



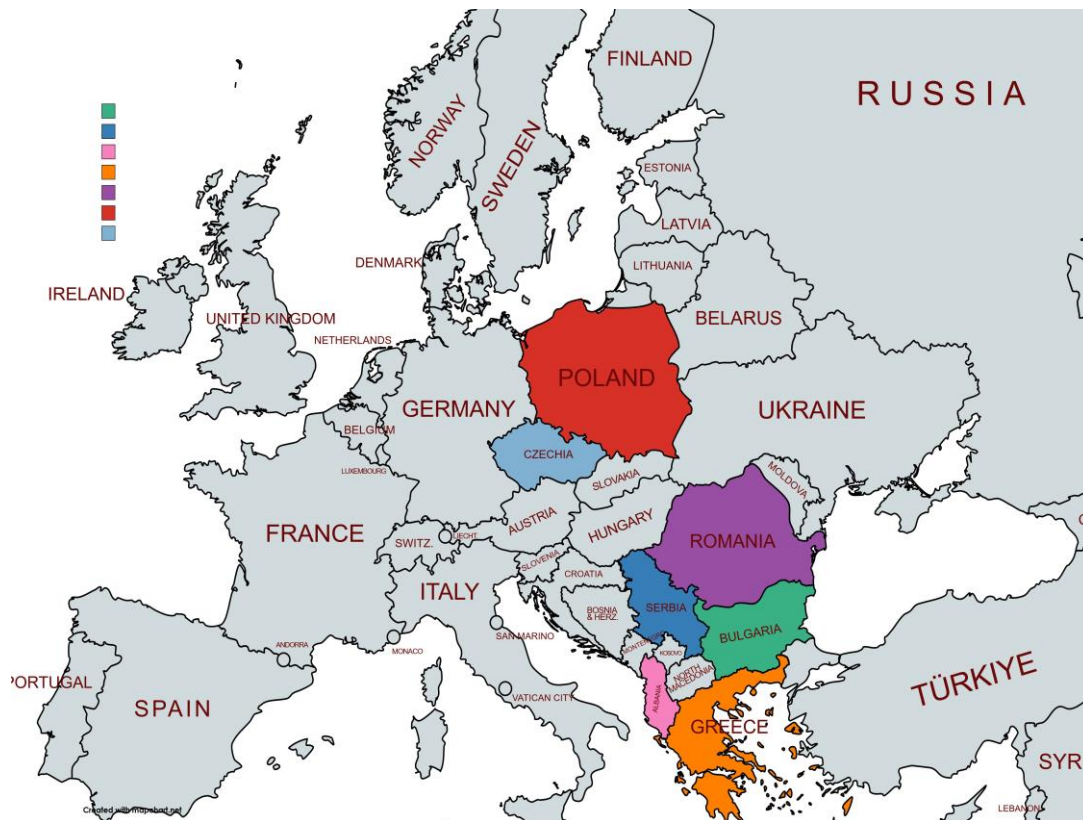
ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ



ИЗСЛЕДВАНЕ И СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ДЪРЖАВНАТА СЛУЖБА В 6 ЕВРОПЕЙСКИ СТРАНИ

София, 2023 г.

Проект BG05SFOP001-2.017-0001/28.11.2019 г. „Дигитална трансформация в обучението - дигитална компетентност и учене“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Аналитичен документ

„ИЗСЛЕДВАНЕ И СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ДЪРЖАВНАТА СЛУЖБА В ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРАНИ ЧЕХИЯ, ПОЛША, РУМЪНИЯ, ГЪРЦИЯ, СЪРБИЯ И АЛБАНИЯ“

Автор: **Ирена Борисова**, магистър по право, юрист с повече от 20 години опит в областта на административната реформа като съветник в администрацията на изпълнителната власт и като ръководител и експерт в различни проекти, свързани с административната реформа. Дългогодишен преподавател в Института по публична администрация, автор на книги и статии, посветени на държавната служба.

Консултант: д-р **Снежана Димитрова**, доктор по администрация и управление, с повече от 20-годишен опит в областта на държавното управление и управлението на човешките ресурси. Автор на програми за обучение и издания, свързани с държавната служба. Ръководител и експерт по проекти, насочени към модернизиране на държавната администрация. Учредител на „Професионалното обединение на държавните служители“.

Анализът е подготвен със съдействието на експертите от Института по публична администрация Валерия Атанасова и Елена Димкина.

ISBN 978-619-7262-49-0

© Институт по публична администрация, 2023

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	4
I. Изследване на държавната служба в 6 европейски страни	6
1. Правна рамка на държавната служба	7
1.1. Чехия	7
1.2. Полша	9
1.3. Румъния	11
1.4. Гърция	12
1.5. Сърбия	14
1.6. Албания	15
1.7. Основни констатации	17
2. Обхват на държавната служба	18
2.1. Чехия	18
2.2. Полша	19
2.3. Румъния	20
2.4. Гърция	21
2.5. Сърбия	22
2.6. Албания	23
2.7. Основни констатации	24
3. Органи на власт с правомощия във връзка с държавната служба	25
3.1. Чехия	26
3.2. Полша	27
3.3. Румъния	29
3.4. Гърция	30
3.5. Сърбия	31
3.6. Албания	32
3.7. Основни констатации	34
4. Статут на държавния служител	35
4.1. Подбор на държавните служители	35
4.2. Етичен кодекс на държавните служители	42
4.3. Антикорупционни мерки в държавната служба	43
4.4. Заплащане в държавната администрация	47

4.5. Мобилност на държавните служители	51
4.6. Работно време на държавните служители	53
4.7. Отпуски на държавните служители	53
4.8. Защита при прекратяване на правоотношението на държавните служители	54
4.9. Важни постижения	57
II. Изводи и препоръки	58
1. Успешни практики и модели	58
1.1. Относно информацията за държавната служба (във връзка с нормативната уредба) ..	58
1.2. Относно правомощията в областта на държавната служба	59
1.3. Относно подбора на държавни служители	59
1.4. Относно етичните правила и антикорупционните мерки	59
1.5. Относно визията и целите в развитието на държавната служба	59
2. Препоръки за подобряване на българския модел	60
2.1. Относно достъпа до информация за държавната служба	60
2.2. Относно правомощията във връзка с държавната служба	60
2.3. Относно подбора на държавни служители	60
2.4. Относно прилагането на етичните правила	61
2.5. Относно развитието на държавната служба	61
Приложение	63

Въведение

Докладът представя реализираното изследване и сравнителен анализ на държавната служба в 6 европейски страни, извършено в изпълнение на договор № ДУ-ГД-238 от 23 юни 2023 г. във връзка с изпълнението на дейност 3 на проект BG05SFOP001-2.017-0001/28.11.2019 г. „Дигитална трансформация в обучението - дигитална компетентност и учене“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Фокусът на изследването е върху областите, зададени от възложителя с поръчката.

Дейността е извършена в периода 23 юли – 23 ноември 2023 година.

Общи и специфични цели на анализа

Целта на анализа е да се направи цялостно изследване и проучване на прилаганите модели на държавна служба в някои от европейските страни: Чехия, Полша, Румъния, Гърция, Сърбия и Албания, в това число обхват и характеристики на служителите в публичния сектор/държавната администрация.

Специфичните цели, които се постигат чрез анализа, са:

- идентифициране на успешно прилагани практики и модели, приложими в българската администрация;
- формулиране на ключови препоръки за подобряване на българския модел.

Методи и инструментариум

Изследването и сравнителният анализ на моделите и структурата на държавната служба в шестте европейски страни бяха извършени чрез:

- *проучване и анализ* на нормативни актове, документи и информация (законови и подзаконови нормативни актове, доклади за състоянието на администрацията, резултати от изследвания, проучвания, др.);

Предизвикателство пред проучването на нормативните актове е съществуването на голяма част от тях само на националния език на държавата. В тези случаи преводът от оригиналния език е направен чрез eTranslator¹.

Докладите, проучени с цел изясняване на държавната служба са:

- Public Administration and Governance. Poland. 2020. Publications Office of the European Union
- Public Administration and Governance: Greece. 2021 Publications Office of the European Union

¹ <https://webgate.ec.europa.eu/etranslation>

- Public Administration and Governance: Bulgaria. 2021. Publications Office of the European Union
- OECD Public Governance Reviews: Czech Republic (March 30, 2023)
- OCED Public Governance Reviews: Romania. 2016
- Sigma, Monitoring Report, The Principles of Public Administration, Serbia, 2021
- Alban Dafa. Politicization risks in Albania's civil service: exclusions from the scope of the civil service law and the integrity of the senior civil service recruitment system. December 2021

- *анкетно проучване* чрез предварително разработен въпросник;

Следва да се отбележи, че отговори на въпросите са попълнили само 5 от държавите (без Албания). Систематизираните отговори са дадени в **Приложение № 1**. Видно от информацията, въпросниците са попълнени преобладаващо от служители, заемащи експертни позиции. Само в един от случаите отговорите са били отговорност на служител, заемащ ръководна позиция.

Анализът на отговорите от анкетното проучване показва следното:

- използването на различни понятия в различните държави води до разминаване между контекста на въпроса и получения отговор;
- недостатъчно добро познаване на нормативната уредба от респондентите (в някои случаи е налице разминаване на отговорите с действащата нормативна уредба);
- неизчерпателност на отговорите (на въпроса „Съществува ли класификатор на длъжностите? Посочете наименованието на акта“ отговорът е – да);

- *експертен анализ*.

Чрез логически и системен експертен анализ на събраната информация, въз основа на притежаваните знания и опит относно държавната служба в България, са идентифицирани успешно прилагани практики и модели.

Въз основа на преценката относно приложимостта на добрите практики в българската администрация са формулирани ключовите препоръки за подобряване на българския модел.

I. Изследване на държавната служба в 6 европейски страни

Понятието **държавна служба** се среща в българската Конституция и в редица закони – Закона за държавния служител, Закона за дипломатическата служба, Закона за Министерството на вътрешните работи, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, Закона за Националната служба за охрана, Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, Закона за съдебната власт и др. Общото между всички посочени закони е, че се отнасят до изпълнението на държавна служба, т. е. до обществените отношения, свързани със „служенето“ на държавата при осъществяването на публичната власт, каквато е държавната служба.

Държавната служба е дейност, уредена от публичното право, по изпълнение на функциите на държавата. За да гарантира ефективно изпълнение на функциите си, държавата ги е обособила в органи, структури, длъжности. Всяка единица има своите нормативно определени функции и място в системата на държавния апарат.

Държавният 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 (чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния служител). Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон. Конституционният съд в Решение № 4 от 30.III.1993 г. по конституционно дело № 3/93 г. е посочил, че за държавния служител (лице, което изпълнява държавна служба) е характерно, че с дейността си осъществява определена държавна функция; заема определено място в системата на държавния апарат; за осъществяването на тази своя дейност той е упълномощен с назначението или избора си; извършва я срещу определено трудово възнаграждение. Макар доминиращият признак в предложеното определение да е осъществяването на определена държавна функция, погрешно би било да се игнорират останалите признаци, които спомагат да се очертае рамката на понятието и да не се стигне до положението да бъде сведено до всякаква дейност, полезна или необходима за държавата и обществото.

Държавният служител е лице, което е специално упълномощено да извършва съответната дейност чрез избор или назначаването му. В този смисъл той има призната компетентност за осъществяване на съответните държавни функции. Видът, характерът на държавните функции са без значение. Всички държавни функции се осъществяват на практика чрез държавната служба, респективно държавния служител.

1. Правна рамка на държавната служба

Държавните служители в България съгласно чл. 116, ал. 1 от Конституцията са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални.

Основният общ закон, уреждащ държавната служба, е Законът за държавния служител.

На подзаконово ниво правоотношенията на държавата с държавните служители се уреждат с приетите от Министерския съвет:

- *Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавните служители;*
- *Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация;*
- *Класификатор на длъжностите в администрацията;*
- *Наредба за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията;*
- *Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация;*
- *Наредба за служебното положение на държавните служители;*
- *Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители;*
- *Наредба за документите за заемане на държавна служба.*

Другият общ устройствен закон е Законът за администрацията, който урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея и основните изисквания за заемането им. Особеностите на общинската администрация се предмет на Закона за местното самоуправление и местната администрация.

1.1. Чехия

Съгласно чл. 79, ал. 2 от Конституцията на Чешката република правният статут на държавните служители в министерствата и другите административни агенции се определя със закон.

Основните закони, които регулират държавната служба в Чехия, са:

Закон 234/2014 за държавната служба (Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě), приет в края на септември 2014 г., в който се предвижда пълното му прилагане, считано от юли 2015 г. Този закон заменя предишния Закон за държавната служба (Закон № 218/2002) и определя различни аспекти на държавната служба в държавните органи. Законът променя статута на лицата, придобили статут на държавни служители въз основа на Закон 234/2014, от режима на Кодекса на труда, т. е. от областта на частното право - в областта на административното право.

Законът за държавната служба урежда:

- а) правното положение на държавните служители, осъществяващи дейност в административните служби на държавната администрация;
- б) организационни въпроси на държавната служба;
- в) служебните отношения на държавните служители;
- г) възнаграждението на държавните служители и
- д) производствата в областта на назначаването.

Законът допълнително урежда организационните въпроси, засягащи служителите в административните служби, които работят по основни трудови правоотношения.

Законът описва и услугите (services)/дейностите, които осъществяват държавните служители - изготвяне на законопроекти и осигуряване на правната дейност; изготвяне на международни договори и регламенти на Европейския съюз или на друга международна организация; изготвяне на проекти на концепции, стратегии и програми; управлението и ръководството на дейността на други административни органи, администриране на държавния бюджет по отношение на организационните единици на държавата и юридическите лица, защита на класифицираната информация и др.

Закон 312/2002 за държавните служители на местното самоуправление (Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků), който е задължителен за всички служители на изпълнителната власт на общината и регионални офиси (независимо дали те извършват задачи на местното самоуправление или държавни административни задачи), а в някои случаи и за кметове на общини (по-специално когато не е установена длъжността секретар на общинската служба). Законът урежда процеса на назначаване на тези държавни служители, техния мандат, права и задължения.

Освен двата основни закона държавната служба се регулира и от следните подзаконови нормативни актове:

- Наредба на правителството № 302/2014 относно Каталога на административните дейности;
- Наредба на правителството № 304/2014 относно заплатите на държавните служители;
- Наредба на правителството № 92/2015 относно правилата за организация на службата;
- Наредба на правителството № 135/2015 за други пречки в държавната служба, за които държавният служител има право на заплата;
- Наредба на правителството № 136/2015 относно еквивалентността на някои изпити и професионални квалификации на специална част от официалния изпит;
- Наредба на правителството № 137/2015 относно други случаи, в които дадено лице може да бъде наето на срочен трудов договор;

- Наредба на правителството № 144/2015 относно изпълнението на публичната служба от друго място и правила за установяване на презумпция за съвместяване на семейния и личния живот с изпълнението на публичната служба;
- Наредба на правителството № 145/2015 относно мерките, свързани с уведомяването за предполагаемо неправомерно поведение в службата за услуги;
- Правителствено постановление № 161/2015 относно изпълнението на публична служба извън територията на Чешката република на официален празник;
- Правителствено постановление № 1/2019 относно клоновете на държавната администрация;
- Правителствен правилник № 36/2019 относно подробностите за служебното оценяване на държавните служители и връзката на личната добавка на държавния служител с резултата от оценката на службата и за изменение на Правителствената наредба № 304/2014 относно съотношенията на заплатите на държавните служители с измененията;
- Наредба на правителството № 157/2019 за изменение на Наредба № 136/2015 относно еквивалентността на някои изпити и професионални квалификации на специална част от официалния изпит;
- Наредба на правителството № 62/2022 за изменение на Правителствен правилник № 136/2015 относно равностойността на някои изпити и професионални квалификации на специална част от официалния изпит, изменен с Правителствен правилник № 157/2019 и Правителствен правилник № 1/2019 в областта на публичната служба.

Основните положения относно структурирането и функционирането на чешката централна администрация се съдържат в Закон 234/2014 за държавната служба.

Всички цитирани актове са достъпни на <https://www.mvcr.cz> на чешки език.

1.2. Полша

Най-важният правен източник на полската държавна служба е **Конституцията на Република Полша**. Основните разпоредби на конституцията относно държавната служба се съдържат в чл. 60, чл. 103, ал. 2 и чл. 153. Съгласно разпоредбата на чл. 153, ал. 1 в органите на държавната администрация действа корпус от държавни служители за осигуряване на професионално, добросъвестно, безпристрастно и политически неутрално изпълнение на задълженията на държавата.

Законът за държавната служба (Act of 21 November 2008 on Civil Service, Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej) е най-важният акт, регулиращ държавната служба. Поради високата децентрализация на кадровата политика в държавната служба същият служи по-скоро като рамка.

Законът се допълва от много разпоредби, издадени от министър-председателя, ръководителя на държавната служба и генералните директори на всяка служба. Основните от тях са:

- Наредба на министър-председателя от 25 април 2007 година относно работното време на служителите в правителствените административни служби;
- Наредба на министър-председателя от 23 юли 2015 година относно подробните условия и процедура на първата оценка в държавната служба;
- Наредба на министър-председателя от 4 април 2016 година относно реда и условията за периодични оценки на държавните служители и служителите в държавната администрация;
- Наредба № 1 на министър-председателя от 7 януари 2011 г. относно правилата за изготвяне на длъжностни характеристики и оценка на длъжностите в държавната администрация, изменена и допълнена с Наредба № 57 на министър-председателя от 24 юли 2015 г.;
- Наредба № 70 на министър-председателя от 6 октомври 2011 г. относно насоките за спазване на правилата на държавната служба и принципите на етичния кодекс на публичната служба;
- Наредба № 71 на началника на държавната служба от 16 декември 2020 г. за изменение и допълнение на Наредба за стандартите за управление на човешките ресурси в държавната администрация;
- Наредба на министър-председателя от 29 януари 2016 г. за определяне на официалните длъжности, изискваната професионална квалификация, служебното звание на държавните служители, мултипликаторите за определяне на възнагражденията и подробните правила за определяне и изплащане на други обезщетения, дължими на членовете на корпуса на държавната служба;
- Наредба на министър-председателя от 16 декември 2009 г. относно начина на провеждане на квалификационната процедура в държавната администрация;
- Наредба на министър-председателя от 23 април 2009 г. относно видовете документи, потвърждаващи владенето на полски език от лица без полско гражданство, кандидатстващи за работа в държавната администрация;
- Наредба на министър-председателя от 19 декември 2014 г. относно специалните права, предоставени на някои категории членове на корпуса на държавната служба изменена с Наредба на министър-председателя от 2 февруари 2023 г.;
- Наредба № 70 на министър-председателя от 6 октомври 2011 г. относно насоки за спазване на принципите на държавната служба и относно етичните принципи на корпуса на държавната служба;

- Заповед № 7 на началника на държавната служба от 16 декември 2020 г. за изменение на Наредбата за стандартите за управление на човешките ресурси в държавната администрация;
- Заповед № 5 на началника на държавната служба относно условията и начина на сътрудничество на ръководителя на държавната служба с генералните директори.

Други закони с отношение към държавната служба са:

Закон от 21 август 1997 г. относно ограниченията за извършване на стопанска дейност от лица, изпълняващи публични функции;

Закон от 21 януари 2021 г. относно дипломатическата служба.

Структурата и функционирането на полската държавна администрация се регулират със **Закона за ведомствата на държавната администрация** от 4 септември 1997 г. Законът определя обхвата на ведомствата на държавната администрация и имуществото на министъра, ръководещ ведомството.

Нормативната рамка на държавната служба в Полша може да бъде намерена на интернет страницата на правителството <https://www.gov.pl/web/civilservice>.

Необходимо е да се отбележи, че там са публикувани систематизирани обяснения относно характера на държавната служба, системата на държавната служба, организацията и структурата на държавната служба. Важен факт е, че обясненията са на английски език, което прави информацията достъпна до широк кръг потребители.

1.3. Румъния

Първият **Закон № 188/1999 относно статута на държавните служители** е приет през 1999 г., като е претърпял последователни изменения.

Важно значение за държавната служба има **Извънредно постановление на правителството № 57/2019 по Административния кодекс**. С този акт се уреждат общата рамка за организацията и функционирането на органите и институциите на публичната администрация, статутът на техния персонал, административната отговорност, обществените услуги, както и някои специфични правила относно публичната и частната собственост на държавните и административно-териториалните единици.

Приет е и специален **Закон № 7/2006 относно статута на парламентарния държавен служител**.

