



Обучението на служителите в държавната администрация в България: реално състояние, перспективи и възможности

Ралица Велева
Даниела Кръстева*

Въведение

През последното десетилетие българското общество и държава са изправени пред сериозни предизвикателства. Предвид политическата ситуация от последната година – невъзможността за съставяне на кабинет и предхождащите я политическа нестабилност още от 2013–2014 година, а именно четири различни правителства, масови протести, силна конфронтация между водещи политически сили и гражданско общество, нисък икономически растеж, относително ниска заетост и висока безработица, негативни демографски тенденции, икономически и социални проблеми. Пандемичната обстановка от началото на 2020 година не остава без отражение върху човешките ресурси в българската държавна администрация. Сериозно предизвикателство за служителите от държавната администрация в България е въвеждането на работа от разстояние (home office). Тези предпоставки налагат бързата адаптация на държавните служители към динамично променящата се ситуация и среда. Дигитализацията, електронизацията и „светкавичното“ развитие на техниката и технологиите като цяло, са една от основните причини за бързото остаряване на придобитите

знания и умения. Това поражда необходимостта от навременната квалификация, а от части и преквалификация на заетите в публични сектор. Ученето през целия живот като концепция се явява най-добрия инструмент за смекчаване на произтеклите трудности.

Публичната администрация в България е изправена пред сериозни предизвикателства, които биха могли да бъдат преодоленни чрез по-добро управление на публичните институции и администрации. Наличието на достатъчно добре квалифицирани и подготвени професионални кадри е необходимост и приоритет за държавната администрация¹. (Veleva & Berberova-Valcheva, 2012)

1. Нормативен преглед на регламентираните ангажименти по отношение на обучение на държавните служители

Наред с формираната организационна култура (Войанов, 2016), важен компонент на системата за управление на човешките ресурси е създаването на предпоставки за обучение и развитие на персонала в администрациите. Обучението влияе позитивно върху мотивацията на служителите за подобряване на резултатите от тяхната работа. Развитието на служителите в българската държавна администрация може да се разглежда в няколко основни направления, а именно проучване и определяне на потребностите от обучение, планиране на обучението, провеждане на обучение, оценяване на резултатите от проведеното обучение, система за проучване, събиране, съхраняване и разпространяване на знания. Други важни резултати от обученията и квалификацията са професионалното развитие и кариерното израстване (повишение в държавна служба за държавните служители) и планиране на приемствеността.

Значителна част от процедурите за обучение и развитие на служителите в държавната администрация са регламентираны с нормативни актове, като важна роля за обучението има Институтът по публична

* гл.ас. д-р Ралица Велева
Университет за национално и световно стопанство,
ralitsa.veleva@unwe.bg
гл.ас. д-р Даниела Кръстева
Университет за национално и световно стопанство,
d.krusteva@unwe.bg

¹ Интересна интерпретация на развитието на държавната администрация и по-конкретно предлагането на алтернативни подходи е направена от А. Вълков и Е. Пенкова в: Valkov, A., E. Penkova, MARKET AND NON-MARKET ALTERNATIVES IN THE PUBLIC-FINANCED SERVICES SECTOR IN BULGARIA: DISCREPANCIES OF BORDERS, KNOWLEDGE – International Journal, Vol.41.1, Skopje, 2020, p. 81 - 86



администрация, който е самостоятелно юридическо лице към Министерски съвет на Република България. Обучението на държавните служители, регламентирано в нормативната уредба, включва основни принципи (Закон за държавния служител, чл. 35), свързани с правото на обучение на всеки служител. Органът по назначаването осигурява условия за обучение за професионално и служебно развитие на държавния служител. В случаите, в които службата налага специфично обучение, разходите за него се поемат от съответната администрация. Всяка администрация утвърждава годишен план за обучение на служителите в нея. Годишният план се формира на база установените потребности от обучение на служителите. В този план-график за обучения са включени и провежданите от Института по публична администрация към РБ. Средствата, които се предвиждат за обучение представляват до 2% от планираните средства за работни заплати на служителите в администрацията. Допълнителен източник за професионалните обучения е бюджета на Института по публична администрация. В Закона е предвидено задължително обучение за назначените за първи път на държавна служба и за тези, които заемат за първи път ръководна длъжност. Освен посочените видове обучение, отделните администрации имат право да изпращат държавни служители и служители по трудово правоотношения на обучение, както следва:

- * обучения, които са организирани от други администрации;

- * обучения, които са организирани от различни обучаващи организации, в т.ч. университети, частни компании, институции на Европейския съюз и обучения по проекти и други.

