

НАСЪРЧАВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ПРОФЕСИОНАЛИЗМА В ОБЩЕСТВЕНАТА СЛУЖБА

Доклади на SIGMA: No 21

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

НАСЪРЧАВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ПРОФЕСИОНАЛИЗМА В ОБЩЕСТВЕНАТА СЛУЖБА

Доклади на SIGMA: No 21

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

Нов български университет благодари на OECD, SIGMA и PHARE за предоставяне на авторските права за превод и издаване на настоящата публикация

© “Originally published by OECD in English and in French under the titles:
*Promoting Performance and Professionalism in the Public Service / Promouvoir
l’efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique.*

SIGMA Paper No. 21. Copyright, 1997

**Възгледите, изразени в тази публикация, не представят официалното
мнение на Европейската Комисия, страните-членки на OECD или
Централно и Източноевропейските държави, участващи в програмата.**

© 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 политиките 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

Това е доклад за практиката в управлението на човешките ресурси в държавните администрации на четири Източно-Европейски държави: Албания, Естония, Унгария и Полша. Докладът се базира на информация от 1996 година. От тогава, в поне две от страните, са настъпили значителни промени. В Полша, през Януари 1997 г., влезе в сила нов Закон за държавната служба (някои разпоредби влязоха в сила 30 дни след оповестяването на Закона); а в Албания е много трудно да се оцени днешното състояние на администрацията, поради настоящите политически катаклизми. По времето на изготвянето на настоящия доклад, през 1996 г., Албания, Естония и Унгария имаха действащи закони за държавната служба, докато в Полша, назначаването в държавната администрация се регулираше от Закона за държавния служител от 1982г.

Задачата на доклада е да определи до каква степен приложението на определен закон за наемане в администрацията би довел до значителни промени в управлението на персонала, или в предварителните условия за управлението, подбора и служебното израстване на персонала. Следователно, този доклад е за системите на управление на държавните служители, управленските процедури и практики, и за това как те подпомагат или затрудняват професионализма, и адекватното (подходящото) ръководство. В някаква степен, докладът се отнася и за законодателството и институциите, както и за необходимостта от обучение, насърчаващо подходящото поведение на държавните служители.

Изследването се основава на съвместен документ с насоки, разработен заедно с експерти от четирите държави. Тези експерти са: Одета Дибра, юрист, Албания (сега в ЮНЕСКО); проф.Георг Суутла, Талински Педагогически Университет, Естония; Ищван Борбиро, юрист, Jutasi & Partners, Унгария и Войчех Марчлевски, Co-operation and Partnership, Полша. Четиримата експерти са използвали тези основни насоки при провеждането на интервюта в администрациите на собствените си държави и при съставянето на докладите със заключения.

Докладът, изяснен с четирите правителства, е изготвен от Мари-Кристин Майнингер, Заместник Директор по научните изследванията и публикациите, Международен Институт по Административни науки, и проф. Ален Клайс, Университет на Париж1. Те координираха проекта и работата на четиримата експерти. Настоящата публикация е на разположение и на френски под заглавието: "Promouvoir l'efficacite et le professionalisme dans la fonction publique (Documents SIGMA: No 21).

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

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРОГРАМАТА НА SIGMA	3
ПРЕДГОВОР	5
РЕЗЮМЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО	7
1. ВЪВЕДЕНИЕ	10
2. ОБЩА РАМКА	15
Концепция за държавна служба	17
Размер на държавната служба и разпределение на персонала	20
3. УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНАТА СЛУЖБА	21
Автономност на Министерствата и трудностите за координиране и прилагане на национална политика при управлението на човешките ресурси	21
Набиране на персонал и избор	23
4. ОБУЧЕНИЕ	27
5. КАРИЕРА	31
Оценка на представянето и повишение	32
Преместване на служителите	34
6. ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ	35
7. ПРАВА И ОТГОВОРНОСТИ - ПРОФЕСИОНАЛНА ЕТИКА	39
Дисциплина	42
8. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С ОБЩЕСТВЕННОСТТА	44
9. ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И ПОЛИТИЦИТЕ	45
10. ВЪПРОСИ ОТ ОСОБЕНО ЗНАЧЕНИЕ	47
10.1. Принципи и създаване на законова рамка за държавната служба	47
10.2. Проектиране и приложение на кадрова политика	48
10.3. Инструменти на кадровата политика	50
10.4. Набиране на кадри	51
10.5. Кариера	52
10.6. Обучение	53
10.7. Възнаграждение	54
10.8. Професионална етика	54
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Ръководен документ (инструкция)	56

РЕЗЮМЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Професионална и ефективна публична администрация означава компетентни, мотивирани и безпристрастни държавни служители, работещи в система посветена на служенето на обществените интереси. Сравнително лесно е да се очертае профила на основаната на заслуги държавна служба, значително по-трудно е, обаче, да се дефинират начините и средствата за установяването на такава държавна служба. Въпреки, че повечето от страните в Централна и Източна Европа имат създадени институции, съществуват значителни пропуски в правните уредби на държавните служби, в координиращите структури и в управлението.

Този доклад, базиращ се на изследвания в Албания, Естония, Унгария и Полша, определя конкретни области на управление и прави препоръки на вниманието на тези, които отговарят за реформирането на държавната администрация или управляват обществена институция. Тези препоръки покриват: принципите и създаването на законова рамка за държавната служба; проектирането и приложението на кадрова политика; инструментите на кадровата политика; подбор, обучение, възнаграждение; система за развитие на кариерата и професионалната етика.

Във връзка със законовата рамка на държавната служба, всепризната е необходимостта от прости правила, които могат да бъдат приложени незабавно. Всичките четири изследвани държави са приели законова рамка за държавната служба. Обаче, тези принципи заложи в закон трябва да бъдат оценени и приети от всички засегнати партии и да бъдат преобразувани в управленски практики.

Липсата на координираща, консултативна и изпълнителна организация (орган, звено) за управление на персонала оказва неблагоприятно въздействие върху управлението на кариерата. Това може да подкопае вложените усилията за превръщането на държавната служба едновременно в по-професионална и по-ефективна. Наличието на минимална координация би помогнало за предпазване от противоречащи си наредби или политики, въведени от отделни министерства. Координацията би могла да включва изпълнение на установени на национално ниво приоритети, съответствие между ресурси и задачи, както и наблюдение върху управлението на персонала.

Независимо от ролята, определена на координиращата организация, значението на кадровите отдели във всяко министерство е решаващо. Когато такива отдели разполагат с компетенцията, стабилността и ресурсите, необходими за да упражняват своите функции, човешките ресурси са управлявани с по-голяма строгост и влиянието на политическите фактори или мрежите от лични взаимовръзки значително се намалява.

Един от инструментите за хармонизиране на управлението и съответните правила, се състои в създаването на регистър на длъжностите. Компютризираното управление е най-функционалният метод, защото дава възможността за обмяна (споделяне) на регистъра.

Предоставянето на информация за правилата, контролиращи и управляващи длъжностите и ръководството на кариерата, може да се разглежда като

изключително позитивна мярка, която позволява привличането на по-голям брой кандидати. Един от аспектите на тази информация е публикуването на обяви за свободните работни места, което значително подпомага подобряването на дейностите по назначаване на нови служители.

Професионализмът и ефективността на администрацията зависят не само от качеството на процедурите по назначаването, но също и от организацията на развитието на кариерата. Създаването на обща рамка, приложима за различните администрации и задаваща йерархия на функциите и развитие на кариерата, има изясняващ и хармонизиращ ефект. развитието на кариерата, основано на принципа на възнаграждение за заслуги, образува централния елемент при професионализирането на държавната служба и мотивирането на нейните служители. За да могат да се възнаграждават заслугите, на първо място е необходимо да се създаде система за оценяване, даваща възможността за вземане на решения свързани с развитието на кариерата, основани на честна и ясна оценка на квалификацията и представянето, като по този начин се осигури повишение на тези служители, чиято компетентност може да бъде обективно разпозната (призната).

В сферата на обучението, направеният прогрес може да бъде доразвит чрез въвеждането на обща политика, съобразена едновременно с текущите изисквания и дългосрочните нужди. За осигуряването на обучение, според реалните нужди на администрациите, вероятно е необходим ясен основен механизъм (консултации, проучвания или др.), който да осигури диалога между тези, които предлагат и тези, които се нуждаят от обучение.

По въпросите на професионалната етика е необходимо възприемането на предпазлив и прагматичен подход при извличането на поуки от изучения опит на четирите страни. Твърде усложнените разпоредби са доказано неефективни. Най-важна е системата от санкции, особено когато има твърда решимост да се прилагат тези санкции.

Повечето административни системи имат една основна обща характеристика: проблемът за съгласуването на юридическите текстове с практиката и нуждата от намаляване на “пропастта” между тях, за да е сигурно, че администрацията (или най-общо казано - върховенството на закона) функционира правилно.

Реформите ще имат по-голям шанс за успех, ако сполучливо се обединят усилията и ако има:

- ясна и непрекъсната политическа решимост, изразена на най-високо ниво, която да потвърди, че началният проект няма да пропусне подходящия момент;
- широко въвличане на държавните служители от всички йерархични нива, за да се намали риска от неразбиране или съпротива към промяната;
- подкрепа от страна на обществото, защото реформите ще се приемат с по-голямо желание, ако обществото чувства, че в по-дълъг или по-кратък срок, то ще има полза от тях;
- съдействие от международната общност и от многостранните и двустранни партниращи организации, чиято способност да осигурят интелектуална и материална подкрепа за реформите би била по-голяма, ако целите и значението им са ясно дефинирани.

Този доклад на СИГМА е на разположение на английски и френски езици в
WEB - страницата <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Сред административните реформи извършващи се в страните в Централна и Източна Европа от началото на прехода, приемането на законова рамка за държавната служба, по примера на Западно-Европейските страни, се разглежда от мнозинството като предварително условие за създаването на професионална държавна служба, основана на заслуги и способна да служи на интересите на обществото компетентно и ефективно.

Въпреки, че поставянето на такава задача може би изглежда просто, нито една от думите, съставляващи това изявление не е безспорна. Зад принципните становища остават многобройни неясноти.

Исторически, развитието на една несменяема администрация, съставена от служители, назначени според тяхната квалификация и в съответствие с общи правила, вместо чрез политически назначения, или по наследствено право, е сравнително съвременен феномен в Европа. Несменяемата администрация удовлетворява изискването за професионална квалификация и неутралност.

Концепцията за държавната служба, основана на придвижване в кариерата, трябва да се разбира в първото ѝ значение, като противоположност на концепцията за държавната служба, основана на заемането на определена длъжност. Системата за развитие на кариерата, доминираща в Европейския съюз, може да се опише като комбинация от няколко елемента: ранно назначаване за цял живот с намерението за преследване на кариера в публичната администрация; йерархично напредване с последователни етапи, като условията за повишение са определени с правила и наредби; съществува правило, че служителите ще заемат серия от постове по време на кариерата си. Тази система, която е обвързана с твърдението за различната природа на държавната служба, обикновено се противопоставя на системата, основана на длъжността¹, при която държавните служители се назначават по принцип за изпълнението на определена работа, без да имат право на кариера. В последната система, държавната служба е разбита на голямо количество длъжности. Системата, основана на развитие в кариерата, обикновено се разглежда като “затворена система”, защото забранява или значително намалява възможността за влизане в средата на кариерата. Втората система е по-“отворена” за назначаване на служители, които са работили част от професионалния си живот на друго място.

Независимо от всичко, двете системи не са взаимно изключващи се. Прегледът на съществуващите държавни служби в Западна Европа не разкрива никакви съществени разлики между системата “кариера” и системата “длъжност”. За нито една от двете системи не може да се смята, че дава по-добри резултати и изборът в полза на едната или другата трябва да се направи в зависимост от специфичната ситуация в съответната държава.

При системата “кариера” не винаги има абсолютна гаранция срещу безработица, а при системата “длъжност” са налице много прилики с първата (специално внимание заслужава факта, че излишеството (безработицата) в най-общи черти е предмет на повече или по-малко ограничителни условия). Обаче, основната разлика между тях е развитието на кариерата. По общо признание, е

¹ Виж Claisse, A., Meininger, M.C., *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Paris, 1994, 158 pages

възможно да се изгради кариера в система, основана на длъжности, чрез заемането на поредица от различни постове. Така или иначе, назначаването е валидно за определена длъжност и в някои страни се предлагат увеличения в заплатата на основата само на старшинство на позицията. Всяко повишение или напредък, в тези страни, е свързано с извършването на нови процедури по назначение.

Изводите от стремежа на Централно и Източно Европейските страни да създадат държавни служби на основата на растеж в кариерата, трябва да бъдат изследвани по-детайлно. На първо място, разликата, която е необходимо да се направи между създаването на държавна служба на основата на израстване в кариерата и разпоредбите на правната рамка. Гарантирането на развитие в кариерата, всъщност може да бъде предложено и от системата на колективни договори, като в същото време, съществуването на правна рамка не предопределя нито съдържанието на установените правилници (които частично могат да бъдат поети от Кодекса на труда), нито приложението на тези правила.

На следващо място, концепцията за независима държавна служба, основана на възнаграждение по заслуги, трябва да бъде доизяснена. Тя предполага наличието на армия от служители, назначавани и повишавани на базата на професионалната им квалификация и служещи на обществения интерес, както е определено от закона.

Принципът на възнаграждение според заслугите зависи от признаването, в пряк и преносен смисъл, на ценността на квалификацията и уменията.

Независимостта може да се разбира не само като неутралност по отношение на управляващите политици, но и към частните групи по интереси. Тя върви ръка за ръка с безпартийността. Политическата неутралност – в абсолютен или относителен смисъл, не предотвратява субординацията на администрацията, при изпълнението на задълженията ѝ спрямо правителствените органи, нито възможностите на политически назначените да се заобикалят с близки сътрудници, на които имат доверие. От друга страна, тя предполага разделение на политическите от административните нива и липсата на въздействие под формата на партизански съображения при управлението на кариерата. Нивото, на което ще бъде направено това разделение, очевидно може да варира много. То зависи от обстоятелствата и е различно в различните страни.

Изграждането на кариерна държавна служба, основана на правен статут, представлява главният подход, възприет в Европа за създаване на професионална и ефективна държавна служба. Независимо от това, не се твърди, че това е лесен процес, както ще се опитаме да покажем с това изследване.

СИГМА предприе това изследване от две гледни точки:

- като детайлно проучване в няколко държави, определящо условията, в които системите на държавната служба действат в практиката, иначе казано, чрез надникване зад написаните текстове да се определят прилаганите методи и практики при управление на персонала, срещаните трудности и постигнатия прогрес;

- като начин да се направят изводи, относно основните положения, които заслужават особено внимание.

Четири държави бяха избрани заради тяхното разнообразие и представителност по отношение на групата страни, представляващи Централна и Източна Европа. Всяка от тези четири страни е на различен етап от административното си развитие.

Унгария, (с 10 млн. жители) има дълга парламентарна традиция. Конституцията от 1989г. и изборите през пролетта на 1990г. отбелязаха връщането към плуралистичната демокрация. След реформирането на институциите си², страната сега дава приоритет на изграждането на пазарна икономика, основаваща се на частната собственост.

Административните реформи, и особено приемането на правна рамка за държавната служба, бяха предприети в самото начало на прехода, и задачата да наблюдават и регулират този процес бе поверена на комисии, отговарящи за модернизирането на администрацията. Унгария е облагодетелствана от дългогодишна административна традиция и винаги е била различима, дори по време на комунистическия период, като по-прагматична, което доведе до последователни подобрения в административната област. Унгария има предимствата и на доста усложнената правна и нормативна система и на задоволителното общо ниво на ръководните служители.

