



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ЕФЕКТИВНОСТ НА НОВАТА СИСТЕМА НА ЗАПЛАЩАНЕ И ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

ИЗСЛЕДВАНИЯ 2015



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



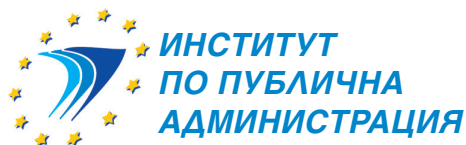
ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ИЗСЛЕДВАНИЯ ИПА '2015

ЕФЕКТИВНОСТ НА НОВАТА СИСТЕМА ЗА ЗАПЛАЩАНЕ И ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО



ИНСТИТУТ
ПО ПУБЛИЧНА
АДМИНИСТРАЦИЯ

Този документ е създаден в рамките на проект „Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление“, в изпълнение на Договор № С13-22-1/16.04.2014, финансиран от Оперативна програма Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

© Институт по публична администрация

ISBN 978-619-7262-03-2

Пълният текст на всички изследвания може да намерите на сайта на ИПА
<http://www.ipa.government.bg/> в рубриката „Публикации“.

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор	5
Благодарности	6
Резюме	7
1. Въведение	9
2. Принципи за оптимална и единна система за оценяване и заплащане в държавната администрация в България	10
3. Използвана методология	15
4. Сравнителен анализ на моделите за оценяване и заплащане в държавната администрация в 6 страни от ЕС	16
4.1. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация във Франция	16
4.2. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация в Чехия	20
4.3. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация в Словения	22
4.4. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация в Германия	26
4.5. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация в Ирландия	30
4.6. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация в Португалия	35
5. Анализ на ефекта от прилагането на моделите на оценяване и заплащане в държавната администрация в България и идентифициране на проблеми при прилагането и причини за неефективно действие на моделите	45
6. Предложения за подобряване на моделите за оценяване и заплащане в държавната администрация в България и за усъвършенстване на нормативната уредба	58
<i>Приложение. Таблица: Обобщение на идентифицирани проблеми, предложения, резултати и добри практики</i>	<i>67</i>

ПРЕДГОВОР

Въпросите за заплащането и оценката на изпълнението на държавните служители винаги пораждат интерес и сериозни дискусии. Сами по себе си, дори и без тясна връзка помежду им, заплащането и оценяването на изпълнението са не само важни, но и чувствителни измерения на работата в държавната администрация. От начина, по който те са уредени нормативно и от начина, по който се извършват на практика във висока степен зависи мотивацията на служителите, а оттам и качеството, продуктивността на тяхната работа, което пък намира пряко отражение върху ефективността и публичния образ на цялата администрация. Всичко това обуславя необходимостта от търсене и прилагане на добре обмислени и подходящи за конкретните условия системи за възнаграждение на държавните служители и за оценяване на тяхната работа. Отдавна е осъзната и необходимостта от мониторинг и периодично преосмисляне на тези системи, особено в условията на динамично променящи се икономически, финансови, социални и други процеси, каквито са обстоятелствата през последните години.



От въвеждането през 2012 г. на нови системи за заплащане и за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация на България изминаха вече три години. Макар и не много дълъг, този период все пак ни дава перспектива за анализ и преценка на ефективността на тези системи.

Правилно ли се оказа по-тясното обвързване на заплащането с приноса на служителя за постигане на целите на съответното административно звено/структура? Стана ли заплащането на служителите по-справедливо? Допринесе ли въвеждането на самооценка за ограничаване на субективизма в оценяването? Създаде ли се по-тясна връзка между организационното и индивидуалното изпълнение?

На тези, а и на много други въпроси се търси отговор в това изследване, което беше реализирано в периода март-юли 2015 г. То предлага анализ на действащите системи за заплащане и оценка на изпълнението, идентифицира както положителните ефекти от тяхното прилагане, така и проблемите, слабостите на двата модела. В контекста на разглежданите въпроси е направен обзор на добри практики от държавните администрации на Франция, Португалия, Чехия, Ирландия и др. страни на ЕС. Посочените в края на изследването възможности за решаване на констатираните проблеми заслужават внимателно обсъждане и преценка на евентуалния им ефект. Надявам се, че резултатите от изследването на ИПА ще бъдат полезен ориентир и източник на идеи за подобряване на системите за заплащане и оценка на изпълнението в нашата държавна администрация.

София, юли 2015 г.

Павел Иванов

**Изпълнителен директор
на Института по публична
администрация**

БЛАГОДАРНОСТИ

Това изследване е изготвено в рамките на аналитична и консултантска подкрепа на ИПА за извършваната административна реформа в сътрудничество с дирекция „Модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет.

Екипът се ръководеше от ИПА, като изследването беше извършено с основен екип от експерти на „ГЛОБАЛ АДВАЙЗЪРС“ АД. Екипът работеше в тясно сътрудничество с политическия кабинет на заместник министър-председателя по коалиционна политика и държавна администрация и министър на вътрешните работи г-жа Румяна Бъчварова, който осигури стратегическо ръководство през всичките етапи на работа. Екипът на ИПА изказва специални благодарности към г-н Антон Герунов, началник на политическия кабинет на г-жа Бъчварова, неговите съвети и експертиза бяха изключително ценни. Благодарности са отправени към г-жа Калина Чернева и г-жа Калина Константинова, съветници в политическия кабинет, техните конструктивни насоки и личен ангажимент съдействаха за повишаване на качеството на изследването.

Екипът на ИПА изказва благодарности на дирекция „Модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет, която предостави ценна обратна връзка на всички етапи от това изследване. Специални благодарности се отправят към г-жа Ваня Новакова и г-н Радослав Миланов от дирекция „Модернизация на администрацията“, г-жа Ольга Чернева от Изпълнителна агенция „Електронни и съобщителни мрежи и информационни системи“, г-жа Иванка Раичкова и г-жа Даниела Недялкова от Министерство на икономиката, които ни оказаха безценна помощ за повишаване на качеството на настоящето изследване. Не на последно място, това изследване нямаше да бъде възможно без инициативността на доц. Георги Манлиев, дългогодишен ръководител на Института по публична администрация.

РЕЗЮМЕ

Целта на настоящото изследване е да извърши анализ на ефективността на въведената през 2012 г. нова система за заплащане на държавните служители, която е обвързана със системата за оценяване на изпълнението, както и да изведе някои предложения за тяхното подобряване и усъвършенстване въз основа на съвременните принципи за функционирането им, опита на други страни-членки на ЕС, както и констатираните дефицити в законодателството и прилагането им.

Въвеждането на новата система за заплащане в държавната администрация в България съвпадна с период на финансови ограничения, което доведе до невъзможност от пълноценното ѝ прилагане в редица администрации. Резултатите от извършените изследвания в рамките на настоящия доклад обаче свидетелстват, че съществуват и други причини, извън финансовите, затрудняващи действието ѝ, като най-често тези причини са свързани с неправилно прилагане на нормативната уредба.

Същевременно, макар и сравнително нов за българската държавна администрация, принципът на обвързване на заплащането с изпълнението среща по-скоро положително отношение от самите служители, спрямо които системите се прилагат. Подкрепата обаче е свързана с условието тези системи да са справедливи, обективни и да имат реално влияние върху размера на получаваната заплата.

