

МОДЕРНАТА ПОЛИТИКА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ И КОМПЕТЕНТНОСТНИЯТ ПОДХОД ПРИ ОБУЧЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Поля Кацамунска

Университет за национално и световно стопанство

Резюме. През последните десетилетия управлението на човешките ресурси в администрацията се превърна в основно направление на реформата и ключов приоритет за административното развитие. Проучванията показват, че макар избраният модел на държавна служба да дава силно отражение върху тази политика. Доброто управление е в тясна зависимост от професионализма на служителите в администрацията, което изисква целенасочени инвестиции за тяхното обучение и развитие. Затова усъвършенстването на системата за постоянно развитие на компетентностите, професионалните умения и квалификацията на служителите се оказва основен елемент на ефективната и модерна политика в областта на човешките ресурси в администрацията. Затова програмите за обучение и развитие се разглеждат като играещи важна роля за повишаване на компетентността, а от тук и в налагането на новите ценности и за получаване на желаната промяна в културата.

Keywords: Public administration reform, administrative system, human resources management, competency management, training needs, competency approach in training

Предисловие

При съвременните променени условия организациите от публичния сектор, подобно на всички други организации, трябва да се управляват ефективно и ефикасно, но въпросът е как да стане това. Парадигмалната трансформация и опитът за смяна на Веберовия административен модел с модел, основаващ се на идеите на мениджмънта, лансиран във Великобритания и САЩ още през 70-те години на миналия век, не доведе до промени в същността на административната система и нейната дейност, но промени подхода към нейното управление. До началото на промените през 90-те години страните от Източна Европа нямаше как да изпитат и почти не се влияеха

от въздействието на общите тенденции в развитието на административния мениджмънт в Западна Европа и САЩ. Тези тенденции засягаха не само практиките в публичната администрация, като цяло, но и отделни области, като управлението на човешките ресурси и обучението на служителите в администрацията.

Управлението на човешките ресурси в администрацията има пряка връзка с цялостното регламентиране на държавната служба. И това е така, защото по своята същност регламентирането на държавната служба е процес, който се състои във въвеждане на обективни критерии за подбор и професионално развитие на служителите, в цялостно управление и демократизиране на държавната служба. Необходимостта от този процес се поражда от изискването за рационализиране работата на администрацията и ясното дефиниране на нейната мисия – да обслужва дейността на демократично избраните органи на властта и да предоставя на гражданите висококачествени публични услуги. Макар да се подчинява на общи принципи и закономерности, процесът на регламентиране на държавната служба протича по различен начин в отделните европейски страни, защото няма как да се пренебрегнат ролята и значението в този процес на такива фактори като национални традиции и култура, политическа и административна история, външни фактори и въздействия, оказващи влияние върху държавната служба.

Административна системата и реформите в управлението на човешките ресурси

Основните принципи на администрацията са регламентирани в законодателството за държавната служба и държавните служители на съответната страна или се приемат като известни в административната практика на страната. В уредбата и практиката на държавната служба в европейските страни отчетливо се откроява общност на принципи, върху които тя е изградена¹⁾. Понякога обществените промени могат да окажат въздействие върху тях и това да доведе до необходимост от тяхното осъвременяване и модифициране, а дори и до въвеждане на нови.

Основен принцип на администрацията е принципът на статуса, който се свързва с устойчивостта и приемствеността на държавната служба като базово условие за функционирането на демократичната държава. Тясно свързан с принципа на статуса е принципът на стабилността, чрез който се гарантират професионализъмът, деполитизацията, неутралността и безпристрастността на служителите в администрацията. Друг важен принцип е принципът на равния достъп. Принципът на равенство при заемане на служба в администрацията гарантира, че всяко лице може да заеме длъжност в държавната служба при спазване на условията, които се отнасят до всички граждани. С принципа за подбор според професионалните качества на кандидата за държавна служба

се определя един от основните критерии за изграждане на професионална държавна служба. Кандидатът за длъжност в администрацията трябва да притежава необходимите професионални качества за заемането на длъжността, които след назначаването трябва да може да докаже. Освен това към него могат да се поставят допълнителни изисквания за образователен и професионален ценз.

Наред с общите принципи, върху които се изгражда държавната служба, в административните системи на европейските страни се наблюдават и важни различия, които засягат преди всичко начина на организиране на държавната служба. Сравнителните анализи на административните системи в европейски мащаб показват съществуването на два основни начина за организиране на държавната служба, които в специализираната литература се обозначават като система на кариерата и система на длъжността²⁾. Не всички европейски страни възприемат кариерния принцип, но неговото прилагане винаги се свързва като условие за стабилност и ефективност на държавната служба и предпоставка за намаляване на текучеството в администрацията. Това е така, защото съгласно този принцип, когато едно лице постъпи за първи път на държавна служба, то заема последователно различни длъжности от стълбата на административната йерархия, като започва от най-ниското административно ниво с възможност за професионално израстване в административната йерархия.

