
PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION OF CIVIL SERVANTS IN BULGARIA

Kalin Boyanov

Department of Public Administration, UNWE, Sofia, Bulgaria, kalin.boyanov@unwe.bg

Abstract: Achieving the strategic goals of social development in Bulgaria, as well as solving the pressing social and economic problems of the state, is possible provided that the effective work of public bodies is ensured. The professional development of civil servants in the civil service in many ways leads to high level of efficiency of their activity.

In turn, their professional development is ensured mainly by the functioning of their additional vocational education system. The existing system at the moment practically does not fully improve the level of professionalism of civil servants and the efficiency of their professional activities in accordance with the requirements of society and time. It is not an exaggeration to say that the level of professionalism of a significant part of civil servants in Bulgaria is not high enough. In this regard, one of the key aspects of improving the quality of the public services provided is the improvement of the professionalism of the employees of the public bodies. The need for successful solutions to this problem urgently requires a study of the role of additional professional education in the professional development of civil servants.

Currently, insufficient scientific understanding of the role and its place in the professional development of civil servants is a serious obstacle to the scientific justification of the orientation, content, educational results and principles of building additional professional programs. As a result, the opportunities for additional professional education in the formation of civil servants as professionals are not fully realized. At the same time, scientific research is complicated by the lack of generally accepted professional standards in this field and uniform approaches to understanding the civil servant as a professional.

The purpose of this article is to examine the state and problems facing the additional professional education of civil servants in Bulgaria and to point out the prospects for its development. In order to achieve the goal, good practices from selected countries of the European Union have been studied. Empirical research done in Bulgaria on the issue in question is also summarized. From a theoretical point of view, the systemic approach to the analysis of additional professional education has been adopted, presenting it as a social system whose structural elements actively interact with each other.

Keywords: additional professional education, civil servants, educational programs, prospects, Bulgaria.

ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ДОПЪЛНИТЕЛНО ПРОФЕСИОНАЛНО ОБРАЗОВАНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В БЪЛГАРИЯ

Калин Боянов

Катедра „Публична администрация“, УНСС-гр.София, България, kalin.boyanov@unwe.bg

Резюме: Постигането на стратегическите цели на социалното развитие в България, както и решаването на належащите социални и икономически проблеми на държавата, е възможно при условие, че се осигури ефективната работа на публичните органи. Професионалното развитие на държавните служители на държавна служба в много отношения води до високо ниво на ефективност на тяхната дейност.

От своя страна професионалното им развитие се осигурява главно от функционирането на тяхната допълнителна система за професионално образование. Съществуващата система в момента на практика не подобрява напълно нивото на професионализъм на държавните служители и ефективността на техните професионални дейности в съответствие с изискванията на обществото и времето. Не е пресилено да се каже че нивото на професионализъм на значителна част от държавните служители в България не е достатъчно високо. В тази връзка един от ключовите аспекти на повишаване качеството на предоставяните публични услуги е подобряването на професионализма на служителите на публичните органи. Необходимостта от успешни решения на този проблем спешно изисква проучване на ролята на допълнителното професионално образование в професионалното развитие на държавните служители.

Понастоящем недостатъчното научно разбиране за ролята и мястото му в професионалното развитие на държавните служители е сериозна пречка пред научната обосновка на ориентацията, съдържанието, образователните резултати и принципите на изграждане на допълнителни професионални програми. В

резултат на това не се осъзнават напълно възможностите за допълнително професионално образование при формирането на държавните служители като професионалисти. В същото време научното изследване се усложнява от липсата на общоприети професионални стандарти в тази област и единни подходи за разбиране на държавния служител като професионалист.

Настоящата статия има за цел като разгледа състоянието и проблемите пред допълнителното професионално образование на държавните служители в България да посочи перспективите пред неговото развитие. С оглед постигането на целта са проучени добри практики от избрани държави от Европейския съюз. Обобщени са и емпирични изследвания направени в България по въпросната проблематика. От теоретична гледна точка е възприет системния подход за анализ на допълнителното професионално образование, представяйки го като социална система, чийто структурни елементи активно си взаимодействат.

