

**ПОДПОМАГАНЕ В УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ  
НА УПРАВЛЕНИЕТО И РЪКОВОДСТВОТО В СТРАНИТЕ  
ОТЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА**

***СЪВМЕСТНА ИНИЦИАТИВА ФИНАНСИРАНА  
ОСНОВНО ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ И ПРОГРАМА ФАР***

**Доклади на SIGMA No. 1**

Под общата редакция на доц. д-р Людмил Георгиев, Директор на Центъра по Публична администрация към НБУ

Нов български университет благодари на OECD, SIGMA, PHARE и на подкрепата на Инициативата за реформи в местното управление към Институт “Отворено общество” за предоставяне на авторските права за превод и издаване на настоящата публикация

© “Originally published by OECD in English and in French under the titles:

**Top Management Service in Central Government — Introducing a System for Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries/**

**Un corps de cadres supérieurs de l’administration centrale: Mise en place d’un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d’Europe centrale et orientale**

**OCDE/GD(95)45. SIGMA Paper No. 1**

© Нов български университет — превод 1999

© Нов български университет — първо българско издание 1999

## ПРОГРАМАТА SIGMA

SIGMA — Подкрепа за подобряване на управлението и ръководството на Централно и Източно Европейските страни е съвместна инициатива на Центъра за сътрудничество с икономиките в преход на OECD и на програмите ФАР на Европейския Съюз. Инициативата подкрепя усилията за реформа в Публичната Администрация на тринайсет страни в преход и се финансира предимно от ФАР.

Организацията за Икономическо сътрудничество и развитие (OECD) е междуправителствена организация на 29 демократични страни с напреднала пазарна икономика. Центърът разпределя съветите и помощта на организацията по широк кръг икономически въпроси към реформиращите се страни в Централна и Източна Европа и бившият Съветски съюз. ФАР предоставя финансова подкрепа на своите страни партньорки в Централна и Източна Европа до етапа, в който са готови за поемане на задълженията за членство в Европейския съюз.

ФАР и SIGMA обслужват едни и същи страни: Албания, Босна и Херцеговина, България, Чехската Република, Естония, Бившата Югославска Република Македония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения.

Създадена през 1992 година, SIGMA, е част от Службата за Държавно Управление на OECD, която предоставя информация и експертен анализ на държавното управление за политиците и улеснява контактите и обмяната на опит между ръководителите в държавния сектор. SIGMA предлага на подпомаганите страни достъп до мрежата от опитни държавни служители, сравнителна информация и технически познания свързани със службите за държавно управление.

SIGMA цели да:

- съдейства на подпомаганите страни в тяхното търсене на добро управление за подобряване на административната продуктивност и да подкрепи спазването на демократичните стойности, етиката и уважението към правовия ред сред служителите в публичния сектор;
- помогне изграждането на местни капацитети на централно управленско ниво към погледа на предизвикателствата на интернационализацията и на интеграционните планове на Европейския съюз;
- подпомага инициативите на Европейския Съюз и други донори за сътрудничество с подпомаганите страни в реформата на публичната администрация и да допринесе за съгласуване на дейността на донорите.

Чрез своята работа, инициативата дава приоритет на сътрудничеството между правителствата. Тази практика включва предоставянето на организационна подкрепа за формирането на които мрежи от действащи публични администратори в Централна и Източна Европа и между техните колеги в други демокрации.

SIGMA работи в пет технически области: Административна реформа и Национални Стратегии, Управление на политическата дейност, Управление на разходите, Управление на обществените служби и Административен надзор. В допълнение, звеното за Информационни услуги разпространява издания и налични материали на тема обществено управление.

## ПРЕДГОВОР

Поредицата материали на СИГМА представлява нова серия от специализирани доклади, които са принос към работата на СИГМА в Централна и Източна Европа. Докладите са насочени към определени проблеми в общественото управление като контрол по разходите, административни недостатъци, междуведомствена координация и мениджмънт в областта на обществените/държавните служби. *Служба за висше управление в Централните органи на изпълнителната власт: Представяне на система за Висша държавна служба в страните от Централна и Източна Европа* се занимава с последната от изброените проблемни области.

Документа, изготвен от СИГМА е предназначен за употреба при анализирането на възможностите за създаване на някакъв най-общ вид на организиран мениджмънт на висши правителствени служители. В страните от Централна и Източна Европа, както и в страните-членки на OECD, висшите правителствени служители са особено ценни за повишаване на професионализма в администрацията, както и за реформата в нея като цяло.

Повечето от страните от Централна и Източна Европа не са приели закони за обществените служби. Въпреки това, съгласуваните политики за набиране на персонал, избор, управление на кариерата и трансферите на висши чиновници, могат да ограничат размера на политизиране на административния процес в нивата, където би трябвало да работят професионалисти. Като контекст без легализиране на обществените служби, определящи правата на обществените служители, създаването на Служба за висше управление може да бъде стабилизиращ фактор.

В много страни в преход, промяна в правителството означава промяна в персонала, която е твърде значителна за да бъде мотивирана дори и от политически причини. Промените изглеждат са разнообразни по начин, различен от този на страните-членки на OECD, където персонала се променя определено тогава когато се променя правителството, но по начин, който обикновено е предсказуем и видим.

Този документ не цели да дефинира една широко приложима концепция за Служба за висше управление (СВУ). Наистина, нейното развитие представлява задача, която трябва да се предприеме от държави, избрали да приемат подобен род служба, като имат предвид националните си цели и преамбюли. По-скоро това издание има за цел да осигури практически похват за страните, които извършват необходимите анализи и подготвителни решения.

СВУ вероятно ще е от полза на повечето страни ползващи настоящата информация, и особено тези, на които липсват закони за обществени служби; при това положение СВУ може да бъде полезен показалец за по-стабилна администрация.

Проф. Jacques Ziller, директор за изследванията, Френски международен институт за публична администрация написа този документ за презентацията на срещата през октомври, 1994 на **Групата за свързка**. По този начин, документа става достъпен за широк кръг аудитория.

Този документ е преведен на френски език под заглавието *Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale: la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale*.

Derry Ormond  
Head  
Public Management Service, OECD

**SIGMA-OECD, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France**  
**Tel. (33.1)45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00**  
**e-mail: [sigma@oecd.org](mailto:sigma@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>**

## СЪДЪРЖАНИЕ

••••• SIGMA .....	2
••••• .....	3
••••• .....	6
0. ••••• .....	7
1. ••••• (•••) .....	8
1.1. ••••• .....	8
1.2. ••••• .....	9
1.3. ••••• .....	10
1.4. ••••• .....	13
2. ••••• — ••• .....	15
2.1. ••••• .....	15
2.2. ••••• .....	18
2.3. ••••• .....	22
2.4. ••••• .....	23
2.5. ••••• .....	24
3. ••••• .....	25
Annex 1. Selected Bibliography .....	26
Annex 2. Nispacee Recommendations for an Outline of In-Service Training Curricula for Top Public Managers .....	27

## ВЪВЕДЕНИЕ

Професионалното административно ръководство е от особено важно значение в страните от OECD за качеството и ефикасността на администрацията, както и за корпоративната култура.

Това се разглежда различно в различните страни. Някои от тях, като Германия, Франция или Обединеното Кралство са създали от дълго време традиции и норми за кариерата във всички обществени служби, със специфични правила за висшите постове. Други страни наскоро са създали специални Служби за кариерата за същите постове, например *Главна изпълнителна служба* през 1978 в САЩ.