Настоящият доклад предлага въвеждането на механизъм, който да гарантира по-голяма степен на централизираност при прилагането на системите за оценяване и заплащане и контрол върху съответните административни структури, с цел уеднаквяване на прилагането на двете системи.

За преодоляване на значителните разлики в заплащането при еднакви длъжности в рамките на отделните администрации, както и в самите тях, се предлага въвеждането на по-ограничителни правила при първоначалното определяне на основната заплата, а по отношение на увеличенията на заплатите, за най-високо оценените служители се създава възможност за нарастване на заплатата не само с определен процент, но и със сума, необвързана с размера на основното месечно възнаграждение, с оглед догонване на средните нива на заплащане в съответната администрация и ниво.

По отношение на значителните разлики в отделните администрации при формирането на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати и с оглед по-голяма справедливост и обективност при разпределението на тези средства, в настоящия анализ се съдържа препоръка за уеднаквяване на факторите, оказващи влияние върху индивидуалните коефициенти за разпределение, като е предложено тези фактори да отчитат единствено и само получената индивидуална оценка и оценката на административното звено, без отчитане на заеманата длъжност и основната заплата, като основа за изчисление. Препоръчва се и въвеждането на единна скала за оценка на служители и звена, като се запазва досегашното право на администрациите да определят критериите за поставянето на конкретна оценка, както и нейната тежест. По отношение на периодичността на изплащането на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати е предложена промяна, с която се цели това да става изцяло в рамките на бюджетната година.

За усъвършенстване на системата за оценяване на изпълнението са предложени изменения в нормативната уредба, целящи постигането на по-голяма обективност при оценяването, като се предвижда извършването на отчет от служителя за изпълнение на задачите от работния му план/изпълнение на поставените задачи, както и отделно оце-

няване на степента на изпълнение на всяка една от тях. При възражение се предвижда възможността за коригиране на поставената оценка от оценяващия ръководител, а едва при потвърждаването ѝ, преценката ще се извършва от контролиращия. Последният не следва да има правото да променя оценката в ущърб на служителя.

Предложено е и включване на изричното задължение на всички лица в процеса на оценяване да мотивират своите решения и преценка. За избягване на констатираното явление за поставяне на еднакви оценки на цели звена или администрации и за предотвратяване на „инфлацията на оценките“ е предложено въвеждане на максимални квоти за броя най-високи оценки, спрямо останалите, както и възможност за тяхното валидиране.

Докладът препоръчва централизирано издаване на примерни процедури, образци, правила и други документи, както и методически указания, с оглед уеднаквяване практиките в тази област, както и провеждане на обучения и разяснителни кампании по отношение на звената по човешки ресурси за правилното им прилагане.

Резюме на конкретните констатирани проблеми, предложени решения и очаквани резултати се съдържа в Приложение към доклада.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на обществена поръчка с предмет „Провеждане на изследвания в областта на доброто управление в държавната администрация и разработване на стратегически документ – Бяла книга: „Доброто управление и изпълнение в държавната администрация: постижения, проблеми, решения“ в рамките на проект С13-22-1/16.04.2014 г. „Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление“ и касае провеждане на изследване на тема „Ефективност на новата система на заплащане и оценка на изпълнението“.

Актуалността на темата и необходимостта от подобно изследване се обуславя от факта, че през 2012 г. беше въведена нова система за заплащане на държавните служители, която е обвързана с оценяването на изпълнението. Макар и посрещната с някои резерви от синдикалните сдружения на служителите в администрацията, както и от отделни администрации, системата съдържа в себе си философията на основните съвременни достижения в областта на управлението на човешките ресурси. Въвеждането ѝ бе извършено в момент на финансови ограничения и липса на достатъчно средства за увеличение на основните заплати, което породило дискусии относно ефективното и равноправното ѝ прилагане в различните администрации, както и за нейното въздействие върху поведението на държавните служители.

Освен това, доколкото при въвеждането на системата не бе предвиден механизъм за мониторинг, много администрации въведоха модела неправилно, което доведе до мултиплициране на натрупани проблеми. В тази връзка е необходима последваща оценка на въздействието на извършената промяна, както и извършване на анализ доколко системата на заплащане поражда откритост, ефективност и ефикасност в дейността на служителите в администрацията, т.е. дали реализира принципите за добро управление и изпълнение на администрацията. По тази причина изследването има по-широк характер: да анализира и разкрие условията за ефективно моделиране на системата на заплащане на труда на държавните служители, като предложи насоки за нейното усъвършенстване.

2. ПРИНЦИПИ ЗА ОПТИМАЛНА И ЕДИННА СИСТЕМА ЗА ОЦЕНЯВАНЕ И ЗАПЛАЩАНЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

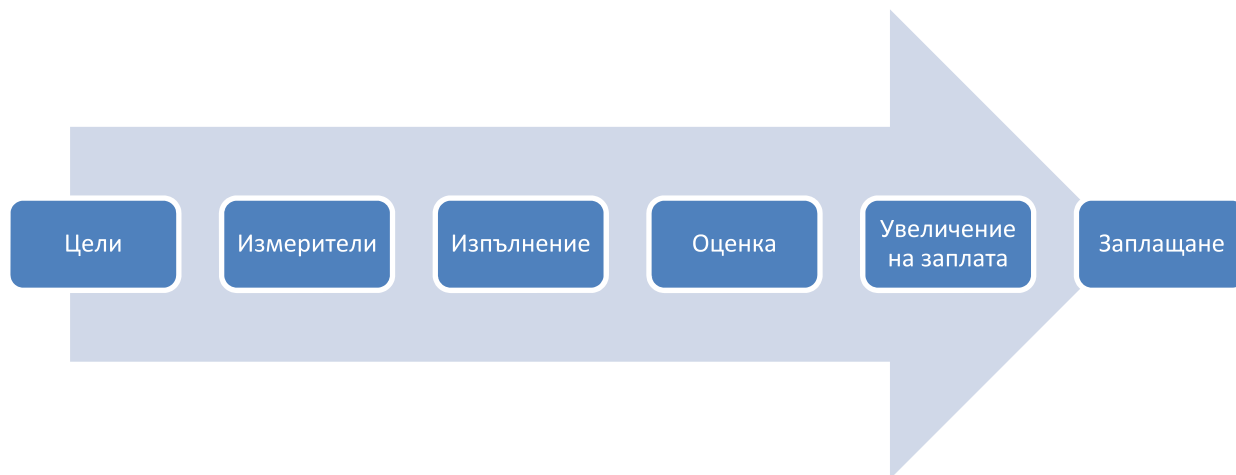
В рамките на всяка съвременна национална администрация съществува определен модел за оценка на изпълнението, който по един или друг начин е обвързан със заплащането. Прилагането на съвременна, справедлива и обективна система за оценяване на изпълнението на длъжността е едно от условията за ефективно функциониране на администрацията, тъй като то е необходимата база за кариерното развитие на служителите и формиране на възнаграждение според техните постижения и принос в работата. Спецификата на различните национални администрации, техният обхват, структура и традиции правят невъзможно изграждането на общоприложим модел на оценяване и заплащане, който да се определи като най-ефективен. За да бъде анализирана ефективността на действащите сега модели за оценяване и заплащане в държавната администрация на България, следва най-напред да се изведат някои основни принципи за правилното им функциониране, съобразени с националните особености, за които впоследствие ще бъде направен анализ доколко са въплътени в действащите модели, като въз основа на констатираните несъответствия да бъдат направени изводи и препоръки за подобряването им.

