

ПРОБЛЕМИ
ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА КОНКУРСИ
за държавни служители



Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“
Komentator.bg – Платформа за обществени консултации
гр. София, октомври 2020 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

<i>Резюме: Няма нищо по-лесно от това да назначиш предварително избран човек в държавната администрация</i>	<i>4</i>
<i>1. Въведение.....</i>	<i>6</i>
<i>2. Мониторинг на конкурсите в основните централни администрации и в общините</i>	<i>8</i>
2.1. Общ брой проведени конкурси.....	10
2.2. Общ брой участвали кандидати	15
2.3. Подадени заявления за участие в конкурс по електронен път	17
2.4. Конкурси с един кандидат.....	20
2.5. Вътрешна процедура за провеждане на конкурсите	22
2.6. Жалби относно недопускане до конкурс	28
2.7. Възражения от кандидати, които не са класирани на първо място.....	29
2.8. Дисциплинарни наказания за членове на комисии.....	30
<i>3. Установени проблеми</i>	<i>31</i>
3.1. Липсва контрол за спазване на нормативната уредба, свързана с конкурсите	31
3.2. Общините могат да не провеждат конкурси за назначаване на служителите си ...	34
3.3. Липсват правила за определяне на специфичните изисквания за заемане на длъжността	35
3.4. Изключена е възможността за подаване на заявление за участие в конкурс по пощата	38
3.5. Изискванията към тестовете, писмената разработка и концепцията за стратегическо управление не са достатъчно детайлни	39
3.6. Липсват процедури за провеждане на конкурсите.....	41
3.7. Възможностите за защита на участниците в конкурса не са достатъчни	42

3.8.	Членовете на конкурсните комисии не носят никаква дисциплинарна и наказателна отговорност за нарушение на нормативната уредба	43
3.9.	Не се поддържа архив на конкурсните процедури и не се осигурява достатъчно информация за конкурсите	44
3.10.	В някои случаи се изисква предоставяне на копие от диплома, вписана в Регистъра на завършилите студенти	44
4.	Предложения	46
4.1.	Да се определи орган, който осъществява контрол за спазване на нормативната уредба, свързана с конкурсите	46
4.2.	Да се изключи възможността общините по своя преценка да прилагат статута на държавната служба и съответно да не провеждат конкурси за назначаване на служителите си ..	46
4.3.	Да се определят правила за определяне на специфичните изисквания за заемане на длъжността и да се упражни контрол на поставянето на специфични изисквания	46
4.4.	Да се предвиди възможност за подаване на заявления за участие в конкурс по пощата	46
4.5.	Да се определят стандарти за тестовете и другите начини за провеждане на конкурса	47
4.6.	Да се регламентират процедури за провеждане на конкурсите	48
4.7.	Да се разширят възможностите за обжалване на решенията на конкурсната комисия и актовете на органа по назначаване	48
4.8.	Да се създадат наказателни разпоредби за членовете на конкурсните комисии и органите по назначаване	49
4.9.	Да се осигури публичност на информацията за приключилите конкурси, а информацията, която подлежи на публикуване да се разшири	49
4.10.	Да са упражни контрол за спазване на изискването да не се представя диплома, която е вписана в Регистъра на завършилите студенти	50
5.	Използвани източници	50

РЕЗЮМЕ: НЯМА НИЩО ПО-ЛЕСНО ОТ ТОВА ДА НАЗНАЧИШ ПРЕДВАРИТЕЛНО ИЗБРАН ЧОВЕК В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Как става ли? Представете си, че сте кмет, областен управител, изпълнителен директор, министър. Какво правите?

Първо: ако служителят трябва да бъде назначен в общинска администрация е съвсем лесно. Общините не са длъжни да провеждат конкурс за 85 % от служителите си. Стига да не е на ръководна длъжност го викате, носи си дипломата и го назначавате.

Второ: Ако все пак трябва да проведете конкурс викате избрания кандидат и го разпитвате хубаво: какво образование и от кое професионално направление и специалност има, какви чужди езици на какво ниво владее и какви сертификати има, какви сертификати има в областта на информационните технологии. После записвате всичко това в обявлението като Специфични изисквания за длъжността или Допълнителни квалификации. Е, тези специфични изисквания няма да произтичат от нормативен акт, както е редно. А допълнителни изисквания съвсем, съвсем нямате право да посочвате. Но вие не се притеснявате. Знаете, че няма орган, който да контролира провеждането на конкурсите. Знаете, че никой не може да обжалва обявлението. И така с този ход сте елиминирали 80% от потенциалните кандидати, особено ако сте посочили предпочитана специалност. Затова не е учудващо, че има много конкурси с един, двама – трима кандидати.

Трето: Още на етап допускане комисията може да вземе решение, че професионалният опит на даден кандидат не е точно професионалният опит за същата длъжност. Тълкуването дали е точно опит за тази длъжност е субективно и го прави само комисията. Така кандидатите намаляват още.

Четвърто: Провеждате тест, в масовия случай това е начинът за провеждане на конкурса. Знаете, че няма стандарти за тестовете, освен да са затворени въпроси. Слагате няколко въпроса, които са объркващи и какъвто и отговор да бъде даден го отбелязвате като неточен. Знаете и че кандидатът няма право да види теста си и няма как да разбере къде е сбъркал, така че спокойно можете да отбележите като неточен още някой и друг отговор.

Пето: ако са останали кандидати, които са събрали необходимият брой точки, следва интервю. О, да. Щях да забравя. Задължително им се задават едни и същи, предварително

формулирани въпроси. Знаете, че имате право на мнение и членовете на комисията могат да дадат на когото искат каквато си искат оценка. Интервюто е напълно субективно нещо, но странно защо в българската администрация след четирите начина на провеждане следва и интервю, което е с оценки, но не е начин на провеждане. За по-сигурно правите следното: комисията има право да определи тежестта на оценките от интервюто и вие вземате решение, че тежестта на оценката от интервюто в сбора между интервюто и теста е 3 към едно в полза на интервюто.

Шесто: Класираме на първо място ношият кандидат. Кандидатите, които не са на първо и второ място имат право да подадат възражение, ама разбира се. Те подават възражението до вас, като орган по назначаване и вие отхвърляте възражението. Това е ваше право, а и знаете, че решението ви не подлежи на контрол.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

От 2012 г. Сдружение „Журналисти за прозрачно управление“, чрез своята електронна медия Komentator.bg, работи по подобряване на подбора на служители в държавната администрация. Причините за интереса към темата са свързани с огромния обществен ресурс, разходван за възнаграждения. Ежегодно над 6 000 000 000 лева се харчат за възнаграждения на държавни служители. Липсата на реална състезателна процедура за подбор на най-качествените кандидати за постъпване на държавна служба демотивира младите хора и е един от факторите за емиграцията им. Качеството на подбора оказва пряко влияние върху ефективността и ефикасността на управлението.

При първоначалното си приемане през 1999 г., Законът за държавния служител предвижда държавните служители да се назначават с конкурс по преценка на органа по назначаването. Задължителното провеждане на конкурсна процедура бе въведено едва през 2003 г. Въпреки това в законодателството останаха „вратички“ за заобикаляне, които до голяма степен бяха затворени с промените в законодателството от 2016 г., насочени към ограничаване на възможностите за назначаване без конкурс. Тези изменения играят положителна роля. Поради ограниченията за назначаване без конкурс сега нарушенията са насочени към манипулиране на конкурсите. За общините още от 2004 г. с подзаконов акт е отворена широка врата за непровеждане на конкурси, т. к. експертните длъжности с аналитични и/или контролни функции в общинските администрации могат да се заемат и по трудово правоотношение, по което конкурсът не е задължителен.

В периода май – октомври 2020 г. Сдружението реализира инициатива за мониторинг на конкурсните процедури. В рамките на мониторинга идентифицирахме основните проблеми при провеждане на конкурси, обобщихме ги и с настоящия доклад ги представяме на вниманието на Народното събрание, Министерския съвет, Съвета за административната реформа, работодателските организации и медиите.

Целта на тази инициатива е:

- ✓ създаване на висока степен на обществена нетърпимост към нагласените и манипулирани конкурси, защото без професионално подготвена администрация не може да има просперираща държава;

- ✓ изграждане в обществото на разбиране, че манипулирането на конкурсите е неморално и дори престъпно;
- ✓ разбиране от страна на политиците, че обграждането с некомпетентни хора в крайна сметка вреди на тях и води до преждевременното им освобождаване;

По данни от Доклада за състоянието на администрацията през 2019 г. с конкурс са заети едва 24,45% от свободните длъжности в администрацията, което означава, че останалите начини за назначаване също следва да бъдат обект на обществен интерес.

