересите и очакванията на клиентите/потребителите на услугите и деностите.
Професионална	Професионални знания и умения, които са необходими за успешно изпълнение на длъжността.
Дигитална	Знания и умения за обработване на информация, създаване на съдържание, дигитална комуникация, информационна сигурност и решаване на проблеми, които са необходими за успешно изпълнение на длъжността.

Източник: Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, Приложение № 1 към чл. 15, ал. 1.

Съгласно закона за администрацията, администрацията осъществява своята дейност при спазване на принципите на законност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, предвидимост, обективност и безпристрастност, непрекъснато усъвършенстване на качеството. Администрацията също така трябва да планира и изпълнява дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите (чл. 2, ал. 6). Както е посочено по-горе, спазването на законите като съгласувано и наложено правило на поведение освен че е съществено постижение на човека, то води и до прозрачност и предвидимост на действията на всички членове на общността и намалява напрежението от неочаквани и нежелани резултати.

Имайки предвид нормативната организация, се предполага, че са създадени условия, от една страна, да се спази общия меритократичен принцип на подбор и кариерно развитие на служителите, от друга страна, да се развиват необходимите знанията и уменията за

управление на средата и процесите, така че да се постига публична стойност, която може да се потреби от всички. Служителите са ориентирани към процеса на постигане на рационален резултат във взаимодействие със заинтересовани страни, които споделят своите интереси и търсенето на общо решение. Освен посочените в Наредбата за прилагане на класификатора функции нормативно е вменено, че служителите в публичната администрация трябва да следват и изискванията за прозрачност, отчетност и публичност.

Също така се предполага, че са създадени подходящите условия за процес на управление на поведението на служителите в трудовата им дейност и професионална реализация, така че служителят да „може, иска и прави“ това, което им възлага организацията. Процесът по управление на служителите не е въпрос само на качественото осъществяване на първите три основни дейности (Таблица 1), от особено значение е обективният и добър процес по оценяване, обучение и развитие и справедливото направляване на възнагражденията, за да може да се поддържа и мотивацията, производителността и резултатността на високо ниво.

При отправено искане за предоставяне на информация, свързана с примерни длъжностни характеристики към единадесет министерства, резултатите дават достатъчна информация, за да се формулират конкретни изводи и препоръки, свързани със създадената среда за кариерно и компетентностно развитие на служителите и нормативната уредба.

По отношение на ***приложението***:

- От единадесетте министерства, към които е отправено конкретно искане, шест са предоставили примерни длъжностни характеристики спрямо искането. Други три министерства предоставят официално писмо с информация по отношение на нормативната рамка на разработване и съдържание на длъжностните характеристики, но не предоставят примерни варианти. Две министерства не отговарят на отправеното запитване. Като се има предвид, че разработването на длъжностни характеристики за длъжности в администрацията е нормативно определено, то информацията, която може да се съдържа не би трябвало да се определи като „частна“ (фирмена) тайна. От друга страна, задължението на администрацията да осъществява своята дейност по определени принципи, изисква всеки гражданин да може да се запознае със задълженията и компетентностите на служители в администрацията, която е съществена част от публичното управление. Това ще създаде по-голямо доверие в капацитета на служителите в държавната администрация, както и ще защити възнагражденията, които получават пред общността на база на експертизата, която осигуряват за постигане на обществена полза и резултат.
- При почти всички предоставени длъжностни характеристики в частта „Преки задължения“ прави впечатление честата употреба на глагола „участва“, когато е свързано с разработване на политики и на стратегически документи, в подготовка на нормативни актове и становища, в дейността на работни групи и комисии и др. Включването на възможността за участие като част от задълженията е предпоставка за

постигане на резултат, но участието само по себе си не е достатъчно. Наредбата за прилагане на класификатора е категорична по отношение на функциите на длъжностите и те са свързани с директни действия като „изготвяне“, „разработване“, „предоставяне“, „поддържане“, „обработка“. Чл. 2 от Закона за администрацията е категоричен, че администрацията трябва да планира и изпълнява дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите. „Участието“ може да е пасивно и да не доведе до конкретен обществен резултат, това ще увеличи публичната цена и не гарантира публична полза.

- Рамката на компетентностите в предоставените характеристики обхваща всички посочени в Наредбата компетентности. Министерствата, които не са предоставили примерни длъжностни характеристики, посочват, че независимо от нивото на заеманата длъжност изискваните компетентностите са съгласно Наредбата, т.е. са едни и същи. Прилагането на нормативната уредба директно и „до буква“ е законно, но поставя под въпрос справедливото оценяване и възнаграждение между отделните нива, ако изискваните компетентности са едни и същи както за младши, така и за старши, главен и държавен експерт. Това в голяма степен е парадоксално спрямо изискваните функции на отделните нива (Таблица 2), защото практически е невъзможно, ако един служител запази нивото си на компетентност за „младши експирт“ да извършва дейностите, посочени за „държавен“. Допълнително, съгласно нормативното изискване оценяването на длъжността включва „показаните компетентности“, като се измерва степента на показване. Това поставя под въпрос какви компетентности се демонстрират и какви задачи се възлагат и спрямо това как се замерва съответствие на трудовото представяне спрямо възложените задачи.
- Съществен компонент от оценяването са „показаните компетентности“. При липсата на разработена скала, която да предполага и нива на компетентности, се създава предпоставка както за опорочаване на нормативно посочените функции, но и е условие за нарастващо усещане на несправедливост, предвид разликите във възнагражденията на служителите, които са различни за различните експертни нива.