Първият елемент от тези основни принципи е свързан с начина на определяне на стартовата заплата на служителите в администрацията, който условно можем да наречем принцип на определеност или определяемост на възнаграждението. Той предполага предварителна информираност на служителя относно точния или поне приблизителния размер на основната месечна заплата, която ще получи за заеманата длъжност. Този принцип придобива още по-голяма важност при действащата система за заплащане на служителите в администрацията в България, тъй като именно първоначалният размер е основата, от която занапред ще бъдат определяни евентуални увеличения и допълнителни възнаграждения съгласно Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация. Казано по друг начин, първоначалната основна месечна заплата предопределя размера, в който ще се движи, както основното, така и допълнителните възнаграждения. Тази информация е от особено значение за постъпващите за пръв път в дадена администрация, доколкото предварителната информация поне за приблизителния размер на основната заплата често практически липсва.

Следващият елемент от основните принципи е свързан с това доколко приложението на системата допринася за мотивацията на служителите. Създаването на модерна система за оценка на изпълнението на длъжността и правилното ѝ обвързване със заплащането представлява един от ключовите подходи за модернизиране на публичната администрация и при правилно приложение представлява мощно средство за насочване на поведението на заетите в администрацията към резултати и подобряване на изпълнението. Това обаче не означава, че системата трябва да гарантира автоматично нарастване на възнаграждението при показани добри резултати, най-малкото поради факта, че така би се изместил акцентът на оценяването като управленски процес, а заплащането е само един от елементите, върху които то има влияние.

Заплащането според изпълнението може да се дефинира като възнаграждение, свързано с индивидуалното изпълнение на служителите, с техния принос, компетентностите или квалификацията или като зависимо от други подобни показатели, свързани с работата. Това може да се илюстрира с фигурата от следващата страница:

В доклада за „Устойчивост на човешките ресурси в централната публична администрация на страни членки на ЕС“, разработен по времето на Испанското председателство на Европейската общност през 2010 година са изразени притеснения, че евентуал-



ното пряко и безусловно обвързване на получената индивидуална оценка с нарастването на заплатата би довело до неконтролирано нарастване на нивата на заплащане, както и че подобен подход допринася за мотивацията на служителите единствено в краткосрочен план и не води до подобряване на изпълнението в дългосрочна перспектива. Освен това, при липса на достатъчно други инструменти за увеличаване на заплатите или най-вече в периода на финансови ограничения (съвпаднал по време с въвеждане на действащата сега система в България) може да се стигне до т.нар. инфлация на оценките, която произтича от желанието да се мотивират подчинените чрез по-висока оценка, имаща евентуално отношение към заплащането. Оценяването на изпълнението в широк смисъл не е средство за увеличаване на заплатите и използването му само за тази цел би изкривило цялостния процес на оценяване, защото измества акцента от оценяване на реалните постижения и резултати от работата. В този смисъл не може да се очаква или изисква от тази система самостоятелно да промени съществуващите неравенства във възнагражденията на служителите в администрацията, за които ще стане въпрос по-нататък.

За преодоляване на описаните негативните ефекти, през последните петнадесет години в публичната администрация все повече нараства интересът към използването на схеми за възнаграждаване и отчитане не само на индивидуалния принос, но и на изпълнението на групи и екипи. Тази тенденция е изследвана и отразена в доклада на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)¹, който третира различни аспекти и проблеми на заплащането, обвързано с изпълнението за служителите в публичния сектор. Според доклада на ОИСР, комбинираното използване на двата подхода – заплащане според изпълнението на индивидуално ниво и заплащане според изпълнението на групи и екипи е все по-познат и срещан инструмент. Ако целите са постижими по-скоро с колективни, отколкото с индивидуални усилия, груповите схеми са доста по-ефективен инструмент. По този начин се избягват и негативните ефекти от сравненията между отделните служители и субективизма при поставяне на индивидуална оценка. Според доклада, като цяло двете системи могат ефективно да се използват комбинирано, като колективната система се прилага на ниво звено/екип, а индивидуалната система да се прилага в случаи на изключително изпълнение.

Според друго изследване², в повечето страни от ЕС заплащането според изпълнението следва да се основава на следните принципи:

¹ The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Performance-Related Pay Policies for government employees, 2005

² Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States, Dr. Christoph Demmke, European Institute of Public Administration Maastricht (NL) p Maastricht, June 2007

- Възнаграждение на индивидуалното изпълнение;
- Диференцираност на възнаграждението според степента на изпълнение (принцип на справедливостта);
- Увеличаване привлекателността на работа в публичната администрация чрез предлагане на гъвкаво заплащане;
- Допълнително мотивиране на качествените служители с цел тяхното запазване;
- Фокусиране на системата за заплащане според изпълнението върху качеството, начина на изпълнение и резултатите;
- Заплащането според изпълнението е предназначено за мотивация;
- Заплащането според изпълнението трябва да повлияе на организационната структура.

Важността на връзката между заплащане и изпълнение и нейното влияние върху мотивацията зависи пряко от наличието на работеща, обективна и справедлива система за оценяване, ориентирана към постигане на резултати. Поставените индивидуални цели следва да служат като основа на постоянен диалог между оценяващ и оценяван, като в самия процес на оценяване следва да съществуват механизми за минимизиране на субективизма. Целите трябва да са реално измерими и за двете страни в процеса, за да съществува ефективен механизъм за защита при несъгласие с оценката. Обвързването на заплащането с изпълнението е само един от инструментите за мотивиране на служителите, като не бива да се забравят и останалите – удовлетвореност от работата, възможности за повишаване, гъвкавост при организацията на работа и т.н. Въпреки че акцентът в настоящия анализ е връзката между системата за оценяване на изпълнението и системата за заплащането, не бива да се забравя, че това е само един от механизмите в управленската и организационната култура в администрацията, а не е самоцелно и изолирано средство за мотивация. Съвсем накратко, за пълнота на анализа следва да бъдат споменати и останалите принципни взаимовръзки между системата за оценяване на изпълнението и професионалното израстване на служителя в широк смисъл: Системата трябва да осигури ясни кариерни пътеки, които да показват на служителите възможните перспективи пред тяхното развитие при показано определено ниво на изпълнение, като тези пътеки следва да са както стимулиращи и мотивиращи – при добро изпълнение, така и да предвиждат процедури за идентифицирането и управлението на лошото изпълнение. Като ключов елемент от кариерното развитие на служителите, особено на тези, които показват високи нива на изпълнение, следва да бъдат създадени и пълноценно използвани различни възможности за мобилност, не само в друга национална администрация, но и в институциите на Европейския съюз или в други държави членки на ЕС. Като допълнение за висшите държавни служители могат да се предвидят и механизми за задължителна мобилност с оглед развитие на тяхната управленска компетентност. Такива мерки са предвидени в Стратегия за развитие на държавната администрация (2014–2020 г.), като е необходимо те да получат реално приложение и развитие.

