

ЗА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ КАРИЕРНО РАЗВИТИЕ
В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Павлина Ямукова

Въведение

Осигуряването на качеството на административното обслужване (вместо подобряване и/или усъвършенстване) означава промени в организационната култура на администрацията като цяло. В този смисъл ключово поле за утвърждаване на управлението на човешките ресурси (УЧР) като стратегическа дейност е предимно въвеждането на системи за планиране на приемствеността и за развитие в кариерата.

Развитието на кариерата е значима дейност в управлението и развитието на човешките ресурси. Добрите възможности за развитие влияят както върху мотивацията на отделната личност, така и върху ефективното функциониране на институциите в системата.

Тематичният избор на настоящото изследване е предшестван от професионално изследване (самостоятелно изследване на системите за управление на човешките ресурси в три административни района у нас: Район Студентски – гр. София, Район „Тракия” – гр. Пловдив и Район „Одесос” – гр. Варна), осъществено през месец октомври 2010 г.

Избрана сфера на интереси е публичната администрация и в частност – районната общинска администрация. *Основната цел* в проведеното изследване се свежда до идентифициране на основните проблеми при планиране на кариерното развитие във вертикален план в публичната администрация у нас.

Съществуваща методика на кариерно израстване

Кариерната длъжност изразява функционалното положение на служителя в организацията чрез определяне на правата и задълженията му. *Кариерното развитие* е свързано с натрупване на знания, умения и компетентности в процеса на заемане и изпълнение на определени длъжностни позиции в конкуренция с другите и води до:¹

- повишаване на качеството на осъществявания от организацията процес;
- поемане на нови задължения и отговорности;
- повишаване на работната заплата.

¹ Перифраза по Уалдроп, Дж. и Т. Бътлър. Изкуството да управлявате собствената си кариера. Harvard Business Press, 2008, с. 16.

Career development is an important activity in human resources management and development. Good development opportunities have an impact both on the motivation of the individuals, and on the effective operation of the institutions within the system.

The choice of topic presented in this report was preceded by a professional research (independent research of the human resources management systems in three administrative districts in R. Bulgaria: Student District in Sofia, Trakia District in Plovdiv, and Odessos District in the city of Varna), conducted in October 2010.

The selected sphere of interest is public administration, the district municipal administration in particular. *The main objective* of the report is focused on identification of the major issues of the vertical planning of career development within the public administration in R. Bulgaria.

Същността на метода на кариерно развитие, свързан с възможност за развитие във вертикален план, се изразява във възможността за заемане на последователни длъжностни позиции с повишаваща се основна работна заплата в една организационна система, в поддържане на стандартни компетентности за длъжностите, произтичащи от целите и функциите на организацията като цяло, както и от функциите на длъжността.

Развитието във вертикален план се реализира чрез специализирана последваща квалификация за придобиване на управленски компетентности и правоспособност. С успешното удостоверяване на управленските компетентности, определени от професионалните стандарти, служителят отговаря на изискването за допускане до конкурс за заемане на по-горна длъжност като алтернатива, с увеличаване на отговорностите и съответно по-висока заплата по щат.²

² Вж. по-подробно Шарланова, В. (2008) Идентифициране и валидиране на знания, умения и компетенции. // Сборник с доклади от Международна научна конференция „Икономика на знанието – възможности и предизвикателства пред висшето образование”, Бургаски свободен университет.

Карьерно развитие в публичната администрация като процес практически няма или е ограничена до минимум възможността за осъществяването му. Аргументите в полза на това твърдение са следните:

1. Няма утвърдени и съответно обществено легитимирани административни политики, обвързани с популярно разгласени стратегии, планове и програми за изпълнението им на централно и териториално ниво, в т.ч. и структурни политики по административни звена, в определени предварително времеви интервали.

2. Налице е нормативно ограничено развитие на държавната служба.

Терминът „публични политики“ не се използва, по-популярен е терминът „административни политики“. Българската администрация е функционална администрация (функционален тип), организирана на базата на функции и предварително определени повтарящи се дейности. Това е най-елементарният начин за административно функциониране, тъй като е насочен към поддържането на стари, а не към развитието на нови способности на служителите, т.е. политиките не могат да се подобряват поради липса на обратна връзка. Налице е действие на служителите по закон, а не съобразно конкретна политика, при което не се използва рационално трудът на държавните служители. Този подход на функционален модел е отдавна изоставен метод в Европа, докато в България опитите да се съживи функциониращата администрация все още продължават.

В България няма правилно структурирани административни базови политики, а само базови институции (министерства), поради което назначенията на служители „се редуват“ по на четири (пет) години.

