



Концепция за укрепване на Института по публична администрация и повишаване неговата роля за модернизацията на администрацията 2014-2016

*** Концепцията е обсъдена и приета на заседание на Съвета за административна реформа /20.12.2013г./ и на Управителния съвет на Института по публична администрация /23.01.2014 г./**

От създаването на ИПА са разработени две стратегии за обучение и няколко прегледа, които дефинират мястото и ролята на Института в системата на публичната администрация на страната. В тях има анализи, които отразяват съществуващото положение и релевантни предложения за промени. Заедно с това, практиката на обучението е вече доста богата, което позволява да се оцени въздействието на ИПА върху процеса на модернизация на администрацията.

Настоящата Концепция представя идеите за укрепване на Института и формиране на нови роли и функции в неговата дейност.

1. Оценка на сегашното състояние на ИПА

Въпреки наличието на активност и мащабност в обучението е налице незадоволително качество и съответно неизпълнение на мисията на ИПА: да допринесе за повишаване квалификацията и уменията на държавните служители с цел да изгради ефективна система на публична администрация в страната. Няколко индикатора разкриват, че ИПА не изпълнява ролята си на обучителен институт, който да подпомага по-доброто управление и изпълнение на административната дейност:

1. Налице е понижено качество на обучението за служебно развитие. Немалък брой от новопостъпилите служители и новоназначените ръководители не преминават през задължителните обучения в нормативно установения за това срок. Учебното съдържание на двата курса се нуждае от адаптиране към настъпилите промени в дейността на администрацията.
2. Липсата на мениджъри за обучение в дирекцията по специализираната администрация на ИПА е довела до понижена способност на Института да разработва адекватни и актуални програми и курсове за обучение. Те почти се възпроизвеждат без промяна в периода 2009-2013 г.
3. Обучението за професионално развитие е нефокусирано и с неопределено въздействие върху знанията и уменията на служителите. Съществува голям брой курсове с различни заглавия и почти едно и също съдържание.
4. Подценено е значително формирането на практически умения за работата на служителите, поради което често в професионалното обучение се поднасят в голяма степен теоретични познания.
5. Разработването и предлагането на обучителните курсове не е обвързано с предварителен анализ на потребностите на целевите групи. Те са доста широко формулирани в предлаганите курсове, поради което често в обучението се включват служители без пряка връзка с техните служебни компетенции.
6. Не се прилага последваща оценка на проведените обучения, поради което липсва информация за тяхната ефективност.



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

7. Институтът не поддържа централизирана база данни с обучителни и информационни материали, които служителите да могат да използват свободно. Не се разработват материали и публикации, които имат отношение към повишаване на компетенциите на служителите.
8. Липсват инициативи за обучение, които да мотивират ръководители и служители да разработват и прилагат добри решения в своята дейност. Нещо повече, създадените преди години форуми (конференции, годишни срещи на експерти, конкурси за добри практики) са изоставени и загубени като възможност за обучение.
9. Налице е монополизиране на обученията от малък брой лектори. Пренебрегнати са оценките за проведените обучения от лекторите. Не се работи системно за разширяване на кръга на лекторския състав на Института.
10. Слаба е координацията с администрацията на Министерския съвет и по-специално с Дирекция „Модернизация на администрацията“. По тази причина се пропускат възможности за развитие на нови курсове и включване на новости в съществуващите.
11. Институтът не е създал ефективна комуникация с ръководството на ОП „Административен капацитет“. В Оперативната програма се предвиждаше Института да бъде партньор в реализирането на проектите и възприемане на добрите практики от тях в обучението. ИПА не е успял да изпълни тази роля и съответно да гарантира устойчивост в проектите на Оперативната програма. В същото време, ИПА е станал бенефициент по 2 проекта на ОПАК, без реална преценка на капацитета си за успешно изпълнение. Единият проект е спрял с негативни последици за Института, а вторият не е постигнал преследваните цели на обучението.
12. ИПА разполага с учебна база само в Баня, която не е достатъчно удобна за обучение на администрацията от София, поради транспортните разходи и загубата на време за пътуване. Наемането на зали с неподходящи условия за обучение също рефлектира негативно върху дейността на Института.

В заключение: ИПА не изпълнява ефективно делегираната му функция – да провежда обучение, което повишава компетенциите на държавните служители, укрепва административния капацитет на институциите и повишава ефективността на тяхната административна дейност.

