

КОРЕЛАЦИЯТА МЕЖДУ ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ, ПРОФЕСИОНАЛНА КОМПЕТЕНТНОСТ И ОБУЧЕНИЕТО ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Поля Кацамунска

Университет за национално и световно стопанство

Резюме. Публичното управление днес изисква ефективна публична администрация и способни публични администратори, които знаят и могат да отговорят на съвременните предизвикателства. Това води до увеличаване търсенето на добре подготвени, компетентни и професионално обучени публични администратори, което, на свой ред, повдига въпроса за качеството и стандартите при обучението по публична администрация. Опитът на водещи страни в Европа и САЩ показва, че доброто публично управление е в тясна връзка с добрата подготовка по публична администрация, поради което институциите, които обучават и подготвят кадри за системата на публичната администрация се стремят към високо качество и съвършенство.

Keywords: governance, government, public administration, civil service, civil servants, professional competency, public administration education, quality of public administration program, standards of excellence

Предисловие

Още през 70-те и 80-те години на XX век процесите, свързани с глобализацията, нарастващата конкуренция и въвеждането на новите комуникационни и информационни технологии дадоха отражение върху състоянието и развитието на икономиката на развитите страни. Тези фактори оказаха силно въздействие и върху административните реформи, стартирали в много страни по света. Както в САЩ, така и Западна Европа се възприе схващането, че професионалната компетентност на висшите държавни служители има ключово значение за успеха на реформите, което намери потвърждение в програмите за обучение и развитие на компетентността, превърнали се в неразделна част от административните реформи. Нещо повече, в страни като Великобритания, Холандия, САЩ и др. се разработиха критерии за подбор в държавната служба, а фокусът бе поставен върху системата от компетентности, разглеждана като отправна точка на процедурата за селектиране най-добрите и най-под-

готвените кандидати за държавна служба. Причините за налагането на този подход са от различен характер. Очевидно е, че новият публичен мениджмънт наложи убеждението, че способността да се идентифицира ключовият набор от компетентности за дадена административна позиция и да се подбират за тях хора, които ги притежават, е стратегическо предимство за публичната администрация. От тази дейност зависят ефективността и благосъстоянието на публичната организация, тъй като компетентността на административния служител е не само набор от личностни характеристики, а се разглежда като част от административния капитал.

Интересно е да се отбележи, че две от най-силно развитите страни – САЩ и Великобритания, се опитаха да отговорят на тези предизвикателства по сходен начин. Първоначално както в САЩ, така и във Великобритания стартират инициативи за актуализиране на стандартите и усъвършенстване на изпълнението в образователната система, тъй като, от една страна, образованието на младите хора вече не отговаря на нуждите на пазара на труда, а от друга, самото обучение не предлага необходимите нови знания и умения за успешна професионална кариера. Тези обстоятелства са причина правителствата и в двете страни да започнат реформи в образователната система, успоредно с предприемане на инициативи за повишаване нивото на компетентността и на вече наетата работна ръка.

Характерна особеност за Великобритания е акцентирането на нуждата от по-гъвкава и адаптивна работна сила, която да е в състояние да отговори на предизвикателствата и промените в средата, и на необходимостта от нови програми за обучение, разработени на базата на съвременни стандарти за професионална компетентност. В резултат на предприетите реформи във Великобритания през 90-те години на XX век правителството на САЩ насочва вниманието си към разработване на национални стандарти за умения и способности за целия спектър от професии. През 1994 г. въз основа на Закона за националните стандарти на уменията (The National Skill Standards Act) администрацията на президента Клинтън създава Борд за национални стандарти на уменията (National Skills Standards Board), който, наред с другите задачи, трябва да одобри и приеме система от стандарти за умения и способности. Това определя основната цел на Борда – да съдейства за разработването на национална система от стандарти за професионални умения, които да могат да бъдат оценявани и сертифицирани. Впоследствие стандартите следва да бъдат използвани „за да се осигури развитието на важни умения и способности, високо качество, отлично трудово изпълнение, вкл. отлично подготвени кадри за най-високите управленски нива в световен мащаб“.

Сравнителният анализ на избраните подходи за развитие и повишаване на компетентността във Великобритания и САЩ откроява наличието на немалко прилики, макар че между тях съществуват и известни различия. Най-съ-

ществени различия се свеждат до това, че в САЩ вниманието се насочва към онези качества, умения и способности, мотивация и поведение, които водят до съвършенство в трудовото изпълнение, докато във Великобритания се акцентира върху една рамка от умения, способности, нагласи и отношения, които са необходими за изпълнение на съответната работа по един вече установен стандарт. По този начин се очертава основната разлика между двете системи – движещите сили на изпълнението, характеризиращи американския подход, и стандартите за работа, определящи британския подход.

Опитът на Великобритания, САЩ и други водещи страни е особено полезен и ценен за немалко страни от Централна и Източна Европа, защото дори и сега, в условията на криза, е трудно да се намерят ефективно работещи публични мениджъри. Нуждата от добри мениджъри в публичната администрация е огромна, предлагането е ограничено, а правителствата не могат да се справят с конкуренцията от частния сектор. Освен това в условията на динамични промени в държавното управление очакванията от служителите в публичната администрация са значително по-различни от тези преди две-три десетилетия. Тези промени се чувстват най-силно от служителите от висшите нива в администрацията на изпълнителната власт, които имат решаваща роля за успешното осъществяване на административните реформи.

