

АНАЛИТИЧЕН ДОКЛАД

ЗА ПРОБЛЕМНИТЕ ОБЛАСТИ В ДЕЙНОСТТА ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Цел на анализа

Целта на анализа е да дефинира проблемните области в дейността на звената по УЧР в държавната администрация при прилагане на нормативната уредба и да създаде инструмент за оптимизиране на дейността им чрез разработване и разпространение на наръчник с коментари и препоръки по приложението на нормативната уредба.

Настоящият анализ и наръчникът, който ще бъде разработен въз основа на основните проблемни области, дефинирани в анализа, се реализират в контекста на по-обхватни дейности за подобряване на политиката по управление на човешките ресурси в държавната администрация, укрепване на звената по управление на човешките ресурси като стратегически партньор в управлението на администрацията, провеждане на национални изследвания в областта на управлението на човешките ресурси в държавната администрация и промоциране на държавната администрация като работодател.

1.2. Източници на информация

При извършване на анализа екипът за неговото реализиране използва информация от следните източници:

- Отчети на дирекция “Инспекторат за държавната администрация”, МДААР за 2006, 2007 и полугодieto на 2008 година¹;
- Въпроси и отговори от Интернет страницата на МДААР в областта на УЧР;
- Нормативна база - Закон за държавния служител, Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители, Наредба за служебното положение на държавните служители, Наредба № 1 от 21 март 2000 г. за документите за заемане на държавна служба, Единен класификатор на длъжностите в администрацията, Наредба за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията, Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, Наредба № 2 от 17 декември 2007 г. за длъжностните характеристики на държавните служители, ПМС 175 от 2007 за заплатите в бюджетните организации и дейности;
- Специализирани въпросници за служители в звената по УЧР в държавната администрация;
- Проведени интервюта с ръководители на звена по УЧР в държавната администрация

1.3. Подход при извършване на анализа, инструментариум

Използваният подход включва сравнителен анализ на обобщената информация от 3 основни източника: Доклади на дирекция „Инспекторат за държавната администрация”, анкетно проучване (въпросници) сред служители в звена по УЧР в държавната администрация и интервюта на ръководители на звена по УЧР в държавната администрация и извеждане на специфични и конкретни проблеми при прилагане на нормативната уредба, които да бъдат разгледани в Наръчник за прилагане на законодателството в дефинираните проблемни области.

Целта на приложения подход е да бъде дефинирана спецификата на проблемите, свързани с прилагане на нормативната уредба в отделните области от дейността на звената по УЧР, както и необходимата методическа помощ.

В хода на анализа бяха използвани следните инструменти:

- Преглед и анализ на отчетите на дирекция “Инспекторат за държавната администрация”, МДААР;

¹ Единствено в доклада за 2006 година на дирекция „Инспекторат за държавната администрация” са представени статистически данни за идентифицираните нарушения

- Анкетно проучване сред служители в звената по УЧР в държавната администрация чрез специално разработен въпросник;
- Структурирани интервюта с ръководители на звена по УЧР в държавната администрация.

1.4. Извършени дейности

- Събиране и анализиране на информация от дирекция „Инспекторат за държавната администрация” в МДААР за най-често срещани запитвания, трудности и нарушения по прилагането на НА, свързана с дейността на звената по УЧР;
- Разработване на въпросници за УЧР звената в администрацията на централно, регионално и местно ниво, с цел проучване на дейността на звената по УЧР – проблеми области, затруднения, въпроси;
- Изпращане до 80 служители от административни структури от различен тип;
- Обобщаване и анализиране на резултатите от въпросника;
- Разработване на структурирано интервю;
- Провеждане на интервюта с ръководители на звената по УЧР на различни структури за конкретизиране на проблемите, затрудненията по прилагането на нормативната уредба, свързана с дейността на звената по УЧР;

Типовете административни структури и позициите на служители, с които са проведени интервюта, са както следва:

Администрация	Началник отдел	Директор Дирекция
Министерство	3	4
Изпълнителна агенция	1	1
Комисия	1	1
Областна и общинска администрация	2	2
общо	7	8

- Обобщаване и анализиране на информацията от проведените интервюта;
- Провеждане на сравнителен анализ на обобщената информация от трите източника и идентифициране на проблемните области

1.5. Екип

Невяна Кънева – Правен експерт;

Силвия Тодорова – експерт;

Надя Ботева – експерт;

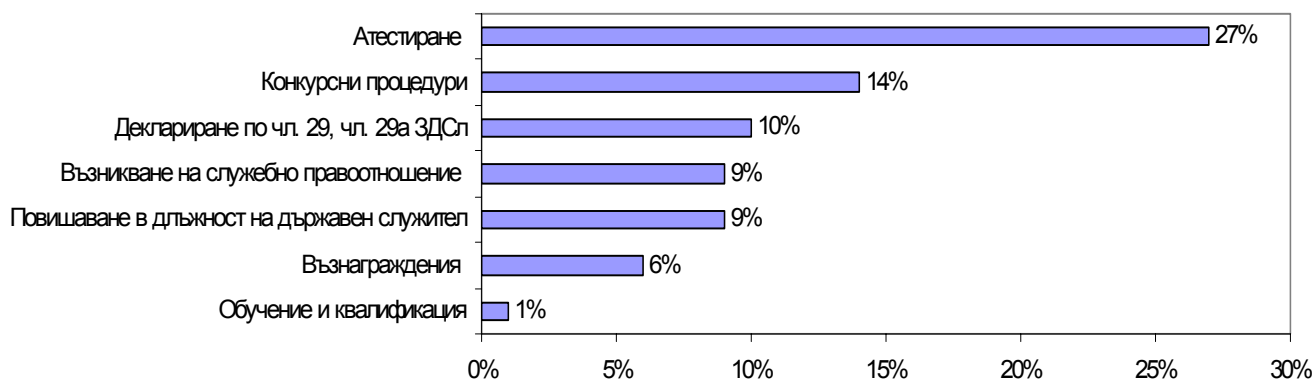
Живко Сталев – сътрудник

2. ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ

2.1. Проблемни области, констатирани от Инспектората за държавната администрация

Дирекция “Инспекторат за държавната администрация” подпомага изпълнението на правомощията на министъра на държавната администрация и административната реформа за осъществяване на цялостния контрол по спазване на законодателството за държавната служба. Дирекцията е натоварена с извършването на проверки за прилагане на законодателството за държавния служител. На база извършените проверки и констатации, в следните области са установените най-голям процент нарушения за 2006 г. (за която има статистика):

Области с най-често срещани затруднения идентифицирани от дирекция "Инспекторат за държавната администрация", МДААР



Най-често срещаните нарушения, констатирани от Дирекция „Инспекторат за ДА” по области на дейност на звената по УЧР са както следва:

1. Атестиране, повишаване в длъжност или ранг:

- неспазване на сроковете за провеждане на етапите на атестиране, неспазване на процедурата, липса на подписи на оценяващи и оценявани, липса на дати;
- периодът за оценяване не е определен в съответствие с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация;
- формулярите не се съхраняват в досиетата на служителите;
- извършвани са неправомерни повишавания в ранг или длъжност;
- в атестационните формуляри липсва оценка на компетентностите;
- формулярите за оценка за ръководни и експертни длъжности не отговарят на образците;
- формулярите за оценка не се подписват от съответния контролиращ ръководител;
- в някои от формулярите за оценка оценяващите ръководители са определили обща оценка на изпълнението на длъжността, която не съответства на преобладаващите оценки по отделните показатели;
- Контролиращите ръководители са подписали формулярите за оценка преди изтичане на 7-дневния срок за възражение по чл. 28, ал. 2 от НУРАСДА в нарушение на чл. 25, ал. 2 от същата;
- Оценяващите ръководители не са мотивирали писмено своите оценки, като не са вписали мотиви в съответните полета от раздел III на формуляра за оценка

2. Конкурсни процедури

- Пренебрегнати принципите за обективност и прозрачност, постигане на единност в прилагането на конкурсните процедури, на конкуренцията, основана на професионални качества и недопускане на назначения по политически, личен, родов, приятелски или по друг нерегламентиран начин;
- Завишени минималните изисквания за конкурсната длъжност;
- Някои органи по назначаването са си позволили да установят допълнителни и завишени изисквания при обявяването на конкурси за държавни служители;
- Не са спазени процедурните изисквания за провеждането на конкурса;

- Комисиите често не изготвят методика за определяне на резултатите от конкурса, а ако има такава не се вписва в протокола, че участниците са запознати с нея.