2. Предложения за промени

През последните 15 години се извърши еволюция в развитието на държавната служба към модела на доброто управление. То представлява широка концепция, базирана на система от общоприети принципи за дейността на администрацията: законност, ефективност, ефикасност, прозрачност, откритост, отчетност, грижа за гражданите. Доброто управление е вече доминиращо разбиране за начина, по който трябва да се ръководят държавите и техните администрации.

В съответствие с концепцията и практиките на доброто управление, както и от констатираното незадоволително състояние на Института, се налага преосмисляне на неговата дейност и делегирането на нови функции и отговорности. Необходимо е:

Първо: Преформулиране на мисията, визията и стратегическите цели на Института.



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Второ: Възлагането на нови функции в дейността на Института, които да повишат неговата роля за разработването и прилагането на иновации и добри практики в административната дейност.

Трето: Подобряване на тематичното съдържание и качеството на обучението, за да се повиши неговото въздействие върху компетентностите на служителите и тяхната ефективност.

2.1. Преформулиране на мисията, визията и стратегическите цели на ИПА

Досегашната мисия на ИПА „да провежда обучение на администрацията, с което да допринесе за модернизирание на административната система на страната” е необходимо да се промени и адаптира към настъпилите промени в развитието: членството в ЕС и хармонизирането на публичните политики, реализирани проекти по ОПАК, които повишиха капацитета на много институции, засилен мониторинг на неправителствените организации върху дейността на администрацията и големите очаквания на обществото за ефективност и етичност в действията на българската администрация.

Мисия :

да провежда изследвания и обучения за възприемане и утвърждаване на доброто управление и изпълнение в дейността на администрацията.

В съответствие с новата мисия е необходима промяна и във визията за развитие на ИПА, т. е. какви обучения да развием, за да повишим административния капацитет на институциите и подобрим ефективността, прозрачността и качеството на тяхната административна дейност?

Визия:

чрез обучение в иновативни и добри практики да повиши компетенциите на служителите да постигат добро управление и изпълнение в административната дейност.

Новата мисия и визия предполагат и преформулиране на *целите* в дейността на ИПА:

- да изследва иновациите и практики на доброто управление и изпълнение в дейността на европейските администрации, които да послужат като основа за разработване на нови курсове и форми на обучение;
- да разработва и насърчава внедряването на иновативни решения и практики за модернизация на администрацията чрез създаване на специализирани групи от квалифицирани експерти във важни области;
- да селектира и включва разработените добри практики на проектите по ОПАК и ОПДУ в програмите си за обучение, за да се приложат в дейността на административни звена;
- да провежда курсовете за служебно и професионално развитие, които повишават компетентностите на ръководители и експерти в администрацията;
- да разработва обучения в новости, които повишават способността на администрациите да разработват проекти и програми за ефективно планиране и изпълнение на административната дейност;



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

- да спомага за повишаване качеството на подбора на служители в администрацията чрез организирането и провеждането на централизиран конкурс за назначаване на служители на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции, за които не се изисква професионален опит;
- да съдейства за внедряване на системи за управление на качеството в администрацията чрез структурирането на САФ център към ИПА и повишаване на експертния капацитет на служителите в тази област;
- да използва анализите от изследвания и обученията със служителите, за да извежда предложения за реформи и промени в нормативната уредба за дейността на администрацията.

2.2. Поемането на нови функции в дейността на ИПА

В администрацията има достатъчно ръководители и служители, които познават доброто управление като политика и практика. Те, в зависимост от своята позиция на служители или консултанти, предлагат и мерки за реформи в организацията и управлението на администрацията. Към Министерския съвет е изграден институционален орган - Съвет за административната реформа, който разработва мерки и решения за модернизация на администрацията. От няколко години функционира електронен портал за обществени консултации, който позволява да се възприеме и мнението на специалисти по обсъждани закони. На ръководно и експертно равнище са създадени възможности да се следят и възприемат новостите в дейността на държави с високи стандарти в управлението и организацията на администрацията. Като цяло обаче няма изградена система за следене и възприемане на новостите и добрите практики в европейските страни. Институтът по публична администрация е подходящото звено, което може да поеме изпълнението на тази функция.

В администрацията на страната съществува група от висококвалифицирани експерти в различни области. Тяхната експертиза обаче остава ведомствено затворена. ИПА може да ги интегрира и да формира групи в области като стратегическо планиране, управление на човешките ресурси, качество в административната дейност, оценка на въздействието, управление на проекти по Оперативната програма за добро управление, програмно бюджетиране, обществени поръчки в областта на Е-управление и други. Те биха могли да предоставят професионална помощ в конкретното разработване на политиките и проекти на институциите. Поемането на консултантски ангажименти ще повиши ролята на ИПА като институция, която подпомага ефективните промени в дейността на администрацията, както и да участва в европейски проекти за административните реформи в страните от Западните Балкани.