Всичко това налага извода за необходимостта от своевременно идентифициране и оценяване на компетентностите, насърчаване развитието на нови и подпомагане появата на онези компетентности, от които има явен недостиг. В страните с демократични системи на управление оценката на нужните компетентности се прави от правителствата, но с тази задача се ангажират и други партньори, като учебни заведения, профсъюзни организации и асоциации на работодатели. По общо правило това е отговорност и на образователната система, която трябва да отчита и взема под внимание потребностите на своите потребители. Нещо повече, желателно е това да става в сътрудничество с тях. За България, както и за други страни от Централна и Източна Европа, това означава не само основна ревизия на съществуващите програми за обучение в областта на публичната администрация и управлението на публичния сектор, но и разработване на нови и различни програми за обучение в тази област.

Всъщност въпросът за качеството и постигането на отлични резултати при обучението по публична администрация не е нов, защото той започва да привлича вниманието на всички, които са ангажирани с подготовката на кадри за публичната администрация още преди около век, когато в западните университети обучението по публична администрация се обособява като отделна специалност със своя програма. В днешно време интересът към него не намалява, а напротив непрекъснато нараства както от страна на преподаватели и учебни институции, така и от страна на международни организации в областта на публичната администрация.

I. Концепцията за компетентността в публичната администрация

Както бе вече посочено, през последните няколко десетилетия публичната администрация е подложена на мащабни реформи, които по своята същност отразяват фундаменталните промени по отношение на новата роля на държавата, парадигмалните трансформации в бюрократичните публични организации и идеите, свързани с използването на публичните ресурси за постигане на политическите цели на правителствата. Значителните промени в икономиката, в социалната и политическата сфера принуждават правителствата да прехвърлят редица свои традиционни функции на пазара, убедени, че той може да се справи по-добре с предизвикателствата на новата среда. В този контекст програмите за реформи се насочват в посока, при която дейността на правителствата на всички равнища да стане по-ефективна и по-ефикасна, качеството на публичните услуги – по-високо, публичният сектор – по-гъвкав в реакциите и по-стратегически ориентиран по отношение на външните промени, а развитието на националната икономика да се поддържа и ускорява. Тази фундаментална промяна доведе до появата на нова парадигма за управление на публичния сектор, която в научната литература се обозначава с термина „нов публичен мениджмънт“.

Концепцията за новия публичен мениджмънт е тясно свързана с управлението на човешките ресурси. От една страна, управлението на персонала допълва един от подходите на новия публичен мениджмънт, който се основава на изпълнението, а от друга страна, признава ключовата роля на човешкия фактор в управленския процес. За разлика от други управленски концепции управлението на компетентността сравнително отскоро започна да се употребява като термин, свързан с управлението на публичния сектор и новия публичен мениджмънт. Към тази управленска концепция може да се подходи от различни гледни точки, затова в научните разработки и специализираната литература се срещат множество определения. В европейски контекст С. Хортон предлага едно съвременно разбиране за управлението, базирано на компетентността, според което в тази концепция се включва идентифициране на компетентностите, които служителите трябва да притежават, за да изпълняват добре задълженията си на заеманата от тях длъжност във всички сфери на дейността на организацията, изработване на рамка за необходимите компетентности и използването ѝ като основа при подбора, селекцията, обучението и кариерното развитие на служителите и другите аспекти от управлението на персонала.

Това разбиране за управлението на компетентността акцентира на различните знания, умения, нагласи и отношения, както и начини на поведение, които са необходими на служителите, за да постигнат, на първо място, стратегическите цели на организацията, а от там – и другите важни цели и нива на изпълнение. Тук е мястото да се подчертае, че между управлението на ком-

петентността и традиционните подходи, използвани в управлението на персонала, съществуват важни различия. При традиционния подход вниманието се фокусира върху длъжността и формалните квалификации и придобит опит на служителите, които се разглеждат като индикатори или показатели за вероятно или очаквано изпълнение при заемане на длъжността. При подхода, основаващ се на компетентността, всички аспекти на управлението на персонала се разглеждат като взаимосвързани елементи на системата за управление на изпълнението, докато при традиционния мениджмънт на персонала невинаги политиките за управление на човешките ресурси са добре координирани и обвързани хоризонтално и вертикално.

Управлението на компетентността може да се разглежда и като промяна на управленската култура, при което акцентът се поставя на индивидуалното развитие и отговорното трудово изпълнение в търсене на съвършенство, а не на стандартно установеното изпълнение. По този начин при управлението, базирано на компетентността, на служителите се гледа като на основен организационен ресурс, а от тук – и като на основен фактор за успеха или неуспеха на организацията.