Възможността за кариера в администрация, основана на постигането на професионални резултати, се счита за ключов фактор при утвърждаване на професионализма в държавната служба и мотивиране на служителите. Противоположна на системата на кариерата е системата на длъжността. Най-общо казано, класическите елементи на системата на кариерата в най-изчистен вид се срещат във Франция, Германия, България и Румъния, докато страни като Швеция, Холандия и Естония в най-голяма степен се доближават до идеалния модел на системата на длъжността. Има и отделни страни (напр. Полша), които при изграждането на своя модел на държавна служба се опитват да съчетаят отделни елементи и от две системи.

Няма никакво съмнение, че избраният модел на държавна служба дава отражение върху политиката на управление на човешките ресурси в администрацията. Всъщност през последните десетилетия управлението на човешките ресурси се превърна в основно направление на реформата и ключов приоритет за административното развитие. Актуалните проучвания показват важни различия между страните по отношение на търсената степен на промени в управлението на човешките ресурси. На единия полюс са страни, които търсят фундаментални реформи, а на другия полюс – страни, в които промените са по-малки. Като цяло, влиянието на идеите за нов публичен мениджмънт се наблюдава в много страни, но те са най-силни и с най-голямо влияние в англоговорящите и северните държави. За тях е характерно разработването

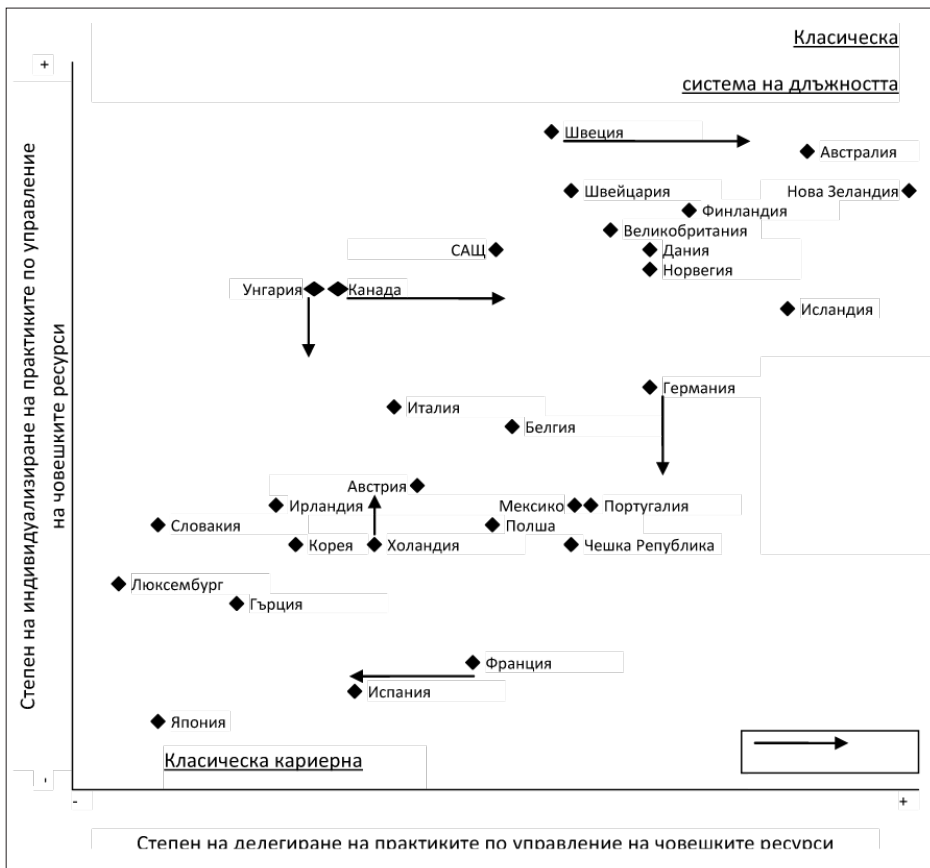
на по-интегрирани програми за реформи в управлението на човешките ресурси, като промените в тази област се съчетават със стратегии за по-широки реформи в публичния мениджмънт. Съществена особеност е, че между тези страни се наблюдава различие както по отношение на степента на децентрализация и управленска гъвкавост, която искат да внедрят, така и в прилагането на управленски техники от частния сектор, като напр. управление на резултатите. Въпреки различията в степента и съдържанието на реформите в управлението на човешките ресурси и при двата модела се откроява наличието на общи тенденции, които включват³⁾:

- децентрализация на отговорностите от централните към подчинените отдели и агенции и към подчинените мениджъри;
- по-голямо фокусиране върху новите подходи към управлението на висшите служители;
- по-силно наблягане върху обучението и професионалното развитие и върху управлението на резултати и постиженията;
- развиване на по-гъвкави политики и практики в области като заплати и условия за наемане на работа, квалификация и степенуване, организиране на работния процес и личния състав.