Функцията по събирането и разпространението на добрите практики в дейността на ИПА може да бъде доразвита чрез инициатива за *провеждане на конкурси за добри практики*. Най-добрите от тях ще се изпращат в европейския конкурс за добри практики, организиран от ЕИПА - Маастрихт всяка година. По този начин България ще демонстрира на европейско равнище, че администрацията на страната притежава способност да създава новости и постига ефективни решения в различни области на административната дейност. Допълнително, административните реформи налагат периодичен преглед на постигнатото и споделяне на резултатите от тях пред заинтересованите страни и обществото. Ето защо ИПА ще започне провеждането на регулярни национални форуми/конференции/, годишни срещи на специализирани групи от администрацията, Е-форуми между служителите и други подходи за споделяне на знания и възприемане на добри решения.



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Първият програмен период за усвояване на европейските фондове беше свързан с интензивно изграждане на административен капацитет в управляващите и междинни органи за управление. В частност, проблемът беше преодолян в периода след 2009 година. Слаб пункт в процеса на усвояване на фондовете остава капацитетът на бенефициентите по програмите. Заедно с това е налице процес на напускане на специалисти от управлението на оперативните програми, което налага привличането на нови. Ето защо съществува национална потребност от създаване на централизирана система за регулярно обучение на възложители и бенефициенти по оперативните програми. Сега това се прави от много институции, без достатъчно координация и ефективност. В проекта на Споразумение за партньорство между България и ЕС 2014-2020 е постигната договореност да се създаде Академия за обучение по усвояването на структурните фондове на ЕС. ИПА има вече добри традиции в обучението по тази линия и може да *приеме Академията в неговата структура*. Действията в тази посока биха увеличили значително ролята на ИПА като обучително звено за пълноценното интегриране на страната в ЕС.

ИПА може да поеме и някои функции, свързани с централизираното управление на човешките ресурси. На Института е делегирана функцията за провеждане на централизирани конкурси за назначаване на служители на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции, за които не се изисква професионален опит. След тест за обща компетентност, успешните кандидати влизат в база данни, която е първият филтър за подбор на служители в обявени свободни позиции в държавните институции. В тази връзка, ИПА ще създаде онлайн платформа за провеждане на централизиран конкурс, което ще направи системата достъпна и ефективна. Подобен модел за създаване на база данни може да се изгради и по отношение на ръководители в администрацията. Това е предложение по проект ФАР за ИПА, осъществен в периода 2006-2008 година.

Създаването на ресурсен център, подпомагащ селекцията на служители за работа в администрацията и тяхната кариера, предполага и поддържането на онлайн библиотека с обучителни и информационни материали, която да е достъпна за администрацията. Тя ще бъде интегрирана в електронната платформа, чрез която ИПА ще развива електронно обучение от 2015 година.

Поемането на нови функции в дейността на ИПА може да се резюмира до следното:

- създаване на звено към ИПА, което да провежда изследвания на европейски практики в доброто управление, тяхното включване в обучението и предложения до Съвета за административна реформа за тяхното прилагане;
- създаване на звено към ИПА, което да интегрира групи от експерти в няколко области, които да обучават и подпомагат внедряването на иновационни практики в дейността на отделни администрации;
- провеждането на конкурси за добри практики и инициативи, които да стимулират ръководители и служители към иновации за добро управление и споделяне на техните постижения;
- създаване на САФ център към ИПА, който да спомага за въвеждането и приложението на модела на Общата рамка за оценка в администрацията;
- възобновяване на централизиран конкурс за назначаване на служители на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции, за които не се



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

изисква професионален опит и поддържане на база данни на успешните кандидати;

- създаване и поддържане на онлайн библиотека с обучителни и информационни материали, която да се използва от държавните служители;
- създаване на звено към ИПА, което да провежда систематизирано обучение по усвояването на европейските фондове в координация с управляващите и междинните органи на оперативните програми.

Изпълнението на някои от посочените функции не изисква нормативни промени и допълнителни финансови средства и служители. Те могат да се решат с подходящо реструктуриране на състава на специализираната дирекция на ИПА. За някои от предложенията се изискват обаче промени в Закона за държавния служител, Устройствения правилник на Института и допълнителни ресурси.

