



Международно Висше Бизнес Училище  
International Business School

## **МАГИСТЪРСКА ТЕЗА**

**АТЕСТАЦИЯ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В ДЪРЖАВНАТА**

**АДМИНИСТРАЦИЯ**

**/По примера на МОСВ/**

**ДИПЛОМАНТ: Таня Атанасова-Сотирова**

**фак. №**

**ПРОГРАМА:**

**НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ: проф. д-р ик.н. Нено Павлов**

**Ботевград**

**2016**

**Декларация за авторство**

**Благодарности**

**Ползвани съкращения**

## **Съдържание**

**Увод**

**Глава първа – Особенности на атестацията на държавните служители**

- 1.1. Предизвикателствата на публичния сектор в управлението на служителит
- 1.2. Нормативни характеристики на държавния служител.
- 1.3. Дефиниране на понятието „атестация” и нейната организация в публичния сектор.
- 1.4. Значение на атестацията в публичния сектор.
- 1.5. Методология и метод на изследването.

**Глава втора – Състояние и перспективи на атестацията на държавните служители**

- 2.1. Приложение на европейската общата рамка за атестация в страните-членки
- 2.2. Добри практики в атестацията на държавните служители в някои страни-членки
- 2.3. Съдържателни характеристики на атестацията на държавните служители в РБългария

**Глава трета – Насоки за усъвършенстване процеса на атестиране на държавната администрация по примера на Министерството на околната среда и водите**

- 3.1. Значението на прилагането единния подход в процеса на атестацията.
- 3.2. Предизвикателства пред интегралния подход към атестационния процес.

**Заклучение**

**Ползвана литература**

**Приложения**

## Увод

През последните десетилетия, корпоративният сектор се превърна в сцена, където се състояха последователни революционни промени, увеличаване на производителността чрез процесни методи на работа, подобряване и оптимизация на разходите, което позволи да се управляват ресурси с висока ефикасност.

Жестоката конкуренция в този сектор и борбата за оцеляване предоставиха възможности за преоткриване на нови стратегически решения в производствената организация, имащи за резултат развитието на нов управленски инструментариум, гъвкав и иновативен.

В противоположност на него, публичните услуги, като цяло, без каквато и да е конкуренция в тяхната сфера на дейност, с оглед на факта, че бюджетът гарантира неговата устойчивост, се превърна в бавна и тромава система, водеща до неадекватни модели за управление и процедури.

Следователно, нуждите на държавата като организация, са удовлетворени от приемането на бюрократичен модел. И, както е очевидно днес, бюрокрацията, като организационна парадигма, постепенно спря да отговаря на изискванията за ефективност и ефикасност при предоставяне на услуги, като по този начин се провали в задоволяването на потребностите на гражданите.

През последните десетилетия един нов модел на публично управление се появи: предприемачески модел, характеризиращ се с професионално управление, фрагментация и способността за укрепване на административните единици чрез приемането на корпоративните механизми за управление, стратегическо определяне на нивата на изпълнение, с акцент върху резултатите, които трябва да бъдат постигнати и от значението за рационалното и ефективно използване на наличните ресурси.

В този аспект, атестирането е ключов инструмент за отговорността на държавните служители в предоставянето на публични услуги. Обикновено за тази цел се прилагат системи за оценка, които обикновено се изискват по закон. Някои препоръчват системи за оценки въз основа на изпълнението, които трябва ясно да разграничават представянето, да привеждат в съответствие индивидуалните очаквания с организационните цели и да идентифицират компетенциите, от които хората се нуждаят за постигане на организационните резултати. Системите за атестация, проявяващи тези характеристики могат да предоставят възможност за създаване на организационна култура ориентирана към резултатите.

Необходимостта от анализ на законовите актове, свързани с атестацията на държавните служители, необходимостта от разработване на ефективни мерки за оценка на тяхното представяне, в контекста на подобряване на обществените услуги в България, са в основата на релевантността и **изборът на темата** на изследването.

**Обект** на изследване е процеса на управление на човешките ресурси в държавната администрация на Министерството на околната среда и водите (МОСВ), а **предмет** на магистърската теза е атестацията на държавните служители в него.

**Целта** на магистърската теза е да изследва възможностите за приемане на общата рамка за оценка (CAF) на държавните служители в МОСВ.

