

---

# КОНЦЕПЦИЯ

## за въвеждане на задължителен централизиран подбор за заемане на длъжност в държавната администрация

---

В приетата от Министерския съвет Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. и в Пътната карта към нея е заложена цел за подобряване на подбора чрез утвърждаване на конкурентното начало и осигуряване на прозрачност на назначенията. Предвидено е да се въведе централизиран първи етап от конкурса, провеждан извън администрацията, в която е свободната длъжност. Това ще гарантира обективност и прецизност на подбора и ще осигури реална конкуренция между кандидатите, като ще елиминира възможността за формално провеждане на конкурса и оказването на „вътрешно“ влияние.

Подобни практики се прилагат успешно, както в публичната администрация на страните от ЕС, така и в частния сектор.

## Обща информация

---

През последното десетилетие, организациите започват да използват масово компетентностния подход, като разширяват сферите на неговото приложение. Мощен тласък на развитието на компетентностния подход в Европа оказват и Лисабонската стратегия от 2000 г. за обучение, продължаващо през целия живот, концепциите за “Икономика на знанието”, “Учеща организация” и налагането на международни стандарти в управлението, като ISO 9000/2000/1400 и др.

„Компетенция“ произтича от английската дума “competence” и няма нищо общо със смисъла, който обикновено се придава в българския език – права, правомощия за извършване на дадена дейност. Компетенциите са устойчиви отличителни личностни черти и характеристики, които определят изпълнението. „Компетенция“ или „компетентност“ е успешно проявено съчетание, съвкупност от знания, умения, нагласи и поведения на служителите за постигане на резултати (желани нива на представяне) в дадена професионална роля и в определена организация.

Всъщност, компетенциите не са притежаваните знания и умения сами за себе си, а подходящите поведения, демонстрирани в конкретни работни ситуации, т.е. компетенцията се състои от видима част (знания, умения) и невидима част (ценности, нагласи, мотиви, личностни характеристики) и точно последната оказва най-силно влияние върху поведението в работни ситуации.

Компетенциите не могат да бъдат постигнати напълно и завинаги, защото те отразяват динамиката на средата. Съгласно дефиницията на TENCompetence компетенцията се разглежда като измерима способност на даден човек да действа качествено и резултатно за справяне с конкретни проблеми, събития или задачи, които възникват в конкретна ситуация и област (учене, работа и т.н.).

Компетентностите могат да се класифицират като:

- **Поведенчески** („меки“) компетенции, които определят начина, по който организацията очаква да се държат нейните служители, за да постигнат високо ниво на изпълнение и много добри резултати (например: комуникативност, проактивност, екипност, умения за вземане на решения, ориентираност към постижения, и др.) и **технически** („твърди“) компетенции, които определят специфичните професионални умения и способности (какво служителите следва да знаят и умеят, за да вършат работата си ефективно).
- **Общи** (ключови) компетенции, свързани с мисията, ценностите, спецификата в стратегията и културата на организацията и определящи желаните и общите за всички служители знания, умения, нагласи, ценности и поведение, които те трябва да притежават и демонстрират, независимо от нивото на тяхната позиция и **функционални** (специфични) компетенции, свързани с конкретна функция в дейността и обхващащи знанията, уменията, ценностите, нагласите и поведението, които водят до успешно представяне на отделна длъжност или група длъжности в съответното функционално направление.

За да се управлява ефективно потенциалът на организацията се конструират интегрирани системи от взаимно допълващи се компетенции, които се наричат „компетентностни модели“. Това са рамки (матрици) от компетенции, описващи какво поведение е необходимо, за да се постигнат най-добри резултати на дадена позиция, ниво, специфична функция. Компетентностният модел е съвкупност от множество способности, които заедно определят успешно представяне в определена работна среда.

Според изследване на DELOITTE, при успешното въвеждане и прилагане на компетентностни модели, организацията могат да очакват като минимум ефект: **30% намаление на разходите, свързани с подбор и текучество на персонала, 25% повишаване на личната и екипна ефективност и производителност**. Конкретните ползи се проявяват в различни функционални направления от управлението на човешките ресурси и обикновено са следните:

- набиране и подбор на персонал – правилно изграждане на процеса, привличане на подходящи кандидати и разграничаване на ефективните от неефективните кандидати;
- оценяване на изпълнението – служителите са наясно какво поведение се изисква от тях, за да бъдат успешни и ефективни и се създава обективна база за аргументиране на оценките;
- обучение и развитие – идентифицират се коректно нуждите от обучение и развитие спрямо основните, поведенческите и техническите компетенции и се осъществява точен анализ на пропуските (дефицитите) между способностите на отделния служител и изискванията на настоящата и бъдещи позиции.