Полша, най-голямата и най-гъсто населената от четирите държави (около 40 млн. жители) беше дълбоко засегната от периода на Съветския протекторат, но от тогава решително разчупи предишните правила в опит да подкрепи либерална администрация. След поредица от политически събития, страната проведе първите си свободни избори през 1991г., а от 1992г. провежда конституционни реформи и масова приватизация. Дългосрочната стратегия на правителството ("Стратегия за Полша"), одобрена от Парламента през 1994 г. се отнася, между другото, и до реформата в държавната служба, която е посочена като предварително условие за икономическите и социалните реформи. Полша има на свое разположение висококвалифицирани ръководни служители, но тяхната бройка е все още недостатъчна за да посрещне нуждите.

Естония, най-малката по площ и население от четирите държави, възстанови своята независимост през 1991г. след 50 години окупация. Новата Конституция бе приета през 1992г. Естония е съюзна държава и парламентарна република с 1,5 млн. жители, забележителна с високия процент руско-говорещи (приблизително 1/3 от населението). Приетият през 1995г. Закон за гражданството обявява сравнително твърди инструкции за придобиване на Естонска националност от руско-говорещите. Икономическите и административни реформи се извършват в ускорено темпо (приватизация, реформа на правителствените структури, обществено управление, социална защита и др.). Това е държава напълно във фазата на институционална реконструкция, в която в зависимост от сектора е постигнат по-голям или по-малък напредък и това придава контрастна форма на административната система. Естония има дългосрочни традиции в образованието, културата и администрацията, които са били силно подтискани през Съветския период.

² За всяка от тези страни, виж *Профили на общественото управление - SIGMA страни (Редактирано издание 1995)*, Париж, 1995, 266 стр.

Албания (3 млн. жители) е държава, която изпитва най-големи трудности, както показаха последните събития. Преходът от система, напълно обърната към самата себе си, към конструирането на администрация, способна да се справя с пазарна икономика (въвеждане на нормативни правила, назначаване на квалифицирани ръководители, обучение на служителите в основните принципи на управлението и администрацията и т.н.) беше забавено от ограничените човешки и финансови ресурси. Албания е парламентарна република, чиито институции бяха определени от закон на основата на главните конституционни постановления от 1991г., впоследствие усъвършенствани при няколко случая. Първите свободни избори са проведени през март 1992г. Започва работа по приватизация на икономиката, а административните реформи се насочват главно към централните и местни структури, процедурите и държавната служба. Обаче, сериозните бунтове през 1997г. увеличиха съмненията в държавните власти и влошиха цялата административна и управленска система като направиха по-трудно установяването на действаща администрация.

Това изследване на четирите държави бе извършено на няколко етапа между пролетта и есента на 1996г.

Първият етап се състоеше в съставянето на подробен ръководен (рамков) документ (Приложение 1) отнасящ се и до писмените текстове и до практиките (правна рамка, брой служители, назначаване и подбор, управление на кариерата, права и задължения и т.н.).

Следващата стъпка беше да се открият кореспонденти във всяка от страните. Те бяха избрани не само според академичните им знания, но и заради практическият им опит и обективност. Беше им поставена задачата да оценят рамковия документ по отношение на отличителните черти (характеристики) на техните страни и във връзка с провеждането на изследване в няколко сектора (по 4 за държава, избрани между финанси, вътрешни работи, труд, образование, здравеопазване, търговия и индустрия), подбрани според тяхната представителност и достъпността на информацията.

Всеки от кореспондентите състави национален доклад, представен през юли 1996г. На базата на тези доклади, координаторите на проекта разработиха първия синтезиран доклад, чието съдържание и заключения бяха рецензирани по време на едnodневна работна среща между националните координатори и представителите на СИГМА. Комбинацията на тези елементи даде в резултат настоящия документ. Този доклад не взема под внимание новият Полски Закон за държавната служба от 5 юли 1996г. Дори последните събития в Албания превърнаха в нищожни и незначителни някои от наблюденията, засягащи администрацията ѝ.

Системите за управление на държавната служба, процедурите и практиките в четирите изследвани страни, показаха множество характеристики, които този доклад се опитва да определи и анализира. Използването на общо ръководство (инструкция) за изследване на всяка от страните, направи възможно сравняването на данните, което в следствие може да се използва при хоризонталния и сравнителен метод за маркиране на общите черти във всяка от системите на държавната служба, както и на техните специфични черти. На тази основа може да се направи опит за обща оценка, като се изтъкнат значимите

моменти, с оглед подобряване действието на процедурите и практиките по прагматичен и реалистичен начин.

2. ОБЩА РАМКА

Много е важно да не се забравя значителната роля, която играят традициите, културното наследство, политическата и административната история, и външните влияния във всяка от четирите изследвани държави. Тези фактори действат в съзвучие с условията управляващи процеса на преход; ситуацията и степента на развитие на частния сектор, както и взаимоотношенията между администрацията и обществото, имат дълготрайно влияние върху институциите и поведението?

Съществува взаимна връзка между степента на развитие на обществото и тази на държавната служба, което може да доведе до голямо разнообразие от ситуации.

Преходът трябва да се разглежда като еволюционен процес, с бързи промени и необходимия спокоен период, задължителен за да се усвоят реформите. Всички изучавани страни са направили значителни усилия и преходния процес има собствени вътрешни моменти. Обаче, предизвикателствата са различни за всяка страна. Докато за някои от страните става въпрос за създаване на система на държавната служба, за други по-скоро се изисква продължаване на вече започнатите реформи, за да се подобри системата.

Първият въпрос, който изниква е как да се действа с административната машина, оставена от предишния режим. Преходният период в четирите изучавани държави не е довел до пълно трансформиране на заварените структури и персонал. По общо признание, най-големите промени са били в Албания, където традиционно силната политизация на администрацията доведе до множество напускания, за разлика от Унгария, където в по-голямата си част не е имало замени на служителите назначени преди прехода. Вместо да се прибегва до ефектни чистки, са били направени усилия за преобразуване на съществуващата система чрез съкращения и реструктуриране.

В Албания подновяването на персонала в публичната администрация беше основано на промяна в трудовото законодателство; предишното позволяваше уволнение на работниците само по причина на професионална небрежност или нарушение на наредбите или законодателството. На 30 април 1992 г. Парламентът одобри допълнението към Кодекса на труда от 12 декември 1991г., позволяващо на ръководителите на службите да насочват своите служители на друга работа. Когато липсва позиция, съответстваща на квалификацията на даден служител, социалните служби поемат отговорността за него за 1 година, след което той/тя се уволнява. Голям брой служители бяха уволнени на тази база в периода 1992 до 1996г. Повечето бяха уволнени през първите няколко години, защото нямаха необходимата квалификация за работа в някоя професия или защото са били назначени по политически причини през предишната ера. Допълнението от 1991г. беше отменено на 22 февруари 1996г., малко преди края на нормативния срок.

В Естония бяха предприети съкращения на служителите. Те не бяха основани само на политически критерии, но и според възрастта, квалификацията и особено, знаенето на Естонски език.

В Полша закриването или реорганизацията на множество отдели доведе до съкращения на служители. Това беше въпрос на премахване на раздутите щатове или на използване на възможността (особено през периода 1990 – 92г.) да се уволнят служителите, опетнени от близките си връзки с предишния режим. Тези реорганизации дадоха възможност да се отърват от определени служители, без финансови последици. От една страна, ръководителите на отдели бяха помолени да определят 10% от своя персонал като излишен, според изискванията. Поради автоматичният характер на тази операция, тя засегна в еднаква степен и отделите с раздути щатове и нарастващите отдели, като тези отговорни по въпросите на Европейската интеграция. В много случаи, уволнените служители впоследствие бяха възстановени според трудовото правораздаване. В Министерството на националното образование, например, което уволни 60% от персонала си, почти всички уволнени тогава ръководители на отдели, сега са възстановени на постове си.

Като цяло, четирите изследвани страни остават белязани от наследството на комунистическата ера, когато частният сектор беше слаб или не съществуваше, всички възнаграждения се изплащаха от обществените фондове и бяха подчинени на еднообразно трудово правораздаване. През началните години на прехода трябваше да се направят много реформи за много кратко време. Беше възприет емпиричният подход в усилието да се изгради професионална държавна служба, основана на специално законодателство. Обаче, остава съмнението доколко тези усилия се основават на ясното разбиране за преследваните цели и начините за тяхното постигане. Във всяка страна, принципно беше приета нуждата от специално законодателство за да се гарантира независимостта, стабилността и ефикасността на корпуса от професионални държавни служители. Но ежедневната практика понякога се различава от духа на това законодателство. Все още остават следи от по-ранни административни практики и на отделни администрации или дори отдели, понякога се дава свобода да управляват своя персонал в съответствие с местните условия и текущите властови взаимоотношения.

В четирите изследвани държави има закон или пакет от закони, които могат да бъдат сравнени с правна рамка за държавната служба: в Унгария – Закон № XXIII от 1992 г.; в Естония – Законът от 25 януари 1995г.; в Албания – Законът от 21 март 1996г. Последните два текста са твърде скорошни за да се направи преценка за тяхната ефикасност. В Полша действащото законодателство, към момента на писането на този доклад, е Законът от 1982г., който постави основите на държавна служба (йерархическа система от степени, скала на заплатите, напредване по старшинство или заслуги). Наскоро беше приет нов закон (от 5 юли 1996г.), който ще се прилага на последователни етапи, но не беше възможно да се отчете неговото приложение при писането на този доклад. В общи линии, наличието на закон за държавната служба, оставя място за известно разнообразие в правния статут на засегнатите, особено в случая с Унгария.

Приемането на закон за държавната служба е резултат от необходимостта да се изяснят специфичните роли на централното управление, зависимите обществени органи и агенции, регионалните управи и предприятията от обществения сектор. Заинтересованите служители изискваха изясняване на техните работни условия, права и задължения (сравни Естония и Албания). Така или иначе, приложението на законодателство даващо статут на държавен

служител е само начало и, както при всяка основна реформа, особено в контекста на преход, то увеличава трудностите при прилагането му и при опитите да бъде пригодно. В Унгария, например, едно допълнение въведе гъвкавост по отношение на надниците на органи с независимо финансиране. На дневен ред е пълната преработка на Закона от 1992г., насочена към увеличаване на движението вътре в държавната служба. В Естония концепцията на закона от 25 януари 1995г. беше призната за твърде теоретична и той беше допълнен през декември на същата година, за да се разрешат практически трудности, и в частност, бюджетните проблеми повдигнати от неясната и разтеглива природа на дефинициите му и на обхвата от приложения. Прилагането на Закона изисква множество текстове в подзаконови актове. Като цяло, страните от Централна и Източна Европа имат двойна грижа: да продължат с формулирането на нова правна рамка, основана на принципите за равенство и заслуги, и ефективно да прилагат съществуващото законодателство за да заздравят правовия ред и ефикасността на обществените служби.

Концепция за държавна служба

В някои страни, държавните служители представляват болшинството от служителите, наети от обществените власти; в други, те наброяват малка част от общия състав на администрациите (10% в Полша). Тези разлики отразяват основни отклонения свързани с концепцията за държавната служба, които очевидно са свойствени на различаващите се и исторически традиции, както и на различните политически, икономически и социални условия, в които се извършват реформите. Поради това, всяка от четирите страни определя термина “държавен служител” по различен начин, а в някои от тези страни, дори законовите текстове са неясни по отношение на обхвата му. Поради това е важно да определим обхвата на приложение на законовата рамка, действаща за държавната служба, като трябва да помним, че все още има голям брой служители, които, макар че излизат извън обхвата на това определение, имат също толкова голямо влияние върху ефикасността на администрацията поради качествата и професионализма си.

В Унгария първоначално има пет категории обществени служители: държавни служители; наети от обществените служби; работници и една четвърта, напълно различна категория, чийто статут се определя в специалните текстове:

- според разпоредбите на Закон № XXIII от 1992г., държавните служители се определят като служители извършващи управленски и законодателни функции, функциите по вземане на решения и изпълнението им, или са им поверени особено важни задачи в ръководните органи на публичната администрация (изброени в приложение към закона). Тази категория представлява 12% от целия обществен персонал;
- служители, отговарящи за предлагането на услуги (учители, здравни работници или работещи в други сфери на услугите, управлявани главно от местните власти);
- “сини яки” – работници, обект на Кодекса на труда;

- служители, носещи униформа и отговарящи за осигуряването на подчинение на закона, полицията, митническите служители, пожарникарите и членовете на въоръжените сили. Всяка от тези сили се управлява от специално законодателство, което е съобразено със специфичните им задачи и условия на служба;
- последната категория “специалисти” е съставена от съдиите и други правни професии.

Основните правила, ръководещи тези различни категории служители са идентични, въпреки че условията, свързани с набирането, развитието на кариерата, възнагражденията и съответните им права и задължения може да се различават.

В Естония, обхватът на приложение на закона за държавната служба трябваше да бъде стеснен (от 1993 до 1995), защото бюджетът не можеше да осигури разходите, съответстващи на изплащането на привилегии свързани с новия статут на държавния служител.

Според разпоредбите на закона за държавната служба, приет на 25 януари 1995г. в Естония, държавната служба е определена като назначение от държавата или от административна агенция, т.е. отдел, финансиран от обществения (централен или местен) бюджет и упражняващ “обществена власт”. Законът различава три вида обществени служители: ръководни служители назначени в държавен орган или местна власт; поддържащ персонал, назначен с договор; и временен персонал, които са избрани или назначени със срочни договори. Категорията на ръководните служители ясно се различава от другите и съответната дефиниция в законодателството им приписва управленски и планиращи функции.

От съществено значение е, че в Естония основната концепция за държавната служба се разви след проекта на закона за държавната служба от 1993г. Първоначално текстът не съдържаеше ясна и работеща дефиниция. Дефиницията за това, кое съставлява държавната служба беше доста обширна и приложението ѝ към всички служители, за които се считаше, че трябва да бъдат обхванати от закона, би ги включило към скалата от заплати и би им дало правото на множество финансови придобивки, включително премии, за които не бяха предвидени средства в бюджета. Протестите от страна на Министерство на финансите и Държавната канцелария, доведоха до намаляване на обхвата на приложение на закона. Допълненията, въведени в сила на 20 декември 1995г., установиха списък от административни органи, упълномощени да наемат държавни служители. Последницата от тази дефиниция на държавните служители с препратка към списъка от органи, упълномощени да ги наемат, е че идентични функции могат да бъдат изпълнявани или в рамките на държавната служба или извън нея, както в този случай. В резултат, цели сектори от здравеопазването и социалното осигуряване бяха изключени и служители, изпълняващи сравними функции, се оказаха с различен статут в зависимост от това, дали принадлежат към някоя от обществените власти, определени в законодателството. По практически съображения беше приета още по-ограничаваща дефиниция. По този начин, обхватът на приложение на закона беше ограничен до отделни власти и беше създаден контингент чрез назначение от една обществена власт, определена от законодателите.

В същото време, трябва да се отбележи, че Естонския закон за държавната служба се прилага за служители назначени от правителството или от министър, от държавният секретар, от главните секретари на министерствата, от заместник главните секретари, от генералните директори на агенции и инспекторати и от управителите на окръзи. Само изпълняващите изборни длъжности са изключени от обхвата на приложението му.

По-нататък, трябва да подчертаем, че въпреки разделянето на държавната служба на две части - централна държавна служба и местна държавна служба, някои раздели от закона не са задължителни за местната държавна служба и могат да се смятат за препоръчителни (в частност, осигуряването на надбавки, финансови привилегии и официалната скала на заплатите).

И накрая, определени категории държавни служители са подчинени на специално законодателство (полиция, гранични войски и затворническата администрация).

В Полша, основният критерий за държавна служба е назначаването от държавен орган и разпределението в централната администрация, децентрализирана агенция и дори в регионалната администрация. Този критерий изключва от обхвата на държавната служба всички служители по договор или персонала, нает от местните власти. Назначените държавни служители съставляват приблизително 10% от персонала в министерствата. Служителите по договор са предмет на Кодекса на труда.

В Албания, Законът от 5 април 1996г. се прилага към политически назначените държавни служители и към всички обществени служители от централната и местни администрации. Както и в Унгария, отделни категории, като съдиите, членовете на въоръжените сили и наетите от обществените предприятия се обхващат от отделно законодателство. Наетите в образованието и здравеопазването нямат статута на държавни служители, но са предмет на Кодекса на труда.

