

ЧАСТИЧНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Институция:

Администрация на Министерския съвет

Заглавие:

Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния служител

1. Дефиниране на проблема:

1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които оправдават намесата (нормативната промяна) от страна на държавата.

В синхрон с най-добрите международни практики в нормативната уредба в Република България е възприет основополагащият принцип назначаването на държавна служба да се осъществява с конкурс чрез осигуряване на достъп на всички желаещи до съответните процедури.

Управлението на човешките ресурси в администрацията е широкообхватна материя. При нейното регулиране, по целесъобразност през годините са създадени гъвкави възможности за назначаване на държавни служители, мотивирани с практически аргументи.

В административната практика, обаче е наложен модел, при който тези възможности, създадени за особени случаи, се превръщат в преимуществения подход за назначаване на държавни служители. Това съществено нарушава основополагащия принцип за конкурентни процедури, всеобщ достъп до тях и прозрачно разпределение на публичните ресурси.

През годините са правени опити тези практики да бъдат ограничени чрез по-силен мониторинг на процедурите, по-честа отчетност, но фактът, че те не са незаконосъобразни прави използването им на практика неконтролируемо.

Основополагащият принцип за назначаване чрез конкурс и преназначаването за първи път на ръководна длъжност в държавната администрация в повечето случаи се компрометира и от невъзможността чрез наличните инструменти и процедури да се преценяват качествено кандидатите. Преценяват се предимно знанията на кандидата в съответната професионална област и донякъде уменията. Извън преценката остават поведението, нагласите и способностите на кандидата, които са елемент от необходимите компетентности за изпълнение на длъжността. Това води до недостатъчна обективност и прозрачност, както и до невъзможност за ефективен и качествен подбор на най-подходящия кандидат.

1.2. Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа)

Проблемите в прилагането на Закона за държавния служител могат да бъде разделени в три основни групи: (1) недостатъчни обективност и прозрачност на подбора на служители, (2) злоупотреби с правни възможности, създадени за особени случаи и (3) липса на открита и прозрачна процедура за преминаване на държавна служба в друга администрация чрез

постоянна мобилност.

(1) В държавната администрация съществуват редица проблеми, свързани с осъществяването на **подбор**, както при назначаване на нови държавни служители чрез конкурс, така и при преназначаване за първи път на ръководна длъжност.

Съществуващите разпоредби относно организацията на конкурсните процедури не гарантират максимална ефективност при тяхното осъществяване и ефикасност на свързаните с това разходи (времеви, финансов, и експертен ресурс). Установените конкурсни процедури в повечето случаи не изпълняват предназначението си за осъществяване на желания качествен подбор - преценяват се предимно знанията на кандидата в съответната професионална област, а преценка на уменията чрез използване на подходящ начин на провеждане на конкурса се прави сравнително рядко. Извън преценката остават поведението, нагласите и способностите на кандидата, които са елемент от необходимите компетентности за изпълнение на длъжността.

(2) Втората група проблеми са свързани със **злоупотреби** с правни възможности, създадени за особени случаи за назначение без конкурс.

Тези възможности не се прилагат съобразно предназначението им, а са станали средство за заобикаляне на конкурсната процедура. При назначаване на непълно работно време и за заместване на отсъстващ служител, назначаването се извършва въз основа само на преценката на прекия ръководител, което не дава гаранции за обективността и качеството ѝ. Назначените по този начин служители впоследствие често биват преназначаване съответно на пълно работно време/на постоянни длъжности като по този начин в администрацията навлизат служители без проверени компетентности.

(3) Процедурата за преминаване на държавна служба в друга администрация чрез постоянна **мобилност** на служителите не е открита и прозрачна и се извършва единствено на базата на лични контакти. Длъжностите, които могат да бъдат заети по мобилност не се обявяват никъде и не се извършва подбор за заемането им.

Описаните проблеми показват, че поради липсата на гаранции за обективност и прозрачност при всички случаи на преценка на кандидатите в администрацията, с годините са се създали предпоставки за увеличаване броя на служителите, които не разполагат с необходимите компетентности за изпълнение на съответната длъжност.