На интернет страницата на Националната агенция за държавните служители (НАДС) <https://www.anfp.gov.ro> могат да бъдат намерени и други нормативни актове:

- **Закон № 153 от 28 юни 2017 г. относно възнагражденията на персонала, изплащани от публични средства;**

- Извънредна Наредба № 78/2022 относно някои мерки за заемане на свободни и временно незаети публични длъжности, натоварени с изпълнението на националния план за възстановяване и устойчивост на Румъния;
- Извънредна Наредба № 80/2022 за регулиране на някои мерки в областта на заетостта на длъжностите в бюджетния сектор;
- Заповед № 233/2022 на председателя на НАДС, с която се одобряват съдържанието и указанията за изготвяне на плана за професионално развитие на държавните служители, както и начинът на предаване на поисканите от Националната агенция на държавните служители данни за професионалното развитие на държавните служители;
- Постановление № 234/2022 на председателя на НАДС за определяне на приоритетните области на професионалното обучение и обучение и на темата, специфична за програмите за обучение и професионално обучение на държавните служители;
- Постановление № 26/2022 на председателя на НАДС за одобряване на Методиката за допълване и предаване на информация относно прилагането на принципите, приложими към професионалното поведение на държавните служители и правилата/стандартите за поведение на държавните служители, както и на административно-дисциплинарните процедури, приложими за държавните служители в публичните органи и институции;
- Постановление № 72/2023 на председателя на НАДС за одобряване на стандартния формат на информацията относно служебния доклад на държавния служител;
- Постановление № 903/2023 на председателя на НАДС за изменение на приложението към Заповед № 72/2023 на председателя на Националната агенция за държавните служители за одобряване на стандартния формат на информацията за служебния доклад на държавния служител;
- Заповед № 115/2023 на председателя на НАДС за одобряване на указанията за публикуване на обявлението за организиране на етапа на подбор на пилотния проект на конкурса за заемане на свободните публични длъжности на уебсайта на Националната агенция за държавните служители;
- Заповед на председателя на НАДС № 205/2023 за одобряване на съдържанието на стандартния формуляр и печатните характеристики на доклада за установяване на нарушения и налагане на санкции от представители на Националната агенция на държавните служители.

Посочените нормативни актове, публикувани на интернет страницата на Националната агенция за държавните служители <https://www.anfp.gov.ro>, са само на румънски език.

1.4. Гърция

Държавните служители са защитени от Конституцията на Гърция (член 103), която гарантира постоянна заетост. Посочено е също така, че квалификацията и начинът на тяхното назначаване се определят със закон.

Основният закон, уреждащ държавната служба, е **Закон № 3528 от 2007 г.** за Ратифициране на Кодекса за статута на държавните служители и служителите на публичноправните юридически лица (ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 3528/2007 Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ.). Законът урежда условията за назначаване, заемането на свободните длъжности, задълженията на служителите, правата - постоянен статут, работна заплата, условия на труд, основни свободи, обучение, законоустановените отпуски и мобилността. Законът многократно е изменян и допълван.

Друг закон относно държавната служба е **Закон 3839/2010** Νόμος 3839/2010 - ΦΕΚ Α-51/29-3-2010 (Κωδικοποιημένος), който урежда системата за подбор на ръководители на организационни звена въз основа на обективни и основани на заслуги критерии, създаване на специален съвет за подбор на ръководители и други разпоредби.

Закон 4369/2016 FEK (NOMOS YP' NO. 4369) регламентира Национален регистър на служителите в публичната администрация, структура на степенуване на длъжностите, системи за оценка, повишения и подбор на ръководители (прозрачност, меритокрация и ефективност на публичната администрация).

Закон 4940/2022 (ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4940 ΦΕΚ Α 112/14.6.2022) внася нови промени в публичната администрация и в системата за оценка и възнаграждаване на служителите с цел повишаване на ефективността на публичната администрация, включва мерки за човешкия потенциал на публичния сектор и други разпоредби.

В съответствие с член 16 от Закон 4440/2016 се създава „Цифрова организационна схема на публичната администрация и местното самоуправление“ в база данни, в която структурата и персоналът на всички държавни органи, посочени в параграф 1 от член 3 от този закон, т.е. услуги, централни и регионални, на държавата, на независимите органи, на организациите на местното управление (ΟΤΑ) от първа и втора степен, на юридическите лица на публичното право (Ν.Ρ.Δ.Δ.) и на частните Правни юридически лица (Ν.Ρ.Ι.Δ.), стига да принадлежат към държавното управление, както е определено от Гръцкия статистически орган в регистъра на правителството.

По-специално дигиталната организационна схема включва всички организационни единици на горепосочените органи, служителите, обслужващи всяка организационна единица, и съответните очертания на работата. Всяка организационна единица е свързана със своя йерархичен началник и всеки служител с единицата, в която служи. За създаването и управлението на цифровата организационна схема е внедрено специално приложение, което ще бъде включено в регистъра на човешките ресурси на гръцката държава (<https://hr.apografi.gov.gr>).

На интернет страницата на Министерството на вътрешните работи <https://www.ypes.gr> липсват документи и информация на английски език.

Другият проблем при разбирането на правната рамка е, че приеманите закони имат собствено съдържание, а не се касае за изменителни закони, които изменят съдържанието на предишните разпоредби.

1.5. Сърбия

Държавната служба се регулира от два основни закона:

Закон за държавните служители (Закон о државним службеницима од 16. септембра 2005, Държавен вестник № 79/2005, с последващи изменения № 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022) и

Закон за държавната администрация (Закон о државној управи, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 и 47/2018).

Държавната служба включва органите на публичната администрация (т.е. министерства, специални организации и органи в рамките на министерствата), правителствени служби, съдилища, прокуратура, служби на Народното събрание, президента на Републиката, правителството, Конституционния съд и служби на органите, чиито членове се избират от Народното събрание (държавни органи). Публичните агенции, които изпълняват държавни функции и включват регулаторни органи, са изключени от обхвата на държавната администрация, а трудовите им правоотношения се уреждат от Общия кодекс на труда, с изключения, основани на специално законодателство. Специалното законодателство, приложимо за някои органи в рамките на министерствата, като например Данъчната администрация и Администрацията за изпълнение на наказателни санкции, съдържа разпоредби, които не са приведени в съответствие със Закона за държавните служители.

На Интернет страницата на Министерството на публичната администрация и местното самоуправление <https://mduls.gov.rs> могат да бъдат намерени още нормативни актове по отношение на държавната служба:

- Закон за служителите в обществените услуги (Закон о запосленима у јавним службама);
- Закон за трудовите отношения в държавните органи (Закон о радним односима у државним органима);
- Закон за министерствата (Закон о министарствима);
- Закон за заплатите на държавните служители и чиновниците (Закон о платама државних службеника и намештеника);
- Закон за заплатите на служителите и заместниците в органите на автономните провинции и местните единици на самоуправление (Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе);
- Закон за заплатите на служителите в публични агенции и други организации, създадени от Република Сърбия, автономна област или единица на местно самоуправление

(Закон о платата на запослените в публични агенции и други организации, които са основани в Република Сърбия, автономна покраина или единица на местно самоуправление);

- Наредба за държавния професионален изпит (Наредба за държавния професионален изпит);
- Наредба за каталога на длъжностите в обществените служби и други организации в публичния сектор (Наредба за каталога на работните места в публичните служби и други организации в публичния сектор);
- Наредба за оценяване на служителите (Наредба за оценяване на служителите);
- Наредба за оценяване на трудовите резултати на държавните служители (Наредба за оценяване на трудовите резултати на държавните служители);
- Наредба за определяне на компетенциите за работа на държавните служители (Наредба за определяне на компетенциите за работа на държавните служители);
- Наредба за определяне на компетенциите за работа на служителите в органите на автономните провинции и единиците на местното самоуправление (Наредба за определяне на компетенциите за работа на служителите в органите на автономните провинции и единиците на местното самоуправление);
- Наредба за класифицирането на длъжностите и критериите за длъжностната характеристика на държавните служители (Наредба за класифицирането на длъжностите и критериите за длъжностната характеристика на държавните служители);
- Наредба за принципи за вътрешна организация и систематизация на длъжностите в министерствата (Наредба за принципи за вътрешна организация и систематизация на длъжностите в министерствата);
- Наредба за вътрешен и публичен конкурс за заемане на длъжности в държавни органи (Наредба за вътрешен и публичен конкурс за заемане на длъжности в държавни органи);
- Наредба за коефициентите за изчисляване и изплащане на заплатите на служителите в обществената служба (Наредба за коефициентите за изчисляване и изплащане на заплатите на служителите в обществената служба);
- Наредба за професионално обучение чрез стажове (Наредба за професионално обучение чрез стажове);

1.6. Албания

Конституцията на Република Албания, приета през 1998 г. включва специална разпоредба за държавните служители (член 107).

Основният закон, регламентиращ държавната служба, е **Закон 152/2013 за държавния служител** (LIGJ Nr. 152/2013 PËR NËPUNËSIN CIVIL). Законът урежда стабилна, професионална, основана на заслуги, с морална неприкосновеност и политически

безпристрастна държавна служба, регулирайки отношенията между държавата и държавния служител.

Законът се прилага за всеки държавен служител, който упражнява публична длъжност в институция на държавната администрация, независима институция или в местна единица на държавното управление. От приложното поле на закона са изключени:

- а) избраните лица;
- б) министри и заместник-министри;
- в) длъжностни лица, назначени от Асамблеята, президента на Републиката или

Министерския съвет;

- г) съдии и прокурори;
- д) служители на съдебната администрация;
- е) армиите на въоръжените сили;
- ж) персонал на Държавната разузнавателна служба;
- з) персонал на звената за директна доставка на услуги;
- и) членове и председатели на ръководните колегиални органи на комитетите или

институциите под ръководството на министър-председателя или на министър;

- к) административни служители;
- л) функционери в кабинета;
- м) служителите, които поемат правомощията на служител/служител на съдебната полиция, и тези, на които е разрешено да носят оръжие съгласно закона;
- н) граждански служители на структурите на въоръжените сили;
- о) служители на органа за финансов надзор;
- к) адвокатите в държавната адвокатура.

Полицейските служители и дипломатите са държавни служители и законът се прилага за тях, доколкото не е предвидено друго в специалния закон.

Вторият основен закон е **Закон 90/2012 за организация и функциониране на държавната администрация** (LIGJ NR. 90/2012 “PËR ORGANIZIMIN DHE FUNKSIONIMIN E ADMINISTRATËS SHITETËRORE), който урежда критериите за организиране и функционирането на държавна администрация.

Друг закон имащ отношение към държавната служба е **Закон 10 405/2011 за компетентностите при определяне заплати и бонуси** (LIGJ Nr.10 405, datë 24.3.2011 PËR KOMPETENCAT PËR SAKTIMIN E PAGAVE DHE TË SHPËRBLIMEVE). Законът дефинира компетентностите и детерминира на заплатите и бонусите с цел предвидимост на заплатите и основани на приноса допълнителни плащания на публичните служители.

На интернет страницата на Департамента „Публична администрация“ <https://www.dap.gov.al> е систематизирана цялата нормативна уредба, но на албански език.

1.7. Основни констатации

Във всяка една от страните, включени в изследването, е създадена необходимата правна рамка относно държавната служба. Съществуването на държавната служба е уредено на ниво конституция (в преобладаващия брой случаи), като е приет и специален закон за държавната служба, аналогично на националното ни законодателство.

Освен на ниво закон съществува обемна подзаконова нормативна уредба, т.е. държавната служба е стриктно регулирана. Прави впечатление, че компетентност за регулиране на държавната служба с подзаконови актове освен на правителството е делегирана и на еднолични органи на власт – министър, началник на държавната служба, председател на държавна агенция. Компетентността да приема подзаконова нормативна уредба в нашето законодателство е възложена единствено и само на Министерския съвет, което може да се обясни с факта, че към настоящия момент няма едноличен орган, овластен с правомощията относно държавната служба.

Като положителен факт може да се отбележи систематизирането на нормативната уредба на интернет страницата на отговорната институция в конкретната държава. Като негативна констатация следва да се отбележи, че в преобладаващия брой случаи нормативните актове са само на езика на съответната държава.

Относно българската държавна служба липсва каквато и да е систематизирана информация, както и интернет страница, на която да бъдат открити всички нормативни актове в областта на държавната администрация.

Като изключително добър пример се откроява Полша, където на интернет страницата на правителството има систематизирана информация относно държавната служба, като са посочени ясно мисията и целите на държавната служба:

„Нашата мисия е да служим на гражданите и да осигурим ефективното функциониране и управление на държавата. Ефективността може да се осигури от персонала – компетентни длъжностни лица, професионалисти, добросъвестно и безпристрастно изпълняващи задълженията си.

Държавната служба, ползваща се с доверието на гражданите, гарантира изпълнението на ключови действия за функционирането на държавата. Държавната служба и заетите в нея трябва да вдъхват доверие на обществото. Държавната служба трябва да бъде важен елемент от една ефективно работеща държава.

Членовете на държавната служба служат на гражданите, като ефективно изпълняват задачите на държавата. Те са наясно, че както е предвидено в Конституцията на Република Полша, целта на създаването на държавната служба е да осигури професионално, усърдно, безпристрастно и политически неутрално изпълнение на държавните задачи и непрекъснатостта на функционирането на нейните институции, независимо от политическата ситуация в момента и смяната на правителства.

Какви са целите и задачите на държавната служба? Изграждането на модерна държава, повишаването на ефективността на държавната власт и най-вече удовлетвореността на обществото са най-важните цели и задачи, които трябва да постигат служителите на държавния корпус. Задачите на държавната служба са разнообразни и обхващат почти всички области на нашия живот: грижа за безопасността на гражданите, стандарти на грижа, помощ на сънародниците в чужбина, защита на правата на потребителите, подкрепа за иновации, разширяване на пътища и железопътни линии.

Работата в държавната служба не е временна дейност, извършвана от лица, избрани по неопределени критерии, а постоянен източник на доходи за служителите, които са назначени поради ясни, съдържателни критерии, притежават знания и умения, които осигуряват правилното изпълнение на служебните си задължения. Задълженията относно компетентност, ефективност, своєвременност и законосъобразност. Всички, спрямо които са предприети действия (издадени решения, разпоредби, възложени обществени поръчки и др.) от страна на държавната служба, се третират еднакво. По този начин държавната служба при изпълнение на служебните задължения трябва да се ръководи само от законови правила и стандарти от обществен интерес, а не от влиянието на политически партии, социални организации, профсъюзи и натиск от неформални групи (лобита).“

2. Обхват на държавната служба

В българската държавна администрация разграничаваме три категории служители:

- Държавни служители по служебно правоотношение, въз основа акт за назначаване (класически бюрократи), на ръководни и експертни длъжности.*
- Служители по трудово правоотношение на технически длъжности.*
- Служители по срочен трудов договор на длъжности в политическия кабинет на министъра. Назначаването на членове на политическите кабинети е по преценка на министрите.*

Ръководителите на административни структури не са включени в обхвата на държавната служба.

2.1. Чехия

Заетите в публичния сектор в Чехия са четири основни категории:

- *Държавни служители. Те са уредени по-специално със Закон 234/2014 за държавната служба и Закона за държавните служители на местното самоуправление (Закон № 312/2002). Правният им статут обикновено се основава на позиция, а не на кариерно развитие.*

Прави впечатление, че сред държавните служители са заместник-министър на публичната служба, държавен секретар, ръководител на службата, заместник-директор по

въпросите на управлението на секциите, директор на секцията и директор на персонала на секция „Държавна служба“. Законът за държавната служба изисква винаги да се провежда процедура за подбор за заемане на такава свободна длъжност.

- Служители в публичния сектор. За тази категория специално законодателство урежда предпоставките за тяхната заетост, обучение и кариера, ръководни длъжности или заплати (напр. в случая на учители в началното и средното образование, ръководители на различни централни служби).

- Служители, регулирани от специфично по-сложно законодателство (полицейските сили и въоръжените сили).

- Служители, регулирани от Кодекса на труда.

Служителите на длъжности в политическия кабинет на министъра се назначават на срочен трудов договор.

Закон 234/2014 допуска назначаването за определен срок, последвано от полагане на изпит за държавна служба. При успешно полагане на изпита – назначаване за неопределен срок. Държавните служители полагат специален професионален изпит.

На въпроса за съотношението държавни служители/заети в публичния сектор полученият отговор е 500 000 държавни служители (включително учители и войници) спрямо 200 000 държавни служители (в по-тесен смисъл, т.е. 40 %).

2.2. Полша

В полската държавна служба могат да бъдат разграничени три категории персонал:

- Държавни служители, наети по трудово правоотношение.
- Държавни служители, назначени по номинация (класически чиновници с пожизнен мандат). Номинираните държавни служители като приоритетна група имат някои допълнителни права в сравнение с държавните служители. Има два начина за получаване на този статус - полагане на т.нар. квалификационна процедура (държавен изпит) или завършване на Националното училище по публична администрация „Лех Качински“ (правителствено училище, пряко подчинено на министър-председателя).

- Лица, заемащи висши длъжности въз основа на назначение.

Корпусът на държавната служба е общ термин за правоотношенията в рамките на държавната служба. Включва и трите категории.

Съгласно доклада на Ръководителя на държавната служба през 2022 г. общият брой на държавните служители е 124 952. По-голямата част (117 488) стандартен статут са служители по трудово правоотношение, докато малцинството са номинирани държавни служители (7464) със статут на елит, с по-добро възнаграждение и стабилитет, въпреки че те биха могли да бъдат прехвърляни в нов град на всеки три години.

2.3. Румъния

В Румъния държавна служба се осъществява на държавно ниво, в рамките на министерствата; специализирани органи на централната публична администрация (агенции, органи и т.н.); специализирани структури на президентската администрация (Канцеларията на ордените); специализирани структури на парламента на Румъния; автономни публични органи, предвидени в Конституцията на Румъния и други автономни административни органи, както и в рамките на структурите на съдебния орган.

Териториалните държавни служби са в рамките на институцията на префекта; децентрализирани публични служби на министерства и други централни органи на публичната администрация в административно-териториални единици, както и публични институции на територията, подчинени/съвместни/под ръководството на правителството, министерствата и други органи на централната публична администрация.

Местните държавни служби са с публичните функции, установени съгласно закона в рамките на собствения апарат на органите на местната администрация и на подчинените им публични институции (напр. кметове, окръжни съвети, местни обществени служби - данъци и такси, регистри на лица и др.).

В румънските публични институции има около 173 000 длъжности в държавната администрация (56% на местно равнище, 44% на държавно ниво), от които са заети 135 000 позиции. Категориите служители са - държавни служители; договорно наети служители; политически назначения.

Съгласно нормативната уредба държавен служител е лицето, назначено с административен акт в съответствие със закона на публична длъжност.

Държавните служители са разпределени в следните категории:

- висши държавни служители (*Înaltii funcționari publici*). Категорията висши държавни служители включва лица, назначени на една от следните публични функции: а) генерален секретар и заместник генерален секретар на публичните органи и институции, б) префект; в) подпрефект; г) държавен инспектор. Висшите държавни служители са 0,16% от общия брой на длъжностите за държавни служители;

- ръководни държавни служители (*Funcționarii publici de conducere*). В тази категория са включени генерален директор, заместник генерален директор, директор и заместник-директор в министерствата, специализираните органи на централната публична администрация, специализираните структури на президентската администрация, специализираните структури на румънския парламент, автономните публични органи, предвидени в Конституцията на Румъния, и други автономни административни органи; изпълнителен директор и заместник изпълнителен директор в администрацията на административно-териториални единици, както и публични институции на територията, под ръководството на правителството, министерствата и други централни органи на публичната

администрация и в местните публични функции в рамките на подходящия апарат на местните органи. Ръководните държавни служители са 11,2% от общия брой на длъжностите държавни служители;

- изпълняващи държавни служители. Категорията включва съветник, юрисконсулт, одитор, експерт, инспектор, съветник в областта на обществените поръчки, както и приравнени към тях специфични публични функции. Професионалните степени на изпълняващите държавни служители са *debutant/assistant/principal/superior*. Изпълняващите държавни служители са 88,64% от общия брой на длъжностите за държавни служители.

Дебютанти - лица, преминали конкурса за младша публична длъжност с професионална степен за начинаещи, и лица, заемащи позиции, преобразувани до 1 януари 2020 г. в длъжности, свързани с обществените функции, и които не отговарят на условията за старшинство в специализираната област, необходима за изпълнението на окончателна публична длъжност.

Изрично е посочено, че извън приложното поле на закона са:

- наети по договор служители в собствения апарат на публични органи и институции, които извършват секретарски, административни, протоколни, управленски, ремонтни и сервизни дейности, охрана, както и други категории персонал, който не упражнява прерогативите на публичната власт;
- персоналят в кабинета на длъжностното лице;
- магистрати, приравнени към тях служители и в зависимост от случая - категории помощен персонал в съдилищата;
- учители и други категории персонал в образователните звена и институции;
- лица, назначени или избрани на длъжности за обществено достойнство;
- персонал в здравните звена;
- персонал на автономни администрации, дружества и национални дружества, както и дружества от публичния сектор;
- военен персонал;
- членове на дипломатическия и консулския корпус на Румъния и договорно наети служители, изпълняващи специфични функции на министерството с отговорности в областта на външните работи.

Законодателството дава възможност за временно назначаване на служители по трудово правоотношение и на някои категории държавни служители, например управители на градове.

На въпроса за съотношението държавни служители/заети в публичния сектор полученият отговор е 1 държавен служител/7 заети в публичната администрация.

2.4. Гърция

В администрацията работят различни категории служители:

- Държавни служители, наети въз основа на номинация (класически бюрократи), на ръководни длъжности и експертни длъжности;
- Служители въз основа на трудов договор съгласно трудовото право на технически длъжности;
- Служители въз основа на срочен трудов договор на длъжности в политическия кабинет на министъра. Назначаването на членове на политическите кабинети е по преценка на министрите.

Договорно наетите служители с безсрочен договор имат почти същите права и задължения като държавните служители с доживотен мандат. Различията са свързани с въпроси във връзка с тяхната оценка, насърчаване, здравна и социалноосигурителна система и пенсионни схеми. Срочно наетите служители не се ползват от същите права, но някои обезщетения са едни и същи, като например отпуск по майчинство.

Общият брой на заетите лица е 369,800 (25% в централното правителство, 23% в местното самоуправление и 52% в публично правните институции).