Както бе отбелязано, важна роля за обучението на служителите в държавната администрация има Институтът по публична администрация, който е самостоятелно юридическо лице, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити. Основната дейност на института е свързана с осигуряване на обучение за повишаване на професионалната квалификация и за преквалификацията на служителите в държавната администрация. В тази връзка Институтът организира и провежда

обучения, които са утвърдени от Управителния му съвет, както и ежегодни обучения на висши държавни служители. Финансирането на тези обучения е за сметка на административните структури и организациите, чиито служители се обучават, или за сметка на обучаващите се.

Институтът по публична администрация организира и извършва методически контрол по проведените от други институции и организации обучения. договор. За целта се поддържа Централен регистър на видовете обучения, съгласуваните програми за квалификация и преквалификация, контрол върху качеството на проведените обучения. На Института по публична администрация е делегирано организирането на централизирани конкурси за младши експерти и за хора с трайни увреждания.

Институтът по публична администрация изпълнява дейности (Устройствен правилник на Института по публична администрация, чл. 5) като: подготовка на анализи за необходимостта от обучения, разработване на годишни програми за обучения, организация и провеждане на обучения за квалификация и преквалификация по утвърдените задължителни програми и по заявка на административните структури в българската държавна администрация. Институтът разработва и участва в разработването на проекти за обучения на служителите от администрацията, финансирани по национални и международни програми. В тази връзка се планира надграждане на добрите практики по ОП „Административен капацитет“ с финансирането на допълнителни обучения за програмния период 2021-2027. (Пътни карти за изграждане на административен капацитет 2021-2027 г.)²

- * провеждането на разяснителни кампании и въвеждащи обучения;

- * поддържа база от данни с информация относно преминалите обучение;

- * осъществява сътрудничество с български и международни институции и организации по въпроси, свързани с дейността на института;

² Вж. Мерките се основават на задълбочен анализ, съобразен с национално разработените Пътни карти за изграждане на административен капацитет 2021-2027 г., Брюксел: Европейска комисия, 2020



* създава и поддържа информационен център с библиотека;

* издава информационни издания, учебни материали, сборници с лекции и др.;

* организира и провежда консултации по проблеми на публичната администрация, европейската интеграция и въпроси, свързани с професионалната квалификация и преквалификация на служителите в държавната администрация;

* организира научно-приложни конференции, семинари и професионални срещи за обсъждане и популяризиране на добрите практики и на други актуални въпроси на държавната администрация и европейската интеграция;

* подготвя и предоставя информация относно завършилите обучения и относно утвърдения обобщен годишен план за обучения на служителите в администрацията.

Може да се обобщи, че Институтът по публична администрация играе ключова роля за проучването, събирането, съхраняването, разпространението и поддържането на базисни знания и умения сред държавните служители – предпоставка за повишаване на

административния капацитет.³

2. Анализ на човешките ресурси в държавната администрация

В условията на политическа нестабилност, пандемична обстановка, очаквани и реални икономическа и социална кризи – държавната администрация е ангажирана с огромната отговорност да реагира бързо и адекватно на тези предизвикателства. От една страна, трябва да се работи интензивно, ефективно и ефикасно за решаване на множеството проблеми, свързани с предлаганите публични услуги, а от друга страна, свитата приходна част на бюджета поставя администрацията под натиск за намаляване на разходите, включително разходите за персонал.