Ключови думи: допълнително професионално образование, държавни служители, образователни програми, перспективи, България

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Ефективността на обществената услуга зависи пряко от качеството на нейния персонал. В това отношение е от съществено значение допълнителното професионално образование на държавните служители като фактор за тяхното професионално развитие. В Стратегията за модернизация на администрацията 2014 – 2020 се извеждат стратегически приоритети за по-нататъшното професионално израстване на българската администрация. Много от тях са актуални и за следващите години. Въпреки големия напредък се наблюдават немалко проблеми и слабости в работата на служителите. Недостатъчни са познанията и уменията за разработването на добри стратегии и планове за развитието на ключови сфери на обществения живот, както и в разработването на програми за тяхното изпълнение. Изготвянето на публичните политики особено в условията на криза е необходимо да бъде на по-високо ниво. Значително по-добре трябва да се моделират проектите на електронното управление, с цел да се постигне висока ефективност от изграждащите се информационни системи.

Въз основа на резултатите от проведени изследвания в България, както и на теоретичен материал, ще се направят изводи и ще се определят насоките за подобряване на допълнителното професионално образование на държавните служители.

2. СИСТЕМЕН ПОДХОД КЪМ ИЗУЧАВАНЕТО НА ДОПЪЛНИТЕЛНОТО ПРОФЕСИОНАЛНО ОБРАЗОВАНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В БЪЛГАРИЯ

Трансформацията на социално-икономическите и политическите условия на обществения живот оказва влияние върху всички съществуващи социални процеси и явления, включително търсенето на най-ефективните изследователски подходи за разбиране на професионалното развитие на държавните служители. Един от възможните начини, в изучаването на сложни и динамично променящи се условия е системния подход, чрез който социалните явления и процеси могат да бъдат изучавани достатъчно пълно и обективно. В контекста на настоящата разработка по-конкретно интерес представлява структурният и функционалният подход към изучаването на социалните явления и процеси, в който са описани функционалните възможности на социалните структури, както и структурната реализация на определени функции на социалната система (Вебер, М. 1996)..

Основателите на структурния функционализъм са Т. Парсънс и Р. Мъртън (Волков, В.А., Чириков, Е.П. 2011), които изучават обществото като развиваща се система, всички елементи от която, функциониращи по един или друг начин и са в тясно сътрудничество помежду си. Парсънс дефинира същността на социалната система, като стабилно взаимодействие в определена среда на две или повече социални фигури (Газиева, И. 2007). Всеки човек е елемент от социалната система. Според Парсънс социалната система е набор от взаимодействия, наличието на които определя появата на общи правила за поведение в определени ситуации, чрез които се задоволяват потребностите на индивида. Става дума за установяване на роли и свързване на предмети за постигане на конкретни цели. Тази социална система е в баланс и е насочена към поддържането му. В рамките на темата допълнителното професионално образование може да се разгледа като социална система, в която на първо място си взаимодействат държавните служители. Те и другите участници в образователния процес си взаимодействат с общата цел за постигане на професионално развитие.

По отношение на обществото функцията за постигане на цели се изпълнява от политиката чрез желанието да се постигнат целите на социалното развитие и да се активират ресурси и агенти за това (Гришковец, А. 2001). Същността на структурно-функционалния подход се състои в желанието да се идентифицират елементи на социално взаимодействие в различни обекти или явления, както и да се определят функции

изпълнявана в цялостната система на взаимодействие от всеки от нейните елементи, т.е ролята на определена социална институция, общност или процес. Допълнително професионално образование може да се дефинира като образование, насочено към непрекъснато професионално развитие на държавните служители (Зырянова, Е. 2003). Гарантирането на професионализма на държавните служители включва овладяване на професионалните компетенции преди началото на професионалната дейност и навсякъде, което осигурява необходимото ниво на съответствие с професионалните изисквания.

Професионализмът на държавните служители може да се определи като най-високото ниво на знания, умения, лични качества в професионалната дейност на държавните служители, насочени към изпълнението на правомощията на държавните органи, при вземането на решения за държавни управленски задачи. (Parsons, T. 1951) Основният критерий за развитие на професионализъм, както и условие за успешна професионална дейност на държавен служител е високото ниво на професионалната му компетентност (Ангеловски, А. 2010) което започва да се формира преди началото на реализацията на професионалната дейност и продължава през цялата ѝ продължителност.