Нормативната уредба дава възможност за временни назначения както на ръководни, така и на експертни позиции.

На въпроса за съотношението държавни служители/заети в публичния сектор полученият отговор е 70,9%, включително военните и полицейски служители, а 54,4% — без тях.

Почти 819 000 души работят в публичния сектор (данни от февруари 2021 г.), докато основната публична администрация представлява 44% от заетостта в публичния сектор.²

2.5. Сърбия

В държавната администрация работят държавни служители и служители по трудово правоотношение.

Данните показват, че през 2020 г. 85% от постоянните служители, работещи в министерствата, са били държавни служители. Този процент е по-висок в специалните организации, но значително по-нисък в правителствените услуги и услугите на административните области.

Законът за държавните служители изключва от държавната служба избраните и политическите назначени длъжностни лица (тези позиции включват депутати от парламента, президента на Републиката, членове на правителството, прокурори, заместник-прокурори и други лица, избрани от парламента или назначени от правителството, съдии от Конституционния съд, както и лица, които имат длъжността на длъжностни лица съгласно специални разпоредби. Държавните секретари, които са политически позиции, еквивалентни

² Public Administration and Governance: GREECE. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022

на заместник-министри или министри на държавата, също са изключени от държавната служба.

Длъжностите на едно ниво под министъра, като помощник-министри, секретари на министерствата и директори на административни органи в рамките на министерствата, са включени във висшите държавни служби. Що се отнася до долната граница на вертикалния обхват на държавната администрация, лицата със спомагателни задачи са изключени от „публичната служба“.

Нормативната уредба позволява временни назначения на всяка длъжност в държавната служба.

На въпроса за съотношението държавни служители/заети в публичния сектор полученият отговор е приблизително 15%.

2.6. Албания

Съгласно законодателството държавната служба се осъществява от следните категории служители:

- държавни служители. Държавен служител е лице, което изпълнява функциите за упражняване правомощията на публичен орган въз основа на заслуги и професионализъм, който участва в изготвянето и осъществяване на политики, мониторинг на прилагането на административните правила и процедури, осигуряващи тяхното изпълнение и предоставяне на обща административна подкрепа за тяхното изпълнение;

- служители на кабинета - длъжностното лице, назначено в кабинета на президента, председателя на парламента, министър-председателя, заместник министър-председател, както и на ръководителя на друга независима институция или длъжностно лице, назначено от Асамблеята или председателя, който поема длъжността директор на кабинета, съветник, асистент, говорител или личен секретар на ръководителя на кабинета;

- административни служители. Административен служител е служителят, който извършва административни, секретарски, задължения по поддръжка и обслужване и не упражнява публична власт.

Съгласно общите разпоредби на закона, регулиращ статута на държавните служители, работещи в централната държавна администрация, държавните служители са разделени в 4 основни категории:

Най-високо ниво на управление - генерални секретари; директори на департаменти; генерални директори.

Средно ниво на управление - директори на дирекции.

Ниско ниво на управление - ръководители на сектори.

Изпълнителско ниво - специалисти.

Членове 14 и 15 от Закона за организацията и функционирането на държавната администрация уреждат условията, при които могат да се извършват временни назначения. Ако длъжността генерален директор е свободна, най-старшият от директорите в генералната дирекция временно се назначава на длъжността. По същия начин, ако длъжността генерален секретар е свободна, временно се назначава един от генералните директори. Тъй като законът не ограничава продължителността на такива временни назначения, тази процедура не само предоставя възможност за запазване на свободната длъжност до намирането на подходящ от политическа гледна точка кандидат, но ненужно накърнява ефективността на администрацията, като възлага на държавен служител допълнителни функции за неопределен период от време.³

2.7. Основни констатации

Събраната информация показва, че държавна служба в широкия смисъл осъществяват служители в различни сфери - държавна администрация, териториална администрация, отбрана, полиция. Ситуацията е аналогична на българската действителност, където държавни служители са освен служителите, чиито правоотношения с държавата се регулират от Закона за държавния служител, така и служителите в областите отбрана, сигурност и обществен ред.

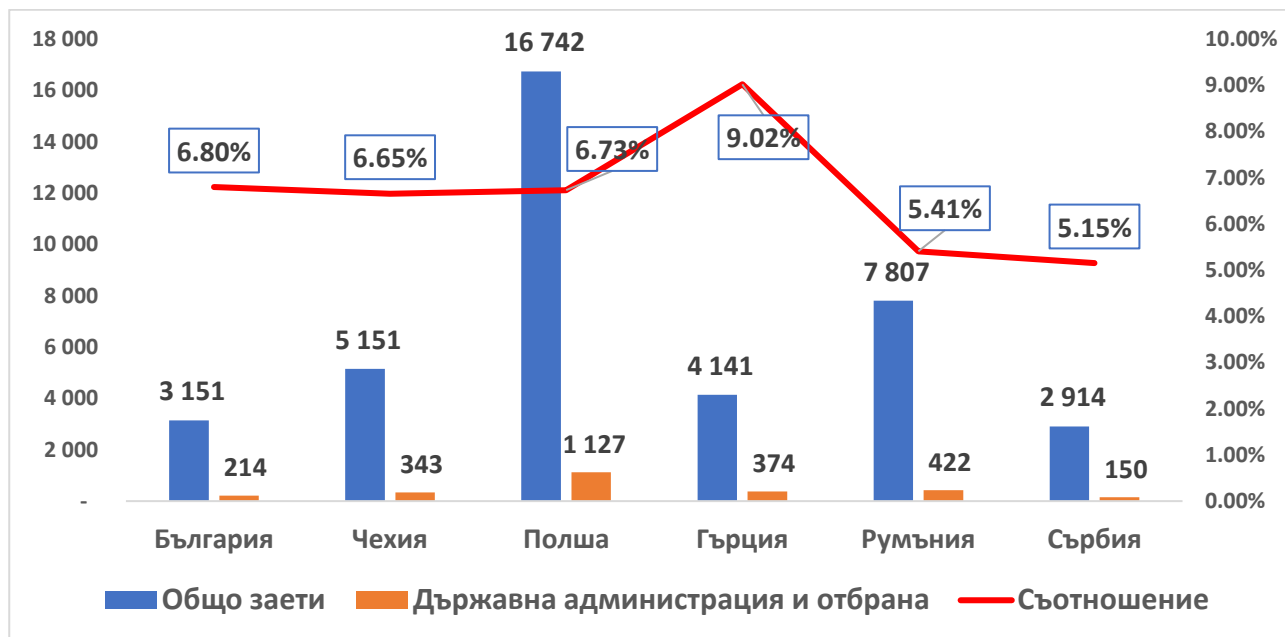
В държавната администрация работят както държавни служители (класически бюрократи), така и служители по трудово правоотношение, т.е. с различен статут.

Следва да се отбележи, че в категорията висши държавни служители са включени органи и техните заместници (Чехия - държавни служители са заместник-министър на публичната служба, държавен секретар, ръководител на службата; Румъния - генерален секретар и заместник генерален секретар на публичните органи и институции, префект; Сърбия - длъжностите на едно ниво под министъра, като помощник-министри, директори на административни органи в рамките на министерствата).

Съотношението на заетите в държавната администрация и отбраната към общо заетите в изследваните държави⁴ е показано на *графиката* по-долу.

³ Alban Dafa. Politicization risks in Albania's civil service: exclusions from the scope of the civil service law and the integrity of the senior civil service recruitment system. December 2021

⁴ Data extracted on 01/11/2023 from [ESTAT]



Процентното съотношение показва, че заетите в българската държавна администрация спрямо общата заетост в страната не се различава драстично от изследваните държави.

3. Органи на власт с правомощия във връзка с държавната служба

Обект на анализа в този раздел са органите на власт и институциите, които са овластени с правомощия в областта на държавната служба. Правителството/Министерският съвет, което по принцип притежава компетентността да приема подзаконовата нормативна уредба във връзка с държавната служба, не е включено в обхвата на изследването.

В българската държавна администрация освен Министерския съвет, който приема нормативните актове, уреждащи държавната служба, липсва оправомощен орган, който да отговаря за политиката за развитие на държавната администрация.

Създаден е Съвет за административна реформа като консултативен орган, който предлага стратегически насоки и политики за развитие и усъвършенстване на държавната служба. Председател на Съвета за административна реформа е заместник министър-председателят. Стратегиите за модернизиране на държавната администрация се приемат от Министерския съвет.

В Администрацията на Министерския съвет функционира дирекция "Модернизация на администрацията", която подпомага колегиялния орган при осъществяване на общото ръководство на държавната администрация. Дирекцията изпълнява функциите на секретариат на Съвета за административната реформа (чл. 77б, ал. 10 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация). Макар Съветът за административна реформа да се председателства от заместник министър-председателя, последният осъществява само координация на политиката (чл. 11, ал. 1 от УПМСНА), а няма

реални правомощия във връзка с държавната служба. На практика липсва едноличен орган със специална компетентност в областта на държавната администрация.

Специализираната контролна дейност по спазването на законодателството, свързано с изпълнението на държавната служба, и на правата и задълженията на страните по служебното правоотношение се извършва от Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (чл. 127, ал. 2 от Закона за държавния служител). Изпълнителната агенция е доста ниско в йерархията на административните структури, а в конкретния случай е функционално подчинена на министъра на труда и социалната политика, който няма никакви правомощия в областта на държавната служба.

3.1. Чехия

Министерството на вътрешните работи е централният държавен орган, който отговаря за координирането на административната реформа в Чешката република, включително за електронното правителство.

Съгласно Закона за държавната служба Министерството на вътрешните работи:

- изготвя предложение за систематизиране на длъжностите въз основа на предложения от органите и оценява неговото съответствие;
- координира обработката на проектите на организационна структура на службите на администрацията;
- координира системата за оценка на държавните служители;
- координира обучението на държавните служители и изготвя програми за обучение и рамкови правила за обучение на държавни служители;
- оценява създаването на условия за съвместяване на семейния и личния живот с изпълнението на служебните служби и представя доклад на правителството веднъж годишно.

Министерството на вътрешните работи и неговият Съвет за публична администрация, който има специална работна група по въпросите на реформата на публичната администрация, ръководят разработването, управлението и изпълнението на реформата в публичната администрация.

В закона са предоставени правомощия пряко на **министъра на вътрешните работи**, на **държавния секретар** и на **директора на персонала на Отдела за държавна служба**. Ръководител на Отдела за държавна служба е държавният секретар. В Отдела за държавна служба се създава длъжност директор на персонала на Отдела за държавна служба. Държавният секретар може да делегира на директора на персонала на отдел „Държавна служба“ упражняването на своите правомощия, с изключение на решенията за назначаване, назначаване на висшестояща длъжност, освобождаване от длъжност или прекратяване на служебното правоотношение.

Съгласно закона **държавният секретар** и оправомощен от него в писмена форма държавен служител имат право да упражняват контрол в държавната служба относно служебните отношения на държавните служители. Разрешението за проверка може да бъде и под формата на карта, чийто образец е определен от Министерството на вътрешните работи с постановление. Процедурата за контрол се извършва в съответствие с правилата за инспекция.

Съществува и специален орган, координиращ реформата на публичната администрация и електронното управление (новото положение на архитекта на електронното управление е установено съвсем наскоро в структурата на Министерството на вътрешните работи).

Държавният секретар като ръководител на отдел „Държавна служба“ в Министерството на вътрешните работи контролира спазването на законодателството, регулиращо държавната служба.

Отдел „Държавна служба“ дава указания и изразява становища относно прилагането на законодателството в областта на държавната администрация.

В случай на спорове, свързани със статута на държавния служител, въпросите се решават на първо ниво - административната служба (Administrative Office), второ ниво - държавния секретар (Chief Secretary of State), трето ниво - Административен съд.

3.2. Полша

Компетентните органи в областта на държавната служба са определени в Конституцията на Република Полша. Съгласно член 153, параграф 2 **министър-председателят е ръководител на държавната служба**. На практика обаче тя/той упражнява своите компетенции с подкрепата на ръководителя на държавната служба (Head of civil service).

Ръководителят на държавната служба (Head of Civil Service) е централният компетентен орган по въпросите на държавната служба, като същият се назначава и освобождава от министър-председателя. Ръководителят на държавната служба съгласно Закона за държавната служба осигурява спазването на правилата на държавната служба; администрира процеса на управление на човешките ресурси в държавната администрация; събира данни за корпуса на държавната администрация; изготвя проекти на нормативни актове относно държавната служба; наблюдава и контролира използването на средствата за заплащане и обучение на членовете на корпуса на държавната администрация; планира, организира и контролира централизирани обучения за държавната администрация; разпространява информация за държавната администрация; осигурява условия за разпространение на информация за свободните работни места; осъществява дейности за популяризиране на държавната администрация; осигурява международно сътрудничество по въпроси, свързани с държавната администрация.

Ръководителят на държавната служба подготвя и представя проекта на Стратегия за управление на човешките ресурси пред Министерския съвет, който приема стратегията.

Генералната дирекция „Държавна служба“ е организационна единица в администрацията на министър-председателя (Office of the Prime Minister), компетентна по въпросите на държавната служба, предимно кадрови въпроси, управление на човешките ресурси и професионално развитие. Дирекцията обслужва ръководителя на държавната служба при изпълнение на правомощията му и осигурява организационна и секретарска подкрепа на Съвета за държавната служба и Висшата дисциплинарна комисия на държавната служба. **Генералният директор** е висшият, неpolitически лидер и представлява професионалното ръководство в системата на държавната служба, като е орган по назначаването на държавните служители в:

- администрацията на министър-председателя;
- министерствата;
- централните офиси;
- военските служби.

Генералната дирекция е пряко отговорна пред ръководителя на държавната служба по отношение на задачите, произтичащи от Закона за държавния служител.

Главният отговорен за управлението на човешките ресурси (HRM) в полската публична администрация е ръководителят на държавната служба.⁵

Съветът за държавната служба е консултативен орган към министър-председателя, който дава становища. Съветът се състои от 7-9 членове. Те служат *pro publico bono*. Изразява становища по:

- проектозакона за бюджета в частта му за държавната служба;
- проекти на нормативни актове относно държавната служба;
- централната програма за обучение в рамките на държавната служба;
- годишни отчети на началника на държавната служба.

Съветът също така разпространява в сътрудничество с Националното училище по публична администрация „Лех Качински“ най-добрите европейски стандарти, практики и опит по отношение на държавната служба.

Органите с отговорности в държавната служба в Полша са показани на фигурата по-долу.

⁵ Public administration and governance. Poland. Publications Office of the European Union, 2022



В полската държавна служба (държавна администрация) управлението на човешките ресурси е децентрализирано, което означава, че много компетенции по отношение на управлението на човешките ресурси се дават на ниво отделна служба. Но кадровите решения трябва да са в съответствие с Конституцията и Закона за държавния служител и други закони.

В случаи на спорове, свързани със статута на държавния служител, дисциплинарна комисия е компетентна да решава такива въпроси. Комисията, състояща се от най-малко десет членове, се назначава за срок от четири години от генералния директор на Генералната дирекция „Държавна служба измежду назначените членове на корпуса на държавната служба. Като втора инстанция за дисциплинарни производства действа Висшата дисциплинарна комисия, която се назначава от министър-председателя.

3.3. Румъния

Отговорности в областта на държавната служба са възложени на **Генералния секретариат на правителството**, на **Министерството на развитието, благоустройството и администрацията** и на Националната агенция на държавните служители.

Генералният секретариат на правителството и Министерството на развитието, благоустройството и администрацията разработват стратегиите за модернизация на държавната администрация.

Националната агенция на държавните служители е специализираният орган на централната публична администрация, създаден със закон, с цел да развива професионални,

стабилни и безпристрастни държавни служители и за създаване на необходимата документация за управлението на персонала.

Националната агенция за държавните служители действа като централен орган за управление на човешките ресурси - има координационни функции и дава съвети по политиките за управление на човешките ресурси в министерствата и департаментите. Делегираните функции включват наемане на договорно нает персонал, продължителност на договора, уволнения и гъвкави условия на работа. Други функции се споделят между централния орган и отделните министерства, като например определяне на броя на длъжностите и разпределение на бюджета, заплащане и длъжностни класификации, както и наемане на държавни служители, надзор на изпълнението, системи за оценяване и разработване на кодекси за поведение и етика. В доклада на ОИСР⁶ е констатирано, че рядко се случва да има толкова голям брой споделени отговорности между министерствата и централния орган по човешки ресурси в страните от ОИСР. Това може да предполага неясни роли и отговорности между Националната агенция за държавните служители и ресорните министерства.

Спазването на законодателството, регулиращо държавната служба, се контролира от **Министерството на развитието, благоустройството и администрацията**, Националната агенция на държавните служители и съдилища по административни спорове.

Министерството на развитието, благоустройството и администрацията дава указания и становища по прилагането на законодателството, свързано с държавната служба.

По спорове относно статута на държавния служител се произнасят съдилищата по административни спорове.

3.4. Гърция

Основният компетентен орган в областта на държавната служба е **Министерството на вътрешните работи**. Видно от получените отговори това министерство:

- разработва политиката за развитие на държавната служба чрез генералния секретариат за публичната администрация;
- приема стратегии за модернизиране на държавната администрация в сътрудничество с Националния център по публична администрация и местната власт;
- контролира спазването на законодателството, свързано с държавната служба;
- дава указания и изразява становища по прилагането на законодателството.

Министерството на вътрешните работи отговаря за политиката на обучение заедно с Националния център за публична администрация, който анализира нуждите от обучение, и с други специализирани ведомствени обучителни центрове.

⁶ OECD Public Governance Reviews. Romania, 2016 <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-scan-romania>

Министерството на вътрешните работи управлява Регистър на човешките ресурси на гръцката държава, където всеки служител може да види своите данни и всеки ръководител може да управлява персонала си <https://hr.apografi.gov.gr>.

3.5. Сърбия

Няколко са органите, които споделят институционалните отговорности в областта на държавната служба:

Политическата отговорност относно политиката на държавната администрация и управлението на човешките ресурси ясно е възложена на **министъра на публичната администрация и местното самоуправление**. Министърът отговаря за надзора на изпълнението на Закона за държавната служба чрез Административната инспекция. Министърът отговаря и за трудовите отношения и заплатите в държавните органи, публичните агенции и обществените услуги. Разработва политики за професионално развитие на служителите в държавните органи.

Другите основни ангажирани са **Службата за управление на човешките ресурси** (Службата за УЧР), **Съветът на висшите държавни служители** (HCSC) и Националната академия по публична администрация (NAPA).

Службата за УЧР отговаря за набирането и подбора на държавни служители, мобилността и кариерното развитие в органите на публичната администрация и правителствените служби, докладва на генералния секретар на правителството, а не на отговорното министерство. Службата за УЧР също така консултира публичните органи относно управлението на персонала, предоставя професионална и техническа помощ, управлява Централния регистър на персонала, който интегрира централната HRMIS. Сътрудничеството между министъра и службата е добро. Въпреки това фактът, че Службата за УЧР не носи отговорност пред министъра, противоречи на принципа, че изпълнителната агенция следва да се отчита пред министерството, отговарящо за областта на политиката, а министерството следва да има правомощието да ръководи работата на агенцията в тази област.

Съветът на висшите държавни служители взема решения относно правата и задълженията на висшите държавни служители, назначени от правителството, ръководи дисциплинарните процедури, които ги засягат, назначава конкурсната комисия за конкурси, която да запълва свободните длъжности на висши държавни служители, когато правителството е органът по назначаването, и провежда конкурса в тези случаи с подкрепата на Службата за УЧР. Съветът на висшите държавни служители отговаря също така за приемането на Кодекса за поведение на публичната служба и за гарантирането на неговото прилагане от всички държавни служители.

Специален закон урежда Националната академия по публична администрация като централна институция, която отговаря за системата за професионално обучение в публичната

администрация. Нейната компетентност включва държавни органи, независими организации, органи, които се отчитат пред Народното събрание (надзорни и регулаторни органи), публични агенции и местно самоуправление. Министърът на публичната администрация и местното самоуправление контролира работата на академията.

Освен това **Съветът за реформа на публичната администрация**, председателстван от министър-председателя и съставен от министри, е правителственият орган, който предлага и осигурява политическа подкрепа за стратегическите мерки, които трябва да бъдат приети в публичната администрация, включително в областта на обществените услуги и УЧР.

Службата за управление на човешките ресурси играе важна координираща и техническа роля на практика. Неотдавна тя изготви **подробни насоки относно набирането и подбора, определянето на компетенциите и оценката на изпълнението, които са достъпни онлайн**. Въпреки това службата трябва да укрепи капацитета си, за да гарантира мониторинг, координация и хармонизирано прилагане на законодателството и процедурите по УЧР. До момента комуникацията между звената за управление на човешките ресурси в публичните органи и службата е само двупосочна; не е създадена официална мрежа и Службата за УЧР не организира редовни координационни срещи с отделите по УЧР⁷.

3.6. Албания

Политическата отговорност в областта на държавната служба се носи от **министъра на иновациите и публичната администрация**.

Публичната институция, отговорна за държавната служба, е **Департамент „Публична администрация“ (DOPA)**. Департаментът отговаря за управлението и осъществяването на държавната служба във всички институции на централната администрация; изготвянето и прилагане на политики в областта на заплатите и изграждането на институциите на публичната администрация; и разработването и прилагането на общи политики и програми за обучение, приложими към публичната администрация като цяло.