1.3. Посочете дали са изготвени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Извършен е анализ, на чиято база е изготвена Концепция за въвеждане на задължителен централизиран подбор за заемане на длъжност в държавната администрация. Концепцията е приета на заседание на Съвета за административна реформа, проведено на 17 април 2015 г.

Не са извършвани последващи оценки на въздействието на Закона за държавния служител.

2. **Цели:** Посочете целите на предложеното действие от страна на държавните органи по конкретен и измерим начин и график за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

Целите, които се поставят за решаване на дефинирания проблем са:

1. Подобряване обективността и прозрачността на подбора на служители.

2. Преустановяване на злоупотребите с правни възможности, създадени за особени случаи, но чрез които се заобикаля конкурсната процедура.

3. Осигуряване на открита и прозрачна процедура при преминаването на държавна служба в друга администрация чрез постоянна мобилност.

Определените цели напълно съответстват на действащата стратегическа рамка. В приетата от Министерския съвет Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. и в Пътната карта към нея е заложен цел за подобряване на подбора чрез утвърждаване на конкурентното начало и осигуряване на прозрачност на назначенията.

3. **Идентифициране на заинтересованите страни:** Посочете всички потенциално засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).

- Служителите от всички административни структури, прилагащи Закона за администрацията и Закона за държавния служител.
- Всички потенциални кандидати за заемане на длъжност в държавната администрация.
- Гражданите и бизнеса като „потребители“ на административни услуги.

4. **Варианти на действие:** Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително и варианта „без намеса“.

Вариант за действие „**Без намеса**“ – при този вариант ще продължи да се наблюдава:

- Назначаване на служители, които не разполагат с необходимите знания, умения, способности и нагласи за изпълнение на съответната длъжност.
- Непрозрачна процедура при преминаването на държавна служба в друга администрация чрез постоянна мобилност.
- Намаляване на доверието на обществото в държавната администрация.

Вариант за действие „**Законодателна промяна**“ – при този вариант ще бъдат направени промени в Закона за държавния служител, с които да се регламентират:

- Два етапа при конкурса за постъпване на държавна служба: (1) централизиран етап чрез провеждане на тестове за определяне нивото на общите компетентности и основните познания, необходими за заемане на държавна служба и (2) децентрализиран етап за определяне нивото на специфичните компетентности и професионалните и деловите качества на кандидатите, необходими за заемане на конкретна длъжност в съответната администрация.
- Преназначаването на ръководна длъжност, когато е за първи път за съответния служител да се извършва след успешно преминаване на тест за определяне нивото на общите компетентности и познания, необходими за заемането на ръководни длъжности.
- Забрана за допускане до децентрализирания етап на конкурса на кандидати, които не са преминали успешно централизирания етап.
- Забрана за назначаване по заместване на лица, които не са преминали успешно

централизирания етап на конкурса.

- Допълнителни условия за преназначаването на свободна длъжност на наетите по заместване лица - успешно издържан централизиран етап на конкурса, изтекъл едногодишен срок на изпитване и получена годишна оценка от последното оценяване в администрацията, според която изпълнението на длъжността напълно отговаря на или надвишава изискванията.
- Въвеждане на условие незаетите длъжности да могат да се изпълняват само един път от един и същи служител по вътрешно съвместителство, като срокът не може да бъде по-дълъг от 6 месеца.
- Забрана на ръководни длъжности да се назначават служители при непълно работно време.
- Забрана за преназначаване на лица, които са назначени на непълно работно време на длъжности, които са определени за заемане на пълно работно време.
- Забрана за преминаване чрез постоянна мобилност в друга администрация на лица, които са били назначени на непълно работно време в изпращащата администрация.
- Забрана за преминаване чрез постоянна мобилност в друга администрация на лица, които са били назначени по заместване в изпращащата администрация, освен ако по отношение на тях не е изтекъл едногодишния срок на изпитване и са получили годишна оценка от последното оценяване в изпращащата администрацията, според която изпълнението на длъжността напълно отговаря на или надвишава изискванията.
- Организацията и провеждането на централизирания етап на конкурса (тестове за определяне нивото на общите компетентности и основните познания, необходими за заемане на държавна служба) и организацията на тестове за определяне нивото на общите компетентности и познания, необходими за заемането на ръководни длъжности ще се осъществяват от Института по публична администрация.
- Използването на Информационен портал за мобилност на служителите в държавната администрация, осигуряващ прозрачност.