Правилното функциониране на системата за оценката на изпълнението предполага наличие на критерии, чрез които се оценяват професионалните резултати, постигнати при изпълнението на предварително съгласувани цели, от една страна, а от друга страна – компетентностите при изпълнение на служебните задължения, като основни елементи от оценката на изпълнението. Липсата на обективност и безпристрастност при този процес, формалният подход към него, както и каквито и да е други прояви, обусла-

вящи неправилното му приложение, би имало точно обратния на търсения ефект. В този контекст, освен нормативно установяване на процеса, необходими са и практически действия по прилагането му, доколкото констатираните недостатъци касаят предимно тази част¹.

Взаимовръзката между системата за оценяване (схващана в широк смисъл² – годишно и текущо оценяване) и системата за заплащане се счита за чувствителна. Обвързването на заплащането със системата за оценяване имплицитно въвежда по-строги изисквания за функционирането на системата за оценяване, тъй като при неправилно прилагане тя лесно може да се окаже демотивиращ фактор. Така например, ако един служител получава допълнително възнаграждение за постигнати резултати³ за определен период, той свиква с него и счита получаването му за нещо естествено. Ако в последващ момент, въз основа на получената от служителя оценка, изплащането на това допълнително възнаграждение бъде преустановено, то сам по себе си този факт би довел до чувство на неудовлетвореност и демотивация. Въпросът в тази хипотетична ситуация е доколко изплащането на подобно възнаграждение би се превърнало в обичайно и естествено за служителя действие, което нито той, нито оценяващият ръководител имат интерес да преустановят, тъй като никой от тях няма интерес от демотивация на служителя.

Освен прякото влияние върху размера на заплатата, системата за оценка на изпълнението следва да гарантира и професионалното израстване на служителя, което в крайна сметка също има влияние върху размера на заплатата му, макар по косвен начин. Ако един служител бъде по-високо оценен от друг, то системата трябва да му създаде възможност за по-бързо професионално израстване чрез присъждане на по-висок ранг, каквито възможности съществуват в Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА). Съответният по-висок ранг дава на служителя право за заемане на по-висока длъжност, което от своя страна по принцип е свързано с получаването на по-високо възнаграждение.

Следващ принцип, който е необходим за оптималното функциониране на системата за оценяване и заплащане в държавната администрация, е свързан с диференцирано отношение към висококвалифицираните специалисти и/или служители с изключителни постижения, с оглед тяхното задържане на държавна служба. Това предполага регламентиране на процедура за задържане и развитие на т.нар. „топ изпълнители“, чрез която да се създаде система за управление на талантите, както и тяхното задържане и бъдещо развитие. Този механизъм безспорно допринася за повишаване на мотивацията на отличните изпълнители, като ги ангажира да постигат все по-добри резултати и същевременно стимулира останалите служители да положат усилия за постигане на аналогични резултати.

Принципът на равнопоставеност е хоризонтален принцип, който освен изискващ равно възнаграждение за еднакъв или равностоен труд предполага и равно третиране на служителите в процеса на оценка на изпълнението, без дискриминация, привилегии или ограничения, основани на общопризнатите и законовоустановени дискриминационни фактори, както и проява на какъвто и да е субективизъм. Този принцип изисква и обективно оценяване приноса на отделния служител, справедливо определяне на възнаг-

¹ Доклад за състоянието на администрацията 2013 г., част IV.2

² Текущата и годишната оценка на изпълнение не са част от общ модел за оценяване, макар че логически би следвало да съществува връзка между тях, доколкото и двата вида оценка касаят връзката „резултат – възнаграждение“.

³ Макар и понастоящем в България получаването на допълнително възнаграждение за постигнати резултати да не е част от оценяването на изпълнението на длъжността, в настоящия пример, последното понятие се разглежда в по-общия контекст на обвързване на изпълнението на служителя с получаването от него възнаграждение, независимо от неговия вид.

раждението му спрямо изпълнението, създаване на условия за реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие. Казано по друг начин, системата за оценяване следва да предоставя в разумна степен гаранции за обективност и безпристрастност при оценяването на изпълнението, както и на ефективни средства за защита на служителя, ако се прецени, че принципът на равнопоставеността е нарушен.

3. ИЗПОЛЗВАНА МЕТОДОЛОГИЯ

При изготвянето на настоящия доклад се използват аналитичния, сравнителния, дедуктивния и индуктивния метод по отношение на теорията и практиката в изследваната област.

За набиране на данни бе осъществено анкетно проучване, като резултати бяха получени от 190 административни структури (вж. Приложение 1 – Списък на администрациите, предоставили информация¹). Получените анкети обхващат 76 % от администрациите на министерствата, 62 % от администрациите на държавните и изпълнителните агенции, държавните комисии, както и административните структури, създадени със закон или постановление на МС, 85 % от областните администрации, 60 % от специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт. От страна на общинските администрации не бяха получени статистически значими резултати, което не повлиява на представителността на изследването, доколкото тези структури, за разлика от останалите, имат право да използват средства от собствени приходи, за увеличения на заплатите.

В проучването участваха средно по трима служители от обща и трима от специализирана администрация във всяко ведомство, като средно един служител от всеки тип администрация заема ръководна длъжност (вж. Приложение 2 – Въпросник за проучване на ефективността на новата система на заплащане и оценка на изпълнението на служителите в държавната администрация в България).

Паралелно с анкетното проучване бе поискана и получена (от 164 администрации) информацията относно нивата на повишаване на заплатите (ако има такава) на служителите в съответната администрация в резултат от годишната оценка на изпълнението за периода на действие на новата система за заплащане на държавната администрация. Поискана беше и информацията за размера на средствата, предвидени за допълнителни възнаграждения за постигнати резултати като процент от средствата за заплати, възнаграждения и задължителни осигурителни вноски за всяка година в периода 2013–2015 г., както и за средния процент на изплатените допълнителни възнаграждения за постигнати резултати спрямо средното годишно възнаграждение на служителите за всяка година в периода 2013–2015 г.

Събрана беше и информацията за броя и относителния дял на служителите в съответната администрация (спрямо всички оценени), получили всеки вид годишна оценка, поотделно за всяка година в периода 2013–2015 г., както и за липсата или наличие на структурни звена или цели администрации, в които всички служители да са получили еднакви годишни оценки на изпълнението.

Бяха анализирани и предоставените от съответните администрации Вътрешни правила за работната заплата (139 администрации представиха такива).

По време на конференция в Хисаря за представяне на междинните резултати от настоящото изследване бе проведена и дискусия с над 80 ръководители и експерти по човешки ресурси от централната и териториалната администрация. В резултат на техния принос част от предложенията в настоящия доклад бяха допълнени, коригирани или доразвити.

Изключително ползотворни при извършването на анализа бяха проведените обсъждания в рамките на фокус-група, съставена от представители на Института по публична администрация, администрацията на Министерски съвет, Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“.

В извършения документален анализ на моделите за оценяване и заплащане в държавната администрация в 6 страни от ЕС са изведени и подробно описани отделни елементи от системите на съответните държави, които могат да бъдат приложени в България.

¹ „Пълният текст на изследването, заедно с приложение 1 и 2 можете да намерите в сайта на ИПА <http://www.ipa.government.bg/> в раздел „Публикации“.

4. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА МОДЕЛИТЕ ЗА ОЦЕНЯВАНЕ И ЗАПЛАЩАНЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В 6 СТРАНИ ОТ ЕС

4.1. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация във Франция

Служителите в централната администрация във Франция попадат в две категории: държавни служители и други служители, наети в публичната администрация. Всички държавни служители биват наемани съгласно Основната законова рамка за назначенията, която е уредена в Закона за държавния служител от 1984 г. Предвид това следва да се отбележи, че държавните служители се назначават на длъжности без мандат и ограничения във времето, докато за останалите служители в публичната администрация липсват подобни благоприятни условия.

Франция използва кариерно ориентирана система за набиране на кадри в държавната администрация. Това става чрез централизиран конкурсен изпит, на база йерархична подчиненост на длъжностите, а не на професионалното им групиране. Повечето длъжности са свободни за кандидатстване от лица, работещи в системата на администрацията, както и от външни лица, като в последните години са предприети мерки за привличане на повече външни лица на по-висшестоящи длъжности с ръководни правомощия. По-голяма част от позициите са заети от лица със значителен професионален опит.

Във Франция се разчита до голяма степен на оценяването на служителите във връзка с вземане на голям брой решения, засягащи управлението на човешките ресурси. Оценка се извършва на почти всички служители в публичния сектор (изключение съставляват другите служители, извън държавните, наети в публичната администрация по краткосрочни ангажименти) и се провежда веднъж годишно под формата на среща с непосредствения ръководител с писмена обратна връзка. Определянето на целите се поставя в т.нар. споразумение за изпълнение. Характерно за френската система е, че съществуват различия между отделните администрации по отношение на инструментите за заплащане според изпълнението, т.е. системата е децентрализирана. Това означава, че всяко министерство има собствен метод и форма на обвързване на оценката на изпълнението със заплащането, поради което, в настоящия анализ ще бъдат посочени единствено общите принципни положения, свързани с тази система.

Във френската система лицата на ръководни постове определят конкретни цели и задачи, вземайки предвид общите цели и правомощия на ръководеното от тях звено. В началото на всяка календарна година всеки служител провежда среща с прекия си ръководител, като конкретните цели и задачи се определят при съвместна дискусия. Служителят започва дискусията с посочване на поставените цели за предходната година, като след това се проверява до какво ниво те са постигнати. В случай, че има слаби резултати, те биват анализирани: служителят може да не е успял да постигне целите поради липса на обучение или самоусъвършенстване, възможно е целите да са били твърде амбициозни, или условията на труд да са възпрепятствали изпълнението. Обсъждането включва и компетентностите и качествата на служителя – тези качества, които са се проявили и тези, които имат нужда от усъвършенстване като това се прави особено във връзка с потенциалните възможности за повишение. (Всъщност, съобразно кариерната система във Франция, служителите са длъжни да полагат изпити за компетентност като съвкупност от знания и умения за извършване на определена дейност, за да имат възможност за преминаване в по-горен ранг, като подготовката за този изпит може да бъде проведена и чрез вътрешноадминистративно постоянно обучение.) Независимо от това, в рамките на срещата биха могли да се разглеждат и възможностите за заемане/назначаване на друга длъжност, както и да се обсъждат въпроси, свързани с

организацията на работата, т.е. служителите да представят своите препоръки и предложения пред ръководителя си.

Докладът от срещата може да съдържа, макар и само за част от длъжностите (практически предимно по отношение на висшите ръководители, въпреки че е допустимо и за останалите служители), предложения за определяне на конкретен паричен бонус.

Важно е да се отбележи, че тази годишна среща е единствената, която има задължителен характер, но обикновено се провеждат и няколко неформални срещи от същия тип, с оглед придобиване на по-добри и ясни наблюдения над работата на служителите. С доклада от срещата се поставя оценка на служителя. Той бива информиран за резултата от оценката като има право да иска преразглеждането ѝ, както и да я обжалва.

Като принцип е въведено, че по-голяма тежест се предоставя на личните заслуги, отколкото на йерархичната степен. Резултатът от оценяването е относим към напредването в кариерно отношение, включително чрез промяна в класа (ранга)¹.

При оценката се ползват голям кръг критерии, свързани с трудовите функции на служителя, включително предприети действия от негова страна, срочност на изпълнение на задачите и качество на предоставените услуги, подобрене на компетентностите и личностните качества. Оценката е от по-съществено значение във връзка с израстване в кариерно отношение и определяне на възнаграждението, както и със сравнително умерено значение във връзка с продължаване на договора на съответния служител, ако договорът не е безсрочен.

Системата за оценка на служителите съставлява само елемент от възможността за по-бързо повишаване на служителите в длъжност, което пък от своя страна реално се обуславя от два елемента: възраст и старшинство. В този контекст трябва да се обърне специално внимание, че във Франция основна причина за повишаване на заплащането е именно йерархичността на длъжността. На практика се предоставят и допълнителни възнаграждения, които обаче реално се случват по-рядко и съставляват само малка част от заплатата, т.е. за трайно и съществено увеличение на възнаграждението служителите се стремят да заемат по-високи постове, съобразно ранговата система.

Фактор на съпротива срещу въвеждането във Франция на система за заплащане спрямо изпълнението е както кариерно ориентирания тип държавна служба, така и принципът на егалитарността, който пък е важна основа на френското общество. Държавните и публични служители много често извеждат на преден план именно този принцип, за да се съпротивляват на оценяването и връзката му със заплащането. Независимо от това, след въвеждането на системата за оценка изпълнението и обвързването ѝ със заплащането, тя бавно пробива път предимно при средно управленско ниво и висшите ръководни длъжности. Всъщност именно те вече са привикнали към получаване на годишен бонус благодарение на получена оценка за справяне със задълженията, който може да достигне до 20 % от заплатата им.

Системата експериментално е въведена през 2008 г. и към настоящия момент вече е неизменна част от публичния сектор. Като цяло тя се състои от част, свързана с нивото на възложените функции, оценени на база на определена длъжност и част, свързана с постигнати резултати, оценени посредством системата, които определят и предоставянето на бонус, т.е. оценяват се както функциите на длъжността, така и самото изпълнение. Въпреки това бонусът, свързан с получената оценка от даден служител на експертна длъжност, рядко надхвърля 6 % от заплатата му.

От гледна точка на целите на настоящия анализ, интерес представлява и въведената през 2011 г. допълнителна колективна процедура за оценка в публичната админист-

¹ Във Франция част от длъжностите в публичния сектор са разделени в корпуси (администрации), които могат да се разделят на класове (наричани още и рангове). Корпусите са групирани в три категории (преди 4), от „А“ до „С“, (на кирилица от „А“ до „В“), подредени в низходящ ред по отношение на образователните изисквания за съответната длъжност.

рация, след като е проведен експеримент от Министерството на икономиката и финансите, поради което ще бъде разгледана по-подробно. Този метод на оценка е наречен „primed' interressement collectif“, като неговата цел е да бъде предоставено възнаграждение на един екип, който е достигнал някаква цел, определена за даденото административно звено, обикновено за максимум от пет човека. Бонусът варира в зависимост от броя на изпълнените цели.

През 2012 г. е приет и нарочен закон – № 2012-624 от 3 май 2012 г., в който са разписани основните правила при определяне на колективен бонус, както следва:

Основни органи са Съвещателно събрание, респ. управляващите органи на административните звена и технически комитети¹.