Обща практика в повечето страни е назначаването отделни хора на висши постове да става централно от висшите ешелони на Правителството. Така те се управляват по централно отколкото правителствените агенти и държавните служители, а понякога и според правила и норми, които частично се различават от общите правила на държавните служби. Понятието висш ръководител като елитен чиновник или като клуб, в който членството е желателно и атрактивно, се използва до известна степен в западните държави.

Като прави специално усилие при избора и управлението на висшите обществени управници, Правителството ясно очертава цели и задачи за стабилизация, професионализъм, атрактивност на висшия персонал както и качество и последователност при вземането на решения.

Поредица от въпроси, които възникват при създаването на системата за държавно управление:

- Трябва ли да има отличителност между висшето държавно управление и масата държавни служители или трябва да съществува интегрирана система?
- Трябва ли държавната служба да е отчасти политически неутрална или държавните свободи и волности да бъдат прозрачни като политизираността на държавните служители?
- Трябва ли правителствените служители да бъдат организирани в служба за кариерата или просто да има система за персонала на държавните служители?
- Правителството има ли нужда главно от мнозинство или основно от специалисти (какъв тип специалисти)? Какви са разликите в обучението и изискванията между мнозинството и специалистите, ако и двата варианта съществуват заедно?
- Трябва ли висшите управници да бъдат управлявани централно от правителството или отделно от всяко министерство?

Съществуват ясни съотношения в отговорите на тези различни въпроси, както е показано от разглеждането на системата за Службата за висше управление. В преходен контекст, създаването на определени институции и ръководни процедури и набор от средства за висшите обществени управници би могло да бъде средство за постигане стабилизация и професионализъм, а също така и за преминаване през реформите.

Този документ очертава въпросите, които стоят пред създаването на управленска система за висши ръководители в централната власт на държавите от Централна и Източна Европа (тук разглеждани като Централно и Източно Европейски страни — СЦИЕ) и посочва начини за възможни практически разрешения, които да бъдат приложени от заинтересованите Правителства.

## **0. Основни Наблюдения**

0.1. СЦИЕ имат наследен съветски тип централна управленска структура с не-координирани отделни министерства, които сами управляват собствената си дейност до най-ниско ниво. Политически и стратегически решения, както и финансиране са били одобрявани от Партията, а не подготвяни и координирани от Министерски съвет или приемани от Парламента. Правителството, Министерския съвет, Министър-председателя и Министъра на финансите нямаха правата и финансовата власт, която имат техните колеги в централно управление в Западна Европа. Усвояването на западните разно-странни системи и парламентарни управления (дори и в случаите, когато в държави, като Франция, Финландия или Португалия значителна роля има и Президента) не се справя с това наследство.

0.2. Тъй като реформата в централното управление и приемането на демократична структура е дълъг процес, много от по-горе казаното все още преобладава с изключение на Партията, която е координатор и абсолютно пълновластна при взимането на решения.

В този контекст, си струва да се отбележи следното, което съответства до известна степен за всички СЦИЕ, дори и тогава, когато има важни разлики от държава до държава:

- i. Секторната (разделна) структура все още не е разрушена и традиционните отделни министерства заедно с техните администрации са все още по-могъщи от централната власт. В предишния режим, отделните министерства лобираха в Партията без консултации с други структури, с цел да получат готови решения, одобрени.

Всеки министър има властта да организира своето министерство както намери за най-добре. Докато в западните държави, подобна власт не включва само изпълнителските функции и организиране на вътрешната структура на министерството, но и участие в централното управление и взимане на решения.

- ii. Като цяло връзките между различните министерства и структурите и процедурите за връзките и сътрудничеството между тях и преговорите при процесите в правителството за вземане на решения не са изцяло развити.

Законодателният процес е все още недостатъчно ефективен, въпреки че законите в проект не са малко. Законопроектите се правят в рамките на отделните министерства, без нужната подходяща консултация с останалите министерства или с компетентни органи извън рамките на правителството.

Министерство на финансите все още няма адекватна роля в подготвянето на държавния бюджет. От друга страна, процесът по изготвяне на бюджета, толкова познат в Западна Европа, все още не съществува.

- iii. Администрацията е все още тромава, и до голяма степен под влиянието на отделни политически течения; назначенията на ръководни постове е характерно с текучество и според желанията на министрите.

Разделението между политически и административни функции не е завършено и няма ясна картина за това кои позиции следват промените в правителството и кои от тях имат постоянен статус.

Държавните служители, включително и висшите управници се наемат от отделните министерства, не от правителството и по този начин усилват вече споменатото разделение между министерствата. Няма общо управление на персонала и липсват механизми за мобилност между държавните служби.

Изискванията са насочени само към образователната степен и не благоприятстват преимущество на по-компетентните и динамични хора.

- iv. Регионалните правителства са много ограничени в средства и обсег. Повечето местни инициативи са под шапката на отделните държавни служби, въпреки че децентрализацията и териториалните реформи са на дневен ред в повечето страни.

0.3. Развитие на между-правителствените ръководни функции, общи за всички министерства (държавен бюджет, определяне на политика) или ръководени според общите стандарти (персонал, законодателна работа) е заложено в текущата реформа в Публичната администрация в повечето страни. Един пример за това са реформите в Държавната служба, които са изготвяни и прилагани в страните от Централна и Източна Европа. Тези реформи целят да премахнат намесата на политическите партии в администрацията и същевременно да осигурят създаването на професионални и постоянни служби, еднакви по качество във всички министерства. Процесът може да бъде бавен, но резултатът ще е прехвърляне на сили от отделните министерства към центъра на правителството.

0.4. Въпросът с изследването в контекста на наследственост и текуща реформа в развитието е дали създаването на Служба за висше управление (СВУ) ще подпомогне развитието на необходимите между-правителствените ръководни функции, ще повиши качеството и ефективността в работата на централното правителство и при вземането на решения, ще подобри цялостния процес в управлението на човешките ресурси в правителството, въпреки съществуващото законодателство.

## **1. Концепция На Службата За Висше Управление (СВУ)**

### ***1.1. Дефиниция На Концепцията***

С цел да се изясни концепцията за вземане на решения и за държавните служители, се предлага следното определение за Служба за висше управление:

Служба за висше управление е структурирана и призната система на управление на персонала за висшите не-политически постове (функции на публичните мениджъри) в правителството. Тя е служба за обществената кариера и възпитава обучени и опитни мениджъри за по-горе споменатите функции. Службата се управлява централно чрез съответните институции и процедури, за да се осигури стабилност и професионализъм на групата от висши управници. Службата не изключва и гъвкавост при промени в състава на Правителството.



## 1.2. Досегашен Опит Създаването На Служба За Висше Управление

Доста от досегашният опит на страните от Централна и Източна Европа могат да се свързват с концепцията.

