

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Катя Иванова Владимирова

за дисертационния труд на докторантката Диана Ангелова Дончева на тема *„Подборът на служители като елемент от стратегическото управление на държавната администрация“*

за получаване на образователната и научната степен „доктор“ по професионално направление 3.3. „Политически науки“ от докторска програма „Публична администрация“, с научен ръководител проф. д п н Тодор Танев

Представеният за защита дисертационен труд е посветен на актуална и значима тема - повишаване качеството и ефективността на публичната администрация в областта на подбора на служители за работа в системата, т.е. на нейния „вход“, който предопределя след това функционирането ѝ, нейната ефективност и резултативност. Тази дейност от стратегическото развитие на българската администрация е изключително важна главно по две причини: човешкият фактор в нея е най-важен за успеха на реформата и затова, че тя предопределя качеството на работата на държавната администрация, работата в цялата държава, но и още поради спецификата на работата на държавните служители и факта, че те се наемат и развиват за неопределен срок, т.е. за десетилетия и могат да я напуснат само по свое желание или да бъдат уволнени при груби нарушения на закона.

Подборът и последващото назначение и включване в системата на държавната администрация е изключително важен, решаващ за функционирането на системата, предопределя ефективното функциониране на държавната администрация, на държавата, развитието на икономиката и гражданското общество в страната.

Като **цел** на представената за защита Дисертация докторантката определя разработването на предложения за усъвършенстване на подбора на държавни служители в администрацията на изпълнителната власт на Р България от гл. т. на стратегическото управление, както и разработването на усъвършенстван модел на подбор за повишаване качеството и ефективността на работата на публичната администрация и в частност на подбора на служителите като важен фактор за стратегическото управление на държавната администрация в страната. В тази връзка като централен изследователски въпрос е избрано съответствието на подбора на служители в българската държавна администрация на

прилагането на това ниво на стратегическо управление, т.е. дали използваните в практиката процеси и методи са в съответствие с целите, визията и ценностите на администрацията. Една много важна и значима цел за ефективното функциониране на системата, на икономиката и управлението.

Изследователската теза на дисертацията е формулирана както следва: „В условията на безпрецедентна динамика на промени и предизвикателства оценяване на компетентности, които съответстват на визията, ценностите и стратегическите цели, в процеса на подбор на служители, е елемент от съвременното стратегическото управление на администрацията“, т.е. че в съвременните условия компетентностите на работещите служители трябва да съответстват на изискванията към тях, поставяни от стратегическото управление на съвременната публична администрация. И това следва да е водещо, определящо за всички функции и дейности от управлението на човешките ресурси в българската публична администрация и конкретно в случая по подбора.

На тази основа *избраната работна хипотеза* от докторантката е, че „Установените в българската държавна администрация процеси и методи за подбор на служители не са съгласувани със стратегическото ниво на управление на администрацията в съвременните условия на динамични промени и предизвикателства.“ В тази връзка и за изпълнението на поставената цел в дисертационния труд са *формулирани задачите*, които следва да бъдат решени в процеса на изследване, а именно:

1. Анализ на актуалните нормативни актове и стратегически документи от гледна точка на взаимовръзките между стратегическото ниво на управление и управлението на човешките ресурси в българската държавна администрация и

2. Систематизиране на добри практики за оценяване на компетентности и процедури по подбор на служители.

На тази основа е предвидено и осъществено *разработване на*: предложения за усъвършенстване на нормативната уредба и практика по подбор на служители в българската държавна администрация; усъвършенстван модел за подбор на служители в българската държавна администрация; изследване на проблемите свързани с подбора на служители в българската държавна администрация от гледна точка на измерването на компетентности и съгласуваност със стратегическото управление на администрацията; разработване на предложения за усъвършенстване на подбора на държавни служители в администрацията и

предлагането на усъвършенстван модел на подбор.

Избраните методи на изследването включват главно: анализ на съдържанието на документи (нормативни актове, научни публикации, стратегически документи, добри практики, методи за подбор) и дълбочинни интервюта и анкети (с държавни служители на експертни и ръководни длъжности в администрацията, психолози и специалисти по подбор на кадри).

Структурата на дисертационния труд е класическа. Представеният за защита дисертационен труд е в обем от 266 страници и включва: увод, три глави изложение по темата, заключение, библиография и приложения, т.е. последните 20 страници включват Библиографска справка и две приложения.

