



НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

ДЕПАРТАМЕНТ ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Обучение и развитие в публичния сектор.
Предложения за оптимизиране на
развитието на служителите в държавната
администрация. *Роля на Института по*
публична администрация в процеса

КУРСОВА РАБОТА

към курс ADMB 852 „Кариерно развитие в публичния сектор”

Автор: Христиан Даскалов, Ф44967

Дипломант в БП «Публична администрация»

Сертифициран учител от Училището по мениджмънт към НБУ

06.02.2013г.

гр. София

Съдържание:

1. Въведение.....	2
2. Нормативна рамка на обучението в държавната администрация.....	3
3. Роля на Института за постигане на стратегическите цели пред администрацията	4
4. Специфики на обучителния процес.....	5
5. Тенденции и алтернативи в обучението.....	7
6. Заключение.....	9
7. Източници.....	10

Въведение

Членството на България в ЕС постави нови, по-високи, изисквания за развитието на българската административна система. Приобщаването на служителите в държавната администрация към европейското административно пространство може да се реализира единствено чрез изграждане на административен капацитет от нов тип – базиран на висококачествено обучение и развитие, насочено към самите обучавани служители – за усъвършенстване на техните професионални умения и квалификацията им за изпълнение както на служебните задължения, така и за придобиването на по-широк набор от социални умения и компетенции, необходими за постигането на добро управление и същевременно с това удовлетворяване на вътрешните потребности за кариерно развитие. Това е постоянен процес, който тече в държавната администрация и вече дава своите резултати в редица отношения - като подобряването на управлението на средствата по европейски фондове и програми през последните няколко години, но усилията в тази насока в голяма степен следва да са предхождани от базовото нормативното, функционално и организационно оптимизиране на административните структури, които обуславят тяхната резултатност. Такава основоопределяща структура в системата на обучение за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на служителите в държавната администрация е Институтът по публична администрация. Настоящият анализ разглежда неговата роля за развитие на държавните служители именно в нормативно, функционално и организационно отношение и предоставя препоръки и насоки за оптимизиране на структурата с цел оптимизиране на развитието на обучаваните служители.

Нормативна рамка на обучението в държавната администрация

Устройството и дейността на ИПА се регламентира от Устройствен правилник, прието от Министерски съвет, който урежда дейността, числеността, структурата и организацията на Института, както и функциите на неговите организационни структури и административни звена. По своето устройство той представлява самостоятелно юридическо лице, чийто изпълнителен директор е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити по бюджета на Министерски съвет. Освен от бюджетни средства, издръжката на Института се формира от приходи от собствени средства от международни програми, експлоатация на учебната база, посредством обучителни дейности¹, печатни и издателски услуги (*учебни материали, сборници с лекции и др.*), продажба на печатни издания, дарения и др. (*консултантски услуги и пр.*)

Основната дейност на ИПА е свързана с осигуряването на обучение за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на служителите в държавната администрация, съгласно чл. 35а от Закона за държавния служител (ЗДСл). В практиката се допуска възможността обучителните дейности да се извършват по договор с ИПА от други институции и организации като в този случай Института следва да организира и извършва методическия контрол на обучението. На второ място той организира и провежда задължителното обучение на постъпващите за първи път на държавна служба и на назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители, съгласно чл. 35б от ЗДСл². Друг важен момент от дейността на Института е провеждането на централизиран конкурс за млади експерти по чл. 10е от Закона за държавния служител (ЗДСл) и централизиран конкурс по чл. 9а, ал.2 от ЗДСл.³

При осъществяване на основната си дейност по обучение за квалификация и преквалификация на служителите от държавната администрация Институтът подготвя необходимите за целта анализи и бази данни, разработва годишни програми за

¹ Издръжката на обучението е за сметка на административните структури и организациите, чиито служители се обучават, или за сметка на обучаващите се. Тя се определя в каталога на ИПИ за съответната година.

² В този случай органът по назначаването е длъжен да осигури обучението на съответните новоназначени служители в тримесечен срок от встъпването им в длъжност. Висшите държавни служители пък, преминават обучение, организирано от Института по публична администрация, поне веднъж годишно.