Съгласно закона, възможно е в рамките на местните администрации или в публични институции, след консултации с техническите комитети, да бъде определен ресурс, който да послужи за мотивиране чрез бонуси за колективно изпълнение, от което да могат да се възползват, както служителите на висши длъжности, така и лица на непостоянен договор, изпълняващи функции в рамките на същата администрация.

При определяне на такъв ресурс, съвещателното събрание или управляващите органи на административните звена определят конкретните функции, респ. длъжности, за които ще бъде предвиден бонус при успешно постигане на дадените цели. Те определят и конкретния механизъм за насърчаване на колективните постижения, съответно за разпределяне на бонусите.

Съвещателното събрание или управляващите органи на административните звена и местните органи на власт или пък съответно ръководителя на съответната институция, определят схемата за насърчаване на колективните постижения, както следва:

1. Съвещателното събрание или управляващият орган на административното звено определят:

- а) целите и видове показатели, които се приемат за период от дванадесет последователни месеца. Този срок може да бъде част от цели многогодишни програми;
- б) максималният размер на бонус за определени дейности и длъжности. Тази максимална сума не може да надвишава тавана, определен с отделно постановление, което се приема на национално ниво.

2. Териториалната дирекция или председателят на съответната институция:

- а) определят в съответствие със становището на Техническия комитет, конкретните резултати, които следва да бъдат постигнати и показателите за изпълнението им за периода от дванадесет последователни месеца;

б) отбелязват в края на този период и след консултация с Техническия комитет дали поставените цели са постигнати;

в) установяват в рамките на ограничението на максималната сума, която е предварително определена, доколко са постигнати заложените очаквани резултати по дейностите, за които е предвидено прилагането на схемата за насърчаване.

Всеки служител бива разглеждан поотделно при определяне какъв конкретен бонус ще получи в рамките на предоставения общ финансов ресурс. Това зависи конкретно от действителното отработено време в службата му, което следва да е най-малко шест месеца в периода от дванадесет последователни месеца. В този смисъл, за определяне на срока, посочен в предходното изречение се вземат предвид действително отработено време на съответната длъжност, на продължителността на ползвания годишен отпуск, ползване на друг вид отпуск, временна неработоспособност поради болест, отпуск по майчинство или осиновяване, отпуск по бащинство, трудова злополука или заболяване, поради изпълнение на задълженията в синдикална организация или дори посе-

¹ Техническите комитети са силно разпространени във Франция и съставляват помощен оперативен орган, съставен от служители, за защита на колективни права и интереси в съответната административна структура. На практика се създават в почти всички области на публичния сектор.

щение на занимания за професионално обучение в рамките на работното време, с изключение на ползване на нарочно разрешен отпуск за професионално обучение.

Освен горното, при определяне на размера на конкретния бонус следва да се има предвид, че извършените услуги на непълно работно време или при почасова заетост се считат за дейности, извършени на пълен работен ден.

В допълнение, в случай на неуспешно справяне със задълженията от страна на конкретен служител, той може да бъде изключен от групата на лицата, които получават бонуси.

Що се касае до размера на основната заплата на служителите, като най-важен фактор следва да се изтъкне образователната квалификация на служителите (основно, когато се заема нова длъжност от даден служител), особено що се касае до длъжностите от експертно до висше ръководно ниво. По-слабо значение образованието има по отношение на размера на заплата, когато се назначава помощен технически персонал. Други по-важни фактори съставляват наличния трудов опит и йерархичността на заеманата до този момент длъжност от даден служител. Последните съставляват важен фактор в контекста на факта, че именно кариерното израстване и заемането на по-висша длъжност дават възможност за трайно последващо увеличаване на заплата.

Механизъм на заплащане:

Основната заплата на служителите се формира на база обща, колективно договорена рамка, относима за цялата централна власт. Бонуси могат да се договарят централизирано, на децентрализирано ниво или индивидуално. Възнаграждението на служителите като цяло не се индексира спрямо променливи (инфлация и пр.), но се преразглежда с оглед ежегодно увеличаване. По отношение на формиране нивата на основните заплати на служителите са релевантни множество фактори като образованието на практика е най-приложимо към управленските длъжности и тези на експертите. Както бе изяснено и по-горе, все още се ползва т. нар. заплащане на база йерархичност на длъжността и опит, но неговият размер намалява.

Възнаграждението, което получава всеки служител в държавната администрация се определя на база получен клас при атестация и ранг (клас) за заеманата позиция или казано по друг начин възнаграждението е обвързано с принадлежност към определен корпус и съответно ранг в рамките на съответния корпус. Рангът е обвързан с основното възнаграждение, съобразно длъжността на държавния служител, определено по обща скала. В допълнение към основното възнаграждение, в зависимост от класа, ранга и позицията, се получават и допълнителни възнаграждения (семейна добавка и законови обезщетения).

Що се касае до персоналните допълнителни възнаграждения, въведена е хармонизирана и индивидуализирана бонусна система, която е известна като „Бонус за функции и изпълнение“, съобразно която възнаграждението на служителите има функционална част, която се определя от възложените отговорности на служителя и от индивидуалното изпълнение, което се оценява при персонални интервюта, които бяха разгледани по-горе в текста.

Преимущества:

Като предимства на тази система биха могли да се открият следните фактори:

- На първо място преимущество при оценяването е дадено на личното изпълнение на длъжността на служителя, а не на йерархичната степен на длъжността. Това стимулира личната отговорност към възложените задачи и функции и мотивира доброто и качествено изпълнение на задълженията.
- Наличие на регламентирана допълнителна колективна процедура за оценка в публичната администрация с оглед определяне на бонуси за екипи.

- Развитието на служителя в йерархичната структура на организацията (като, например, израстване в клас в рамките на даден корпус) е обвързано с полагаемото се възнаграждение, което пък се явява допълнителен стимул за добро изпълнение.
- Размерът на възнагражденията се преразглежда ежегодно, въпреки че не е съобразен с инфлационните индекси.

Слаби страни:

- Системата е многокомпонентна, отнасяща се до клас, ранг и корпус за длъжността. Позволява се сравнително бавно напредване в длъжностната йерархия (в.т.ч. и поради това, че държавната служба е от кариерно базиран тип), което пък от своя страна касае именно размера на възнаграждението.
- Оценяването се извършва от прекия ръководител без възможности за обжалване, което позволява елемент на субективност при оценяването.

Общи изводи: Като цяло, системата за оценка е обвързана, както с изпълнението на служителя, така и с притежаваните от него образование, опит и лични качества. Това позволява многопластова оценка, която от своя страна има отношение както към кариерно израстване, респ. към увеличаване на възнаграждението, така и към получаване на индивидуални бонуси. Посредством тези два стимула се постига много по-голяма мотивация за качествена работа при служителите.

4.2. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация в Чехия

Служителите в публичния сектор в Чехия се назначават съобразно система, която е едновременно кариерно и длъжностно базирана (хибридна). Назначаването на длъжност в публичния сектор се извършва чрез конкурс. Право да участват в него имат както служителите, вече ангажирани в държавната администрация, така и външни лица като всички позиции се обявяват публично.

Като орган по назначаване в държавния сектор официално е посочвано Министерството на вътрешните работи, което освен другите си вменени правомощия е отговорно за публичната администрация и управлението на държавните служители. Въпреки това, на практика управлението на служителите е децентрализирано.