2.3. Подобряване на тематичното съдържание и качеството на обучението

Понастоящем ИПА предлага голям набор от курсове и семинари в няколко тематични програми. Като цяло, те не са добре разработени и не поражда желан обучителен ефект. Това налага професионална преоценка на предлаганите курсове за обучение и тяхното пре моделиране в съответствие с потребностите от обучение и формирането на нови знания и умения за доброто управление и изпълнение на административните дейности. В тази връзка, ИПА ще използва нов подход за разработването на учебните си програми и курсове :

1. Периодична оценка на нуждите от обучение на двете основни групи от администрацията: ръководители, експерти. В съответствие с нея ще се разработи нова структура на учебните програми и ново учебно съдържание на включените в тях учебни курсове. Първата стъпка в тази насока е направена в Каталог за обучение 2014 година.
2. Стратегията за реформи в администрацията 2014-2020 и плана за нейното действие, който определя конкретни ангажименти за ИПА и срокове за изпълнение.
3. Изследвания и проучване на добри практики в европейските страни, както и в програмите на ОПАК и тяхното включване в предлаганите курсове за обучение.
4. Експертни анализи по тематични области, за да се формулират и актуализират учебните програми и включените в тях курсове и семинари.
5. Засилване на интерактивния елемент в обучението и разработването на приложни модули за представяне на добри решения в административната дейност.
6. Анализи на ефективността на проведеното обучение и съответно внасяне на корекции в предлаганите курсове.
7. Предлагане на обучение по заявка според нуждите на съответните институции.

Предходните проучвания и анализи ще станат част от подготовката на Каталога за следващата учебна година, за да може да се предложат курсове с актуализирано и приложно учебно съдържание.

Конкретни мерки в тази насока са:

- разработване на ново учебно съдържание на задължителните курсове за новопостъпили служители и новоназначени ръководители;



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

- създаване на нов учебен курс за висши държавни служители :”Лидерство за добро управление”;
- актуализиране на курсовете за професионално и кариерно развитие чрез модулна организация на обучението, формиращи по-задълбочени познания и умения;
- разработване на специална програма за обучение на висши ръководители с водещ европейски институт по публична администрация;
- разработване на нова учебна програма „Споделяне на добри практики и бенчмаркинг”, в която да се включат добри практики от осъществените проекти по ОПАК;
- провеждане на конкурси за добри практики в страната, които биха стимулирали иновации за добро управление в административната дейност.

Използването на конвенционалните методи на обучение е свързано с определени лимити по линия на учебните ресурси. За тяхното преодоляване ИПА ще развие в следващата година платформа за електронно обучение. Тя ще включи разработването на няколко курса с масов характер за познанието на служителите/като системата на заплащане на труда/, разработването на курсове за самостоятелна подготовка и изпитване, миксирано обучение чрез изпращане на електронни материали и присъствени занятия за дискусия по възлови въпроси и т. н. В тази връзка, създаването на ресурсна библиотека с подбрани заглавия от книги и статии за доброто управление ще превърне ИПА в център на познание за административната дейност в страната.

За да разшири възможностите за обучение на териториалната администрация в доброто управление и изпълнение, ИПА ще започне провеждането на обучение на няколко места в страната. За обучението по европейските програми и фондове ИПА ще работи в сътрудничество с областните информационни центрове по европейски проекти.

В предлаганите обучения на администрацията от ИПА е неизбежно включването на курсове за ефективно управление на бюджетните средства. То обаче поражда известно дублиране с обучението на Школата по публични финанси. За да се избегне тази слабост и сепарираност на обучението е необходимо интегриране на ИПА с Школата по публични финанси. За това съществуват различни подходи: от обединение до координиране на учебните планове.

2.4 Сътрудничество с български и европейски обучителни институции

ИПА е интегриран в мрежата на европейските институти по публична администрация. С Европейския институт по публична администрация в Маастрихт/ЕИПА/, с Висшето училище по администрация на Франция/ЕНА/ и Института по публична администрация на Ирландия са подписани споразумения за сътрудничество и обмяна на опит. Необходимо е в рамките на тези договори ИПА да селектира подходящи за нашата администрация курсове и да създаде условия за участие в тях на български служители. Съвместно с тези институти ще организираме бенчмаркинг срещи на български и европейски специализирани дирекции и институции за споделяне на опит в доброто управление и изпълнение.