Предвижда се разпоредбите, които касаят новата процедура за провеждане на конкурса (централизиран и децентрализиран етап) да влязат в сила от 1 януари 2018 г., като до тогава ще бъдат осигурени необходимите технологични и организационни предпоставки.

С въвеждането на централизирания етап на конкурса ще бъде осигурена прозрачност и обективност при установяване на необходимите знания, умения, способности и нагласи на кандидатите за заемане на държавна служба. Подобни тестове за подбор на персонал се използват на европейско ниво от Европейската служба за подбор на персонал, както и в държавната администрация на Ирландия и Австрия. Децентрализираният етап от своя страна ще запази правомощието на органите по назначаване да изберат кандидатите, които в най-голяма степен отговарят на нуждите на техните администрации и звената в тях. Чрез децентрализирания етап всяка администрация ще може да прецени кои от кандидатите притежават онези специфичните компетентности, които ще допринесат за ефективното и ефикасно изпълнение на служебните задължения в конкретните структури. На практика сега действащия конкурс за постъпване на държавна служба с новите разпоредби ще бъде трансформиран в децентрализиран етап, като качествата на кандидатите обаче ще бъдат гарантирани чрез успешното им преминаване през

централизиран конкурс. По този начин ще бъде осигурена голяма степен на увереност, че кандидатите които ще заемат съответните позиции, от една страна притежават необходимите базови компетентности, а от друга са били преценени и в съответната администрация, че отговарят на специфичните ѝ изисквания.

С въвеждането на допълнително условие за преназначаването на ръководна длъжност, когато е за първи път за съответния служител – успешно преминаване на тест за определяне нивото на общите компетентности и познания, необходими за заемането на ръководни длъжности, ще бъде осигурена обективност и прозрачност при подбора на служителите, които да бъдат повишени в ръководители. При сега действащите разпоредби това повишаване на държавните служители е силно зависимо от субективната преценка на преките им ръководители.

Със законопроекта ще бъдат направени и следните допълнителни промени в Закона за държавния служител:

- Разширяване на възможността за провеждане на централизирани конкурси не само за младши експерти, но и за други длъжности, за заемането на които няма изисквания за професионален опит и ранг. По този начин успешно издържалите централизираните конкурси могат да бъдат назначавани на свободните длъжности в съответната администрация без провеждане на отделен конкурс.
- По предложение на органите на изпълнителната власт, Министерският съвет ежегодно ще определя списък на специалности, за които в отделните администрации има недостиг на експерти и за които могат да предоставят стипендии. В решението ще се определя броят на стипендиите за всяка от включените в списъка специалности. Стипендия ще може да се предоставя на студенти в български или в чуждестранни висши училища, успешно завършили трети курс на обучението. След приключване на съответното обучение стипендиантите ще могат да бъдат назначавани без провеждане на отделен конкурс въз основа на тест за определяне нивото на общите компетентности и основните познания, необходими за заемане на държавна служба и проведено от органа по назначаване допълнително събеседване за установяване на специфичните познания на кандидатите за заемане на конкретната длъжност.
- Служителите, заемащи длъжност при пълно работно време, ще имат право да бъдат преназначени за определен период, не по-кратък от три месеца, на същата длъжност при непълно работно време, с негово съгласие и със съгласието на органа по назначаването. По този начин ще бъдат облекчени държавните служители, които имат желание да се върнат на работа, но на непълно работно време за известен период след ползването на отпуск за раждане и отглеждане на дете.
- Уеднаквяване на правата на бъдещите майки (бременни служители и служители в напреднал етап на лечение ин-витро) по Закона за държавния служител спрямо Кодекса на труда по отношение на задължението на органа да ги освобождава от работа за медицински прегледи, когато е необходимо те да се извършват през работно време.
- Служителите, които са назначени на стажантските длъжности, предвидени в специални закони, ще могат след приключването на стажа си да бъдат назначени без конкурс на експертна длъжност в съответната администрация. За тях ще бъдат

приложени две условия - да отговарят на условията за заемането на съответната длъжност и да са издържали успешно теста за определяне нивото на общите компетентности и основните познания, необходими за заемане на държавна служба.