³ Процедурата и начините за провеждане на конкурсите се определят с отделна наредба на Министерския съвет, а успешно издръжалите централизираните конкурси могат да бъдат назначавани на свободните длъжности в съответната администрация без провеждане на отделен конкурс.

обучение, обучава включ. по заявка на административните структури и по проекти за развитие на административния капацитет, спечелени по Оперативна програма „Административен капацитет”⁴ (ОПАК) по която Институтът може да бъде както директен бенефициент, така и партньор⁵ и изпълнител на дейности по проекти на други административни звена⁶.

Органи за управление на Института по публична администрация са изпълнителният директор и управителният съвет. Изпълнителният директор на Института по публична администрация се назначава със заповед на министър-председателя. Управителният съвет е с мандат две години и се състои от 5 членове - главния секретар на Министерския съвет или определен от него директор на дирекция в администрацията на Министерския съвет, заместник-министър на финансите, заместник-министър на труда и социалната политика и заместник-министър на образованието, младежта и науката, определени от съответните министри. Изпълнителният директор на Института по публична администрация е член на управителния съвет по право. В управителния съвет могат да участват с право на съвещателен глас и представители на академичните среди и неправителствени организации.

Роля на Института за постигане на стратегическите цели пред администрацията

Мисията на Института е да провежда обучение на служителите от администрацията, с което да допринесе за модернизирването на държавната администрация.

В своята дейност ИПА преследва следните стратегически цели⁷:

⁴Стратегическата цел на ОПАК е насочена към подобряването на работата на държавната администрация за реализиране на ефективни политики, качествено обслужване на гражданите и бизнеса. Приоритетните оси на програмата са: Добро управление; Управление на човешките ресурси; Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление; Техническа помощ Вж. подробно на: http://www.opac.government.bg/bg/about_opac/programme, последно отворен на 06.02.2013г. в 18:37ч.

⁵ Списъкът на проектите по ОПАК, по които Институтът участва като партньор включва: „Повишаване на знанията и информираността на служителите в държавната администрация за работа с европейското законодателство” (в процес на изпълнение); „Подобряване на политиката по управление на човешките ресурси в държавната администрация” (приключен); „Подготовка на служителите от българската държавна администрация за ефективна работа с институциите на ЕС” (приключен).

⁶ Във връзка с двете нови процедури по ОПАК, които ще се реализират в рамките на 2013г. по подприоритет 2.2 „Компетентна и ефективна държавна администрация”, с бюджетна линия BG051PO002/12/2.2-07 за общини, и с бюджетна линия BG051PO002/12/2.2-08 за централни и областни администрации, предстои реализацията на проекти по които Институтът ще бъде изпълнител.

⁷ Вж. на сайта на Института по публична администрация, раздел „Визия и мисия”: <http://www.ipa.government.bg/?cid=10>, последно отворен на 06.02.2013г. в 18:37ч.

- да стане водеща институция в обучението на държавните служители;
- да превърне обучението в инструмент за професионално развитие и кариера на служителите от държавната администрация;
- да подготвя служителите в администрацията за работа в условия на членство в ЕС;
- да допринася за утвърждаване на европейските ценности и на принципите за добра административна дейност;
- да подготвя служителите в администрацията за работа в условията на Е-правителство.

Институтът обслужва постигането на стратегическите цели на национално ниво по политиката за обучение на служителите в администрацията, обобщени в рамките на едноименната стратегия, приета с Решение на Министерски съвет №85 от 14 февруари 2002г. (актуализирана Март 2006г.). Те са в няколко основни насоки и въпреки, че са обърнати предимно към осъществяването на националните приоритети и ефективната подготовка на България за членството ѝ в Европейския съюз (*с оглед на времето на създаване и прилагане в практиката на стратегическия документ*), остават все така актуални и към днешна дата. На първо място това е укрепването на българската държавна служба и административния капацитет с цел въвеждане и прилагане на достиженията на европейското право, чрез обучение, осигуряващо: изграждане на нова административна култура, ориентирана към нуждите на обществото; професионално и кариерно развитие на служителите в администрацията; ефективно използване на интелектуалния капацитет на служителите и разширяване на полето за управление на знанията. Сред останалите цели са: (1) Повишаване на ангажираността на участниците, включени в процеса на промени и (2) Усъвършенстване на системата за развитие на професионалните умения и квалификацията на служителите в администрацията (*чрез осигуряване на финансови ресурси, прилагане на съвременна система за оценка на потребностите от обучение и др.*)