Извършеното в трите районни администрации изследване показва, че приложимите политики по УЧР обикновено се припознават с документирана процедура, в която се уреждат функциите, дейността, задачите и организацията на структурните административни звена по отношение на управлението на човешките ресурси, свързани с изготвяне на актове, касаещи правоотношенията на служителите.

Те включват предимно правила за: наемане и подбор на кадри; въвеждане на новопостъпили служители; оценка на трудовото изпълнение; стратегия за обучение, професионална квалификация и преквалификация; вътрешни правила, касаещи труда и работната заплата на служителите; разработване, актуализиране и утвърждаване на длъжностните характеристики; изготвяне на длъжностното и поименно разписание на длъжностите; изготвяне на документите, свързани с възникването, изме-

нянето и прекратяването на трудовите и служебните правоотношения на служителите; налагане на дисциплинарни наказания на служителите; осигуряване спазването на безопасни условия на труд.

Няма и следа от планиране на карьерното развитие на служителите.

От друга страна, в изследваните администрации с устройствен правилник се определят организацията, редът на дейност, функциите и числеността на организационните структури и административните звена. *От това следва, че в изследваните райони не може да се установи конкретна разлика между вътрешнонормативните документи – устройствен правилник и политика по УЧР.*

Според Закона за администрацията органите на изпълнителната власт са централни и териториални. Централни органи на изпълнителната власт са:³

1. Министерският съвет;
2. министър-председателят;
3. заместник министър-председателите;
4. министрите;
5. председателите на държавните агенции, държавните комисии и др.

Териториални органи на изпълнителната власт са: областните управители, кметовете на общини на райони и на кметства и кметските наместници.

Кандидатите за съветници и за кмет се посочват и предлагат за регистриране от централните ръководства на политическите партии и коалиции, които отговарят на изискванията на Закона за политическите партии и са регистрирани пред Централната изборителна комисия за местни избори и пред общинската изборителна комисия.⁴

Кметът на общината, както и кметовете на райони и кметства се избират пряко от населението за срок от 4 години при условия и по ред, определени със закон.⁵ Кметовете на общини/райони назначават за срока на мандата си заместник-кмет или заместник-кметове. Кметовете на общини/райони назначават също и административните секретари. Вярно е, че става въпрос за безсрочно назначение, но от кмета, т.е. в рамките на мандата.

Следователно длъжностите за административни нива от А 4 до А 1 са политически назначаеми или пряко избираеми, като имат всички права по трудово правоотношение, *поради което следователно*

³ Закон за администрацията, обн. ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г., посл. изм. ДВ, бр. 24 от 26 март 2010 г., чл. 19, (1)

⁴ Според чл. 35, Закон за местните избори, обн. ДВ, бр. 66 от 25 юли 1995 г., посл. изм. ДВ, бр. 77 от 1 октомври 2010 г.

⁵ Според чл. 38, (1) от Закон за местното самоуправление и местната администрация, в сила от 17.09.1991 г., обн. ДВ, бр. 77 от 17 септември 1991 г., посл. изм. ДВ, бр. 15 от 23 февруари 2010 г.

не попадат в обсега на кариерното развитие на държавния служител.⁶

Дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и служители по трудово правоотношение, чиито длъжностни наименования са определени в Единния класификатор на длъжностите в администрацията. Според функциите, които се изпълняват, длъжностите в администрацията са: ръководни, експертни и технически.⁷ Следователно кариерно развитие може да съществува единствено за експертните длъжности с аналитични и/или контролни функции (минимално образователно изискване за притежавана степен „бакалавър“) и ръководни длъжности до административно ниво А 5.

Тоест в публичната администрация е възможно ограничено по обхват кариерно развитие за длъжностите, заемани единствено по служебно правоотношение: от ниво Б7 Мл. експерт, към ниво Б 6 Гл. експерт, ниво А7–А8 (Н-к сектор/отдел), до ниво А6 – А5 (Директор дирекция/административен секретар).

Единственото място, където „се говори“ за „кариерно развитие“, вместо за „кариерно израстване“ е Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА) – чл. 1, ал. 1, т. 6.⁸ В Закона за държавния служител се използва понятието „повишаване в държавна служба“⁹. Самото повишаване в държавна служба е предвидено нормативно да се осъществява чрез последователно преминаване в по-висок ранг или длъжност¹⁰, като възможността за предсрочно повишаване в ранг е дори отменена (с отм. на чл. 37 – ДВ, бр. 95 от 2003 г. от ЗДСл).

Повишаването в ранг на държавния служител е нормативно предвидено да се извършва само при служителите по служебно правоотношение, но не и при тези по трудово правоотношение. Атестационната оценка е израз на професионалната квалификация на държавния служител – „степената на изпълнение на неговите задължения и професионалните компетентности“, т.е. всичко е израз на нещо (чл. 76, ал. 3).