Общата тенденция в управлението на човешките ресурси и при двата модела е, че има за цел преминаване към по-ефективна и резултатоориентирана администрация. В това отношение благоприятни ефекти се създават чрез подхода на децентрализация в управлението на човешките ресурси, при който се дава възможност за въвеждане на организационни промени и по-голямо разнообразие на практики между административните звена и отдели, както и възможност за по-лесно наемане, задържане и ефективно управление на персонала. Наред с това този подход води до увеличаване на отговорността и отчетността на публичните мениджъри, като им предоставя възможности да управляват ресурсите по-ефективно. Децентрализацията също така допринася за по-голямо фокусиране върху ефективността и ефикасността и подобряване на връзката между политика и изпълнение.

Очевидно е, че съществуват множество допирни точки между страните, възприели класическия модел на кариера, и тези с модел на длъжността по отношение политиката на управление на човешките ресурси. В научните разработки се акцентира на важни аспекти, свързани с подходите на индивидуализация и делегиране на практики в областта на човешките ресурси⁴⁾. На фиг. 1 е представена схема на двата модела по отношение подходите на индивидуализация и делегиране на практиките в областта на човешките ресурси.

Схемата дава ясна представа за съществените разлики между страните по отношение на степента на промяна, към която те се стремят в областта на човешките ресурси. Същевременно обединяващият елемент за всички страни е специалното внимание, което се отделя на обучението като приоритет в реформата в управле-



Източник: <http://www.oecd.org/dataoecd/> (Improving Integrity and preventing Corruption, Dr. Jacek Czaputowicz, Deputy Head of the Civil Service, Poland, OECD MENA Initiative, WG on Civil Service Reform and Integrity, Rabat, 2005)

Фигура 1. Подходи на индивидуализация и делегиране на практики в областта на човешките ресурси

нието на човешките ресурси. Иначе казано, най-често определяният приоритет за всички страни е допълнителният акцент върху обучението и развитието, особено развитието на управленски умения и способности. Причините за това се крият в нуждата от повишаване на професионалната компетентност на публичните мениджъри, като им се дадат необходимите умения, за да се справят с новите си делегирани отговорности; по-големите познания и умения, които са необходими за работа в администрацията; да се подобрят стандартите на предоставяне на публични услуги; да се адаптират към новите технологии и методи на работа; да се справят с

недостига на умения. По друг начин казано, програмите за обучение и развитие се разглеждат като играещи важна роля за повишаване на компетентността, а от тук и в налагането на новите ценности и за получаване на желаната промяна в културата.

Концепцията за компетентността, като основа на модела за организационно съвършенство

Връзката между програмите за обучение и управлението на човешките ресурси в администрацията е много тясна. От съвременна гледна точка, управлението на персонала допълва един от подходите на новия публичен мениджмънт, който се основава на изпълнението, като същевременно се признава ключовата роля на човешкия фактор в управленския процес. За разлика от други управленски концепции, управлението на компетентността сравнително отскоро започна да се употребява като термин, свързан с управлението на публичния сектор и новия публичен мениджмънт. Днес тази концепция се разглежда и като промяна на управленската култура, при което акцентът се поставя на индивидуалното развитие и отговорното трудово изпълнение в търсене на съвършенство, а не на стандартно установеното изпълнение. По този начин, при управлението, базирано на компетентността, на служителите се гледа като на основен организационен ресурс, а от тук – и основен фактор за успеха или неуспеха на организацията.

Както е известно, към тази управленска концепция може да се подходи от различни гледни точки. Едно от съвременните разбирания за управлението, базирано на компетентността⁵⁾, включва идентифициране на компетентностите, които служителите трябва да притежават, за да изпълняват добре задълженията си на заеманата от тях длъжност във всички сфери на дейността на организацията, изработване на рамка за необходимите компетентности и използването ѝ като основа при подбора, селекцията, обучението и кариерното развитие на служителите и другите аспекти от управлението на персонала. Това разбиране за управлението на компетентността акцентира на различните знания, умения, нагласи и отношения, както и начини на поведение, които са необходими на служителите, за да постигнат, на първо място, стратегическите цели на организацията, а от там и – другите важни цели и нива на изпълнение.

Несъмнено съществуват важни различия между управлението на компетентността и традиционните подходи, използвани в управлението на персонала. При традиционния подход, както е известно, вниманието се фокусира върху длъжността и формалните квалификации и придобит опит на служителя, които се разглеждат като индикатори или показатели за вероятно или очаквано изпълнение при заемане на длъжността. За разлика от подхода, основаващ се на компетентността, при който се разглеждат всички аспекти на управлението на персонала като взаимосвързани елементи на системата за управление на изпълнението, при традиционния мениджмънт на персонала невинаги политиките за управление на човешките ресурси са добре координирани и обвързани хоризонтално и вертикално.