### v. Немската “Висша служба”

Немската държавна служба е все още организирана между принципи, установени в началото на 18 век, с цел да гарантира професионално ниво на държавните служители и неутралността им в тяхната дейност. Групите “висши служби” са от всички държавни служители, взети веднага след университетското им образование (5<sup>с</sup> години теоретично практическо образование и два сложни държавни изпита). Правилника за държавната служба (федералния закон и *Länder laws* и законите за държавната служба) определя условията за повишаването на държавните служители на висши постове във Федералните и *Länder* министерства. Правителството може да отстранява “временно уволнява” изпълняващите длъжности в горните две министерства. *Държавните секретари* (в Германия така се наричат постоянните държавни служители във висшата министерска бюрокрация, в останалите страни названието е *Генерален секретар*) и директори (*Abteilungsleiter*) могат да бъдат заменявани с други членове на “*висшата служба*”, в случай че не отговарят на изискванията на министъра.

За осигуряване на по-голяма гъвкавост при моделите на служба за кариерата, през 1986 година се създаде Академия за ръководство на общественото обслужване за излъчване на елитно обучени висши държавни служители и ръководители.

### vi. Френските “Висши органи” (*Grand corps*)

Понятието за специална служба за кариерата, известна в повечето държави като дипломатически корпус, включва организационния принцип на държавната служба във Франция от началото на 19 век (напоследък и в Испания). Специално внимание се обръща на Държавния съвет (*Council d'Etat*, който действа като Държавен правен съвет и като Върховен административен съд), Сметната палата и Главното финансово управление (*Inspection generale des finances*). Тези *Органи* разполагат с три или четири пъти повече персонал, отколкото имат нужда, с цел да образуват сдружение от ръководители за висшите административни функции. Членове на тези *Органи* работят алтернативно в институциите си или заемат висши ръководни постове като генерални директори и директори на министерства и други държавни органи. Същото може да се каже и за *Органите* от инженери, набрани от *Ecole polytechnique* и специални училища за след-дипломна специализация за инженери (*Ponts et chausees, Mines etc.*).

Първоначалния проект, свързан със създаването на *Ecole Nationale d'Administration* (ENA) през 1945 година, носи общи белези с по-съвременните системи на Служби за висше управление. Реформата, визираща демократизирането и обновлението на елита в публичната администрация и децентрализацията в правителството. Основната идея в тази реформа е за общото набиране и обучение на вече съществуващите *grand corps* (различни от инженерите) и създаването на специални нови *органи на служителите-администратори*, които отговарят на основните административни/мениджърски функции в министерства и други държавни органи. Противно на съществуващите органи, които са установени на секторна база, новите *Органи* са създадени на основата на връзки между министерствата, с цел да се осигури мобилност на мнозинството. Въвеждащото обучение в ENA би трябвало да бъде част от по-устойчиво и последователно усилие за обучение, което следва да бъде организирано от Центъра за висши административни изследвания. В комбинация с вътрешното набиране на персонал на ENA (което е отделен конкурс

за държавни служители с опит), това ще установи реална схема за развитие на изпълнителната власт.

Механизмът за осигуряване стабилност на същинската група от обществени мениджъри и мобилност във функциите на висшите държавни служители разчита на категорията (постоянен пост в *Органите*) и функциите (постоянна работа в министерство или друга държавна служба).

#### **vii. Досегашен опит в областта на Главните изпълнителски служби**

Най-добрата система за СВУ е вероятно Главната изпълнителска служба (ГИС), създадена и установена във федералното правителство на Съединените щати чрез Реформата за държавните служби през 1978.

Щатската федерална ГИС се състои от група от около 8 000 души, които заемат длъжностно трите най-висши нива в Правителството. 85 % от членовете на ГИС трябва да бъдат щатни държавни служители и само 10 % — нещатни; останалите 5 % включват служители със частична заетост и така наречените “резерви”. За някои от висшите ръководни длъжности изискванията са само за щатни служители (40 % от общия брой длъжности). Не съществува автоматично връзка между категорията държавен служител и неговите функции. Назначенията по функции се правят от Президента на Съединените щати или ръководители на агенции/служби; промени могат да стават само с двуседмично предизвестие, освен за периода от първите 120 дни на Президентската администрация или за назначението на нов ръководител на агенция. Акта на реформа през 1978, установи нова система за оценяване и заслужено заплащане. Опитността на служителите в ГИС се определя от креативните им функции и от степента на изпълнение на програмите, които ръководят. На Кабинета за управление на персонала е поверено да провъзгласява правилата за квалификациите в ГИС, да създава открити критерии за квалификации за лицата, предлагани от агенциите за щатните длъжности ГИС, и да създаде и/или изисква от агенциите да осигурят програми за систематично развитие на кандидатите за служители на ГИС. Има пряка зависимост между програмите за развитие на кандидатите и избора на изпълнителския персонал.

Според по-голямата част от коментарите, Щатските федерални ГИС на се изпълнили всички свои обещания, поради противоречия в системата, установена от Акта на Реформата и заради политизирането на назначения и други действия на Президентските администрации.

Други правителства, особено федералните и държавни в САЩ, Австралия и Нова Зеландия въведоха Главни изпълнителски служби в началото на 80-те години, като използваха опита на Щатските федерални служби. По същото време, Канада въведе *Изпълнителско ниво*. Италия заложи на концепцията “директорство” (*dirigenza*) през 1972. През 70-те и 80-те Великобритания въведе специални щатни длъжности, свързани със специфичното обучение на обещаващи млади държавни служители, вписващи се в т.нар. “fast stream” и “Европейския fast stream”, като запазват традиционната система за назначения на висши административни позиции, чрез утвърждаване от Комисията за Държавна служба. Белгия, а напоследък и Холандия прилагат наготово опит в развитието на управлението; В Испания, правителствата на автономните общности, например Basque Country, са експериментирали същото.

#### **1.3. *Евентуален Принос На Службата За Висше Управление За Същината На Ръководните Функции На Централното Управление В Страните От Централна И Източна Европа***

Настоящото разделение в правителствата на страните от Централна и Източна Европа изисква структури и процедури за укрепване на връзките и координацията в политиката им и приложенията

на практика. Прехода към пазарна икономика и към нови демократични институции, включително и здравата публична администрация, изисква ръководни функции на държавната служба, с цел да се направи възможно практическото прилагане на промените. Настоящия раздел изследва тези функции и начина по-който Службата за висше управление би могла да им въздейства.

#### **i. Комуникация и координация между министерствата**

Повечето страни от Централна и Източна Европа са възприели политически институции от парламентарни системи, или смесен тип парламентарни системи със здрави позиции на Президента. Както и в Западна Европа, така и в тези страни парламентарните системи изискват засилена координация на ниво държавни служби, тъй като липсва директна йерархична връзка между министър-председателя и ръководителите на звена в отделните министерства и поради това, че многопартийните коалиции обикновено не поощряват колективни правителствени действия. Независимо от степента на солидарност между членовете на правителството, между-министерската комуникация и координация, така фундаментални за политиката и практическото приложение по принцип не са факт в заседанията на Министерския съвет или на заседанията на между-министерските комисии. Комуникациите и координациите трябва да се изяснят на ниво държавен служител.

Координация означава различни действия, процедури и структури. В едно съвременно правителство едва ли има област в политиката, която поддържа изолирано действие на министерско звено или държавна служба.