- Създаване на възможност държавният служител да бъде назначен в две администрации по служебни правоотношения при непълно работно време след сключване на писмено споразумение между него и органите по назначаването в тях. По този начин ще бъде осигурено изпълнението на ключови длъжности в администрациите в по-малките населени места, където е трудно да бъдат назначени определени специалисти.
- Създаване на възможност на държавния служител, с негово съгласие и срещу възнаграждение да бъдат възлагани допълнителни задължения във връзка с управлението и изпълнението на проекти, съфинансирани със средства от Европейския съюз, по които съответната администрация е бенефициент. Промяната се налага и от приемането на Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове.
- Отпадане на задължението за изготвяне на график за отпуските и попълването на писмено искане за отлагане на ползването на част от платения годишен отпуск от страна на държавните служители. Промяната е с цел уеднаквяване на разпоредбите на закона с Кодекса на труда и премахването на различията между служителите по трудово и по служебно правоотношение.
- Въвеждане на възможност за споделено изпълнение на определени ключови длъжности с оглед осигуряването на приемственост за служителите, които се пенсионират.

Чрез предложените допълнителни промени ще бъде повишено качеството на нормативната уредба и ще се създадат повече възможности за намиране на професионалисти в малките населени места, развитие на младите професионалисти в държавната администрация, ще бъде уредена приемствеността при напускането на ключови служители, както и ще бъдат прецизирани някои текстове по отношение на различното третиране на служителите, назначени по трудово и по служебно правоотношение.

5. **Разходи:** Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значими потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. **разходи за идентифицираните заинтересовани страни**, в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.

Вариант „Без намеса“:

- Увеличаване на разходите за външни консултантски услуги.
- Увеличаване на разходите за обучение за придобиване на общи компетентности, необходими за работа в държавната администрация.

Вариант „Законодателна промяна“:

- В Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2015 – 2020 г. (приета с Решение № 1033 на Министерския съвет от

30 декември 2015 г.) е заложено дейностите – Въвеждане на централизиран първи етап от конкурса за постъпване на държавна служба и Укрепване на капацитета на Института по публична администрация да бъдат финансирани чрез проекти по Оперативна програма „Добро управление“. Необходимите средства за технологичното решение, разработването на тестове и организацията на конкурсите ще бъдат осигурени чрез два проекта на обща стойност около 3 млн. лева с бенефициенти Администрацията на Министерския съвет и Института по публична администрация.

6. **Ползи:** Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значими потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите, в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.

Вариант „Без намеса“: не са идентифицирани ползи.

Вариант „Законодателна промяна“: При гарантиране на необходимите знания, умения, способности и нагласи на служителите в администрацията ползите ще бъдат, както икономически, така и социални. Наличието на компетентни служители ще повиши, както ефективността и ефикасността на държавните политики, така и доверието в обществото. Тестовите, които ще гарантират компетентността на служителите ще бъдат разработени съгласно утвърдените добри практики на Европейската служба за подбор на персонал, Ирландия и Австрия.

7. **Потенциални рискове:** Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.

Основният потенциален риск при тези нормативни изменения е съпротивата срещу реформата от страна на голяма част от служителите в администрацията.

8. **Административната тежест:**

- Ще се повиши
 Ще се намали
 Няма ефект

9. **Въздействие върху микро, малки и средни предприятия (МСП):**

- Актът засяга пряко МСП
 Актът не засяга МСП
 Няма ефект

10. Проектът на нормативен акт изисква Цялостна оценка на въздействието:

- Да
 Не

11. **Обществени консултации:** Обобщете най-важните въпроси за обществените консултации, посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултации

процедури.

Въпроси за обществени консултации:

1. Предложените законодателни промени ще доведат ли до назначаване на служители, които притежават необходимите знания, умения, способности и нагласи за изпълнение на съответната длъжност?
2. Предложените изменения ще повишат ли доверието Ви в държавните институции?

Законопроектът ще бъде публикуван на Портала за обществени консултации за обществено обсъждане за срок от 14 дни.