Така, в тези четири страни е приета повече или по-малко ограничителна концепция за държавната служба. Държавната служба може да се смята за твърдата сърцевина на обществената служба и не включва категории, считани за “периферия” на централната администрация. Точната природа на тези периферни категории варира от една държава към друга: техническия или оперативен персонал в Естония, наетите с договор и персонала на местните власти в Полша, неутвърдените обществени служители в Унгария и служителите от здравеопазването и социалното осигуряване в Албания и Естония.

Общата структура на обществената служба може да бъде представена под формата на концентрични кръгове. Всички категории споделят определени принципи, базиращи се на правото, но притежават и свои собствени характеристики, зависещи от функциите и статута им. С преминаването от центъра към периферията, юридическата ситуация нарастващо се подчинява на трудовото право. Въпреки това, границите между тези различни категории остават неясни и често се определят от обстоятелствата или от бюджетни ограничения, които не правят по-ясни задачите поставени на различните видове

служители или, в по-общ план - регулиращата и планираща роля отредена на централната администрация.

Един от най-чувствителните аспекти, към който ще се върнем отново в този доклад, е в разликата между политически и административни функции. Преди всичко, докато някои функции са ясно определени като политически по природа, обхвата на тези, които се политизират на практика, очевидно е по-широк, какъвто е случаят и в много западни държави. В Албания и Естония се изисква новият статут да се прилага за служители назначени от правителството (в случая с Албания, спешната задача беше да се осигури по-голяма прозрачност по отношение на техните възнаграждения). В нито една от изучаваните държави, назначаването и развитието на кариерата на различните нива не са напълно освободени от политическо влияние.

Размер на държавната служба и разпределение на персонала

При наличието на такива разлики и неопределеност в дефиницията за обхвата на държавната служба, всяко сравнение в бройките е произволно и всяка представена статистика трябва да се разглежда с изключително внимание. Независимо от това, такива статистики представляват изключително полезен инструмент за вземащите решения и за ръководителите. Следователно, трябва всестранно да се окуражава създаването на статистически инструмент, който да позволи на ръководителите на служби да придобият по-нагледна представа за персонала, неговото разпределение и развитие.

3. УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНАТА СЛУЖБА

Автономност на министерствата и трудностите за координиране и прилагане на национална политика при управлението на човешките ресурси

Напълно очевидна е слабостта или пълната липса на координиращи структури във всички изследвани държави. Колапсът на бившата еднопартийна система остави огромна празнина в планирането и контрола на обществените работи, която още не е запълнена. Трудното постигане на консенсус в политическата класа влошава недостатъците в координацията и управлението. Унгария и Полша създадоха координиращи звена на върха на правителствената йерархия за да осигурят единно ръководство и координация в областта на администрацията и реформите. На тези органи бяха възложени амбициозни задачи, но те не притежаваха нито като количество, нито като качество необходимите човешки ресурси, за да ги изпълнят. В резултат, бяха принудени да се съсредоточат само върху много малко задачи. В Естония, отделът за развитие на държавните агенции към Министерство на финансите отговаря за “анализиране на дейностите, развитието и ефективността на обществените органи” и за “съдействие чрез осигуряване на подходящи бюджетни ресурси за продължаването на административната реформа”. Понастоящем, този отдел се занимава само с финансовите аспекти на обучението на персонала. Тази ситуация поощрява фрагментацията и разнообразието в управленските модели в различните министерства, а в някои случаи, дори и в различните отдели на министерствата.

В резултат, и в четирите изследвани страни, министерствата и административните органи са получили значителна автономия в областта на управлението на човешките ресурси. Степента, в която се прилагат наредбите, варира във времето и от едно министерство до друго; тя варира и в зависимост от това доколко ръководителите ги смятат за правилно обосновани и задължителни. Ръководителите имат на практика значителна свобода при прилагането на разпоредбите (а понякога и в създаването им) и изглежда, че системата не винаги предоставя противотежест за възможния политически натиск или фаворизиране.

В Полша, Законът от 16 септември 1982г. предоставя на Министерски съвет широки правомощия за набиране на персонал, повишаване и възнаграждаване. Съветът определя кои длъжности да бъдат попълнени от държавни служители и установява процедурите и разпоредбите управляващи развитието на кариерата, оценяването на изпълнението и заплатите. Обаче, на практика министерствата са с развързани ръце и понякога се оказва трудно да се компенсират тясно-партийните съображения.

В Албания един централен орган отговаря за координиране по въпросите на персонала - Отделът по публична администрация към кабинета на Министър-председателя. До въвеждането на Закона от 1996г., всяко министерство, дори всяка служба, свободно формулираше свои собствени разпоредби управляващи набирането на персонал, развитието на кариерата, дисциплината и т.н.

В Унгария, в правната рамка определена от закона, ръководителите на отдели в министерствата също притежават висока степен на автономност. Разпределението на задачите в министерствата зависи от определени обстоятелства. Например, няколко наредби на Министерството на вътрешните работи определят ръководителя на личен състав (началник отдел по въпросите на управление на персонала и труда) като отговорен за кадровата политика от компетентията на министерството (той подготвя решенията, свързани с въпросите на дисциплината или набирането на персонал). На началник-отделите е дадена власт над управленския и поддържащ състав и над наетите от подчинените им агенции. В Министерство на правосъдието, началник-отделите разполагат със съществена самостоятелност. Същият тип различия съществува в Полша, където в зависимост от министерството, решенията се вземат от самия министър или от неговите директори. Ситуацията е различна в Министерството на социалните дела, където най-важните решения се вземат от Държавния секретар, но директорите на всеки отдел имат също значителна власт за препоръки.

В Естония, независимо от формалното съществуване на механизъм за координиране и управление на кадровата политика, няма централен орган, притежаващ реална власт в тази област. Министрите са свободни да управляват подчинения им персонал, според собствените си виждания.

Естонският случай е наистина шокиращ пример за трудностите при инсталирането на постоянни координиращи механизми. През август 1995г. беше създадена Комисия по развитието на публичната администрация. Тя се председателства от Държавния секретар (Ръководителя на Държавната канцелария). В Държавната канцелария беше създаден специализиран отдел, който да осигурява постоянно сътрудничество и координация между министерствата и обществените органи и да разрешава проблемите, засягащи приложението на разпоредбите за държавната служба. Така или иначе, този отдел беше разформиран няколко месеца по-късно, защото не можа да намери квалифициран персонал и особено поради отказа на министрите да отстъпят властта си над приложението на административните реформи.

В Полша, Законът от септември 1982г. възлага координиращи функции на Канцеларията на Министерски съвет. През март 1994г. тази канцелария започва да настоява за въвеждането на звена за управление на персонала във всяко министерство, управлявани от еднородни разпоредби. Резултатите не съответстваха на големите амбиции. В общи черти, препоръките на този орган в сферата на управление на персонала не винаги се изпълняваха от министерствата, а ролята на Премиер-министъра е много зле дефинирана. С това не искаме да кажем, че ръководителят на Правителството не упражнява никакво влияние върху кадровата политика, дори само поради факта, че той определя първоначално количеството от оперативни фондове, които могат да се разпределят на всяко министерство и чийто окончателен размер се установява от Закона за финансите. Но това влияние се проявява повече като запазване на общия бюджетен баланс, отколкото като начин на приложение на обществената политика.

Унгария постигна по-голям успех в тази област, вероятно защото амбициите ѝ бяха по-скромни и беше избрана по-солидна институционална подкрепа. Като взеха за модел германското решение, на Министерство на вътрешните работи

бяха дадени широки пълномощия: то участва във формулирането и определянето на законодателната и разпоредителната рамка, прави предложения свързани със заплатите, обучението и т.н. (въпреки, че Кабинетът на Министър-председателя е отговорен за управлението на висшите служители в целия обществен сектор). За изпълнението на тези задачи, Министерство на вътрешните работи разчита на кадрови регистър: тази база от данни за държавната служба съдържа съществени елементи (възраст, пол, квалификации, категории, владее на чужди езици и др.), необходими за приложението на кадрова политика. Както и в Полша, обаче, това министерство трябва да сътрудничи с други отдели на министерствата (Финансово, по Труда), както и с Комисията по административната реформа. Не е сигурно, че връзките между тези различни органи са без напрежение, което може да доведе до неправилно функциониране.

Набиране на персонал и избор

Реалните процедури по набиране на персонал и условията (недостиг на кандидати, разнообразие в критериите за подбор и др.), представляват един от основните проблеми в четирите изследвани страни. Обаче, не бива да се забравя постигнатия напредък от началото на прехода: прекратяване на централизираното партийно управление; въвеждане на нови методи за набиране на персонал; растящата важност придавана на системната квалификация. Процедурите за наблюдение и контрол варират между изкушението за изпадане във формализъм и интереса към по-“модерни” техники като интервютата и тестовете за определяне на управленските способности. Както в много от западните страни, състезателните изпити (конкурсите), избора на основата на кандидатстване или по-усложнени методи, като цяло не са обвързани с анализ на свободните длъжности и по-конкретно с длъжностната им характеристика.

Често се цитира малкият брой кандидати и произтичащата от това липса на конкуренция. Дават се много обяснения на този факт: трудности в комуникацията и условията на живот в отделни изолирани области на Албания; и обратното - конкуренцията на частния сектор в столицата - Естония; ограничени перспективи за кариера (Унгария); ниски заплати, които не съответстват на нивото на отговорност. Обвиняват се и трудностите свързани с някои постове: в сектора за контрол над производството в Албания, високата степен на отговорност и проблемите свързани с корупцията, които е трудно да се избегнат, се цитират като причини за трудностите при набиране на персонал. Като цяло, за определени специалисти като компютърните, правистите и икономистите, в частния сектор се предлагат по-добри условия. Това довежда до набирането на кандидати, които нямат необходимия опит или ниво на обучение и принуждава работодателите да търсят спешни решения, като наемането на студенти на хонорар или почасова работа (Естония).

В частния сектор, не само заплатите са по-високи, но и отговорностите и престижа на длъжностите (но не винаги, както показва случаят с Албания). От друга страна, социалните придобивки често са по-малко в частния сектор.

По-нататък, подбора повече или по-малко зависи от позицията или сектора. В Унгария тези разлики засягат размера на заплатите или премиите (виж по-долу). В Естония, на новоназначените понякога се предлагат високи заплати за да се

привлекат току-що завършилите, владеещи чужди езици. Някои заплати отразяват привлекателността на позициите, даващи властта за вземане на решения. И други фактори имат значение, като усещането, че “върша нещо важно” (за прехода и за страната), или възможността за получаването на стипендия за обучение (виж по-долу), в който случай държавната служба се възприема като просто като продължение на образователната система.

В повечето държави, подбора е предоставен по усмотрение на министерствата. Съгласуването с обективните критерии като възраст, квалификация и т.н., както е постановено в законовите текстове, понякога може да се окаже трудно приложимо на практика. Дори, когато в разпоредбите има условие за конкурсни изпити, липсата или малкият брой кандидати може да превърнат процедурата в неработеща, като в Естония. Често изпитната процедура се състои от кратко интервю, целящо да установи дали кандидата притежава изискваните квалификации. Обикновено, кандидатът се препоръчва от съответния ръководител на отдел, след което официално се назначава с министерско решение. При тези условия, личните и професионални мрежи съставляват основния източник за подбор.

Заслужава да се отбележи липсата на консенсус за оптималният метод на подбор и убедеността на ръководителите на отделите, че трябва да запазят контрола си над избора на своите колеги. Аргументите, издигнати в подкрепа на това становище не са без основание. Когато броят на кандидатите е такъв, че са необходими значителни усилия за убеждаване на подходящите кандидати да влязат в администрацията, личните мрежи от познанства могат да се окажат полезни. Ръководителите също настояват, че им е необходима подкрепата на екипите, в които да имат доверие, и че това е важно за да се гарантира сцеплението в такива екипи. Независимо от това, някои от условията за обективни процедури за подбор не винаги могат да бъдат гарантирани: публикуване на свободните места, процедури осигуряващи спазването на правилата отнасящи се до правилната квалификация, или други критерии. Това може да изложи на опасност неутралността или правилността на взетите решения за назначаване. Определен брой инициативи, предприети за превръщане на подборните процедури в по-обективни, заслужават да бъдат отбелязани, за да се окуражат бъдещи усилия.

В Албания, подбора е сред правомощията по усмотрение на министрите и избора се прави на основата на подадени молби, включително и интервю за “важните” постове. Подбора не е станал наистина конкурентен и изглежда, че личните препоръки все още играят определяща роля.

В Естония, принципът за открита конкуренция (задължителен за най-високите длъжности, по избор за останалите) залегнал в Закона за държавната служба, се оказва неприложим. Освен недостатъчното кандидатури, предвидените процедури са твърде сложни и бавни. Според Закона, всички решения за назначаване трябва да удовлетворяват множество условия: научни степени, професионална квалификация, лични възможности (комуникативни умения, автономност, способност за преодоляване на стрес и др.). Тези критерии бяха установени за различните нива с различна степен на отговорност, със специфични изисквания за всяка позиция, определени от Комитет за конкурси и оценка. Изисква се публикуването на обяви за свободните работни места с подробно описание на квалификационните изисквания към кандидатите. Указът

от 1996г. предвижда подробна подборна процедура, със специално отнасяне до властта на Комитета. На практика, тази процедура рядко се спазва. Преобладаващото мнение е, че тази система е прекалено усложнена и отнема твърде много време, за да бъде приложена на практика. Твърде често кандидатите не са запознати с критериите за подбор и нямат представа как да подготвят молбите си. Поради недостатъчния брой кандидати, подборът се извършва по доста неформален начин като се използва моментният подход (чрез мобилизирането на личните познанства). Независимо от сложната процедура и нереалистичната същност на някои от юридическите изисквания, няколко министерства се опитаха да организират открит конкурс за попълване на най-високите си постове чрез въвеждането на критерии за установяване на управленски способности. Най-общо казано, обаче, отговорните служители са критични към строгите критерии наложени от Комитета по конкурсите и оценката и предпочитат сами да изберат най-подходящият човек, който би се вписал в техния екип.

Има още един урок, който може да бъде извлечен от Естонския опит. Съобразно с Указ №124 от 2 май 1996г., всяка длъжност трябва да бъде дефинирана с подробно описание на “основните задължения и отговорности, управленски права и правомощия и критериите за успешно изпълнение на задачите” и т.н. Както се посочва в доклада на Естония, длъжностните характеристики са насочени не толкова към изпълнението на задачите, колкото към защитата на установените служители спрямо техните началници. Например, как да бъдат убедени началниците в необходимостта от допълнителни служители или екипировка, или как да се покаже, че дадените им проекти е невъзможно да бъдат изпълнени и др.

В Унгария законът не налага нито обявяването на свободните работни места, нито използването на конкурси и процесът на подбор обикновено се извършва чрез интервюта, които понякога са придружени от психологически тестове. Тази липса на формализъм оставя широки граници за личните впечатления на ръководителя на отдела, без чието съгласие кандидатът не може да бъде назначен. Когато длъжностите, които трябва да се попълнят, привличат голям брой кандидати (напр. Отдел Патенти), се организира честен професионален изпит. Критериите за подбор се състоят от смесица от професионални квалификации и лични качества.