Това е абсолютно вярно що се касае до бюджета и законодателството. Направата на бюджета е дълъг процес (около 8-9 месеца в западно Европейските държави) на комуникация между Финансовото министерство и останалите служби, което води до редица арбитражи между останалите министерства, с които се занимава Министерство на финансите само в случай, че Министърът е със стабилна технически и политически позиция. Дори тогава трябва да има арбитраж между отделните министерства и Министерство на финансите. Това може да прави само Министър председателя или Министерски съвет. За да е ефективна системата, самите министри трябва да правят ограничен брой арбитражи; в повечето европейски страни 95 % от арбитражите са резултат от повтарящи се процеси в и между министерствата. Повечето от тези решения са взети от държавните служби, чиято отговорност е съставянето на бюджета и от висшите ръководители на министерствата, и само с някои от случаите се занимават самите министри.

Що се касае до законодателството, координацията за всички звена и структури е необходима поради няколко причини: Парламента не разполага с достатъчен капацитет да се занимава детайлно с правителствените предложения, което означава, че арбитражи са необходими при утвърждаването на правителствения план за законодателна дейност. Още повече, че границите между министерските структури не са и не могат да бъдат стегнати, защото комуникацията между министерствата при изготвяне на законопроектите на правителството е необходима за да се избегне съвпаденията и противоречията в целите и средствата за законодателната дейност. Това е особено важно за страните от Централна и Източна Европа (СЦИЕ), където трябва да се преразгледа компетентността на отделните министерства с цел да се открият различните етапи на преход и пазарна икономика.

Като цяло конфликтите между министерствата трябва да се избягват и изолират в ранен стадий чрез подходяща консултация между звената, с цел изясняване на позициите и интересите, дори ако нужно да се преговаря за споразумения между държавните служители. Наличието на формални и неформални арбитражни процедури на ниво висши ръководители предотвратява повечето технически конфликти, които се прехвърлят на Министерски Съвет. Това увеличава и

ефективността на правителствените директиви и инструкции, тъй като тяхното приложение се основава на пряко ангажирани професионалисти. Този тип на координация между министерствата е възможен само в случай, че ангажираните държавни служители имат общо разбиране на процедурите по бюджета, законодателната и административната дейност и ако са способни да разглеждат правителството като цяло, а не отделно само своята структура. Същото важи и за управлението изобщо, дотолкова, доколкото за този процес е необходимо ясно разпределение и приемственост на изпълнителските отговорности, както и уточнения във вторичното законодателство и в процеса на разпределение на средства.

Сегашното състояние на държавния апарат и култура на държавните служби в СЦИЕ е по-скоро обратното: структурите и културата на държавните служби засилват разделението, защото държавите в този регион са нагласени към вертикална комуникация и йерархично управление, което се отразява в изостряне на отношенията между министерствата в конфликти, отразяващи се на Министерски съвет или Министър Председателя. Службата за висше управление може да окаже голяма помощ при промяна на отношенията, чрез общо обучение, мобилност между министерствата и евентуално *esprit de corps* на държавните служители, пряко ангажирани в процеса на министерския и между-министерския policy-making.

## **ii. Общи стандарти, процедури и практики за различните служби в правителството**

В някои OECD страни (особено във Великобритания, Австралия и Нова Зеландия) има тенденция към разделение на централното правителство в малки по-лесно управляеми структури. Ще им се осигури автономност, не само в управлението, но и по отношение на техните стандарти, процедури и практика. Това се налага, защото начина им на обслужване изисква адаптиране към правила за посрещане на собствените им нужди. Тази тенденция няма да се обсъжда в този доклад. Спори се, че СЦИЕ първо трябва да развият и приложат с приемственост общи стандарти, процедури и практика за различните държавни структури, преди още да имат предвид възможния успех на разделението, което е практика в други страни. Тези общи стандарти, процедури и практика трябва да се създадат и/или обединят поне в три основни области: бюджетни процедури, човешки ресурси и контрол по законодателството.

В съвременните правителства, разработването на държавния бюджет е дълъг процес на преговори, както вече казахме. Но трябва да се отбележи, че този процес следва високо стандартизирани технически процедури. Те трябва да се споделят от всички членове на правителството, за да се стигне до реални уговорени условия и взаимно доверие в преговорите и етапите на арбитраж. Тук не става дума само за специалисти. Всички управници в правителството трябва да имат общи схващания за стандартите и процедурите за да постигнат на ефективни преговори. Необходимо е също така по-общо да разсъждават върху бюджета, когато подготвят или управляват проекти.

Отново, създаването на Служба за висше управление би могло да бъде бърз начин за утвърждаване на общи разбирания и култура в централното правителство.

## **iii. Управление в централната държавна служба**

СЦИЕ предприемат драматични социални и икономически промени, много по-важни от тези, претърпели страните от OECD. След кратък период на доверие в пазарните решения, където публичната администрация е приемана само като досада, вече е абсолютно ясно, че правителството има значителна роля в ръководенето на прехода и в адаптирането му към собствените си нови позиции на пазител на пазарната икономика и силата на закона. Това означава нужда от ръководители в правителството за да има последователност при вземането на решения. Тези ръководители не могат да се осигурят само от политическия елит, дори и при относително стабилна

политическа ситуация. Както показват някои исторически примери, например в Русия след Наполеоновите войни, или във Франция след Втората световна война, силната държавна власт може да играе важна роля в реструктурирането на държавните институции и икономика.

Ниската степен на ефективност в държавните служби е пречка за ефективно управление и дори пречка за утвърждаване позициите на правителството в процес на преход. Това изисква огромно изчерпателно усилие за реформа, което може да успее само в случай, че съществува ясна и постоянна воля за реформа във висшите слоеве на държавната власт. Тази яснота и постоянност не могат да се осигурят само от политическия елит. Коалиционните правителства, често съпроводжани с държавна нестабилност не могат да допринесат много за постоянно усилие към необходимостта от промяна. Но солидният административен елит, здравата политическа воля могат да помогнат за постигането на важни резултати, както сочи опита от след-военна Франция където ре-индустриализацията и усвояването на по-отворена икономика се постигна с помощта и тласък на апарата на публичната администрация, постоянно ръководена от висши държавни служители дори и в периоди на много слаби и краткосрочни правителства.

Създаването на Служба за висше управление (СВУ) би могло да бъде среда за излъчване на ръководители в правителството, чрез създаването на *esprit de corps* (специални общности), обединени от ценностите и опита на държавната служба. Ако системата е добре устроена и облагородена с достатъчно средства, тя може да се превърне в мощен инструмент за възстановяване и/или подхранване на морала в държавната служба, чрез очертаване на ясни перспективи за най-добрите елементи на съществуващата държавна служба и чрез привличане на аутсайдери или повторно привличане на бивши служители. Службата може да се превърне в основно средство за създаване, дълговечна и стабилност на правителствена култура.

#### ***1.4. Някои Предимства На Службата За Висше Управление***

Налице са различни разрешения за настоящите и бъдещите проблеми на правителствата в страните от СЦИЕ и установяването на Службата може да бъде само част от процесите на реформи. Въпреки това, едно от преимуществата в представянето на тази Служба на ранен етап е, че целите и средствата за такава реформа са доста по-ясни; Службата е по-фокусирана и по-разбираема отколкото всеки друг елемент от реформата, и не на последно място, потенциала който тя има за развитие на стимул за по-нататъшна реформа в правителството. Тук е момента да се отбележат и някои други дългосрочни или средносрочни предимства, които са в защита на представянето на СВУ като постоянен модел на правителството.