Избраната структура е традиционна за този характер разработки. Съдържанието на отделните глави е подробно като структура. Избраните заглавия са кратки, подходящи предимно за нормативни документи и справочници, но в една дисертация те би следвало да носят повече информация, да информират за характера на работата и в някаква степен и за направените приноси от докторанта.

Авторефератът по Дисертационния труд отговаря на изискванията и своето предназначение. Той е в обем от 19 страници и представя в синтезиран вид дисертационното изследване и неговите достижения.

Обект на изследването е подборът на служителите в българската държавна администрация. Предметът е съответствието между оценяването на компетентностите в процеса на подбор на служители на стратегическото управление на администрацията.

В съответствие с това, *формулираната изследователска теза* на дисертационното изследване е: оценяване на компетентностите, които съответстват на визията, ценностите и стратегическите цели, в процеса на подбор на служителите като елемент от стратегическото управление на администрацията.

Формулираната цел в работна хипотеза е разработване на предложния за усъвършенстване на подбора на държавни служители в администрацията на изпълнителната власт на Р България от гл. т. на стратегическото управление и разработването и предлагането на усъвършенстван модел на подбор.

За изпълнение на поставената цел, докторантката *формулира 9 задачи* като уточнява и обхвата на изследването и изследователските етапи, през които то преминава, както и

методите, които се използват.

В *обхвата на дисертационното изследване* се включва администрацията на изпълнителната власт в Р България и подборът на служители за заемане на длъжностите по служебно правоотношение.

На основата на изпълнението на поставените цели и *задачи на изследването* са разработени две основни предложения за: усъвършенстване на подбора на държавни служители в администрацията и усъвършенстван модел на подбор. За целта са предвидени четири етапа на изследване с използване на два основни метода: анализ на документи /нормативни, стратегически, добри практики, техники за подбор/ и дълбочинни интервюта и анкети / с държавни служители – експерти и ръководители/.

Дисертационното изследване е актуално и значимо, важно за подобряване резултативността и качеството на работа на публичната администрация, на нейната ефективност, а като следствие и подобряване на управлението на публичната администрация и качеството на нейните услуги за бизнеса и гражданите на Р България. Поставената цел и задачи са успешно изпълнени.

Уводът на дисертационния труд има класическа структура на изложение и изпълнява своята роля и предназначение, представяйки актуалността, значимостта на изследваната тема за изпълнение качествено на функциите на публичната администрация, като са формулирани обективните потребности от промяна в управлението и в частност, в подбора на служителите в държавната администрация на Р България. Кратко и ясно са формулирани: централният изследователски въпрос на дисертационния труд, неговият обект, предмет на изследване, изследователската теза, приетата работна хипотеза и на тази основа се формулира *целта на дисертационния труд, а именно разработване на предложения за усъвършенстване на подбора на държавни служители в администрацията на изпълнителната власт на страната от гл. т. на стратегическото управление*, т.е. за изпълнение на стратегическите цели на администрацията в съответната област.

Откроява се значимостта на изследвания проблем в дисертацията, както и слабостите на съществуващата практика в страната. Счита се, че добре е формулиран и *централният изследователски въпрос*, който си поставя докторантката, а именно дали съответства настоящата практика на подбор на служители в публичната администрация на идеята в реформата на публичната администрация за стратегическо ѝ управление.

Първата глава дава теоретичната основа на дисертацията и направените на нейна основа изследвания. Заслужава внимание написаното тук, че организациите, в т.ч. и тези в публичния сектор, се нуждаят от стратегическо управление, за да могат да се адаптират към променящата се среда, да станат по-ефективни и полезни за обществото и неговите граждани. В тази глава, на основата на направеното изложение се представят на внимание два модела: за подбор на служители като елемент от стратегическото управление на публичната администрация и модел на подбора на служители и на техните компетентности като взаимосвързани с нивото на управление.

В тази част от дисертационното изследване са разгледани основните теоретични концепции и понятия, които са свързани с подбора на служители като елемент на стратегическото управление на администрацията. Представена е ролята на стратегическото мислене и управление, концепциите за държавата и държавната администрация, значението на човешкия капитал, функцията по управление на човешките ресурси, оценяването на компетентности за формирането на организационен капацитет, и в резултат - осъществяването на политики, постигането на резултати и цели, като път към развитие на обществата. Всичко това е добра теоретична основа за по-нататъшното изследване, свързано с конкретната практика в страната.