Обзорът на научните публикации по въпроса за компетентността не дава еднозначен и ясен отговор. В специализираната литература съществуват множество дефиниции и различни интерпретации, тъй като компетентността може да се отнесе и към различните нива на управление – стратегическо, тактическо или оперативно ниво, както и към организацията, като цяло. Ако се обобщят разбиранията за компетентността, то може да се каже, че съществуват поне две гледни точки. От една страна, компетентността се съотнася с поведенческите характеристики на човек, които са каузално обвързани с ефективното или по-доброто трудово изпълнение, а от друга страна, компетентността отразява способността да се изпълняват дейностите и задачите за дадена длъжност по определен начин или установен стандарт. Тези различни гледни точки отразяват два различни подхода към компетентността и са резултат от различията във фокуса на проблема: в първия случай се фокусира върху индивидуалните характеристики, които, като елементи на входа на системата, спомагат за успешното изпълнение на трудовата дейност, а във втория случай се акцентира на получените резултати от компетентността. Различията често намират отражение в определянето на типа компетентност – поведенческа компетентност и компетентност, базирана на резултатите. Тези различия се отразяват най-вече при избора на подход за разработване на рамки на компетентността.

Ако се приеме, че в концепцията за компетентността се „включват уменията, знанията, опитът, различните нагласи и отношения, както и начини на поведение, които човек трябва да притежава, за да работи ефективно“⁽⁶⁾, то тогава въпросът за компетентността на административните служители придобива особена важност за страните в процес на реформи. Аргументи за това дават научните изследвания, които ясно показват, че в началото на реформите са налице част от необходимите компетентности, но като цяло, те не са добре развити и адаптирани към новите предизвикателства, пред които са изправени тези страни. Според полския автор Микуловски⁽⁷⁾ това се отнася най-вече за необходимите компетентности, свързани с изработване на концепция и стратегия на реформата, създаване на законодателната и институционалната рамка, прилагане и изпълнение на мерките за реформа. Този извод се налага и по отношение на последващото актуализиране и адаптиране на програмите за реформа, тъй като необходимите за това компетентности не могат да се придобият и развият в краткосрочен план. От това следва, че е необходимо своевременно да се идентифицират и оценят компетентностите, а впоследствие и да се развиват и управляват. На свой ред, това изисква мобилизиране и използване на наличните компетентности, насърчаване развитието на нови и подпомагане проявата на онези компетентности, за които има явен недостиг.

В повечето административни системи днес е установена практиката рамката на компетентността да се разработва като набор от отделни компетенции,

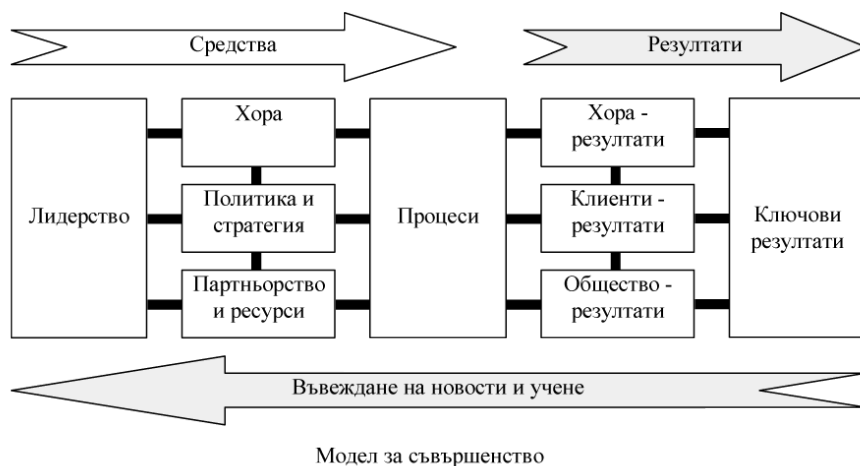
но тази рамка се използва и като инструмент, чрез който необходимите компетенции могат да се определят, оценят и измерят. Обикновено създаването на рамка на компетентността се основава на избрания модел за компетентност. Основните, най-важни компетентности, или т. нар. „ядро от компетентности“, включени в рамката, могат да се отнасят или към конкретната длъжност, като цяло, или към набора от най-важни изисквания за компетентност, които човек трябва да притежава за определената длъжност, за разлика от други допълващи или по-второстепенни като значение компетентности. Поради спецификата на дейността на различните организации съществува и голямо разнообразие от рамки с различни ядра от необходими компетентности. Затова се приема, че именно това ядро отличава една организация от друга, давайки ѝ важно конкурентно предимство пред останалите.

В тази връзка, трябва да се подчертае, че бизнес секторът отдавна има интерес към идеята за „ядро от компетентности“ на стопанските единици. Този въпрос отдавна се е превърнал в самостоятелен и важен обект на изследване в разработките по стратегически мениджмънт, но за сферата на публичната администрация и публичния мениджмънт това е сравнително по-нова идея, която отскоро започна да се проучва и изследва. Показателна в това отношение е ролята на Европейската фондация за управление на качеството, в която участват водещи европейски компании с цел разработване и въвеждане на техники за постигане на отлични резултати. Едно от безспорните постижения на тази организация е разработването на Модел за съвършенство (EFQM Excellence Model), който днес се използва като бенчмаркинг модел на факторите за успех.