В Полша законът и разпоредбите дефинират условията за подбор. Свободните места рядко се обявяват, но за много специфични позиции се издават съобщения. Някои коментатори смятат, че тези обяви са просто излишно харчене на пари. На теория, процедурата по избора е отговорност на личен състав и подбора понякога се състои в избора между резервните кандидати, чиито молби се пазят в базата данни. На теория, този отдел носи отговорността и потвърждава спазването на обективните изисквания за подбор за определена работа (възраст, научни степени, способности и др.). На практика, обаче, отдел личен състав е принуден да ограничи участието си до чисто формалните аспекти на процедурата, т.е. до потвърждението, че са предадени изискваните според разпоредбите документи и приложения. Впоследствие, съответствието с механизмите на разпоредбите (ниво на научната степен, приложение на скалата на заплати) може да доведе до конфликти с ръководителя на засегнатия отдел. Промените направени в повечето отдели по персонала през 1989г., обаче, окуражиха последните да възприемат по-примирителна нагласа спрямо

възможен политически натиск. Всъщност, ситуацията варира широко от един сектор към друг. Министерство на образованието (което е относително деполитизирано) се опитва да формулира своя собствена кадрова политика и планира да намали средната възраст на служителите си (и пропорцията на жените) до 2000 година. В Министерство на културата политиците имат влияние особено сред ниските и средни нива, докато, от друга страна професионалната квалификация е най-важна на висшите нива.

Освен това, в Полша през 1993 г. беше направен опит да се въведе интересна реформа насочена към създаването на система на длъжностни характеристики. Звено по персонала и обучението към Канцеларията на Министерски съвет се опита да въведе длъжностни характеристики в рамката на установяване на единни принципи за набиране и избор. Това звено отговаряше за формулирането на метод за анализиране и описване на необходимите служби и профили, както и на метод за селекция, позволяващ разпознаването на необходимите умения в кандидатите. Проектът се изпълняваше с помощта на частен консултант и беше организирано специализирано обучение. Канцеларията на Министерски съвет и Министерство на търговията и индустрията дори бяха снабдени със софтуер по тяхна заявка (Thomas Personal Profiling System). Обаче, тази система никога не беше използвана наистина. Нито един от принципите на селекция, разработени по време на обучителния семинар, не беше приложен. Трябва да се отбележи, че подбора от време на време се предхождаше от интервю. В другите министерства не беше възприет системен подход към длъжностните характеристики. Така или иначе, в Полша е широко разпространено мнението, че липсата на описания на видовете длъжности означава, че въвеждането на политика за управление на човешките ресурси в администрацията, няма да послужи за никаква полезна цел.

Във всичките четири държави назначаването се прави след пробен период, който варира по продължителност (понякога този период е предписан в закона). В Естония за специфични задачи се предвижда назначаване за фиксиран срок: създаване на проектозаконови, формулиране на програми и проекти изискващи специализирана експертиза. В Унгария, назначенията за фиксиран период се използват вместо пробен период: отговорните служители се назначават като за изпълнението на определена задача и в края на посочения период се взема окончателно решение за назначаване в зависимост от представянето им в предходния период.

4. ОБУЧЕНИЕ³

Проблемите, които срещат обучителните (тренинг) - системи в четирите изучавани страни, не се различават по същество от тези, наблюдавани в някои западни държави: липса на ясно дефинирана система за обучение на национално ниво, отсъствие на формулирани цели, липса на координация между министерствата, неравномерно разпределение на ресурсите и достъпа до обучение, недостатъчна оценка на нуждите във връзка с наличните ресурси, отсъствие на всякаква преценка за съдържанието и въздействието на обучителните семинари, трудности при мотивирането на служителите и др.

Независимо от това, в някои държави съществува традиция в тази сфера, понякога наследена от комунистическата ера или от по-рано, и обучението се оценява високо. В частност, Унгария е имала продължителен практически опит в тренинга, включително и в областта на администрацията. Държавните служители отдавна познават управленския подход и през 1977 бе създаден Колежът по Публична администрация. В Естония, обаче, несъответствията на плановете за тренинг се смятат за една от основните слабости на системата. От една страна, намаления размер на административните структури и ограничения брой заинтересовани служители, а от друга - силното преобръщане на персонала, са препятствия при прилагането на преработени професионални тренинг курсове.

Като цяло, обаче изглежда, че бившите тренинг институции, наследени от комунизма, не са недостатъчно екипирани за да се справят с настоящите изисквания. Тренингът би трябвало да е първият облагодетелстван от разработването на механизми за формулиране и приложение на съгласувана политика за управление на човешките ресурси.

Обучението (тренинга) преди назначаването се предлага по различни начини. Университетите отговарят за главното образование в областта на правото, икономиката и понякога дори публичната администрация. В Естония има шест държавни и няколко частни университета и наскоро беше въведена образователна степен по публична администрация. В Унгария, Висшето училище по публична администрация (основано от Министерство на вътрешните работи), няколко университета (Будапещенския университет по икономика, правните факултети в Сегед, Митолк и Печ) и увеличаващ се брой частни школи предлагат тренинг по обществено или частно управление. Тези институции действат независимо една от друга и са създали голям брой връзки с международни програми (двустранни или многостранни). В някаква степен тези институции се конкурират помежду си за доминираща позиция на пазара на обучението. В Полша единствената институция, която подготвя за влизане в администрацията е Националното училище по публична администрация (KSAP), създадено през 1990 г. То следва Френския модел на ENA⁴ и предлага двугодишен следдипломен курс, разработен за да подготви държавни служители способни да заемат управленски длъжности и такива свързани с планирането във висшата администрация. Първоначалната амбиция беше да се осигури неутрално и висококачествено обучение насочено към създаването на държавна

³ За по-подробна информация във връзка със системите на обучение, виж *SIGMA Papers No16 - Системи за обучение на обществените служители в страните на OECD*, август 1997

⁴ Ecole nationale d'administration, Национално училище по администрация.

служба, основана на оценка на заслугите. Предполагаше се, че приемният подбор в училището и солидното обучение по право и управление ще подготвят ново поколение държавни служители, на които са втъпени принципите на независимост, ефикасност и уважение към правовия ред. Въпреки, че възпитаниците на Националното училище по публична администрация се оценяват за добрите си теоретичните знания, според кадровите директори, тяхното обучение е твърде далече от проблемите в тази сфера и липсата на административни умения ги правят неподходящи да заемат важни длъжности в административната йерархия. През 1993г. с Указ на Премиер-министъра се създава Съвет по обучението на работното място, поставен под отговорността на директора на Националното училище, за да се коригира тази ситуация. Проблемът, който не е ограничен само в Полша, е в системата на обучение, чиято организация се основава изключително върху предлагането и недостатъчно върху търсенето.

Обучението на работното място е много важен въпрос за страните от Централна и Източна Европа. Амбицията да се създаде нова държавна служба изисква влагането на сериозни усилия, за да се променят практиките, способностите и административната култура на служителите от кариерата, които работят в средата на строго ограничена и йерархична командна структура⁵. Обхватът на тези изисквания е широк и включва такива от ръководни техники до научаване на нови ценности, както и определени аспекти от управлението и различни клонове на правото. Друга причина за обучението е обединяваща се Европа. Три от четирите изучавани страни са заявили ясно своята амбиция да се присъединят към Европейския съюз и, следователно, да модифицират структурите, правото и политиката си. За приоритети се смятат отвореността към външния свят, към европейските езици и познаването на правото на съюза.

Предвид тези амбициозни задачи, обучението на работното място се оказва недостатъчно развито, независимо от значителните подобрения. Това повдига няколко проблема, като: връзката между обучението и развитието на кариерата и за възможността администрацията да извлече полза от инвестициите в обучение (с други думи, да предотврати случаите, в които току-що обучени администратори търсят реализация на уменията си в частния сектор).

В Естония, продължаващото обучение в сферата на администрацията към отговорностите на отдел "Кадри" към Държавната канцелария. Досега, отделът фокусира вниманието си основно върху Естонския институт по публична администрация (ЕІРА) и като цяло, игнорира останалите съществуващи тренинг курсове. ЕІРА, като много от съответните й институции в другите страни, не прави сериозни усилия за да рекламира курсовете си, нито за да се изравни с нуждите на администрацията. Оказва се, че дори е доста трудно да се убедят кандидатите, защото програмите на института не са особено привлекателни и полезни.

Същите трудности характеризират и Албанският институт по Управление и публична администрация (ІМРА), който предлага курсове, които не

⁵ Виж Барбара Нъмберг, *Държавата след комунизма: Административни преходи в Централна и Източна Европа*, ЕМТРМ Регионална инициатива за публична администрация в централна и Източна Европа, ноември 1995г. Обхватът на изискванията е широк и обхваща уменията от технологичното ноу-хау до придобити нови ценности, управление и определени аспекти от правото.

съответстват в достатъчна степен на проблемите в сферата. Връзките на Института с министерствата се оценяват различно: според министрите, курсовете на Института са лошо адаптирани, защото не отговарят на нуждите на министерствата.

В Полша, Съветът за обучение по месторабота, който беше създаден през 1993г., изработи цялостен доклад в сътрудничество с OECD / SIGMA за “основните елементи при обучението на държавните служители на работното място”, което представлява ценен справочник за дефинирането на това обучение.

В Унгария е въведена три-степенна система за обучение:

- Цялостен изпит по публична администрация (според Правителствена Наредба № 51 - 1993г.) като част от програма насочена към осъвременяване на професионалните знания на служителите, назначени преди прехода. В съдържанието на изпита са включени основни предмети като институциите, общи принципи на функциониране на администрацията, административни процедури, принципи на публичните финанси, мениджмънт и защита на данните. Тази изпитна система визира желанието за засилване на единството в публичния сектор: изпитът е задължителен за всички обществени служители (с няколко изключения, посочени в Закона и Наредба № 46 от 24 април 1995г.). Тези, които не го издържат, трябва да напуснат администрацията.
- Професионален изпит по публична администрация, който трябва да се вземе от всички служители в обществените служби (с някои изключения) на определен етап от тяхната кариера. Това е по-практически насочен изпит, отколкото общия, споменат по-горе и обхваща голям брой управленски принципи, както и някои елементи, свързани с правото на Европейския съюз. Целта на този изпит е да потвърди професионалната компетентност на служителите в обществените служби и да ги подготви за изпълнението на главните задачи в административната сфера. Тези, които не издържат изпита, остават на по-долните нива (т.е. служител II, младши чиновник II, администратор II или арбитър II), което им отнема възможността за множество финансови преимущества, като наградите давани на по-старшите категории.
- Накрая, в сътрудничество с международни организации и фондации се организират семинари на високо ниво. Програмата Фар на Европейския съюз е една от най-важните от тези, които предлагат партньорство при обучението. Значителен брой обществени служители участват в тези семинари, което им позволява да разширят професионалния си хоризонт в международен план.

Унгарската система е една от най-амбициозните от въведените в Централна и Източна Европа, но въпреки това мненията, дори в самата Унгария са противоположни по отношение на качеството на предлаганото обучение и нивото на изпитите. Някои смятат, че изискваното професионално ниво остава ниско и, че изпитите са насочени повече към оценяването на формалните

знания, отколкото към професионалните умения. Отговарящите за изпитите, посочват, че след като веднъж е възприет принципа за провеждане на такива изпити, те могат постепенно да бъдат направени по-селективни. Унгария е единствената страна, предприела опит да възпита държавните си служители, така че да достигнат глобалния стандарт и поставила основата за възприемане на обучението като значимо в развитието на кариерата. Така или иначе, новата система е критикувана, че не е по-доброволна по природа. Критиците посочват и факта, че професионални обучителни програми, спонсорирани от частни предприятия, играят значителна роля на “пазара” на обучението. Тъй като тези програми, обикновено са твърде скъпи за администрацията, те за съжаление водят до диференциация между наеманите в обществената и частния сектор.

5. КАРИЕРА

Три от четирите държави ясно избраха система, основана на кариерата, което не изключва възможността за уволнение при реорганизации или, при определени обстоятелства, професионална некомпетентност. В Естония беше избрана система, основана на длъжностите, което означава, че назначението се свързва със заемането на определен пост. Така или иначе, това изглежда не е довело до значителни разлики. Нито, че едната система трябва да се предпочита пред другата, защото главният въпрос е как се прилага.

В Унгария, уволненията поради реорганизации станаха доста редки. Широко разпространена е практиката, когато има промяна на министър, да се предложи на определени държавни служители повече или по-малко еквивалентен нов пост, за да се избегнат разходите по уволнението. Уволнение се предвижда в случай на провал при общия изпит по администрация. Всъщност, това все още е възможно в случаите на премахване на административни органи или когато постовете са станали повече от необходимите. Уволнението може да бъде следствие и от професионална некомпетентност или дисциплинарно действие. Един държавен служител може да бъде уволнен и ако е получил две неблагоприятни оценки, но това се случва изключително рядко в практиката. През пролетта на 1995 г. Правителството взе решение за 15% намаление на броя на обществените служители. На практика, отделните администрации се съобразиха с изискването, като отстраниха нестабилните позиции, заети или от персонал, назначен с временни договори или от служители пред пенсиониране, без никакво обсъждане за реалната полза на запазените по този начин позиции.

По-нататък, трябва да се отбележи, че конкуренцията от частния сектор е не само източник на трудности при набирането на персонал, както бе дискутирано по-горе, но и причина за напускания. Трудно е да се оцени важността на този феномен и цифровите данни, когато съществуват, са непълни. В Унгария, обаче, въвеждането на Закона за държавната служба изигра ключова роля за стабилизирането на държавната служба.

Перспективите за кариера извън администрацията понякога се надценяват, като водят до разочарования, както е в Естония). Казано най-общо, на първо място решават да напуснат младите новоназначени кадри с най-висока квалификация. Най-атрактивните сектори са банковите и финансовите, държавните предприятия, приватизираните компании (в Естония, държавни служители, които са участвали в приватизационни процеси, често се оказват в ръководството на въпросните предприятия).

Оценка на представянето и повишение

Във всички системи на държавната служба, развитието на кариерата се основава на два фактора, които се отчитат едновременно: старшинството от една страна и оценката на професионалните умения от друга. Докато първият фактор не създава особени проблеми, при наличието му напредъкът е автоматичен, то вторият е значително по-деликатен. И все още от него зависят мотивацията и професионализма на държавните служители. Обаче, както и в много Западноевропейски държави, установяването на обективни критерии за оценка на представянето, създава много разнообразни проблеми, независимо от условията в законодателните текстове, които в някои случаи формулират точни процедури.

Трудностите съдържащи се в оценяването и класифицирането на държавните и общинските служители са повече или по-малко еднакви в повечето държавни служби, както във, така и извън Европа. Следователно, в тази област прогресът може да бъде само много относителен. Няма чудодейно лекарство и дори в най-добрите системи, повечето служители приключват с получаването на добри оценки, така че в окончателния анализ основният критерий за повишение остава старшинството.

В Полша, например, законодателството предвижда оценка на представянето на служителите на всеки две години. Новият закон предвижда създаването на стандартизирани технически досиета и оценъчни листове. Обаче, поради липсата на разпоредби, установяващи точни критерии и посочващи последващите действия, самият принцип на оценката се отблъсква. В очите на работниците, оценките са възможно оръжие, което може да се използва за оправдаване на уволненията; в очите на йерархията, оценките могат да се използват като претекст за увеличаване на заплатите. Някои дори оспорват идеята да се съобщават резултатите от оценките на засегнатите служители. На практика, т.к. все още не са дефинирани конкретни процедури за класифициране, администрациите са свободни да решат дали да провеждат оценки или не.

В допълнение, въпреки че опита и способностите на служителите се взимат под внимание, други по-субективни фактори, като лични или политически връзки с йерархическия началник, могат да оказват влияние, особено като се има предвид факта, че повишенията са под разпореждането на министъра. Министърът лично преглежда представянето и професионалната квалификация на служителя, след възможна консултация с директорите. Слабостите на системата се отразяват както върху системата за обучение (липса на оценка на потребностите), така и върху повишенията, за които липсват критерии. В някои министерства, повишенията, които са единственото основание за повишаване на заплатата, се решават поотделно за всеки случай според придаваното значение на професионалните квалификации и техния недостиг на пазара, и чрез мрежата от лични взаимоотношения. Други министерства са вложили значителни усилия да създадат правила в тази област, в частност Министерство на земеделието и Министерство на образованието. Последното е забележително с твърдото си решение да развие и прилага ефективна кадрова политика.