3. Декларации по чл. 29 и чл. 29а от Закона за държавния служител:

- Не са подадени декларации по чл. 29 и чл. 29а от Закона за държавния служител във връзка с деклариране на имотно състояние пред органа по назначаването и наличие на конфликт на интереси.
- В някои случаи не е вписана дата, поради което не може да се установи спазването на законоустановения срок за деклариране на обстоятелствата
- Някои от декларациите не са подавани в законоустановения срок до 31 март на текущата календарна година.
- При встъпването си в длъжност държавни служители не са декларирали имотното си състояние.
- Някои декларации по чл. 29 от Закона за държавния служител не съдържат изискваната информация относно вида на имота, данъчната оценка, начинът и датата на придобиване.

4. Заплащане на държавния служител:

- Неправомерно увеличаване на заплатите на държавни служители, които не са били атестирани;
- Индивидуалните основни месечни заплати на държавните служители са увеличавани в по-голям процент от установения за получената оценка от последното атестиране;
- Определени по-високи от нормативно регламентираните размери индивидуални основни месечни заплати;
- В някои администрации е допуснато индивидуалната основна месечна заплата да надвиши максималната за длъжността;
- Увеличавани основните месечни заплати на държавни служители без правно основание;
- При преминаване от трудово на служебно правоотношение, във връзка с § 36 от ПЗР на ЗДСл, считано от 01.01.2008 г. на някои служители не са определяни индивидуални основни месечни заплати намалени с нормативно определения процент от получаваните до момента на преминаването заплати.

5. По правата на държавния служител:

- Органът по назначаването не е осигурил обучение на служителите, назначени за първи път на държавна служба, както и на назначените за първи път на ръководна длъжност.
- Органите по назначаването не са утвърдили годишни планове за обучение на служителите в администрацията.
- Средствата за представително работно облекло за представително облекло не са определени според нивото на длъжностите, неправомерно се изискват фактури за тези средства
- Определени по-високи от нормативно установените длъжностни нива, което е довело и до определяне на по-високи размери на допълнителен годишен отпуск за същите.
- Органът по назначаване не е издал заповед за определяне на допълнителен отпуск на служителите, заемащи ръководни и експертни длъжности.

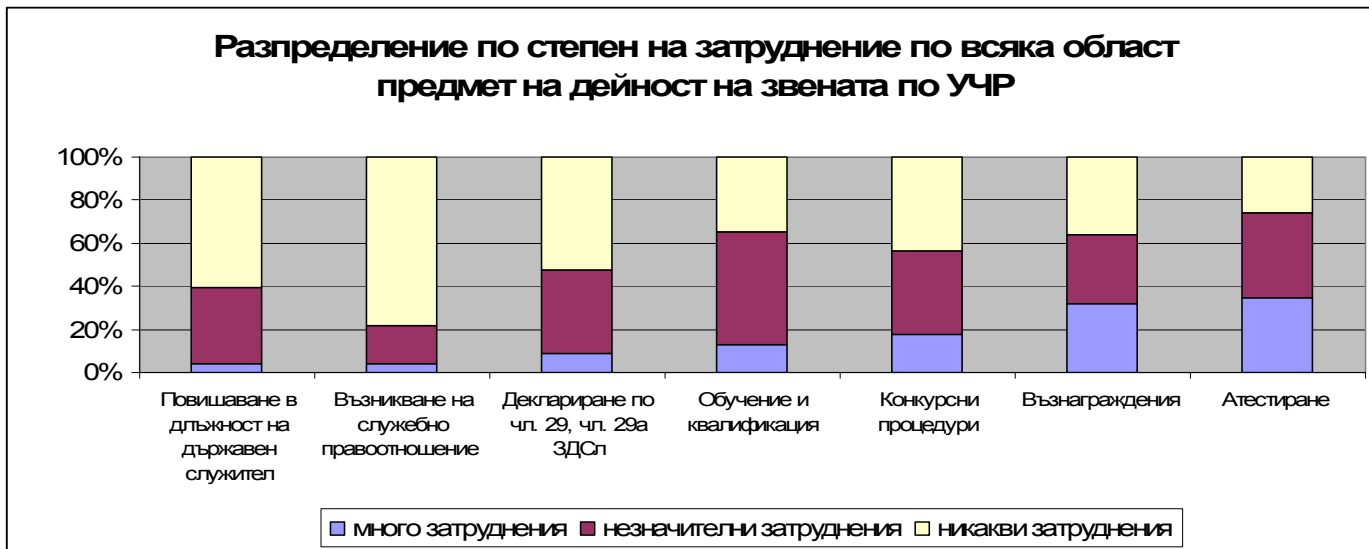
2.2. Проблемни области, констатирани от попълнените въпросници

Въпросникът е изпратен до 80 служители в звена по УЧР в администрацията (62.5% служители от централната администрация, 7.5% служители от областната администрация и 30% служители от общинска администрация). От тях 44 служители са започнали да попълват анкетата. 28 служители са завършили нейното попълване, равнището на успеваемост за попълване на анкетата е 63.64%. Средното време за

попълване на анкетата е 12 минути.

Във въпросника са обхванати областите, които са идентифицираните от дирекция “Инспектората за ДА” като сфери с най-големи нарушения (атестиране, конкурсни процедури, повишаване в длъжност или ранг, възникване на служебно правоотношение, възнаграждения на служителите, обучение и професионална квалификация, деклариране на по чл.29 и чл.29а от Закона за държавния служител).

Графично представяне на обобщените данни от въпросниците по области на дейност и критерий – степен на затруднения във всяка области е както следва:

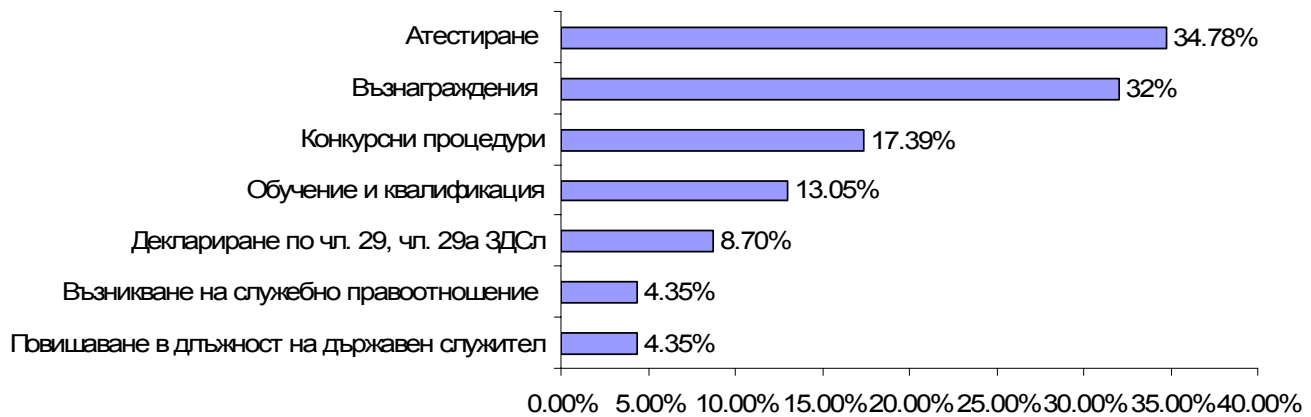


На база детайлен анализ на отговорите на респондентите от въпросника се установява, че **областите, в които служителите имат много затруднения са:**

- атестиране на служителите - 34.78%
- възнаграждения на служителите – 32%
- конкурсни процедури -17.39%
- обучение и професионална квалификация – 13.05%
- деклариране на конфликт на интереси и имотно състояние – 8.7%
- повишаване в длъжност - 4.35%
- възникване на служебно правоотношение - 4.35%

Следващата графика предоставя информация за областите на дейност, в които звената по УЧР срещат най-много затруднения, идентифицирани на база на въпросниците:

Области с най-често срещани затруднения, идентифицирани чрез въпросници



При прилагане на нормативната уредба, свързана с **атестирането** на служители проблемите, които отчитат респондентите са:

- 22% срещат трудности при формиране на обща оценка на изпълнението на длъжността на база на преобладаващите оценки по отделните показатели;
- 20% имат трудности при спазване на сроковете при провеждане на етапите на атестиране;
- 20% имат трудности при спазване на процедурата за провеждане на атестирането – попълването на дати, поставянето на подписи и други;
- Близко 7% имат затруднения при идентифициране на правилните формуляри за различните длъжности.