Първоначално Евромоделът се лансира и прилага като модел за съвършенство в бизнес организациите, но от средата на 90-те години на XX век неговият обхват се разширява с нова категория, включваща организации от публичния сектор. Това е възможно, тъй като моделът е изграден върху няколко основни концепции за съвършенство (общо осем), еднакво приложими и в частния, и в публичния сектор. Те са инкорпорирани в девет критерия и образуват рамка за оценка на качеството на една организация: лидерство; политика, стратегия, планиране; управление на човешките ресурси; външно партньорство и вътрешни ресурси; управление на процесите и промяната; резултати, ориентирани към клиентите/гражданите; влияние върху обществото; и ключови резултати от изпълнението.

Анализът на модела показва, че пет от критериите оценяват какво прави в действителност организацията (политики, процеси и др.), т.е. движещите сили, а останалите четири са критерии, оценяващи резултатите и ефектите от тях. Всеки един от критериите има различна тежест. Прилага се методологията на самооценка, при която организацията сама оценява своето изпълнение по структуриран и основан на факти начин за оценка, извеждайки своите силни страни и сфери за подобрене.

Моделът отчита различията между частните и публичните организации. Евромоделът за съвършенство вече е намерил широко приложение в публич-



Изм.: European Foundation for Quality Management, at <http://www.efqm.org>

Фигура 2. Европейски модел за съвършенство (EFQM Model)

ните организации, а сред първите страни, лансирали неговото приложение в публичния сектор, са Великобритания и Холандия. В края на XX век и други европейски страни (Белгия, Испания и др.) инициират правителствени програми с цел налагане на модела на организационно съвършенство във всички сектори на икономиката и публичния сектор. По статистически данни още в началото на XXI век моделът стои в основата на работата на над 20 000 организации от бизнеса и публичния сектор (Borisov, Davidkov, 2004). Струва си да се отбележи, че подобен модел е въведен и в САЩ, след като Конгресът на САЩ приема Национален закон за подобряване на качеството. През 1987 г. с подкрепата на президента Р. Рейгън се поставя началото на националната награда за качество „Малкълм Болдридж“, присъждана ежегодно за високи постижения на американски организации от бизнеса, а от 1999 г. наградата се разширява и за организации от сферата на здравеопазването, образованието и други такива от публичния сектор.

Наивно би било да се мисли, че моделът може да даде готова рецепта за успех, по-скоро той служи само като обща рамка. Всяка организация е уникална и различна, с неповторима идентичност, но въпреки това фундаментът на европейския модел е общовалиден и приложим за всички организации, което го превръща в съвременен подход за управление на публичните организации.

Сред българските изследователи също се споделя мнението, че с оглед спецификата на административната дейност моделът може да бъде полезен по няколко причини (Mihaleva, 2007: 35 – 6).

– Той е инструмент за самооценка, който измерва къде се намира административната организация по пътя към постигане на по-добро функциониране, като под-

помага да се осъзнаят пропуските и несъответствията и да подпомогне вземането на решения.

– Той създава единен „речник“ (език за общуване) и начин на мислене за организацията, които се споделят от всички звена в нея.

– Той е рамка за позициониране на съществуващите инициативи, като премахва дублирането на функции и разкрива несъответствията.

– Той подпомага структурата на административноуправленската система.

Очевидно е, че в основата на модела за организационно съвършенство стои концепцията за компетентността, защото е невъзможно да се постигне съвършенство без необходимата компетентност. В този контекст постигането на съвършенство⁸⁾ се схваща като изключителна практика на управление и постигане на резултати, основаващи се върху набор от основни концепции, включващи лидерство, ангажиране на служителите, непрекъснато усъвършенстване и въвеждане на новости, ориентиране към резултатите, внимание и перфектно отношение към клиента. Налагането на набора от тези концепции в публичната администрация се свързва не само с промени в поведението, ценностите и нормите, но и с нова административна култура и бърза ориентация при определяне на приоритетите при планиране, разработване и прилагане на държавната политика.

Приложение на компетентностния подход при обучението в българската администрация

Пътят за модернизирането на администрацията преминава през ефективната и модерна политика в областта на човешките ресурси за усъвършенстване на системата за постоянно развитие на компетентностите, професионалните умения и квалификацията на служителите в администрацията. Основополагащият документ, определящ приоритетите за реформиране на администрация в българските условия, е Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.⁹⁾ Паралелно с приемането на Стратегията и навлизането в новия програмен период 2014 – 2020 г. стартира Оперативна програма „Добро управление“, в която се акцентира на обучението съобразно потребностите на служителите в администрацията. Практически това означава, че на обучението се гледа като на целенасочена инвестиция за добро управление и изпълнение в администрацията. Още повече че доброто управление е в тясна зависимост от професионализма и капацитета на служителите в администрацията. На свой ред, това обвързва обучението в държавната администрация с компетентностите, по които се оценяват резултатите в работата на служителите.