Втората глава третира нормативната уредба, която следва да се прилага в звената от публичната администрация и ефектите от нейното приложение в практиката. Тук се представят основни стратегически и нормативни документи, които регламентират стратегическото ниво на управление на българската държавна администрация, ценностите и принципите при осъществяване на нейните дейности, свързани с изпълнението на държавната служба и подбора на служители в нея. В тази част са представени българската и чуждестранната практика по управление на човешките ресурси, разработването на компетентностите рамки, оценяването и развитието на компетентностите, използването на методи и техники за подбор. Тук са „изпълнени“, както посочва докторантката, две от дадените четири задачи на изследването, а именно: анализ на действащите нормативни актове и стратегически документи от гл. т. на взаимовръзката между стратегическото равнище на управление и управлението на човешките ресурси в българската публична администрация, както и е направен анализ на актуалните нормативни актове и стратегически документи в областта на управлението на човешките ресурси и подбора на служители в

българската държавна администрация. На практика са изпълнени и още две задачи: систематизиране на добри практики за оценяване на компетентности и процедури по подбора на служители, както и разработването на модел за слабостите в съществуващата практика на подбор на служители в българската държавна администрация. Може би тези две биха могли да си разменят местата.

На основата на представеното изследване във втора глава са формулирани и заключения и предложения. Едното е свързано с въвеждане на понятието „стратегирание“ вместо разработване/приемане, разработване, прилагане на стратегия. Не намирам основание в това предложение, което има формален характер и се включва във все по-разгръщащата се подмяна на българския език с английска терминология, а според мен държавната администрация трябва да съдейства за запазване на българския език и неговата правилна употреба.

Доста много и все повече такива понятия се въвеждат в резултат на не особено коректен превод, непознаване на българския език или желание за демонстриране знаенето на чужд език. Може би учените, преподавателите, публичната администрация в най-голяма степен следва и могат да допринесат за прилагането на българския език и запазването на неговата чистота. Би трябвало да е и тяхна мисия. В противен случай той ще отпадне и от групата на официалните езици на ЕС, ще се отрази негативно и на националната ни идентичност. Има значение за държавата и за всички нас факта, че той е и сред официалните езици, използвани в ЕС и неговата администрация.

Не намирам и за много основателни направените в тази част критики. Разработването, приемането и изпълнението на стратегии, което докторантката нарича „стратегирание“, на практика е регламентирано в теорията и в редица методически документи като разработване, реализиране на стратегии. Вече над две десетилетия в страната, от държавната администрация, се организира разработването и изпълнението на стратегии, чиято реализация преминава през разработваните стратегически планове на национално, регионално и общинско равнище – за всеки седемгодишен период.

Стратегиите са водещи, предопределят се и се реализират в последващите ги документи - планове, програми, проекти..., които би следвало да осигуряват тяхната изпълнение. В този контекст и втората критична бележка тук на докторантката към практиката намирам за не е съвсем коректна, защото реализирането на стратегиите се осъществява /по идея и според науката/ с последващите ги планове, програми, проекти. В тази част на дисертационното изследване са представени и три избрани от докторантката

добри практики на: Европейската служба за подбор на персонала /за институциите на ЕС/, Ирландия и Естония. Намирам подхода и избора за много добър и целесъобразен : едната на институциите на ЕС, в които нашата държава е член, а другите две – конкретни държави-членки, силно проспериращи, сравнително малки като територии и население, а последната е част и от бивша социалистическа държава. В този контекст много добре е използван сравнителния подход. Българската практика при това сравнение справедливо е критично оценена от докторантката. В резултат на това изследване тя предлага, представя модел, на слабостите при подбора на служители като част от стратегическото управление на държавната администрация в България. Счита избраният подход за много удачен, а направените изводи и предложения – за много полезни за практиката.

Трета глава на дисертацията е посветена на резултатите от проведено емпирично изследване и на формулирането на тази основа на предложения за усъвършенстването на съществуващата/изследваната от докторантката практика. Представена е методологията на емпиричното изследване, получените резултати, анализа на данните, предложенията за усъвършенстване на модела за подбор на служители в българската държавна администрация за целите на стратегическото управление. За целта са представени два модела за усъвършенстване на съществуващата практика. Единият е на Мерките за преодоляване слабостите при подбора на служители като част от стратегическото управление на държавната администрация в България, а вторият е модел за усъвършенстване на подбора на служителите като елемент от стратегическото управление на държавната администрация.