Специфики на обучението

Когато говорим за ефективност на обучението, имам предвид използването на обществените средства за постигане на максимален ефект при минимален разход на финансови ресурси. Когато говорим за ефикасност на обучението имаме предвид практическата насоченост на модела, целите, задачите, методите и техниките на обучение, така че същите да водят към подобряване на качеството на изпълнение на длъжността в реална работна среда. И тук, иначе богатата палитра от курсове за

професионално развитие⁸, предоставяна от ИПА, следва да бъде съобразена с някои специфики на обучението за възрастни, което е въпрос на прилагането на умения и експертиза от страна на обучаващите мениджъри да организират обучение с акцент върху самите обучавани. Именно това е в основата на успешното развитие на служителите в държавната администрация като специфична група обучаеми с определени потребности и определени подходи за задоволяването им в рамките на обучителния процес. Така например най-ефективните дейности в обучителния процес за възрастни се характеризират с т.нар. „обучение чрез практикуване и открития”, което включва поредица от структурирани дейности, които поставят ударение върху анализа (*разсъжденията*) и самостоятелното вземане на решения (*съгласно процедурите и ролите в организацията, при разиграването на казуси*). Обучителните дейности от този тип залагат на извличането на ново знание от опита и практиката на обучаваните служители (*т.нар. „емпирично обучение”*) и са свързани с работната среда и непосредствените потребности от обучението за приложение на натрупаните компетенции в административната практика като за целта се провеждат обсъждания по групи, симулации, упражнения за разрешаване на проблеми и др., чрез които се споделя опит, наблюдения върху процесите, позитивните и негативни резултати. Що се отнася до спецификите в дизайна на едно успешно емпирично обучение, ирелевантно от темата на обучението в рамките на курсовете за професионално развитие, за да е успешно то следва да се придържа към фазите, тяхната последователност и взаимоотношения помежду им, в рамките на т.нар. „Цикъл на ученето чрез собствен опит на Колб”, който включва: Фаза №1 „Опит” (действие, правене); Фаза №2 „Самонаблюдение” (споделяне, сравняване, контрастиране, отразяване); Фаза №3 „Обобщение” (извличане на изводи, определяне на общи принципи); Фаза №4 „Приложение” (планиране на по-ефективното поведение).

Разбира се, не бива да се забравя, че както при др. форми на професионално обучение, така и при обучението на служители в държавната администрация, общият модел на

⁸ В каталога си за 2013г. Институтът предоставя над 120 курса за професионално развитие, групирани в няколко основни категории: „Управленски умения в администрацията”, „Управление на човешките ресурси”, „Ефективни комуникации на държавната администрация”, „Правни аспекти и управление на административната дейност. Превенция и противодействие на корупцията”, „Средства от Европейския съюз – разработване и управление на проекти”, „Финансово и стопанско управление”, „Е-правителство – изграждане, умения” и „Специализирано чуждоезиково обучение”.

процеса включва най-малко четири еднакви по значение и важност етапа⁹, само една част от които се реализират от Института по публична администрация, и успеха на обучителните активности зависи в голяма степен от добрата координация между Института и изпращащата администрация.

Тенденции и алтернативи в обучението

През м. юли 2012г. настоящият министър по управление на средствата от ЕС Томислав Дончев и главният секретар на Министерски съвет реализираха работно посещение в Страсбург за обмяна на опит и добри практики с Националното висше училище по администрация ENA¹⁰ (Ecole nationale d'administration) във връзка с развитието на процеса на обучение за служители от държавната администрация¹¹. Работната среща се състоя в контекста на обсъжданията в рамките на Правителството за реформа в сектора - дали да развие ролята на Института за публична администрация или за в бъдеще да продължи да ползва външна експертиза. В рамките на работното посещение българската делегация се информира за структурата и модела на преподаване, който се прилага от ENA за обученията на служители от държавната администрация, за конкретни детайли от разработването и съдържанието на учебните програми и подбора на лектори по различните видове курсове, обучения и стажове както и относно взаимосвързаността между обучителните активности и бъдещото развитие на кадрите за приложение на натрупания опит в системата и осигуряване на устойчивост на инвестициите, вложени във финансирането на учебните дейности.