Тук трябва да се отбележи, че традиционният модел на обучение изглежда съвсем неадекватен за изпълнение на задачите, пред които е изправена съвременната публична администрация. И това е така, защото през последните години начинът, по който се осъществява и управлява процесът на обучение, се промени значително. Това се отнася не само за съдържанието на учебните програми, но също и за

методите на обучение и начина, по който тези програми се съотнасят с другите дейности в организацията. За разлика от традиционния подход при съвременния модел на обучение не се акцентира толкова на инструкции и указания, колкото на подобряване капацитета на обучавания да придобива и прилага нови знания в своята организация или т.нар. трансфер на обучението. На табл. 1 са резюмирани основните характеристики на двата подхода при обучението на служителите в администрацията.

Таблица 1. Традиционен и съвременен подход при обучението в администрацията

Традиционен подход	Съвременен подход
Фокусиране върху съдържанието	Фокусиране върху резултата
Насърчаване на стандарти и правила	Насърчаване на промяна и иновативност
Насочен към повишаване на познанието	Насочен към промяна на поведението/културата
Успехът се измерва чрез присъствието на обучаемия	Успехът се измерва чрез резултата или трудовото изпълнение на обучаемия
Основава се на инструкции и указания	Основава се на развитие на компетентности
Краткосрочни и/или еднократни форми на обучение	Продължаващо обучение (учещи се организации)
Определян от капацитета на обучаващия	Определян от потребностите на обучавания и/или организацията
Насочен навътре	Насочен навън (стратегически ориентиран)
Фокусиран върху административните процеси	Фокусиран върху правенето на политика
Фокусиран върху кариерното развитие	Фокусиран върху изграждането на институционален капацитет

Изм. Sanchez, E., V., Training Civil Servants: Lessons from Poland and UK, University of Birmingham, School of Public Policy, <http://www.idd.bham.ac.uk>

Съвременният модел на обучение в администрацията налага изработването на общ подход за квалификация и преквалификация на административните служители, което у нас е основна задача на Института по публична администрация (ИПА). Идентифицирането и оценяването на потребностите от обучение в администрацията налага да се направи цялостен анализ чрез използването на разнообразни инструменти и събирането на информация от широк спектър източници¹⁰⁾. Анализът е съпътстван с разработването на методология¹¹⁾ с цел създаването на единни правила, принципи и стандарти при определяне на потребностите от обучение в българската администрация. Методологията осигурява приемственост и сравнимост на резултатите при всички следващи анализи на потребностите от обучение в администрацията.

При извеждането на потребностите от обучение се прилагат два взаимодопълващи се подхода – стратегически (съпоставяне на текущото равнище спрямо заложените цели на развитие и планираните постижения) и оперативен (за решаване на конкретни проблеми в ежедневната работа), а самият анализ на потребностите от обучение се извършва при спазването на важни принципи, като актуалност, адекватност, ефективност, ефикасност, системност и съгласуваност. Този подход дава възможност да се очертаят и изведат общите за цялата администрация потребности от обучение с хоризонтален характер (напр. по стратегическо планиране, управление на качеството, комуникативни умения, компютърни умения и др.), но и специфичните потребности за отделни групи служители с определени функции и отговорности.

Необходимо е да се посочи, че направеният анализ на потребностите от обучение в администрацията за периода 2015 – 2018 г. идентифицира широк кръг от теми, по които е наложително да се провеждат обучения за различните групи служители, а очакванията са тези обучения да допринесат за осъществяването на реформата в българската администрация чрез развитие на необходимите компетентности на служителите. За целта се акцентира на компетентностния подход, получил широко признание и приложение в държавния и в частния сектор. Този подход се затвърждава с промените в системата за оценка на изпълнението в българската администрация след приемането на НУРОИСДА¹²⁾ през 2012 г. Промените са свързани с прилагане на нова рамка на компетентностите, спрямо която се оценява изпълнението на служителите, а посредством оценяването на изпълнението се определят специфични потребности от обучение и развитие на професионализма на служителите. Освен това с наредбата се определят условията и редът за повишаване в държавна служба на държавните служители, а самото оценяване на изпълнението на служителите е свързано с повишаването на служителите в администрацията. Това е така, защото чрез определяне на нуждите от развитие на всеки служител и подобряване на неговите компетентности се създават условия за реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие. В тази връзка, трябва да се подчертае, че оценяването на изпълнението на длъжността от служителите в администрацията се извършва ежегодно въз основа на два основни критерия: първо, постигането на предварително определени цели или изпълнението на преките задължения и поставените задачи и второ – показаните компетентности. Самите компетентности, които трябва да покажат служителите в администрация, техните определения, както и поведението, отговарящо на изискванията или неприемливото поведение, са зададени в рамки на компетентностите.