2. МОНИТОРИНГ НА КОНКУРСИТЕ В ОСНОВНИТЕ ЦЕНТРАЛНИ АДМИНИСТРАЦИИ И В ОБЩИНИТЕ

Мониторингът се проведе чрез проследяване на обявените конкурси в Административния регистър и на страниците на администрациите, както и чрез събиране на информация по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Мониторингът протече на 2 етапа:

- ✓ Първи етап: мониторинг на конкурсите в централната администрация
- ✓ Втори етап: мониторинг на конкурсите в общинската администрация

Искания за предоставяне на информация по реда на ЗДОИ са изпратени до 28 централни администрации. Сред тях са министерствата, без Министерството на вътрешните работи и Министерството на отбраната¹, и най-големите централни администрации.

Изпратени са 241 запитвания по ЗДОИ до всички общински администрации, които ползват Платформата за достъп до обществена информация. 14 общини нямат въведени администратори в системата и поради не това получават заявления по чл. 15в от ЗДОИ: Силистра, Дупница, Нова Загора, Гоце Делчев, Сапарева баня, Батак, Тетевен, Хаджидимово, Садово, Сатовча, Бобошево, Долни Чифлик, Угърчин и Георги Дамяново. От останалите 241 общини, получихме 215 отговора. В две общини поискаха да платим сумата от 1,59 лв. за предоставяне на хартиена справка с информация, въпреки че същата е изискана електронно през Платформата за достъп до обществена информация.

На централната и на общинските администрации бяха зададени следните еднакви въпроси:

¹ *Забележка: в справката не се включени данни от Министерството на младежта и спорта. Същото изрази готовност да предостави информацията, но поиска 1,59 лева без ДДС, за да предостави данните. Нито една от отговорилите администрации не е поставяла подобно изискване, което говори за нееднакво тълкуване на закона.*

1. Колко броя конкурси за назначаване на държавни служители по Закона за държавния служител са обявени в периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г.?

2. Колко кандидати общо са участвали във всички проведени конкурси в периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г.?

3. Колко заявления за участие в конкурс са подадени по електронен път в периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г.?

4. В колко от конкурсите в периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г. е имало само един кандидат? Колко от тези конкурси са приключили с назначаване на единствения кандидат?

5. Съществува ли разписана процедура за разработване и одобряване на тестове, за недопускане на изтичане на информация за тестовете и за другите писмени начини за провеждането на конкурсите и за недопускане на манипулации на тестовете и другите писмени начини за провеждане на конкурсите? Кога и от кой орган е одобрена тя?

6. Колко броя жалби са подадени до органа по назначаването в 3-дневен срок от обявяването на списъците на допуснатите и недопуснатите кандидати в конкурсите за периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г.? Колко от тези жалби органът по назначаването е уважил?

7. Колко броя възражения са подадени от участвали в конкурсите в периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г. от кандидати, които не са класирани на първо място, по чл.10д, ал.3 от ЗДСл? Колко конкурса са прекратени поради приемане на възражението за основателно?

8. Колко броя и какви дисциплинарни наказания са наложени на членове на комисиите, виновни за допускане на нарушения, довели до прекратяване на конкурсни процедури?



2.1. Общ брой проведени конкурси

Въпрос: Колко броя конкурси за назначаване на държавни служители по Закона за държавния служител са обявени в периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г.?

Единствено за първия въпрос освен информацията, събрана по реда на ЗДОИ, е налична и информация от Административния регистър. През цялата 2019 г., по данни от Административния регистър, са обявени общо 3223 конкурса за държавни служители, от които 307 в общините (средно по 1,1 конкурса годишно). Най-много обявени конкурси има в НАП – общо 320, с МВР, АСП, НОИ и АПИ. През първата половина на 2020 г. – от 1 януари до 30 юни, са проведени общо 1586 конкурса, от които 286 в общините.

За министерствата и основните централни администрации представяме и информацията, събрана по реда на ЗДОИ, тъй като представената систематизирана информация с отговорите на следващите въпроси е обвързана с информацията по ЗДОИ:

2.1.1. Проведени конкурси в централни администрации

№	Администрация	Отговор
1	Държавен фонд "Земеделие"	24
2	Държавна агенция "Архиви"	4
3	Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"	12
4	Държавна агенция "Електронно управление"	7
5	Държавна агенция за бежанците	7
6	Държавна агенция за българите в чужбина	0
7	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"	13
8	Комисия за енергийно и водно регулиране	0
9	Комисия за защита на конкуренцията	0
10	Комисия за защита на личните данни	3
11	Комисия за защита на потребителите	8
12	Министерство на външните работи	11
13	Министерство на енергетиката	3
14	Министерство на здравеопазването	0
15	Министерство на земеделието, храните и горите	10
16	Министерство на културата	3
17	Министерство на образованието и науката	33
18	Министерство на околната среда и водите	0
19	Министерство на регионалното развитие и благоустройството	31
20	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията	3

21	Министерство на труда и социалната политика	4
22	Министерство на туризма	6
23	Министерство на финансите	4
24	Национален осигурителен институт 49 (за 70 щатни бройки)	70
25	Национален статистически институт	23
26	Национална агенция за професионално образование и обучение	1
27	Съвет за електронни медии	4
28	Национална агенция за оценяване и акредитация	0
	ОБЩО	284

Най-много конкурси са проведени в НОИ – 70 бр., МРРБ – 31 бр. и НСИ – 23 бр.

2.1.2. Проведени конкурси в общинската администрация

№	Брой общини	Брой проведени конкурси
1	136	0
2	41	1
3	15	2
4	3	3
5	4	4
6	3	5
7	4	6
8	1	7
9	4	8
10	1	16
Общо	212	190

136 от 241 общини не са провели нито един конкурс, 41 общини са провели по един конкурс, или средно 0,89 конкурса на община за първата половина на 2020 г. Най-много конкурси са проведени в Столична община, а в 4 общини са проведени по 8 конкурса – Стара Загора, Никопол, Варна и Асеновград. Прави впечатление, че две от общините с много конкурси не са областни центрове.

Проведени конкурси в общините по длъжности през 2019 г.

(По данни от Административния регистър)

Длъжност	Брой конкурси
Главен архитект в общинска администрация с население до 50 000	1
Главен инженер в общинска администрация с изключение на Столичната община	2
Директор на дирекция в община и в район	12
Директор на дирекция за местни приходи в община	1
Началник на отдел в община и в район	14
Началник на отдел в Столичната община	1
Началник на отдел за местни приходи в община	1
Секретар на община с население до 50 000 души и на район	1
Директор на дирекция в община и в район	7
Началник на отдел в община и в район	23
Началник на отдел в Столичната община	1
Началник на отдел за местни приходи в община	1
Секретар на местна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните в Столичната община	1
Секретар на община с население до 50 000 души и на район	1
Главен инженер в общинска администрация с изключение на Столичната община	1
Директор на дирекция в община и в район	6
Директор на дирекция в Столичната община	3

Началник на отдел в община и в район	12
Секретар на община с население до 50 000 души и на район	2
Главен архитект в общинска администрация с население до 50 000	2
Директор на дирекция в община и в район	8
Началник на отдел в община и в район	18
Ръководител на звено за вътрешен одит в териториална администрация с изключение на Столичната община	2
Секретар на община с население до 50 000 души и на район	3
Главен архитект в община с население над 50 000 души	1
Главен инженер в общинска администрация с изключение на Столичната община	1
Директор на дирекция в община и в район	6
Началник на отдел в община и в район	19
Началник на отдел за местни приходи в община	1
Ръководител на звено за вътрешен одит в териториална администрация с изключение на Столичната община	2
Секретар на община с население до 50 000 души и на район	6
Главен архитект в община с население над 50 000 души	1
Главен архитект в общинска администрация с население до 50 000	1
Главен архитект, община/район	1
Директор на дирекция в община и в район	7
Началник на отдел в община и в район	19
Началник на отдел за местни приходи в община	2

Ръководител на звено за вътрешен одит в териториална администрация с изключение на Столичната община	1
Секретар на община с население до 50 000 души и на район	3
ОБЩО	195

Данните показват, че при общо 286 конкурса 195 са за ръководни длъжности и само 91 конкурса за експертни длъжности.

2.2. Общ брой участвали кандидати

Въпрос: Колко кандидати общо са участвали във всички проведени конкурси в периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г.?