В Естония няма твърди критерии за повишение, освен базовото изискване за работа от минимум шест месеца на предишната длъжност. Независимо от това,

началниците са длъжни да обосноват своите предложения за повишение към съответния директор или министър. В Указ №124 от 5 февруари 1996г., който управлява напредването в кариерата, се споменават и личните качества и обективните критерии. Системата за оценка се опитва да постави в паралел формалните длъжностни характеристики, специфичните изисквания на длъжността и оценката на личните качества на служителите от прекия му началник. Следователно, включена е определена степен на субективност. Напоследък системата за повишение и напредък в Естония се ревизира.

Унгария е единствената страна, която е създала усложнена система за персонална оценка. Обществените служители се оценяват поне веднъж преди да бъдат повишени в по-висока степен. Целта на тази оценка очевидно е да преминат през обективна преценка на професионалното им представяне и личните им качества и да определи дали заслужават да бъдат предложени за по-висока позиция. Ръководителят на отдела трябва да потвърди оценката, понеже тя ще има важни последствия за професионалното бъдеще на този човек. В същото време, кандидатът трябва да бъде информиран за резултатите от рецензирането на представянето му и да подпише оценъчния лист попълнен от началника му. Кандидатът може да добави свои бележки, да се оплаче на трудовия съд или дори да се противопостави на решението, което го засяга. Обаче, както и в много Западни страни, включително Франция, един от неправилните ефекти на тази доста добре изработена система е, че йерархичните началници се стремят да избягват конфликти като правят повече или по-малко положителни оценки на персонала си. Тази ситуация не се ограничава в Централна и Източна Европа, но в тези държави нагласата на оценителите изглежда също е мотивирана от негативни спомени от миналото.

В Албания с указ на Министерски съвет от 29 януари 1996г. във връзка с досиетата на държавните служители се посочват критерии за оценяване на представянето. Той бил приложен частично, но се предвижда да се разработи оценка, свързана с възнаграждението и развитието на кариерата.

Преместване на служителите

Хоризонталната мобилност, т.е. между отделите в едно министерство и особено между министерствата или между министерствата и подчинените им агенции, е друг компонент на развитието на кариерата. Той допълва вертикалното придвижване в резултат на напредване или повишение.

В Западноевропейските държави, придвижването варира широко от една към друга страна, както и според степента на координираност на политиките за управление на персонала. Въпреки, че е трудно да се оцени хоризонталната мобилност, като общо правило, и в четирите изследвани страни изглежда, че по-често е слабо или не съществува, което може да бъде приписано, между другото, и на високата степен на автономност предоставена на всяко министерство при управлението на своя персонал.

В това отношение Унгария е изключение, въпреки че мобилността е подпомогната от уволненията, възникнали на основата на икономическата рационализация. От друга страна, вертикалното придвижване е осигурено чрез повишение в по-старша позиция. До юни 1990г. премествания бяха възможни само в рамките на една и съща административна служба. От тогава, възможността за преместване беше разширена до всички органи на обществените служби, в най-широкия смисъл на този термин: административни агенции, независими органи финансирани от бюджета, съдилища, въоръжени сили и т.н. Обаче, разпокъсаността на управлението на персонала очевидно затруднява приложението на истинска политика по наемането на персонал.

В Полша е трудно да се присъедини мобилността към система, в която служителите преди всичко се разглеждат като назначени от определено министерство, а не от държавата. Преместването създава впечатлението за дисциплинарна мярка, защото решенията за разпределението на служителите е под разпореждането на отдела за управление на човешките ресурси. Законодателството предоставя правото на служителите по договор да откажат преместване, но не и на държавните служители.

6. ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ

Всички системи на възнаграждение се опитват да съгласуват два императива: да се управлява цялостното бюджетно равновесие и да се мотивират служителите. В общата рамка установена със закон, пространството, което ръководителите ползват за маневри, е различно.

В Унгария, Законът от 1992 г. определя основните елементи на възнаграждението: основна заплата, награди (премии), тринадесети месец⁶. Правителствената Наредба №170 от 22 декември 1992г. определя в подробности различните видове награди, които могат да бъдат давани. Основната заплата се изчислява на базата на минимална стойност, определена от Парламента (в момента 23 400 форинта). Заплатата на всеки служител е фиксирана в зависимост от неговата позиция в йерархията (клас, степен, стъпка) чрез умножаването с коефициент. В тази обща рамка, министерствата имат значителна свобода да определят размера на заплатите и наградите (премиите). Законът разрешава вариации до 20% за служители попадащи в една и съща категория на заплащане, при условие, че възнагражденията се изплащат от фондовете на назначаващия орган, привилегия, от която се ползват само избрани органи (напр. Патентните отдели). Местните власти прилагат същата схема, но имат повече възможности за маневриране: основната заплата може да бъде установена на различно ниво чрез решение на местното събрание и дори коефициентите могат да се модифицират. В резултат, могат да съществуват големи разлики между различните работници и от един орган към друг. Освен това, само на определени служители се дават награди или допълнителна издръжка. Портфейлът на заплатите за всяко министерство или административен орган се отпуска от хазната според заявените в бюджета длъжности. Следователно, администрациите имат възможността да използват заплатите, отговарящи на вакантните постове, като ги преразпределят под формата на награди или други облекчения.

В Полша заплатите се регулират от Законът от 1982г. и от Указът издаден от Министерски съвет през април 1995г. свързан с държавните служители. Обаче, заплатите са сравними само според начина на тяхното изчисляване. Като част от съставянето на годишния бюджет, бюджетната дирекция към Министерство на Финансите и с одобрението на Министерски съвет, установява общата сума за заплати на публичната администрация. Трябва да се отбележи, че както в повечето Западноевропейски страни, Полша отхвърли индексацията на заплатите според нарастването на цената на прехраната, което създаде инфлационен фактор. Увеличенията на заплатите се решават чрез преговори между заинтересованите министерства (на Финансите и на Труда) и основните синдикати. Главно, Министерство на Финансите определя годишният размер на възнагражденията, които се полагат на отделните министерства. Министерството на труда сътрудничи в този разпределителен процес, но всъщност неговата роля се разпростира дори повече, несъмнено поради връщането към старите практики, когато министерството е имало пълната власт да определя заплатите на всички работещи. На практика, към Министерство на труда се обръщат министерствата, обществените органи и синдикалните организации при прилагането или дори за уточняване на скалата на заплатите.

⁶ Награда в края на годината равна на едномесечно възнаграждение.

Независимо от това, процесът на определяне на заплатите и, най-общо казано, управлението на персонала назначен на бюджетна издръжка, е много децентрализиран. Всяко министерство има достатъчно свобода да определи размера на възнаграждението, което ще се прилага спрямо неговия персонал, с изключение на данъчните органи, митническите служители и самите министерства, където са създадени специални правила. Тази свобода се проявява във възможността да се теглят от “Фонд заплати” заплатите, отговарящи на вакантните длъжности за да се увеличат възнагражденията на редовните служители. Това води до поддължане на висок относителен дял на вакантните длъжности.

В Естония министерствата също пазят в резерв длъжности за да увеличават заплатите, или да посрещат непредвидени нужди. Подобно е създаването на нови структури, което често се мотивира от създаването на нови управленски длъжности.

Независимо от това, може да се зададе въпроса дали тези длъжности са излишни според изискванията или дали фактът, че те остават свободни означава, че администрацията има недостиг на служители. Ограниченото развитие на инструментите за управление на персонала прави труден отговора на този въпрос. Друго възможно решение може да е да се проведе пълен анализ на задачите, които трябва да се изпълнят, придружен ако е необходимо от увеличаване на някои заплати.

В Полша, всеки обществен орган има свой отдел “Персонал”, който поддържа актуални личните досиета на членовете на персонала (включително цялата лична информация, семейно положение, научни степени, кариера и т.н.). Този отдел проверява съответствието на министерските предложения за индивидуалните повишения с действащите правила и с досиетата на съответните хора. Както вече видяхме във връзка с подбора, на практика отделите по персонала дават одобрението си в почти всички случаи. Досиетата се управляват ръчно, тъй като не съществува интегрирана между-министерска информационна система, нито ръчна нито компютризирана. Заплатите се изплащат в наличност. Според разпоредбите, платежната скала, наречена “скоба на заплатата”, се свързва с всяка категория длъжности. Нивото на всяка скоба се определя годишно от Министерството на труда и социалните дела след консултации с Министерство на финансите.

Във всички изследвани страни, заплатите се различават значително в зависимост от длъжността и администрацията. Например, в Полша служителите от Върховния съд печелят около три пъти повече от тези в министерството с най-ниски заплати - Министерството на правосъдието. Средната заплата в Министерство на финансите е двойно по-голяма от тази в Министерство на правосъдието. По същия начин, заплатите на служителите работещи в местните органи, като правило са по-високи от заплатите на служителите, работещи в централната администрация. Местните власти сами определят размера на заплатите. В Полша, местните власти успяват да подпомогнат възнаграждаването на своя персонал като им дават малки допълнителни задължения, вместо да прибягват до външен персонал. Това е подобно на Естония, където някои власти, като митническите, данъчните и приватизационните агенции, са упълномощени да изплащат заплати с 20 до 40% по-високи от тези, които са посочени в скалата на заплатите.

Друг важен въпрос е разликата в заплатите между върха и дъното на йерархията. Ако пълната заплата (включително облекченията и наградите), се вземе като отправна точка, в Албания разликата е много малка (1:2). В Полша разликата е по-голяма – средно между 1:4 и 1:4.5, въпреки че има значителни вариации от една администрация до друга. В Естония, като се ограничим в сравнението до разликата между скалите на заплатите, се получава много по-голяма разлика (официално 1:7), но в действителност разликата е по-малка, защото заплатите рядко достигат най-високите стойности. Независимо от това, засега Естония има най-диференцираната йерархия. Унгария доста се доближава до настоящите средни заплати в Западноевропейските държави, с максимални пропорции от 1:7.5 за държавните служби, разбирани в най-тесен смисъл, и 1:5 за служителите в обществените служби. Обаче, в тази държава трябва да се взема предвид минималната заплата, установена от законодателството през 1992г., което леко стеснява скалата на възнагражденията на обществените служители.

Един от основните проблеми, пред които са изправени четирите изучавани държави, както и повечето страни в преход, е бързото разширяване на частния сектор, който предлага високи заплати. Назначаването в администрацията не винаги е достатъчно привлекателно за младите и висококвалифицирани висши служители, особено в Полша и Унгария. Как е възможно да се управлява подбора и система на кариерата, която да задържи най-способните и квалифицирани служители да не напуснат администрацията? Независимо от общите, но по необходимост ограничени мерки, като общо увеличение на заплатите (което в голяма степен зависи от бюджетните ограничения), се използват различни инициативи. Например, на ръководните служители се дава възможността да представляват държавата в директорски бордове на национализирани компании. Например, в Унгария тази система в някои случаи позволи на служители да удвоят заплатите си. Съвместяването на офисите с друга обществена, или дори частна, дейност често се толерира, или от закона или на практика. Тези инициативи са резултат от различната степен на регулираност (виж по-долу). В Албания, възнагражденията получавани от в рамката на разрешена вторична дейност годишно не могат да надвишават размера на две месечни заплати на служителя. В Естония се случва държавните служители да са активни консултанти на частни фирми.

Най-добрата стимул си остават наградите, с които могат да бъдат наградени служителите като признание за тяхната квалификация или изключително представяне. Обикновено се използват два вида награди. Свързани с обективни критерии (семейни надбавки, осигуровка при преместване, добавки за чужди езици, надбавки за дейности, излагачи на риск здравето или сигурността и др.), които се присъждат автоматично. Както и в други страни, наградите свързани с упражняването на определени функции или с изпълнението, могат да се използват за други цели и да се присъждат безразборно за да се увеличат заплатите на всички или на някои от персонала, в зависимост от наличието на средства. В Полша, в зависимост от разглежданата администрация, съотношението на заплатите изплащани под формата на награди варира от 4% до 60%.

Такива изплащания на премии понякога могат да доведат до големи несъответствия в отпуснатото количество за възнаграждения. Като правило,

такива несъответствия в плащанията не са ограничени само в изучаваните страни и привилегированото положение, на което се радва Министерството на финансите в много страни, му позволява да да предлага на своите служители по-изгодна кариера или награди. В Западните страни също се наблюдава липса на прозрачност по отношение на разпределението на премиите, както и други добре познати практики, като запазването на специално отношение към надзорната администрация (каквото е Министерството на финансите) или предпочитането на недиференцирана система на премии основаваща се на йерархичната позиция повече, отколкото на представянето на съответните лица. Независимо от това, все още изглежда, че тези несъответствия се влошават от автономията дадена на министерствата и местните власти и от естествената игра на пазара на труда, който се стреми да предлага по-високо възнаграждение за най-търсените позиции. Тези различия предизвикват обезкуражаването на най-способните кандидати от влизане в секторите, в които не достигат средства и които предлагат по-ниско заплащане. По-нататък, те поощряват растящия дисбаланс между политически влиятелните министерства и другите, които са по-малко влиятелни.

Общото впечатление от четирите изследвани страни е за голямо разнообразие във възнагражденията, зависещо от министерството, от това, дали служителят принадлежи към централните или местните обществени власти и дори от местоположението. Вярно е, обаче, че политиката за плащания в обществените служби не може просто да пренебрегне реалностите на трудовия пазар и привилегированото положение на определени професии.

7. ПРАВА И ОТГОВОРНОСТИ – ПРОФЕСИОНАЛНА ЕТИКА

Преди, правата и отговорностите в обществения сектор се управляваха от кодекса на труда. Неговите постановки като цяло бяха доста неясни, докато нарушенията не винаги се наказваха нито правата винаги се защитаваха. Сега правата и задълженията се определят от закона за държавната служба. Обаче, в някои критични случаи, като конфликт на интереси и съвместителство или задължението да се информира обществото и поверителността, законодателните текстове често остават неясни. При липсата на точни критерии определящи, например, границата след която силата на обществения интерес е в опасност от изпълнението на функция в частния сектор, и при липсата на каквито и да е работещи процедури, законодателството изглежда не отива по-нататък от формулирането на някои общи принципи. Обратното, когато разпоредбите са твърде подробни, те не се прилагат с готовност.

Най-общо, основните задължения на държавните служители са следните:

- зачитане към Конституцията и закона;
- подчинение на висшестоящите (обект на някои тясно дефинирани ограничения);
- безпристрастност, честност;
- обективност;
- информиране на обществото;
- “преданост” (Албания);
- опазване авторитета на обществената служба и държавната тайна (Унгария);
- участие в обучителни курсове и изпити (Унгария).

Правата са определени по различен начин: работна сигурност (Албания, Унгария) – правото да получаваш обучение и заплата, правото да не бъдеш преместван против волята си, правото да членуваш в синдикат. Унгарският закон признава също и права от политически характер. Правото на стачка съществува в Унгария (но неговите граници се определят в подписано от правителството и синдикатите споразумение през 1994г.) и в Полша, но не и в Албания; Естонското законодателство, което първоначално отказа правото на стачка, беше допълнено по този въпрос през декември 1995г.

Съществуването на синдикати е сравнително от скоро. Като цяло, достъпна е сравнително малко информация за размера на синдикално присъствие в държавните служби на изследваните страни, но вероятно е ниско и синдикатите понякога страдат от лошото си име, наследено то социалистическия период. Колективното договаряне все още не е въведено напълно, нито има участие на синдикатите в управлението. Унгария, обаче, е изключение в този смисъл.

Унгарският Закон за държавната служба има подробни разпоредби в тази област и синдикатите играят значителна роля. Законодателството признава тяхната роля при представянето интересите на служащия и им дава правото на достъп до информация, като разрешава на синдикатите да се намесват в дисциплинарните процедури при поискване от засегнатия служител. Синдикатите са упълномощени да участват във Форума за Помирение на Интересите на Държавната Служба, консултативен орган, създаден през 1993г., а също и в колективното договаряне. Оказва се, че този форум е изиграл положителна роля при формулирането на етичните стандарти (виж по-горе) и по отношение на заплатите.

Многозначително е, че чувствителния въпрос за съвместяването на офисите се разглежда, в зависимост от задълженията или в зависимост от правата.