По отношение на прилагане на нормативната уредба, свързана със **заплащането** на държавните служители, респондентите са посочили следните затруднения:

- 15% имат затруднения при определяне и калкулиране на процента, с който се увеличава индивидуалната основна месечна заплата в зависимост от оценката на изпълнението от последното атестиране на служителя,
- 7% имат затруднения при определяне на основните месечни заплати на служителите при преназначаване от една длъжност на друга и преминаване в различна администрация,
- 7% имат затруднения при определяне на основните месечни заплати на служителите, завръщащи се от отпуск или от командировка с продължителност повече от една година,
- 4% имат затруднения при определяне на основните месечни заплати на служителите при непълно работно време.

По **конкурсните процедури** за държавни служители, респондентите са посочили, че най-големи затруднения срещат при:

- обявяване на конкурса (21%) и
- провеждане на процедурата и оценка на кандидатите (12.5%).

На етап обявяване на конкурсна процедура, 27% от респондентите посочват трудности при съобразяване на изисквания за заемане на длъжността със специфичните изисквания, установени в нормативни актове и преценка на релевантността на професионалния опит на кандидата към изискуемия.

Същият процент (27%) от респондентите са посочили затруднения, които имат при формулиране и оповестяване на системата за определяне на резултатите от конкурсната процедура.

По отношение на прилагането на нормативната уредба, свързана с осигуряване **обучение и професионална**

квалификация на служителите са очертани следните затруднения²:

- 50 % от респондентите имат трудности при спазване на сроковете за предоставяне на информация в ИПА и при спазване срока за организиране на задължителните обучения на постъпилите за първи път на държавна служба, както и на назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители;
- 58% имат затруднения при приоритизиране на обученията, които да бъдат включени в годишния план за обучение на съответната администрация в съответствие с разполагаемия бюджет;
- 25% от респондентите имат трудности, свързани с това, че желаните от служителите обучения, посочени в личните им планове не са в съответствие с целите в работните им планове, целите на звеното, в което работят или целите на администрацията;
- за 12.5% липсата на ясна методология относно изготвянето на годишен план за обучение на служителите създава затруднение.

По отношение на задължението на държавните служители за **деклариране на интереси по чл. 29а и деклариране на имотното състояние по чл. 29 от Закона за държавния служител**, 83% служителите от звената по ЧР са посочили, че имат практика за ежегодно уведомяване на държавните служители и предоставяне на образците на декларации. 10% от респондентите са посочили, че изпълняват тази функция чрез разработени вътрешни инструкции за попълване на декларациите и обстоятелствата, които подлежат на деклариране.

При **повишаване в длъжност** на държавен служител, 60% от респондентите са посочили, че подготвят конкурентен подбор и справка за служителите, които отговарят на условията и са изразили писмено съгласие да заемат длъжността. Като проблем, който е идентифициран в тази област е, че близо 10% от респондентите посочват, че не извършват конкурентен подбор, тъй като само един служител отговаря на условията за заемане на длъжността.

При **повишаване в ранг на държавен служител**, проблемите, които отчитат служителите са:

- 40% отчитат като затруднения липсата на система за идентифициране на служители, които имат право на повишаване в ранг,
- 9% имат трудности при попълване на атестационните формуляри
- 4% не познават добре основанията за повишаване в ранг.

Служителите считат, че нямат затруднения при **организиране на процеса по назначаването на държавни служители**, като 92% от респондентите са посочили този отговор.

При оказване на методическа, организационна и техническа подкрепа при разработване и изменение на длъжностните характеристики на държавните служители, респондентите са посочили следните затруднения:

- 15% имат трудности при изменение на длъжностни характеристики и основанията за изменение,
- 7% имат трудности при проверка на съответствието на разработените проекти на длъжностните характеристики с нормативните изисквания,
- около 4% не познават добре нормативните изисквания за разработване, утвърждаване, изменение и съхранение на длъжностните характеристики на длъжностите, които се заемат от държавни служители.

2.3. Проблемни области, констатирани при проведените интервюта

Извадката обхваща 15 интервюирани ръководители на звена по ЧР в държавната администрация (27% от общинска администрация и 73% от централната администрация).

Резултатите от интервютата³ по проблеми области са представени в следващата графика:

² Сумата на процентите е повече от 100, тъй като респондентите са посочвали повече от един отговор

³ Към 24.09.2008 са проведени 13 интервюта от общо 15. Последните две ще бъдат проведени до 29.09.2008, забавянето се дължи на дългосрочен болничен на служителите.



При атестирането на служители, звената по ЧР изпитват следните трудности:

- Имат затруднения със субективизиране на оценката, тъй като нямат ясни критерии при поставяне на оценките, включително превръщането на словесната оценка в числово изражение. Имат нужда от по-ясно разписване на значението на отделните оценки, за да се избегне залитане към по-високи оценки.
- Имат нужда от указания относно оценяването на компетентностите и ясно детайлизиране на вяска от компетентностите.
- Проблем имат с дефиниране на относителната тежест на всеки показател. Имат затруднения с това, че за някои длъжности определени показатели имат по-голямо значение и не знаят как да се отчете това при формиране на общата оценка.
- Не се познават санкциите при неспазване на сроковете за провеждане на отделните етапи, включително неспазване на сроковете за обжалване.
- Имат затруднения при преминаване от 3 степенна в 5-степенна скала на оценяване.
- Има проблеми при определяне на оценяващ и контролиращ ръководител, особено при наличие на вакантни длъжности, както и за длъжности, които са на пряко подчинение на органа на власт. В случай на непоставена оценка, поради вакантна длъжност на оценяващия, служителите следва да се считат като неатестирани или при определяне на % възнаграждение следва да се вземе предвид оценката от последното реално атестиране.
- Имат затруднения при мотивирането на оценките по отделните показатели. Оценяващите не попълват полетата за мотивиране на оценката или те са много общи формулирани. Имат нужда от примерни формулировки за мотивиране на различните оценки.
- Имат нужда от разяснения относно формата, под която и в която служителят може да обжалва оценката от атестирането си (във формуляра или отделна форма), както и следва ли да подпише формуляра след получаване на решението по възражението.
- Имат нужда от общо разяснение на ролята на всеки етап от процедурата.
- Имат нужда от разяснения какво следва да се вписва в полето „потенциал на служител“ - потенциал за развитие в длъжностно ниво, потенциал за професионално развитие или нещо друго.
- При установено несправяне с работата, респективно поставена оценка 5, имат ли правно основание за освобождаване на служителя?
- Имат затруднения при атестиране на служител, който е преназначен на по-висока длъжност – служител, който има изготвен и съгласуван план за длъжност и след преназначаването изготвя такъв за новата длъжност, при провеждане на междинната среща за коя длъжност се провежда – за тази, на която е бил по-дълго време ли?

- Имат затруднения при спазване на сроковете, тъй като ръководителите не са мотивирани, не виждат ефекта от атестирането.
- Проблем се оказва невъзможността на служителите да оспорва оценката по отделните показатели, а само в нейната цялост.

При декларирането на интереси по чл. 29а и на имотно състояние по чл. 29 от ЗДСл са установени следните затруднения:

- Изпитват необходимост от допълнителни разяснения относно обстоятелствата, които подлежат на деклариране за конфликт на интереси на служителите и обхват на свързаните лица при деклариране на интереси по чл. 29а от ЗДСл. Имат нужда от примери за наличие на конфликт на интереси при свързани лица и определяне на кръга на свързаните лица. Практиката показва, че служителите попълва „Не ми е известно да имам конфликт със свързани лица“, но нямат обратна информация дали това е правилният подход.
- Изпитват затруднения при описване на имотите. Не попълват информация за данъчната оценка, ако служителите не са получили данъчни оценки за настоящата година или попълват данни от минали години. И в двата случая, имат нужда от указания как най-точно следва да се попълни декларацията. Имат случаи на записан текст в декларациите „Няма промяна в имотното състояние, спрямо предходната година“. Имат нужда от указания дали това следва ли да се счита за коректния начин за попълване на декларацията.
- Имат нужда от изготвени попълнени „образци на декларации“ в случаите, когато служител няма конфликт на интереси и в случаите, когато служителите имат.
- Имат нужда от указания дали майки в отпуск по майчинство също да подава декларации.
- Звената по УЧР не успяват да контролират дали всички служители са подали своевременно декларации. Считат за полезно даване на разяснения относно санкциите за служителите при недеklarирани обстоятелства или неподаване в срок.