Обстойният преглед на научните разработки не дава еднозначен и ясен отговор на въпроса за компетентността. Въпросът се усложнява допълнително, когато компетентността се отнесе и към различните нива на управление – стратегическо, тактическо или оперативно ниво, както и към организацията като цяло. Затова в специализираната литература могат да се открият множество различни дефиниции и интерпретации за компетентността. Достатъчно е да се отбележат имената само на някои изследователи в тази област като Дж. Равен, Е. Елстрьом и А. Томпсън. В научните разработки на мнозина изследователи за отправна точка се приема определението за компетентността на Oxford Advanced Learners Dictionary: „наличие на способност, сила, власт, умение, знание и др. за осъществяване на това, което се изисква“. Кратко и ясно е разбирането за компетентността на Е. Елстрьом, за когото това е „потенциалният капацитет на индивида или колектива да се справи с определена ситуация или да изпълни дадена задача“. Безспорен принос в изследването на този въпрос има и Джон Равен, който в своя труд „Природата на компетентността в съвременното общество“ изучава в дълбочина проявлението, развитието и реализацията на компетентността. Според друг изследовател – А. Томпсън, в концепцията за компетентността се съдържат три елемента: на първо място, това са знанията за съответната професионална област; на второ място, уменията, дефинирани като конкретната способност за изпълнението на определена задача, и на трето място – дарбата или талантът, който може да бъде добавен при изпълнението на дадена задача.

Въпросът за компетентността е проучван и от български изследователи. Прегледът на българските научни публикации показва, че за М. Граматиков

съдържанието на компетентността се свежда до съвкупност от способности и умения. От негова гледна точка, компетентността се свързва с онази способност на индивида да се справя с техническите страни на поставената задача (напр. компетентност в областта на правоприлагането, статистическия анализ или управлението на база данни), а уменията са онази способност на индивида да поема отговорности и лидерска позиция в определена ситуация, като например да определя посоката на развитие, да осигурява подкрепа от ръководителите или да печели доверието на колегите.

Опирайки се на тези виждания и разбирания, може да се приеме, че в концепцията за компетентността се „включват уменията, знанията, опитът, различните нагласи и отношения, както и начини на поведение, които човек трябва да притежава, за да работи ефективно“. Ако се направи опит да се обобщят разбиранията за компетентността, то тогава се очертават поне две групи гледни точки. От една страна, компетентността се съотнася с поведенческите характеристики на човек, които са каузално обвързани с ефективното или по-доброто трудово изпълнение, а от друга страна, компетентността е способността да се изпълняват дейностите и задачите за дадена длъжност по определен начин или установен стандарт. Фактически тези различни гледни точки отразяват два различни подхода към компетентността – американския и британския подход, и са резултат от различията във фокуса на проблема: в първия случай се фокусира върху индивидуалните характеристики (inputs), които, като елементи на входа на системата, спомагат за успешното изпълнение на трудовата дейност, а във втория случай се акцентира на получените резултати от компетентността (outcomes). Тези различия често намират отражение в определянето на типа компетентност – в единия случай се говори за поведенческа компетентност, а в другия – за компетентност на базата на резултатите. Във всички случаи обаче посочените различия намират отражение най-вече при избора на подход за разработване на рамки на компетентността.

Установена практика в повечето административни системи днес е рамката на компетентността да се разработва като набор от отделни компетенции, но тази рамка се използва и като инструмент, чрез който необходимите компетенции могат да се определят, оценят и измерят. Обикновено създаването на рамка на компетентността се основава на избрания модел за компетентност. Двата най-често използвани модела, на чиято основа се разработват рамките на компетентността, както бе вече посочено, са американският поведенчески модел и британският модел на компетентност с минимални стандартни за изпълнение. В тази връзка е уместно да се отбележи, че основните, най-важни компетентности, или т.нар. „ядро от компетентности“, включени в рамката, могат да се отнасят или към конкретната длъжност като цяло, или към набора от най-важни изисквания за компетентност, които човек трябва да притежава

за определената длъжност, за разлика от други допълващи или по-второстепенни като значение компетентности. Спецификата на дейността на различните организации определя и голямото разнообразие от рамки с различни ядра от необходими компетентности. Счита се, че именно това ядро отличава една организация от друга, давайки ѝ важно конкурентно предимство пред останалите. Тук трябва да се подчертае, че интересът на бизнес сектора към идеята за „ядро от компетентности“ на стопанските единици е отдавна. През последните няколко десетилетия този въпрос се превърна в самостоятелен и важен обект на изследване в разработките по стратегически мениджмънт на научни работници и специалисти от практиката, докато в сферата на публичната администрация и публичния мениджмънт това е сравнително по-нова идея, която обаче също започна да се изследва и проучва задълбочено.

За да се анализира приложението на концепцията за компетентността в различни административни системи, е необходимо предварително да се изяснят както общите принципи, въз основата на които се изгражда и функционира административната система, така и основните различия в организацията на държавна служба в европейските страни.

При по-внимателно проследяване на административното развитие на европейските страни от втората половина на XX век насам съвсем ясно се откроява процесът на цялостно регламентиране на държавната служба. Същността на този процес се състои във въвеждане на обективни критерии за подбор и професионално развитие на служителите, в цялостно управление и демократизиране на държавната служба. Основните причини, породили този процес, са изискването за рационализиране работата на администрацията и ясното дефиниране на нейната мисия да обслужва дейността на демократично избраните органи на властта и да предоставя на гражданите висококачествени публични услуги. Въпреки че се подчинява на общи принципи и закономерности, процесът на регламентиране на държавната служба протича по различен начин в отделните европейски страни. И това е така, защото при този процес не би могло да се пренебрегнат съществената роля и значение на такива фактори като национални традиции и култура, политическа и административна история, както и външните фактори и въздействия, оказващи влияние върху публичната служба. Нещо повече, очевидно е наличието на тясна връзка между нивото на развитие на обществото и това на държавната служба.