В Албания, законът разрешава на държавните служители правото да упражняват втора обществена дейност “ако тази дейност не противоречи на неговите (първични) функции” (по-стара разпоредба на Министерство на финансите забранява на данъчните и митническите служители да работят в частния сектор).

В Естония, упълномощаването на съвместяване с частна дейност може да бъде дадено от йерархическия орган, при условие, че тази дейност не засяга изпълнението на функциите и не уврежда репутацията на организацията. Забранено е членството в управляващите или наблюдаващите органи на търговски компании. Обаче, това ограничение не се прилага към обществените предприятия. На практика, множество висшестоящи държавни служители комбинират длъжностите си с консултации или други дейности. Законът изисква всички държавни служители да предават всяка година подробна декларация за истинската си и лична собственост, включително броя на колите, лодките, самолетите и др. Във всеки случай, няма разпоредби за санкции и обществените власти изгубиха малко доверие, като формулираха, на редовни интервали, подробни наредби управляващи подаръците за държавните служители.

Наредбите бяха въведени в Естония за да се предотвратят напусканията на държавните служители и преминаването им в компании, над които са упражнявали надзорна власт. Обаче, не се знае дали тези разпоредби на Закона за държавната служба се прилагат, просто защото няма централизиран регистър, който да доставя информация за позициите, които съдържат такива контролни функции или за позициите заети от държавни служители, които са напуснали администрацията. По този повод може да се отбележи, че наличието на инструменти за управление на персонала е предварително условие за да се прилагат съответните разпоредби. В добавка, този проблем е свързан с въпроса за съвместителствата. По този въпрос, в Естонския доклад се отбелязва, че в някои случаи става по-изгодно едновременно да се заемат позиции в обществения и частния сектор, отколкото да се напусне държавната служба за кариера в частния сектор, която понякога се оказва разочароваша.

Унгарският закон се бори с въпроса за съвместителствата. Той забранява на държавните служители да заемат изборни постове, ако това касае обхвата на професионалните им отговорности. Упражняването на частни дейности е предмет на упълномощаване и не трябва да носи риск за компрометиране на

неутралността или безпристрастността на съответния служител. На висшите държавни служители е забранено да заемат друга длъжност (с изключение на някои интелектуални или артистични дейности като преподаването). Членството в управителните органи на частни предприятия не попада в обхвата на съвместителствата, при условие, че това членство не представлява конфликт на интереси, в който случай законът изисква служителят да напусне (което става автоматично или с предупредителна бележка от 30 дни).

В Полша законът е много строг по отношение на съвместителствата. Съвместяването на офиси е забранено без разрешение от ръководителя на отдела. Може да не бъде дадено разрешение, ако има някакво подозрение, че безпристрастността на съответния служител може да бъде компрометирана или, че съществува риск за конфликт на интереси. В практиката процедурите са по-гъвкави, но са различни при различните министерства. Разрешение за упражняване на друга дейност рядко се дава от Министерство на труда и социалните дела (освен за преподавателска дейност, която не засяга работното време на администрацията). Като контраст, в Министерство на търговията и промишлеността, както в Министерство на културата и изкуствата, много лесно може да се получи разрешение за заемане на втора почасова работа. Причината е, че така се създава стимул за служителите да останат в общественния сектор. В някои случаи, по-тясната интерпретация на концепцията за допълнителна работа, както е посочено в кодекса на труда, позволява на служителите да минат изобщо без разрешение. Законът забранява и членството на държавни служители в управителните и надзорни органи на частни компании, с изключение на тези избрани по закон да представляват обществените интереси. По този въпрос, се откри дебят за законността при набирането на такива служители; Министерство на правосъдието разкри имената на тези служители, които са получили такива гаранции и ги заплаши с правни действия. Обаче, тези заплахи не бяха изпълнени, въпреки, че някои от споменатите служители бяха преместени и изглежда, че такива длъжности вече не може да се възнаграждат.

Личното поведение не може да бъде оценено лесно и засяга преобладаващите ценности. В тази област има напредък, въпреки че безразличието към обществото беше нещо обикновено през комунистическата ера, както често се припомня. Албанският доклад изброява някои от характеристиките на държавната служба: арогантност, сервилност, бавност. Според Естонския доклад, бюрократичната нагласа и индивидуалистичната култура са основните заплахи за интересите на обществото. Честите смени на министрите в Естония са довели до нестабилност в условията на работа. Резултатът е липса на мотивация и безразличие към резултатите. Често, взаимодействието между обществените служби и личните взаимоотношения, представляват един от елементите, определящи културата на държавната служба.

Бяха направени усилия да се изработят кодекси на поведение. В Унгария беше разработен подобен кодекс в резултат на сътрудничеството между Съвета по публична администрация и държавната служба. Провежда се дебят по въпроса, дали приемането на стандарти трябва да стане посредством взаимно съгласие, вместо чрез законодателни мерки. Независимо от това, съществува риска, разпоредбите да са насочени предимно към закрила на организацията и нейния авторитет, отколкото към осигуряване на качество на предлаганите услуги, както показва случаят с Министерството на културата в Естония.

В Албания, с Указ на Министерския съвет от 16 септември 1996г., се управлява етиката на държавната служба. Той съдържа изисквания по отношение на честност, безкористност, конфликт на интереси, както и връзки с обществеността.

Полша все още не е успяла да замени предишния кодекс на поведение, датиращ от комунистическата ера, с нов текст.

Корупцията, която трудно се оценява, като цяло се смята за сериозен проблем. В анализите на Естонския доклад се посочват като причини за корупцията малкият размер на държавата, в която всички се познават; липсата на установен елит и внезапното преразпределение на богатата след прехода, както отбелязва един социолог “когато всички бяха свикнали да са бедни”. Широко разпространено е схващането, че личните връзки играят първостепенна роля при възлагането на договори, а някои политици и висши държавни чиновници дори притежават банки. Така или иначе, факт е, че случаите на корупция рядко стават публично известни или се наказват. Когато това се случва, често е по политически причини. Очевидно, това положение сериозно уврежда администрацията и нейния престиж.

В Унгария общественото мнение е много чувствително към проблемите на корупцията и няколко случая доведоха до уволнението на обвинените служители.

Дисциплина

Дисциплинарната система на тези страни, ръководена преди от кодекса на труда, сега има нови правила. Сложността на тези разпоредби за управление на дисциплинарните процедури варира от една държава към друга. Ключовите елементи, които гарантират обективността на такава система са спазване на правото на защита и оспорване на санкциите пред независим орган.

Дисциплинарната процедура създадена в Унгария съдържа две фази: разследваща фаза, след която следва фазата на присъда (становище). Гарантирано е правото на защита (право на изслушване, на юридическа помощ или представителство и др.). В Полша дисциплинарната процедура е двустепенна система, вътрешна за администрацията, свързана с правото на жалба пред съда. В зависимост от страната, санкциите могат да бъдат оспорени пред трудов съд (Унгария) или пред административен съд (Естония, Полша). В Албания системата на санкциониране е силно централизирана, като министерството взема решение според препоръките на ръководителите на отдели. Системата на обжалване, предвидена в законодателството, все още предстои да бъде въведена в действие.

Обаче, приложението на истинско правно преследване се увеличава независимо от множество обстоятелства, като страха от скандали, който в някои случаи води до договаряния извън съда или дори до принудителни възстановявания на длъжност (Естония, Унгария). Уволненията в резултат на дисциплинарни действия са редки. Независимо от това, през последната година в Албания бяха уволнени за корупция приблизително 350 митнически служители и финансови

контрольори. В Полша, по време на провеждането на това изследване, бяха открити само шепа дребни нарушения (безпричинни отсъствия, непроверени досиета преди крайния срок и др.). В един случай на неразрешено съвместяване, съответният служител е предпочел да напусне; в друг - дисциплинарната процедура, изглежда, е била прекратена.

8. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С ОБЩЕСТВЕННОСТТА

Държавните служители често са мишена на обществена критика поради бавната и неефикасна бюрокрация, корупцията и др. Понякога те се използват за изкупителна жертва на неудовлетвореността на населението, свикнало с покровителството на държавата. Културата на държавната служба не винаги е ориентирана към клиентите. Учтивостта и услугите за обществото не са разпределени равномерно. В Унгария, когато трябва да се докаже оплакване на гражданин от поведението на държавен служител, йерархичният орган е длъжен да инициира дисциплинарна процедура, въпреки, че както може да се предположи, само сериозни примери на лошо поведение могат да доведат до приложението на санкция.

Въпреки, че съществуват законодателни текстове за достъп до информация, те установяват всякакъв достъп до административна информация. Задължението за информиране на обществото често се обвързва с по-слаби условия, отколкото забраната за разкриване на тайни или информация, която може да оцети администрацията. На практика нагласите към поверителност са доста разнообразни.

В Естония, член 44 на Конституцията налага задължението да се информира обществото. Това засяга информацията от общ характер по въпросите на общественото здравеопазване, околната среда, нарушенията на човешките права, образованието, корупцията или криминалната статистика. Същото важи и за информацията за заплатите на членовете на правителството и местните власти (но не и за административните органи ...). Независимо от това, остава факт, че при липсата на специално законодателство за свободата на информацията, обществените власти притежават широка власт да определят по собствена преценка коя информация може да се разгласи.

В Унгария, публичността на личните данни и информацията от общ интерес за обществото се гарантира според закона от 1992г., обаче условията управляващи приложението му са изнесени във вътрешните правилници на всеки орган. Оказва се, че тези правилници дават доста тясно определение на групата от хора, имащи право на достъп до информацията и на обема на тази информация. Информацията, смятана за секретна е определена от влязлото в сила през 1995г. законодателство. Пропуските при вземането на адекватни превантивни мерки за сигурност и изтичането на информация, която може да навреди на административните дейности, се смятат за административно нарушение.

В Албания, свободата на достъпа до информация се регулира от различни правила, в зависимост от министерството. Например, Министерство на финансите не предоставя достъп до документите, касаещи бюджета. Предвижда се законодателство за секретността.

9. ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И ПОЛИТИЦИТЕ

Начинът, по който всяка от разглежданите в това изследване държави се справя с въпроса за отношенията между администрацията и политиците (както беше споменато във въведението на доклада), е резултат от различие в концепциите за принципите на независимост на администрацията от управляващите власти.

В някои страни на Западна Европа, като Великобритания, се смята, че администрацията трябва да остава напълно неутрална и, съответно, съблюдават строго разделение между политическите и административните нива. В други страни, нормалната работа на демокрацията и политическия плюрализъм се смятат за съвместими с определена степен на политизация, която е свързана с принципите на заслугите и развитието на кариерата. Същото разнообразие се открива в Централна и Източна Европа.

В конкретен смисъл, има няколко аспекта на въпроса за връзките между администрацията и политиците. Първият, е възможността за съчетаване на назначаването в държавната служба с политическа активност (членство в политическа партия, войнственост, заемането на изборен пост); вторият е влиянието на политически фактори върху подбора и развитието на кариерата. Ограничаването на политизацията до по-високите нива на държавната служба е спорен въпрос и се смята, че някаква степен на политизация е приемлива в преходния период.

Независимо какъв е случаят, ситуацията се оценява трудно, защото влиянието на политическите фактори в дадена страна може да варира значително от един сектор до друг и с течение на времето. В допълнение, както беше отбелязано по-рано, политическите съображения могат да имат по-малко влияние върху по-високите нива, в случаите, в които се изискват професионални качества, които са особено силно търсени на трудовия пазар.

Като цяло, има много малко ограничения за участието на държавните служители в политическите дейности. В Унгария, заемането на изборна длъжност едновременно с длъжност в администрацията е забранено, когато има риск от намеса в задълженията на въпросния служител. В Естония, членството в управителните органи на политическите партии е забранено. В Албания, член 33.6 от Закона за държавната служба дава на държавните служители правото да предприемат политически действия, освен когато има противоположни правни разпоредби и ако тези действия не са несъвместими с изпълнението на функциите им. Не им е разрешено да заемат позиции в политически партии или политически организации.

Във всички случаи, тези разпоредби имат слабо влияние върху степента на политизация на администрацията и особено на висшите държавни служители. Албанският закон определя една категория на “политически назначени”, които могат да бъдат уволнени по политически причини. Тази страна, която преживя най-драматични промени от четирите разглеждани страни, изпита голям брой уволнения от този вид в началото на прехода. Така или иначе, е трудно да се оцени политическият натиск упражняван върху администрацията.

И в Полша политическите съображения играят роля в назначаването и развитието на кариерата, понякога върху разносните за професионални умения и

правовия ред. Независимо от това, някои министерства и в частност, Министерство на образованието, с известен успех се стремят да се отдалечат от такава практика.

В Естония, системата бе подложена на травматизма от реорганизациите през 1990г., което доведе до чести напускания и повишения, както и до пре-надути квалификации. В същото време, за някои млади служители, администрацията (благодарение на обучението и контактите, които предлага) се превърна в стартова точка за кариера в частния сектор и в политиката. Това очевидно беше източник на чувство на безполезност, за онези които виждаха в резултат на това как собствените им перспективи за кариера се намаляват, особено по-възрастните служители, които нямат друга алтернатива освен да защитават завоюваните позиции.

10. ВЪПРОСИ ОТ ОСОБЕНО ЗНАЧЕНИЕ

(които трябва да се вземат предвид)

Професионалната и ефикасна публична администрация означава компетентни, мотивирани и независими държавни служители, които работят в система изцяло посветена на обслужването на обществения интерес. Сравнително лесно е да се обрисова концептуално профила на държавна служба, основаваща се на заслуги, но очевидно е значително по-трудно да се определят начините и средствата за въвеждането ѝ. Специфичният контекст на всяка страна, и особено историческите, културните, икономическите или социалните фактори, често играят много по-голяма роля и обуславят успеха или провала на реформата, а не институционалните мерки. Възможностите за промяна могат да бъдат ограничени и от политически пречки или бюджетни ограничения. Това не променя факта, че преходът е еволюционен процес. Все още могат да бъдат направени подобрения и все още съществуват силни стимули за реформа, включително изгледите за приближаване до Европейския съюз и единния пазар.

Една от предпоставките за реформата е превръщането на кариерата в администрацията в по-привлекателна, не само като заплати и премии (които по необходимост са ограничени от бюджетните рамки), но и като гарантирано развитие в кариерата, престиж и професионална подвижност.

Към тези задачи са насочени следващите разсъждения по въпросите:

10.1. Принцип и създаване на законова рамка за държавната служба

10.1.1. Нуждата от прости правила, които могат да бъдат приложени незабавно се признава безусловно и четирите изучавани страни приеха правна рамка за държавната служба.

Обаче, докато приемането на подобно законодателство предоставя неопценима правна рамка (дефиниция на обхвата на държавната служба, правила за назначаване и управление на кариерата и др.), не по-малко важно изглежда тези установени от закона правила да бъдат оценени и приети от всички заинтересовани партии и да бъдат трансформирани в управленски практики.

Освен това, дискусиата не може да се ограничи само до тези обществени служители, които имат правния статут на държавни служители и чийто процент варира много в различните страни. Професионализмът и изявата на целия личен състав в министерствата и спомагателните агенции (за да останем в рамките на настоящото изследване), също трябва да се следи отблизо, независимо от правния статут на засегнатия персонал.