С оглед нейното постигане, следва да бъдат решени следните **задачи**:

- Да се анализира особеностите на процеса на атестация на държавните служители;
- Да се разгледат перспективите и състоянието на атестацията на държавните служители в страната и в страни-членки на ЕС;
- Да се предоставят насоки за усъвършенстване на настоящата рамка за атестация на държавните служители в МОСВ през призмата на САФ.

**Изследователската хипотеза** е, че единният подход за оценка на изпълнението на държавните служители в МОСВ може да подобри качеството на предоставяне на публични услуги.

**Методологията на изследването** се основава на метода на диалектическия анализ, както и на някои частни методи на познанието: логика (анализ, дедукция, индукция, аналогия и други), исторически, социологически, сравнително-правен и формално-логически. Използването на тези техники позволява приложението на един цялостен подход към изучаването на поставените задачи.

**Ограничителната рамка** на разработката е свързана с липсата на достатъчно информация за оценката на държавните служители в държавната администрация и по-конкретно в Министерството на околната среда и водите, както и честите промени в нормативната рамка, които не позволяват да се направи един последователен анализ така, че да могат да се изведат адекватни препоръки.

## Глава първа – Особености на атестацията на държавните служители

### 1.1. Предиизвикателствата на публичния сектор в управлението на служителите.

В началото на 20 век само няколко организации (предимно военни), провеждат индивидуални атестации. Атестациите са били изключение. Освен това, за дълъг период от време на хората не е било позволено да се поставят под въпрос работата на държавните служители. Тъй като понятието за социални услуги не е съществувало (до 1950г. само няколко страни имат програми за борба с бедността и инициативи в областта на безопасността на храните, социалната сигурност или опазване на околната среда), повечето съществуващи "обществени услуги" са в областите на данъците, транспорта, здравеопазването, контрола, военно и полицейско дело. Следователно, най-важната задача на държавния сектор е да контролира обществото, а не да служи на обществото и неговите граждани. До 70-те години, държавните служители са били по-заети с регулиране, контрол и изпълнение на програмите отколкото с оценката на тяхната дейност, притесненията на гражданите и удовлетвореността на потребителите. Класическата концепция за държавната администрация и държавните служители предполага, че управлението на организационното и индивидуално изпълнение е все още сравнително ново явление.

Друга причина за наблюдаваните трудности при атестация на общественото и индивидуално изпълнение може да се намери в различните задачи на организациите от публичния сектор. Преди почти тридесет години, Питър Дракър посочва, че „Институциите за обществени услуги винаги имат множество цели и често противоречащи си, ако не несъвместими“. Такива разнообразни цели затрудняват обществените организации да разработват стандарти за изпълнение, които могат да служат като основа за ефективни системи за стимулиране. Други проблеми в оценката на въздействието на реформите върху производителността могат да бъде намерени във фрагментацията на публичния сектор и в трудностите за получаване на по-добри данни и информация за „изпълнението“ в рамките на различните звена, отдели, сектори и държави. В своя исторически анализ на оценките за изпълнение, ван Доорен определя не по-малко от четиринадесет движения от 19-ти век, които насърчават управлението на изпълнението и оценката в държавата. Въпреки това, ван Доорен стига до извода, че, когато се погледне назад „промяната не е път на славата, както често се описвана“. Това не означава, че атестацията на изпълнението са безполезни. По-скоро, оценката на представянето се е трансформирала с течение на времето и е станала по-систематична, специализирана, професионализирана и институционализирана.

Първите концепции за управление на изпълнението в организацията са се появили в края на 19 век и се основават на бизнес подхода Удроу Уилсън за управлението или на научното управление, която насърчава подробния анализ на работните задачи с цел максимално увеличаване на ефективността. В Германия, Макс Вебер публикувана *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922) и се опитва да докаже, че появата на „бюрократичната организация“ е възплъщение на рационалната и ефективна организационно-управленската структура.

В първите десетилетия на 20 век, повечето европейски публични и частни организации проектират своите структури в зависимост от бюрократичния модел, докато през 1970г. повечето учени (особено в САЩ) са започнали да концентрират своите изследователски усилия в наблюдения и контрол на ефективността на политиката (и по-малко върху структурите и процеси).