При всички случаи обаче в уредбата и практиката на държавната служба в европейските страни отчетливо се откроява общност на принципи, върху които тя е изградена. Основните принципи на държавната служба са регламентирани в законодателството за държавната служба и държавните служители на съответната страна или се приемат като известни в административната практика на страната. Ядрото от общи принципи включва

принципа на статуса, принципа на стабилността, принципа на йерархията, принципа на равния достъп, принципа за подбор според професионалните качества, както и принципа на кариерата (макар че този принцип не е възприет навсякъде в Европа). Понякога обществените промени могат да окажат въздействие върху тези принципи и това да доведе до необходимостта от тяхното осъвременяване и модифициране, а дори и до въвеждане на нови като такива, свързани с гражданските и политическите права на държавните служители.

Опитът да се характеризира държавната служба и да се определи обхватът на държавния служител е нелека задача, тъй като между отделните страни има съществени различия относно обхвата на служителите със статут на държавни служители. Най-общо, държавната служба се определя като специфична трудова дейност, свързана с реализирането на държавната политика и удовлетворяването на обществените интереси. Тя се осъществява от професионални специалисти (държавни служители) с различен правен статут и се характеризира с общи белези, разкриващи нейната природа. Тези белези са систематизирани и обобщени в множество научни разработки, вкл. и на български изследователи. Част от тях се отнасят до:

- дейността на държавната служба се осъществява под формата на длъжност, заемана в държавната администрация;
- изпълнението на държавната служба е правно регламентирано;
- длъжностите в държавната служба са предвидени в държавния щат и бюджет;
- държавната служба има професионален характер;
- заемането на държавна служба се осъществява чрез назначение, избор или конкурс.

По определение служителите в държавната администрация са постоянно заети в централната и местната администрация, но практиката в отделните страни показва специфично съдържание на понятието. Това означава, че става дума за понятие с различен обем и различна традиция. Актуалните сравнителни изследвания сочат, че в рамките на Европейския съюз в процентно отношение числеността на служителите в публичния сектор спрямо общия брой на заетите варира в големи граници – от 31.7% за Швеция до 11% за Германия и Холандия. Наред с Швеция, в групата с най-висок процент се нареждат страни като Дания (30.4%), Финландия и Франция (23%), а на другия полюс са страните с най-малък процент. В тази група, заедно с Германия и Холандия, попадат още Австрия (12.9%) , Гърция (12.5%) и Ирландия (12.0%).

По общо правило в категорията държавни служители попадат само тези, чийто статут е регламентиран публичноправно, т.е. едностранно и не подлежи на договаряне. В някои страни за всички държавни служители има общ статут, но за различните категории служители се прилагат и специални ста-

тути – напр. за полицията, армията, дипломатическия корпус и др. В някои страни има и категория държавни служители, чийто статут се определя от приложението на трудовото право и там е наложен принципът на договорното регламентиране на статуса на тези служители. Така или иначе, нормативната уредба на всяка страна определя категориите държавни служители, както и онези категории, които не са. За европейските страни процентът на държавните служители измежду всички служители в публичния сектор варира между 0.5% до почти 100% в зависимост от концепцията за държавна служба. Така например в Гърция в съответствие с националното законодателство повечето от служителите в публичния сектор са определяни като държавни служители, докато в Германия от всички заети в публичния сектор около 35 – 40% са държавни служители, за разлика от Франция, където от 100 служители 82% имат статут на държавни служители. Що се отнася до България, съгласно разпоредбите на чл.2 от ЗДСл „държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия“. Освен това държавните служители заемат длъжностите, които са определени в Единния класификатор за длъжностите в администрацията, а самите длъжности се утвърждават от органа по назначаване.

Важна особеност е, че във всички страни се прави разграничение между държавна служба на централно и местно ниво, а в редица страни има държавна служба и на регионално ниво. Към държавната служба на централно ниво се отнасят службите към администрациите на органите на държавно управление на централно ниво – парламент, правителство, министерство и други централни държавни ведомства.

II. Съвременни стандарти при обучението по публична администрация

Обучението по публична администрация навсякъде по света е предназначено да подготвя висококвалифицирани специалисти за работа в държавната администрация и публичния сектор. То трябва да осигурява добра фундаментална подготовка, съчетана със задълбочено профилиране в конкретни направления на публичната сфера. Поради своя интердисциплинарен характер подготовката на специалисти по публична администрация включва придобиване на управленски, юридически, икономически компетенции, компетенции по делово общуване и административна етика.

Променената действителност днес и необходимостта от адекватна реакция на управлението към съвременните предизвикателства налага много по-компетентни и по-способни публични администратори, а от тук – и нов тип лидерство както от правителството, така и от публичната администрация. Иначе казано, за ефективното публично управление и предоставянето на високока-

чествени публични услуги са необходими добре подготвени публични администратори с придобита висока степен на професионална компетентност. Това е така, защото е достатъчно само да споменем, че „две от най-големите опасности, пред които са изправени съвременните демократични правителства, са растящото неравенство в света и произтичаща неспособност по-ефективно да се решават въпросите на все по-разпространяващата се бедност и заплахата от тероризъм“.