10.1.2. В общи линии, е възможно да се идентифицират няколко вида функции и нива на отговорност, които значително се различават в отделните страни по значимост. Във всеки от случаите, поставянето на разделителна черта между различните категории в никакъв смисъл не е просто и трябва да се вземат предвид отличителните характеристики на съответната страна:

- Поставе с политически характер или осигуряващи поддръжка на функции пряко свързани с кабинета на министъра, могат да бъдат определени като правителствени служби. Изглежда логично хората, назначени на такива поставе да не попадат в държавната служба, като се приеме, че тяхната роля е да изпълняват поредица от функции, доверени им от политическите власти.
- Поставе, които водят до отговорности по вземане на решения, формулиране и определяне на обществената политика, заедно с управлението на надзорнически задачи, могат да станат предмет на правната рамка за държавната служба, ако такава съществува. Този вид поставе изисква специална квалификация и неутралност, която си струва да се определи и защити от закона. Има смисъл да бъдат отстранени напълно от рамката на държавната служба определен брой специфични функции, като тези включени във фискалната администрация. На този етап, най-очевидна е нуждата от защита за най-високо квалифицираните и мотивирани висши служители, за които частният сектор е особено привлекателен.
- Поставе, включващи административни и изпълнителни задачи, е разбираемо да имат статут на държавни служители или да бъдат обхванати от колективни трудови споразумения или от кодекса на труда, при условие, че законодателството определя точно къде лежи границата между тези две категории.
- Поставе, свързани със специални функции, като полицията, съда или въоръжените сили, се обхващат от специален статут.

10.2. Проектиране и приложение на кадрова политика

10.2.1. По време на преходния период, значително се разви общият мандат на отделните администрации. Възникнаха нови задачи, като подготовката за Европейска интеграция, докато други станаха по-маловажни. Въпреки реорганизациите проведени в някои сектори, понякога придружени с уволнения, необходимостта да се посрещнат неотложните изисквания, в много случаи възпрепятства общото разглеждане на разположението на човешките ресурси и съответствието на тези ресурси със задачите, които предстои да се изпълняват. Подобен преглед би изисквал доста подробно проучване на броя на служителите, назначени във всеки отдел, заедно с личните данни (възраст, степен на образование, опит и др.). Целта е не само да се демонстрира хроничната липса на ресурси, за която на първо място се порицава администрацията, но и да се извърши качествена оценка на използването на съществуващите ресурси във връзка със задачите, които се изпълняват от всеки отдел. Това е въпрос за осветляване на процеса по вземане на решения като се избягва арбитража, или стандартизирани намаления на състава, без никакво съобразяване с реалните нужди и с разрешаване на необходимото повторно разгръщане на персонала.

10.2.2. Изглежда има взаимна зависимост между слабата хармонизация на политиките за управление на персонала и срещнатите трудности при създаването на професионална държавна служба. Вярно е, че управляващите персонала могат да извлекат непосредствена полза от гратисния период и гъвкавостта, предоставена им от тяхната автономия при назначаването и

особено при възнаграждаването. Също така е вярно, че тази свобода позволява на някои ръководители да експериментират и разработват новаторска политика за управление на персонала, която впоследствие служи за урок в полза на други министерства. Обаче, изглежда, че липсата на координиращ, консултиращ и прилагащ орган оказва неблагоприятно въздействие върху управлението на кариерата, до такава степен, че може да подкопае усилията за превръщане на държавната служба едновременно в професионална и по-ефикасна.

Докато координацията не е крайна цел сама по себе си, лошо проектираната координираща система може дори да превърне процедурите в по-обременителни. Независимо от това, една минимална степен на координация би донесла подобрения и в частност би помогнала за предотвратяването на противоположни разпоредби или политики, въведени от отделните министерства поради корпоративни или други причини. Това не означава, че централизираното управление на персонала трябва да бъде само от компетенцията на правителствените органи. От друга страна, подобна координация би могла да включва приложението на национално установени приоритети, съгласуването на ресурсите със задачите и проследяването на управлението на персонала.

10.2.3. Остава отворен въпросът какъв е най-ефективният начин за разработване на такава координация и, без съмнение, отговорите ще бъдат различни за различните страни. В тази област, ефикасността трябва да се смекчи с реализъм. Опитът показва, че създаването на органи, чиито функции са или твърде амбициозни или лошо дефинирани, е фактор за порвала им. Обаче, координацията може да постигне напредък в области, в които е поверена на орган с точни и реалистични задачи съответстващи на дадените му ресурси. Изглежда, че създаването на проста структура в рамките на институция, разполагаща със значителна власт (кабинетът на Премиер-Министъра, Министерство на финансите, Министерство на вътрешните работи, Министерство на труда, Министерство на държавната служба или други) може да изиграе положителна роля като окуражи министерствата да следват хармонизирана и логична политика. Препоръчително е, функциите на такъв орган да се определят ясно и да се формулират реалистично.

10.3. Инструменти на кадровата политика

На какви инструменти може да разчита кадровата политика? Редица наблюдения, направено по време на това изследване, могат да дадат някои първоначални отговори на този въпрос.

10.3.1. Независимо то ролята, определена на координиращия орган, ролята на кадровите дирекции във всяко министерство е решаваща. Когато тези дирекции разполагат с властта, стабилността и ресурсите, необходими за упражняване на функциите им, човешките ресурси се управляват с по-голяма твърдост и влиянието на политическите фактори и личните връзки значително се намалява. Полезно е, когато кадровата политика се разбира и приема от всички заинтересовани служители, като за тази цел могат да се организират дейности за разясняване и обучение.

10.3.2. Един от инструментите за хармонизиране на управлението и правилата за съгласуване е създаването на единен кадрови регистър, за който бе направена разпоредба в Указа от 1996г. в Албания, и който е вече текуща практика в Унгария (регистър на персонала), както и в много Западноевропейски държави. Подобен инструмент позволява на координиращия орган да проследява всички управленски решения и да осигурява спазването на политиката за управление на човешките ресурси, приета на национално равнище. Могат да се представят няколко типа на управление, в зависимост от методите на организация и разделение на властта между министерствата, от една страна, и развитието на компютърните ресурси, от друга. Компютризираното управление е най-функционалният метод, защото създаването на мрежа дава възможността за споделяне на регистъра. Така или иначе, в случаите, когато компютърната система не е възможна веднага, личните досието могат да се обработват ръчно на първия етап в подготовка за преминаването към компютризирано управление.

10.3.3. Предоставянето на информация за ръководните правила на постове и управлението на кариерата, в случаите където това е направено, може да се разглежда като силно положителна мярка, която дава възможност да се привлекат по-голям брой кандидати и да се увеличи мотивацията на служителите. Един от аспектите на тази информация е публикуването на вакантните места, което значително допринася за подобряването на дейностите по набиране (виж по-долу).

10.3.4. Въпреки, че въпросът не е бил разглеждан пряко, наблюдаваното от време на време различие между теорията и практиката, повдига въпроса за контрола. Неуспехът при съблюдаването на разпоредбите може да се дължи на недостатъци в съществуващите механизми.

Контролът може да бъде съдебен или несъдебен (административен). Несъдебният контрол, който се използва като превантивна мярка, може да приема няколко форми. Така, удостоверяването на съответствие с финансовите разпоредби съставлява ефективен ежедневен инструмент, предназначен да прекрати решенията, които не съответстват на действащите законодателни или регулаторни разпоредби. Всяко решение, което касае бюджета, дори и когато е взето на най-високо ниво, следователно загатва за изричното одобрение на компетентен финансов контролен орган, назначен от министерство на

финансите и прикрепен към всяка обществена администрация; докато не бъде дадено такова одобрение, решението може да остане блокирано. Могат да се включват и други видове контролни институции - комисии, инспекторати и др.

Съдебният контрол може да се прилага от специализиран или неспециализиран съд. Предварителната фаза може да се състои в създаването на административни съдилища по молбите и обжалванията към министерствата или на други нива. Тези съдилища, съставени по възможност от представители на персонала и на администрацията, могат да отговарят за разглеждането на жалбите срещу решенията взети от ръководството.

Такъв контрол, просто със самото си съществуване, не само помага да се подкрепи правовия ред, но служи за увеличаване на доверието и мотивацията на служителите по отношение на тяхната кариера и за подобряване на имиджа на администрацията.

10.4. Набиране на кадри

Набирането на кадри е въпрос от решаващо значение. Фактически, то определя бъдещето на администрацията чрез подновяването на поколенията в персонала. Залогът е много важен, защото привличането на неподходящи служители носи риска от ограничаване за много години на възможностите за изграждане на държавна служба, която едновременно да бъде ефикасна и заслужаваща доверие в очите на частния сектор и на чуждестранните партньори.

Очевидно е необходимо особено внимание към някои елементи, които засягат едновременно и неутралността и атрактивността на администрацията; първо, предоставянето на информация за процедурите и длъжностните характеристики; второ, изборът на методи за подбор.

10.4.1. Предоставянето на информация на обществото е един от ключовите фактори за установяване на правов ред и на независимост (неутралност) на администрацията. Обаче, прозрачността по отношение на методите и критериите за привличане, допринася също и за професионализма на държавната служба; чрез предлагането на най-голям брой хора – особено тези с необходимата квалификация – възможност да се подготвят и да кандидатстват за бъдещи постове, администрацията увеличава селективността в такива наборни дейности.

Предоставянето на информация засяга преди всичко нивото на приложимите правила: условията, които трябва да изпълнят кандидатите (в смисъл на възраст, образователна степен и др.), точните методи и критерии на избор според вида на поста, който трябва да бъде запълнен, процедурите по възлагането и съдържанието на вакантния пост (задача на длъжностната характеристика е да посочи съответствието между необходимата квалификация и задълженията, които ще се изпълняват), ниво на заплатата, перспективите за кариера. Казано в по-общ смисъл, спазването на справедливост и равнопоставеност между кандидатите способства за подобряването на условията за привличане на кадри.

10.4.2. Изборът на метод за привличане на кандидати варира в зависимост от различни обстоятелства и нито един метод не може да се счита за

съществено превъзхождащ друг. Всичко зависи от броя на потенциалните кандидати, вида на поста за попълване и вида на изискваните квалификации. Процедурата на открита конкуренция, следователно, може да бъде възприета в зависимост от очаквания брой кандидати, за да се избегне твърде усложнената подготовка.

Основните грешки, които трябва да се избягват в тази област са прекаления формализъм или, обратно, пълната липса на правила. Както показва този доклад, една сложна и неясна система често е неприложима и обезкуражава ръководителите и кандидатите. Обратно, липсата на минимален брой правила поражда подозрение, обосновано или не, и хвърля съмнение върху направения избор. Следователно, е препоръчително да се потърси междинен път, не като бюрократично решение, а като управленски подход за да се изпълнят основните изисквания за даден пост или вид постове. Например, подход схващан в смисъла на функционалните категории (според вида на професията) е по-реалистичен, отколкото система основаваща се на подробното описание на всяка длъжност. Многозначително е, че повечето западни страни изоставиха системното прилагане на такава система.

10.5. Кариера

Професионализмът и ефикасността на администрацията зависят не само от качеството на набиране, но и от организацията на развитието на кариерата. Перспективите за кариера фактически съставляват определящия фактор при задържането на най-добрите служители в държавната служба, а признаването на професионалният им капацитет чрез повишение, представлява главната подбуда за подобряване на представянето и на квалификацията им.

Следващите точки заслужават особено внимание:

10.5.1. Създаването на единна рамка, приложима за различните администрации, установяваща йерархия на функциите, степените и развитието на кариерата, оказва изясняващ и хармонизиращ ефект. Тя дава възможността за избягване на крайни несъответствия между секторите и поставя преместването в положителна светлина, като фактор подпомагащ интеграцията вътре в държавната служба, и осигуряващ взаимна полза и на администрацията и на нейните служители.

10.5.2. Развитието на кариерата, основаващо се на възнаграждаване на заслугите, съставлява централният елемент за професионализиране на държавната служба и за мотивиране на нейните служители. Общо е мнението, че за да се възнаграждават заслугите, е необходимо първо да се създаде система за оценка. Тя дава възможността, вземането на решения във връзка с развитието на кариерата, да се основава на ясна преценка за квалификацията и представянето, осигурявайки по този начин повишение на онези служители, чиято компетентност може да бъде обективно призната.

Такава система за оценка може да разчита на усилията в тази област, положени от няколко страни (Великобритания, Франция, Германия, Унгария), които предлагат няколко общи урока. Специално внимание трябва да се отдели на принципното създаване чрез разпоредби на набор от обективни критерии като

постоянство, точност, общителност, чувство за отговорност, инициативност, способност за разрешаване на проблемите на собственото си ниво, за изпълнение на задачите на отдела и др., които могат да бъдат оценени чрез прости и прозрачни стандарти. Тези критерии трябва да се съпътстват от квоти за най-високите степени, за да се парира естествената за всяка система тенденция да се движи бързо нагоре към стандартизация. Въвеждането на оценяващо интервю в допълнение ще даде на оценяващия възможността за пряк контакт със служителите за да получи по-добра представа за неговите амбиции и трудности. Такива интервюта дават и на оценявания служител по-точна представа за това, което се очаква от него в бъдеще.

10.6. Обучение⁷

Заслужава си да се продължи напредъка, направен в областта на обучението, като се въведе обща политика, която отчита и непосредствените изисквания и дългосрочните нужди. Опитът на Западноевропейските страни демонстрира ползата от диагностичен подход, основаващ се на оценка на изискванията и определяне на целите в рамката на национално установените приоритети чрез целенасочени програми.

Следващите точки заслужават особено внимание:

10.6.1. Съгласуването на предлаганото обучение с реалните нужди на администрацията, вероятно изисква прилагането на доста прост механизъм (консултация, проучване или др.) за да се осигури диалог между предлагачите и търсещите обучение. Предварителните усилия за изследване на пазара и планиране на обучението могат да помогнат в постигането на по-добро съгласуване между търсене и предлагане за всички категории персонал.

10.6.2. Повечето Европейски страни в момента ревизират въпроса за оценката на обучението на работното място (in-service training). За съжаление, много често се оказва, че обучението не е било достатъчно оценено като действителен принос за обучените служители, съобразно нуждите на съответния отдел. Усилията да се поправи тази ситуация, срещат силна съпротива от страна на служителите и на професионалните организации, въпреки че тази съпротива може лесно да бъде преодоляна чрез консултации за целите и методите на обучение. Като се има предвид нарастването на финансовите и човешките ресурси, свързани с това обучение, и важността на заложените въпроси, в следващите години трябва да се направят по-нататъшни разисквания по тези въпроси. Например, възможността за вземане под внимание обучението на служителите при напредването им, представлява много мощен аргумент в полза на приемането на принципа за оценка на обучението според неговото съдържание и настоящо въздействие върху квалификацията и уменията на съответните служители.

10.7. Възнаграждение

⁷ За по-подробна информация във връзка със системите на обучение, виж *SIGMA Papers: No 16 – Системи за обучение на държавните служители в страните на OECD, август 1997*

Различните подходи, разглеждани във връзка с развитието на кариерата, могат да бъдат увеличени до въпроса за възнаграждението, за което създаването на стандартни правила може да се комбинира с определена степен на гъвкавост, която би позволила адаптирането към специфичните условия и специално към положението на трудовия пазар. В момента се разискват два въпроса, познати на западните страни.

10.7.1. Трябва ли заплатите и премиите да се определят само според напълно непроменливи критерии (степен, старшинство и др.), без да се взимат под внимание личните заслуги на служителя, неговата мотивация и постиженията му, или трябва да се въведе малък процент възнаграждения за заслуги, за да се мотивират заинтересованите?

10.7.2. Как да се направи по-прозрачно разпределението на добавките към заплатите? Въпреки, че това изглежда много желано по принцип, пречките при постигането му на практика са добре познати.

10.8. Професионална етика

По въпросите на професионалната етика трябва да се възприеме много внимателен и прагматичен подход, когато се извличат поуки от опита на четирите изследвани страни. Твърде неясните разпоредби доказаха своята неефективност. Вакуумът, оставен от колапса на комунистическия режим, не може да бъде запълнен твърде бързо или по твърде авторитарен начин. Създаването на етичен кодекс води до продължителен обучителен период и до интернационализация на стандартите от всички участници. Ако създадените правила трябва да се спазват, съблюдаването им трябва да е в интерес на ръководителите на отдели или, във всеки случай, не бива да ги засяга неблагоприятно. Струва си да се отбележи, че наличието на инструменти за управление на персонала определя дали правилата се спазват в практиката.