В контекста на инвестициите в развитието на Института по публична администрация обаче, които се реализират в момента, мястото и ролята му в процеса на развитие на държавните служители по-скоро не би следвала да е в институционалния дневен ред от гледна точка на редуциране или заместване, въпреки различните варианти, които се разглеждат и обсъждат. Институтът е пряк бенефициент по схема за директно договаряне, проект „Усъвършенстване на професионалните умения и квалификацията

⁹ Четирите етапа включват: (1) Определяне на потребностите от обучение; (2) Проектиране и подготовка на обучението; (3) Провеждане на обучението; (4) Оценка на обучението.

¹⁰ ENA е едно от най-реномираните училища в Европа и света за публична администрация. Създадено през 1945 от Генерал Де Гол, неговата цел е да демократизира достъпа до държавната служба. По настоящем училището осигурява начално и продължително обучение на висшите държавни чиновници от страната и чужбина.

¹¹ Статия „България проучва възможности за обучение и квалификация на държавните служители по френски модел” от 10.07.2012г., Информационен портал Europe.bg; Вж. подробно на: <http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=5&id=39669>, последно отворен на 06.02.2013г. в 18:38ч.

на служителите в българската държавна администрация чрез обучение в обучителни институции на страните-членки на Европейския съюз” (BG051PO002-2.2.05-0001-S0001), финансиран чрез Оперативна програма „Административен капацитет” със средства от Европейския социален фонд. Проектът е на стойност 9 843 241лв. и цели изграждане на добре работеща държавна администрация с високо ниво на компетентност на служителите за осигуряване на качествено и своевременно предоставяне на услуги на гражданите и бизнеса чрез задълбочаване на сътрудничеството между българския институт и сходните институции в страните членки на ЕС, посредством специализирано обучение на служителите в държавната администрация за приложение на европейските принципи за добро управление и добри практики в административната дейност в обучителни институции от страни-членки, с които ИПА има сключени споразумения.

Друга основна насока за развитие пред Института е развитието на системата за електронно и дистанционно обучение, което допълнително оптимизира необходимите за дейността разходи и повишава тяхната ефективност чрез предоставянето на система за интерактивно и многокомпонентно обучение, за което съвременните електронни обучителни системи имат потенциала да осигурят. Сред обученията, реализирани в дистанционна форма през 2011 г., попадат: *„Международна защита в рамките на ЕС: настоящо развитие на правото на убежище”*; *„Граничен контрол в рамките на Шенгенското пространство”*; *„Основни елементи за управление на европейски социални кризи с транснационално въздействие”*; *„Активно включване на мигранти жени”*; *„В крак с ритъма на интеграция на мигранти жени и непълнолетни”*, както и различни курсове в сферата на компютърната грамотност и информационните системи и технологии. Именно това е начинът, по който обхватът от дейностите на ИПИ може да достигне до по-широка аудитория от служители от държавния сектор не само в страната, но и до такива от съседни страни от Западните Балкани, които са в процес на присъединяване към Европейския съюз и за които редица обучения и информационни/консултантски услуги в сферата на европейското публично право биха представлявали особен интерес. Това е възможност и за предоставяне на съвместни обучителни курсове със сходни по дейности правителствени (*и не само*) институти по публична администрация от Западна Европа (*включ. ENA*), възползвайки се от техния административен ноу-хау и по-продължителен опит в сектора на електронното

обучение. Предоставените през 2011г. курсове в дистанционна форма са реализирани именно по проект за подобно международно сътрудничество¹².

Сфера от дейността на Института, която също е с потенциал за развитие, който не е цялостно използван към момента, е осъществяването на печатна и издателска дейност, включително издаването (*самостоятелно или съвместно в колективи от експерти и преподаватели във висши учебни заведения*) на справочници, учебници и др. материали, имащи практическо приложение в първата от трите подсистеми за обучение в публичната администрация, а именно - подсистемата за професионално образование на кандидати за служители и на назначени служители от публичната администрация, която представлява степен на научна подготовка, получена чрез системно обучение както в държавните висши училища, така и в частни висши училища на територията на страната, обучаващи в професионално направление „Администрация и управление”.