Тази нова реалност се превръща в силен фактор, който кара правителствата да разработват и прилагат ефективни публични програми за борба и противодействие на съвременните проблеми. Същевременно за реализирането на тези програми се изисква ефективна публична администрация и способни публични администратори, които да знаят и могат да отговорят на новите предизвикателства. В резултат на това се увеличава търсенето на добре подготвени и професионално обучени публични администратори, което, на свой ред, повдига въпроса за по-високо качество и нови стандарти при обучението по публична администрация.

Друга причина за повдигане на въпроса за качеството при обучението по публична администрация, а от тук и подобряване на лидерството в централното управление, е нарастващият интерес по темата, който придобива все по-широки мащаби и далеч надхвърля самата академична общност. Така например още преди няколко години стартираха поредица от съвместни инициативи между звеното по Публична администрация и развитие на управлението на ООН (UN/DPADM) и Международната асоциация на училищата и институтите по администрация (IASIA) със седалище в Брюксел, в резултат на които през 2008 г. бе разработен и приет Доклад за стандартите за съвършенство при обучението по публична администрация. В най-общи линии, замисълът на тези проекти е да се търсят адекватни на съвременната реалност възможности за подобряване качеството на обучението по публична администрация и повишаване капацитета както на сегашното, така и на бъдещото поколение лидери в публичното управление.

Предприетите инициативи недвусмислено показват, че в резултат на нарастващата загриженост за пригодността на кадрите в публичния сектор като цяло и в частност за повишаване вниманието при акредитацията на академични програми по публична администрация, е необходимо да се разработят обективни и адекватни на днешната реалност стандарти за качество при обучението по публична администрация. Налага се разбирането, че тези стандарти не следва да се разглеждат като мярка за оценка на програма или институция, а че те ще дадат възможност на отделните институции да се самооценяват и така да определят ресурсите, необходими за постигане на съвършенство при обучението по публична администрация, както и да разработват свои собствени стратегии за реализирането на тази цел.

В основата на съвременните стандарти стои разбирането, че институциите, предлагащи програми за обучение по публична администрация, не са имунизирани срещу силите на промяната и по-големите очаквания на гражданите. Обществото е наистина загрижено и очаква високо качество на публичните услуги и добре функциониращи публични организации, но в същото време съществуват и други силни фактори, тласкащи тези организации да подобряват качеството на своята дейност.

Често добре функциониращите организации се определят като „група от хора, които постоянно подобряват своя капацитет, за да постигнат желаните от тях резултати“. На практика това означава, че първо, човек трябва да знае какво иска да постигне, което да намира отражение в определената цел и визия, и второ, че човек трябва непрекъснато да развива способностите, за да се придвижва в тази посока. Такива организации имат група служители, които произвеждат и предлагат желаните висококачествени стоки или услуги със същите или по-малко ресурси от останалите. Тяхната производителност и качество непрекъснато се повишават и това води до постигане на тяхната мисия. Тези организации се управляват от ръководители, които вярват, че хората са най-ценният актив и ключът към успеха. Всъщност тези организации могат да бъдат както от публичния, така от частния сектор или пък институции за образование и обучение, но всички те имат някои общи характеристики. В ядрото от характеристики се включват обвързване с ясно определена визия и мисия; фокусиране върху качеството на предлаганите услуги; овластяване на служителите; налагане на мениджмънт и лидерство, създаващи споделени ценности и доверие; ефективна комуникация; прилагане на стратегическо планиране и др. На тази база са разработени и критериите за оценка съвършенството при обучението по публична администрация, а от тук и съвременните стандарти за обучение по публична администрация.

Изходна точка при разработването на съвременните стандарти, по думите на Г. Бертучи, е разбирането, че „програмите за обучение по публична администрация трябва да се разработват и реализират с цел да направят сегашните и бъдещите лидери на публичния сектор способни да намират ефективни решения на ключовите проблеми, пред които е изправен светът днес“. По своята същност стандартите за съвършенство при обучението по публична администрация следва да подпомагат публичния сектор посредством осигуряването на професионално подготвени и компетентни публични администратори. Иначе казано, целта на обучението по публична администрация е да подготви и осигури служители с компетентности и капацитет, които ще допринесат за подобряване качеството на живота, особено на онези членове на обществото, които икономически, социално и политически са в непривileгирано положение.

Разработените нови стандарти са резултат както от проучванията и разработките на водещи експерти, изложени в „Standards of Excellence for Public Administration and Training“, така и на критерии, използвани от различни международни организации. За измерване резултата от прилагането на тези стандарти се използват подходящи критерии, специално разработени за оценка на програма по публична администрация. Критериите са разпределени в няколко категории, без разбира се, тази категоризация да се абсолютизира. Анализът на критериите и стандартите, използвани при международни оценка и акредитация, показва, че критериите за оценка на стандартите могат да се обособят в две групи. Към първата група се отнасят онези критерии, които са свързани с организационната същност и характеристика на институцията, която предлага програмата, а към втората група – онези критерии, които се отнасят до самата програма, предлагана от институцията. На тази основа се обособяват две групи критерии: институционални критерии и критерии, свързани с програмата (програмни критерии).