Потребностите от обучение в администрация са анализирани и структурирани през призмата на рамката на компетентностите. Обобщените изводи и резултати показват, че потребностите от обучение могат се класифицират в две основни групи според вида на компетентностите, за чието развитие допринасят.

– Потребности от обучение за развитие на общи (поведенчески и технически) компетентности, изисквани от служителите в администрацията. По-голямата част от тези общи потребности са за развитие на компетентности, които не зависят от вида на администрацията (централна/териториална), от специфичните функции на служителите и от сферата на дейност (образование, регионално развитие, култура, икономика и т.н.). Тези компетентности са общи за служителите от всяка група длъжности в администрацията: висши държавни служители; служители на ръководни длъжности; служители на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции, както и служители, заемщи експертни длъжности със спомагателни функции. Друга част от общите потребности от обучение са за развитие на технически компетентности, които също са общи за служителите от цялата администрация и са свързани с компютърните и чуждоезиковите умения.

– Потребности от обучение за развитие на специфични технически (професионални) компетентности, свързани с конкретни знания и умения, необходими за изпълнение на специфични професионални функции, като управление на проекти, управление на човешки ресурси, местно управление и др.

Обученията за развитие на компетентностите и в двете групи имат ключова роля за изграждане на надежден капацитет за справяне с предизвикателствата пред българската държавна администрация. Тук обаче трябва да се има предвид неизбежната условност на всяко класифициране. В случая, това означава, че някои от идентифицираните приоритетни теми за обучение могат да са важни за развитието на повече от една конкретна компетентност. Освен това, макар някои от общите компетентности да не отнасят за всички групи длъжности, в обученията за развитие на тези компетентности могат да се включват и служители от по-ниска в йерархията група длъжности. Това е особено подходящо в случаите, когато служители от по-ниска в йерархията група длъжности вече изпълняват или предстои да изпълняват функции и отговорности, типични за служителите от целевата група.

Послесловие

Модерната политика на управление на човешките ресурси в администрацията определя приоритетно място и значение на обучението, защото на него се гледа като на целенасочена инвестиция за добро управление. Няма никакво съмнение, че доброто управление и изпълнение в администрацията са в тясна зависимост от професионализма и капацитета на служителите в администрацията, което обяснява защо програмите за обучение и развитие се разглеждат като играещи важна роля за повишаване на компетентността, а от тук – и в налагането на новите ценности и за получаване на желаната промяна в културата.

Традиционният модел на обучение изглежда съвсем неадекватен за изпълнение на задачите, пред които е изправена съвременната публична администра-

ция, защото през последните години процесът на обучение се осъществява и управлява по различен начин. Съвременният модел на обучение в администрацията налага изработването на общ подход за квалификация и преквалификация на административните служители и използването на компетентностния подход, получил широко признание и приложение както в държавния, така и в частния сектор. Причините за това се крият в нуждата от повишаване и развитие на професионалната компетентност на служителите, за да се придобият необходимите знания и умения за справяне с новите им делегирани отговорности, да се подобрят стандартите на предоставяне на публични услуги, да се адаптират към новите технологии и методи на работа, както и да се справят с недостига на умения.

NOTES / БЕЛЕЖКИ

1. SIGMA Papers № 27, European Principles for Public Administration, 1999.
2. Demmke, Chr., European Civil Service between Tradition and Reform, EIPA, Netherlands, 2004, p. 55 – 80.
3. Реформите в публичния мениджмънт на страните от ОИСР, ВСУ „Ч. Храбър“, 2000, с. 61.
4. <http://www.oecd.org/dataoecd/>: Dr.Jacek Czaputowicz, Deputy Head of the Civil Service, Poland, Improving Integrity and preventing Corruption, OECD MENA Initiative, WG on Civil Service Reform and Integrity, Rabat, 2005.
5. Horton, S., A. Hondeghem, D. Farnham, (eds.), Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme, IIAS-EGPA, 2002, p. 3 – 4.
6. Hirsch, S. (1995). In: Competency Management in the Public Sector, (European Variations on a Theme), ed. Horton, S., A. Hondeghem, D. Farnham, IIAS-EGPA, 2002, p.4.
7. Mikulowski, W., Problems des competences de fonctionnaires dans le procesus des reformes de la fonction publique dans les pays en transition, paper presented at EGPA Annual Conference in Cape Sounion, Greece, 1999.
8. The Fundamental Concepts of Excellence, EFQM, at <http://www.efqm.org>
9. Работим за хората: Стратегията за развитие на държавната администрация (2014 – 2020), <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1434121594.pdf>
10. Институт по публична администрация: Анализ на потребностите от обучение 2015 – 2018, www.ipa.government.bg
11. Институт по публична администрация: Методология за извършване на анализ на потребностите от обучение в държавната администрация, www.ipa.government.bg.
12. Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, посл. изм. и доп. ДВ. бр. 27 от 15 Март 2013 г.