Друга възможност представлява липсата на българския пазар и породеното от нея специализирано търсене на качествени научни издания (журнали и др.) по проблемите на съвременната публична администрация и нейното развитие – нещо, от което ИПА може да се възползва успешно и да стартира подобно издание от интерес за служителите в администрацията, органите на изпълнителната власт, академичните среди, неправителствения сектор и др. Следва да се отбележи, че в основата на всяко успешно стратегическо начинание, каквото оптимизирането на развитието на служителите в държавната администрация, определено представлява за системата на държавната служба, стои теорията, която обобщава в себе си съществуващите модели за действие и поведение в конкретната ситуация и от своя страна служи за извеждането на нови модели от практиката и тяхното систематизиране, което е от голяма значимост за една централизирана система, каквато е тази на българската държавна администрация.

¹² Проектът се нарича “Трансфер на иновациите в методиката на служители в ЕС: продължение на съвместни методи за обучение” (CZ/09/LLP-LdV/ TOI/134011) и се реализира от октомври 2009 г. до март 2011 г. по програма Обучение през целия живот/Трансфер на иновации/ Програма Леонардо да Винчи. Водеща организация е Институтът по местна администрация Прага, Чехия. Партньори по проекта, освен Института по публична администрация в България са още: Институт за национална администрация, Португалия; Висша школа за държавна администрация, Италия и Институт по публична администрация на Словакия. Главната цел на проекта е да се създадат общи обучителни модули с локализирано съдържание, с което да се улесни съвместната работа на служителите от държавната администрация на отделните страни членки на ЕС при решаването на общи проблеми.

Заклучение

Институтът по публична администрация има своето неотменно място в системата за модернизация и развитие на българската държавна администрация. Средствата за допълнителна квалификация и специализация на служителите представляват също така безспорна инвестиция в бъдещето. Техният размер е в пъти по-малък от този, който държавата заделя за външни консултанти в условия на ограничен административен капацитет¹³ и имат своята допълнителната добавена стойност чрез оптимизиране на редица дейности и услуги в публичния сектор. В системата за кариерно развитие в държавната администрация – чрез подобряване на сътрудничеството и обмена на добри практики със страни-членки от ЕС и развитие на съвместна проектна дейност с институти със сходни функции в тези страни, следва още по-силно да бъде застъпен френският модел при който обучението и работата се провеждат едновременно и постоянно, а издигането в йерархията е съпроводено с целенасочени обучения и съпътстващи курсове за бъдещите отговорности - гаранция, че когато някой се издига за ръководител, притежава необходимите качества. Нещо, което в България не е напълно оценено като ефект със стратегическо значение за развитието на публичния сектор, може би защото от кариерно ориентиран модел постепенно, но систематично във времето се преминава в длъжностно-ориентиран такъв. Институтът по публична администрация обаче, има предпоставките да бъде инструментът от полза за постигането на подобна цел, стига да я има осъзнатата политическа воля за пълноценното използване и развитие на неговия потенциал като междинна стъпка по повод на оптимизирането на развитието на служителите в държавната администрация .

¹³ Според Годишния доклад за състоянието на администрацията от 2010 г. за външни услуги са платени 20 млн. лева, а със средствата са наети 5503 експерти. Похарчените средства за обучение за същия период от време са 2 млн. лв., или 10 пъти по-малко от дадените за външни експерти.

ИЗТОЧНИЦИ:

- Арабаджийски, Н. Основи на публичната администрация. Обща част, 2005
- Закон за държавния служител
- Стратегия за модернизиране на държавната администрация
- Стратегия за обучение на служителите в администрацията
- Стратегия за обучение на общински служители, Община Марица
- Каталог на Института по публична администрация „Програми за обучение – 2013”

ИНТЕРНЕТ-ИЗТОЧНИЦИ:

- <http://www.ipa.government.bg>
- <http://umispublic.minfin.bg>
- <http://www.europe.bg>
- <http://www.opac.government.bg>