По отношение на Чехия е важно да се отбележи, че още преди приемането си в Европейския съюз, страната е била задължена да извърши реформа в областта на законодателството, касаещо държавните служители. За да отговори на условията правителството приема през 2002 г. такъв закон (Закон за държавния служител), но на практика не го привежда в действие. Това налага последващото прилагане на дотогава действащия Кодекс на труда, заедно с отделни актове, които регулират частично тази сфера от законодателството. Поради тази причина, в официалните изследвания по отношение на Чехия е посочено, че все още действащ спрямо държавните служители е Кодексът на труда, въпреки че е наличен и Закон за държавния служител от 2002 г., който свободно може да бъде открит дори в интернет пространството.

Оценяване на изпълнението на служителите:

В Чехия оценяването на изпълнението на служителите е умерено към по-слабо практикувано. То се извършва под формата на годишна среща с непосредствения ръководител, а обратната връзка е по-скоро изключение и се извършва „ад хок“.

Реално механизмите и критериите, по които се извършва срещата и оценката се определят на ниво конкретна администрация, поради което не може да се представят

изцяло обобщени рамки на процедурата. Независимо от това, въведено е общоприето правило оценката да се оформя на срещата, която се провежда след предварителна уговорка между служител и пряк ръководител. Определят се подходящи дата и час, както и въпросите, които ще бъдат обсъдени. Няма въведено правило за предоставяне на обратна връзка посредством повторна среща или нарочен документ, чрез които се съобщава оценката на служителя. Липсват и одобрени на национално ниво формуляри при извършване на оценката, които да са прилагани до този момент. Оценката може да бъде съобщена на оценявания включително и на самата среща. По инициатива на прякия ръководител обаче може да се предостави допълнителна информация в устна или писмена форма. Като цяло се ползват общоприети и ясни критерии като: предприети действия от служителя, навременност и срочност на изпълнението, качество на предоставяните услуги, ефективност на работата, подобрене на компетенциите.

Независимо от горното, оценката играе важна роля при определяне на бонусите за служителите, както и за подновяване, респ. удължаване на договора.

В този смисъл оценката е задължителна за повечето служители и в крайна сметка се материализира под формата на еднократни бонуси и трайни увеличения на заплатата, които обичайно съставляват 10–20 % от основната заплата, с максимум до 50 %.

По отношение възнаграждението на държавните служители са относими общите правила, определени в Кодекса на труда. Той предвижда, че заплатите се определят въз основа на степента на трудност на заеманата длъжност и йерархичната ѝ подчиненост. Служителите, постигнали изключителни резултати, могат да получават допълнителен бонус до максимум от 50% от основната си заплата.

От наличната информация може да се направи извод, че при определяне на размера на основната заплата при висшите ръководни длъжности, средния мениджмънт и експертите, основополагащи са три основни фактора: образователна квалификация, естеството на работата, т.е. съдържанието на служебните функции и конкретната администрация, в която се полага труд, т.е. в Чехия заплатите не са унифицирани по отношение на тип длъжност за цялата администрация, а зависят от това в кой административен орган даденият служител полага труд, какво е неговото образование и какви конкретни функции са му възложени. Това позволява приоритизиране и фаворизиране на някои административни дейности и структури в страната за сметка на други, като се привличат лица с по-голяма експертиза.

Независимо от горното, тъй като разпоредбите на Кодекса на труда са общоприложими и обхващат всички трудови отношения между работодател и работник, трябва да се отбележи, че все пак трудовите отношения на определени групи работници и служители са обект на специално законодателство. Такъв е случаят на държавните служители в част от административните органи, съдии, прокурори, членове на въоръжените сили, граждани, изпълняващи публични функции, различни от тези на базата на трудово правоотношение и т.н.

Съобразно горното, не е възможно да се идентифицира конкретна система, относима единствено по отношение на държавните служители, която да определя йерархичното им израстване, както и механизмите за определяне на възнагражденията в държавния сектор.

Същевременно, тъй като съвсем наскоро бе прието ново законодателство, уреждащо статута на държавния служител, представянето на предимствата и слабите страни на тази система ще бъде възможно след реализиране на промените.

В този контекст следва да се отбележи, че в края на 2014 г. е приет нов Закон за държавния служител, след повече от десетилетие на инициативи за реформа в областта на публичната администрация. Законопроектът бе силно обсъждан и доведе до множество разминавания в позициите на опозиционните партии. Въпреки това той е приет с определена дата на влизане в сила от 01.01.2015 г. (макар и само формално посоче-

на), тъй като Чехия е поела няколкократно задължения пред Европейската комисия за изпълнение на това си задължение. Въпреки това законът не влиза ефективно в действие и не бива прилаган и към настоящия момент. Едва към февруари тази година започва обсъждането и приемането на актовете по прилагане на закона, а след това е назначен и заместник министър-председател, натоварен с ресора на публичната администрация. При последващи срещи с представителите на Европейската комисия е поето ново задължение за реално привеждане в действие на закона към 01 юли 2015 г., въпреки че към настоящия момент това все още не е сторено. Дали реално законът ще произведе действие и какви ще са финално приетите механизми за определяне на възнагражденията на служителите и как те ще бъдат оценявани, ще стане ясно едва след приемане на всички актове по прилагането на новия закон, ако преди това той не сподели съдбата на този, приет през 2002 г.

Като извод от изложените обстоятелства може да се изведе, че бидейки регулирани от Кодекса на труда към настоящия момент, трудовите правоотношения в частния и държавния сектор не притежават съществена разлика, което позволява минимизирането на отлив на кадри от държавния сектор. От друга страна обаче, не са предвидени механизми, които осигуряват спазване на принципите на върховенство на закона при изпълнение на длъжностните отговорности, доколкото те са санкционирани от закона и са в изпълнение на обществените нужди. Именно предвид специфичните функции на държавните служители е необходимо изграждането на система за оценка на тяхната работа именно в качеството им на държавни служители и обвързаност на възнаграждението с изпълнението. Към настоящия момент са предприети действия по съставяне и приемане на подобни нормативни актове, но същите не са приведени в действие.

4.3. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация в Словения

Служителите в публичния сектор в Словения се назначават съобразно хибридна система, която е едновременно кариерно и длъжностно базирана, с превес по-скоро към последното. Всеки държавен орган организира свои собствени процедури по подбор, но независимо от това, най-висшестоящите длъжности се заемат чрез конкурс, организиран на централно ниво. Като правило всички длъжности са отворени за кандидати, външни на административната система, но органите са длъжни да разгледат първо кандидатурите на служителите от държавната администрация.

Предвидена е и стажантска програма за млади студенти с увреждания, които са завършили образованието си.

Оценка на изпълнението на служителите:

Словения провежда оценяване на служителите, базирано на изпълнение на длъжността. То е задължително, като се провежда ежегодно от непосредствения ръководител под формата на среща с обратна писмена връзка. Оценката покрива сравнително широк кръг критерии. Следва да се отбележи, че в Словения има силно развита система на заплащане, обвързано с оценката на изпълнението. Ползва се при почти всички служители и е под формата на трайни увеличения на заплатата и повишения в длъжност.