2.2.1. Брой участвали кандидати в конкурси в централни администрации

№	Администрация	Отговор
1	Държавен фонд "Земеделие"	183
2	Държавна агенция "Архиви"	2
3	Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"	38
4	Държавна агенция "Електронно управление"	9
5	Държавна агенция за бежанците	25
6	Държавна агенция за българите в чужбина	0
7	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"	57
8	Комисия за енергийно и водно регулиране	0
9	Комисия за защита на конкуренцията	0
10	Комисия за защита на личните данни	4
11	Комисия за защита на потребителите	18
12	Министерство на външните работи	48
13	Министерство на енергетиката	34
14	Министерство на здравеопазването	0

15	Министерство на земеделието, храните и горите	37
16	Министерство на културата	16
17	Министерство на образованието и науката	162
18	Министерство на околната среда и водите	0
19	Министерство на регионалното развитие и благоустройството	220
20	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията	26
21	Министерство на труда и социалната политика	37
22	Министерство на туризма	95
23	Министерство на финансите	16
24	Национален осигурителен институт	1288
25	Национален статистически институт	208
26	Национална агенция за професионално образование и обучение	1
27	Съвет за електронни медии	12
28	Национална агенция за оценяване и акредитация	0
	ОБЩО	2536

Най-много кандидати са участвали в конкурси в НОИ – 1288 бр., МРРБ – 220 бр., НСИ – 208 бр., ДФЗ – 183 бр. и МОН – 162 бр. Прави впечатление голямата разлика в броя на конкурсите между тези 2 министерства и останалите министерства, въпреки, че числеността им е сравнително близка.

2.2.2. Брой участвали кандидати в конкурси в общинската администрация

№	Брой общини	Общ брой кандидати в проведените конкурси
1	138	0
2	24	1
3	13	2
4	10	3
5	6	4

6	3	5
7	4	6
8	4	7
9	1	8
10	3	10
11	1	13
12	1	14
13	1	15
14	1	19
15	1	20
16	1	64
17	1	257
18	2	36
19	1	129
Общо	216	812

На конкурси за работа в общинска администрация са се явили 812 кандидати, от които близо половината в Столична община (257 души или средно по 16 души на конкурс) и община Варна (129 души или средно по 16 души на конкурс). Общо за общините в един конкурс са участвали средно 4,2 кандидата.

2.3. Подадени заявления за участие в конкурс по електронен път

Въпрос: Колко заявления за участие в конкурс са подадени по електронен път в периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г.?

2.3.1. Брой подадени заявления по електронен път в централни администрации

При подадени 2536 заявления за участие по електронен път са подадени 139 заявления, което представлява 5,48%.

№	Администрация	Отговор	Общо подадени заявления
1	Държавен фонд "Земеделие"	6	183
2	Държавна агенция "Архиви"	1	2

3	Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"	4	38
4	Държавна агенция "Електронно управление"	10	9
5	Държавна агенция за бежанците	6	25
6	Държавна агенция за българите в чужбина	0	0
7	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"	3	57
8	Комисия за енергийно и водно регулиране	0	0
9	Комисия за защита на конкуренцията	0	0
10	Комисия за защита на личните данни	0	4
11	Комисия за защита на потребителите	2	18
12	Министерство на външните работи	5	48
13	Министерство на енергетиката	3	34
14	Министерство на здравеопазването	0	0
15	Министерство на земеделието, храните и горите	0	37
16	Министерство на културата	0	16
17	Министерство на образованието и науката	14	162
18	Министерство на околната среда и водите	0	0
19	Министерство на регионалното развитие и благоустройството	28	220
20	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията	3	26
21	Министерство на труда и социалната политика	7	37
22	Министерство на туризма	7	95
23	Министерство на финансите	3	16
24	Национален осигурителен институт	24	1288

25	Национален статистически институт	13	208
26	Национална агенция за професионално образование и обучение	0	1
27	Съвет за електронни медии	0	12
28	Национална агенция за оценяване и акредитация	0	0
	ОБЩО	139	2536

От данните се вижда, че дори и в условията на епидемия от коронавирус и преминаване към дистанционна работа на редица администрации повечето заявления продължават да се подават на място в администрацията.

Най-голям брой заявления по електронен път са подадени за конкурси в Министерството на регионалното развитие и благоустройството, следвани от Националния осигурителен институт. От представената по реда на ЗДОИ информация, Министерството на регионалното развитие и благоустройството се очертава като безапелационен лидер с най-голям брой подадени заявления по електронен път. За периода 01.01.2020 - 30.06.2020 г. министерството е провело 31 конкурса. В конкурсите са участвали общо 220 кандидати. От подадените 220 заявления общо 28 са подадени по електронен път с електронен подпис. Подадените заявления с електронен подпис представляват 12,72% от всички подадени заявления.

2.3.2. Брой подадени заявления по електронен път в общинската администрация

№	Брой общини	Общ брой подадени заявления по електронен път
1	203	0
2	10	1
3	2	2
4	1	3
5	1	4
6	1	6
Общо	218	27

В общините по електронен път са подадени общо 27 заявления, което при 812 заявления представлява 3,32% от всички подадени заявления. В Столична община по електронен път са подадени 6 заявления, в Асеновград – 4 и в Стара Загора – 3.

2.4. Конкурси с един кандидат

Въпрос: В колко от конкурсите в периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г. е имало само един кандидат? Колко от тези конкурси са приключили с назначаване на единствения кандидат?

2.4.1. Брой конкурси с един кандидат в централни администрации

№	Администрация	Отговор
1	Държавен фонд "Земеделие"	0
2	Държавна агенция "Архиви"	0
3	Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"	0
4	Държавна агенция "Електронно управление"	0
5	Държавна агенция за бежанците	1, кандидатът не е назначен
6	Държавна агенция за българите в чужбина	0
7	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"	0
8	Комисия за енергийно и водно регулиране	0
9	Комисия за защита на конкуренцията	0
10	Комисия за защита на личните данни	0
11	Комисия за защита на потребителите	0
12	Министерство на външните работи	4, в 3 от тях кандидатът е назначен
13	Министерство на енергетиката	0

14	Министерство на здравеопазването	0
15	Министерство на земеделието, храните и горите	1, кандидатът е назначен
16	Министерство на културата	0
17	Министерство на образованието и науката	1, кандидатът не е назначен (РУО)
18	Министерство на околната среда и водите	0
19	Министерство на регионалното развитие и благоустройството	2, кандидатите са назначени
20	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията	0
21	Министерство на труда и социалната политика	0
22	Министерство на туризма	0
23	Министерство на финансите	0
24	Национален осигурителен институт	1, кандидатът е назначен
25	Национален статистически институт	1, кандидатът е назначен
26	Национална агенция за професионално образование и обучение	1, кандидатът е назначен
27	Съвет за електронни медии	1, кандидатът не е назначен
28	Национална агенция за оценяване и акредитация	0

В 19 администрации няма конкурси с един кандидат. В проведените конкурси за 284 позиции в 13 от конкурсите е участвал само един кандидат, което представлява 4,5%. В 4 от случаите единственият кандидат не е бил назначен, а в останалите 9 случая са назначени. При

наличие на един кандидат за участие в процедурата Държавната агенция по бежанците, Министерството на образованието и науката и Съвета за електронни медии не са назначили единствения кандидат. За разлика от тях Министерството на земеделието, храните горите, Националният осигурителен институт и Националният статистически институт са назначили единствения кандидат.

2.4.2. Брой конкурси с един кандидат в общинската администрация

В 24 общини в конкурсите са участвали само по един кандидат, а в 13 общини само по двама кандидати.

Прави впечатление някои общини, в които всички обявени конкурси са били само с по 1 кандидат и той е бил назначен впоследствие:

- ✓ Община Никопол – 8 обявени конкурса, на които се е явил само 1 кандидат и е бил назначен
- ✓ Община Дългопол – 6 обявени конкурса, на които се е явил само 1 кандидат и е бил назначен
- ✓ Община Момчилград – 4 обявени конкурса, на които се е явил само 1 кандидат и е бил назначен
- ✓ Община Козлодуй – 4 обявени конкурса, на които е допуснат само 1 кандидат и е бил назначен
- ✓ Община Чирпан – от 5 обявени конкурса, на 4 от тях е допуснат само 1 кандидат и е бил назначен

Общините Никопол и Дългопол са с най-високата безработица съответно в област Плевен и Варна, но при 14 обявени конкурса, не е имало нито един кандидат.

2.5. Вътрешна процедура за провеждане на конкурсите

Въпрос: Съществува ли разписана процедура за разработване и одобряване на тестове, за недопускане на изтичане на информация за тестовете и за другите писмени начини за провеждането на конкурсите и за недопускане на манипулации на попълнените тестове и другите писмени начини за провеждане на конкурсите? Кога и от кой орган е одобрена тя?

Зададохме този въпрос за да се изясни по какъв начин са регламентирани неуредените в наредбата въпроси, свързани с провеждането на конкурсите. Поискана беше и информация за мерките за недопускане изтичането на информация и за манипулиране на работите на кандидатите.