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- Borisov, B. Davidkov, Tsv. (2004). *Ot upravlenie na kachestvoto kam savarshenstvo na organizatsiyata: Evropeyski strategii i praktiki*. Sofia: Demaks AD [Борисов, Б. & Давидков, Цв. (2004). *От управление на качеството към съвършенство на организацията: Европейски стратегии и практики*. София: Демакс АД].
- Denhart, R. (2001). *Tarsene na znachenieto: Strategii za uspeh v upravlenieto na darzhavnite organizatsii*. Sofia: LIK [Денхарт, Р. (2001). *Търсене на значението: Стратегии за успех в управлението на държавните организации*. София: ЛИК].
- Mihaleva, Sv. (2007). *Instrumenti za upravlenie na kachestvoto na administrativnata deynost*. Varna: VSU „Ch. Hrabar“ [Михалева, Св. (2007). *Инструменти за управление на качеството на административната дейност*. Варна: ВСУ „Ч. Храбър“].
- Katsamunska, P. (2008). *Modeli na upravlenie na kompetentnostta v publichnata administratsia*. Sofia: Avangard Prima [Кацамунска, П. (2008). *Модели на управление на компетентността в публичната администрация*. София: Авангард Прима].
- Reformite v publichnia menidzhmant na stranite ot OISR*. (2000). Varna: VSU „Ch. Hrabar“ [*Реформите в публичния мениджмънт на страните от ОИСР*. (2000). Варна: ВСУ „Ч. Храбър“].
- Sinershtyrom, S. (2003). *Profesionalizmat v upravlenieto na publichnata administratsia: formirane na viskokvalifitsirani efikasni i effektivni menidzhari*. Publichna administratsia. IPA EI. Sofia [Синерщъръм, С. (2003). *Професионализмът в управлението на публичната администрация: формиране на вискоквалифицирани ефикасни и ефективни мениджъри*. Публична администрация. ИПАЕИ. София].
- Hristov, Hr. & P. Pavlov, P. Katsamunska. (2007). *Osnovi na publichnata administratsia*. Sofia: UI „Stopanstvo“ [Христов, Хр. & П. Павлов, П. Кацамунска. (2007). *Основи на публичната администрация*. София: УИ „Стопанство“].
- Raven, J. (2002). *Kompetentnosty v sovremenom obshtestve – vayuyavlenie, razvitie i realizatsii*. Kogito-Tsentr. Moskva [Равен, Дж. (2002). *Компетентност в современном обществе – выявление, развитие и реализации*. Когито-Центр. Москва].
- Michael, B., Kattel, R. & Drechsler, W., (ed.). (2004). *Enhancing the Capacities to Govern – Challenges Facing the CEE Countries*. NISPAcee.
- Rosenbaum, A. (ed.) (2015). *In Quest of Excellence: Approaches to Enhancing the Quality of Public Administration Education and Training*. Division for Public Administration and Development Management. United Nations Department of Economics and Social Affairs. New York. USA. NISPAcee Press.

Rosenbaum, A. & Kauzya John-Mary, (eds.). (2006). *Excellence and Leadership in the Public Sector: The Role of Education and Training. Division for Public Administration and Development Management. United Nations Department of Economics and Social Affairs*. New York. USA. Bratislava: NISPAcee.

The NIPSAcee Journal of Public Administration and Policy. (2013/2014). Special Issue: Education and Training: Preparing for the Future of the Public Sector in Europe. Volume VI. Number 2. Winter 2013/2014. Bratislava: NISPAcee Press.

Vass, L., Kulenkova-Orzhel, O. & Pollit, Chr., (eds.). (2008). *Leadership and Management in the Public Sector: Values, Standards and Competences in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.

MODERN POLICY OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN ADMINISTRATION AND COMPETENCY APPROACH IN TRAINING

Abstract. The paper is focused on the policy of human resources management in the public sector, which aims to increase the professional skills and qualifications of civil servants through trainings in order to develop a modern, effective and citizen-oriented system of public administration. In brief, this policy gives priority to training because it is seen as a targeted investment to good governance.

The first part of the paper deals with two separate but closely related issues – administrative system and reform of human resources management in public administration. The reason is that the principles and organizational model of the administrative system provide implications on the policy of human resources management in administration. The second part explains the relationship between the concept of competency and the model of excellence. This model could be used in any organization, which makes it a contemporary approach to public administration management. Finally, the paper outlines that the traditional model of training is outdated and the competency approach in training has become wide-spread in public and private sectors. The expected result for the Bulgarian administration is that using this training approach will significantly enhance civil servants' professional competence and thus the impact on the quality of governance will be significant.

✉ **Dr. Polya Katsamunska, Assoc. Prof.**

Department of Public Administration
Faculty of Management and Administration
University of National and World Economy
1700 Sofia, Bulgaria
E-mail: polya_katsamunska@yahoo.com