Отчитайки тези тенденции, от 2012 г., в българската държавна администрация е въведен и нормативно регламентиран нов компетентностен модел.

# Текуща ситуация

---

В държавната администрация съществуват редица проблеми, свързани с осъществяването на качествен подбор, както при назначаване на нови държавни служители чрез конкурс или по заместване, така и при преназначаване и вътрешно съвместителство на вече назначени държавни служители.

По принцип смисълът на подбора е да установи дали кандидатът за заемане на дадена длъжност е способен да я изпълнява – т. е. дали притежава необходимия за тази длъжност набор от компетентности, който е залегнал в длъжностната характеристика. Компетентностите за висши държавни служители, за служители на ръководни длъжности, за служители на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции и за служители на експертни длъжности със спомагателни функции и на технически длъжности са описани в нормативно определени „рамки на компетентностите“.

Съгласно законодателството, постъпването на държавна служба в съответната администрация задължително се предхожда от конкурс, като назначаването на държавен служител на всяка длъжност се извършва чрез конкуренция, основана на професионални качества. Преценката се прави от конкурсна комисия, състояща се от 3 до 7 члена, които трябва да имат квалификация и опит, за да преценят дали кандидатите притежават знанията, уменията, нагласите и способностите за изпълнение на длъжността. Преценката на знанията и уменията може да се извършва по четири възможни начина, представляващи писмената част на конкурса (тест; писмена разработка по политическа, икономическа, културна, социална, управленска или друга тематика; защита на концепция за стратегическо управление; практически изпит), като едновременно могат да се ползват два от тях с цел по-прецизна преценка. Нагласите, способностите и очакваните поведения на кандидатите се преценяват предимно по време на задължителното интервю.

Организацията на конкурсните процедури е свързана с отделянето на значителни ресурси, свързани с тяхното провеждане – времеви, финансов, и експертен ресурс, поради което следва да се гарантира максимална ефективност при тяхното осъществяване и ефикасност на свързаните с това разходи.

Установените конкурсни процедури обаче в повечето случаи не изпълняват предназначението си за осъществяване на желания качествен подбор. На този етап при конкурса се преценяват предимно знанията на кандидата в съответната професионална област и до известна степен – неговите умения. В конкурсните комисии често се включват лица, без необходимото ниво на експертиза за осъществяване на качествен подбор. Не са редки случаи, в които членовете на конкурсната комисия не са запознати със съдържанието на конкретните компетентности, необходими за длъжността, още повече, че в съответната длъжностна характеристика те често присъстват само с наименованията си, без да са описани съдържанието им и

конкретните очаквани поведения при изпълнение на длъжността. Задължителното интервю не винаги се възприема и използва като инструмент за оценяване на поведението, нагласите и способностите, които са елемент от необходимите компетентности за изпълнение на длъжността. В резултат липсва цялостна оценка на компетентностите „на входа“. Освен това, често конкурсите се провеждат и „проформа“, при предварително избран кандидат.

Друг проблем е наложеният в административната практика модел, при който се злоупотребява със съществуващите в Закона за държавния служител възможности за назначаване на служители без провеждането на конкурс. Тези възможности са създадени за особени случаи, но се превръщат в преимуществен подход за назначаване на държавни служители. Това съществено нарушава основополагащия принцип за конкурентни процедури и прозрачност.