2.5.1. Вътрешна процедура за провеждане на конкурси в централни администрации

№	Администрация	Отговор
1	Държавен фонд "Земеделие"	- Наредбата за провеждане на конкурсите за назначаване на държавни служители; - Вътрешни правила за провеждане на конкурсите за държавни служители в ДФЗ; - Комисията изготвя варианти на тест, подписва декларация за липса на личен интерес
2	Държавна агенция "Архиви"	Наредбата за провеждане на конкурсите за назначаване на държавни служители
3	Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"	Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители Вътрешните правила за дейността и организацията на управлението на човешките ресурси в Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“
4	Държавна агенция "Електронно управление"	Наредбата за провеждане на конкурсите за назначаване на държавни служители
5	Държавна агенция за бежанците	Наредбата за провеждане на конкурсите за назначаване на държавни служители; Комисията разработва 3 варианта на тест, които се запечатват в отделни пликове и се поставят подписите на членовете на комисията и печата.

6	Държавна агенция за българите в чужбина	Процедура за провеждането на конкурс следва да бъде изготвена и предоставена заедно с обявлението на същия.
7	Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда"	Закона за държавния служител Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители утвърдената от ИА ГИТ „Процедура за провеждане на конкурси за назначаване на държавни служители“
8	Комисия за енергийно и водно регулиране	Няма
9	Комисия за защита на конкуренцията	Няма
10	Комисия за защита на личните данни	Няма
11	Комисия за защита на потребителите	Вътрешни правила за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители, актуализирани и одобрени през 2020 г.
12	Министерство на външните работи	Няма, освен Наредбата за провеждане на конкурсите за назначаване на държавни служители
13	Министерство на енергетиката	Наредбата за провеждане на конкурсите за назначаване на държавни служители;
14	Министерство на здравеопазването	няма
15	Министерство на земеделието, храните и горите	Няма, освен Наредбата
16	Министерство на културата	- Наредбата за провеждане на конкурсите за назначаване на държавни служители;

		- Комисията изготвя варианти на тест, подписва декларация за липса на личен интерес
17	Министерство на образованието и науката	Наредбата за провеждане на конкурсите за назначаване на държавни служители; Комисията преценява професионалните и делови качества, подписва декларации, определя система за определяне на резултатите и минималния резултат, при който кандидатът се счита за успешно издържал теста
18	Министерство на околната среда и водите	Няма
19	Министерство на регионалното развитие и благоустройството	Няма
20	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията	Спазва се Наредбата
21	Министерство на труда и социалната политика	Наредбата. 24 часа (не по-късно) преди конкурса обявяват системата. Отбелязват грешните отговори или грешките с червен химикал. Записват резултата с червен химикал под писмената работа. Писмените работи са анонимни по време на проверката и оценяването. Осигурява подпечатани листове за теста или разработката. В голям плик запечатва писмените работи, а в малък плик формуляр с името. Малкият плик се отваря в присъствието на всички членове, след като писмените работи са оценени.

22	Министерство на туризма	Наредбата
23	Министерство на финансите	Процедура за провеждане на конкурси за държавни служители в МФ, утвърдена със Заповед ЗМФ-383 от 27.04.2018 г.
24	Национален осигурителен институт	Наредбата за конкурсите.
25	Национален статистически институт	Няма отделна процедура
26	Национална агенция за професионално образование и обучение	Вътрешните правила за организация на дейността по управление на човешките ресурси в НАПОО (утвърдени със заповед № 600/24.07.2014 г., изм. и доп. със заповед № 680/12.10.2015 г. заповед № РД-08-50/25.08.2017 г. изм. със заповед РД-08-87/20.12.2019 г.)
27	Съвет за електронни медии	Наредбата
28	Национална агенция за оценяване и акредитация	Няма данни

Анализът на обобщените данни за общо 28 министерства и други големи централни администрации показва, че съществуващата практика е твърде разнородна.

Повечето администрации посочват, че тези въпроси са уредени в Наредбата за провеждане на конкурси и подбора при мобилност на държавни служители. Прегледът на наредбата показва, че подобни въпроси там не са уредени.

В чл.36, ал.1 се предвижда, когато конкурсът се провежда чрез тест, тестът трябва да включва въпроси, свързани с устройството и функционирането на администрацията, в която е конкурсната длъжност и с професионалната област на длъжността. В чл.36, ал.2 се предвижда задължение за изготвяне на три различни варианта на тест със затворени въпроси с един

възможен верен отговор. Липсва уредба детайлизираща каква част от въпросите трябва да бъдат свързани с устройството и функционирането на администрацията и каква с професионалната област. Липсва уредба за минималния брой на въпросите в теста. Не е уреден редът за съхраняване на попълнените от кандидатите тестове.

В чл.38, ал.2 се предвижда, когато конкурсът се провежда чрез писмена разработка по икономическа, културна, социална, управленска или друга тематика да се подготвят три различни теми по обявената тематика и да се одобряват критериите за оценка на писмената разработка. Не е уреден редът за съхраняване на писмените разработки.

В чл.40, ал.2 се предвижда, когато конкурсът се провежда чрез практически изпит кандидатите да могат да ползват нормативни актове и се изисква на всички да се поставя една и съща задача.

За всеки от предвидените начини липсват процедури, които да гарантират качеството на тестовете и въпросите, недопускане на изтичане на информация, манипулации на попълнените тестове, например подмяна на попълнени от даден кандидат тестове. Тези проблеми поставят под въпрос обективността на провежданите конкурсни процедури.

Освен наредбата част от администрациите - Държавен фонд "Земеделие", Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси", Комисията за защита на потребителите и Националната агенция за професионално образование и обучение посочват, че тези въпроси са уредени в техни вътрешни правила за провеждане на конкурсите.

Наредбата не предвижда изготвяне на вътрешни правила за провеждане на конкурси. В чл.66, ал.4, т.2 се предвижда приемане на критерии, по които се извършва подборът. Видно от текстовете на наредбата не е предвидено одобряване на вътрешни правила. На второ място предвидено е одобряване на правила само по отношение на подбора, а не изобщо за всички неуредени в наредбата аспекти от провеждането на конкурсите. Министърът на финансите е утвърдил Процедура за провеждане на конкурси за държавни служители в МФ, която също няма нормативно основание. Процедура, а не правила, които също са без нормативно основание са утвърдени и в Главната инспекция по труда, която осъществява контрол за спазването на законодателството при изпълнение на държавната служба. Наличието на такива правила показва, че администрациите виждат пропуски в Наредбата, които следва да бъдат

отстранени. Министерството на труда и социалната политика посочва, че проверката се извършва по следната процедура:

Отбелязват грешните отговори или грешките с червен химикал. Записват резултата с червен химикал под писмената работа. Писмените работи са анонимни по време на проверката и оценяването. Осигурява подпечатани листове за теста или разработката. В голям плик запечатва писмените работи, а в малък плик формуляр с името. Малкият плик се отваря в присъствието на всички членове, след като писмените работи са оценени.

Може да се направи извод, че нормативната уредба е непълна.

2.5.2. Вътрешна процедура за провеждане на конкурси в общинската администрация

Подобно и при общините, не са налице специално разписани вътрешни правилници за провеждането на конкурсите. Няколко общини са посочили, че имат:

- ✓ Вътрешни правила за дейността и организацията на управление на човешките ресурси – община Велинград, община Полски Тръмбеш, Столична община.
- ✓ Методика за процедурите и етапите – община Белица;
- ✓ СФУК с норми за конкурси;
- ✓ Процедура от кмета за разработване и одобряване на тестове – община Лесичово.

2.6. Жалби относно недопускане до конкурс

Въпрос: Колко броя жалби са подадени до органа по назначаването в 3-дневен срок от обявяването на списъците на допуснатите и недопуснатите кандидати в конкурсите за периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г.? Колко от тези жалби органът по назначаването е уважил?

2.6.1. Жалби срещу недопускане до конкурс в централни администрации

Както Законът за държания служител, така и Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители изключва възможността за съдебен контрол или друга външна форма на контрол. Предвидена е възможност за подаване на жалба на етапа на допускане до конкурса (чл.22, ал.1) и подаване на възражение след приключване на конкурса и обявяване на класирането (чл.45). И в двата случая те се подават до органа по назначаване.

Обобщението и анализът на обобщените данни за общо 28 министерства и други големи централни администрации показва, че за първите шест месеца на 2020 г. от 2536 участника са подадени общо 3 жалби за недопускане в конкурс по чл.22 от наредбата. Двете жалби – в Министерството на туризма и Националния осигурителен институт не са уважени, а третата жалба – в Министерството на образованието и науката е уважена.