Статистиката не наблюдава свиване на наетите в сектора. Напротив, динамичният ред (от 2011 до 2020 година) на заети в държавната администрация, в т.ч. централна и териториална – показва наемането на повече човешки ресурси по трудово или служебно правоотношение. (Вж. Фигура 1)

Фигура 1: Заети лица по трудово или служебно правоотношение в държавната администрация в България за периода от 2011 до 2020 година



Източник: по данни на НСИ, 2021

Бележка: В представената фигура не са включени наетите лица в Министерство на вътрешните работи и Министерство на отбраната, а източник на данните са справки на списъчен състав на служителите в края на всеки месец декември от конкретната календарна година.

³ Въпросът е подробно разгледан от Д. Симеонова в: Управлението на човешките ресурси в българската държавна администрация – състояние и възможности за развитие, София: Тракия-М, 2014



От представената по-горе фигура ясно личи, че общият брой на зетите служители в държавната администрация за разглеждания период се е увеличил. През 2011 година държавните служители по трудово или служебно правоотношение наброяват 96 269, докато през 2020 година те вече са 97 583. В броя на служителите от държавната администрация са включени служителите от централната и от териториалната администрации.

В таблицата ясно е очертана диференциацията между различните нива от

държавната администрация. Централната власт е тази, която олицетворява държавното управление на национално равнище. Техните дейности биват деконцентрирани или децентрализирани на по-ниски равнища, т.е. към териториалната администрация. В Закона за административно-териториалното устройство на Република България е регламентирано, че административно-териториални единици са областите и общините.

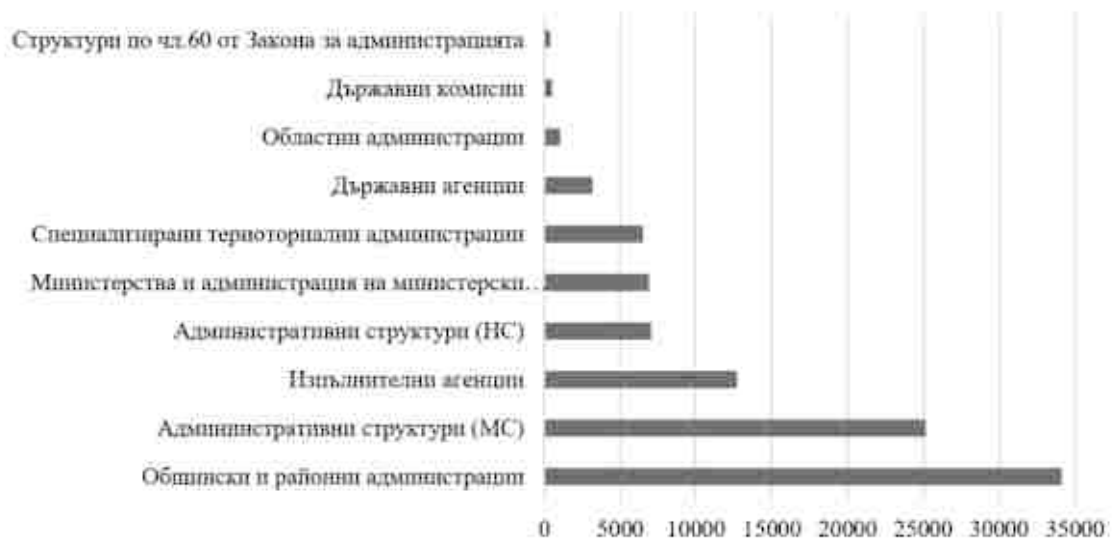
Таблица 1. Разграничение между централна и териториална администрация

Държавна администрация	
Към централната администрация спадат:	Към териториална администрация спадат:
Министерства и администрация на министерски съвет	Общински и районни администрации
Държавни агенции	Областни администрации
Държавни комисии	Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт
Изпълнителни агенции	
Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	
Административни структури, създадени с нормативен акт, отчетани се пред Народното събрание	* Структури по чл. 60 от Закона за администрацията, т.е. експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други, които са създадени с ПМС.

Въз основа на направеното разграничение между видовете администрации и с оглед представянето на конкретна информация по отношение на броя заети в различните структури на централно и териториално равнища – на фигурата по-долу се наблюдава разпределението на служителите в централната, регионалната и местната администрации.