Към т.нар. институционални критерии се отнасят набор от критерии, прилагани на институционално ниво, и те се разглеждат като предпоставки за предлагане на програми с високо качество. Някои от по-важните критерии от тази група са стратегическо планиране (в резултат на този процес програмата трябва да има ясно дефинирана мисия); финансова и бюджетна структура на програмата; система за оценка качеството на програмата, чиито резултати да бъдат публично достъпни; система за управление на човешките ресурси на програмата; бенчмаркинг; връзки с обществеността относно информацията, свързана с програмата (цел, задачи, структура, разходи за обучение и т.н.), и др.

Към втората група се отнасят критерии, свързани с различни аспекти на програмата. От своя страна, в тази група се разграничават четири подмножества с детайлно разработени отделни критерии, отнасящи се до:

- разработването на програмата (цели и задачи на програмата, образователна стратегия, преподавателски състав, научноизследователски прояви, достъп до програмата и др.);

- съдържанието на програмата (образователно ниво на програмата и предварителни формални условия, интердисциплинарност на програмата, придобиване на практически опит, компоненти на учебния план и др.);

- управлението и администрирането на програмата (ясно структуриране на отговорността по отношение управлението и администрирането на програмата, оценка резултатите на студентите, атестиране работата на преподавателския състав, система за мониторинг на програмата и др.);

- изпълнението на програмата (система за оценка изпълнението на програмата, оценка от страна на потребителите на програмата, бенчмаркинг, оценка на програмата от обществото и др.).

Покриването на тези критерии е необходимо условие за получаване на международна акредитация на програми по публична администрация. По този начин акредитацията, като средство за оценяване и подобряване на академичните програми по публична администрация, се превръща във важен фактор, стимулиращ нарастващия интерес към въпроса как да се постигне съвършенство в процеса на обучение по публична администрация.

През последните десетилетия Националната асоциация по публични дейности и администрация (NASPAA) в САЩ участва много активно в акредитирането на програми по публична администрация. По данни на А. Розенбаум в САЩ има повече от 500 висши учебни заведения, които предлагат програми по публична администрация. От тях около 250 са членове на Националната асоциация по публични дейности и администрация, а 139 са преминали успешно процедурата и са получили акредитация.

Европа също не изостава от този процес и направи важна стъпка в тази посока със създаването на Европейската асоциация за акредитация по публична администрация (ЕАРАА). Организацията е разработила както свои собствени стандарти за качество при обучението по публична администрация, така и процедури за акредитация, които като цяло са доста сходни с тези, използвани от Националната асоциация по публични дейности и администрация (NASPAA) в САЩ. Към днешна дата редица европейски институции за обучение по публична администрация са получили или са в процес на процедура за получаване на европейска акредитация за предлаганите от тях програми. Чрез акредитацията по публична администрация ЕАРАА цели да допринесе за повишаване на качеството и гарантиране на високо академично ниво на програмите по публична администрация в Европа.

На свой ред, самите университети както в САЩ, така и в Европа, търсят нови възможности за по-добри и качествени програми по публична администрация. Такава възможност те виждат в подхода „фокусиране върху компетентностите“. Това е един от често прилаганите подходи в САЩ, свързан с преработването и реструктурирането на учебния план по публична администрация, така че да се акцентира на основните компетентности, необходими за работа в публичния сектор. Зад налагането на този подход стои разбирането, че съществува набор от основни, или т.нар. ключови компетентности, които успешният публичен администратор трябва да притежава, и че доброто образование изисква програмата по публична администрация и учебният план да бъдат така разработени, че да водят до придобиването на тези компетентности. В този контекст е уместно да се посочи, че университети от САЩ и Европа вече са започнали да организират учебния процес, прилагайки подхода за компетентностите към програмата по публична администрация. Един от тях е Indiana University's School of Public and Environmental Affairs, където е разработена рамка от 14 основни компетент-

ности. Те могат да бъдат усвоени и придобити в процеса на обучение и за тази цел са разпределени в 5 основни групи.

– Глобализация, което включва разбиране за икономическите, политическите, социалните и екологичните измерения на глобализацията и прехвърляне на отговорността от национално ниво към международните институции и местната власт, както и към частния сектор.

– Държавно управление, което обхваща познания за институциите на публичната власт, нормативната рамка, в която те функционират, взаимодействието между самите държавни институции, взаимодействието между тях и частния сектор и неправителствените организации.

– Стратегически анализ, където се изучава финансовата, политическата и икономическата среда, в които работят правителствата, способността да се управлява промяната, знания и умения от техническо и качествено естество, необходими за оценяване формулирането, управлението и изпълнението на публичните политики.

– Организационен мениджмънт, включващ разбиране за индивидуалното и организационното поведение, умения за работа в екип и изграждането на капацитет за ефективно лидерство.

– Професионализация на публичната администрация, където се акцентира на връзката с гражданите и обществото, значението на ценностите в управлението, както и разработването на подходящи етични практики и стандарти за професионално съвършенство.