2.6.2. Жалби срещу недопускане до конкурс в общинската администрация

В общините са подадени общо 2 жалби – една в Столична община, уважена и една в община Трявна – неуважена.

2.7. Възражения от кандидати, които не са класирани на първо място

Въпрос: Колко броя възражения са подадени от участници в конкурсите в периода 01.01.2020 г. – 30.06.2020 г. от кандидати, които не са класирани на първо място, по чл.10д, ал.3 от ЗДСл? Колко конкурса са прекратени поради приемане за основателно на възражението?

2.7.1. Възражения от кандидати, които не са класирани на първо място в централни администрации

По отношение на класирането на участниците нито един от участвалите конкурс и не класирани на първо място кандидати не е подал възражение по чл.45 от наредбата.

2.7.2. Възражения от кандидати, които не са класирани на първо място в общинската администрация

При общините няма подадени възражения от кандидати.

Една от причините, която потенциално би могла да възпрепятства подаването на жалби е че кандидатите могат да обжалват единствено нарушение на закона или наредбата – например нарушена анонимност при решаване на теста, съставът на Комисията не е според ЗДСл, няма три варианта на тест, от които да е избран един и др. подобни, а не и самите резултати от конкурса.

При тези изисквания кандидатът не е в състояние да представи каквито и да било аргументи в подкрепа на възражението си. Той не разполага с попълнения по време на

конкурса тест или друга разработка и не знае как комисията е стигнала до определена оценка. Кандидатът не разполага със самия тест и няма информация колко и кои точно въпроси е решил неточно. Комисията не мотивира решението си и не дава информация на кои точно въпроси е посочен неверен отговор. Също така кандидатът не разполага с работите на останалите участници. Следователно кандидатът не може да оспорва резултатите от конкурса. Така правото на жалба, макар и пред органа, който е организирал конкурса се ограничава.

2.8. Дисциплинарни наказания за членове на комисии

Въпрос: Колко броя и какви дисциплинарни наказания са наложени на членове на комисииите, виновни за допускане на нарушения, довели до прекратяване на конкурсни процедури?

В отговорите си и централните и общинските администрации посочват, че в периода 1.1.2020 г. – 30.06.2020 г. не са налагани никакви дисциплинарни наказания за членове на комисииите.

3. УСТАНОВЕНИ ПРОБЛЕМИ

Констатациите в този раздел обобщават:

- ✓ изводите от наблюдението, чрез събиране на информация по реда на ЗДОИ;
- ✓ публикации и интервюта със специалисти в областта на човешките ресурси, публикувани на Коментатор бг;
- ✓ предложения, постъпили като коментари от общественото обсъждане

Нагласите в обществото са, че конкурсите като цяло са нагласени. Трябва да се работи върху повишаване на прозрачността на конкурсите, за да стане видимо, че се правят усилия да се намерят най-добрите за тази длъжност.

3.1. Липсва контрол за спазване на нормативната уредба, свързана с конкурсите

Изпратихме запитване до ИА ГИТ по реда на ЗДОИ. Въпросите, на които поискахме отговор бяха следните:

- ✓ Колко броя общи и специализирани проверки по утвърден от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда" годишен план, както и внезапни проверки по сигнали на ръководителите на инспекторатите в административните структури и на синдикалните организации или по жалби от държавни служители са проведени в периода 01.01.2019 г. – 31.12.2019 г.? Колко броя от проверките са свързани с провеждане на конкурси по Закона за държавния служител?
- ✓ Колко броя проверки по предходната точка са завършили с даване на задължителни предписания по чл.131 от Закона за държавния служител?
- ✓ Колко броя проверки са завършили с установяване на нарушения, които съдържат данни за извършено престъпление или други правонарушения, за което сте уведомили органите на прокуратурата?
- ✓ Колко броя глоби са наложени по чл.133 от Закона за държавния служител и на каква обща стойност?

В получения на 5 август 2020 г. отговор от ИА ГИТ се посочва следното:

- ✓ ИА ГИТ, като контролен орган, не се интересува от законосъобразното провеждане на конкурсите. Агенцията контролира спазването на законодателството, свързано с изпълнението на държавната служба, и на правата и задълженията на страните по служебното правоотношение, но на етапа провеждане на конкурс служебно правоотношение все още няма.
- ✓ През цялата 2019 г. агенцията не е установила нито един случай, при който да е налице престъпление и да се налага сезиране на прокуратурата.
- ✓ През 2019 г. агенцията не е издала нито едно наказателно постановление.

Отговорите показват, че нито един държавен орган няма правомощия да следи как се провеждат конкурсите. Наред с това ГИТ не осъществява ефективно възложените правомощия, възложени ѝ от ЗДСл.

Изводи:

Нито един държавен орган не осъществява контрол за провеждането на конкурсите. ГИТ не осъществява ефективно възложените правомощия, възложени ѝ от ЗДСл.

Как се е стигнало до ситуация? Както е известно от структурата на първото правителство на Бойко Борисов отпадна Министерството на държавната администрация и административната реформа, което осъществяваше този специализиран контрол. За да уреди въпросите, произтичащи от закриването на министерството, Министерският съвет е внесъл

проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния служител, № 002-01-46 от 31.05.2010 г. В §6 от проекта е предвидено изменение в чл.127, както следва:

„Чл. 127. (1) Цялостният контрол по изпълнението на този закон се осъществява от Министерския съвет.

(2) Специализираната контролна дейност по спазването на законодателството, свързано с държавната служба, се извършва от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“.”

В стенограмата от обсъждането на първо четене, Приложение 3, има интересно изказване от народния представител Четин Казак, който обръща внимание, че Главна инспекция по труда е специализирана само за контрол на трудовото законодателство, а специализирания контрол по Закона за държавния служител следва да се осъществява от Главния инспекторат към Министерския съвет: *„Господин Казак отбеляза, че в последните изменения на Закона за администрацията са разписани правомощията на Главния инспекторат към Министерски съвет, който осъществява специализирания контрол по спазването на законите, подзаконовите и вътрешноведомствените актове за организацията на работата от служителите на администрацията, а цялостният контрол се осъществява от Министерски съвет. Сега се предлага специализираната контролна дейност по спазването на законодателството да се извършва от Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда". Същата тази агенция не може да осъществява контрола на необходимото ниво. Тя е специализирана за осъществяване на контрол само по отношение прилагане и спазване на трудовото законодателство. В същото време има и създаден Инспекторат към Министерския съвет.“*

В стенограмата водещата комисия е отбелязала и необходимостта от преработване на текста за контролната дейност между първо и второ четене.

Вместо да се случи това се прави точно обратното. По предложение на народния представител Юлияна Колева текстът, че ГИТ осъществява "контрол за спазване на законодателството, свързано с държавната служба" е заменен с формулировката "спазването на законодателството, свързано с изпълнението на държавната служба". Промяната във

формулировката е съществена. Вместо контрол на законодателството за държавната служба, а именно на целия Закон за държавната служба и подзаконовите нормативни актове - Наредба за служебното положение на държавните служители, Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители, Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, Наредба за условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация, Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация, Класификатор на длъжностите в администрацията, Наредба за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, контролната дейност на ГИТ е ограничена до изпълнението на държавната служба. Именно на това основание на нашето запитване по ЗДОИ Главна инспекция по труда посочва, че тя не отговаря за контрола на конкурсните процедури.

3.2. Общините могат да не провеждат конкурси за назначаване на служителите си

Съгласно чл.5, ал.1 от Закона за държавния служител държавните служители са ръководни служители и експерти. Съгласно чл.10, ал.1 от ЗДСл постъпването на държавна служба в съответната администрация задължително се предхожда от конкурс. В действащата Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията – чл.3, ал.5, т.2 - както и във всички предхождащи я наредби, е предвидена възможност експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции в общинските администрации да се заемат по трудово правоотношение. Подобно изключение, но вече за цялата администрация, е прието в края на 2019 г. и за длъжностите *в областта на информационните технологии*. По този начин, в противоречие на изискванията на чл.10 от ЗДСл приложното поле на държавната служба непрекъснато се стеснява, като в общините е ограничено само до служителите на ръководна длъжност.-Заемането по трудово правоотношение от своя страна води до непровеждане на конкурсни процедури в общините.

Данните от Административния регистър и от получената по реда на ЗДОИ информация показват, че две трети от общините не са обявили нито един конкурс през първата половина на 2020 г., за сметка на назначения по трудово правоотношение. По този начин се възпрепятства гражданския контрол на тези процедури, тъй като същите не се обявяват в Административния регистър.