Функциите на DOPA са регламентирани на ниво закон и могат да бъдат систематизирани в три основни направления:

- **управление на държавната служба в държавната администрация**
 - контролира прилагането на законодателството за държавната служба в държавната администрация;
 - подпомага и консултира институциите за правилното прилагане на Закона за държавния служител;
 - изготвя годишния план за персонала на държавните институции;
 - изготвя общи насоки и наръчници, за да гарантира еднородно прилагане на законодателството за държавната администрация в държавните административни институции;

⁷ Sigma, Monitoring Report, The Principles of Public Administration, SERBIA, 2021

- представлява Министерския съвет съвместно с Министерството на финансите в преговорите и консултациите със синдикатите и представителя на държавните служители по общия ред условията на труд в държавната администрация;
 - изготвя първично и вторично законодателство, свързано с държавната администрация;
 - подготвя и следи за изпълнението на държавните политики в държавната администрация;
 - изготвя становища по всеки проект на акт, предложен от други институции, свързани с правоотношенията в държавната администрация;
 - управлява HRMIS (Human resource management information system);
 - **разработване и прилагане на политики относно институциите в публичната администрация**
 - изготвя проекти на наредби за устройството и организационната схема на структурите в държавната администрация;
 - изготвя структурата на работните заплати на държавните служители и служителите по трудово правоотношение в администрацията на централно и местно ниво;
 - дава становища по предложения за създаване на структури в държавната администрация;
 - **разработване и прилагане на политиката за обучение на държавните служители**
 - одобрява и контролира изпълнението на програмите за обучение на държавната администрация;
 - изготвя и одобрява препоръки за политиките за обучение на държавните служители.
- DOPA докладва на министъра, отговарящ за публичната администрация.

Комисарят по наблюдението на държавната служба е независим правен субект, който отговаря за контрола относно законосъобразността при управлението на държавната служба. Комисарят се подпомага от Секретариата на комисаря за наблюдение на публичната служба и разполага със собствен независим бюджет, който се финансира от държавния бюджет и от различни дарения. Комисарят е независим от изпълнителната власт и докладва на парламента в края на всяка година и всеки път, когато бъде попитан за неговите дейности.

В Закона за държавния служител ясно са разписани правомощията на комисаря - следи служебно или по искане на институциите прилагането на закона в управлението на държавната служба във всички институции, в които работят държавни служители; извършва цялостно административно разследване, изисква и получава всякаква информация, необходима за изпълнение на задълженията му от проверяваната институция, проверява досиетата и всички документи, свързани с държавната служба; изисква служебно или при поискване изявления от всеки служител или функционер; проверява всяка управленска практика във всяка институция, която наема държавни служители.

Ако по време на проверката комисарят установи нарушение на закона при управлението на държавната служба, с писмено решение предупреждава институцията, като дава предписание за подобряване на ситуацията и определя разумен срок за тяхното изпълнение. В случай на неизпълнение на решенията комисарят може да наложи глоба на лицето, отговорно за неизпълнението на мерките. Размерът на глобата варира от 20 до 30% от месечната заплата на отговорното лице. В случай на по-нататъшно неизпълнение на решението комисарят може да наложи по-висока глоба в размер до 50% от месечната заплата на задълженото лице.

3.7. Основни констатации

В изследваните държави политическата и институционалната отговорност относно държавната служба е ясно установена. Във всяка от тях има система от органи с ясно разписани правомощия относно разработването на политиката, контрола по спазване на законодателството, оказване на методическа помощ и даване на указания, управлението на човешките ресурси. Изложената информация в 3.1 – 3.6 е систематизирана в Таблица 1.

Таблица 1. Органи/институции с правомощия в областта на държавната служба

Органи/институции с правомощия в областта на държавната служба					
Чехия					
	Министерство на вътрешните работи/министър	държавен секретар	директор на персонала на Отдела за държавна служба	Отдел „Държавна служба“	Съвет за публична администрация
Полша					
	министър-председател	ръководител на държавната служба	генерален директор	Генерална дирекция „Държавна служба“	Съвет за държавната служба
Румъния					
	Министерство на развитието, благоустройството и администрацията	Генерален секретариат на правителството		Национална агенция на държавните служители	
Гърция					
	Министерство на вътрешните работи				
Сърбия					
	министър на публичната		Съвет на висшите	Служба за УЧР	Съвет за реформа на

администрация и местното самоуправление		държавни служители		публичната администрация
Албания				
министър на иновациите и публичната администрация	Комисар по наблюдението на държавната служба		Департамент „Публична администрация“	

Видно от *Таблица 1* във всички страни има едноличен орган, който носи политическата отговорност относно държавната служба - в една от държавите това е министър-председателят, в останалите пет – ресорен министър.

В повечето от държавите има специална институция, отговорна за държавната служба (в Румъния - Национална агенция; в Полша - Генералната дирекция е с ранг на министерство; в Албания - Департамент „Публична администрация“; в Сърбия - Служба за управление на човешките ресурси).

В три от проучените държави функционира консултативен орган в областта на реформата в администрацията.

Необходимо е да се отбележи, че в Албания е създаден независим орган, който осъществява контрол относно законосъобразността при управлението на държавната служба. Комисарят по наблюдението на държавната служба е независим от изпълнителната власт и докладва директно на парламента. Законоустановеният статут на комисаря е гаранция за успешно изпълнение на контролната дейност.

4. Статут на държавния служител

4.1. Подбор на държавните служители

Съгласно нормативната уредба постъпването на държавна служба в българската държавна администрация задължително се предхожда от конкурс. Назначаването на всяка длъжност на държавен служител се извършва чрез конкуренция, основана на професионални качества - конкурентен подбор при назначаване на по-висока длъжност, подбор въз основа на оповестени критерии при преминаване на длъжност в друга администрация.

Провеждането на централизиран тест за общи компетентности и познания за държавната администрация е опция, която може да се използва както в конкурсната процедура, така и в процедурата при подбора при мобилност.

Изследването на държавната служба в шестте европейски страни показва различен подход при подбора на държавни служители.

В **Чехия** за попълване на свободната длъжност винаги се организира процедура за подбор. Държавният служител подава до органа искане за назначаване на висшестояща длъжност след провеждане на конкурс. Външен кандидат подава до органа заявление за

наемане на работа, което включва и искане за командироване или назначаване на висшестояща длъжност, което трябва да бъде заето след конкурс.

Ако въз основа на резултата от конкурса за свободната длъжност е класирано лице, което все още не е издържало официалния изпит, това лице се назначава на свободната длъжност на срочен трудов договор за период от 12 месеца, освен ако в обявлението за публикуване на обявлението за свободна длъжност не е посочен по-кратък срок.

Ако въз основа на резултата от процедурата за свободната длъжност е класирано лице, което не е държавен служител, или лице, което все още не е издържало официалния изпит, то се назначава на свободната длъжност или на свободната длъжност ръководител, но подлежи на изпитателен срок от шест месеца.

Особеност на чешката държавна служба е задължението на държавния служител да положи официален изпит. Официалният изпит се състои от обща и специална част.

Общата част от официалния изпит се провежда в писмена форма. Основната част от официалния изпит е да се провери дали държавният служител има необходимите познания за организацията и дейността на публичната администрация, правата, задълженията и етичните правила на държавния служител, законодателството, което обикновено засяга дейността на държавната администрация и правото на Европейския съюз. Общата част от официалния изпит се провежда от Министерството на вътрешните работи.

Специалната част от официалния изпит се провежда след успешното приключване на общата част от официалния изпит, устно пред изпитната комисия. Целта на специалната част от официалния изпит е да се провери дали държавният служител притежава необходимите знания и умения и дали е достатъчно квалифициран за по-нататъшното изпълнение на функциите в службата, където е назначен или преназначен.

Лице, което все още не е положило официален изпит, се допуска до срочна служба.

Официалният изпит трябва да се извърши най-късно.

а) преди изтичането на срочното правоотношение или

б) в срок 12 месеца от датата, на която държавният служител е започнал да изпълнява служебните си задължения в друг клон на службата.

Дадено лице се назначава в службата с решение на съответния административен орган въз основа на резултатите от процедурата за подбор. Заедно с решението за назначаване служебният орган взема решение за назначаването на държавен служител на длъжност или за назначаването на държавен служител на ръководна длъжност.

В Полша повечето предложения за работа в държавната администрация са публични, конкурентни и отворени за хора, които понастоящем не работят в администрацията.

Процедурата за подбор (известна още като набиране на персонал) се извършва от всяка структура, независимо, в съответствие с разпоредбите, посочени в Закона за държавната служба.

1. Генералният директор на генералната дирекция „Държавна служба“ организира набирането на кандидати за Корпуса на публичната служба в дадена структура (трябва да бъде създадена комисия за набиране на персонал).

2. Информацията за набирането на персонал се оповестява публично (в помещенията на офиса, в информационния бюлетин на службата и в информационния бюлетин на канцеларията на министър-председателя; ръководителят на държавната служба управлява информационна система, която позволява публикуване на съобщения относно резултатите от набирането на персонал).

3. Кандидатът представя изискваните документи в електронна форма, като използва информационната система, посочена в Закона за държавната служба, или на хартиен носител.

4. Комисията за подбор на персонал избира не повече от петима най-добри кандидати от тези, които отговарят на необходимите и допълнителни изисквания, и ги представя на генералния директор на службата.

5. Изготвя се доклад за процеса на набиране на персонал.

6. Генералният директор на канцеларията веднага след приключване на набирането на персонал публикува съобщение за резултата си в Обществения информационен бюлетин на канцеларията на министър-председателя с помощта на информационна система.

7. Ако в рамките на 3 месеца от датата на заемане на длъжността чрез наемане на работа възникне необходимост от повторно заемане на същата длъжност, генералният директор на службата може да назначи на тази длъжност друго лице измежду избраните кандидати.

Горепосочената процедура включва промените, предвидени в последното изменение на Закона за държавната служба от 14 април 2023 г.

Освен това ръководителят на държавната служба е издал набор от незадължителни препоръки и задължителни насоки, които регулират въпросите относно кандидатите за подбор, като например процедура за назначаване на длъжности на по-високо равнище или инструменти, които да се използват в процедурите за набиране на персонал за осигуряване на обективни резултати.

Не се предвижда централизирана процедура, но стандартите и правилата са определени и задължителни за еднакво прилагане.

В Румъния подборът на държавните служители се извършва чрез открит конкурс: подбор по документи, писмен тест и интервю (спазване на определени критерии за квалификация и компетентност, теоретични и практически знания, мотивация и капацитет за анализ, синтез, аргументация и др.). Различните категории държавни служители могат да преминат допълнителни тестове по отношение на цифровите умения, чуждите езици или други специфични за функцията и сферата на дейност. Конкурсът е задължителен съгласно Административния кодекс.

Всяка публична институция с одобрението на Националната агенция на държавните служители организира конкурси за набиране на персонал. В зависимост от административното равнище (централно, местно, децентрализирано) могат да бъдат създадени различни конкурсни комисии. В конкурсите за управленските функции агенцията участва пряко.

Към настоящия момент се изпълнява проект, финансиран от Европейските фондове за разработване на ново законодателство, адаптирано към модела на EPSO⁸. Целта е да се създаде модерна система за набиране на персонал - процеси, институции, хора, инструменти, тестово съдържание - и ще се проведе чрез конкурс, организиран на два етапа:

- етап на набиране на персонал на национално равнище, който се състои в проверка на общите знания и компетентности, необходими за заемане на публична длъжност, осъществявана чрез Националния конкурс, организиран от Националната агенция на държавните служители;
- етап на подбор, който се състои в проверка на специализираните знания и специфичните умения, необходими за заемане на свободна публична длъжност, при конкурс за длъжност, организиран от институциите и публичните органи, в чиято структура се намират свободните работни места, съответно от конкурсната Комисия за висши държавни служители.

Конкурсът се провежда пилотно за следните категории:

- младши държавни служители, с изключение на тези със специален статут;
- длъжности в категорията на висшите държавни служители.

В **Гърция** системата за подбор на ръководители на организационни звена въз основа на обективни и основани на заслуги критерии е уредена на законово ниво (Νόμος 3839/2010 - ФЕК Α-51/29-3-2010 – (Κωδικοποιήμενος). Подборът на ръководители се осъществява от специален съвет (EISEP) и други разпоредби. Уредени са изискванията и процедурата за подбор. Прави впечатление, че изискванията са доста високи. Например ръководителите на генерални дирекции се избират за длъжностни лица от категорията на ПО от степен Α, при условие че:

- са изпълнявали функциите на ръководители на генерални дирекции или
- са били ръководители на дирекция или поддирекция в продължение на най-малко три (3) години; или
- имат поне осемнадесет (18) години трудов стаж и са или са били ръководители на дирекции.

Висшите държавни служители се назначават вътрешно чрез изпити, провеждани от гръцкото Национално училище по публична администрация или от комисията за подбор на персонал. Назначаването е за 3-годишен мандат, който може да бъде удължен с още 3 години, и те са под ръководството на преките си началници в йерархията.

⁸ https://www.anfp.gov.ro/continut/Concurs_national__Proiect_pilot

При подбора на служителите се отчита квалификацията. Според нивото на обучение, необходимо за постъпване на държавна служба, редовният персонал се класифицира в специални категории длъжности, които изискват степен на обучение: University Degree, Technical Studies, Secondary Studies and finally, compulsory studies.

Подборът се извършва чрез писмени конкурси.

В доклада на Европейската комисия *Public administration and Governance: Greece om 2021* година е посочено, че правителството съвместно с Европейската комисия си е поставило два приоритета в тази област:

- Създаване на нова система за управление на човешките ресурси (HRM);
- Реформиране на практиките за набиране на персонал, за да бъдат направени по-ефективни и по-малко политизирани.

Реформата на системата за УЧР трябва да рационализира набирането на персонал в публичния сектор по прозрачен, основан на нуждите и предвидим начин, и да усъвършенства хоризонталната мобилност на служителите в публичния сектор между обществените услуги.

В **Сърбия** конкурсите са единственият начин за достъп до длъжности на постоянни държавни служители. Законодателството предвижда дори конкурси на общо основание и за срочни трудови договори, прилагани за справяне с временното увеличение на работното натоварване (влизането в сила на разпоредбите относно конкурсите на общо основание е отложено за 2023 г. чрез изменения на Закона за държавния служител, приети през 2020 г.). Процентът на общата срочна заетост, когато назначенията са били извършени без конкурс, е значителен. Според данните, предоставени от HRMS, общата срочна заетост в органите на централното държавно управление възлиза на 11,7% в края на 2020 г. (2160 служители на срочен трудов договор от общо 18442 служители). Относително висок дял на длъжностите (временни работни места) се заема без конкуренция.

Правната рамка за набиране на държавни служители въз основа на заслуги е като цяло адекватна. Всеобхватна рамка за компетентностите се прилага за всички длъжности в публичната администрация и за всички съответни процедури за УЧР. Общите поведенчески и функционални компетенции се определят без разграничение за всички невисши държавни служители без управленски отговорности, т.е. от младши чиновник до независим съветник.

Най-значимото развитие след 2019 г. е пълното прилагане на модела на компетентност в цялата публична администрация и включването му в процедурите за набиране на персонал. Новата система за набиране на персонал, основана на модела на компетентностите, е много сложна и процедурите са дълги. Процедурата за подбор е комбинация от централизирани и децентрализирани стъпки. Централизираните стъпки представляват приблизително 60% от общата стойност на резултатите и са много стандартизирани, без да се вземат предвид изискванията за конкретна работа. Повечето от тях имат много ограничена селективна стойност, тъй като процентът на успеваемост е изключително висок. Препоръчва се

задълбочена оценка на новата система спрямо основната цел на процедурите за подбор - наемането на кандидата с най-подходящия опит, знания, умения и компетенции за длъжността.

Централизираната част от процедурата се управлява от Службата за УЧР за оценка на общите функционални и поведенчески компетенции. Децентрализираната част се управлява от съответния публичен орган, за да се оценят специфичните функционални компетенции и мотивация на кандидатите. Всички постоянни държавни служители трябва да преминат в рамките на шест месеца след назначаването държавния професионален изпит, регламентиран в закона, с изключение на тези, които са положили специфични професионални изпити (напр. изпит за правоспособност).

В сръбската администрация съществува изискване правителствена комисия да одобрява всяко ново назначение. Недостатъчната автономност на административните органи при вземането на решения за нови назначения е проблем. Това пречи и на планирането и управлението на набирането на персонал. Въпреки че **в законодателството са предвидени планове за набиране на персонал**, те на практика не съществуват.

Законът предвижда специфични изисквания за работа за длъжностите на висшите държавни служители и е установена различна процедура за набиране на персонал и назначаване на такива длъжности. Специален орган, Съвет на висшите държавни служители, взема решения относно правата и задълженията на висшите държавни служители, назначени от правителството, управлява процедурите за подбор и дисциплинарите процедури, които ги засягат, с техническата подкрепа на Службата за управление на човешките ресурси.

Законът за държавните служители и вторичното законодателство предвиждат назначаване и подбор на висши държавни служители въз основа на заслуги. Съветът на висшите държавни служители определя състава на конкурсните комисии за позициите на висши държавни служители, назначавани от правителството. Членовете принадлежат във всички случаи към съвета, който осигурява професионален състав, тъй като съветът се състои от висши държавни служители и външни експерти, като по този начин се изключват политическите служители.

В **Албания** законодателството е приведено в съответствие с основните принципи на набиране на персонал въз основа на заслуги и се прилага на практика. Департамент „Публична администрация“ успешно стартира онлайн процеси за набиране на персонал. Подборът за длъжности на входа на държавната служба не са стандартна процедура, а набирането на персонал за индивидуални позиции се затруднява, тъй като не във всички институции има разработени единни длъжностни характеристики.

Управлението на висшите държавни служители се различава значително от предвиденото в законодателството. Стандартната процедура за набиране на персонал никога не е била следвана, тъй като в албанското училище на публичната администрация (ASPA) не е въведена програмата за задълбочено обучение, финализирана през 2016 г. Въпреки че

висшият управленски корпус е имал достатъчен брой успешни кандидати, те не са назначени и около 30% от висшите ръководни длъжности остават свободни.⁹

На изпълнителско ниво (най-ниската категория длъжност в държавната администрация) броят на организираните конкурси за индивидуалните позиции остава висок, въпреки че конкурсите по групи длъжности следва да бъдат стандарт, както е определено от Закона за държавния служител. През 2020 г. са проведени 453 конкурсни процедури за уникални позиции и 100 процедури (за 529 позиции). Това се дължи най-вече на длъжностните характеристики, които не са достатъчно ясни, хармонизирани и пълни. Процесът на подобряване на длъжностните характеристики в съответствие с функционалните задължения продължава.

Констатации

Анализът показва, че при подбора на кандидати за държавни служители в изследваните модели се проверяват, от една страна, общите знания и компетентности, необходими за заемане на публична длъжност, от друга страна - специализираните знания и специфичните умения, необходими за заемане на тази длъжност.

Подборът се извършва децентрализирано, от всяка структура, като в някои от страните (Сърбия, Румъния - проект) проверката относно общите компетентности се осъществява централизирано. Практическото прилагане в Сърбия показва, че спрямо основната цел на процедурите за подбор - наемането на кандидата с най-подходящия опит, знания, умения и компетенции за длъжността, този централизиран етап не следва да се надценява.

Като добра практика следва да се отчете подходът в Гърция и Сърбия подборът на кандидати за ръководните длъжности да се управлява от специален съвет. По този начин се осигурява деполитизация на тези назначения и органът на власт е ограничен във влиянието си в процедурата.

В Чехия и Сърбия държавните служители задължително полагат държавен професионален изпит.

Системата за управление на човешките ресурси, част от която е подборът, непрекъснато се модернизира и е приоритет в част от държавите (Румъния и Гърция).

Необходимо е да се отчете и добрата практика в Полша, където ръководителят на държавната служба е издал набор от задължителни насоки и препоръки, които регулират въпросите относно кандидатите за подбор, като например процедура при назначаване на длъжности на по-високо ниво в йерархията или инструменти, които да се използват в процедурите за набиране на персонал за осигуряване на обективни резултати.

⁹ Sigma. Monitoring report Albania, November 2021

4.2. Етичен кодекс на държавните служители

Служителите в българската държавна администрация са длъжни да спазват Кодекс за поведение, съдържащ етични правила и норми, приет от Министерския съвет.

В **Чехия** държавните служители спазват Етичен кодекс, приет от правителството на Чешката република. Държавните служители се задължават да спазват етичното поведение, като полагат клетва при встъпването си в длъжност. Нарушенията на Етичния кодекс в зависимост от тежестта могат да доведат до отстраняване от длъжност.

В **Полша** принципите на държавната служба и етичните принципи на корпуса на държавните служители са включени в Конституцията на Република Полша, Закона за държавната служба и Наредба № 70 на министър-председателя. Всички членове на държавната служба са длъжни да се съобразяват с тях. Наредба № 70 регламентира насоките за спазване на принципите на държавната служба и етичните принципи на корпуса на държавните служители.

Ръководителят на държавната служба е издал набор от препоръки относно начина на прилагане на Етичния кодекс в службите. Също така от 2017 г. е създаден специален екип от съветници по етика от ръководителя на държавната служба в канцеларията на министър-председателя, министерствата, централните служби и воеводството.

В **Румъния** е приет специален Закон № 176 от 1 септември 2010 г. по отношение на почтеността при упражняването на обществени функции и достойнства, за изменение и допълнение на Закон № 144/2007 относно създаването, организацията и функционирането на Националната агенция по интегритет, както и за изменение и допълване на други нормативни актове.