##### **i. Осигуряване на неутрален, но политически дискретен съвет за министрите**

Правилно устроената Служба за висше управление би трябвало да подпомага масовия административен състав в стремежа да е наясно с различните аспекти на правителствената работа, способността да се справя с министерските структури и правителствените агенции, но също така и да е в състояние да съветва прецизно министрите по отношение на политиката. Службата би могла да изпълнява роля, която не могат да играят неопитните съветници на политиците, нито частните консултанти, независимо дали са или не са чужденци, на които липсва правилно разбиране за съществуващия държавен апарат и за това как да се развива по-нататък.

Освен това Службата би могла да запълни празнотата между управлението и изпълнението, която води до развиването на високо нереалистични управленски програми. Службата за висше управление ще се устрои така, че да стимулира мобилност между централните държавни структури от една страна и правителствените агенции или различните служби от друга. Правилната схема за

мобилност между тези различни административни звена ще спомогне за нови идеи, базирани на отлично схващане за управленска среда.

## **ii. Осигуряване на стабилност на най-високо административно ниво в правителството**

За да бъдат възможни политически промени, присъщи на парламентарните демокрации, без да се нарушава функционирането на правителството, стабилността трябва да съществува някъде във висшите нива на правителството. Службата за висше управление, базирана на разделението между степен и функция, би осигурила солидна група от държавни служители, оставащи в държавните структури, независимо от промените в правителството на власт.

Една правилно устроена система би могла да опита и съгласува две очевидно противоречащи си задачи:

- да се намали намесата на политическите партии в набирането на персонала и назначенията в държавната власт; и
- да се осигури достатъчна гъвкавост за министрите за добро практическо взаимодействие с ръководителите на звена в съответното министерство, с цел да е възможно политическо ориентиране в административния процес.

Традиционните западни модели на управление показват кое трябва да се избягва и кое трябва да се прави в тази област.

Британската система на тотална неутралност за държавната власт е критикувана в последните години за постоянното присъствие на секретари и техните заместници при определяне политиката на управление на министъра със по-силно влияние от политическата платформа на съответната партия. От друга страна, Щатската президентска администрация е критикувана за това, че води до нарушения в правителствената дейност с всяка новодошла администрация, и за новите неопитни висши ръководители, заемащи важни постове.

Немската система “политически държавни служители” е отчасти решение на този проблем, защото тя позволява на правителството да предлага аутсайдери за свободните длъжности само в случай, че те вече имат необходимите квалификации за *държавен служител*. Въпреки това, това системата е строга, защото единствения начин да се освободи длъжност, е да се пенсионира предишният назначен в т. н. “условно пенсиониране”. Френската система прилича на Службата за висше управление, независимо от това, че висшата държавна служба е разделена на повече от дузина *corps* (специални общности). Назначенията на висши постове (“по усмотрение на правителството”) може да стане външно за държавната служба. Но това се случва рядко, тъй като *corps* (специални общности) на висшите държавни служители предлагат солиден резерв от опитни и добре обучени изпълнители за откриване на подходящи кандидати в правителството за попълване на важни постове в него. Ако министрите не успеят да установят сигурни връзки с ръководителите на звената в техните министерства, те имат право да ги заменят. Ръководителите на звена обаче остават в структурите на държавните служби или на друг пост в министерство, или държавна агенция, където установяват добри връзки с министрите или приемат друг вид по-независим пост в ревизорски служби, съвети или административни съдилища, където няма изискване за тесни връзки с министър.

Еlegantен начин за успокояване на административната стабилност и политическата отзивчивост е системата на министерските кабинети в Белгия, Франция и Италия (и в).

### **iii. Централизиране с цел децентрализиране**

За по-голяма ефективност, СВУ трябва да включи някаква централна институция, която да се занимава с управлението. Въпреки това, тази институция трябва да се разглежда като средство за ефективна децентрализация, защото децентрализацията функционира, когато има в достатъчно голяма степен административна култура и отлични връзки между децентрализираните звена. Вместо централизиране, централното управление ще се превърне в основно средство за процеса на децентрализация.

### **iv. Увеличаване на възнаграждението на държавните служители без увеличаване на бюджетни разходи**

Един от проблемите в страните от Централна и Източна Европа е изтичането на специалисти, поради огромната разлика в заплащането на мениджърите в частния сектор и държавните служители. Това е непривлекателно също така за студентите. Група от експерти — висши държавни служители би могло да спомогне за намаляване размера на висшата държавна служба. Изгодата от продуктивността, осигурена от системата, може да доведе до отмяната на някои длъжности и по този начин да се преразпределят средствата от тях между членовете на СВУ. На свой ред, това ще доведе до подобрения в системата на заплащане и висшите постове в държавната служба ще станат привлекателни за младите хора.

## **2. Необходими Елементи За Създаване На Служба За Висше Управление — СВУ**

Кратките описания на досегашните съществуващи модели на СВУ показват, че тези системи са създадени с помощта на множество елементи, различни за отделните страни. Тук се разглежда опит за определяне на елементите, съществени за създаването на СВУ и се посочват различни варианти на същите.

Необходимо е да се отбележи, че системата трябва да е праволинейна и обикновена, особено в първите години на създаването си. По-необикновена система би била крехка и твърде недостатъчно ясна за да се установи и продължи бъдещото си развитие.

### **2.1. Минимална Юридическа Основа**

Дейността на СВУ се нуждае от постановени правила, както и от достатъчно ясни срокове за постигане на резултати и самооценка след достатъчна практика.

В случая с американската Главна изпълнителна служба, Реформата в държавната служба, стартира след дълги и многобройни изследвания и обсъждания през годините, постигна самооценка след петгодишна практика преди Службата да се установи. В страните от Централна и Източна Европа е необходимо да има консенсус и съгласуване между министерствата заинтересованите институции, докато узаконяването на СВУ може да стане и на по-късен етап.

#### **i. Решение на Парламента или вторично узаконяване?**

Спорен е въпроса дали узаконяването трябва да стане в Парламента или вторично. Зависи от Конституцията, що се касае до компетентността за създаване на норми и правила за държавната служба и относителната стабилност и правоспособност и на двата типа узаконяване. Голяма зависимост имат и политическите (състава на Парламента и правителствените коалиции) и

социалните фактори, като влиянието и хомогенността на обединенията на държавните служби. Поради тези причини този въпрос няма да бъде развиван в детайли.

## ii. Основни принципи и правила

Минимумът законова основа трябва да постанови най-малко следните принципи и правила:

- a) ..... (....) .....  
 .....  
 .....
- b) ..... /... ..  
 .....  
 .....\* .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....
- c) .....  
 .....  
 .....  
 .....

### Пример 1

#### Управленческа власт

Институции	Избор	Назначение	Оценяване	Поощрение	Отстраняване	Дисциплин арни мерки
Държавен глава		X				
Парламент						
Министър-председател					X	
Министерски съвет						
Министри				X		
Директори на администрации			X			X
Специални съвети	X					

В този първи пример, назначенията в СВУ стават формално от Държавния глава за да се подчертае факта, че СВУ обслужва правителството като институция, а не само министерството или правителството на деня. Отстраняването от длъжността се решава от Министър-председателя, за да



има сигурност, че министрите не са задължени да задържат персонал, който не е в крак с политиката на правителството на деня. Въпреки това, членовете на СВУ остават на разположение за администрацията. Изборът се прави от специални съвети за да се осигури еднакъв достъп до СВУ и професионална квалификация на членовете. Оценка и дисциплинарни мерки правят директорите на съответните държавни администрации. Поощренията зависят от министрите, тъй като те имат властта да назначават на най-високите административни позиции в правителството: ако това зависеше от самата държавна служба, може да се окаже, че служител, който не е одобрен от министър, стане Главен секретар.