Назначенията в общинската администрация без състезателна процедура води до назначаване на служители без необходимите качества за изпълнение на служебните задължения, влошава общата среда и качеството на предоставяните услуги за гражданите. Кадровата политика повишава недоверието в обществото и увеличава усещането за корупция – некачествените ремонти и проблемите с градската среда вече се забелязват от всички граждани.

По данни на НСИ числеността на централната администрация към 31.12.2019 г. е 63119 (без числеността на МВР), а на общините 33969. В централната администрация са проведени 2916 конкурса, което представлява конкурси за 4,61% от всички длъжности. В общините са проведени 307 конкурса, което представлява 0,9% от всички длъжности. При текучество общо в администрацията от 9,1% и 17,6% в общините това означава, че ежегодно назначенията при едва 0,9% от общо 17,6% освободени места са предшествани от конкурс. Останалите 16,7% са били назначени по трудово правоотношение, тоест без конкурс. Този извод се потвърждава и от данните за броя проведени конкурси за експертни длъжности, които са минимален брой.

**Статутът на държавния служител
се прилага за пренебрежима
част от служителите в
общинските администрации и
като цяло те не подбират
служителите си чрез конкурс.**

3.3. Липсват правила за определяне на специфичните изисквания за заемане на длъжността

Съгласно чл.7, ал.1, т.6 от Закона за държавния служител за държавен служител може да бъде назначено лице, което отговаря на минималните изисквания за степен на завършено образование и ранг или професионален опит, както и на специфичните изисквания,

предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност. Видно е, че специфичните изисквания трябва да бъдат предвидени в нормативен акт и органите по назначаване нямат правомощие да включват в заповедта за обявяване на конкурса по чл.13 от НПКПМДС.

Достатъчно е да се отвори Административния регистър за да се види, че администрациите масово нарушават изискването на ЗДсл и НПКПМДС²:

- ✓ За длъжността Началник на отдел Специализирана администрация / Дирекция "Устройство на територията" / Отдел "Териториално-селищно устройство" Общинска администрация – Шумен се изисква:
 - Област на висшето образование „Технически науки“; Професионално направление „Архитектура, строителство и геодезия“; Специалност „Архитектура“; Минимален професионален опит, придобит в проектантска, строителна, надзор в строителството, или консултантска дейност;
 - Допълнителна квалификация – основни умения за работа с компютър, офис приложения; основни умения за работа със софтуер – специализиран „CAD“ приложения.
- ✓ За длъжността Началник на отдел Обща администрация / Дирекция "Бюджет и финанси, и човешки ресурси" / Отдел "Местни данъци и ТБО" в община Шумен се определя изискване за област на висшето образование „Социални, стопански и правни науки“, Професионално направление „Икономика“, Професионално направление „Право“;
- ✓ За длъжността Директор на музей / галерия в община Пазарджик се изискват допълнителни умения и квалификации
 - Професионално направление – история и археология;
 - Професионален опит – 5 години в съответното професионално направление;
 - Като предимство се счита:
 - Присъдени научни степени;
 - Опит в областта на музейното дело и опазване на културното наследство;

² Справка към 01.01.2020 г.

- Участие в разработването и реализацията на програми и проект;
- Чуждоезикова подготовка;
- Компютърна грамотност;
- ✓ За длъжността Системен администратор, I степен в АДФИ е въведено изискване за специфични изисквания за образователно-квалификационна степен “бакалавър” по специалност от професионално направление: администрация и управление; икономика; математика; информатика и компютърни науки; комуникационна и компютърна техника; електротехника, електроника и автоматика.
- ✓ За длъжността Системен администратор, III степен в НАП се изискват:
 - а) ползване на английски език или друг чужд език.
 - б) специалност - информатика, математика, специалности от областта на информационните и/или комуникационните системи и технологии;
 - в) преминати специализирани програми и курсове за придобиване на квалификация и сертифициране.

Освен, че тези допълнителни изисквания са незаконосъобразни съществуват опасения, че те се проектират така, че на тях да отговорят кандидати, които са уговорени да спечелят конкурсната процедура. Това най-често става с изисквания за професионален опит, вид на завършеното образование, независимо, че в наредбата за провеждане на конкурсите няма изискване за вид на завършеното образование.

Констатира се и че образеца за публикуване на обявленията за конкурсите в Административния регистър не е съобразен с нормативната уредба, като е предвиден раздел „Допълнителни умения и квалификации“, в които се констатира редица изисквания, които по същество са специфични, но не са предвидени в нормативен акт.

Извод:

Неограничената свобода на органите да поставят специфични изисквания в нарушение на нормативните актове, дискредитира конкурсните процедури още преди тяхното обявяване.

Образецът за публикуване на обявленията за конкурсите в Административния регистър не е съобразен с нормативната уредба, като е предвиден раздел „Допълнителни умения и квалификации“

3.4. Изключена е възможността за подаване на заявление за участие в конкурс по пощата

Заявлението за участие в конкурс не може да се подаде по пощата.

Законът за държавния служител не урежда въпроса по какъв начин се подават документите за участие в конкурс. Съгласно чл.10ж, ал.1 от закона процедурата и начините за провеждане на конкурсите, се определят с наредба на Министерския съвет. Тази наредба изключва възможността за подаване на документите по пощата.

Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители изисква подаването да се извършва лично. Съгласно чл.17, ал.5 от наредбата "Подаването на заявлението и приложенията към него се извършва лично от всеки кандидат или чрез пълномощник." Този текст поставя ограничения документите да се изпратят по

пощата. Предвидена е и възможност документите за участие да се подават по електронен път, като в този случай заявлението и декларацията следва да бъдат подписани от кандидата с електронен подпис.

Пречка пред изпращането по пощата се явява и изискването на чл.18, ал.1, предвиждаща при подаване на заявленията кандидатите лично или чрез пълномощника да се уведомяват от служителите, които са определени да приемат документите, за пречките за назначаване, посочени в чл. 7, ал. 2 от ЗДСл и в други нормативни актове. На кандидатите се предоставя длъжностна характеристика за конкурсната длъжност. Реално от тези текстове също се извежда задължителност за подаване на документите на място.

От въвеждането на ограничителните мерки през месец март 2020 г. редица сектори и администрации бързо преминаха към използване на дигиталните технологии. Учениците учат и се изпитват дистанционно. Студентите учат и се изпитват дистанционно. Безработните се регистрират по електронен път, без електронен подпис само с ПИК на НОИ. Институтът по публична администрация премина към изцяло електронни обучения на държавни служители. Масово се използва видеоконферентната връзка в администрацията. На този фон изглежда странно, че все още наредбата не е изменена и не е дадена възможност документите да се изпращат по пощата.

От предоставените ни от администрациите справки е видно, че има конкурси с над 20 участници. По споделени впечатления от специалисти по човешките ресурси кандидатите пристигат да подадат документи в последния момент и се образуват опашки на входовете или в деловодството на администрацията.

3.5. Изискванията към тестовете, писмената разработка и концепцията за стратегическо управление не са достатъчно детайлни

Съгласно чл.33 от НПКПМДС конкурсът за държавни служители се провежда чрез един или няколко от посочените начини:

- ✓ решаване на тест;
- ✓ писмена разработка по икономическа, културна, социална, управленска или друга тематика;
- ✓ защита на концепция за стратегическо управление;
- ✓ практически изпит.

Основният и най-масово използван начин е решаване на тест. Същевременно в нормативната уредба липсват стандарти за тестовете. В чл.36, ал.1 се предвижда, когато конкурсът се провежда чрез тест тестът да включва въпроси, свързани с устройството и функционирането на администрацията, в която е конкурсната длъжност, и с професионалната област на длъжността. В чл.36, ал.2 се предвижда задължение за изготвяне на три различни варианта на тест със затворени въпроси с един възможен верен отговор. Липсва уредба детайлизираща каква част от въпросите трябва да бъдат свързани с устройството и функционирането на администрацията и каква с професионалната област. Относно устройството и функционирането на администрацията не е ясно дали това са общи за цялата администрация въпроси, свързани например със Закона за администрацията или свързани с устройството и функционирането на конкретната администрация, например Закона за Българската агенция по безопасност на храните за конкурси на БАБХ. Липсва уредба за общия брой на въпросите. Липсва уредба за периодичността на изготвяне на нови въпроси. Такава се налага за да се ограничи възможността за изтичане на информация, както и да не се допуска кандидати, които участват в следващ конкурс в същата администрация да решават същите тестове. Не е уреден редът за съхраняване на попълнените от кандидатите тестове.

В чл.38, ал.2 се предвижда, когато конкурсът се провежда чрез писмена разработка по икономическа, културна, социална, управленска или друга тематика да се подготвят три различни теми по обявената тематика и да се одобрят критериите за оценка на писмената разработка. Липсва уредба за съобразяване на писмената разработка с длъжностната характеристика, за периодичността на изготвяне на нови теми. Не е уреден редът за съхраняване на писмените разработки.