Несъмнено, нарастващият интерес към подхода, залагащ на компетентностите при обучението по публична администрация, може да се разглежда като стъпка напред в процеса на разработване на по-съвършени и по-качествени програми по публична администрация. Следва обаче да се подчертае, че този подход е необходим, но не е достатъчен като условие за постигане на действително „съвършени“ програми за обучение по публична администрация. Едно обаче е сигурно и това е, че доброто публично управление е фундаментално свързано с ефективната подготовка на публичните администратори, от което следва, че институциите, които обучават и подготвят кадри за публичната администрация, трябва да се стремят към високо качество и съвършенство.

Послесловие

Проблематиката, свързана с ефективното публично управление и постигането на високо качество при обучението по публична администрация, отдавна е във фокуса на внимание на учени, изследователи и експерти в много страни по света. Преосмислянето и повдигането на тези въпроси отново несъмнено се дължи на променената съвременна действителност, която поставя все по-сложни и по-комплексни задачи пред публичните адми-

нистратори. Ежедневно диапазонът от предизвикателства пред публичната администрация се разширява и се налага да се търсят адекватни решения на такива проблеми като глобалното затопляне и защитата на околната среда или пък осигуряване и подпомагане икономическото благосъстояние на обществото, а от тук и по-конкретни проблеми, свързани с престъпността и тероризма.

Променената действителност и необходимостта от адекватна реакция на управлението към съвременните предизвикателства налага изискването за много по-компетентни и по-способни публични администратори, а от тук и нов тип лидерство както от правителството, така и от публичната администрация. За ефективното публично управление и предоставянето на висококачествени публични услуги днес са необходими добре подготвени публични администратори, с придобита висока степен на професионална компетентност.

Съвременните критерии и стандарти при обучението по публична администрация са резултат от съвместни усилия и инициативи на авторитетни европейски и американски организации в тази сфера. Те не могат да се прилагат унифицирано спрямо всички институции и не следва да се разбират само и единствено като мярка за оценка на програма или институция, макар че по същество в по-голямата си част са релевантни към повечето институции, предлагащи обучение по публична администрация. Те следва да се разглеждат като ориентир и възможност за самооценка, за да могат институциите сами да определят ресурсите, необходими за постигане на високо качество при обучението по публична администрация и разработване на собствени стратегии за реализирането на тази цел.

ЛИТЕРАТУРА

- Борисов, Б., Цв. Давидков. (2004). *От управление на качеството към съвършенство на организацията: Европейски стратегии и практики*. Демакс АД.
- Граматинов, М. (2004). Сравнителен анализ на административните компетенции. *Публична администрация*, 4.
- Денхарт, Р. (2001). *Търсене на значението: Стратегии за успех в управлението на държавните организации*. София: ЛИК.
- Еймике, У., С. Коен, (2000). *Новият ефективен мениджър в държавния сектор*. София: ЛИК.
- Кацамунска, П. (2008). *Модел на управление на компетентността в публичната администрация*. София: Авангард Прима.
- Равен, Дж. (2002). *Компетентност в съвременното общество – възникване, развитие и реализации*, Когито-Центр, Москва.

- Синерщрьом, С. (2003). Професионализъмът в управлението на публичната администрация: формиране на висококвалифицирани ефикасни и ефективни мениджъри. *Публична администрация*, ИПАЕИ, С.
- Христов, Хр., Павлов, П., Кацамунска, П., (2007). *Основи на публичната администрация*. София: УИ „Стопанство“.
- Brandsen, T., M. Holzer, (eds.), (2010). *The Future of Governance, Selected Papers from the Fifth Transatlantic Dialogue on Public Administration*, published by the National Center for Public Performance (NCP), Rutgers, School of Public Affairs and Administration, Newark, USA.
- Horton, S., Hondeghem, A., Farnham, D., (eds.), (2002). *Competency Management in the Public Sector*, IAS, IOS: Brussels, Amsterdam.
- Kattel, R., Mikulowski, W., Peters, B. Guy, (eds.), *Public Administration in Times of Crises*, Bratislava: NISPAcee, 2011.
- Michael, B., Kattel, R., Drechsler, W., (ed.), (2004). *Enhancing the Capacities to Govern – Challenges Facing the CEE Countries*, NISPAcee.
- Peters, B. Guy, (2000), *The Future of Governing*, 2nd ed., revised, University Press of Kansas.
- Pierre, J., Peters, G., (2000). *Governance, Politics and the State*, Macmillan Press Ltd.
- Rosenbaum, A., (ed.) (2015). *In Quest of Excellence: Approaches to Enhancing the Quality of Public Administration Education and Training*, Division for Public Administration and Development Management, United Nations Department of Economics and Social Affairs, New York, USA, NISPAcee Press.
- Rosenbaum, A., Kauzya John-Mary, (eds.), (2006). *Excellence and Leadership in the Public Sector: The Role of Education and Training*, Division for Public Administration and Development Management, United Nations Department of Economics and Social Affairs, New York, USA, Bratislava: NISPAcee.
- SIGMA Papers № 27, European Principles for Public Administration, 1999.
- Standards of Excellence for Public Administration education and Training, (2008). *Final Report of the United Nations Department of Economic and Social Affairs/International Association of Schools and Institutes of Administration Task Force on Standards of Excellence for Public Administration Education and Training*.
- The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: Education and Training: Preparing for the Future of the Public Sector in Europe*, Volume VI, Number 2, Winter 2013/2014, Bratislava: NISPAcee Press.