## Пример 2

### Управленческа власт

Институции	Избор	Назначение	Оценяване	Поощрение	Отстраняване	Дисциплинарни мерки
Държавен глава						
Парламент						
Министър-председател		X				
Министерски съвет				X	X	
Министри						
Директори на администрации	X					
Специални съвети			X			X

Във втория пример назначенията се правят официално от Министър-председателя, за да се подчертае, че служителите в СВУ служат на правителството като институция, а не само на едно министерство. Измествания и поощрения се правят от Министър председателя, защото министрите не са задължени да работят със сътрудници, които не са в крак с политиката на правителството на деня. Въпреки това, членовете на СВУ остават на разположение за администрацията. Това би трябвало да помогне за предотвратяване на секторализацията (разделението). Избор се прави от директорите на администрации измежду държавни служители, които вече имат професионални квалификации. Оценката и дисциплинарните мерки се правят от специални съвети за да се осигури политическа независимост.

d) ..... /....., .....  
 ..... , .....  
 .....

e) .....  
 ..... , .....  
 .....

f) ..... /.....  
.....

### iii. Допирни точки с правната система на държавните служби

Изглежда не е необходимо за една държава да е вече преминала през общо узаконяване на цялата държавна система преди създаването на СВУ. Всъщност, количеството и сложността на условията за законовата рамка на СВУ не са толкова пространни, както тези за законовата рамка на държавната служба. Това означава, че узаконяването на СВУ би било по-бързо, отколкото това на държавната служба. Създаването на СВУ, ограничено в няколкостотин позиции може да помогне за експериментирането със системите на държавната служба преди окончателни избори на вариант.

Независимо от това, едно юридическо признаване на СВУ трябва да бъде преходно и връзките с една бъдеща система трябва ясно да се предвидят — дори и не в същите детайли — спрямо съществуващото законодателство. Основните теми, които трябва да бъдат съобразени са:

a) .....  
....., ..  
....., ..  
..... — .. — ..  
.....

b) .....  
.....

c) .....  
.....  
.....

d) .....  
.....

e) ..... (.....  
.....).

## 2.2. Система За Прием И Професионално Управление

Такава система вероятно е съществен елемент в СВУ. Тя трябва да се построи внимателно, като бъдат съобразени специфичните подробности във всички страни. Същевременно, тази система трябва да позволява оценка и корегирание след няколкогодишен опит. Поне шест елемента трябва да бъдат съобразени при създаването на СВУ:

### i. Големина на СВУ

Мащабът на Службата ще се определя според общия вид на държавната служба и разширяването на висшите административни функции в СВУ. Броят на служителите и позициите в СВУ трябва да бъде достатъчно голям за да позволява гъвкавост при разпределянето на функции между отделните служители (няколкостотин), но и достатъчно малък за да не пречи на развитието на *esprit de*

*corps* — специални общества (не повече от няколко хиляди). Във всички случаи, трябва да има няколкогодишна фаза на преход преди СВУ да достигне окончателните си размери<sup>1</sup>.

Това означава изясняване на системата за държавните постове и няколко избора:

- a) ..... “.....” .....  
.....; .., .. .....  
....., ..  
.....
- b) .....  
..... — .....  
.....  
.....  
.....
- c) .....  
..... (.....,  
.....).
- d) .....  
.....  
.....  
.....  
.....

## ii. Критерии за приемане

Тъй като СВУ разчита на разделение на категории и длъжности, трябва да се различават допускане до длъжност и назначение на длъжност. Последното е въпрос на конституционни правила и обикновено означава решение на Министерски съвет или на Министър, където допускане до Службата трябва да бъде разрешено или поне контролирано от специализиран или автономен орган. Това означава, че назначение в рамките на СВУ е възможно само ако кандидата е член на СВУ или е лице, което отговаря на изискванията.

Обикновено задача на органа за контрол е, да създава детайлизирани критерии за прием, които съобразяват с образованието, опита и резултатите от специфични образователни програми. Специални органи решават дали кандидата отговаря на изискванията.

Независимо от това, някакъв общ критерий трябва да бъде направен в законовата рамка на СВУ, което отново означава избор:

---

1. За сравнение: Щатската федерална Главна изпълнителска служба има около 8000 членове (0,2 % от цялата държавна служба; Италианската *dirigenza* представлява 2 % от общата държавна служба; в Швеция, специална програма за развитие е разработена от 200 до 300 Генерални директори на агенции, което е по-малко от 1/1000 от цялата държавна служба.

- a) ..... ?
- b) ..... ?
- c) ..... ?
- d) ..... ?
- e) ..... ?
- f) ..... ?

Могат да се направят различни избори, но трябва да се отбележи, че се препоръчва модела на по-освободен достъп до СВУ, особено в период на преход. Това в случай, че правилата, регулиращи всеки механизъм за прием са прости и ясни.

**iii. Принципи за Отстраняване**

След като СВУ трябва да позволява гъвкавост при назначенията и, ако не да неутрализира, то поне да формира политически намеси, е необходимо да се създадат принципи за отстраняване. Отново е необходимо да се направи избор:

- a) ..... ?
- b) ..... ?
- c) ..... ?
- d) ..... ?
- e) ..... ?

f) .....?  
.....?

По-горе споменатите въпроси показват, че за да се даде решение за тези елементи на СВУ, е необходим някакъв демографски анализ на съществуващата държавна служба в съответната държава.

#### **iv. Принципи на кариерата**

Един от най-деликатните елементи за решаване в процеса на създаване на СВУ, е правилно създадената система за кариера, която включва фактори, стимулиращи членовете на СВУ. Създаването и функционирането на СВУ е отличен начин за привличане на млади държавни служители, ако ясно показва, че съществуват интересни алтернативи за кариера за интелигентни и мотивирани мениджъри. Това е възможно чрез осъществяване на ясна връзка между повишение в длъжност и оценка.

Ако СВУ е ограничена във висшите административни длъжности, и ако държавната служба не е голяма, съществува риск от обезкуражаване за някои от най-добрите служители, само след няколко години служба.

Това изисква създаване на централизирана институция за управление, която да отговаря за координирането на моделите за кариера, според някои стандартни критерии за повишение на по значими длъжности. Изключителната зависимост от оценката и пазарните механизми би била уместна в други страни със доста гъвкав пазар на труда за висши мениджъри и не големи разлики в заплатите между общественя и частен сектори. Може да бъде изключително опасно в страните от Централна и Източна Европа, където мениджърите са рядкост и има силна тенденция частния сектор да привлича държавни служители.

Допълнително решение би било осигуряването на мобилност между длъжностите в държавната служба и тези в общественя сектор. В тази връзка, може да се споменат и правилата в държавната служба, които гарантират лесен възможности за политическа кариера.

#### **v. Институции за прием, отстраняване и професионално управление**

Предишните теми ясно показаха, нуждата от специални институции за управление/контрол на СВУ. Трябва да се открие баланс между ненужната сложност на институциите и вземайки предвид разнообразните нужди от решения на независими органи или напротив решения на директорите на държавни служби или агенции.