Например, по данни от Доклада за състоянието на администрацията през 2014 г. 1255 служители са назначени без конкурс при условията на чл. 15 от ЗДСл (384 от тях назначени на свободна длъжност в срок от 2 месеца от назначаването при условията на чл. 82, ал. 1 от ЗДСл), а 484 са назначени без конкурс на непълно работно време по чл. 16а от ЗДСл. Най-често използваният начин за заемане на длъжности от държавни служители в администрацията е преназначаването – на друга длъжност при условията на чл. 82, ал. 1 от ЗДСл (ако служителят отговаря на условията за назначаване на съответната длъжност и е изразил предварително писмено съгласие за заемането ѝ) са назначени общо 3 597 държавни служители, а преназначените на по-висока длъжност са 1 425 служители. **От общо 10 181 назначения и преназначения на държавни служители по смисъла на Закона за държавния служител след проведена конкурсна процедура са назначени едва 1 887 служители.**

Преназначаването, особено в случаите без конкурентен подбор, се извършва въз основа само на еднолична преценка, което не дава гаранции за обективността и качеството ѝ. Дори при конкурентния подбор има редица случаи, в които не се реализира реална конкуренция поради участието само на един кандидат. Съгласно нормативната уредба, подборът може да се ограничи в едно звено или да се извърши между служителите в няколко звена – чрез решението за обхвата често се ограничава реалната конкуренция. Не са редки случаите на влияние върху служители, които отговарят на условията и биха участвали в подбора, тъй като предварително е решено кой точно служител ще бъде повишен в длъжност. При участието на повече от един кандидат регламентираната правна възможност за провеждане на писмен изпит практически се прилага рядко. Събеседването за преценка на професионалните и деловите качества, което е замислено като еквивалент на интервюто при конкурсната процедура, често се провежда формално или направо се пропуска; реално практически не се използва и възможността органът да проведе събеседване с предложения служител.

Описаните проблеми показват, че с течение на времето в администрацията са се създали предпоставки за увеличаване броя на служителите, които не разполагат с

необходимите знания, умения, нагласи и способности за заемането на съответната длъжност.

# Добри практики

---

**Европейската служба за подбор на персонал (EPSO)** е упълномощена за централизирано организиране и провеждане на конкурсните процедури за набиране на служители за работа в европейските институции. Конкурсната процедура включва следните етапи – компютърен тест, e-tray тест за проверка на компетентностите, преминаване през център за оценка и интервю.

Компютърният тест включва психометрични тестове. Въпросите са разделени в няколко основни направления – четене с разбиране, числови упражнения, абстрактно мислене и ситуационна преценка (на втория език на кандидата – английски, немски или френски). В крайната оценка от теста се вземат предвид единствено резултатите от последните 2 секции на теста – абстрактно мислене и ситуационна преценка. По отношение на първите два компонента кандидатите е необходимо единствено да покрият определен минимум, но резултатът им не се взема предвид при изчисляване на крайния резултат от теста.

Тестът се използва за преценка на способностите и е ефективен метод при отсяването на кандидатите с най-голям потенциал при конкурсни процедури, на които се явяват значителен брой кандидати. Освен това психометричните тестове дават най-висока степен на обективност, като резултатите не са повлияни от характеристики на кандидатите, свързани с пол, възраст, националност и др., което гарантира тяхната равнопоставеност.

През миналата година е въведен задължителен предварителен тестови модул за самооценка. Чрез него кандидатите могат да проверят своите способности на пробен тест – въпреки че успешното преминаване на теста не е задължителна предпоставка за участие в конкурса, целта е да се намали броят на кандидатите, които не притежават необходимите способности за работа в институциите на ЕС. С подобна цел е въведен и модулът „Кариера в ЕС, моята кариера?“, който следва да даде представа на кандидата дали неговите очаквания за работа и кариера в институциите на ЕС отговарят на реалността.

**Ирландия** – с цел обективност и прецизност на подбора и ограничаване на политическото влияние е въведена централизирана конкурсна процедура, по подобие на тази за европейските институции.

Подборът на служителите в държавната администрация се осъществява от Агенцията за подбор в публичния сектор, която е централизиран орган за оценка, подбор и назначаване на държавни служители. Агенцията предоставя подобни услуги при заявка и от други структури – местни администрации, полиция и др.

Ирландският модел, използван при конкурси, за които се очаква голям брой кандидати, е да се провеждат тестове за оценка на способностите, които не са мониторираны, след което успешните кандидати минават нов тест на място в офисите на Агенцията за подбор в публичния сектор, за потвърждение на резултатите. Следващият етап е включването на успешните кандидати в център за оценка, където те преминават през аналитични, групови, презентационни упражнения и структурирани интервюта за проверка на необходимите компетентности.