При обучението и повишаването на професионалната квалификация са установени следните затруднения:

- Затрудненията произтичат от недостатъчния бюджет, с който разполагат за обучения, който е значително по-малък от законово дефинираните до 2 на сто от планираните средства за работна заплата.
- Изпитват затруднения при приоритизиране на обученията. Към момента практиката е да бъдат редуцирани до преките задължения на служителите, с оглед вместване в разполагаемия бюджет. Това ли следва да е правилната практика?
- Имат нужда от разписване на ясна методология за изготвяне на годишен план за обучение.

При провеждане на процедура на конкурс за постъпване на държавна служба са установени следните затруднения:

- Звената по ЧР изпитват проблеми, свързани с обявяването на минималната работна заплата, на което отдават липсата на кандидати в конкурсните процедури.
- Изпитват затруднения при дефинирането на обхвата на професионалния опит.
- Имат затруднения с определянето на начините за уведомяване на кандидатите, участващи в конкурсни процедури, обхвата на кандидатите, които подлежат на уведомяване и дългият период от време за уведомление.
- Имат затруднения при разграничаването на специфични и допълнителни изисквания за длъжността.
- Срещат затруднения при определяне на релевантността на опита, които кандидатите представят като доказателства за професионален опит.
- Имат нужда от разяснения относно конфликта на интереси на член на конкурсната комисия – при които случаи член на комисията следва да си направи отвод, както и хипотезата, ако има конфликт на интереси, но съответният член на комисията не си подаде отвод.

- Имат нужда от указания за системите за определяне на методиката за оценка при конкурсите. Най-често използваният подход е за всеки верен отговор по 1 т. Имат нужда от разяснения това ли е оптималния подход при различните конкурсни процедури.
- Изпитват затруднения при определяне на правното основание за прекратяване на конкурсна процедура, в случаите, когато кандидатите не са преминали минималният праг на точки при някой от начините за провеждане на конкурса и не са допуснати до интервю (напр. нито един кандидат не е преминал прага от минимум 4 т на тест) или кандидатите са постигнали резултат над минимума, но никой не е издържал интервюто.
- Имат нужда от указания относно процедурата за назначаване на непълно работно време. Тази възможност се използва при обстоятелства от изключителна спешност, за да назначат служители без провеждане на конкурсна процедура.

При повишаване в длъжност и повишаване в ранг на държавен служител са установени следните затруднения:

- Имат нужда от разяснение относно повишаване на служител в длъжност при липса на свободна бройка – какво следва да се прави, за да израстват служителите в служба? В някои дирекции с години няма свободни бройки, няма пенсионери, няма кариерно развитие.
- Имат затруднения от това, че повишението в длъжност е обвързано с оценката от атестирането, но и с професионалния опит на служителя.
- Имат нужда от разяснения относно обхвата на служители, които да участват в конкурентния подбор – напр. до звена и функции, максимално близки до тези, за които се обявява подбора, както и при дефиниране на обхвата на конкурентен подбор в териториалните звена.
- Изпитват нужда от разяснения за развитие на служител по вертикалата и повече информация за възможностите при мобилност и ротация на служител (преминаване от функция във функция, преназначаване от една администрация в друга).
- Имат нужда от разяснения относно служители, които отговарят на изисквания за началник сектор, а заемат позиция старши експерт, могат да бъде повишени в длъжност за началник сектор (т.е. с прескачане на длъжност).
- Имат нужда от разяснения относно повишаване на ранга на служител, който е преминал конкурентен подбор и е повишен в длъжност, респ. повишен е ранга му. На следващата година след повишаването му, той придобива законово право за повишаване на ранга му за старата длъжност. Следва ли да бъде повишен в ранг отново?

По отношение на възникването на служебно правоотношение са установени следните затруднения:

- Имат нужда от разяснения относно назначаването на непълно работно време,
- Имат нужда от разяснения относно възникване на служебно правоотношение по заместване.

По отношение на възнаграждения на служителите са установени следните затруднения:

- Имат нужда от указания относно заплащането при преназначаване от една администрация в друга.

Отвъд идентифицираните затруднения в областите, посочени с най-чести нарушения от “Инспекторат на ДА”, по време на интервюта се установи, че звената по ЧР в администрации с териториални звена и на ниво общинска администрация изпитват затруднения и следните области:

▪ **Освобождаване на държавен служител**

- Имат затруднения при прилагане на законодателството при възстановяване на незаконно уволнен служител.
- Имат трудности при прилагане на процедурата по формиране на дисциплинарни съвети и дисциплинарни уволнения на служителите.

- Имат затруднения при прилагане на чл. 93 от ЗДСл в частта на задължението на органа по назначаване да изслуша служителите при дисциплинарно освобождаване. Няма изисквания в закона как да бъде документирано изслушването.
- Имат нужда от указания относно размера на обезщетението на държавен служител при придобито право на пенсия за осигурителен стаж и възраст.
 - **Длъжностни характеристики**
- Звената по ЧР имат затруднения при отразяване на длъжности на двойно подчинение в длъжностната характеристика.
- Имат затруднения при идентифициране на правилните действия при отказ на служител да подпише длъжностната характеристика.
 - **Преназначаване на държавен служител**
- Имат нужда от разяснения относно преназначаването на служител от една администрация в друга, с оглед уеднаквяване на практиката между звената по УЧР.
- Имат нужда от разяснения за основанията при преназначаване на служител.
 - **Отпуски**
- Звената по ЧР имат затруднения при дефиниране на отпуска при ненормирано работно време
- Имат нужда от разяснения относно чл. 62 от ЗДСл отпуски за изпълнение на граждански и обществени задължения – кои са платени кои не?
- Служители, които работят събота и неделя, как се спазва изискването за междуседмична почивка – може ли да отидат на работа по-късно в понеделник или да не са на работа, за да се спазва изискването за междуседмична почивка – как се отчита този ден (като неприсъствен ли) и как се заплаща?
- Имат затруднения с липсата на законово основание за вземане на отпуск по желание на служител в часове, а не в дни.

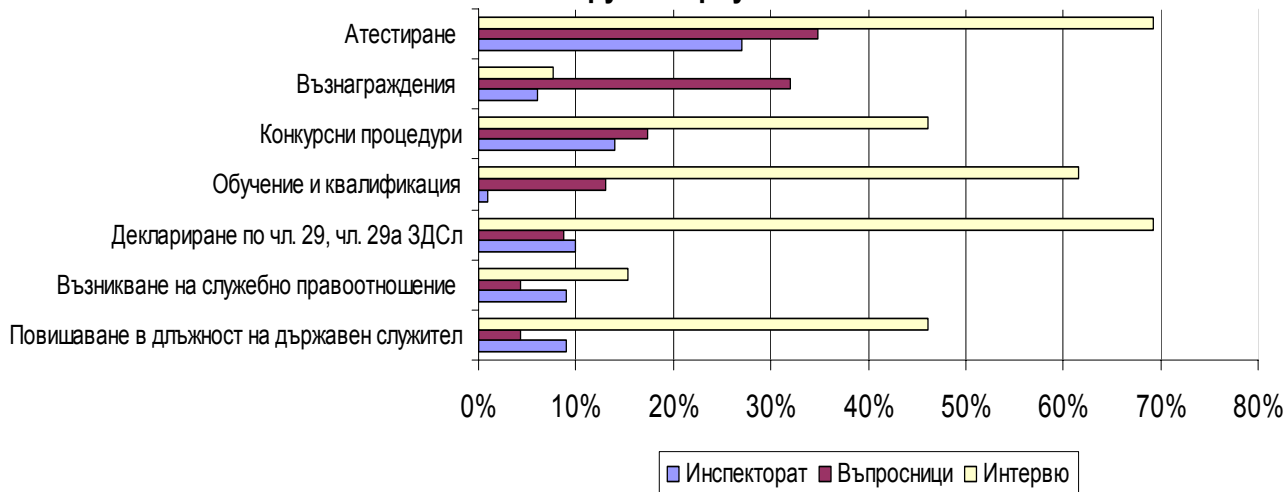
3. АНАЛИЗ НА ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ

3.1. Подход за идентифициране

Подходът за идентифициране на проблемните области е насочен към съпоставка по критерий затруднения при прилагане на нормативната уредба в различните области на дейност на звената по ЧР при прилагане на трите инструмента – отчети от дейността на дирекция “Инспекторат за държавната администрация”, попълнени въпросници и проведени интервюта.