Фигура 2: Разпределение на зетите в структурите на българската администрация за 2020 година



Източник: по данни на НСИ, 2021

От представената фигура се открояват следните моменти:

1) Броят на зетите в общинските и районните администрации, като служителите в тези структури за 2020 година са 34160;

2) Броят на зетите в административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт в държавата са общо 25154 за 2020 година;

3) Броят на зети в изпълнителните агенции за 2020 година са 12678.

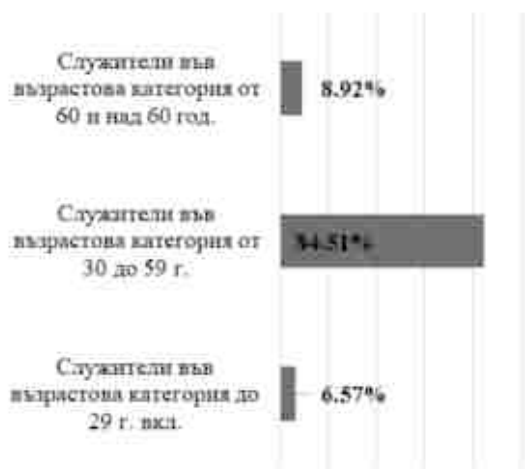
Виждаме, че човешките ресурси в държавната администрация са относително голям брой зети и висок процент от трудово активното население на страната. По данни на НСИ, общият брой на наети лица в България на трудов договор или договор за служебно правоотношение за 2020 година е 2 695 800, от които 97 583 зети в държавната администрация, т.е. близо 4% от работещото на договор активно население на страната е зето в държавната администрация. Важно е да се обърне внимание, че служителите на Министерство на вътрешните работи и Министерство на отбраната не са включени в общия брой на зети в държавната администрация, което е предпоставка реалният брой на наетите в държавната администрация значително да надвишава представения.

На фигура 3.1 е представен относителен

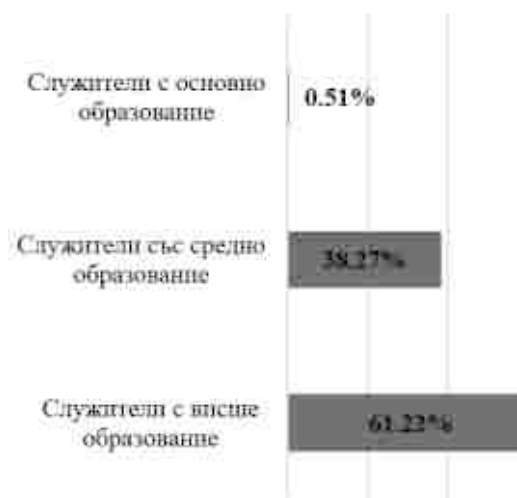
дял на държавните служители по възрастови групи за 2020 година в България, а на фигура 3.2 - относителен дял на държавните служители по образователни степени за 2020 година в страната. Степента на придобитото образование би могло да подсказва за нивото на квалификация на държавните служители.



Фигура 3.1: Относителен дял на държавните служители по възрастови групи за 2020 година в България



Фигура 3.2: Относителен дял на държавните служители по образователни степени за 2020 година в България



Източник: по данни на Администрация на Министерски съвет, ИИСДА, 2021

По отношение на държавни служители по **възрастови категории** се очертават следните насоки:

1) Изключително нисък относителен дял на лицата, които попадат в първата възрастова категория (под 30-годишна възраст);

2) Данните, които се отчитат и предлагат не позволяват да се наблюдава в частност категорията на служители между 30 и 60-годишна възраст. Следователно, разпределението на лицата като относителен дял остава неясно, т.е. дали тази група се движи по-скоро към горната граница на възрастта или обратното;

3) Висок относителен дял на заетите в държавната администрация над 60-годишна възраст, предвид по-ниския дял на лицата под 30-годишна възраст.