Основните категории тестове, използвани за оценка на способностите на кандидатите включват: четене с разбиране, числови упражнения, тестове с диаграми, пространствени тестове, сензорни тестове, тестове за сръчност, тестове, свързани с механиката и др.

Най-важните плюсове при използването на психометричните тестове включват:

- Те са релевантни към съответните позиции в държавната администрация и измерват достоверно качествата, необходими за съответната длъжност. Установено е високо ниво на съответствие между резултатите, показани от кандидатите на тестовете и последващото им изпълнение на длъжността;
- Използват се затворен тип въпроси, които изключват субективност при оценката и позволяват бърза обработка на резултатите;
- Всички кандидати са поставени при равни условия;
- Използването на психометричните тестове е особено полезно при конкурси с голям брой кандидати;
- Подготовката на добри изпитни въпроси увеличава обективността на процеса по подбор.

**Австрия** – всички кандидати за ръководни длъжности трябва да вземат участие в специален конкурс, включително и интервю, който се провежда от независима комисия. Процесът по подбор на нови служители е децентрализиран до нивото на всяко федерално министерство. Публичното обявяване на свободните позиции е задължително, както и оценката на личностни характеристики и способности. Това дава възможност за обективно и безпристрастно оценяване. Федералното Канцлерство организира оценката на способностите на кандидатите като се базира на: длъжностната характеристика; тестове (логично мислене, концентрация, владение на език) + наблюдение на поведения (например чрез презентации, групови дискусии, центрове за оценка); електронен тест. Съществуват 13 различни комплекта тестове за различните групи служители.

## Решение

---

Въвеждане на централизиран етап на подбор за всяко назначаване/преназначаване на държавни служители на всички нива, при който да се проверяват общи компетентности и способности на кандидатите по подобие на

психометричните тестове, използвани за подбор на служители в Европейската комисия и други държави членки на ЕС.

С цел **повишаване ефективността, прозрачността и обективността** при провеждане на централизирания етап ще бъде разработена специализирана онлайн платформа, която ще позволява по-лесен достъп на кандидатите. Кандидатите, успешно преминали централизирания етап от конкурсната процедура ще бъдат включени в специална база данни от кандидати, с установено ниво на общи компетентности за работа в държавната администрация. Само кандидатите, които са преминали успешно централизирания първи етап, ще могат да участват в следващите етапи на процедурите по назначаване чрез конкурс и за заместване на отсъстващ държавен служител, както и по преназначаване с конкурентен или без конкурентен подбор, вътрешно съвместителство и заместване в рамките на сега действащото законодателство.

Ще се разработи структуриран модел на тестовете, които ще се използват за проверка на общата компетентност на кандидатите. Акцентът може да бъде поставен върху психометричните тестове, използвани за подбор на служители в Европейската комисия и други държави членки на ЕС, но също така и върху тестове за интегритет, тестове за професионални знания и умения, като елемент на професионалната пригодност. Ще бъде подготвена база данни, съдържаща широк набор от варианти от всеки тип въпроси, от които ще бъдат подбирани въпросите за всеки конкретен тест, съгласно установените принципи и критерии. С цел да се **гарантира равнопоставеност на кандидатите конкурсната процедура** ще бъде организирана едновременно, което ще позволи да се използва един и същ вариант на теста за всички. От друга страна, за да се улесни кандидатстването ще бъде създадена възможност за кандидатите да държат теста в различни администрации на територията на страната, при строго спазване на единните правила за провеждане на конкурса.

Когато е предвидено свободните длъжности да се заемат чрез конкурс отделните администрации ще провеждат децентрализиран втори етап, в т. ч. допускане по документи, проверка на знанията и уменията в съответната професионална област и на специфичната им компетентност при облекчена и ускорена процедура като ще се предвидят възможности в изпитните комисии да се включват външни квалифицирани експерти, които да гарантират обективност и безпристрастност при избора. При заместване и преназначаване, кандидатите също следва предварително да се явят на централизирания етап от подбора. По този начин преценката на прекия ръководител кой именно кандидат да бъде назначен, ще бъде предхождан от независима и обективна оценка на компетентностите.