Румънското правителство е приело общи етични принципи, като всяка институция може да разработи свой собствен етичен кодекс, като се започне от тези общи принципи.

В **Гърция** служителите също спазват Етичен кодекс, подготвен от Министерството на вътрешните работи в сътрудничество с Генералния секретариат за човешките ресурси и Националния орган за прозрачност.

В **Албания** съществува специален Закон за етичните правила в публичната администрация (Law No. 9131 of 8 September 2003, on the Rules of Ethics in the Public Administration). Тежките престъпления подлежат на наказателно преследване.

Констатации

В изследваните държави държавните служители са задължени да спазват етични правила и норми.

Като добра практика може да се посочи изготвянето на препоръки относно начина на прилагане на Етичния кодекс в държавната служба в Полша.

4.3. Антикорупционни мерки в държавната служба

В областта на превенцията и противодействието на корупцията са регламентирани определени мерки - държавните служители са длъжни да попълват декларация за несъвместимости при постъпване на държавна служба, да уведомяват за възникването на несъвместимост по време на осъществяването на държавната служба, както и да декларират имущество и интереси.

Във всяко министерство функционира инспекторат, който прави оценка на корупционния риск и предлага мерки за ограничаването му, извършва проверки за установяване на нарушения и прояви на корупция и предприема необходимите действия.

В Чехия се прилага Концепцията на правителството за борба с корупцията за периода 2023 - 2026 г. Тя е свързана с разпоредбите за ограничаване на някои права на държавните служители, произтичащи от Закона за държавната служба. Това се отнася например до забраната на други доходоносни дейности, с изключение например на преподавателските или художествените дейности. Освен това има забрана за дейности в управителните органи на търговски дружества, а за висшите длъжностни лица - забрана за членство в политически партии и политически движения.

Само висшите длъжностни лица (public officials) са задължени да подават декларации за имущественото състояние. Процедурата се определя от законодателството, декларацията трябва да бъде направена в началото и при промяната и в края на службата.

Държавният секретар на съответния орган наблюдава спазването на поведението на държавните служители и налага санкции в случаи на корупционни практики/конфликт на интереси.

В Полша правилата за борба с корупцията произтичат пряко от Етичния кодекс в държавната администрация. Почтеността на служителите в корпуса на държавните служители се подпомага системно чрез следните дейности:

1. служителите, които започват работа в държавната администрация, трябва да преминат „подготвителна служба“, която има за цел да ги подготви за правилното изпълнение на служебните им задължения и в която се представят въпроси като правната рамка на антикорупционните мерки и адекватните решения, приложими в дадена служба;

2. определяне на етичен съветник в офиса, чиито задачи включват: а) консултиране и предоставяне на информация на служителите относно подходящо поведение и етични въпроси; б) провеждане на информационни и образователни дейности, свързани с етичните въпроси и борбата с корупцията; в) подкрепа, даване на становища и инициране на дейности, свързани с противодействие и предотвратяване на корупцията в службата;

3. задължение за участие в обучение по антикорупционни въпроси (най-често това е обучението „Корупция в публичната администрация“, разработено и предоставено от Централното антикорупционно бюро);

4. задължение за подаване на декларации за имущественото състояние (по силата на Закона за държавната служба, приложим за държавните служители, но много служби налагат това задължение на други държавни служители, особено на тези, които са наети поне като главен специалист;

5. приемане на специална процедура за справяне с корупционни ситуации.

Ето и някои от широко използваните практики в централните институции, които допринасят за укрепване на почтеността на служителите в държавната администрация:

- Служителите подават писмена декларация, че са прочели и са запознати със Заповед № 70 на министър-председателя относно насоки за спазване на принципите на държавната служба и на етичните принципи на Корпуса на публичната служба.

- Част от интранет ресурсите е предназначена за информация относно предотвратяването на корупцията (обикновено съдържа информация за: а) правни разпоредби, които предотвратяват корупцията; б) координатори на антикорупционни дейности; в) четене и обучение на материали по въпроса).

- Създаване на работен списък на позициите, които са изложени на корупция и чиито титуляри са задължени да участват в обучения, отнасящи се до такива въпроси като: а) етика в държавната администрация; б) противодействие на корупцията; в) обществени поръчки; г) управленски контрол (част от управлението на риска).

- В повечето офиси има процедура за обработка на подаръци, която основно се свежда до обща забрана за приемане на подаръци.

Бъдещите държавни служители, които преминават обучение в Националното училище по публична администрация, трябва да преминат специално обучение по етика в държавната администрация.

Със Закона от 9 юни 2006 г. е създадено Централното антикорупционно бюро (ЦБК) с цел борба с корупцията в обществения и икономическия живот, по-специално в държавните и местните правителствени институции, както и за борба с дейности, които са в ущърб на икономическите интереси на държавата. Служителите на Бюрото извършват разследващи, оперативни, разузнавателни, контролни, аналитични и информационни дейности. ЦБК е създадена като специална служба за борба с корупцията, но системата на държавните органи, занимаващи се с борба с престъпленията, включва и други служби (прокуратура, полиция и Агенция за вътрешна сигурност - следователно член 29, параграф 1 от Закона за Централното бюро за борба с корупцията налага ръководителите на ЦБА, Агенцията за вътрешна сигурност, военната служба за контраразузнаване и главният командващ полицията, командващият граничната охрана, командващият военните жандармерия, началникът на митническата служба, главният инспектор по финансовата информация и главният инспектор по фискален контрол да си сътрудничат в рамките на своите правомощия.

В **Румъния** се изпълнява Националната стратегия за борба с корупцията за периода 2021 - 2025 г., приета с решение на правителството от 17 декември 2021 г.

Със Закон № 144 от 21 май 2007 г. е създадена Националната агенция по интегритет, функционира и Национална дирекция за борба с корупцията (извънредна Наредба № 43 от 4 април 2002 г.).

В държавната администрация се прилага управленска система за вътрешен контрол, регулирана от Генералния секретариат на правителството. Методологията за управление на риска е достъпна на <https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2018/07/Metodologia-de-management-al-riscurilor-2018>.

Държавните служители са длъжни да декларират имущество и интереси съгласно Закон № 176 от 1 септември 2010 г. относно почтеността при упражняването на обществени функции и достойнства, за изменение и допълнение на Закон № 144/2007 относно създаването, организацията и функционирането на Националната агенция по интегритет, както и за изменение и допълване на други нормативни актове.

Националната агенция по интегритет извършва проверки на конфликтите на интереси, несъвместимостта и личното имущество на държавните служители. От създаването си през 2008 г. агенцията показва като цяло добри резултати, като над 80% от решенията ѝ за несъвместимост и от административните решения относно конфликтите на интереси биват потвърждавани.

В **Гърция** след смяната на правителството през 2019 г. длъжността заместник-министър по борбата с корупцията е премахната и е създаден нов орган за борба с корупцията - Национален орган за прозрачност. В Националния орган за прозрачност през 2020 г. са включени повечето съществуващи агенции за борба с корупцията.

Държавните служители са задължени да декларират имущество и интереси.

Националният орган за прозрачност наблюдава спазването на правилата и налага санкции в случаи на корупционни практики/конфликт на интереси.

В **Сърбия** законодателно са уредени мерки за насърчаване на почтеността в държавната служба и за предотвратяване на корупцията. Правните разпоредби са приведени в съответствие с принципите на публичната администрация. Почтеността в държавната служба е уредена в два различни закона - Закона за държавните служители и Закона за предотвратяване на корупцията, в сила от 1 септември 2020 г. Първият се отнася за всички държавни служители, а вторият - за политическите служители и висшите държавни служители.

От влизането в сила на Закона за предотвратяване на корупцията бившият орган за борба с корупцията става Агенция за предотвратяване на корупцията, която е създадена като независим държавен орган, който се отчита пред Народното събрание. Дейностите на агенцията във връзка с предотвратяването на корупцията при упражняването на публични

функции включват конфликти на интереси, управление и проверка на декларациите за имущественото състояние на държавните служители и поддържане на каталога на подаръците. Агенцията притежава и публикува регистри на юридически лица, в които публичен служител или членове на семейството притежават повече от 20% от акциите. Освен това законът предвижда по-строг регламент относно приемането, изпълнение и докладване на планове за почтеност в публичната администрация, включително капацитета за правоприлагане.

Законът за предотвратяване на корупцията разширява отговорността на Агенцията за предотвратяване на корупцията по отношение наблюдението на изпълнението на политиката за борба с корупцията.

Всички правила за прилагане на новата законодателна рамка са приети или хармонизирани от Агенцията в рамките на сроковете. През 2020 г. Агенцията разработи нови насоки и методологии за оценка на риска, изготвяне и докладване на планове за почтеност, които понастоящем са задължителни за публичните органи с повече от 30 служители.

Задачите, свързани с почтеността, обикновено се изпълняват от един или няколко държавни служители като част от тяхната длъжностна характеристика. Изглежда, че във всички случаи не съществуват процедури за осигуряване на координация и участие на звената по УЧР в задачи, свързани с почтеността.

Както беше посочено по-горе, Агенцията за предотвратяване на корупцията е единственият компетентен орган, който взема решение за конфликт на интереси при изпълнението на публични функции. През 2020 г. агенцията е управлявала общо 1906 случая в тази област и са приключили 1500 производства. Приетите решения включват изявление за прекратяване на мандата в 17 случая и препоръка за уволнение в 18 случая.¹⁰

Дейностите с превантивен характер в областта на конфликта на интереси през 2020 г. се изразяват в подготовка и публикуване на уебсайт на агенцията - наръчник за разпознаване и управление на ситуации на конфликт на интереси и изготвяне видеоматериал за потенциални ситуации на конфликт на интереси.

В **Албания** антикорупционната политика се координира от изпълнителната власт. Министерството на правосъдието в качеството си на национален координатор за борба с корупцията отговаря за свикването на представители от други ресорни министерства, правоприлагащи органи и независими надзорни институции, които да изготвят националната политика за борба с корупцията. Националната политика на Албания за борба с корупцията има три основни подхода: 1) превантивни; 2) наказателни и 3) осведоменост и образование, които са очертани в Междусекторната стратегия за борба с корупцията за периода 2015 – 2023 г.

Прилага се Законът за деклариране и одит на активи, който изисква задължителна лична декларация да бъде попълнена от всяко лице, обхванато от закона, и проверена от Върховния

¹⁰ Monitoring Report: Serbia November 2021, OECD 2021

инспекторат по деклариране и одит на активи и конфликт на интереси. Върховният инспекторат е въвел електронно подаване на декларации за имущественото състояние. Правната рамка изисква декларациите за имущественото състояние на държавните служители да бъдат публикувани на официалния уебсайт на институцията, като поверителната и личната информация се заличават. Въпреки че в момента декларациите за имущественото състояние не се публикуват активно на уебсайта, те могат да бъдат предоставени при поискване.

Констатации

Професионалната почтеност на държавните служители е сред мерките за реформа в публичната администрация във всички изследвани държави.

Като добра практика може да се отчете определянето на етичен съветник (Полша) или възлагане на задачите, свързани с почтеността, на определени държавни служители като част от тяхната длъжностна характеристика.

4.4. Заплащане в държавната администрация

По отношение на служителите в българската държавна администрация Министерският съвет е установил общ модел на заплащане, като възнагражденията се определят в зависимост от заеманата длъжност и професионалния опит на конкретния служител.

Въпреки прилагането на общ модел правителството отчита значителни дисбаланси в заплащането на служители, заемащи еднакви позиции, но в различни административни структури.

Държавните служители получават пари за облекло всяка година. Съществена придобивка на държавните служители е поемането на техните социални и здравни осигуровки от държавния бюджет.

Чехия

Съществуващият модел разделя служителите на степени в зависимост от тяхното образование, професионален опит и длъжност. Таблиците за всяка степен се издават от правителството.

Брутната заплата включва основна заплата и допълнителни възнаграждения, бонуси за изпълнение, бонуси за управление и за извънреден труд.

Някои диспропорции в заплащането между административните структури могат да съществуват, но това е субективна гледна точка.

Социалното осигуряване и здравното осигуряване се заплащат от работодателя от името на служителя. Служителят плаща и здравно и социално осигуряване, както и данък чрез работодателя върху брутният доход (заедно с данък) и служителят получава нетните си заплати след тези вноски.

Полша

Основната заплата на член на Корпуса на държавната служба се определя чрез използване на множител на „базовата сума“. Размерът на „базовата сума“ се определя със Закона за бюджета за дадена година. Нивото на множителя трябва да попада в диапазоните, предвидени за дадена група позиции. Тези диапазони са определени в приложение № 2 към Наредбата за „позиция и заплащане“ (Наредба на министър-председателя от 29 януари 2016 г. за определяне на официалните длъжности, изискваната професионална квалификация, служебното звание на държавните служители, мултипликаторите за определяне на възнагражденията и подробните правила за определяне и изплащане на други обезщетения, дължими на членовете на Корпуса на публичната служба).

При определяне множителя на базовата сума и по този начин на равнището на основното възнаграждение следва да се вземе предвид по-специално следното: а) резултат от оценката на работното място; б) оценка на работното място, включително нивото на компетентност и резултатите от работата; в) условията на пазара на труда.

Освен това равнището на основното възнаграждение следва да се определя, като се вземат предвид принципите, произтичащи от Кодекса на труда, по-специално равното третиране и недискриминацията на работниците и служителите, както и разпоредбите относно минималната работна заплата.

Съгласно член 85 от Закона за държавната служба елементите на заплата варират в зависимост от статута на члена на Корпуса на държавната служба. Заплащането на:

- а) служител в държавната администрация се състои от основна заплата, специфична за конкретната длъжност, и бонус за продължителност на заетостта в държавната служба;
- б) държавен служител се състои от основна заплата, специфична за дадена длъжност, бонус за продължителност на заетостта в държавната служба и бонус за служебния ранг;
- в) лицето, заемащо висши длъжности в държавната служба, се състои от базова заплата, специфична за конкретната длъжност, функционални надбавки и бонус за продължителността на заетостта в държавната служба.

Освен това Законът за държавната служба предвижда:

- бонус за изпълнение на допълнителни задачи, възложени от работодателя на член на гражданския корпус, от средствата, отпуснати за възнагражденията;
- бонус за продължителна заетост в държавната служба;
- юбилейна награда;
- допълнително годишно възнаграждение в съответствие с принципите, посочени в отделни разпоредби;
- награда за конкретни постижения в областта на професионалната работа, предоставена от награден фонд в рамките на държавната служба, създаден специално за тази цел.

Според доклада на ръководителя на държавната служба през 2022 г. са наблюдавани три основни тенденции по отношение дисбалансите в заплащането:

1. Реален спад на заплатите в държавната администрация.
2. Намаляване на реалните заплати във всички категории служби.
3. Постоянно висок дял на службите със заплати под тези в частния сектор.

Равностойността за униформа се изплаща на държавните служители, които формират униформените служби (т.е. полицията) по силата на отделни разпоредби.

Служителите и държавните служители, както и служителите в държавните служби подлежат на социално осигуряване. Размерът на вноските за пенсия, инвалидност и болест е еднакъв за всички осигурени лица.

Румъния

Заплащането на държавните служители се урежда със Закон № 153 от 27 юни 2017 година относно заплатата на персонала, плащана от публични средства. Заплатата се определя от нивото на длъжността, спецификата на работата и областта на дейност.

Освен основната заплата, установена съгласно закона, могат да се получават средства за храна, бонус за вредни условия, бонус за сложността на работата, бонус за превантивен финансов контрол, бонус за конфиденциалност, бонус за управление на проекти от европейски фондове. В зависимост от конкретните ситуации някои увеличения могат или не могат да бъдат получени.

По отношението на заплащането в различните структури съществуват неравенства, но единствените възможности за преодоляването им зависят от политическия фактор, който може да реши да пренапише скалата на заплатите, реорганизация на функциите, за да се плаща еднакво за подобни позиции.

Държавните служители заплащат здравно и социално осигуряване.

В статията 15 години реформа в държавната служба в Румъния Драгос Динка (15 Years of Civil Service Reform in Romania, Dragos Dinca* May 19, 2021)¹¹ посочва, че може би най-важното постижение за разглеждания период е регламентирането на единната заплата на персонала.

Гърция

От 1997 г. насам съществува тенденция за увеличения на заплатите, за да се приведе държавната администрация в съответствие с частния сектор. Приет е нов модел на заплащане, съдържащ 36 скали на заплатата, според всяка категория на длъжност. Всяка скала е разделена на 18 нива, всяко от които посочва основната заплата. Служителите променят нивото си автоматично на всеки две години. Заплатите на договорно наетите служители се определят от колективни трудови договори, сключени между синдикатите, Министерството на вътрешните

¹¹ <https://juniperpublishers.com/asm/pdf>

работи и Министерството на финансите. В органите на местното самоуправление възнаграждението е същото като за държавните служители.

Съществуват диспропорции в заплащането в различните администрации, но не е намерен механизъм за преодоляването им.

Сърбия

Що се отнася до заплатите, Законът за държавните служители урежда само правото на заплата, докато Законът за заплатите на държавните служители и служителите на държавата (Law on Salaries of Civil Servants and State Employees) предвижда изчерпателна регламентация. Системата на заплатите е базирана на класификация на работните места и не включва бонуси, свързани с изпълнението.

Законът за заплатите определя всички елементи на възнаграждението на държавните служители и ясни критерии и процедури за тяхното разпределяне. Бонусите, основани на резултатите, съществуват само в няколко централни правителствени органа въз основа на специално законодателство. В общия бюджет бонусите представляват дял, близък до нулата. От друга страна, съществува възможност за „хоризонтално повишение“ на по-висок коефициент (постоянно увеличение на заплатите) на същата позиция въз основа на оценка на резултатите.

Равнищата на заплатите са конкурентни на частния сектор, като при сравнението не се вземат предвид ефектите от сивата икономика върху официалните данни за средната заплата в частния сектор.

След влизането в сила на Закона за системата на заплащане на публичния сектор е предвидена задълбочена реформа на системата на заплащане за целия публичен сектор (включително публичната администрация на местно равнище, здравеопазването, социалните грижи, образованието и др.). Новата система би подобрила значително правилата за възнагражденията в по-широкия публичен сектор, като въведе повече прозрачност и междусекторна съпоставимост. Прилагането на новия закон обаче не е от решаващо значение за публичната служба, където действащите разпоредби вече предвиждат стабилна система на заплащане.

Въпреки че новата система ще представлява значително подобрене на условията за възнагражденията в по-широкия публичен сектор, тя няма да подобри значително положението в държавната администрация, което е стабилно дори без предвидената реформа.

Разпределението на основната заплата се основава на класификация на работните места. Правните разпоредби имат за цел да гарантират хармонизирана класификация между институциите за държавна служба. Законът предвижда изключения въз основа на специално законодателство в централните правителствени органи, занимаващи се със сигурността и разузнаването, чуждестранната служба, изпълнението на наказателни санкции, полицията, данъците и митниците. Но те трябва също така да следват приетата от правителството класификация на работните места, приложима за органите на публичната администрация.

Албания

Държавните служители имат право на възнаграждение за функциите, изпълнявани в държавната служба, в съответствие със закона. Възнаграждението се състои от основната заплата за категорията длъжност, добавката за съответния клас, към който принадлежи длъжността, и надбавката за условия на работа.

В допълнение към това за всеки клас има стъпка на заплата във възходящ ред. Преминването от една стъпка към друга се основава на следното:

- а) старшинството в държавната администрация;
- б) резултатите от оценката на изпълнението;
- в) успешно приключване на дейностите по професионално обучение за всяка стъпка.

Министерският съвет одобрява подзаконовите нормативни актове относно структурата и нивата на заплатите, в съответствие с този член.

Констатации

Във всички изследвани държави съществува установен модел на заплащане, заплатите включват основна заплата и допълнителни възнаграждения. Основната заплата се определя от заеманата длъжност и квалификацията/компетентностите.

В Полша основната заплата се съобразява и с условията на пазара на труда, въпреки това се констатира като недостатък постоянно висок дял на службите със заплати под националната икономика.

Като добра практика може да се посочи Албания, където увеличението на основната заплата е обвързано с оценката на изпълнението. В Чехия и Полша ръководителите получават бонус за управление/функционална надбавка. В Полша съществува както добавка за прослужено време, така и за ранг.

4.5. Мобилност на държавните служители

С термина „мобилност“ в българската държавна администрация се описва възможността държавният служител да се премести постоянно или временно в друга администрация (доброволна мобилност), без провеждане на конкурс.

При служебна необходимост без съгласието му държавният служител може да бъде преместван да изпълнява временно друга служба в рамките на същата администрация в същото населено място за срок не повече от 45 календарни дни през една календарна година или със съгласието на държавния служител - на по-ниска длъжност или в друго населено място.

Държавният служител може да бъде командирован, без неговото съгласие, временно да изпълнява службата си в друго населено място, в рамките на същата администрация, за не повече от 30 календарни дни непрекъснато.

В **Чехия** държавният служител може да бъде назначен на друга длъжност в рамките на неговия офис или на друго служебно място съгласно Закон 234/2014. Задължителната мобилност е само временна, до максимум 60 дни, като служителите на местната власт са изключени от задължителната мобилност.

Служителят може задължително да бъде командирован в друга служба за максимален срок от 60 дни, по-дългият престой зависи от съгласието на служителя (но не повече от още 60 дни).