Резултатите са представени като сравнителна характеристика на проблемните области чрез трите инструмента на анализ в следващата графика:

Сравнителна характеристики на проблемните области по използван инструментариум



На база на нея се установява, че проблемните области, идентифицирани с най-много нарушения от “Инспектората за ДА” – **атестиране, конкурсни процедури, деклариране по чл. 29 и 29а от ЗДСл, повишаване в длъжност, обучения** се потвърждават и от въпросниците и от интервютата като области, в които звената по ЧР имат затруднения при прилагане на законодателството.

Резултатите от прилагането на трите инструмента на проблемни области за звената по ЧР не са кохерентни само за предметната област “Възнаграждения на служителите в администрацията”. Всъщност проблемите и нарушенията, установени от Инспектората на ДА се потвърждават при интервютата, тъй като процентът на установени проблеми и от инспектората и от интервютата е приблизително един и същ.

Предметна област „Възникване на служебното правоотношение” е с най-ниска средна стойност от трите инструмента спрямо останалите области, поради което не се счита за проблемна, създаваща затруднения за звената по ЧР в администрацията.

3.2. Идентифицирани проблемни области

На база гореизложеното основните проблемни области, които могат да се идентифицират са:

- Атестиране на служителите (с тегло 44% среднопретеглена стойност от трите инструмента)
- Деклариране на интереси по чл.29а и на имотно състояние по чл. 29 от ЗДСл (с тегло 29% среднопретеглена стойност от трите инструмента)
- Конкурси за постъпване на държавна служба (с тегло 26% среднопретеглена стойност от трите инструмента)
- Обучения на служители (с тегло 25% среднопретеглена стойност от трите инструмента)
- Повишаване в длъжност на служител (с тегло 20% среднопретеглена стойност от трите инструмента)
- Възнаграждения на служителите (с тегло 15% среднопретеглена стойност от трите инструмента)

Проблемната област „Възнаграждения на служителите” няма да бъде обект на изследване по-нататък, поради следните мотиви:

- нейната тежест спрямо останалите проблемни области е най-ниска.
- резултатите от прилагането на трите инструмента за предметната област “Възнаграждения на служителите в администрацията” потвърдиха, че не е проблем непознаването на нормативната

уредба, свързана със заплащането на служителите, а допускането на нарушения при нейното прилагане, което е отвъд обекта на изследване.

- в някои администрации потвърдиха, че все още нямат практика по прилагането на последните изменения в нормативната уредба, свързана със заплащането на служителите, поради което не могат да изтъкнат проблеми и затруднения, които срещат.

3.3. Нормативни актове, които съдържат правила относно идентифицираните проблемни области⁴

Предвид целите на настоящия доклад, считаме че е излишно правилата за проблемните области, съдържащи се в нормативните актове, да бъдат подробно преразказвани. Според нас акцентът трябва да бъде поставен върху това каква е логическата последователност на действията, които влизат в съответната проблемна област и в кой нормативен акт се съдържа уредбата.

3.3.1. Конкурсна процедура

Конкурсната процедура е уредена, както на законово ниво – чл.10 – 10е от Закона за държавния служител (ЗДСл)⁵, така и на подзаконово ниво - в Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители.⁶

Регламентирани са два основни вида конкурси:

1. *Централизиран конкурс*, който бива:

1.1. централизиран конкурс за длъжността “главен секретар” и за ръководните длъжности в новосъздадени администрации

1.2. централизиран конкурс за длъжността “младши експерт”

2. *Децентрализиран конкурс*, който е за заемането на всички други длъжности, вкл. и на длъжност “младши експерт”.

В двата нормативни акта се съдържат правилата, свързани с основните етапи на конкурсната процедура:

1. *Подготвителен етап*, който включва:

1.1. определяне на изискванията за заемане на длъжността

1.2. определяне на начина за провеждане на конкурса

1.3. издаване на заповед за провеждане на конкурс

1.4. публикуване на обявление за конкурса

1.5. назначаване на конкурсна комисия

2. *Допускане на кандидатите до участие в конкурса*, което включва:

2.1. подаване на документи от кандидатите

2.2. преценка на подадените документи от комисията

2.3. изготвяне на списъци на допуснатите и недопуснатите кандидати

2.4. възражения на недопуснатите кандидати

3. *Избор на кандидат*, който включва:

3.1. подготовка на материалите за конкурса

3.2. определяне на системата за оценяване

⁴ Проблемните области са систематизирани съобразно последователността на протичането им в рамките на служебното правоотношение, а не по степен на интензивност на срещаните затруднения.

⁵ обн., ДВ, бр.67 от 1999 г.; последна промяна, ДВ, бр. 43 от 2008г.

⁶ приета с ПМС № 8 от 2004г., обн. ДВ, бр. 6 от 2004 г., последни промени обн., ДВ, бр. 84 от 2007 г.

3.3. провеждане на конкурса

3.4. класиране на кандидатите

3.5. възражения на кандидатите

3.6. издаване на заповед за назначаване

Пряко отношение към конкурсната процедура и по-специално с нейния втори етап – допускането на кандидатите до участие в конкурса, имат разпоредбите на чл. 7 от ЗДСл, където са регламентирани условията за назначаване, както и Единния класификатор на длъжностите в администрацията (ЕКДА)⁷, в който се съдържат конкретните изисквания за степен на завършено образование, години професионален опит или притежаван ранг за всяка посочена в ЕКДА длъжност.

Специфичните особености за провеждане на централизираните конкурси, които налагат отклонение от общите правила, също се съдържат в **Раздел IV** от Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители.

Цялата нормативна уредба за конкурсите е приета и се прилага от 2003г.

3.3.2. Повишаване в длъжност

Регламентацията за повишаването в длъжност се съдържа в ЗДСл – чл.36 и чл.82, ал.2 и в Глава четвърта от Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА)⁸ – чл. 30, чл.34 – чл. 38. При повишаването в длъжност следва да се спазва и ЕКДА, в който са определени изискванията за заемане на конкретната длъжност - степен на завършено образование, години професионален опит или притежаван ранг.

Член 36 от ЗДСл определя два вида повишаване в държавна служба:

1. *повишаване в ранг* т.е. растеж на място, на същата длъжност

2. *повишаване в длъжност* т.е. заемане на йерархически по-висока позиция

Съгласно чл.34 повишаването в длъжност се изразява в заемането на по-висока длъжност в:

1. *администрация, различна от тази, в която държавният служител работи*, което може да се реализира чрез един от следните способности:

1.1. преминаване на държавна служба в друга администрация (чл.81а ЗДСл)

1.2. временно преместване в друга администрация (чл.81б ЗДСл)

1.3. спечелване на конкурс (чл.10 ЗДСл).

2. *същата администрация, в която държавният служител работи* чрез прилагане на процедурата за конкурентен подбор (чл.82, ал.2 ЗДСл).

В НУРАСДА са очертани правилата, свързани с етапите на конкурентния подбор:

1. *Подготвителен етап*, който включва:

1.1. определяне на изискванията за заемане на длъжността

1.2. определяне на потенциалните участници в конкурентния подбор

1.3. съгласие от органа по назначаването за прилагане на конкурентен подбор

1.4. връчване на покани за участие в конкурентния подбор

1.5. изразяване на съгласие за участие в конкурентния подбор

1.6. изготвяне на списък на участниците в конкурентния подбор

⁷ приет с ПМС № 47 от 2004 г., обн., ДВ, бр. 18 от 2004 г., последна промяна, ДВ, бр. 52 от 2008 г.

⁸ приета с ПМС № 105 от 2002 г., обн., ДВ, бр. 54 от 2002 г., последна промяна, обн., ДВ, бр. 64 от 2008 г.,

2. *Извършване на конкурентен подбор*, което включва:

- 2.1. преценка на участниците в конкурентния подбор
- 2.2. провеждане на събеседване

3. *Издаване на заповед за преназначаване*, което включва:

- 3.1. изготвяне на предложение до органа по назначаване
 - 3.2. провеждане на събеседване
 - 3.3. обявяване на конкурс, при отказ да бъде назначен предложения служител или издаване на заповед за преназначаване на предложения служител
- Процедурата за конкурентен подбор е приета и се прилага от 2004г.

3.3.3. Деклариране на интереси

Задължението на държавния служител да декларира своите интереси е уредено само на законово ниво – чл.29а, ал.1 от ЗДСл. Съобразно тази разпоредба министърът на държавната администрация е утвърдил образец на декларация, заедно с указания към нея.⁹

Процедурата по изпълнението на това задължение включва:

1. *Раздаване на декларациите на държавните служители*
2. *Попълване на информацията, съобразно изискванията на ЗДСл*
3. *Събиране и съхраняване на декларациите*
4. *Анализиране на декларациите*

Нормативната уредба за декларирането на интереси е приета през 2003г. , като реалното ѝ прилагане започва от 2004г.