По отношение на държавни служители по **образователни степени** се очертават следните насоки:

1) По-висок относителен дял на лицата със завършено висше образование (61,2%);

2) Относително висок процент на лицата със средно образование (38,2);

3) Наличие на служители с основно образование. Макар и изключително нисък относителен дял (0,51%) на лицата, които са завършили едва 8 клас – данните отчитат, че има наети в държавната администрация с такава

степен на образование.

Въз основа на изложените нормативни регулации и данни, може да се обобщи, че ролята на органите на централно и местно ниво (Valkov, 2018) е от изключително значение за доброто функциониране на държавата като система, която предлага качествени услуги. В тази връзка се предлага предприемане на мерки за подобряване на административния капацитет и предлаганите услуги от българската държавна администрация в следните направления:

Първо, на индивидуално равнище – разработване на система от стимули, която да поощрява образователната и квалификационна инициатива. Мотивиране на служителите за включване в някоя от трите форми на „учене през целия живот“ – формално образование с оглед придобиването на основополагащи знания и по-висока степен на образование (чрез нормативно регламентираната възможност за обучения, организирани от различни обучаващи организации, вкл. университети); неформално обучение – включване на служителите в различни обучителни програми и курсове, които им дават сертификат за придобитите знания или умения и насока за по-нататъшно развитие. Целта е да може да се постигне осъзната необходимост у държавните служители сами да инициират своето усъвършенстване чрез самостоятелно учене (третата форма на



„учене през целия живот“).

Второ, на административно-управленско равнище – да се разработят единни публични политики за повишаване на административния капацитет. Да се увеличат целевите инвестиции в човешки ресурси с цел формирането на по-качествен човешки капитал. Въвеждането на бизнес модели за управление на човешките ресурси в държавната администрация биха позволили изолиране на остарелите бюрократични модели на работа.

Предмет на бъдещи разработки е предложението на конкретен модел за интегриране на формите на „учене през целия живот“ в обучителни програми на служителите от българската държавна администрация.

Използвана литература

1. Boyanov, K., Formirane na organizatsionnata kultura na badeshtite darzhavni sluzhiteli, V: Vtora esenna akademiya: Administrativnoto upravlenie v publichnia sektor: institutsionalna sreda i kapatsitet, Izdatelski kompleks na UNSS, Sofia, 2016

2. Natsionalen statisticheski institut: <https://nsi.bg/bg>

3. Patni karti za izgrazhdane na administrativen kapatsitet 2021-2027 g., Bryuksel: Evropeyska komisija, 2020

4. Simeonova, D., Upravlenieto na choveshkite resursi v balgarskata darzhavna administratsia – sastoyanie i vazmozhnosti za razvitie, Trakia-M, Sofia, 2014

5. Ustroystven pravilnik na Instituta po publichna administratsia, priet s PMS №44 ot 02.03.2016 g.

6. Valkov, A., E. Penkova, MARKET AND NON-MARKET ALTERNATIVES IN THE PUBLIC-FINANCED SERVICES SECTOR IN BULGARIA: DISCREPANCIES OF BORDERS, in: KNOWLEDGE – International Journal, Vol.41.1, Skopje, 2020

7. Valkov, V., Rolyata na organite na tsentralno i mestno nivo za sotsialna politika, V: Nauchni trudove, t. 4/2018, Izdatelski kompleks na UNSS, Sofia, 2018

8. Veleva, R., Tsv. Berberova-Valcheva, Pridobitite znanija v sferata na publichnata administratsia – predpostavka za po-dobroto upravlenie na publichnite institutsii i administratsii,

V: Sbornik s trudove ot IV-ta Mezhdunarodna nauchna konferentsia "E-UPRAVLENIE", Izdatelstvo na TU-Sofia, Sofia, 2012

9. Zakon za darzhavnia sluzhitel, Obn. DV. br. 67 ot 1999 g., posl. izm. DV. br. 109 ot 2020 g.

10. Zakon za administrativno-teritorialното ustroystvo, obn. DV. br. 63 ot 1995 g., posl. izm. DV. br. 36 ot 2021 g.