В **Полша** само държавен служител може да бъде прехвърлен от генералния директор на службата на друга длъжност в същата администрация в същия или в друг град без съгласие. Прехвърлянето на държавен служител на друга длъжност в същата администрация в друг град, далеч от предишното място на работа на държавния служител, без неговото писмено съгласие се извършва не по-често от веднъж на всеки две години. Това не е възможно в случая на другите категории наети служители.

Делегирането на правомощия за изпълнение на задачи извън организационната единица, където дадено лице е наето, е възможно въз основа на специални разпоредби.

В **Румъния** е регламентирана възможност за мобилност между административни структури.

Първото преместване (secondment) може да се извършва за срок от 6 месеца, след това със съгласието на държавния служител на всеки 6 месеца в някои случаи разпоредбите на Административния кодекс повтарят разпоредбите на Кодекса на труда, където по-благоприятната норма може да осигури допълнителни обезщетения.

В **Гърция** има възможност за мобилност между административните структури. Преместването (secondment) може да бъде само доброволно.

В **Сърбия** съществува възможност за доброволна и задължителна мобилност. Преместването (secondment) може да се извърши за 6 месеца + допълнителни 6 месеца.

В **Албания** мобилността на висшите ръководни служители в държавните административни институции, съставляващи корпуса на висшите ръководни държавни служители, се управлява въз основа на Правила за управление и мобилност, приети от Министерския съвет.

Констатации

Ситуацията по отношение мобилността в изследваните държави води до извода, че понятието „мобилност“ не се разбира еднозначно, в него се включва командироването, заместването и т.н.

Като интересна практика може да се отбележи задължителната мобилност на висшите ръководни служители, която се управлява централизирано (Албания и Полша).

4.6. Работно време на държавните служители

При необходимост българският държавен служител е длъжен да изпълнява задълженията си и след изтичането на работното време в работни дни, т.е. прилага се ненормирано работно време. Изпълнението на задълженията извън работното време се компенсира с допълнителен платен годишен отпуск.

В Чехия на държавния служител може да бъде наредено писмено да полага извънреден труд, но по отношение на служителите в местните власти това не е възможно.

Възможностите за дистанционна работа се определят от отделните органи. Извършването на работа от друго място може да бъде наредено от органа или поисквано от служителя.

В Полша в случай на служебна необходимост ръководителят може да нареди на член на Корпуса на публичната служба да полага извънреден труд, а в изключителни случаи и през нощта - в неделя и в почивните дни.

През 2023 г. дистанционната работа замени работата от разстояние в Полския кодекс на труда. Според дефиницията тя включва извършване на работа изцяло или частично на място, посочено от служителя и всеки път, договорено с работодателя.

В Румъния също е налице възможност за полагане на извънреден труд, дори в длъжностната характеристика е предвидено разположение за работа при обичайния график. По правило за положен извънреден труд се предоставя компенсация в съответното свободно време през следващите 60 дни или тези допълнителни часове се изплащат.

В Гърция работната седмица на държавните служители, с няколко изключения (като въоръжените сили, затворите, съдилищата, университетите и др.), е 5 дни и 37,5 часа седмично. От 2006 г. насам те се радват на гъвкаво работно време.

Констатации

От дадените отговори е видно, че понятието „ненормиран работен ден“ е непознато и се прилага извънреден труд.

4.7. Отпуски на държавните служители

Размерът на платения годишен отпуск на държавните служители в България е 20 работни дни, като се получават допълнителни 12 работни дни за ненормиран работен ден.

Получените отговори на въпроса относно продължителността на платения отпуск и видовете допълнителен отпуск в изследваните страни са систематизирани в Таблица 2. Отпуски на държавните служители.

Таблица 2. Отпуски на държавните служители

Отпуски на държавни служители	
Чехия	платен отпуск – 20 работни дни (5 седмици)

	до 5 дни болнични (въз основа на колективен трудов договор)
	компенсационна почивка при извънреден труд
	отпуск до максимум 1 седмица - при особено трудна физическа работа
Полша	платен отпуск - 20 дни (ако служителят е работил по-малко от 10 години) - 26 дни (ако служителят е бил нает повече от 10 години).
	отпуск до 4 дни при преместване на друга служба в друго населено място
Румъния	платен отпуск - 21 дни (под 10 години трудов стаж) - 25 дни (след 10 години трудов стаж) <i>В зависимост от областта или съответната институция почивните дни могат да бъдат по-дълги.</i>
	допълнителен отпуск от 3 до 10 дни за работа при вредни условия
Гърция	платен отпуск 25 дни

В Гърция в новия Кодекс на държавните служители се определя неплатен отпуск по семейни причини от две години за отглеждане на деца под 6-годишна възраст.

Освен това родителите могат да изберат дали да ползват платен отпуск от 9 месеца за гледане на деца или да работят с 2 часа по-малко на ден (родителите на деца под 2 години), а майките с деца на възраст между 2 и 4 години да работят с 1 час по-малко.

Констатации

В Чехия и Гърция размерът на платения годишен отпуск не зависи от трудовия стаж, докато в Полша и Румъния е налице разлика в продължителността с оглед годините трудов стаж. Размерите на платения годишен отпуск, както единен размер, така и диференцирани размери са относително еднакви. За сравнение, в България пълният размер е 32 работни дни (20 работни дни основен платен годишен отпуск и до 12 дни допълнителен платен отпуск).

4.8. Защита при прекратяване на правоотношението на държавните служители

Съгласно националното ни законодателството определени категории държавни служители са защитени от уволнение, например държавните служители, ползващи отпуск поради бременност и раждане, бременни служителки или такива в напреднал стадий на инвитро лечение.

Отговорите на поставения въпрос относно наличието на категории държавни служители, които са защитени в случай на уволнение, са систематизирани в Таблица 3. *Защитени при уволнение.*

Таблица 3. Защитени при уволнение

Защитени от уволнение държавни служители	
Чехия	държавните служители от женски пол са защитени по време на отпуска по майчинство; държавните служители от мъжки пол са защитени по време на отпуск по болест.
Полша	служители в отпуск по болест; служители в предпенсионна възраст; бременна служителка; служители, ползващи родителски отпуск, и т.н.
Румъния	държавни служители, които ползват отпуск за бременност и раждане; държавни служители, които са бременни
Гърция	да
Сърбия	държавни служители, които ползват отпуск за бременност и раждане; държавни служители, които са бременни

Констатации

В различните държави е възприет различен подход в областта на защитата при уволнение, но може да се каже, че бременните служителки и служителките, ползващи отпуск за бременност и раждане, са най-голямата група защитени държавни служители.

В Полша от уволнение са защитени и служителите в предпенсионна възраст.

Съгласно националното ни законодателство (Закона за държавния служител) държавният служител може да обжалва незаконното си уволнение пред административния съд.

Относно обжалването на прекратяването на правоотношението на държавния служител, видно от систематизираните отговори в Таблица 4. Обжалване на прекратяването, възможностите в различните държави са различни.

Таблица 4. Обжалване на прекратяването

Обжалване на прекратяването	
Чехия	пред главния секретар като първа инстанция; на втора инстанция - пред административния съд;
Полша	пред комисията по обжалването
Румъния	пред административния съд
Гърция	пред Държавния съвет
Сърбия	пред съда по трудови спорове

Констатация

Видно от предоставената информация, няма общо правило – в Чехия е налице обжалване първо по административен ред, след което по съдебен ред, в Полша и Гърция обжалването е по административен ред, в Сърбия пред специализиран съд.

При проучването на законодателството на изследваните държави във връзка с прекратяването на правоотношението интерес предизвикаха две държави:

В Гърция конституцията определя, че държавните служители, заемащи длъжности, ще бъдат постоянни, докато съществуват тези длъжности. Те не могат да бъдат освобождавани от длъжност, с изключение на тези, които се пенсионира след достигане на възрастовата граница или със съдебно решение, което се прилага и за безсрочно договорно наетите служители. Изключенията, одобрени от закона, са: служители или висши длъжности извън йерархията, посланици, служители на председателството, министър-председатели, министри и заместник-министри. За да заемат законоустановени длъжности, държавните служители трябва да прекарат 2 години в изпитателен срок, през което време те могат да бъдат уволнени.

Уволнението може да бъде наложено като санкция за дисциплинарни нарушения, като отказ за спазване на конституцията, липса на лоялност към държавата и демокрацията, нарушение на службата, сериозно неподчинение и т.н.

В Сърбия уволняването на държавни служители въз основа на заслуги не е напълно гарантирано в законодателството. Според Закона за държавните служители „обективните технически, икономически или организационни причини за вътрешно реструктуриране или съкращаване на публичните органи“ могат да доведат до освобождаване на държавни служители от техните длъжности и впоследствие до прекратяване на правоотношението след два месеца без назначаване при липса на подходящи работни места.

Съкратените държавни служители имат право да им бъдат предложени свободни длъжности в други органи, ако такива съществуват, но няма предпазни мерки по отношение на нивото на предлаганата длъжност и равнището на заплатите. Ако държавен служител откаже такова прехвърляне, той се освобождава от длъжност. Уволнението е възможно и въз основа на отрицателни резултати от оценката на работата за период, по-кратък от 12 месеца. Други причини за уволнение се основават на обективни критерии.

Законът за държавните служители предвижда обективни основания за прекратяване на служебното правоотношение на назначените държавни служители, включително на висши държавни служители. Въпреки това висшите държавни служители, които управляват административни органи (органи в рамките на министерства и специални организации), могат да бъдат отстранени от длъжност пряко с решение на органа по назначаването, без дисциплинарен процес или процес на оценяване на изпълнението, в случай на предполагаемо неизпълнение на работните планове и стратегическите цели. Тези разпоредби оставят вратата отворена за произволно уволнение. Освен това в случай на реорганизация висшите държавни

служители не са добре защитени и могат да бъдат прехвърлени на значително по-ниска длъжност без вина от тяхна страна.

Констатация

Стабилитетът на държавните служители е гарантиран от закона, основанията за уволнение са нормативно установени и следва да са обективни, но често пъти организационни причини - вътрешно реструктуриране или преобразуване на администрации, водят до отстраняване на висши държавни служители (ръководителите на структури) и до съкращаване на държавни служители без дисциплинарен процес или процес на оценяване на изпълнението.

4.9. Важни постижения

Постигжения, посочени от самата страна

Някои от интервюираните страни са посочили като най-съществената промяна в държавната администрация през последните години следното:

Румъния – Националната агенция на държавните служители като пилотен проект въвежда нов метод за назначаване в публичната служба на централната публична администрация. Тя е вдъхновена от модела, прилаган в публичните администрации на европейско равнище и адаптиран към нуждите на развитието на публичната функция в Румъния.

Новият модел за назначаване на обществени длъжности се основава на принципите на конкуренция, прозрачност, компетентност и равен достъп до публични длъжности за всеки гражданин, който отговаря на правните условия и ще доведе до справедлив процес на набиране на персонал с цел професионализиране на публичната служба и - имплицитно - повишаване на ефективността на обществените услуги.

Този начин на заемане на публични длъжности обхваща елементите на една модерна система за набиране на персонал - процеси, институции, хора, инструменти, съдържанието на тестовете — и ще бъде осъществена чрез конкурс, организиран на два етапа:

а) етап на набиране на персонал на национално равнище, който се състои в проверка на знанията и общите умения, необходими за заемане на публична длъжност, провеждан чрез национален конкурс, организиран от Националната агенция на държавните служители;

б) етап на подбор, който се състои в проверка на специализираните знания и специфичните умения, необходими за заемането на свободна публична длъжност, осъществявана чрез конкурсна процедура, организирана от публичните институции и органите, в чиято структура се намират свободните длъжности, съответно от конкурсната комисия за висши държавни служители.

Конкурсът е пилотен за следните категории:

- начални публични длъжности, с изключение на тези, които се ползват от специален устав;

- публични длъжности в категорията на висшите държавни служители.

Поуките, извлечени по време на пилотния проект, ще подкрепят разширяването на този модел за набиране на персонал до други категории държавни и териториални публични длъжности в централната публична администрация.

Органите и публичните институции в централната публична администрация са предвидили около 700 публични длъжности, които биха могли да бъдат заети чрез изпълнението на пилотния проект.

Полша - адаптиране на заплатите; повишен интерес към заетостта в Корпуса на държавната администрация.

Гърция - мобилността.

Сърбия - подобряване на управлението на човешките ресурси въз основа на рамката на компетенциите.

Постижения, установени в хода на анализа

При изследването на държавната служба бяха установени и други постижения в държавите, попадащи в обхвата:

В **Чехия** Министерството на вътрешните работи разработи стратегия за реформа на публичната администрация „Клиент ориентирана публична администрация 2030“ за модернизиране на публичната администрация. Чешката държава е определила дългосрочна национална стратегия, която превръща доброто управление в приоритет за насърчаване на устойчивото развитие на страната.

II. Изводи и препоръки

1. Успешни практики и модели

1.1. Относно информацията за държавната служба (във връзка с нормативната уредба)

В изследваните държави на интернет страницата на органа/институцията, отговорна за държавната служба, е публикувана цялата нормативна уредба, регулираща дейността на администрацията и статута на държавните служители.

Като изключително добър пример се откроява Полша, където на интернет страницата на правителството са публикувани систематизирани обяснения относно характера на държавната служба, системата на държавната служба, организацията и структурата на държавната служба, дефинирани са ясно мисията и целите на държавната служба. Важен факт е, че обясненията са на английски език, което прави информацията достъпна до широк кръг потребители.

1.2. Относно правомощията в областта на държавната служба

Във всяка една от изследваните държави има едноличен орган, който носи политическата отговорност относно държавната служба - в една от държавите това е министър-председателят, в останалите пет - ресорен министър.

1.3. Относно подбора на държавни служители

Добра практика е прилаганият в Гърция и Сърбия подход подборът на кандидати за ръководните длъжности да се управлява от специален съвет. По този начин се осигурява деполитизация на тези назначения и органът на власт е ограничен във влиянието си в процедурата.

Необходимо е да се отчете и добрата практика в Полша, където ръководителят на държавната служба е издал набор от задължителни насоки и препоръки, които регулират въпросите относно кандидатите за подбор, като например процедура за назначаване на длъжности на по-високо равнище или инструменти, които да се използват в процедурите за набиране на персонал за осигуряване на обективни резултати.

Ръководителят на държавната служба е издал набор от препоръки относно начина на прилагане на Етичния кодекс в службите. Също така от 2017 г. е създаден специален екип от съветници по етика от ръководителя на държавната служба в канцеларията на министър-председателя, министерствата, централните служби и воеводството.

1.4. Относно етичните правила и антикорупционните мерки

Държавните служители във всички изследвани държави са задължени да спазват етични правила и норми и прилагат антикорупционни мерки, но като добра практика се открояват изготвените препоръки относно начина на прилагане на Етичния кодекс в държавната служба в Полша и определянето на етичен съветник или възлагане на задачите, свързани с почтеността, на държавни служители като част от тяхната длъжностна характеристика.

1.5. Относно визията и целите в развитието на държавната служба

Чешката държава е разработила Стратегия за реформа на държавната администрация, „Клиент ориентирана публична администрация 2030“ за модернизиране на публичната администрация. Тази дългосрочна национална стратегия превръща доброто управление в приоритет за насърчаване на устойчивото развитие на страната.

2. Препоръки за подобряване на българския модел

2.1. Относно достъпа до информация за държавната служба

В Административния регистър или на Интернет страницата на Министерския съвет да бъде систематизирана информацията относно държавната служба – характер на държавната служба, обхват, категории служители в държавната администрация.

На същата страница да бъде публикувано цялото приложимо законодателство относно държавната служба (Конституция на Република България, Закон за държавния служител, Кодекс на труда, Закон за администрацията, Закон за местното самоуправление и местната администрация, както и всички подзаконови нормативни актове).

2.2. Относно правомощията във връзка с държавната служба

Необходимо е да се определи едноличен орган със специална компетентност в областта на държавната служба. При сегашната структура на правителството логично е това да е министър-председателят.

В правомощията си министър-председателят да се подпомага от звено в администрацията на Министерския съвет, което да разработва законодателството, да оказва методическа помощ и да дава указания относно държавната служба.

Контролната дейност може да се възложи на Главния инспекторат в администрацията на МС, а наказателните постановления да се издават от министър-председателя. По този начин с оглед йерархията на органите ще се реализира ефективен контрол по отношение прилагането на законодателството от страна на органите по назначаването.

Така би се преодолела и негативната констатация в доклада Public Administration and Governance: Bulgaria. 2021: *В момента развитието на публичната администрация е ръководено от Съвета за административна реформа, който е консултативен орган и чиито основни функции показват ангажмента на правителството към програмата за добро управление и реформи. Практиката на работа на съвета не отговаря на декларираните намерения - в годишния си доклад и протоколите от сесиите за 2020 г. не е регистриран значителен напредък в обсъжданите теми.*

2.3. Относно подбора на държавни служители

В някои от изследваните държави, видно от изложеното в раздел I. 2. Обхват на държавната служба, в категорията ръководни длъжности влизат и ръководителите на институции в изпълнителната власт. Съгласно българското законодателство в категорията висши държавни служители са включени длъжностите главен секретар, секретар на община, главен директор на главна дирекция, директор на дирекция и ръководител на инспекторат.

С оглед деполитизация на назначенията и ограничаване на влиянието в процедурите за подбор може да се регламентира специална процедура при подбора на висши държавни

служители, например специална комисия (по аналогия на конкурсната процедура за главни секретари) за всички висши държавни служители в централната администрация. При представянето на концепцията за стратегическо управление може да се въведе анонимно участие на този етап, по аналогия с теста и писмената разработка.

По този начин ще се даде по-обективна оценка на качествата на кандидатите и безпристрастно ще бъде избран кандидатът, представил се най-добре.

Във връзка с подбора на държавни служители трябва да се разработят задължителни насоки и препоръки за прилагане на всички процедури за подбор – конкурсна процедура, процедура за конкурентен подбор, преназначаване от друга администрация, временно преназначаване на длъжност в същата администрация.

2.4. Относно прилагането на етичните правила

Във връзка с прилагането на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация да бъдат изготвени препоръки, както и да се възложат функциите на етичен съветник (на подходящ служител от звеното по управление на човешките ресурси или инспектората) във връзка с прилагането на етичните правила и на антикорупционните мерки.

2.5. Относно развитието на държавната служба

Към настоящия момент липсва стратегическа и дългосрочна визия относно държавната служба в България. В доклада Public Administration and Governance: Bulgaria, 2021, Европейската комисия е констатирала, че след като Стратегията за развитие на държавната администрация е изтекла в края на 2020 г., същата е в процес на оценка и обновяване под формата на дискусии и консултации. Амбицията е новата стратегия да бъде готова до края на 2021 година. Нова стратегия не се разработва, като липсва каквато и да е информация да текат дискусии и консултации относно нов стратегически документ.

Необходимо е да се изготви нов стратегически документ за развитие в областта на държавната администрация в служба на обществото. Това трябва да е политически съгласуван документ от всички политически сили, по който да се постигне консенсус за визията на българската държавна служба.

В **заключение** може да се отбележи, че реформата в държавната служба, видно и от изследваните държави, е непрекъснат процес и често промяната в правителството води до промени за държавната администрация. Практиката показва, че тези промени често възстановяват подходи, които вече са предприети от предишното правителство.

Част от подходите, прилагани в изследваните държави, вече са предприемани в българската държавна служба, а впоследствие отречени – включване на органи на власт в категорията висши държавни служители; назначаване на висшите държавни служители от

министъра на държавната администрация и тяхната задължителна мобилност/ротация; създаване на Единна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация, въз основа на която да се разработва политиката и се постигат законосъобразни назначения; допълнително възнаграждение за ранг и др.

Промените в областта на държавната служба трябва да се предприемат едва след като е декларирана визията и е ясна посоката на развитие на държавната служба.

Като първа стъпка трябва да бъдат идентифицирани действителните проблеми. За съжаление, при извършеното изследване не бе открит аналитичен документ, който да дефинира проблемите в областта на държавната служба.

Вероятно е настъпил моментът за създаването на нова **Бяла книга** - документ, който да съдържа предложения за действия на правителството в областта на държавната служба и с който да се сложи началото на обсъждане на проблемите с участието на обществото, икономическите и социалните партньори и други заинтересовани лица, за да се постигне политически консенсус.