- Vass, L., Kulenkova-Orzhel, O., Pollit, Chr., (eds.), (2008). *Leadership and Management in the Public Sector: Values, Standards and Competences in Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee.
- Vinter, M., A. Rosenbaum, G. Jenei, W. Drechsler, (eds.), (2013). *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press Bratislava.

REFERENCES

- Borisov, B., Tsv. Davidkov. (2004). *Ot upravlenie na kachestvoto kam savarshenstvo na organizatsiyata: Evropeyski strategii i praktiki*. Demaks AD.
- Gramatikov, M. (2004). Sravnitelen analiz na administrativnite kompetentsii. *Publichna administratsiya*, 4.
- Denhart, R. (2001). *Tarsene na znachenieto: Strategii za uspeh v upravlението na darzhavnite organizatsii*. Sofiya: LIK.
- Eymike, U., S. Koen, (2000). *Noviyat efektivен menidzhar v darzhavniya sektor*. Sofiya: LIK.
- Katsamunska, P. (2008). *Modeli na upravlenie na kompetentnostta v publichnata administratsiya*. Sofiya: Avangard Prima.
- Raven, Dzh. (2002). *Kompetentnosty v sovremennom obshtestve - vayyavlenie, razvitie i realizatsii*, Kogito-Tsentr, Moskva.
- Sinershtryom, S. (2003). Profesionalizmat v upravlението na publichnata administratsiya: formirane na visokokvalifitsirani efikasni i efektivni menidzhari. *Publichna administratsiya, IPA EI, S*.
- Hristov, Hr., Pavlov, P., Katsamunska, P., (2007). *Osnovi na publichnata administratsiya*. Sofiya: UI „Stopanstvo”.
- Branden, T., M. Holzer, (eds.), (2010). *The Future of Governance, Selected Papers from the Fifth Transatlantic Dialogue on Public Administration*, published by the National Center for Public Performance (NCPP), Rutgers, School of Public Affairs and Administration, Newark, USA.
- Horton, S., Hondeghem, A., Farnham, D., (eds.), (2002). *Competency Management in the Public Sector*, IIAS, IOS: Brussels, Amsterdam.
- Kattel, R., Mikulowski, W., Peters, B. Guy, (eds.), *Public Administration in Times of Crises*, Bratislava: NISPAcee, 2011.
- Michael, B., Kattel, R., Drechsler, W., (ed.), (2004). *Enhancing the Capacities to Govern – Challenges Facing the CEE Countries*, NISPAcee.
- Peters, B. Guy, (2000), *The Future of Governing*, 2nd ed., revised, University Press of Kansas.
- Pierre, J., Peters, G., (2000). *Governance, Politics and the State*, Macmillan Press Ltd.

- Rosenbaum, A., (ed.) (2015). *In Quest of Excellence: Approaches to Enhancing the Quality of Public Administration Education and Training*, Division for Public Administration and Development Management, United Nations Department of Economics and Social Affairs, New York, USA, NISPAcee Press.
- Rosenbaum, A., Kauzya John-Mary, (eds.), (2006). *Excellence and Leadership in the Public Sector: The Role of Education and Training*, Division for Public Administration and Development Management, United Nations Department of Economics and Social Affairs, New York, USA, Bratislava: NISPAcee.
- SIGMA Papers № 27, European Principles for Public Administration, 1999.
- Standards of Excellence for Public Administration education and Training, (2008). *Final Report of the United Nations Department of Economic and Social Affairs/International Association of Schools and Institutes of Administration Task Force on Standards of Excellence for Public Administration Education and Training*.
- The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: Education and Training: Preparing for the Future of the Public Sector in Europe*, Volume VI, Number 2, Winter 2013/2014, Bratislava: NISPAcee Press.
- Vass, L., Kulenkova-Orzhel, O., Pollit, Chr., (eds.), (2008). *Leadership and Management in the Public Sector: Values, Standards and Competences in Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee.
- Vinter, M., A. Rosenbaum, G. Jenei, W. Drechsler, (eds.), (2013). *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press Bratislava.

THE CORRELATION BETWEEN GOVERNANCE, PROFESSIONAL COMPETENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION EDUCATION

Abstract. The paper is focused on the correlation between governance, professional competence of civil servants and public administration education. In particular, it deals with two separate but very closely related issues - professional competence in public sector and public administration education - that, taken together have a profound impact on the quality of governance. No doubt, the quality of leadership found in any government can be significantly enhanced by effective education and training in public administration. The twin issues of achieving greater excellence in public administration education and enhancing government leadership have become wide-spread and moved beyond the academic community.

The first part of the paper explores the concept of competency and the implication of competency management in the public sector. The second part underlines the role of public administration education for achieving professional competence. The growing concern about the quality of public administration education has led to numerous joint activities and initiatives of international organizations and institutions in USA and Europe. As a result of this standards of excellence in public administration education were created, which can be used to assess the quality of public administration education and institution's progress.

✉ **Dr. Polya Katsamunska, Assoc. Prof.**

Department of Public Administration
Faculty of Management and Administration
University of National and World Economy
1700 Sofia, Bulgaria
E-mail: polya_katsamunska@yahoo.com