3.3.4. Атестиране

Основните въпроси, свързани с атестирането са регламентирани в чл.76 от ЗДСл. Подробните правила за условията и реда за провеждане на атестирането се съдържат в Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация.

Въведената с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация система за оценка на изпълнението има следните основни характеристики:

1. оценката на изпълнението е непрекъснат процес, който се осъществява ежегодно и се провежда последователно на всички длъжностни нива;
2. оценяването се извършва от прекия ръководител при осъществяване на наблюдение от контролиращия ръководител;
3. оценяването се извършва на два етапа:
 - междинно оценяване въз основа на три показателя – степен на реализация на целите; степен изпълнение на изискванията и ниво на показаните компетентности
 - определяне на обща оценка въз основа на преобладаващите оценки по отделните показатели
4. оценката трябва да е обоснована и документирана;
5. при несъгласие с определената обща оценка служителят има право на възражение;
6. атестирането се отразява на присъждането на ранг и на нарастването на индивидуалната основна заплата

⁹ утвърдени със Заповед № Р-9 от 20.02.2004г. на министъра на държавната администрация, необнародвана.

Като процедура съгласно НУРАСДА атестирането преминава през следните етапи:

1. *Изготвяне и съгласуване на работен план*, което включва:

поставяне на цели, които трябва да се постигнат
определяне на изисквания към изпълнението

2. *Междинна среща*, която включва:

преглед на целите от работния план
набелязване на действия за подобряване на резултатите

3. *Заклучителна среща и определяне на обща оценка на изпълнението*, което включва:

определяне на обща оценка
запознаване на оценявания с общата оценка
възражение от оценявания при несъгласие
произнасяне на контролиращия ръководител

Нормативната уредба за атестирането е приета през 2002 г., като прилагането ѝ започва от 2003г.

3.3.5. Обучение

Разпоредби, които са свързани с обучението на служителите, се съдържат в ЗДСл – чл.35-чл.35б, а също така и в Устройствения правилник на Института по публична администрация към министъра на държавната администрация и административната реформа (УПИПА)¹⁰ - чл. 4, чл.5 и чл.18. В преобладаващия брой устройствени правилници на административни структури съществуват функции на дирекциите, отговорни за управлението на човешките ресурси, които са свързани с обучението на служителите.

ЗДСл и УПИПА предвиждат провеждането на два вида обучения:

1. Задължително обучение, което бива:

-въвеждащо обучение – при постъпване на първи път на държавна служба и при заемане на първа ръководна длъжност

-обучение за висши държавни служители, което се провежда всяка година ежегодно

2. Незадължително обучение – за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация.

Ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България се определят средства за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация на служителите в администрацията в размер до 2 на сто от планираните средства за работна заплата. Една част от тези средства се предназначени за задължителното обучение и се получават от Института по публична администрация и европейска интеграция. Останалата част от средствата се разпределят от министъра на държавната администрация по отделните администрации с оглед обобщения план за обучение на служителите в цялата администрация за нуждите на специализираното обучение. Няма пречка отделната администрация да предвиди в своя бюджет и допълнителни средства за обучение, извън тези, които се разпределят централно.

В процеса на обучението на служителите могат да се обособят следните етапи, макар че те не са описани систематично и пълно в съществуващата нормативна уредба:

1. *Оценка на потребностите от обучение*, което на ниво за цялата администрация е ангажимент на дирекция "Управление на човешките ресурси в държавната администрация" на Министерството на държавната администрация и административната реформа съвместно с ИПА. На ниво отделна административна структура за оценка на потребностите от обучение се използва атестирането и личните план за обучение.

¹⁰ приет с ПМС № 82 от 2000 г., обн., ДВ, бр. 41 от 19.05.2000 г., посл. промяна обн., ДВ, бр. 58 от 2008 г.,

2. *Планиране на обучението*, което включва последователно:

- личен план за обучение
- годишен план за обучение на служителите в отделните административни структури
- обобщен план за обучение на служителите в администрацията

3. *Разработване на учебни програми*:

- разработване на учебните програми
- утвърждаване на учебните програми

4. *Организиране на обученията*, където основна роля играе взаимодействието между ИПА и звената по управление на човешките ресурси в отделните административни структури.

5. *Реализиране на обученията*, при което основна е ролята на ИПА със съдействието на звената по управление на човешките ресурси в отделните административни структури и на преките ръководители на обучаваните.

6. *Оценяване ефективността на обучението, относно*:

- участието на служителите в обучението
- ефективността на проведеното обучение след неговото приключване
- практическото приложение на придобитите знания и умения

Разпоредбите относно обучението на служителите са от 1999 г., като са променяни през 2003г. и 2006г. ИПА е създаден през 2000 г.

4. КОНЦЕПЦИЯ ЗА НАРЪЧНИК ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

4.1. Цел

Наръчникът има за цел да допринесе за повишаване капацитета на служителите от звената за управление на човешките ресурси в администрацията като подпомогне тяхната работа чрез:

- ✓ разглеждане на всяка от проблемните области от управлението на човешките ресурси в нейната логика като процес
- ✓ представяне на последователността на действията, които трябва да се предприемат и кой какво трябва да направи
- ✓ съчетаване на правилата от нормативната уредба с добрите практики
- ✓ даване на повече знания за дейностите, които трябва да се извършват
- ✓ акцентирание върху фактически и/или юридически по-сложните моменти
- ✓ предоставяне на съвети как е най-добре да се подходи в различни ситуации

4.2. Обхват

Наръчникът ще обхваща следните области от управлението на човешките ресурси:

- ✓ конкурси
- ✓ повишаване в длъжност
- ✓ деклариране на интереси
- ✓ атестиране
- ✓ обучение

Това са областите, в които, въз основа на попълнените въпросници, проведените интервюта и констатираните от Инспектората за държавната администрация нарушения, са установени най-често срещани затруднения, проблеми и практически въпроси.

В наръчника ще бъдат разгледани целите процеси в идентифицираните области, не само специфичните конкретни проблеми, дефинирани в анализа. Този подход ще осигури по-широко и универсално прилагане на наръчника в работата за звената по УЧР в държавната администрация, както и ще предпостави устойчивост на настоящата проектна дейност.

4.3. Структура на изложението

4.3.1 Отправни точки

Структурата на изложението ще бъде подчинена на основното предназначение на Наръчника да подпомогне

ежедневната работа на служителите от звената за управление на човешките ресурси. Тя ще се базира на разбирането, че логиката и последователността на действията в определена проблемна област, могат да бъдат показани и възприети най-добре, ако тя бъде описана като процес от последователни стъпки. По този начин Наръчникът ще стане помагало за това как трябва и как можем да правим нещата.

4.3.2 “Матрица” на изложението

Всяка една от проблемните области (конкурси, повишаване в длъжност, деклариране на интереси, атестиране, обучение) ще се разглежда по една и съща матрица (модел), която ще включва:

1. *Обща характеристика* – в какво се изразява тази област, какво е нейното значение за цялостния процес на управление на човешките ресурси, защо е важна; къде се съдържа нормативната уредба за нея
2. *Графично изобразяване на областта като процес* – кои са основните етапи и каква е тяхната последователност
3. *Последователно разглеждане на отделните етапи в рамките на съответната област:*
 - ✓ *обща характеристика на отделния етап* – в какво се състои този етап; къде се съдържа нормативната уредба за него; каква е връзката му с другите етапи от разглежданата област; кои са дейностите в него; каква е тяхната последователност;
 - ✓ *описание на всяка дейност в отделния етап* - кой, кога и какво има да прави; как трябва да го направи; къде трябва да се внимава; какво може да се препоръча; какви са последиците, ако се нарушат правилата;
4. *Препоръки* – какво е най-важното, което трябва да се знае и/или да се направи, за да се изпълнят успешно дейностите в рамките на разглежданата проблемна област

4.3 Стил на изложението

За да е в синхрон с предназначението на наръчника стилът на изложението ще бъде:

- ✓ *вербален* – за да се постигне ефект като в пряк разговор с читателя
- ✓ *достъпен* – за да може да се възприеме от максимално широк кръг лица
- ✓ *ясен* – за да предпазва от разлика в тълкуването
- ✓ *логически последователен* – за да се получи ритъм “прави едно, прави две, прави три.....”

Ще се използват и схеми, диаграми, таблици и други способности за онагледяване на изложението с оглед улесняване на цялостното му възприемане.