Повишаването в държавна служба като понятие следва да е нормативно обвързано с оценката

от изпълнението на длъжността, получена при атестиране, и с обучението и развитието на служителите в администрацията. Кариерното развитие на държавните служители касае само служителите по служебно правоотношение.

Основните резултати от извършеното през месец октомври 2010 г. професионално изследване на системите за управление на човешките ресурси в три административни района у нас могат да бъдат синтезирани по следния начин:

1. Не се осъществява планиране на приемствеността на човешките ресурси.
2. Не се повишава ефективността на системите за набиране и подбор, назначаване и освобождаване на служители.
3. Не е обвързана политиката по заплащането с резултатите от дейността на администрацията.
4. Не е обвързан процесът на атестиране с обратната връзка от обслужването на гражданите с цел постигане на максимална ефективност на изпълнението.

5. Не се познава и не се използва цялостният потенциал на човешките ресурси.

6. Повишаването на ефективността в управлението на човешките ресурси не се възприема като важна част от осъществяването на административна промяна.

На тази база е възможно да бъде направен основният извод: Самият процес на управление на човешките ресурси в изследваните районни администрации не може да се определи като непрекъснат и целенасочен процес за подбор на най-подходящите служители, тяхното обучение, мотивиране и развитие с цел ефективно изпълнение на организационните цели. Липсва ясна концепция за целите и резултатите по управлението на държавните служители. Следователно не може да се определи като модерно управлението на човешките ресурси в тези администрации.

Според приложимите политики по УЧР и съответните документирани процедури в изследваните от автора администрации длъжностни лица от дирекции АУПО изготвят анализ на потребностите от обучение в края на всяка година, на база на информацията, получена от атестиациите, личните планове за обучение, разписани в политики и стратегически цели. Констатира се обаче, че от 2009 г. насам такива не се изготвят поради липса на средства за обучение при второстепенните разпоредители с бюджетни средства (или изготвяните са формални). По тази причина не се изготвят и не се осъществяват на практика индивидуални планове за обучение и развитие на служителите.

След като не се осъществява планиране на приемствеността на човешките ресурси, не се осъществява и обучение (през последните две

⁶ Според Единния класификатор на длъжностите в администрацията

⁷ Закон за администрацията, обн. ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г., посл. изм. ДВ, бр. 24 от 26 март 2010 г.

⁸ Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, приета с ПМС № 105 от 21.05.2002 г., обн. ДВ, бр. 54 от 31 май 2002 г., посл. изм. ДВ, бр. 58 от 30 юли 2010 г.

⁹ Според Закон за държавния служител, в сила от 27.08.1999 г., обн. ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. ДВ, бр. 91 от 19 ноември 2010 г.

¹⁰ Както в ЗДСл, така и в Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация

години вследствие на икономическата криза и бюджетния дефицит), от което следва, че повишаването в държавна служба не е обвързано с критерии за оценяване на изпълнението на предварително съгласувани (планувани) цели. *Следователно практически няма и развитие на кариерата.*

Определяйки условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация НУРАСДА поставя като цел постигането на справедливо възнаграждение на служителите според техните способности и принос към дейността на администрацията, но нито нормативно, нито практически не се посочват приложими критерии за оценка на приноса (поради цикличния характер на мандатността и липсата на планиране на приемственост). *От това на свой ред следва, че не се осъществяват на практика и останалите цели на Наредбата: тя не съумява да служи за определяне на потребностите от развитие на всеки служител и подобряване на професионалната му компетентност.*

В приложимите в изследваните от автора администрации Вътрешни правила за организацията на заплащането на труда на персонала в общинската администрация на районите са залегнали водещи критерии за увеличение/неувеличение на заплатите на служителите. Като основни критерии за преценка на работодателя са посочени: изпълнението в пълен обем, срок и качество както на функционалните задължения на служителя, определени с длъжностната му характеристика, така и изпълнението на поставени устно и писмено задачи от ръководителя. На практика, особено при наличието на възможността да се използва „като прикритие“ действието на световната икономическа криза, в рамките на една длъжност, заемана по определена уговорка (договор) за определен обем работа (съгласно длъжностната характеристика за длъжността), служителят може и съответно се натоварва (с устна заповед) с обема от работа за повече от една длъжност. Това практически означава тотално размиване на „функционалното направление“ на заеманата по договор длъжност, в т.ч. и на задълженията и отговорностите, и разбира се, размиване на каквато и да е идея за кариерно развитие.