В тази глава е представено и изпълнението на две от поставените задачи, а именно: 1/ изследване на проблемите по подбора на служители в българската администрация от гл.т. на измерването на компетентностите им със стратегическото управление на администрацията и 2/ разработване на предложения за усъвършенстване на нормативната уредба в практиката по подбора на служители в българската държавна администрация. Положително следва да се оцени и направеното от докторантката емпирично изследване с цел проучване на мнението и нагласите на държавните служители и външните лица по въпроси, свързани с подбора като елемент на стратегическото управление на държавната администрация в четири ключови области: принципи, ценности и приоритети; планиране и програмиране /стратегическо ниво/; компетентности и /оперативно ниво/ и подбор на служители /тактическо ниво/. В изследването са включени 25 представители на публичната

администрация, от които 20 са държавни служители, 5 ръководители и 10 държавни служители, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции. Използвани са два метода - количествен и качествен /с отворени въпроси/.

На основата на изследването в тази част /трета глава/ от дисертацията са формулирани и значими заключения. Едното от тях е, че използваните сега принципи, ценности и приоритети на българската държавна администрация не отразяват съвременните европейски тенденции, насочени към иновации, грижа за потребителите и развитието на хората като централен обект на системата за управление. Един от значимите изводи тук е, че липсва както устойчивост в политиките за промяна на статуквото, така и дългосрочна визия и ангажимент за ориентация на администрацията към резултати в съответствие с поставените цели. Друг извод, който се прави е че преобладават текущите функции и действия след възникване на събитията, а също и, че планирането и прогнозирането отсъстват в практиката. Два извода, които са много важни и определящи за стратегическото управление и за подобряване съществено работата на съвременната българска администрация.

В областта за подбора на служителите, резултатите от изследването показват, че към момента не се използва компетентносния подход, който да осигури необходимото съответствие между формулираните стратегически цели, визия и мисия, от една страна, и личните качества на кандидата, от друга. И още, че подборът в сегашната практика по УЧР в българската администрация е с много съществени недостатъци. При УЧР, не се използват стандартизирани и обективни методи с визия за бъдещото представяне на кандидатите като бъдещи сътрудници, не се използва компетентносния подход, който да осигури съответствие между стратегически цели, визия и мисия, от една страна, и притежаваните качества от кандидатите, от друга. Както откроява докторантката, според изследваните лица подборът е с най-съществени недостатъци при УЧР в българската администрация, а той е изключително важен като вход за системата, така и поради факта, че държавните служители имат висок статут в българската администрация, гарантирана им от съответните закони и други нормативни документи, в т.ч. и да работят на безсрочни договори и да ползват редица други предимства, така както е и при държавните служители в другите европейски държави, но в значителна степен различни от статута на наетите по трудови договори. Изследваните лица, както посочва докторантката, оценяват негативно използваните сега процедури и

според нея е необходимо цялостно преосмисляне и преориентиране на подбора като процедура и инструменти, за да съответства на изискванията за добро управление. Намирам този извод за изключително важен и заслужаващ вниманието на законодателната и изпълнителната власт в българската държава.

На основата на представеното изследване докторантката прави и още други значими предложения за усъвършенстване практиката на УЧР в публичната администрация и в частност на подбора. Те включват редица мерки за повишаване качеството на стратегическото управление в българската държавна администрация. Направените предложения включват мерки, мотиви и очаквани резултати за превръщането в приоритет развитието на човешкия капитал и усъвършенстването на държавната служба в България; въвеждането на задължителното програмиране и планиране на необходимите човешки ресурси като брой и компетентности; формиране на специалисти по подбора и развитието на администрацията; въвеждане на стратегически и компетентностен подход при набирането и подбора на човешки ресурси в публичната администрация.