В чл.40, ал.2 се предвижда, когато конкурсът се провежда чрез практически изпит кандидатите да могат да ползват нормативни актове и се изисква на всички да се поставя една

и съща задача. Липсват каквито и да било изисквания относно темата, времето на формулиране и критериите за оценка.

Може да се направи извод, че нормативната уредба е непълна и това създава предпоставки за злоупотреби.

В интервюта за Коментатор.бг експерти посочват и друг проблем: несъобразена с длъжността сложност на тестовете. Посочва се, че има много елементарни тестове, но и тестове, за които се изисква професионално знание, а конкурсът е за младши експерт.

Друг констатиран проблем е съществуващата възможност конкурсите за висши държавни служители – главни секретари, секретари на общини, главни директори на главни дирекции, директори на дирекции и ръководители на инспекторати, да се провеждат чрез тест. Тестът мери знания, а не умения, каквито би трябвало да демонстрират кандидатите за висши държавни служители.

Съществува и проблем при образуването на общата оценка от конкурса. Всеки конкурс е комбинация от писмен начин и интервю. Съгласно чл. 34, ал. 3 от Наредбата конкурсната комисия взема решение за системата за определяне на резултатите и определя с какъв коефициент – 3, 4 или 5, се умножава резултатът на кандидатите, получен от писмения изпит и от интервюто. Съгласно разпоредбите за всички писмени начини оценката при тях е средноаритметично от оценките, поставени от членовете на комисията, които са проверили писмените работи. При интервюто обаче, не е посочено дали оценката е средно аритметично от оценките на всички членове на комисията или е сбор от тях. Поради това интервюто, макар да е изключително субективен и недокументиран способ, винаги ще има решаващо значение за крайната обща оценка, дори коефициентът да е 3, ако не се предвиди изрично, че оценката е средно аритметично от оценките на всички членове на комисията.

3.6. Липсват процедури за провеждане на конкурсите

Изводът е, че за всеки от предвидените начини липсват процедури, които да гарантират качеството на тестовете и въпросите, недопускане на изтичане на информация, манипулации на попълнените тестове, например подмяна на попълнени от даден кандидат тестове. Тези проблеми поставят под въпрос обективността на провежданите конкурсни процедури, както и техният смисъл изобщо.

Освен наредбата част от администрациите – Държавен фонд “Земеделие”, Държавна агенция “Държавен резерв и военновременни запаси”, Комисията за защита на потребителите и Националната агенция за професионално образование и обучение посочват, че тези въпроси са уредени в техни вътрешни правила за провеждане на конкурсите. Наредбата не предвижда изготвяне на вътрешни правила за провеждане на конкурси. В чл.66, ал.4, т.2 се предвижда приемане на критерии, по които се извършва подборът. Видно от текстовете на наредбата не е предвидено одобряване на вътрешни правила. На второ място предвидено е одобряване на правила само по отношение на подбора, а не изобщо за всички неуредени в наредбата аспекти от провеждането на конкурсите. Министърът на финансите е утвърдил Процедура за провеждане на конкурси за държавни служители в МФ, която също няма нормативно основание. Процедура, а не правила, които също са без нормативно основание са утвърдени и в Главната инспекция по труда, която осъществява контрол за спазването на законодателството при изпълнение на държавната служба.

3.7. Възможностите за защита на участниците в конкурса не са достатъчни

Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители изключва възможността за съдебен контрол или друга външна форма на контрол. Предвидена е възможност за подаване на жалба на етапа на допускане до конкурса (чл.22, ал.1) и подаване на възражение след приключване на конкурса и обявяване на класирането (чл.45). И в двата случая те се подават до органа по назначаване.

Обобщението и анализът на обобщените данни за общо 28 министерства и други големи централни администрации показва, че за първите шест месеца на 2020 г. от 2536 участника са подадени общо 3 жалби за недопускане в конкурс по чл.22 от наредбата. Двете жалби – в Министерството на туризма и Националния осигурителен институт не са уважени, а третата жалба – в Министерството на образованието и науката е уважена.

По отношение на класирането на участниците нито един от участвалите конкурс и некласирани на първо място кандидати не е подал възражение по чл.45 от наредбата.

Една от причините, която потенциално би могла да възпрепятства подаването на жалби е факта, че жалбата се подава до органа, който е възложил организирането на конкурса. Кандидатите могат да обжалват единствено при нарушение на закона или наредбата –

нарушена анонимност при теста, съставът на Комисията не е според ЗДСл, няма три варианта на тест, от които да е избран един и др. подобни, а не и самите резултати от конкурса.

При тези изисквания кандидатът не е в състояние да представи каквито и да било аргументи в подкрепа на възражението си. Той не разполага с попълнения по време на конкурса тест или друга разработка и не знае как комисията е стигнала до определена оценка. Също така кандидатът не разполага с работите на останалите участници. Т.е. той не може да оспорва резултатите от конкурса. Така правото на жалба, дори и пред органа, който е организиран конкурс се ограничава.

Изключена е възможността да се подаде възражение срещу публикуваното обявление. Възражението може да бъде срещу липсваща информация относно съдържащите се в заповедта по чл.10а от ЗДсЛ:

- ✓ минималните и специфичните изисквания, предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност;
- ✓ начина за провеждане на конкурса;
- ✓ необходимите документи, мястото и срока за подаването им, който не може да бъде по-кратък от 10 дни и по-дълъг от 14 дни от публикуването на обявлението за конкурса;

Проведеното наблюдение на публикуваните актуални обяви за конкурси показва, че масово се нарушава изискването за включване само на такива специфични изисквания, които са предвидени в нормативен акт. Няма възможност обаче подобни нарушения да бъдат обжалвани. А именно чрез въвеждането на произволни специфични изисквания администрациите могат да манипулират конкурса, като нагласят специфичните изисквания спрямо потенциален кандидат.

3.8. Членовете на конкурсните комисии не носят никаква дисциплинарна и наказателна отговорност за нарушение на нормативната уредба

Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители не съдържа никакви контролни механизми. Не съществува ред за установяване на нарушение на задълженията, предвидени в наредбата и за издаване на наказателни постановления.

3.9. Не се поддържа архив на конкурсните процедури и не се осигурява достатъчно информация за конкурсите

В чл.10а, ал.2 на Закона за държавния служител е въведено задължение за административните органи да публикуват обявлението за конкурса в Административния регистър, в специализиран сайт или портал за търсене на работа и на интернет страницата на съответната администрация, а при липса на такава, се поставя на общодостъпното място. Както в закона, така и в подзаконована нормативна уредба липсва регламентацията относно срока, в който е необходимо да се осигури публичност на информацията за конкурсите. Прегледът показва, че в Административния регистър е налична информация само за активните конкурси.

При събирането на информация по ЗДОИ се констатира, че освен архив информацията не е налична във всички източници. Например на страницата на БАБХ липсва информация за тези конкурси – колко кандидата са се явили, колко са допуснати, кои са класирани на текст и какъв е крайният резултат от интервюто. Законът за държавния служител ги задължава да публикуват информацията и на Административния регистър, и на специализиран сайт и на интернет страницата на администрацията.

Не се осигурява достатъчно информация за конкурса, като не се публикува информация за допуснати и недопуснати кандидати, за датите за изпитите и за класирането.

3.10. В някои случаи се изисква предоставяне на копие от диплома, вписана в Регистъра на завършилите студенти

Съгласно чл.17, ал.3, т.2. от наредбата, когато дипломата на кандидата за придобито в Република България образование е вписана в Регистъра на завършилите студенти и докторанти, в заявлението се посочват номер, дата и издател на дипломата, а ако документът за признаване на придобитото в чужбина образование е вписан в регистрите за академично признаване на Националния център за информация и документация, в заявлението се посочват номер, дата и издател на документа за признаване, като копие на диплома не се прилага.

При направеното наблюдение на обявленията за конкурси, актуални в периода 26.10 – 05.11.2020 г. се оказва, че в част от случаите лицата за контакт дават указания за прилагане на копие от дипломата. Наблюдението беше проведено чрез позвъняване на публикуваните лица за контакти и чрез проверка на информацията в Административния регистър. Лицата за контакт дават указания за прилагане на копие от дипломата – например в Агенцията по вписванията, РЗИ Плевен, Главна инспекция по труда / Дирекция "Инспекция по труда" със седалище - Разград и други. Като положителен пример може да бъдат посочени Националният статистически институт, Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, Държавен фонд „Земеделие“ и Дирекция "Управление на собствеността и социални дейности" на Министерство на вътрешните работи, в които лицата за контакт по конкурсната процедура ясно и без колебание дават указание да не се представя копие от дипломата, ако е вписана в Регистъра на МОН. В описанието на документите и образците тези администрации изрично са цитирали възможността да не се прилагат дипломи, ако те са вписани в Регистъра на МОН.