Професионалната компетентност е съвкупност от потенциално присъщи качества, съчетани с професионалните знания, умения, навици и опит, необходими за изпълнението на длъжността. (Александров, В. 2011).

В разгледани от автора три избрани добри практики – Европейска служба за подбор на персонал (за ЕС институции), Ирландия и Естония подборът на държавни служители се извършва на основата на компетентностна рамка, като методите са съобразени с отделните компетентности в рамката. И в трите описани случая се използват тестове за общи когнитивни способности: психометрични тестове за словесно-логическо и математико-логическо мислене, тъй като тези способности са в основата на възможността, както индивидът да проявява дадена компетентност, така и да учи и да се развива (а със себе си и организацията). Тестовите за нагласи от своя страна са в основата на предвиждането дали даден човек има способността за вярна преценка (тълкуване) на ситуацията, но и склонност (и желание) да проявява поведения, които съответстват на организационните цели. При направеното сравнение между четирите изследвани практики се забелязва, че България изостава по отношение на включването на компетентности, свързани със самоусъвършенстването, стремежът към самоактуализация и себеразвитие на служителите, което е особено важно по отношение на висшите държавни служители, които са най-пряко свързани със стратегическото управление на администрацията.

Резултатите от изследване, направено сред 20 държавни служители, като 5 от тях са висши държавни служители (Дончева, Д. 2020) потвърждават, факта че компетентностите и компетентностните рамки за служителите в българската държавна администрация се нуждаят от актуализиране и допълване с измерими компоненти отразяващи необходимите знания, умения, ценности за изпълнение на длъжностите. Рамката за висшите държавни служители следва да съдържа най-много компоненти, а ангажираността с ценностите на държавната служба и стремежът към себерактуализация следва да са основата при конструирането на рамките за всички категории служители. Последното е необходимо и с оглед необходимостта от проактивност в дейността на администрацията и въвеждането на принципи за рефлексия и иновативност, както при разрешаването на различни проблеми, така и при прогнозиране на различните варианти на бъдеще. Към момента не се осъществява управление на компетентностите като елемент от необходимото стратегическото развитие на администрацията.

Друго изследване направено по-рано сред държавни служители в България (Професионално обединение на държавните служители в България 2009) поставените на първите шест места желани области за повишаване на квалификацията се отнасят до новостите (24.8%), добрите практики (11.1%) и практическата подготовка в конкретната област (9.8%), което означава специализирани обучения за различни групи в зависимост от спецификата на работните задачи и профила на администрацията. Приоритет от същия порядък са чуждоезиковите курсове (19.2%), юридическите познания(14.3%) и компютърните умения (8.6%). Резултатите също така показват необходимост от допълнителна квалификация в компетентността свързана с ЕС и закономерно на по-предно място излиза недооценяваната компетентност при работа с потребители.

На основата на изследванията, както и на участията на автора в дискусии на форуми и кръгли маси с експерти по разглежданата тематика могат да бъдат установени следните основни проблеми:

- Недостатъчен механизъм за избор на образователни организации за изпълнение по допълнителни професионални програми, за обучение. В България най-вече Института по публична администрация към Министерския съвет се занимава с това;
- Не винаги има висок интерес от страна на държавните служители към разработването на програми за допълнително професионално образование. Това е така, защото, от една страна, резултатите от него често не засягат кариерното развитие или материалното положение, от друга страна, обучението не винаги се

счита, за привлекателен фактор в професионалното и личностното развитие, тъй като не винаги отговаря на техните нужди;

- Лошо качество на обучението: допълнителните професионални програми, предлагани от образователните организации, не са достатъчно насочени към конкретните практически задачи на публичните органи и на самите държавни служители;

- Недостатъчно участие на практикуващите специалисти в системата на допълнително професионално образование.