Приложения:

Въпросник

Структурирано интервю

Приложение 1 - Въпросник

ВЪПРОСИ към звената по УЧР във връзка с дейността по разработване на наръчник с коментари и препоръки по приложението на нормативната уредба, свързана с дейността по УЧР в държавната администрация (поддейност 1.2) проект Извършване на консултантска и практическа дейност, във връзка с подобряване на политиката по управление на човешките ресурси в държавната администрация

Целева група – звената по УЧР в администрацията на централно, областно и общинско ниво

Може да се посочва повече от един отговора.

1. В коя област от Вашата дейност имате най-много затруднения при прилагане на нормативната уредба?
 - а) атестиране на служителите
 - б) повишаване на държавните служители
 - в) конкурсни процедури
 - г) възникване на служебно правоотношение
 - д) възнаграждения на служителите
 - е) обучение и професионална квалификация
 - ж) деклариране на конфликт на интереси и имотно състояниеМоля ранкирайте всяка от областите в следната скала:
Най-много затруднения
Много затруднения
Незначителни затруднения
Нямаме затруднения
2. Какви затруднения срещате при прилагане на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация?
 - а) не се спазват сроковете за провеждане на етапите на атестиране
 - б) не се спазва процедурата за провеждане на атестирането и оформяне на формулярите (подписи, дати)
 - в) не се спазват изискванията за формиране на обща оценка на изпълнението на длъжността на база на преобладаващите оценки по отделните показатели за изпълнение на длъжността
 - г) имаме трудности при идентифициране на правилните образци на формуляри за различните длъжности и попълването им
 - д) нямаме затруднения
 - е) друго, моля посочете
3. Какви действия извършвате при повишението в длъжност на държавен служител във Вашата администрация?
 - а) обявяваме процедура за конкуретен подбор
 - б) подготвяме справка за служителите, които отговарят на условията и са изразили писмено съгласие да заемат длъжността
 - в) проверяваме дали предложените служители отговарят на условията за заемане на по-високата длъжност и каква е оценката от последното им атестиране
 - г) не извършваме конкуретен подбор, тъй като само един служител отговаря на условията за заемане на длъжността
 - д) друго, моля посочете
4. Какви проблеми срещате при прилагане на процедурата за повишаване на държавен служител в следващ по-висок ранг?
 - а) непознаваме добре основанията за повишаване в ранг
 - б) имаме трудности при попълване на атестационните формуляри
 - в) нямаме система за идентифициране на служители, които имат право на повишаване в ранг
 - г) друго, моля посочете
5. При организиране на кои етапи от конкурсната процедура за постъпване на държавна служба срещате трудности?
 - а) при обявяване на конкурса (вкл. определяне на начините за провеждане на конкурс)
 - б) при формиране на конкурсна комисия
 - в) при изготвяне на списъци на допуснатите и недопуснатите кандидати
 - г) при провеждане на конкурса и оценка на кандидатите
 - д) при класиране на кандидатите
 - е) при изготвяне на протоколите от дейността на комисията
 - ж) друго, моля посочете
6. Какви затруднения срещате при провеждане на процедура на конкурс за постъпване на държавна служба?
 - а) определяне на минималните изисквания към длъжността

- б) съобразяване на изисквания за заемане на длъжността със специфичните изисквания, установени в нормативни актове за заемане на съответната длъжност
- в) формулиране и оповестяване на системата за определяне на резултатите
- г) друго, моля посочете
7. Имате ли затруднения при организиране на процеса по назначаването на държавни служители във Вашата администрация?
- а) да, моля посочете
- б) не
8. Уведомявате ли при встъпване в длъжност и ежегодно до 31 март държавните служители във Вашата администрация за задълженията им по чл. 29 и чл. 29а от Закона за държавния служител?
- а) да, предоставяме образците на декларации на служителите
- б) да, чрез разработените в нашата администрация инструкции какво представлява конфликта на интереси, кога и при какви обстоятелства възниква и как коректно да попълват декларациите за конфликт на интереси и имотно състояние
- в) не, нямаме такива функции
- г) друго, моля посочете
9. Какви трудности срещате при прилагане на нормативната уредба, свързана със заплащането на държавните служители във Вашата администрация?
- а) имаме затруднения при определяне и калкулиране на процента, с който се увеличава индивидуалната основна месечна заплата в зависимост от оценката на изпълнението от последното атестиране на служителя
- б) имаме случаи на определени основни заплати под минималните по длъжностни нива и/или над максималните основни месечни заплати по длъжностни нива
- в) имаме затруднения при определяне на основните месечни заплати на служителите при непълно работно време
- г) имаме затруднения при определяне на основните месечни заплати на служителите при преназначаване от една длъжност на друга и преминаване в различна администрация
- д) имаме затруднения при определяне на основните месечни заплати на служителите, завръщащи се от отпуск или от командировка с продължителност повече от една година
- е) нямаме затруднения
- ж) друго, моля посочете
10. Какви затруднения имате при осигуряване на задължително обучение на постъпилите за първи път на държавна служба, както и на назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители?
- а) липса на бюджетни средства за финансиране на тяхното обучение и/или те са недостатъчни
- б) трудности при спазване на сроковете за предоставяне на информацията в ИПАЕИ и при спазване срока за организиране на обученията
- в) друго, моля посочете
11. Какви проблеми срещате при изготвяне на годишните планове за обучение на служителите във Вашата администрация?
- а) желаните от служителите обучения, посочени в личните им планове не са в съответствие с целите, заложили в работните им планове, целите на звеното, в което работят или целите на администрацията
- б) след събиране на информацията е необходимо да се приоритизират обученията с цел съответствие с разполагаемия бюджет
- в) нямаме ясна методология относно изготвянето на годишен план за обучение на служителите в нашата администрация
- г) друго, моля посочете
12. Имате ли затруднения при оказване на методическа, организационна и техническа подкрепа при разработване и изменение на длъжностните характеристики на държавните служители във Вашата администрация?
- а) да тъй като не познаваме добре нормативните изисквания за разработване, утвърждаване, изменение и съхранение на длъжностните характеристики на длъжностите, които се заемат от държавни служители
- б) да трудно проверяваме съответствието на разработените проекти на длъжностните характеристики с нормативните изисквания
- в) да тъй като не можем да определим непосредственият ръководител на административното звено, което е отговорно за разработване и изменение на длъжностните характеристики



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- г) да при изменение на длъжностни характеристики и основанията за изменение
- д) нямаме затруднения
- е) друго, моля посочете

Приложение 2 - Структурирано интервю

Структурирани интервюта

Организация

В рамките на поддейност 1.2 ще бъдат проведени 15 интервюта със служители на ръководни позиции в УЧР звената в държавната администрация. Интервюта ще бъдат проведени със същите служители, които са участвали в провеждането на структурираните интервюта в рамките на поддейност 1.5 – Анализ на потребностите от обучение. Продължителността на всяко интервю ще бъде между 20 и 30 минути и ще бъде проведено по телефона, като предварително ще бъде насрочен ден и час за провеждането им. Интервюта са специално разработени с цел да конкретизират и изяснят основните проблемни области и съответно потребности на служителите в Звената по УЧР при прилагането на нормативната уредба, свързана с дейността по УЧР в държавната администрация.

Типовете административни структури и позициите на служители, които ще бъдат интервюирани, са както следва:

Администрация	Началник отдел	Директор Дирекция
Министерство	3	4
Изпълнителна агенция	1	1
Комисия	1	1
Областна и общинска администрация	2	2
общо	7	8

Подход

В рамките на настоящата дейност бяха прегледани Отчети на дирекция “Инспекторат за държавната администрация”, МДААР за 2006, 2007 и полугодieto на 2008 година и Въпроси и отговори от страницата на МДААР в областта на УЧР за идентифициране на основните проблемни области при прилагане на нормативната уредба, свързана с дейността по УЧР в държавната администрация. Бяха идентифицирани следните проблемни области във връзка с прилагане на нормативната уредба:

1. при атестиране на държавните служители – 27% от общия брой нарушения;
2. при проведени конкурсни процедури – 14%;
3. неподадени декларации за имотно състояние и декларации за конфликт на – 10%;
4. при оформяне на служебните книжки и служебния стаж – 10%;
5. при възникване на служебно правоотношение – 9%;
6. при повишаване в длъжност или ранг – 9%;
7. при определяне на възнагражденията и изплащането им – 6%;
8. неосигурено обучение на служители, назначени за първи път на държавна служба, както и на ръководни служители – 1%

До 75 представители на звена по УЧР на различни по тип административни структури беше изпратен въпросник за идентифициране на специфичните проблеми, касаещи всяка една от посочените по-горе области, за да бъдат изведени в Наръчника специфични акценти, съобразени с конкретните нужди.