Подобни тестове по принцип могат да се ползват като допълнителен подпомагащ инструмент, освен при подбор, и при другите процеси по управление на човешките ресурси, например: професионално развитие на служителите по хоризонтала и вертикала с или без промяна на длъжността; определяне на нуждите от обучение; включване в програми за приемственост; планиране на човешките ресурси и др. За целта трябва да бъде осигурена интеграция на онлайн платформата с ЕИСУЧРДА.

Предвижда се провеждането на пилотна процедура по централизиран подбор, съгласно новите правила. Целта ще бъде, от една страна, да се създаде първоначална база данни от успешни кандидати, от които администрациите да могат да набират служители, а от друга – да се установят евентуални слаби страни на модела, които своевременно да бъдат отстранени.

Ще бъде разработен съответният механизъм за мониторинг и контрол, който да позволи ефективно проследяване на постигнатите резултати.

Тестовите, които ще бъдат разработени ще бъдат съобразени с четирите групи длъжности в държавната администрация: висши държавни служители, служители на ръководни длъжности, служители на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции, служители на експертни длъжности със спомагателни функции и на технически длъжности.

Конкурсът ще бъде провеждан регулярно, така че да не затруднява администрациите за необходимите назначения и преназначения, но най-малко веднъж на всеки три месеца, като организационно и логистично ще бъде осъществяван от Института по публична администрация. Валидността на резултатите от тестовите ще бъде три години.

## Цели

---

- Обективност и прецизност на подбора, базиран на компетентностния модел на служителите в държавната администрация.
- Прилагане на принципа на конкурентното начало.
- Подобряване прозрачността на назначенията.
- Гарантиране на необходимото ниво на общи компетентности, необходими за работа в държавната администрация.

## Действия

---

№	Основни дейности	Срок/период
1	Изготвяне на концепция за извършване на реформата и разработване на организационен и координационен механизъм.	април 2015 г.
2	Изготвяне на предварителни проучвания и анализи: на добрите практики в областта на централизирания подбор в ЕК и други държави членки на ЕС; прилагане на психометрични тестове, включително възможности за прилагане в други процеси по УЧР; необходимите общи компетентности за работа в държавната администрация, базирани на съществуващите компетентностни рамки.	май-юни 2015 г. за предварителните проучвания във връзка със законите промени; 3



		месеца – във връзка с изготвянето на тестове (дейност по проект);
3	Изготвяне и приемане на необходимите нормативни изменения в Закона за държавния служител и подзаконовите актове във връзка с провеждане на централизирания подбор.	юли- октомври 2015 г. за измененията в ЗДСл; 6 месеца – за – подзаконовите актове.
4	Разработване на ИТ платформа с компютърно адаптирано тестване (Computerized adaptive testing)	4 месеца 2016 г. (дейност по проект) г.
5	Разработване на тестове –определяне на типа на тестовете, типа на компонентите във всеки тест и разработване на конкретните въпроси	5 месеца 2016 г. (дейност по проект)
6	Калибриране на тестовите въпроси чрез тестване на представителна извадка на държавната администрация от цялата страна	4 месеца 2016 г. (дейност по проект)
7	Мониторинг и оценка и предприемане на коригиращи действия	1 месец 2016 г. (дейност по проект)
8	Информационна кампания и първо провеждане на централизирания етап на подбор	януари-февруари 2017 г.

## Предпоставки за успех

- Изготвяне на задълбочен предварителен анализ и залагане на реалистични цели;
- Утвърждаване на организационните и логистични решения;
- Разработване и внедряване на необходимите ИТ решения;
- Разработване на адекватни, надеждни и валидни тестове;
- Осигуряване на конфиденциалност по отношение на тестовата база;
- Разработване и реализиране на ясна комуникационна стратегия;
- Разработване на устойчив механизъм за мониторинг и контрол.

# Рискове и очаквани трудности

---

- Съпротива срещу реформата
- Залагане на нереалистични цели и срокове за провеждане на реформата.
- Слаба организационна и техническа обезпеченост;
- Слаба степен на верификация на тестовете;
- Нерегламентиран достъп до тестовата база;
- Неефективно комуникиране на целите и дейностите.

## Източници на финансиране

---

В **Пътната карта** за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. е предвидено финансиране в размер на **1 млн. лева** за **въвеждане на централизиран първи етап от конкурса за назначаване на работа в държавната администрация**. Средствата следва да бъдат осигурени по **Оперативна програма „Добро управление“**.