В *Заключението* са представени резултатите от направеното проучване и систематизиране на научните концепции и идеи в първа глава; дадена е актуалната ситуация в българската държавна администрация и добрите практики на европейско ниво /във втора глава/ и резултатите, изводите от проведените емпирични изследвания на мненията и предложения на държавни служители и външни експерти /в трета глава/. На тази основа *се представят и предлагат пет модела за*: подбора на служителите като елемент на стратегическото управление на държавната администрация; подбора на служителите и оценяването на компетентности като взаимовръзка с нивата на управление в организациите; слабостите при подбора на служителите и тяхното преодоляване като част от стратегическото управление на държавната администрация в България; преодоляването на слабостите при подбора на служители като част от стратегическото управление на подбора на служителите и респ. като елемент от стратегическото управление на държавната администрация.

В своето *заключение* по дисертационното изследване докторантката пише, че осъщественото проучване на настоящата българска нормативна рамка и стратегическите нормативни документи, направената съпоставка с добрите практики, както и резултатите от въпросниците и интервютата показват, че лансираната работна хипотеза е вярна, т.е., че

установените в държавната администрация на България административни процеси и методи за подбор на служители не са съгласувани със стратегическото ниво на управление на администрацията в съвременните условия на динамични промени и предизвикателства. Намирам за значими, верни и точни тези заключения.

Тезата, лансирана от докторантката, е доказана в направеното изследване: че в условията на безпрецедентна динамика на промени и предизвикателства оценяването на компетентностите, на тяхното съответствие на визията, ценностите и стратегическите цели при подбора на служителите, е елемент от съвременното стратегическо управление на администрацията и на човешките ресурси в нея. Доказано като вярно е и твърдението, че усъвършенстването на подбора на служители като елемент от стратегическото управление на българската държавна администрация ще повиши качеството на изпълнение на държавната служба, което е в интерес на развитие на обществото и изпълнение на държавните функции за постигане на желаният вариант на бъдещето развитие на обществото.

В *Справката за приносите* докторантката е посочила четири такива: очертаване на ролята и значението на подбора на служители за стратегическото управление на държавната администрация; доказване, че процесите и методите на подбор на служителите в българската държавна администрация трябва да са съгласувани със стратегическото ниво на управление; представени са предложения за преодоляване на слабостите и за стратегическо усъвършенстване на подбора на служители в българската администрация; обособен е и е приложен подход за обвързване на УЧР в администрацията с принципи и инструменти на стратегическото управление, дадени са конкретни предложения за промени.

Докторантката твърди, че „поставените цели и задачи в дисертационния труд са изпълнени“, Автореферат, с. 18. На основа на конкретното запознаване с нейното изследване, представено в дисертационния труд и неговия автореферат, аз също потвърждавам това.

Като голямо, сложно комплексно изследване, начало на научна кариера, докторската дисертация наред с достиженията, съдържа и не малко възможности и предизвикателства за препоръки и критични бележки. Предпоставки за това създава и разширеният обхват, особено в първата глава, навлизане в други, свързани, но не централни за конкретното изследване, научни области и конкретни действия в практиката.

Темата на дисертационното изследване е в сферата на съвременното управление на човешките ресурси в публичната администрация. От тази гл. т. се очаква малко повече внимание на спецификата на управлението, в т.ч. и на управлението на човешките ресурси в публичната администрация, които предопределят и спецификата на конкретния обект на изследването – управлението на подбора. Но също и познаване, а може би и критично отношение, към съществуващите много през последните години стратегии, програми и планове, в т.ч. и в областта на човешките ресурси. Аналогично е и по отношение на научните публикации и проекти, в т.ч. и за човешките ресурси в публичната администрация, които съществуват.

В списъка на публикациите си по темата на дисертацията докторантката е посочила три, които могат да бъдат намерени в изданията на Софийския Университет, респ. две в Годишника на СУ, книгата „Докторанти“ /съответно за 2017 и 2018 г/, а третата е публикувана в Сборник с доклади „Докторантски четения 2019“, СУ, 2020 г. Бих искала да препоръчам на докторантката да публикува статии и/или научни студии по темата на дисертацията и в други печатни издания, в т.ч. и в такива, които се разпространяват или ползват от ръководители и служителите в публичната администрация, а и от други изследователи и специалисти и не на последно място - от гражданите на Република България, които да знаят какво да очакват и каква е новата роля на държавната администрация за развитието на гражданското общество.

В Заключение предлагам на научното жури да гласуваме на докторантката присъждането на научната степен „доктор“.

София, ноември 2020 г

РЕЦЕНЗЕНТ:

/проф. д-р Катя Владимирова/