Едва 26 от поканените за участие в проучването служители са се отзовали, като на повече от поставените въпроси са отговорили, че не срещат затруднения в посочените области, свързани с прилагането на нормативната уредба или срещат незначителни проблеми.

Посочени са проблеми само в следните области:

2. Какви затруднения срещате при прилагане на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация?

 Custom Analysis Options

Frequency Analysis



Answer	Count	Percent	20%	40%	60%	80%	100%
а) не се спазват сроковете за провеждане на етапите на атестиране	8	20.51%	<input type="checkbox"/>				
б) не се спазва процедурата за провеждане на атестирането и оформяне на формулярите (подписи, дати)	8	20.51%	<input type="checkbox"/>				
в) не се спазват изискванията за формиране на обща оценка на изпълнението на длъжността на база на преобладаващите оценки по отделните показатели за изпълнение на длъжността	9	23.08%	<input type="checkbox"/>				
г) имаме трудности при идентифициране на правилните образци на формуляри за различните длъжности и попълването им	3	7.69%	<input type="checkbox"/>				
нямаме затруднения	9	23.08%	<input type="checkbox"/>				
друго. моля посочете	2	5.13%	<input type="checkbox"/>				
Total	39	100%					

6. Какви затруднения срещате при провеждане на процедура на конкурс за постъпване на държавна служба?

Custom Analysis Options

Frequency Analysis							
Answer	Count	Percent	20%	40%	60%	80%	100%
а) определяне на минималните изисквания към длъжността	3	15.00%	<input type="checkbox"/>				
б) съобразяване на изисквания за заемане на длъжността със специфичните изисквания, установени в нормативни актове за заемане на съответната длъжност	6	30.00%	<input type="checkbox"/>				
в) формулиране и оповестяване на системата за определяне	5	25.00%	<input type="checkbox"/>				



	на резултатите			
	г) друго, моля посочете	6	30.00%	<input type="text"/>
	Total	20	100%	

10. Какви затруднения имате при осигуряване на задължително обучение на постъпилите за първи път на държавна служба, както и на назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители?

Custom Analysis Options

Frequency Analysis							
Answer	Count	Percent	20%	40%	60%	80%	100%
а) липса на бюджетни средства за финансиране на тяхното обучение и/или те са недостатъчни	7	35.00%	<input type="text"/>				
б) трудности при спазване на сроковете за предоставяне на информацията в ИПАЕИ и при спазване срока за организиране на обученията	10	50.00%	<input type="text"/>				
в) друго, моля посочете	3	15.00%	<input type="text"/>				
Total							

11. Какви проблеми срещате при изготвяне на годишните планове за обучение на служителите във Вашата администрация?

Custom Analysis Options

Frequency Analysis							
Answer	Count	Percent	20%	40%	60%	80%	100%
а) желаните от служителите обучения, посочени в личните им планове не са в съответствие с целите, заложиени в работните им планове, целите на звеното, в което работят или целите на администрацията	6	27.27%	<input type="text"/>				
б) след събиране на информацията е необходимо да се приоритизират обученията с цел съответствие с разполагаемия бюджет	13	59.09%	<input type="text"/>				
в) нямаме ясна методология относно изготвянето на годишен план за обучение на	3	13.64%	<input type="text"/>				



	служителите в нашата администрация			
	Г) друго, моля посочете	0	0.00%	
	Total	22	100%	

При провеждането на интервюта ще бъде използван същия набор въпроси, който фигурира във въпросника. Ще бъде поставен акцент на трите области, посочени по-горе – атестиране, конкурси и обучения, които са изведени като най-проблемни вследствие на резултатите от въпросника. Ще се търсят конкретните измерения на проблемите, които се срещат от служители в УЧР звената при прилагане на законодателството в трите области, както и необходимата методическа помощ за тяхното решаване.

След това ще бъдат поставени на вниманието на интервюираните за коментари за специфични проблеми при прилагане на законодателството в отделните области, дефинирани в докладите на Дирекция „Инспекторат за държавната администрация“.

Целта на предлагания подход е да бъде дефинирана спецификата на проблемите, свързани с прилагане на нормативната уредба в отделните области от дейността на Звената по УЧР, както и необходимата методическа помощ.

В приложените образци за интервюирани и интервюиращи са посочени конкретните въпроси, по които протича структурираното интервю и помощните въпроси за интервюиращите. Списък с въпросите предварително се предоставя на интервюираните.

Интервю стандартен формуляр

Интервюиран:

дата:

Интервюиран от:

1. Какви затруднения срещате при прилагане на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация?
 - а) не се спазват сроковете за провеждане на етапите на атестиране
Кой е виновен за неспазване на сроковете? Има ли вътрешна процедура, която да информира предварително за настъпването на определен срок?
 - б) не се спазва процедурата за провеждане на атестирането и оформяне на формулярите (подписи, дати) – къде е проблемът при формулярите?
 - в) не се спазват изискванията за формиране на обща оценка на изпълнението на длъжността на база на преобладаващите оценки по отделните показатели за изпълнение на длъжността **Попълва ли се частта с мотивиране на поставена оценка?**
Каква е причината за неспазване на изискванията?
 - г) имаме трудности при идентифициране на правилните образци на формуляри за различните длъжности и попълването им
друго, моля посочете –
Имат ли въведена практика при напускане на служител за предоставяне на формуляра с оценка от последното атестиране?
Има ли затруднения при определяне на оценяващ и контролиращ ръководител?
2. Какви затруднения срещате при провеждане на процедура на конкурс за постъпване на държавна служба?
 - а) определяне на минималните изисквания към длъжността
 - б) съобразяване на изисквания за заемане на длъжността със специфичните изисквания, установени в нормативни актове за заемане на съответната длъжност –
Срещат ли затруднения при определянето на специфичния опит, който кандидатите представят в своите документи?
 - в) формулиране и оповестяване на системата за определяне на резултатите –
Какви затруднения срещат при идентифициране на начина за провеждане на конкурса?
Какви затруднения срещат при формулиране на тежестта на всеки един от начините при общата оценка?
Срещат ли трудности при определяне на методиката за оценка и какви?
Обявяват ли методиката за оценка пред участниците?
г) друго, моля посочете
3. Какви затруднения имате при осигуряване на задължително обучение на постъпилите за първи път на държавна служба, както и на назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители?
 - а) липса на бюджетни средства за финансиране на тяхното обучение и/или те са недостатъчни
 - б) трудности при спазване на сроковете за предоставяне на информацията
 - в) ИПАЕИ - и при спазване срока за организиране на обученията –
От какво естество са проблемите, свързани със спазване на сроковете?
 - в) друго, моля посочете
4. Какви проблеми срещате при изготвяне на годишните планове за обучение



на служителите във Вашата администрация?

- а) желаните от служителите обучения, посочени в личните им планове не са в съответствие с целите, заложиени в работните им планове, целите на звеното, в което работят или целите на администрацията
- б) след събиране на информацията е необходимо да се приоритизират обученията с цел съответствие с разполагаемия бюджет
- в) нямаме ясна методология относно изготвянето на годишен план за обучение на служителите в нашата администрация
- г) [друго, моля посочете](#)

5.Срещате ли затруднения при повишението в длъжност на държавен служител във Вашата администрация? / Какви?

6.Срещате ли затруднения при прилагане на процедурата за повишаване на държавен служител в следващ по-висок ранг? / Какви?

7.Срещате ли затруднения при организиране на процеса по назначаването на държавни служители във Вашата администрация? / Какви?

8.Срещате ли затруднения при организиране на процеса по преназначаване на държавни служители във Вашата администрация? / Какви?

9.Срещате ли затруднения при организиране на процеса по освобождаване на държавни служители във Вашата администрация? / Какви?

10.Срещате ли затруднения при администриране на отпуските на държавни служители във Вашата администрация? / Какви?

11.Срещате ли затруднения при прилагане на нормативната уредба, свързана със заплащането на държавните служители във Вашата администрация? / Какви?

12.Срещате ли затруднения при оказване на методическа, организационна и техническа подкрепа при разработване и изменение на длъжностните характеристики на държавните служители във Вашата администрация? / Какви?

13.Срещате ли затруднения при декларирането на интереси по чл.29а от Закона за държавния служител? Какви?

14.Срещате ли затруднения при декларирането на имотното състояние по чл.29 от Закона за държавни служители? Какви?