Необходимо е ИПА да подобри диалога и координацията с други институти в страната, които предлагат ведомствени обучения. Това се налага, за да се избегне дублиране, както и за по-доброто използване на квалифицирания лекторски потенциал и материална база. Като резултат, ИПА ще развива обучения за формирането на общи компетенции на служителите, докато другите обучителни звена ще се концентрират върху специализирания предмет на дейност на техните институции. Координацията е



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

важна и от гледна точка на бъдещите предизвикателства пред страната като предаването на опит на страните от Западните Балкани в процеса на тяхното интегриране в ЕС и президентството на ЕС през 2018 година.

3. Мерки за реализиране на предложенията

3.1. Място на ИПА в Оперативна програма за добро управление

ЕК настоява в Споразумението за партньорство 2014-2020 за ясно определяне на ролята на ИПА в реализирането на новата програма за добро управление (ОПДУ). В тази връзка възниква въпросът как да се подобри комуникацията и координацията между ИПА и ръководството на ОПДУ :

Първо, разработването на проекти от самия Институт, които биха допринесли за укрепване на неговата способност да провежда обучение и други форми на учене. ИПА подготвя проект, който ще се финансира от ОПАК, но неговите резултати ще създават капацитет на администрацията в следващите години. В новия проект се залага развитието на иновативни познания в следните области: приложение на модела обща рамка за оценка/CAF/, който ЕК препоръчва като ефективен начин за самооценка и подобряване качеството на административната дейност; актуализиране на методиката за предварителна оценка на въздействието, в това число и по отношение на бизнес регулациите, разработване на методика за последваща оценка на нормативни актове и програми, с което ще имаме цялостна система за оценка; разработване на практически указания и обучение за предоставянето на държавни помощи; разработване на методика за оценка на институционалното изпълнение.

С оглед да се реализират новите функции в дейността на ИПА е необходимо той да стане бенефициент по още няколко проекта на ОПДУ. Като потенциална възможност се очертава разработване на проекти за :

- а) Създаване на Академия за обучение по европейските фондове;
- б) Развитие на бенчмаркинг в доброто управление /споделяне и сравнение на практики с добри хомогенни институции/ на министерства и изпълнителни агенции. В проекта ИПА ще организира провеждането на бенчмаркинга на ръководители и експерти на българските институции със съответните институции от други държави;
- в) Развитието на бенчмаркинг за добро управление на местно равнище. ИПА е в състояние да идентифицира европейски общини с високи стандарти и такива, работещи по инициативата smart city. Те ще се предложат на ръководители на български общини, за да се организират бенчмаркинг семинари за добро управление ;
- г) Провеждане на стажантски програми за държавни служители в реципрочни институции на европейските страни за 1 - 3 месеца. ЕК предвижда този механизъм в новия програмен период до 2020 г.

Второ, възприемане на резултатите от другите проекти по ОПДУ (иновации в управлението, в административното обслужване, в електронното управление и други области) и привличане на лектори от обучените екипи, за да предложат обучение и споделяне на добри практики със служители от други администрации. Тази линия на взаимодействие изисква ОПДУ да заложи в своите регламенти бенефициентите по проектите да предлагат нови и ефективни решения за включване в обучителните програми на ИПА. Възприемането на този модел на взаимодействие ще осигури устойчивост на проектите по ОПДУ, което е важно условие за тяхната ефективност.



3.2. Система за управление на ИПА

Съгласно Устройствения правилник, ИПА се ръководи от изпълнителен директор. С оглед интересите на директните бенефициенти от обучението в ИПА е създаден управителен съвет, в който членуват главният секретар на МС, заместник-министър на финансите, заместник-министър на труда и социалната политика и заместник-министър на образованието и науката и по право изпълнителният директор на ИПА. Замисълът на решението е ИПА да получава подкрепа за ключови инициативи в своята дейност. Необходима е подкрепа, за да може Управителният съвет да поеме ефективно функцията си по управлението на Института и укрепване на неговия капацитет. В тази връзка е препоръчително, планът за работата на ИПА, както и отчетът за неговата дейност да се внасят за разглеждане в Съвета за административна реформа към МС.

3.3. Промени в Закона за държавния служител и приемане на нов Устройствен правилник на ИПА

За осъществяване на част от предложенията са необходими изменения в Закона за държавния служител и в Устройствения правилник на ИПА.

3.4. Учебна база на ИПА

Важен, но нерешен проблем в дейността на Института е липсата на подходящ учебен корпус. Сегашното състояние - отдалечена база в Баня и наемането на зали в София с неподходящи условия за обучение, затруднява ИПА в провеждането на обучението. Необходимо е да се предостави подходяща сграда за Института.

Изпълнителен директор:

Доц. Георги Манлиев