Приложение

Survey response	
The name of your country:	Romania
The type of your work position:	Expert
The name of your institution:	National Institute of Administration
1. Which normative act (special law or other) regulates the statute of the civil servants in your country? Please indicate the name of the act:	Romanian Constitution; Government Emergency Ordinance 57/2019 regarding the Administrative Code; Law no. 7/2006 regarding the status of the parliamentary civil servant and other normative acts that regulates the statute of specific civil servants like police, integrity inspectors.
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on payment in public administration? If yes, please indicate the name of the act :	Yes LAW no. 98 of May 19, 2016 regarding public procurement; LAW no. 69 of April 25, 2016 regarding green public procurement; LAW no. 99 of May 19, 2016 regarding sectoral acquisitions
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on performance appraisal of civil servants? If yes, please indicate the name of the act:	Yes Government Emergency Ordinance 57/2019 regarding the Administrative Code; LAW no. 188 of December 8, 1999 regarding the Statute of civil servants; draft project for competencies framework: https://www.anfp.gov.ro/continut/SIPOCA136
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on job descriptions? If yes, please indicate the name of the act:	Yes Order of the President of the National Agency of Public Servants no. 72 of January 17, 2023 for the approval of the standard format of information related to the public servant's service report;
2. Does your country have legal acts regarding the statute of civil servants? If yes, please indicate the name of the act:	Yes Depending on the targeted field.
3. Is there a Job Classifier for civil servants in your country?	Yes.
4. Is there a special law on the structure and	Yes.

functioning of Public administration in your country? If yes, please indicate the name of the act	Romanian Constitution, Governance Program; each targeted area is regulated separately (central, territorial, local, decentralized, public order and safety, national defence, etc.);
1. What categories of employees work in your public administration?	- civil servants with different statute; - salaried contractual staff from the own apparatus of public authorities and institutions, who carry out secretarial, administrative, protocol, household, maintenance-repair and service activities, security, as well as other categories of staff who do not exercise public power prerogatives - salaried staff assigned to the official's office - magistrates, staff assimilated to them and, as the case may be, categories of auxiliary staff within the courts - teaching staff and other categories of personnel from educational units and institutions; - persons appointed or elected to positions of public dignity - the staff from the sanitary units - the staff of autonomous governments, national companies and societies, as well as public sector companies - military personnel - members of the Diplomatic and Consular Corps of Romania and contractual staff assigned to specific positions of the ministry with attributions in the field of foreign affairs;
2. Is there an opportunity to appoint people on a temporary legal basis, and on which types of positions?	Yes, contractual based on Labour Law and civil servants based on The Administrative Code, as well as other kind of employees (e.g. city managers).
3. What is the ratio of civil servants to the total number of employees in the public sector in your country?	1 civil servant: 7 other employees in public administration
1. Which authority is responsible for the policy on civil service development in your country?	the General Secretariat of the Government; Ministry of Development, Public Works and Administration; National Institute of Administration; National Agency of Public Servants
2. Who is authorized to adopt strategies for the modernization of the state administration in your country?	the General Secretariat of the Government; Ministry of Development, Public Works and Administration;
3. Is there an authority in your country that controls	Ministry of Development, Public Works and Administration; National Agency of Public Servants; Administrative litigation courts

compliance with the legislation regulating the civil service? .	
4. Who provides instructions/opinions on the implementation of the legislation on civil service in your country?	Ministry of Development, Public Works and Administration; National Agency of Public Servants;
5. In case of disputes related to the statute of the civil servant in your country, which authority has the competence to resolve such matters?	Administrative litigation courts
1.1. Is there a mandatory competitive procedure?	Yes, in The Administrative Code and now there are an European Founded Project to adopt a new legislation, adapted on EPSO model: https://www.anfp.gov.ro/continut/Concurs_national_Proiect_pilot
1.2. How is the selection of civil servants made in your country?	According to the law, through open competition: file selection, written test and interview (compliance with certain qualification and competence criteria, theoretical and practical knowledge, motivation and capacity for analysis, synthesis, argumentation, etc.). Different categories of civil servants can go through additional tests regarding digital skills, foreign languages or others specific to the function and field of activity.
1.3. Do you apply a mandatory centralized competition/centralized selection? If so, who is responsible for executing such procedures?	Each public institution, with the approval of the National Agency of Public Servants, organizes recruitment contests. Depending on the administrative level (central, local, decentralized), different competition commissions can be created. For public management functions, the Agency is directly involved. Other categories of civil servants have their own procedures and rules. Currently, there is a pilot project being implemented regarding the centralized recruitment and selection of civil servants. https://www.anfp.gov.ro/continut/Concurs_national_Proiect_pilot
1.4. What are the other selection procedures carried out in the administrations?	Depending on the intended position, the field and the institution involved.
2.1. Do civil servants in your country follow a Code of Ethics?	LAW no. 176 of September 1, 2010 regarding integrity in the exercise of public functions and dignities, for the amendment and completion of Law no. 144/2007 regarding the establishment, organization and operation of the National Integrity Agency, as well as for the modification and completion of other normative acts; The Administrative Code;

2.2. Which authority adopts it?	The Romanian Government; We have general principles of ethics, each institution can develop its own code of ethics, starting from those general constitutional principles. (The Administrative Code)
3.1. What anti-corruption rules apply in your public administration?	EMERGENCY ORDINANCE no. 43 of April 4, 2002 regarding the National Anticorruption Directorate; Government Decision no. 1,269 of December 17, 2021 regarding the approval of the National Anti-corruption Strategy 2021-2025 and its related documents; LAW no. 144 of May 21, 2007 regarding the establishment, organization and operation of the National Integrity Agency; LAW no. 176 of September 1, 2010 regarding integrity in the exercise of public functions and dignities, for the amendment and completion of Law no. 144/2007 regarding the establishment, organization and operation of the National Integrity Agency, as well as for the modification and completion of other normative acts
3.2. Is there an effective system for checking the integrity of employees holding positions with a high corruption risk?	Yes, Internal Control Management System, regulated by General Secretariat of the Government https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2018/07/Metodologia-de-management-al-riscurilor-2018.pdf
3.3. Are civil servants obligated to declare assets and interests in order to prevent conflicts of interest and corrupt practices?	LAW no. 176 of September 1, 2010 regarding integrity in the exercise of public functions and dignities, for the amendment and completion of Law no. 144/2007 regarding the establishment, organization and operation of the National Integrity Agency, as well as for the modification and completion of other normative acts
3.4. Who oversees and enforces compliance with civil servants' behaviour in cases of corrupt practices/conflict of interests?	National Integrity Agency; Courts of law
4.1. Is there a common remuneration model in your country determining salaries based on positions and professional experience, or do individual structures apply specific models?	Yes, FRAMEWORK LAW no. 153 of June 28, 2017 regarding the salary of staff paid from public funds. Depending on certain particular situations, the salary is made similar to the payment, by job level, specific work and field of activity, salary construction from 0 according to the law or situations in which salary rights are established in administrative litigation courts.
4.2. What does the gross salary typically include - basic salary and supplementary remunerations, for example for results	The basic salary established according to the law, the food rate, bonus for harmful conditions, bonus for the complexity of the work, bonus for preventive financial control, bonus for confidentiality, bonus for the management of projects from European funds. Depending on particular situations, certain increases may or may not be assimilated.

achieved, for additional payments etc.?	
4.3. Have you observed imbalances in pay between various administrative structures by position or average salary? If so, what mechanisms are employed to address them?	Yes, there are inequities, the only options are given by the political factor, which can decide to rewrite the salary scale, reorganization of functions to pay for similar positions, but most of the time, the employees appeal to the courts.
4.4. Are funds allocated for the formal attire of civil servants?	public officials who, according to the job description, are obliged to wear a uniform, the public institution ensures this aspect.
4.5. Do civil servants pay social security on salary income?	Yes
5.1. Is there a possibility of mobility between the different administrative structures in your country?	Yes
5.2. What kind of mobility can take place - voluntary or mandatory, temporarily or permanent?	all of the above
5.3. Can civil servants be seconded to another administration voluntary or mandatory, and for what period?	Yes, in the first phase, secondment can be made for a period of 6 months, subsequently, with the consent of the public servant, every 6 months, in some situations the provisions of the Administrative Code are corroborated with the provisions of the Labour Code, where the more favourable norm can provision of additional benefits.
6.1. Is there such regulation for civil servants in your country?	Yes, even in the job description there is a provision regarding the availability of work for the normal schedule. As a rule, for the overtime worked, compensation is granted in corresponding free time in the next 60 days, or those additional hours are paid.
6.2. Is there a possibility of working from distance?	Yes
7.1. What is the amount of paid annual leave of civil servants in your country?	Starting from 21 days for under 10 years work experience and after 10 years work experience 25 days. depending on the field or the concerned institution, the vacation days may be longer. Additional days of leave are received for those who work in harmful conditions (between 3 and 10 days) or other types of paid leave.
7.2. Is there additional paid leave, for example, for execution of duties	Yes, delegations.

outside the normal working time?	
8.1. Are there categories of civil servants in your country who are protected in case of dismissal?	Yes, similar with Bulgaria.
8.2. Do civil servants in your country have the right to appeal dismissal, and before which authority?	Yes, before the court, usually the administrative court.
Finally, we kindly request your insights into the most significant reform in the civil service that has been implemented in your country in the last three years:	NATIONAL COMPETITION, PILOT PROJECT Starting this year, the National Agency of Civil Servants introduces a new method of recruitment into the public office for the central public administration. It is inspired by the model applied in public administrations at the European level and adapted to the development needs of the public function in Romania. The new public office recruitment model is based on the principles of competition, transparency, competence and equal access to public offices for every citizen who meets the legal conditions and will lead to a fair recruitment process, with the aim of professionalizing the public office and, implicitly, to increase the performance of public services. This way of filling public positions covers the elements of a modern recruitment system - processes, institutions, people, tools, the content of the tests - and will be carried out by competition, organized in two stages: the recruitment stage at the national level, which consists of checking the knowledge and general skills necessary to occupy a public position, carried out through a national competition, organized by the National Agency of Public Servants; the selection stage, which consists in verifying the specialized knowledge and specific skills necessary to occupy a vacant public position, carried out through a competitive position, organized by the public institutions and authorities in the structure of which the vacant positions are found, respectively by the competition commission for senior civil servants. The contest is piloted for the following categories: - entry-level public positions, except for those benefiting from special statutes; - public positions in the category of high civil servants. The lessons learned during the pilot project will support the expansion of this recruitment model to the other categories of state and territorial public positions in the central public administration. The authorities and public institutions in the central public administration have foreseen a number of 700 public positions that could be filled through the implementation of the pilot project.

Survey response	
The name of your country:	Greece
The type of your work position:	Expert
The name of your institution:	NATIONAL CENTER OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL AUTHORITY
1. Which normative act (special law or other) regulates the statute of the civil servants in your country? Please indicate the name of the act:	LAW 3528/2007 as amended and in effect
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on payment in public administration? If yes, please indicate the name of the act:	Yes law 4270/2014 as amended and in effect
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on performance appraisal of civil servants? If yes, please indicate the name of the act:	Yes law 4940/2022
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on job descriptions:	Yes set of instructions of Ministry of interior
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on other acts regarding the statute of civil servants? If yes, please indicate the name of the act:	all the laws that amend the L. 3528/2007
3. Is there a Job Classifier for civil servants in your country?	Yes.
4. Is there a special law on the structure and functioning of Public administration in your	the Constitution

country? If yes, please indicate the name of the act:	
1. What categories of employees work in your public administration?	Civil servants employed on the basis of nomination (classic bureaucrats) in managerial positions and expert positions Employees on the basis of an employment contract under Labour law in technical positions Employees on the basis of a temporary employment contract in positions within the political cabinet of the minister. The recruitment of members of political cabinets is at the discretion of ministers fix-term private law employees solicitors on salaried mandate
2. Is there an opportunity to appoint people on a temporary legal basis, and on which types of positions?	yes. managerial and expert
3. What is the ratio of civil servants to the total number of employees in the public sector in your country?	the ratio is 70.9% of the total including military and police staff and 54.4% excluding them.
1. Which authority is responsible for the policy on civil service development in your country?	Ministry of interior
2. Who is authorized to adopt strategies for the modernization of the state administration in your country?	Ministry of interior in collaboration with National Center of Public Administration and Local Authority
3. Is there an authority in your country that controls compliance with the legislation regulating the civil service?	ministry of interior
4. Who provides instructions/opinions on the implementation of the legislation on civil service in your country?	ministry of interior
5. In case of disputes related to the statute of the civil servant in your country, which authority	ministry of interior

has the competence to resolve such matters?	
1.1. Is there a mandatory competitive procedure?	yes
1.2. How is the selection of civil servants made in your country?	formal qualifications written competitions
1.3. Do you apply a mandatory centralized competition/centralized selection? If so, who is responsible for executing such procedures?	yes. Supreme personnel selection board (ASEP)
1.4. What are the other selection procedures carried out in the administrations?	Written competition of National School of Public Administration
2.1. Do civil servants in your country follow a Code of Ethics?	yes
2.2. Which authority adopts it?	Ministry of interior in collaboration with General Secretariat of human resources and National Transparency Authority
3.1. What anti-corruption rules apply in your public administration?	the same with Bulgaria
3.2. Is there an effective system for checking the integrity of employees holding positions with a high corruption risk?	yes
3.3. Are civil servants obligated to declare assets and interests in order to prevent conflicts of interest and corrupt practices?	yes
3.4. Who oversees and enforces compliance with civil servants' behaviour in cases of corrupt practices/conflict of interests?	National Transparency Authority
4.1. Is there a common remuneration model in	yes and in sometimes individual structures offer additional payment

your country determining salaries based on positions and professional experience, or do individual structures apply specific models?	
4.2. What does the gross salary typically include - basic salary and supplementary remunerations, for example for results achieved, for additional payments etc.?	depending on the working experience of the employee and this is the reason why there is no straight answer
4.3. Have you observed imbalances in pay between various administrative structures by position or average salary? If so, what mechanisms are employed to address them?	yes. there is no mechanism
4.4. Are funds allocated for the formal attire of civil servants?	yes
4.5. Do civil servants pay social security on salary income?	yes
5.1. Is there a possibility of mobility between the different administrative structures in your country?	yes. law 4440/2016
5.2. What kind of mobility can take place - voluntary or mandatory, temporarily or permanent?	all kinds
5.3. Can civil servants be seconded to another administration voluntary or mandatory, and for what period?	only on voluntary basis and the periods varries
6.1. Is there such regulation for civil servants in your country?	yes

6.2. Is there a possibility of working from distance?	yes. law 4807/2021
7.1. What is the amount of paid annual leave of civil servants in your country?	25
7.2. Is there additional paid leave, for example, for execution of duties outside the normal working time?	yes. law 4325/2015 article 26
8.1. Are there categories of civil servants in your country who are protected in case of dismissal?	yes
8.2. Do civil servants in your country have the right to appeal dismissal, and before which authority?	yes. Council of state
Finally, we kindly request your insights into the most significant reform in the civil service that has been implemented in your country in the last three years:	Mobility. No other significant reform took place especially in the area of remuneration due to the debt and financial crisis faced our country

Survey response	
The name of your country:	Poland
The type of your work position:	Expert
The name of your institution:	Lech Kaczynski National School of Public Institution
1. Which normative act (special law or other) regulates the statute of the civil servants in your country? Please indicate the name of the act:	ACT of 21 November 2008 on Civil Service, (Journal of Laws of 2008 No 227 Item 1505, as amended) (pol: U S T AWA z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 2008 Nr 227 poz. 1505, ze zm.) The most important legal source of the Polish civil service is the Constitution of the Republic of Poland. The significant provisions of the Constitution regarding the civil service are: Art. 60, Art. 103, Art. 153. The Civil Service Act is the second, most important legal basis of the civil service. Due to a high decentralization of personnel policy in the civil service, the act serves more as a framework. It is supplemented by many regulations (issued by e.g. the Prime Minister, the Head of Civil Service and the Directors General of each office).
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on payment in public administration? If yes, please indicate the name of the act:	Yes The basic salary of a Civil Service Corps member is determined using a multiplier of „the base amount”. The amount of „the base amount” is determined by the Budget Act for a given year. However, the multiplier level must fall within the ranges provided for a given group of positions. These ranges are set out in Annex No. 2 to the "position and pay": • Regulation of the Prime Minister of January 29, 2016 on determining official positions, required professional qualifications, service ranks of civil servants, multipliers for determining remuneration and detailed rules for determining and paying other benefits due to members of the civil service corps, (Journal of Laws of 2018, item 807, as amended)
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on performance appraisal of civil servants? If yes, please indicate the name of the act:	Yes Regulation of the Prime Minister of 4 April 2016 on the terms and procedure of periodical evaluations of civil servants and civil service employees. • Regulation of the Prime Minister of 23 July 2015 on detailed terms and procedure of the first evaluation in Civil Service • Ordinance no 1 of the Prime Minister of 7 January 2011 on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service • Ordinance no 57 of the Prime Minister amending the ordinance on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on job descriptions? If yes,	Yes • Regulation of the Prime Minister of January 29, 2016 on determining official positions, required professional qualifications, service ranks of civil servants, multipliers for

please indicate the name of the act:	determining remuneration and detailed rules for determining and paying other benefits due to members of the civil service corps, (Journal of Laws of 2018, item 807, as amended) • Ordinance no 1 of the Prime Minister of 7 January 2011 on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service • Ordinance no 57 of the Prime Minister amending the ordinance on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on other acts regarding the statute of civil servants? If yes, please indicate the name of the act:	Yes • Act of August 21, 1997 on restrictions on conducting business activities by persons performing public functions, Journal of Laws of 2003 item 1090) • Act of 21 January 2021 on Foreign Service (Journal of Laws 2023, item 406) • Regulation of the Prime Minister of April 25, 2007 on the working time of employees of government administration offices (Journal of Laws of 2007, No. 76, item 505, as amended) • Regulation of the Prime Minister of December 16, 2009 on the manner of conducting the qualification procedure in the civil service (Journal of Laws of 2021, item 141) • Regulation of the Prime Minister of April 23, 2009 on the types of documents confirming knowledge of the Polish language by persons without Polish citizenship applying for employment in the civil service (Journal of Laws of 2009, No. 64, item 539) • Regulation of the Prime Minister of December 19, 2014 on special rights granted to certain categories of civil service corps members (Journal of Laws of 2021, item 2174) • Regulation of the Prime Minister of February 2, 2023 amending the regulation on special rights granted to certain categories of civil service corps members (Journal of Laws of 2023, item 255) • Order No. 70 of the Prime Minister of October 6, 2011 on guidelines for compliance with the principles of the civil service and on the principles of ethics of the civil service corps (M.P. of 2011, No. 93, item 953) • Order No. 7 of the Head of the Civil Service of December 16, 2020 amending the order on human resources management standards in the civil service • Order No. 5 of the Head of the Civil Service on the conditions and mode of cooperation of the Head of the Civil Service with the directors general of offices
3. Is there a Job Classifier for civil servants in your country?	Yes.
4. Is there a special law on the structure and functioning of Public administration in your country? If yes, please	Yes. ACT of 4 September 1997 on government administration departments (Journal of Laws of 1997 No 141, item 943 as amended).

indicate the name of the act:	
1. What categories of employees work in your public administration?	1) civil service employee - a person employed under a labour law contract, 2) civil servant - a person employed on the basis of nomination, 3) a person employed in a senior position in the civil service corps.
2. Is there an opportunity to appoint people on a temporary legal basis, and on which types of positions?	Appointment in Polish civil service is possible for senior positions and is subject to meeting the criteria set in Art. 53 of Civil Service Act. The criteria are: - being a holder of an MA degree (or equivalent), - not being convicted with a lawful sentence that prohibits holding managerial positions in the public authority offices or to exercise functions related to disposition of public funds, - holds managerial skills, - meets requirements specified in the job description and in separate provisions. The appointment may concern both persons from the civil service corps (civil service employees or civil servants) and from outside the corps.
3. What is the ratio of civil servants to the total number of employees in the public sector in your country?	According to the Report of the Head of the Civil Service, in 2022 there were 117 488 people employed in civil service, within which 7 464 appointed civil servants.
1. Which authority is responsible for the policy on civil service development in your country?	The Head of Civil Service is a central organ of Government administration, competent in Civil Service issues. According to the Civil Service Act, the Head of the Civil Service carries out the following tasks: 1) ensures compliance with civil service rules; 2) administers the human resources management process in the civil service; 3) collects data about the civil service corps; 4) prepares draft normative acts regarding the civil service; 5) monitors and supervises the use of the funds for remuneration and training for civil service corps members; 6) plans, organizes and supervises central trainings for the civil service; 7) disseminates information about the civil service; 8) ensures conditions for disseminating information on vacant job positions; 9) conducts activities promoting the civil service; 10) ensures international cooperation in matters relating to the civil service.
2. Who is authorized to adopt strategies for the modernization of the state administration in your country? In Bulgaria the specialized control on compliance with the legislation related to the performance of the civil	The Head of the Civil Service prepares and presents the project of human resources management strategy to the Council of Ministers, who then adopts it by the way of a resolution.