- Липсата на ефективност при използването на различни образователни технологии

Решаването на посочените проблеми е възможно с компетентното усъвършенстване на системата за допълнително професионално образование, което е целесъобразно да се вземат предвид особеностите на обучението на държавните служители, свързани с професионалната им дейност в органите на държавната власт.

Основните принципи, на които трябва да се основава подобряването на допълнителното професионално образование на държавните служители, могат да бъдат:

- Отвореност на системата за допълнително професионално образование към външната среда, включително за органите на държавната власт. Този принцип предполага както наличието на образователни услуги в областта на публичната държавна служба, така и чувствителността към нуждите на държавните служители при разработването и изпълнението на образователни програми;

- Индивидуализиране на образователните траектории за държавните служители. Този принцип означава използването на по-широк спектър от допълнителни професионални програми, модули, учебни материали и диференциацията на прилагането на образователни методи и технологии.

- Гъвкавост на системата за допълнително професионално образование. Този принцип предполага собствеността на системата да бъде адаптивна към променящите се социално-икономически условия, нуждите на държавната служба, както и съвременните световни образователни тенденции.

Процесите на глобализация, скоростта на социалните промени, научните открития изискват непрекъснато обновяване на допълнителното професионално образование на държавните служители. При реализиране на направления за усъвършенстване на системата е целесъобразно да има оптималната комбинация от иновативни подходи и методи и запазване на най-ефективните оперативни практики. В тази връзка подобряването на системата на допълнително професионално образование следва да бъде насочено към основните елементи на функционирането на системата: организационен, юридически, кадрови, образователно-програмни, методологически, финансови и икономически, логистична и техническа. Образователният и програмният елемент е в основата на системата, което създава смислено запълване на образователния процес.

Подобряването на образователните програми, следва да се извършва на базата на следните принципи:

- Систематичност;
- Специфичност;
- Приложна ориентация.

3. НАСОКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ДОПЪЛНИТЕЛНОТО ПРОФЕСИОНАЛНО ОБРАЗОВАНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В БЪЛГАРИЯ

Като цяло могат да бъдат определени следните области на подобряване на допълнителното професионално образование на държавните служители.

Първата насока е да се увеличи дейността на държавата. Важно условие е подобряването на законодателната рамка, уреждаща организацията. Съществен аспект е необходимостта от оптимизиране на механизмите за финансова подкрепа за изпълнението на програми за професионално развитие, механизмите за конкурентен подбор и разпределението на финансовите ресурси в системата за допълнително професионално образование на държавните служители. Следва значително да се увеличи степента на взаимодействие между публичните органи, образователните институции и самите държавни служители относно организирането на допълнителни образователни програми.

Втората насока е подобряване на основните елементи на системата – повишаваме на ефективността на образователната политика на образователните организации, изпълняващи програми за допълнително професионално образование.

Най-важните аспекти са: Формиране на съдържанието на образователните програми, използване на ефективни образователни методи и технологии, както и взаимодействие с държавните органи на всички

етапи на формиране и реализиране на индивидуалния план за развитие на държавния служител, както и при реализиране на всяка конкретна допълнителна професионална програма.

Третата посока е хуманизацията на допълнителното професионално образование на държавните служители. Това е въпрос на формиране на балансиран програми със съдържание, насочено към придобиване на необходимите професионални знания и развитие на граждански и морални качества на личността на държавния служител.

Основните препоръки за подобряване на ефективността могат да бъдат:

- Създаване на система за наблюдение на професионалното развитие на държавните служители, включително мониторинг на качеството и оценка на търсенето на образователни програми за държавните служители, като се вземат предвид изискванията на обществото и времето;
- Разработване на методика за интегрирана оценка на ефективността на обучението по програми за допълнително професионално образование;
- Разработване на методика за определяне на потребностите на държавните служители от обучение;
- Разработване на методи и форми на мониторинг;
- Индивидуални планове за професионално развитие на държавните служители;
- Мониторинг на образователните организации, които извършват професионална преквалификация с цел те, да бъдат приведени в съответствие с изискванията на времето и изискванията на обществото;
- Развитие на системата за диагностика на професионалните компетенции и нивото на професионално развитие;
- По-чести анализи на потребностите от обучение, тъй като в България те се правят доста рядко;
- Развитие на формите на взаимодействие между образователните организации и държавните органи по въпроси на професионалното развитие на персонала на държавна служба;
- Провеждане на семинари, кръгли маси, конференции с ръководители (специалисти) на държавни органи и представители на организации с цел координиране на съвместни дейности;
- Създаване на мрежа от образователни организации в България, за изпълнение на образователни програми за допълнително професионално образование на държавните служители с цел натрупване и обмен на най-успешния опит;
- Увеличаване на развитието на електронното обучение, широко прилагане на съвременните средства за обучение (мултимедийни презентации, видео конференции и др.);