4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ

4.1. Да се определи орган, който осъществява контрол за спазване на нормативната уредба, свързана с конкурсите

С изменения в Закона за държавния служител да се възложи на Главна инспекция по труда да осъществява контрол за спазване на нормативната уредба, свързана с организацията и провеждане на конкурсите за държавни служители.

4.2. Да се изключи възможността общините по своя преценка да прилагат статута на държавната служба и съответно да не провеждат конкурси за назначаване на служителите си

Да се измени чл.3, ал.5, т.2 от Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията като отпадне възможността експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции в общинските администрации да се заемат по трудово правоотношение.

4.3. Да се определят правила за определяне на специфичните изисквания за заемане на длъжността и да се упражни контрол на поставянето на специфични изисквания

Администрацията на Министерския съвет и Главна инспекция по труда да осъществяват мониторинг на публикациите в частта специфични изисквания. При констатирани специфични изисквания, които не произтичат от закон да не се публикува обявлението за конкурса.

В образеца за публикуване на обявленията за конкурсите в Административния регистър да се премахне раздел „Допълнителни умения и квалификации“.

4.4. Да се предвиди възможност за подаване на заявления за участие в конкурс по пощата

В Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители да се предвиди възможност за изпращане на заявлението и документите по пощата. Наред с това от наредбата да се премахнат текстовете, които предполагат, че кандидатът трябва да отиде лично в администрацията – напр. чл.17, ал.5 от наредбата

"Подаването на заявлението и приложенията към него се извършва лично от всеки кандидат или чрез пълномощник.", както и изискването при подаването кандидатът да се запознава с длъжностната характеристика. Би било нормално длъжностната характеристика да се публикува, заедно с останалите елементи на обявлението за конкурса.

Административнопроцесуалния кодекс изрично предвижда възможността за подаване по пощата на заявления, искания. Възможността за подаване по пощата е реализирана и при предоставяне на административни услуги, в това число и в Наредбата за административното обслужване.

4.5. Да се определят стандарти за тестовете и другите начини за провеждане на конкурса

В наредбата да се определят стандарти за тестовете и другите начини на провеждане на конкурса, в това число каква част от въпросите трябва да бъдат свързани с устройството и функционирането на администрацията и каква с професионалната област. Относно устройството и функционирането на администрацията да се посочи дали това са общи за цялата администрация въпроси, свързани например със Закона за администрацията или свързани с устройството и функционирането на конкретната администрация, например Закона за Българската агенция по безопасност на храните за конкурси на БАБХ.

Да се определи общият брой на въпросите и периодичността на изготвяне на нови въпроси (по принцип е необходимо за всеки конкурс и всяка длъжност да се разработва отделен тест).

Да се уреди редът за съхраняване на попълнените от кандидатите тестове.

В наредбата изрично да се изключи възможността конкурсите за висши държавни служители – главни секретари, секретари на общини, главни директори на главни дирекции, директори на дирекции и ръководители на инспекторати, да се провеждат чрез тест. Тестът

мери знания, а не умения, каквито би трябвало да демонстрират кандидатите за висши държавни служители.

Да се предвиди, че оценката от интервюто е средно аритметично от оценките на всички членове на комисията, а не техен сбор.

4.6. Да се регламентират процедури за провеждане на конкурсите

В наредбата да се предвиди приемане на вътрешни правила за провеждане на конкурсите.

4.7. Да се разширят възможностите за обжалване на решенията на конкурсната комисия и актовете на органа по назначаване

Да се предвиди възможност всеки да може да подаде възражение срещу публикуваното обявление. Възражението може да бъде срещу липсваща информация относно съдържащите се в заповедта по чл.10а от ЗДсЛ:

- ✓ минималните и специфичните изисквания, предвидени в нормативните актове за заемане на съответната длъжност;
- ✓ начина за провеждане на конкурса;
- ✓ необходимите документи, мястото и срока за подаването им, който не може да бъде по-кратък от 10 дни и по-дълъг от 14 дни от публикуването на обявлението за конкурса;

С изменение в Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители да се предвиди възможност при подадено възражение срещу решението на конкурсната комисия кандидатът да може да се запознае с теста. Да се разгледа възможността оценките на теста от конкурсната комисия да бъдат мотивирани като се посочат номерата на въпросите, чиито отговори са сгрешени.

4.8. Да се създадат наказателни разпоредби за членовете на конкурсните комисии и органите по назначаване

Законът за държавния служител или Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители да се допълни с раздел „Контрол“. Да се предвиди, че контролът по изпълнение на задълженията във връзка с провеждането на конкурсите се осъществява от органите на изпълнителната власт. Да се уреди ред за установяване на нарушение на задълженията и за издаване на наказателни постановления.

4.9. Да се осигури публичност на информацията за приключилите конкурси, а информацията, която подлежи на публикуване да се разшири

Наредбата за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители предвижда в обявлението, което се публикува в регистъра по чл. 61, ал. 1 от Закона за администрацията, в специализиран сайт или портал за търсене на работа и на интернет страницата на съответната администрация да се съдържат всички данни от заповедта по чл. 13, ал. 1, кратко описание на длъжността съгласно длъжностната характеристика и информация за размера на основната заплата за длъжността. Да се направят изменения, които да осигурят публичност на информацията и за приключилите конкурси.

Предлагаме информацията, която подлежи на публикуване да се разшири като се публикува информация от различните етапи на конкурса: допуснати и недопуснати, информация за начините за провеждане на конкурса, класиране. Необходимо е да се осигури прозрачност като се публикуват имената на допуснати, недопуснати и класирането - поименно.

В наредбата да се предвиди срок, в която информацията трябва да бъде публична на страницата на администрацията, обявила конкурса.

4.10. Да са упражни контрол за спазване на изискването да не се представя диплома, която е вписана в Регистъра на завършилите студенти

Предлагаме Министерският съвет и Министерът на образованието и науката да упражнят контрол за практическото спазване на чл.17, ал.3, т.2. от наредбата. Наредбата предвижда, когато дипломата на кандидата за придобито в Република България образование е вписана в Регистъра на завършилите студенти и докторанти, в заявлението се посочват номер, дата и издател на дипломата, а ако документът за признаване на придобитото в чужбина образование е вписан в регистрите за академично признаване на Националния център за информация и документация, в заявлението се посочват номер, дата и издател на документа за признаване, като копие на диплома не се прилага. Констатирахме, че това уточнение не се среща в част от обявленията в Административния регистър и практиката по прилагането не е еднаква.

5. Използвани източници

1. Платформа за достъп до обществена информация
2. Административен регистър,
https://iisda.government.bg/competitions/search_competition
3. Портал за работа в държавната администрация - <https://jobs.government.bg>
4. „Как се нагласява конкурс“, 30 август 2020 г. <https://komentator.bg/как-се-нагласява-конкурс>
5. „171 конкурса в държавните структури по време на извънредното положение“, 27 май 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-izvunredno>
6. „НАП с най-много свободни места за работа“, 26 юни 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-nap>
7. „Дигитална трансформация с опашки за участие в конкурси за държавни служители“, 7 юли 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-podavane>
8. „Централна администрация: 2536 кандидата за 284 щатни бройки“, 3 септември 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-2536-kandidati>

9. „Едва 5,4% от заявленията за кандидатстване за работа се подават по електронен път“, 31 август 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-online>
10. „Конкурсите с един кандидат в централната администрация са близо 5%“, 7 септември 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-edin-kandidat>
11. „Нито един участник в конкурс за постъпване в държавната администрация не е счел за смислено да подава жалба“, 22 септември 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-bez-jalbi>
12. „Няма процедури, които да гарантират качеството на тестовете при кандидатстване в администрацията“, 10 септември 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-testove>
13. „Списък с установени проблеми при провеждане на конкурси в администрацията“, 30 юни 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-problemi>
14. „МРРБ е шампион по използване на електронен подпис в конкурсите за работа“, 2 септември 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-mrrb>
15. „Никой не контролира спазването на Закона за държавния служител“, 25 август 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-kontrol>
16. „12 конкурса по време на извънредното положение обяви КПКОНПИ“, 26 май 2020 г., <https://komentator.bg/konkursi-kpkonpi>
17. „Държавни институции продължават да изискват представяне на копие от диплома за участие в конкурс“, 5 ноември 2020 г., <https://komentator.bg/държавни-институции-продължават-да-и>