По отношение на ***нормативната уредба***:

- Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (Приложение № 1 към чл. 15, ал. 1.) очертава рамка на компетентностите, но липсата на скала между отделните експертни нива поставя може да оспорва справедливото и обективно провеждане на оценка. Като важна препоръка може да се обоснове създаване на скала на различни нива на компетентности, които служителите трябва да притежават и поддържат, които да съответстват на различните нива на възнаграждение и които да се използват при процеса на оценяване.
- Липсата на скала на компетентностите на служителите компрометира и компетентностното израстване на служителите. Наредбата за прилагане на класификатора е ясна по отношение на разликите във функциите, които имат различните служители по нива. Тези функции се обезпечават с различни знания, умения и нагласи, както и създават естествен стремеж за компетентностно израстване. При така

организираната рамка основният стремеж на служителя няма да е неговото/нейното личностно експертно развитие, а получаването на по-високо възнаграждение.

- Механизмът за постоянна мобилност (чл. 81а от Закона за държавния служител) има за цел от една страна да разшири възможностите за професионално и кариерно развитие на служителите в публичната администрация, както и да подобрява и разширява капацитета на администрацията по министерства при необходимост. Липсата на скала на компетентностите освен че може да наруши целостта на една обективна и справедлива оценка, то може и да внесе объркване в нивата на израстване. Например, главен експерт може да бъде повишен в държавен на база прослужени години и проведена оценка, но тази оценка няма да съдържа изисквания за повишени компетентности. Така държавен експерт може да се премести да работи в друга администрация, но със знанията и уменията за главен или старши експерт.

Създаването на обща уредба по отношение на управление на човешките ресурси, която да подкрепи основни области на дейност като набиране, подбор и назначаване; оценяване на трудовото представяне; обучение и развитие и управление на възнагражденията е стъпка напред. От разработването и приложението през 2012 г. на двете наредби, които уреждат прилагането на класификатора и оценяването на изпълнението, би трябвало да са събрани достатъчно доказателства, които могат да послужат за допълване и надграждане. Като и тук посочените препоръки и изводи могат да се вземат предвид.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Създадена работеща нормативна рамка урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея и основните изисквания за заемането им, както и възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител. Също така урежда и функциите съответните дирекции и на служителите за длъжностите, които заемат, както и реда на оценяване и управление на възнагражденията.

Създадени са условия, от една страна, да се спази общия меритократичен принцип на подбор и кариерно развитие на служителите, от друга страна, да развиват своите знанията и уменията да управляват средата и процесите, за да се постига обществена полза. На служителите е вменено прилагане на функции по класификатора съгласно посочената наредба, но и да следват и законодателните изисквания за прозрачност, отчетност и публичност.

Може също да се обобщи на база проведения анализ, че има нужда от нормативна промяна на компетентностната рамка на служителите в администрация в Република България, защото създава предпоставки за опорочаване на процес по справедливо и обективно оценяване, компетентностното израстване, както и занижава капацитета както в институцията домакин, така и в институцията, към която се осъществява мобилност. Обективният и добър процес по оценяване и направляване на

възнагражденията води до висока мотивация, производителност и резултатност, както и до по-голямо доверие в капацитета на служителите в държавната администрация и защитава възнагражденията, които получават, пред общността на база на експертизата, която се изисква и която се възплъщава в техните реални знания и умения, за постигане на обществена полза.

Настоящата публикация съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ – 27/2025.

БИБЛИОГРАФИЯ

Илиев, Й. (2014), *Управление на човешките ресурси*. София:ИК-УНСС. [Iliev, Y. (2014), Upravlenie na choveshkite resursi. Sofia:IK-UNSS.]

Илиев, Й. и К. Димитров (2021), *Управление на човешките ресурси*. София:ИК-УНСС. [Iliev, Y. i K. Dimitrov (2021), Upravlenie na choveshkite resursi. Sofia:IK-UNSS.]

Маринов, Ал. (2016), *Между еволюцията и социалното инженерство*, София. [Marinov, Al. (2016), Mezhdu evolyutsiyata i sotsialnoto inzhenerstvo, Sofia.]

Семов, М. (2000), Теория на поликата, София. [Semov, M. (2000), Teoria na polikata, Sofia.]

Танев, Т. (2008), *Стратегическо управление на публичната сфера*, София, Военно издателство. [Tanev, T. (2008), Strategichesko upravlenie na publichnata sfera, Sofia, Voenno izdatelstvo.]

Танев, Т. (2012), *Политическата култура*, София, УИ „Св. Климент Охридски“. [Tanev, T. (2012), Politicheskata kultura, Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“.]

Шопов, Д. и колектив (2003), *Управление на човешките ресурси*, София: Тракия-М. [Shopov, D. i kolektiv (2003), Upravlenie na choveshkite resursi, Sofia: Trakia-M.]

Dimitrov, K. (2023). The impact of work motivation on job satisfaction with mediating effect of key work behaviour variables: A Bulgarian case of Generation Z employees. In *SHS Web of Conferences* (Vol. 176, p. 04002). EDP Sciences.

Moore, M. (1995), Creating public value: Strategic management in government. Cambridge MA, Harvard University Press.

Northcote, S. and C. Trevelyan (1854), Report on the Organisation of the Civic Service, London, 1854.

https://lex.bg/laws/ldoc/2134443520

https://lex.bg/laws/ldoc/2134673408

https://lex.bg/laws/ldoc/2135799915

https://lex.bg/laws/ldoc/2135799917

https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles#{%2225565951%22:[9]}

http://mpes.government.bg/Pages/Documents/Statutes/default.aspx

https://legislation.apis.bg/doc/3944833/0

https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/pravilnici/ustroystven-pravilnik-na-ministerstvoto-na-turizma

https://www.mrrb.bg/bg/ustrojstven-pravilnik-na-ministerstvoto-na-regionalnoto-razvitie-i-blagoustrojstvoto/

https://www.mlsp.government.bg/pravilnitsi