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Според резултатите от изследванията, като цяло, държавните служители отбелязват положителния ефект от преминаването на допълнителни професионални програми. В същото време те посочват разликите между желаниа и действителния принос на допълнителното професионално образование за тяхното прилагане. Например, компетентците, създадени от служителите, са напълно в съответствие с техните професионални очаквания, но не отговарят на очакванията за кариера.

Основните насоки за подобряване на допълнителното професионално образование на държавните служители като фактор за тяхното професионално развитие са: Формиране на система за мониторинг на професионално развитие, включително мониторинг на качеството и оценка на търсенето на образователни програми за държавни служители, съобразени с изискванията на обществото и времето; развитие на системата за диагностика на професионалната компетентност и нивото на професионално развитие ; подобряване на системата за планиране на професионалното развитие на персонала на държавните органи; развитие на форми на взаимодействие между образователните организации и органите на държавната власт по въпроси на професионалното развитие на персонала на държавна служба; подобряване на образователните програми, както и методи, технологии и форми на обучение на държавните служители.

ЛИТЕРАТУРА

- Ангеловский, А.А. (2010). Анализ понятий профессия, профессиональное сознание, профессиональная деятельность, профессионализм // А.А. Ангеловский//Известия Самарского научного центра Российской академии наук, т.12. – ЮУГУ, - №5(2). - С.306-314.
- Александров, В.Б. (2011). Профессионализм государственного служащего: основные измерения // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы, Том 2 - №3 (4) - С. 32.
- Борисов, Б. (2019). Административен капацитет на държавната администрация в България. Институт по публична администрация, София.
- Вебер, М. (1994). Основные понятия стратификации // Социологические исследования, – № 5 – С. 155.

- Волков, В.А., & Чириков, Е.П. (2011). Профессия и профессионализм как предмет отечественных и зарубежных исследований / В.А. Волков // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. Т. 2. Вып. Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность. – СПб.: Изд-во СЗАГС, – С. 32-42.
- Газиева, И.А. (2007). Система профессиональной подготовки и развития кадров во сфере государственного и муниципального управления: зарубежный и отечественный опыт // Высшая школа: вопросы модернизации: Монографический сборник научных статей / Национальный институт «Высшая школа управления», Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, — С.138.
- Гришкoveц, А. А. (2001). Проблемы реформы государственной службы в Российской Федерации // Государство и право. – М.: Наука, № 12. – С. 53 – 62.
- Зырянова, Е. В. (2003). Профессиональная культура госслужащего // Государственная служба: кадры, организация, управление: сб. статей / М.: РАГС, - с. 54.
- Дончева, Д. (2020). Подборът на служители като елемент на стратегическото управление на държавната администрация, Автореферат на дисертация.
- Parsons, T. (1951). The Social System. – N.Y.: Free Press.
- Valentini, A. (2018). DCDS: Context analysis report. DCDS Project. Извлечено от http://www.dcds-project.eu/wp-content/uploads/2020/02/D4_Context-AnalysisReport.pdf
- Стефанов, Й. (2017). Устойчиви ИТ системи подпомагат изграждането на съвременна митническа администрация, <http://cio.bg/8395/>
- Професионално обединение на държавните служители в България (2009) Анализ на потребностите от обучение на служителите в държавната администрация. TNA_PO DS-analiz.pdf
- Институт по публична администрация (2022) Барометър на ангажираността – Четвърто национално проучване на нагласите на служителите в държавната администрация, <http://www.ipa.government.bg/>