Съществена е системата от санкции и, особено, твърдата решимост да се прилагат санкциите. Фактически, след като едно правило е било създадено, неговото нарушаване трябва да се разглежда от дисциплинарните органи или от съда. В тази сфера, не е необходима сложна поредица от контролни мерки или санкции, и всъщност такива мерки дори могат да произведат обратен на търсения ефект. От друга страна, увереността, че нарушенията на правилата ще бъдат санкционирани, може да послужи за главно средство за възпиране.

В тази сфера, повишаването на осведомеността е полезно като предпоставка за промяна на манталитета и навиците, придружени от подбуди, като санкциите се използват само в краен случай. По същия начин, поведението при работа с обществеността, трябва да се разглежда като познавателен процес и въпрос на култура, отколкото като кодекс на поведение.

Случаят на съвместяване е само един пример за вида на дилемата пред която се изправяме: дали трябва да се въведат строги правила или, обратното, да се разреши упражняването на някои вторични дейности, за да се окуражат служителите да останат в държавната служба, което от своя страна след това повдига проблема за установяване на границата, зад която обществения интерес може да бъде компрометиран? Нито едно решение не може да се отхвърли

автоматично, въпреки че всяко потенциално решение трябва да се основава на внимателно изследване, насочено към установяването на разделителната линия между разрешените вторични дейности и тези, които могат да застрашат неутралността и независимостта на държавната служба.

В заключение, изглежда, че повечето административни системи имат една обща главна характеристика: проблемът за съгласуването на законодателните текстове с практиката и необходимостта да се стесни пропастта между двете, за да се осигури, че администрацията, или по-общо правовият ред, функционират както трябва.

Както видяхме в четирите изследвания, това е проблем, пред който са изправени страните от Централна и Източна Европа и, в някои случаи, той изисква спешно внимание. Някои от тези държави са създали неясни законодателни и регулаторни механизми, които може да се окажат трудно приложими. Други са белязани от култура и практика, които все още са твърде отдалечени от формалната строгост, която се предвижда в законодателните текстове. Може би ще е възможно да се изравнят практиките със законодателните текстове, като се предприемат стъпки към опростяването на стандартите и процедурите, за да се доближат до изискванията на практиката. В същото време, практиките трябва да се видоизменят, за да осигурят по-голямо съответствие със закона, чрез отстраняване на всякакъв риск от злоупотреба или неволна грешка, което с течение на времето може да заплаши с корумпиране цялата административна система.

Подобни реформи, особено в Централна и Източна Европа, ще дадат по-голям шанс за успех, ако усилията бъдат успешно съчетани и, в частност, ако има:

- ясна и непрекъсната политическа решимост, изразена на най-високо ниво, потвърждаваща, че първоначалният проект не е пропуснал точния момент;
- широко въвличане на обществените служители от всички нива на йерархията, за да се намали риска от неразбиране или съпротива към промяната;
- подкрепа от обществото, понеже реформите ще се приемат с по-голямо желание, ако обществото чувства, че рано или късно ще има полза от тях;
- съдействие от международната общност и от многостранните и двустранни партниращи организации, чиято способност да осигурят интелектуална и материална подкрепа за реформите, би била дори по-голяма, ако задачите и начините на постигането им са ясно определени.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЪКОВОДЕН ДОКУМЕНТ (ИНСТРУКЦИЯ)

1. Обща рамка

1.1. Когато съществува закон за държавната служба:

Можете ли да определите неговия истински *обхват*: всички обществени служители?

- Включително висшите държавни служители и политическите съветници?
- Местните държавни служители?
- Учители, полицаи, съдии ...?
- Икономическия сектор (когато не е приватизиран) като пощи, телефон, електричество, железници?

Беше ли променян законът, след като бе приет? Колко пъти?

1.2. Когато не съществува закон за държавната служба: има ли някакви специфични обществени разпоредения в кодекса на труда или някъде другаде за специални групи държавни служители?

1.3. В каква степен законодателството (*закон за държавния служител/кодекс на труда/обществените разпоредби*) се прилага или не се прилага? Можете ли да дадете конкретни примери от практиката в следните области, както и разпоредбите, определящи практиката:

- Привличане и подбор;
- Оценка на представянето;
- Подвижност;
- Неутралност;
- Права и задължения;
- Дисциплинарни процедури;
- Система на заплащане;
- Етика.

1.4. Еднакви ли са *условията на наемане* в цялата обществена служба (статут, права и задължения, кариера, възнаграждения и др.)? На теория? На практика?

Подробно трябва да се изследва следното:

- Доколко законът (или разпоредбата) навлиза в детайли и *каква степен на преценка* е оставена на обществените власти;
- В кои случаи законовите разпоредби или тези на правилниците *не се прилагат* и *защо*;
- Кои са главните, ако има такива, *нежелани ефекти* от тези разпоредби.

1.5. Достъпни ли са *данните за обществените служители*?

- Общ брой на държавните и местни правителствени служители;

- Съотношението обществени служители / жители;
- Съотношението обществени служители / обща работна сила;
- Разпределение на обществените служители между отделите на министерствата;
- Образователен ценз (учители, инженери, военни) и дипломи;
- Възраст и средна продължителност на работа на настоящите служители:
- Какво е съотношението на работещите, привлечени преди прехода, които още са на постове си?
- Какво е съотношението на тези, които ще се пенсионират през следващите пет години? Следващите 10 години?
- Брой на напусканията от обществения сектор през последните пет години:
- Увеличили ли са се? Защо?
- Къде отиват след напускането (частен сектор, държавни компании, политика)?
- Какъв е размера на оборота?
- Съотношение на жените на различните нива.

2. **Организация на управлението на персонала и разпределение на властите**

2.1. На какво ниво или *от коя институция се регулира управлението на персонала?* Ако има централен координиращ орган, какви са неговите функции (предложение, информация, координация, ...)? Какво е неговото истинско влияние върху основните министерства (като това на вътрешните работи или на финансите)? Дайте примери.

2.2. Каква е *степента на автономност (на теория и на практика) на всеки отдел в министерствата* при управлението на собствените си човешки ресурси и при приложението на законите и наредбите?

2.3. Какво е *разпределението на властите и отговорностите вътре в отделите?* Кой всъщност взема решенията при:

- Подбора;
- Повишенията;
- Санкциите;
- Заплащането.

Колко хора бяха наети миналата година:

- Чрез обява?
- По препоръка?

Бяха ли те наети от отдела по човешките ресурси? Със или без консултантски услуги?

- 2.4. Кои са основните критерии за всеки вид решение (образование, представяне, възраст, фаворизация, политическа дейност, семейни връзки и др.)?

3. Привличане и подбор

- 3.1. Какви са *процедурите при привличане*?

- Организира ли се обявяване на свободните места? Как?
- Организира ли се подбор за голям брой свободни места или само за някои?
- Само по усмотрение на ръководителя на отдела ли е оставен подбора или се организира на основата на конкурс, интервю?
- Какви са истинските критерии за подбор (образование, фаворитизъм, други)? Има ли някаква разлика между формалната и реалната система за подбор?
- Когато изборът се базира на конкурс, организира ли се академичен или практически изпит?
- Създадени ли са длъжностни характеристики? От кого?

Какво се подразбира под термина “длъжностна характеристика” (основни елементи?, дължина?)? Дайте примери.

Доколко са валидни? Как се използват?

- 3.2. Има ли *изпитателен период*? Напълно формален ли е или не?

- 3.3. Може ли *критериите за подбор* (дипломи, професионален опит и др.) да бъдат приети за различните нива на административната йерархия?

- 3.4. *Доколко състезателен* е подбора в действителност? Колко кандидати има за един пост (средно)?

Този въпрос трябва да се изследва подробно за различните отдели и нива, като се определят *причините за липса на кандидати* в различните сектори.

- Какви мерки са били използвани от обществените власти за да се справят с липсата на кандидати? Успяха ли?
- Какво би направило държавната администрация по-привлекателна за кандидатите? По-високи заплати, премии? По-привлекателна кариера (повишения, подвижност, достъп до отговорност)? По-интересни задачи? Други привилегии?

- 3.5. Какви *промени в процедурите за набиране и подбор* са настъпили от началото на прехода? На теория? На практика?

4. Обучение

- 4.1. Можете ли да опишете културния контекст и социалните механизми, които имат значително въздействие върху образованието и ценностите в обществото (индивидуални или колективни ценности, влияние на религиозната среда, значение на правовия ред, за ефикасността, инициативите или предприемаческата култура и др.)?
- 4.2. Има ли *обучение за новоназначените*? Организирано ли е вътре в министерствата? Задължително ли е? Подходящо ли е това обучение за тези, които сега навлизат в държавната администрация? Опишете системата за висшите служители, работещите на средно ниво и т.н.
- 4.3. Какъв вид обучение по месторабота (in-service) се организира? Задължително ли е? Това обучение условие ли е за повишение?
- Ако не, има ли други подбуди за такова обучение (in-service)?
- Кой посещава тези курсове на практика (служители, които ще имат отговорности или такива, от които искат да се отърват)?
 - Организират ли се специални курсове за служителите назначени преди прехода? С каква цел?
- 4.4. С какво се занимават програмите за обучение (право, управление, икономика, етика, ...)? Как се оценяват нуждите? Програмите в съответствие с нуждите ли са създадени?
- 4.5. Какви *умения липсват* сред обществените служители (на различните нива от йерархията)? Как може да се подобри структурата и функционирането на системата за обучение на обществените служители?

5. **Карьера**

- 5.1. Кое съставлява *основата за уволнения или принудителни напускания* (преструктуриране, политически причини, неефикасност, провинение)?
- Колко принудителни напускания имаше миналата година? От началото на прехода?
- 5.2. Има ли някаква възможност да се назначават служители *на основата на срочни договори*? Прилага ли се? Какви са придобивките (по-високи заплати, например)?
- Правен ли е някакъв опит от началото на прехода да се отърват от *работещите, назначени преди прехода* (чрез специални изпити, предварително пенсиониране и др.)?
- 5.3. Има ли някакво *придвижване* между различните отдели на министерствата? Вътре в един отдел? Има ли някакви подбуди за придвижване?

Правен ли е някакъв опит да се оценят задачите и броя на обществените служители в различните сектори и да се преместят *излишните служители* в друг отдел? Какви са пречките и трудностите?

- 5.4. Какви са *критериите за повишение*? Заслуги, служебен стаж, по усмотрение на ръководителя на отдела? Кой взема решението?

Опишете *системата за повишение и оценка на представянето*.

Как и от кого се организира оценката? Има ли някаква законодателна или вътрешна разпоредба да се оценява представянето на държавните служители? По какви критерии? Как се прилага (по формален начин или като истински опит да се оцени представянето)?

6. Система на заплащане

- 6.1. *Системата на заплащане и скалата на заплатите* еднакви ли са в целия обществен сектор? Ако не, какви са разликите?

- 6.2. *Как и от кого* се създава скалата на заплатите и как се определят индивидуалните заплати? Какви са критериите?

- 6.3. Какви са *компонентите на плащанията* (пряка заплата, общи или лични премии, отстъпки и награди по преценка, различни видове придобивки като апартаменти, пътувания в чужбина и др., възможности за странични доходи като преподаване, членство в управителни съвети на държавни компании и др.)?

Какво е *съотношението* на различните компоненти? Как се дават отстъпките?

- 6.4. Дайте примери на *заплати на държавни служители* на различни нива (включително максималните и минималните).

Дайте примери за *сравнение с частния сектор* на различни равнища.

7. Конкуренция с частния сектор

- 7.1. Много ли са опитните служители, които *напускат публичната администрация* заради частния сектор или държавните компании?

- Къде отиват?
- Кои са най-засегнатите сектори?

- 7.2. Можете ли да изброите някои от причините за напускане на публичната (обществената) администрация? Липса на престиж, по-ниски заплати в държавната служба, повече отговорности или престиж в частния сектор? Други причини?

Какво може да се направи за да се спре тази тенденция?

8. Отговорност - Дисциплина

- 8.1. Пред *коя власт* са отговорни държавните служители (ръководителя на държавното управление, Парламента, Съда)?
- 8.2. Можете ли да опишете *професионалната етика*? Кои са общите ценности и стандарти? Кои ценности липсват? Какво може да се направи за да се подобри положението?
- 8.3. Кои са *основните задължения* на обществените служители? Дали те произтичат от статута, кодекса на труда, специални разпоредби или заповеди на началниците? Какви са правилата за конфиденциалност и секретност, подчинение на йерархията, неутралност, лоялност и др.? Как могат да бъдат наложени тези принципи?
- 8.4. Разрешено ли е на *обществения служител да заема друга работа* по едно и също време в частния и общественния сектор? (или да извършват някаква друга работа?) Често ли е това в практиката? Какви са *правилата за конфликта на интереси*? Какви са социалните и правни санкции (разпоредби на кодекса на труда, криминални санкции) в случаите на конфликт на интереси?
- 8.5. Какви са *основните права* на обществените служители (свобода на изразяването, право на стачка или членство в професионален съюз, честно отношение при уволнение и др.)? Какви са проблемите, които изникват на практика?
- 8.6. Опишете *дисциплинарната система* (на теория и на практика) и процеса на вземане на решения. Има ли система за подаване на жалби? Правен надзор?
- 8.7. Какви са *най-честите нарушения*? Възможно ли е да се уволни обществен служител за неефективност? Корупция? Това става ли на практика? Можете ли да дадете примери?

9. Връзки с обществеността

- 9.1. Можете ли да опишете връзките с обществеността? *Анонимни ли са обществените служители* или са длъжни да заявяват имената си?
- 9.2. Съществуват ли *инструкции за вежливост, информация, консултации* за потребителите? Прилагат ли се?

Правен ли е някакъв опит да се въведат стимули за подобряване на връзките с обществеността?

- 9.3. Какви са *работните часове* на теория и на практика? В какви часове са отворени различните служби? Ефективни ли са?

9.4. Могат ли потребителите да се оплакват от поведението на обществените служители? Какви са законовите права за оплакване?

9.5. Има ли законодателство за секретността?

Има ли закон за свободата на информацията ? (Защо няма?)

Ако има законодателство за свободата на информацията, предвижда ли то обширно право за достъп до документи? Някакво друго законодателство предоставя ли подобно право или разкриването на документите е предоставено по усмотрение на администрацията? Какви видове документи могат да се засекретяват? Каква е процедурата за достъп до документите? Прилага ли се това законодателство? Какви са разходите? Какви са санкциите?

9.6. Каква е общата оценка за обществените служители от потребителите? Какво се счита за проблем?

10. Професионални съюзи (Синдикати)

10.1. Членуват ли обществените служители в професионални съюзи? Какво е съотношението на участие на обществените служители в системата на професионалните съюзи?

10.2. Упълномощени ли са професионалните съюзи да участват в колективното договаряне и в управлението на човешките ресурси в държавната администрация? В каква степен? Тяхната роля (и формална и неформална) включва ли предоставянето и получаването на информация, консултирането или включване в процеса на вземане на решения?

10.3. Мислите ли, че в близко бъдеще тази роля трябва да се разшири, да се намали или напълно да се трансформира?

11. Влияние на управлението на човешките ресурси върху публичната администрация

11.1. Използва ли се концепцията за управлението в администрацията? С какво значение (управленчество, овластено право на самостоятелна преценка, заплащане според изпълнението, доверие в управлението на частния сектор и/или подбора)?

11.2. Има ли политически дебат по този въпрос? Какви са последните реформи или проекти?

12. Администрацията и политиците

12.1. В какви видове политически дейности могат да бъдат включени обществените служители?

Възможно ли е да са членове на политическа партия? Да заемат длъжност в партия?

- 12.2. На какво ниво служителите могат да бъдат уволнени по политически причини? (колко е дълбока политизацията?)
- 12.3. За другите служители, *какво е влиянието на политиците върху кариерата* (назначаване, повишение, заплащане)?
- 12.4. *Политиците командват ли администраторите* или администраторите имат истинска власт в бюрократичните структури?
- 12.5. Какви са *връзките между държавните служители и Парламента*? Има ли бивши членове на Парламента в държавната администрация? Упражнява ли Парламента някакъв вид контрол над публичната администрация (разследвания и др.)?