Назначенията на длъжности в СВУ би трябвало да е отговорност на членовете на правителството, но решенията за достъп до СВУ, както и контролирането на отстраняването от длъжност трябва да се правят от автономни или поне от безпристрастни органи; цялостното управление на СВУ вероятно е задача на Кабинета на Министър-председателя, или на министър, ако такава институция съществува.

За да се улесни приложението на СВУ, препоръчително е, да се създаде някакъв тип институция, която позволява формално и неформално управление, особено като назначават служители, които не биха могли да заемат други важни постове, поради липса на политически единомислия с даден министър. Това би могло да бъде център за обучение и изследвания, където служителите могат да работят, веднъж отстранени, поради промяна в правителството. Тази институция може да бъде и ревизорна служба, контролна или инспектираща агенция, или дори и административен съд, както е *Държавния Съд на Ревизорите и Генералния инспекторат на Франция* във Франция. Въпреки, че

първичната и официална цел на такава институция е ролята ѝ на ревизор, тя е много ефективна система за обучение в длъжността. Членовете ѝ имат поглед върху цялата административна система, благодарение на функциите си в институцията. По този начин служителите могат да заемат висши постове в министерствата, но разполагат с база за една престижна и интересна работа към която могат да се завърнат, когато са отстранени от някой нов министър.

#### **vi. Яснота при запълването на вакантни длъжности**

Най-важният механизъм за доброто управление на СВУ, както и да се осигури подкрепа на държавната служба, е да се осигури прозрачност на процеса на ниво приемане в СВУ. Второ, трябва да има система за публичност на вакантните места, която да позволява конкуренция на квалифицирани служители в СВУ за повечето свободни длъжности. Докато министрите биха се чувствали зависими от такава система, трябва да е възможно да бъдат убедени, че целта на такава система е не да ограничи възможността им за избор на висшите длъжности, а напротив, да им предложи по-голям избор от подходящи и компетентни кандидати, измежду които те да избират.

#### **vii. Ясна система за отговорности**

В САЩ и някои други страни, където съществува “*Главна изпълнителна служба*” дебатите показват, че един важен въпрос остава без отговор: въпросът с отговорността.

Заради противоречиви принципи в целите и устройството на СВУ, съществуват въпросителни за отговорностите на служителите в СВУ: на кого се отчитат, на преките си ръководители, или на Изпълнителските органи на Правителството, Парламента, или са отговорни единствено пред закона?

В повечето случаи, този спор възниква от тежестта на опростенчески и управленчески подходи, които са доминирали в обществените дебати за държавната служба през 80-те. Предвид влиянието, което тези подходи са имали в някои СЦИЕ, правителството трябва да изготви изявление за отговорностите на служителите в СВУ и да го заложи в законовата рамка на системата на СВУ, както и да го приложи в програми за обучение.

### **2.3. Специфично Обучение**

Специфична черта на СВУ е, значимостта на *изпълнителското развитие и развитие на кандидатите*. Използването на подобен речник вместо класическите концепции за обучение и образование, сочи за философски избор и техническа зависимост в обучението в СВУ.

#### **i. Съобразяване с техническите зависимости**

Обучението на служителите и кандидатите за СВУ се изправя пред същите технически зависимости, както и за държавните служби в СЦИЕ (оскъдица на специфичен материал, недостатъчно развити програми и подходи за обучение в обществения сектор.)

Съществува и по специфична зависимост, възникнала естествено в СВУ, която се среща и в най-развитие страни: само кандидатите за тези програми разполагат с ограничено време за обучение, тъй като обикновено те заемат важни постове и са доста ангажирани. Затова, програмите за развитие трябва да разчитат сериозно на активните подходи на обучение, където по-голямата част от обучението често става на работното място, с помощта на междинни подготвителни и наблюдаващи сесии и чрез тесни връзки със съветници и учители. Едно от предимствата на този

вид обучение е, че обучаемите се превръщат в обучители — за екипа им за програмата за развитие и за новите бъдещи служители в СВУ.

**ii. Адаптиране на програмата за развитие към области, където ръководните кадри се обучават в правителството**

Основното съдържание на програмата за развитие на висши мениджъри очевидно трябва да се планира за всяка страна, като се имат предвид особеностите.

Независимо от това, общата работа между обучаващите институции от СЦИЕ би могла да осигури полезно сътрудничество, като се посочат видовете области за изследване и метода на работа.

**iii. Връзки между обучението и оценка на работата и професионално развитие**

Програмите за обучение на членовете на СВУ трябва да строго да се индивидуализират. Те са най-добре развити след провеждането на оценяващи интервюта с висш чиновник или кандидат за СВУ, звеното за обучаване на мениджъри и инспекторите. Те са предназначени да усъвършенстват отделния мениджър в области, където той самият чувства недостатъчно развитие. В идеалния случай, програмата за развитие води до нова оценка и професионално развитие, веднага щом се освободи нова подходяща длъжност.

**iv. Специфични стратегии за СЦИЕ**

Създаването на СВУ в СЦИЕ налага подобни стратегии. Съобразяването на необходимостта от привличане на ново поколение в държавните служби води до по-обособен модел на обучение за външни хора и обучение посредством активност на работното място за служителите.

Оскъдицата от материали за обучение вероятно ще доведе до използване на международно сътрудничество в създаването и техническото осигуряване на програмите за развитие. При всички случаи, приложението на програмите за обучение трябва да се остави на местните институции и обучители. За да се улесни приема на бъдещите държавни служители в СВУ, трябва да изследва ролята на програмите по публична администрация в университетите и специалните институции и да се създаде нова програма.

**2.4. *Анализи И Характеристики На Длъжността***

За да се осигури мобилност между министерствата и държавните агенции, както и за да се създаде обсег на действие на СВУ, министерствата и правителствените агенции трябва да направят анализи за по-главните длъжности. Това може да се осъществи от централните организации, които управляват СВУ, в сътрудничество с министерствата лицата, които заемат тези длъжности, с цел да се използва обща система в правителството.

Анализът на длъжността трябва да обединява две направления:

- произвеждане на списък с длъжностите, които трябва да се включат в СВУ и
- произвеждане на длъжностни характеристики, които ще се използват за създаване на критерии за оценяване, за анализ на нуждите на обучението от гледна точка на организацията и публичност на вакантните места. Характеристиките трябва да се развиват заедно с работата и периодично да се актуализират. Това означава, че анализът на длъжността не е еднократно действие, свързано със създаването на СВУ, но трябва да стане част от стандартното функциониране на системата..

## 2.5. Система На Заплащане

Създателите на “Главната изпълнителна служба” в САЩ и навсякъде другаде се опитаха да създадат заплащане, според оценяване. Това се представи като основен принос към мотивираността и динамичността на членовете на службата. Въпреки това, опитът особено в Щатската федерална Главна изпълнителна служба показва, че заплащането според оценяване е основен елемент на недоволство измежду работещите в тази служба. За това има две причини. Първо, някои от обещанията, заложи в реформата, създаде тази Главна служба не са спазени, поради промени в правителството на деня и поради липса на средства. Второ, и вероятно по-важно, бонуси са се получавани не според заслуги, а вследствие политически и лични предразсъдъци. Причината за това е, че наградите са разпределяни от политизирани началници в период, когато главните професионални държавни служители са станали свидетели на нова развитие на политизирани назначения. Извод от всичко това е, необходимостта от продължително управление в СВУ. Не е достатъчно само да се създаде.