Общият извод е: налице е несъвсем ясна (от правна и практическа гледна точка) форма на кариерно израстване при държавните служители у нас, но липсва практически кариерно развитие.

Възможни предизвикателства и базови алтернативи за въвеждане на системи за управление на кариерното развитие в публичната администрация

Никой план не е съвършен, още по-малко би

могло да се очаква да бъде такъв планът за кариерно развитие (в един сравнително дълъг период от време), да се обхванат всички евентуални особености в желаното кариерно професионално развитие. Възможни са промени (и чисто личности, и нормативни – предвидими частично и изцяло непредвидими), както и препятствия и нови и различни предизвикателства.

В обсега на „възможното“ могат да се предвидят следните промени:

1. Да бъде премахнат нерационалният функционален подход на „съществуване“ на публичната администрация и заменен с модел на „програмно бюджетиране“.

2. Да се изготвят и легитимират необходимите публични политики от правителството, които в бъдеще се осъществяват на структурни нива от администрацията, в зависимост от проектните цели и политики.

3. Да се въведе конкурсно начало за ръководните длъжности – административен секретар, зам.-кмет и кмет, в зависимост от необходимостта от изпълнение на предложените от правителството административни политики, като се премахнат политическите назначения.

4. Да бъде въведена система за външна оценка на дейността на държавния служител (рейтингова система) от независими оценители и определяне на допълнително трудово възнаграждение в зависимост от съответната длъжност, отговорност, лоялност към администрацията, иновативност в услугите, и като цяло – ефективност в администрирането.

5. Оценката на постигнатите резултати да се извършва повече от веднъж годишно.

6. Да се въведе диференцирано заплащане за държавните служители, в зависимост от планираните за съответната политика бюджети и същевременно с опция (възможност) за въвеждане на персоналната динамична добавка, която произтича от постигнатите резултати при трудовото изпълнение.

7. Да се въведе като политика и практика планирането на кариерното развитие (формулиране на набор от допускания относно професионалното развитие, проектиране на модел за разбиране на различните фактори, свързани с кариерното развитие). С успешното удостоверяване на управленските компетентности, определени от професионалните стандарти, се очаква да се отговори на изискването за допускане до конкурс за последователно заемане на по-високите длъжности, придружено с увеличаване на отговорността и съответно по-висока заплата по щат.

8. Последващите квалификация и обучение следва да целят:

- осигуряване, актуализиране, усъвършенства-

не на професионалната дейност на административните кадри;

- развитие в кариерата.

9. Кариерното развитие в административната сфера да е свързано с натрупване на знания, умения и компетентности в процеса на заемане и изпълнение на определени длъжностни позиции в конкуренция с другите длъжности, като се очаква това да доведе до:

- повишаване на качеството на осъществявания от организацията процес;
- поемане на нови задължения и отговорности;
- повишаване на работната заплата.

Заклучение

В настоящото изследване се представя и доказва становището, че качествено управление на човешките ресурси включва въвеждането на системи за кариерно развитие на държавните служители, като се акцентира предимно върху необходимостта от:

- планиране на човешките ресурси и приемствеността;
- промяна на системите за набиране и подбор, назначаване и освобождаване на служители;
- прилагане на система за мотивация на служителите, в т.ч. и усъвършенстване на системата за атестиране.

Крайно наложително е разработването и внедряването на нови системи за управление и развитие на човешките ресурси в административните структури у нас съобразно добрите практики в тази област на страните от ЕС и по-конкретно чрез:

- обвързване на програмното бюджетиране с необходимите човешки ресурси за изпълнение на приоритетните правителствени програми;

- обвързване на политиката по заплащането с резултатите от дейността на администрацията.

Разбира се, кариерното развитие на държавните служители не е еднократен, а непрекъснат процес, върху който влияят множество фактори. Посоченият извод се аргументира в по-голяма степен и с оглед на последиците от световна икономическа криза. В условията на риск е нужно планирано управление, съчетано с балансирана приемственост на кадрите.

Литература

1. **Шарланова, В.** (2008) Идентифициране и валидиране на знания, умения и компетенции. // Сборник с доклади от Международна научна конференция „Икономика на знанието – възможности и предизвикателства пред висшето образование”, Бургаски свободен университет.
2. **Уалдроп, Дж. и Т. Бътлър.** (2008) Изкуството да управляваме собствената си кариера. Harvard Business Press.
3. Закон за администрацията.
4. Закон за държавния служител.
5. Закон за местните избори.
6. Закон за местното самоуправление и местната администрация.
7. Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация.
8. Единен класификатор на длъжностите в администрацията.

Адрес за контакти

Ас. Павлина Ямукова
ВСУ „Черноризец Храбър”
e-mail: p_yamukova@abv.bg