service and the rights and obligations is carried out by the Executive Agency.	
3. Is there an authority in your country that controls compliance with the legislation regulating the civil service? In Bulgaria there is no clearly defined responsibility for giving instructions or/opinions on the implementation of the legislation on civil service.	This is a prerogative of the Head of the Civil Service.
4. Who provides instructions/opinions on the implementation of the legislation on civil service in your country? In Bulgaria disputes regarding the origination and termination of service relationship of the civil servant, as well the imposition of disciplinary liability, are considered by the administrative court.	The Public Service Council, which operates under the Prime Minister, is an opinion-giving and advisory body in matters concerning civil service.
5. In case of disputes related to the statute of the civil servant in your country, which authority has the competence to resolve such matters?	In cases of disputes related to the statute of the civil servant it is a disciplinary commission that has competence to resolve such matters. The commission comprising of at least ten members is to be appointed for the term of four years the Director General of the Office from among civil service corps members employed therein. According to the Civil Service Act, the Head of the Civil Service should be promptly notified of the appointment of the disciplinary commission. The Higher Disciplinary Commission, which is the second instance for disciplinary proceedings, is appointed by the Prime Minister.
1.1. Is there a mandatory competitive procedure?	The appointment (nomination) procedure is not obligatory in Poland. However, to certain extent it may be considered competitive as the limit of nominations, as specified in the Budget Act, limits accessibility to appointments (nominations) for each year.
1.2. How is the selection of civil servants made in your country?	Selection procedure (aka recruitment) is performed by each public office independently according to the regulations specified in the Civil Service Act. 1. The Director General of Office organises a recruitment of candidates for the Civil Service Corps

	in a given office (a recruitment commission needs to be set up); 2. Information about the recruitment is made public (it is to be displayed in the office premises, in the Public Information Bulletin of the Office, and in the Public Information Bulletin of the Chancellery of the Prime Minister; the Head of the Civil Service runs an IT system, which enables: posting announcements about recruitment and recruitment results); 3. The candidate submits the required documents in electronic form using the IT system referred to in the Civil Service Act or in paper form; 4. The recruitment commission selects no more than five best candidates among those who met the necessary and additional requirements, and presents them to the director general of the office. 5. A report on the recruitment process is prepared. 6. The director general of the office immediately after completion of recruitment publishes an announcement about its result in the Public Information Bulletin of the Chancellery of the Prime Minister using an IT system. 7. If within 3 months from the date of filling the job position through recruitment, there will be a need to fill the same position again, the director general of the office may fill this position with another person selected from among the selected candidates. The above procedure includes changes as predicted by the latest amendment of the Civil Service Act from 14 April 2023. Additionally, the Head of the Civil Service has issued a set of optional recommendations and mandatory guidelines which regulate the issues on selection procedures, such as appointment procedure for higher-level positions or tools to be used in recruitment procedures for ensuring objective results.
1.3. Do you apply a mandatory centralized competition/centralized selection? If so, who is responsible for executing such procedures?	There is no centralized competition provided, however the standards and rules are set for uniform use.
1.4. What are the other selection procedures carried out in the administrations?	n/a
2.1. Do civil servants in your country follow a Code of Ethics?	The principles of the civil service and the principles of ethics of the civil service corps are included in the Constitution of the Republic of Poland, the Act on the Civil Service and Order No. 70 of the Prime Minister. All members of the civil service corps are obliged to comply with them.
2.2. Which authority adopts it?	Order No. 70 on guidelines for compliance with the principles of the civil service and on the principles of ethics of the civil service corps was adopted by the Prime Minister. A set of

	recommendation issued by the Head of the Civil Service on how to implement the code of ethics in the offices is available for wide reference. Also, since 2017 a special team of ethics advisors was initiated by the Head of the Civil Service in the Chancellery of the Prime Minister, ministries, central offices and voivodship offices.
3.1. What anti-corruption rules apply in your public administration?	The anti-corruption rules result directly from the Code of Ethics in civil service.
3.2. Is there an effective system for checking the integrity of employees holding positions with a high corruption risk?	The integrity of employees in civil service corps is systemically supported through the following activities: 1. employees who start working in the civil service must complete „the preparatory service”, which aims at preparing them to properly perform their duties, and within which issues such as legal framework of anti-corruption measures and adequate solutions applicable in a given office are presented; 2. establishment of ethical advisor in the office, whose tasks include: a) advising and providing information to employees on appropriate conduct and ethical issues, b) conducting information and educational activities that concern ethical issues and the fight against corruption, c) supporting, giving opinions and initiating activities related to counteracting and preventing corruption in the office; 3. obligation to complete a training on anti-corruption issues (most commonly this is the e-learning training „Corruption in public administration" which was developed and made available by the Central Anticorruption Bureau); 4. obligation to submit asset declarations (by the virtue of the Civil Service Act applicable to civil servants, but many offices impose this obligation on other civil service employees especially those employed as at least as chief specialist; 5. adoption of a dedicated procedure for dealing with corruption situations. Additionally here are some of the widely used practices present in central institutions that contribute to strengthening the integrity of civil service employees: • employees submit a written declaration that they have read and are acquainted with the Order No. 70 of the Prime Minister on guidelines for compliance with the principles of civil service and on the principles of ethics of the Civil Service Corps; • a part of intranet resources is dedicated to information about corruption prevention (it usually contains information on: a) legal regulations that prevent corruption, b) coordinators of anti-corruption activities, c) reading and training materials on the matter); • creation of a working list of positions that are exposed to corruption and whose holders are obliged to participate in trainings that concern such issues like: a) ethics in civil service, b) counteracting corruption, c) public procurement, d) management control (part of risk management); • in most of the

	offices there is a Procedure for Handling Gifts, which basically comes down to a general ban on accepting gifts. The future civil servants who undergo training in the National School of Public Administration have to undergo a dedicated training on ethics in civil service.
3.3. Are civil servants obligated to declare assets and interests in order to prevent conflicts of interest and corrupt practices?	Yes, they are.
3.4. Who oversees and enforces compliance with civil servants' behaviour in cases of corrupt practices/conflict of interests?	The Act of June 9, 2006 established the Central Anticorruption Bureau (CBA) with the purpose to combat corruption in public and economic life, in particular in state and local government institutions, as well as to combat activities detrimental to the economic interests of the state. CBA officers perform investigative, operational, reconnaissance, control, analytical and information activities. The CBA was established as a special service to combat corruption, but the system of state bodies dealing with combating crimes also includes other services (prosecutor's office, police and the Internal Security Agency - ABW) - therefore Art. 29 section 1 of the Act on the Central Anticorruption Bureau imposes that the heads of CBA, Internal Security Agency, Counterintelligence Military Service and the Chief Commander of the Police, Commander Chief of the Border Guard, Commander in Chief of the Gendarmerie Military, Head of Customs Service, Inspector General of Financial Information and the General Inspector of Fiscal Control cooperate within their competences.
4.1. Is there a common remuneration model in your country determining salaries based on positions and professional experience, or do individual structures apply specific models?	The basic salary of a Civil Service Corps member is determined by using a multiplier of „the base amount”. The amount of „the base amount” is determined by the Budget Act for a given year. The multiplier level falls within the ranges provided for a given group of positions. These ranges are set out in Annex No. 2 to the "position and pay" regulation (Regulation of the Prime Minister of January 29, 2016 on determining official positions, required professional qualifications, service ranks of civil servants, multipliers for determining remuneration and detailed rules for determining and paying other benefits due to members of the Civil Service Corps as amended). When determining the level of „the base amount multiplier”, and thus of the level of basic remuneration, the following should be taken into account in particular: a) job evaluation result, b) job evaluation, including the level of competence and work results, c) labour market conditions. Moreover, the level of basic remuneration should be determined taking into account the principles arising from the Labour Code, in particular equal treatment and non-

	discrimination of employees, as well as the provisions on minimum wage.
4.2. What does the gross salary typically include - basic salary and supplementary remunerations, for example for results achieved, for additional payments etc.?	According to Art. 85 of the Act on Civil Service the remuneration composition varies depending on a status of civil service corps member. The remuneration of: a) a civil service employee is comprised of: • a basic salary specific to a given position and • a bonus for long-term employment with the Civil Service; b) a civil servant is comprised of: • of a base salary specific to a given position, • a bonus for long-term employment with the Civil Service and • a Civil Service bonus based on the service rank held. c) the person holding Senior Position in the Civil Service is comprised of: • a base salary specific to a given position, • functional allowance and • a bonus for long-term employment with the Civil Service. Also, the Act on Civil Service provides for: • a task bonus for the performance of additional tasks entrusted to civil service corps member by the employer for the period of performing such tasks, from the funds allocated for remunerations; • a bonus for long-term employment with the Civil Service; • an anniversary award; • an additional annual remuneration in accordance with principles stated in separate provisions; • an award for particular achievements in professional work granted from an award fund within Civil Service, established especially for that purpose.
4.3. Have you observed imbalances in pay between various administrative structures by position or average salary? If so, what mechanisms are employed to address them?	According to the newest Report of the Head of Civil Service, in 2022 there were three major trends observed concerning the imbalances in pay: 1. Real decline in salaries in the civil service, 2. Decreases in real wages in all categories of offices, 3. A persistently high share of offices with salaries below the national economy.
4.4. Are funds allocated for the formal attire of civil servants?	Equivalent for uniform is paid to civil servants who form the uniformed services (ie. police) upon separate regulations.
4.5. Do civil servants pay social security on salary income?	Employees and civil servants as well as employees of state offices are subject to social insurance. The amount of pension, disability and sickness insurance contributions is the same for all insured persons.
5.1. Is there a possibility of mobility between the different administrative structures in your country?	Delegation to perform tasks outside organizational unit where a person is employed is possible on the basis of separate regulations.
5.2. What kind of mobility can take place - voluntary	Only a civil servant may be transferred by the director general of the office to another position within the same office in the same or another town without consent. The transfer of a Civil Servant

or mandatory, temporarily or permanent?	to another post in the same office in another town being far away from the previous place of work of a Civil Servant, without her/his written consent, shall be made no more frequently than once every two years. This is not possible in the case of a civil service employee.
5.3. Can civil servants be seconded to another administration voluntary or mandatory, and for what period?	See answer above.
6.1. Is there such regulation for civil servants in your country?	If needed by an office, a Civil Service Corps member may be ordered by his/her superior to work overtime, and in exceptional cases also at night – time and on Sundays and holiday.
6.2. Is there a possibility of working from distance?	In 2023, remote work replaced telework in Polish Labor Code. According to the definition, it involves performing work completely or partially in a place indicated by the employee and each time agreed with the employer.
7.1. What is the amount of paid annual leave of civil servants in your country?	According to Polish labour Law, the duration of the leave is 20 days – if the employee has been employed for less than 10 years or 26 days – if the employee has been employed for at least 10 years. A civil servant is entitled to additional one day of annual recreation leave after 5 years of employment in the service. This leave increases by one day for each year of work until it reaches the length of twelve days.
7.2. Is there additional paid leave, for example, for execution of duties outside the normal working time?	A civil servant transferred to another office in another localities is entitled to transfer leave for a total of 4 days.
8.1. Are there categories of civil servants in your country who are protected in case of dismissal?	General rules apply, ie. protection of employees who are on sick leave, pre-retirement age, pregnant employee, persons staying at parental leave etc.
8.2. Do civil servants in your country have the right to appeal dismissal, and before which authority?	Labour Court
Finally, we kindly request your insights into the most significant reform in the civil service that has been implemented in your country in the last three years:	• Adjustment of wages • Increased interest in employment in the civil service corps

Survey response	
The name of your country:	Serbia
The type of your work position:	Managerial
The name of your institution:	ministry of public administration and local self government
1. Which normative act (special law or other) regulates the statute of the civil servants in your country? Please indicate the name of the act:	law on civil servants
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on payment in public administration? If yes, please indicate the name of the act:	Yes law on salaries of civil servants
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on performance appraisal of civil servants? If yes, please indicate the name of the act:	Yes law on civil servants
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on job descriptions? If yes, please indicate the name of the act:	Yes law on civil servants
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on other acts regarding the statute of civil servants? If yes, please indicate the name of the act:	Yes bylaws regarding selection procedure and performance appraisal
3. Is there a Job Classifier for civil servants in your country?	No.
4. Is there a special law on the structure and functioning of Public	Yes. state administration law

administration in your country? If yes, please indicate the name of the act	
1. What categories of employees work in your public administration?	civil servants and general employees
2. Is there an opportunity to appoint people on a temporary legal basis, and on which types of positions?	yes, on any position in civil service
3. What is the ratio of civil servants to the total number of employees in the public sector in your country?	approximately 15%
1. Which authority is responsible for the policy on civil service development in your country?	Ministry of interior
2. Who is authorized to adopt strategies for the modernization of the state administration in your country?	The Government
3. Is there an authority in your country that controls compliance with the legislation regulating the civil service?	Ministry of public administration
4. Who provides instructions/opinions on the implementation of the legislation on civil service in your country?	Ministry of public administration
5. In case of disputes related to the statute of the civil servant in your country, which authority has the competence to resolve such matters?	special commission for compliance
1.1. Is there a mandatory competitive procedure?	yes

1.2. How is the selection of civil servants made in your country?	selection based on competencies
1.3. Do you apply a mandatory centralized competition/centralized selection? If so, who is responsible for executing such procedures?	no
1.4. What are the other selection procedures carried out in the administrations?	no
2.1. Do civil servants in your country follow a Code of Ethics?	yes
2.2. Which authority adopts it?	High civil service council
3.1. What anti-corruption rules apply in your public administration?	yes
3.2. Is there an effective system for checking the integrity of employees holding positions with a high corruption risk?	yes
3.3. Are civil servants obligated to declare assets and interests in order to prevent conflicts of interest and corrupt practices?	yes
3.4. Who oversees and enforces compliance with civil servants' behaviour in cases of corrupt practices/conflict of interests?	head of state authority and anti-corruption agency for senior civil servant
4.1. Is there a common remuneration model in your country determining salaries based on positions and professional experience, or do individual structures apply specific models?	yes

4.2. What does the gross salary typically include - basic salary and supplementary remunerations, for example for results achieved, for additional payments etc.?	basic salary and additions on salary for night work, overtime work,
4.3. Have you observed imbalances in pay between various administrative structures by position or average salary? If so, what mechanisms are employed to address them?	no
4.4. Are funds allocated for the formal attire of civil servants?	no
4.5. Do civil servants pay social security on salary income?	yes
5.1. Is there a possibility of mobility between the different administrative structures in your country?	yes
5.2. What kind of mobility can take place - voluntary or mandatory, temporarily or permanent?	voluntary, mandatory, temporarily and permanent
5.3. Can civil servants be seconded to another administration voluntary or mandatory, and for what period?	yes, for 6+6months
6.1. Is there such regulation for civil servants in your country?	yes
6.2. Is there a possibility of working from distance?	yes
7.1. What is the amount of paid annual leave of civil servants in your country?	full salary
7.2. Is there additional paid leave, for example, for	yes

execution of duties outside the normal working time?	
8.1. Are there categories of civil servants in your country who are protected in case of dismissal?	civil servants who use leave for pregnancy and childbirth or those who are pregnant
8.2. Do civil servants in your country have the right to appeal dismissal, and before which authority?	yes, to appeal commission
Finally, we kindly request your insights into the most significant reform in the civil service that has been implemented in your country in the last three years:	improved HRM based on competencies

Survey response	
The name of your country:	Czech Republic
The type of your work position:	Expert
The name of your institution:	Institute for Public Administration Prague
1. Which normative act (special law or other) regulates the statute of the civil servants in your country? Please indicate the name of the act:	Yes In the case of local self-government, this is Act No. 312/2002 Coll., "Act on Officials of Local Self-Government Units and on Amendments to Certain Acts". The status of employees in administrative offices operating within the civil service is regulated by Act No 234/2014 Coll. Civil Service Act", as amended.
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on payment in public administration? If yes, please indicate the name of the act:	Yes Payments to the Treasury, property taxes, income taxes, corporate VAT, accommodation tax, TV and radio fees
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on performance appraisal of civil servants? If yes,	Yes The evaluation is carried out by the representatives and the parameters are regulated by Act No. 234/2014 Coll." Civil Service Act", as amended.

please indicate the name of the act:	
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on job descriptions? If yes, please indicate the name of the act:	Yes Implementing regulation of Act No. 234/2014 Coll." Civil Service Act", as amended, on systematised posts, defines professional posts including job descriptions and fields of service.
2. Does your country have legal acts that regulate rules and procedures on other acts regarding the statute of civil servants? If yes, please indicate the name of the act:	Yes Law 262/2006 Coll., "Labour Code", job description, Act No. 234/2014 "Civil Service Act" - the Labour Code applies to officials of local government units
3. Is there a Job Classifier for civil servants in your country?	Act No. 234/2014 "Civil Service Act" - local government units, catalogue of regulations
4. Is there a special law on the structure and functioning of Public administration in your country? If yes, please indicate the name of the act:	Competence Act No. 2 /1969
1. What categories of employees work in your public administration?	The situation is similar (with Bulgaria), i.e. civil servants employed on the basis of appointment (mostly for an indefinite period), employees under an employment contract under the Labour Code and employees under a fixed-term contract in positions in the political cabinet of the Minister. Civil service on the basis of Act 234/2014 Coll. - admission for a fixed term, followed by passing the civil service examination, followed by admission for an indefinite term if successful; civil servants -followed by a special professional examination under Act 234/2014 Coll. 312/2002
2. Is there an opportunity to appoint people on a temporary legal basis, and on which types of positions?	In the case of civil servants appointed as officers.
3. What is the ratio of civil servants to the total number of employees in the public sector in your country?	500,000 civil servants (including teachers and soldiers) vs. 200,000 civil servants (in the narrower sense, i.e. 40%).

1. Which authority is responsible for the policy on civil service development in your country?	Chief State Secretary - Ministry of the Interior
2. Who is authorized to adopt strategies for the modernization of the state administration in your country?	Ministry of the Interior - Civil Service Section
3. Is there an authority in your country that controls compliance with the legislation regulating the civil service?	Section for the Civil Service, the Secretary of State as Chief Executive of the Ministry of the Interior.
4. Who provides instructions/opinions on the implementation of the legislation on civil service in your country?	Section for the Civil Service, the Secretary of State as Chief Executive of the Ministry of the Interior.
5. In case of disputes related to the statute of the civil servant in your country, which authority has the competence to resolve such matters?	1st Level - Administrative Office, 2nd Level - Chief Secretary of State, 3rd Level - Administrative Court.
1.1. Is there a mandatory competitive procedure?	A person shall be recruited to the service by a decision of the service authority of the administrative authority concerned on the basis of the results of a selection procedure. Together with the decision on recruitment, the service authority shall decide on the assignment of the civil servant to a post or on the appointment of the civil servant to the post of superior.
1.2. How is the selection of civil servants made in your country?	Yes, there is always a selection process to fill a vacancy for both rank and file and officers.
1.3. Do you apply a mandatory centralized competition/centralized selection? If so, who is responsible for executing such procedures?	No, the authority in question advertises its tenders.
1.4. What are the other selection procedures carried out in the administrations?	Please see answer at IV 1.2.

2.1. Do civil servants in your country follow a Code of Ethics?	Civil servants shall respect ethical behaviour by taking the oath of office upon taking office. Violations of the Code of Ethics, depending on the severity, may result in removal from office.
2.2. Which authority adopts it?	The Code of Ethics was adopted by a decision of the Government of the Czech Republic
3.1. What anti-corruption rules apply in your public administration?	The Government's Concept for Combating Corruption 2023-2026 is currently in force. It is also related to the provision on limiting certain rights of civil servants arising from the Civil Service Act. This concerns, for example, the prohibition of other gainful activities, with the exception of, for example, teaching or artistic activities. There is also a ban on activities in the management bodies of commercial companies and, for officials, a ban on membership of political parties and political movements.
3.2. Is there an effective system for checking the integrity of employees holding positions with a high corruption risk?	See answer 3.1, the Civil Service Act applies the principle of the competition clause.
3.3. Are civil servants obligated to declare assets and interests in order to prevent conflicts of interest and corrupt practices?	Only public officials are required to submit asset declarations. The procedure is defined by the legislation at the beginning and at the change and end of the office, the declaration must be made.
3.4. Who oversees and enforces compliance with civil servants' behaviour in cases of corrupt practices/conflict of interests?	The Secretary of State of the relevant authority, in the case of a member of the security forces, the law enforcement authorities.
4.1. Is there a common remuneration model in your country determining salaries based on positions and professional experience, or do individual structures apply specific models?	Employees are divided into grades according to their education, professional experience and position. Tables for each grade are issued by the Government.
4.2. What does the gross salary typically include - basic salary and supplementary remunerations, for example for results achieved, for additional payments etc.?	Gross salary includes basic salary and additional bonuses, performance bonuses, management bonuses and overtime.

4.3. Have you observed imbalances in pay between various administrative structures by position or average salary? If so, what mechanisms are employed to address them?	Certain disproportions may exist, but this is a subjective view.
4.4. Are funds allocated for the formal attire of civil servants?	No
4.5. Do civil servants pay social security on salary income?	Social security and health insurance is paid by the employer on behalf of the employee. The employee also pays health and social insurance (+also tax), which is paid by the employer on his gross income (together with tax) and the employee receives his net wages after these contributions.
5.1. Is there a possibility of mobility between the different administrative structures in your country?	An employee may be assigned to another post within the scope of his/her office or to another service office pursuant to Act 234/2014, for an employee in the security forces is a direct permeability
5.2. What kind of mobility can take place - voluntary or mandatory, temporarily or permanent?	Compulsory mobility is only temporary, up to a maximum of 60 days. There is no compulsory mobility for local government officials.
5.3. Can civil servants be seconded to another administration voluntary or mandatory, and for what period?	A staff member may be compulsorily seconded to another office for a maximum of 60 days, longer stays are subject to the staff member's agreement (but no more than a further 60 days).
6.1. Is there such regulation for civil servants in your country?	Yes, a civil servant may be ordered in writing to work overtime. For local government officials - no.
6.2. Is there a possibility of working from distance?	The possibilities for teleworking are regulated by the individual authorities. The performance of work from another location ordered or on request.
7.1. What is the amount of paid annual leave of civil servants in your country?	The holiday entitlement for civil servants is 5 weeks. Sick days to 5 days based on collective agreement.
7.2. Is there additional paid leave, for example, for execution of duties outside the normal working time?	Compensatory time off may be taken for ordered overtime work. In the case of particularly demanding physical work, additional leave may be taken up to a maximum of 1 week.
8.1. Are there categories of civil servants in your	For civil servants by the Civil Service Act; for local government officials by the Labour Code.

country who are protected in case of dismissal?	In the Czech Republic, female civil servants are also protected during maternity leave and male civil servants are protected during sick leave.
8.2. Do civil servants in your country have the right to appeal dismissal, and before which authority?	Civil servant in 1st instance to the Chief Secretary. of State; 2nd instance - administrative action in administrative court; ordinary civil servant - in civil court.
Finally, we kindly request your insights into the most significant reform in the civil service that has been implemented in your country in the last three years:	The Civil Service Act has been in force since 2015, since when a number of partial amendments have been made, but they are not reformist.