Опитът в държавите, където има заплащане според оценяване, показва, че има постоянни злоупотреби с автоматичните критерии за заплащане, което води до демотивация на някои хора, защото те не се съобразяват достатъчно с важността на поставените им задачи, и умишлено разпределяне от ръководителите на служби, което води до подозрителна липса на обективност, особено ако лицето е назначено по политически съображения. Това трябва да се има предвид когато се създават системите за заплащане и когато се формулират условията на заплащането.

Трябва да се има предвид и нещо друго: ако една от целите на създаването на СВУ е развитието на административен елит със *esprit de corps* (специални общности), конкуренцията между членовете на службата остава ограничена. Трябва да се наблегне по-скоро на общите ценности и поведение, отколкото на различията в изпълнението.

Следва да се създаде система за възнагражденията, където да има три елемента:

- i. Голяма част от възнаграждението трябва да зависи от заеманото ниво в СВУ. В случай, че липсват подходящи свободни длъжности, професионалните повишения веднага се отразяват на заплащането. Това не означава обаче, че съществува връзка с нивото на длъжността. Част от увеличението на заплащането зависи от успешното завършване на курсове за обучение и на оценка на работата и може да се контролира и управлява централно от избрани членове на Службата.
- ii. Друга голяма част от заплащането трябва да зависи от заеманата длъжност от всеки служител. При това положение, изчерпателните длъжностни характеристики са задължителни, защото в противен случай използваният критерий би могъл да бъде зависим от политизираността на министрите и другите ръководители в държавната служба.
- iii. Трета част от възнаграждението може да се състои от специални бонуси; свързани или не с работата. Това може би е най-деликатната система за създаване, защото трябва да има връзка с оценка на работата, според (политизиран) ръководител. Единствения вариант да се избегне това е централно-наблюдавана система за оценка. Опитът показва, че тогава съществува риск системата за бонуси да стане автоматична и да загуби връзките си с реално извършената работа. Няколко социологически проучвания в западните страни показват, че паричните награди привличат млади дипломирали се кадри към държавната служба. Въпреки това, те играят само малка роля (ако има такива) в мотивацията на висшите държавни служители. Ясните и надеждни системи за пенсиониране се считат за по-важни от специалните награди на този етап.



Специално внимание трябва да се обърне на структурата и прозрачността на паричните и нематериалните награди. За СЦИЕ е важно да избегнат впечатлението на обществеността и останалата част от държавната служба, че това не е още една версия на *НОМЕНКЛАТУРАТА*.

### **3. Изводи**

Служба за висше управление, т. е. структурирана и призната система на управление на персонала за висшите неполитически постове (функции на публичните мениджъри) в правителството, може да бъде голяма реформа за улеснение на развитието на необходимите междуправителствени управленски функции; за повишаване на качеството и ефикасността в основната работа на правителството и управлението; за подобряване на цялостния процес на управление на персонала в правителството. Службата може да повиши професионализма на висшите служители чрез избягване на политическите намеси в изборните процедури и професионално управление. По този начин се увеличават възможностите за министрите да избират, когато желаят да разполагат с работоспособен и същевременно политически чувствителен екип.

Такава система е базирана на професионална държавна служба, осигуряваща обучени и опитни мениджъри за назначение на обществени позиции. Службата е централно управлявана от подходящи институции и процедури, за да се осигури стабилност и професионализъм на същинската група висши мениджъри, и също така да позволява необходимата мобилност и гъвкавост за промените в правителството. Въпреки, че този документ представя много въпроси, на които трябва да се отговори с цел да се създаде Служба за висше управление. Не е необходимо подобна система да бъде прекалено изисквана; тя може да се базира на прост и праволинеен модел адаптиран към моментните нужди на дадената страна, който може да се развива на по-късни етапи за да се вземат предвид развитието на публичната администрация и реформата в държавните служби.

## Annex 1. Selected Bibliography

*Note:* Annexes 1 and 2 available only in English.

BAN, Carolyn and INGRAHAM, Patricia eds. (1984), *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978*, Albany State University Press, Albany, New York.

BUCHANAN, Bruce (1981), "The Senior Executive Service: How we Can Tell if it Works?", *Public Administration Review*, No. 41, pp. 349-358.

CULLEN, R.B. (1986), "The Victorian Senior Executive Service: A Performance Based Approach to the Management of Senior Managers", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. XLV, No. 1 (March).

HECLO, Hugh (1983), "A Government of Enemies", *The Bureaucrat*, No. 12, pp. 12-14.

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (1988), *La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés — Recrutement, carrière et formation*, IISA, Bruxelles.

KESSLER, M-C. (1994), *Les grands corps de l'État*, PUF, Paris.

NEWLAND, Chester A. (1988), "The American Senior Executive Service: Old Ideas and New Realities", *International Review of Administrative Sciences*, No. 4, p. 699.

SULEIMAN, Ezra N. (1984), *Bureaucrats & Policy-Making*, Holmes & Meyer, New-York.

ZILLER, Jacques (1993), "Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze", *Administrations comparées*, Montchrestien, Paris.

ZILLER, Jacques (1988), "L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne", *Égalité et mérite*, Bruylant, Bruxelles.

## **Annex 2. Nispacee Recommendations for an Outline of In-Service Training Curricula for Top Public Managers**

During the First Summer School on Curriculum Development held by the *Network of Institutes and Schools of Public Administration of Central and Eastern Europe* (NISPACEE), participants discussed at length in-service training.

The work-group generated a list of approximately 25 subjects for consideration and found consensus on the following basic course areas:

### **1. Law**

- How to use databases
- Familiarity with sources of law
- Interpretation/techniques for analysing texts
- Legal framework
- Protection of Human Rights
- Deregulation
- Machinery of justice
- Organisation and process of administrative law/constitution

### **2. Budgeting and Finance**

- What a good budgeting process should be
- Techniques of budgeting and finance
- How budgeting process is perceived/understood
- Role of institutions like treasury, Ministry of Finance, external institutions
- Costing/cost control
- Procurement (process and law)

### **3. Communication**

- Internal government communication:
  - . running meetings, writing and presentation skills
  - . managing and circulating information
  - . internal communication strategies
- External government communication:
  - . writing and presentation skills
  - . openness and its parameters with the public (including minorities)
  - . public relations
  - . media relations

#### **4. Role and responsibilities of Managers**

- For planning
- Priority setting
- For goal setting
- For balancing policy, programme and resource considerations
- For providing advice
- For making things happen

#### **5. Human resource management**

- Descriptive aspects -- law of civil service, job categories
- Policies on recruitment, promotion, qualification
- Salary-systems, conditions
- Performance appraisal
- Personnel file
- Motivating, rewarding people

#### **6. Service and operations management, office management**

- Skills to analyse and improve service delivery
- Public service improvement:
  - . operations
  - . behaviours
- One stop government service
- User friendly forms
- Office management improvement
- Ethics and corruption

#### **7. Conflict resolution, negotiation**

- Interpersonal skills
- Co-operation/competition
- Team building
- Administrative culture
- Relations between behaviours and stress
- Comparative behaviours (how others behave in other cultures and public sectors)
- Behaviours in the public sector versus new emerging private sector's behaviours.