Механизъм на оценка на държавните служители:

Оценка на служителите се извършва с оглед кариерното им развитие и преценка, свързана с повишаване в длъжност. В този смисъл, оценката се извършва по отношение на индивидуалния принос на даден служител спрямо цялостната дейност на администрацията, преценено през призмата на работните и професионални критерии на останалите служители, изпълняващи сходни длъжности.

Оценката включва:

1. Постигнати работни резултати;
2. Независимост, креативност и точност при изпълнение на служебните задължения;
3. Надеждност при изпълнение на служебните задължения;
4. Качество на сътрудничеството и организация на работата;
5. Други умения във връзка с изпълняваната длъжност.

Посочените компоненти са задължителни и са установени посредством закон.

Оценката се извършва веднъж годишно по отношение на почти всички лица, които са субект на Закона за държавния служител. Изключения при извършването на този тип оценка има по отношение на лица, заемащи длъжност за срок по-кратък от три месеца и такива, заети по срочен договор с фиксиран срок.

На служителите може да бъде поставяна четиристепенна оценка, както следва: изпълнението е „отлично“, „добро“, „задоволително“ и „незадоволително“.

Оценката се извършва на годишна база от прекия ръководител на служителя до края на месец януари на годината, следваща тази, за която се извършва оценката. Тя се определя на базата на събрана информация за дейността на служителя, която е и поместена в рамките на лист за оценка.

След извършване на оценката, държавните служители биват уведомявани за резултата на среща с ръководителя си, като това следва да се състои в рамките на 30 дни от определяне на оценката. Фактът на уведомяването се посочва и върху листа за оценка, като служителят е длъжен да се подпише на листа, в доказателство на уведомяването. В случай, че служителят не е съгласен с оценката, той разполага със срок от осем дни, в който да иска преразглеждането ѝ. Самото преразглеждане от своя страна се извършва от комисия, в която се включват оценяващият и други двама служители, определени от ръководителя на администрацията, а оценяваният служител има право да присъства на заседанието на комисията. Ако обаче не може да бъде съставена комисия, в която да бъдат включени двама служители от същата администрация, ръководителят ѝ има право да привлече служители от друг административен орган. Решението, което комисията вземе е окончателно.

Предвид горното, като валидни оценки се приемат само тези, за които служителите са били уведомени, респ. оценките, дадени от комисията в случай на преразглеждане.

От друга страна, тъй като оценката има сериозно влияние върху кариерното израстване, респ. повишаването в длъжност на служителите, което пък от своя страна влияе пряко върху размера на възнаграждението, то следва да се разгледа и как служителите в словенската администрация биват повишавани в длъжност. В този контекст следва да се посочи, че към Закона за държавния служител в Словения е приет т. нар. Каталог на функциите, позициите и длъжностите, в който са посочени кодове на позициите в държавната администрация, самите позиции, конкретните длъжности, които влизат в състава на позициите и съответно кодове на длъжностите. (Длъжностите от своя страна са разделени в шестнадесет кариерни класа, всеки от които се дели на по три разреда). Каталогът включва също така и т.нар. „тарифни групи“ на длъжностите, които показват нивото на трудност на дадена позиция и длъжност, вкл. с оглед необходимото минимално изискуемо образование за заемането ѝ. В каталога са поместени и минимални и максимални прагове по разреда на възнагражденията за конкретните длъжности.

За яснота следва да се посочи също, че заплатите на държавните служители се определят съгласно обща скала на заплатите, разделена на 65 разреда, като именно минималният и максималният разред за всяка длъжност са посочени в Каталога.

След направените уточнения, нека се върнем на въпроса с повишаване в длъжност. Държавен служител може да бъде повишен в длъжност, единствено ако изпълнява следните условия:

1. Отговаря на конкретните изисквания за заемане на по-висока длъжност;
2. В случай че служебните функции на досегашната длъжност попадат в служебните функции и на по-високата длъжност;
3. Служителят е изпълнил всички свои задължения за преминаване на обучения, съгласно предварително одобрена програма;
4. Оценката на служителя отговаря на стандартите за повишаване в длъжност;
5. Служителят не е обект на дисциплинарно производство.

Предвид горното служителите, които заемат длъжност от втори до пети кариерен клас, могат да бъдат повишени с един разред, ако са получили минимум пет пъти оценка „добро“ изпълнение или три пъти „отлично“ изпълнение.

Служителите, които заемат длъжност от първи кариерен клас, могат да бъдат повишени с един разред, ако са получили минимум шест пъти оценка „добро“ изпълнение или три пъти „отлично“ изпълнение.

Независимо от посочените основни правила, служителят може да бъде повишен, ако получи „отлична“ оценка на изпълнението си и работата му се оценява като имаща специално значение за администрацията, в която полага труд във връзка с изключителна квалификация, надеждност и постигнати резултати. Това обаче се преценява от ръководителя на администрацията, съобразно предложението на прекия ръководител. Поставен е и лимит, съобразно който повишенията посредством този механизъм не може да надвишават 5 % от всички повишения.

Служителите могат по изключение да бъдат повишавани на длъжност с един или два разреда в случай, че естеството на служебните функции бъде променено така, че те могат да бъдат извършвани единствено от лице заемащо по-висша длъжност. В този случай, служителите могат да бъдат повишавани само до най-ниско определената длъжност, при която може да бъде изпълнявана съответната функция.

Повишаването в тези случаи се извършва от ръководителя на администрацията, по предложението на прекия ръководител, като в рамките на 30 дни се извършва преценка дали служителят отговаря на изискванията.

Заплащане:

Що се касае до механизмите на заплащане, като цяло следва да се посочи, че основната заплата и бонусите са определени чрез цялостна рамка на колективно договоряне за цялата централна власт. И двата вида заплащане са обвързани с инфлацията и се актуализират ежегодно. От ключово значение са степента на изпълнение и образователните квалификации, с оглед основните нива на заплатите в повечето класове, като относим е и професионалният опит.

Що се касае до заплащането на служителите, което е обвързано с длъжностите и разредите, то следва да се посочи, че основната заплата на служителите се определя посредством коефициенти, определени за всеки от 65-те разреда. Освен това са предвидени и групи и подгрупи на заплатите в зависимост от вида на позициите¹.

¹ Като пример представяме само първата група и подгрупа от общо 11 на брой:

Групи на заплатите	Подгрупи на заплатите
А Функции на държавни органи и местни власти	A1 Президент на Републиката и длъжностни лица от изпълнителната власт
	A2 Длъжностни лица от законодателната власт
	A3 Длъжностни лица от съдебната власт
	A4 Представители на други държавни органи
	A5 Представители на местните власти

Допълнителни бонуси се заплащат и при извънредно натоварване с максимум до 30 % от основаната месечна заплата.

Регламентацията на механизма на заплащане в Словения е извършена с нарочен закон, който определя рамките на възнагражденията – Закон за заплатите в публичния сектор. Той регламентира условията, изчисляването и изплащането на заплатите и размера на средствата, предназначени за тях. Също така определя процедурата за промяна на съотношенията между групите и подгрупите на заплатите в публичния сектор. Като общо правило, законът установява общата основа за системата на заплатите в публичния сектор, като например принципа на равно заплащане за положения труд със сходни функции и права, и прозрачността на системата на заплащане и стимули за заплати.

Длъжностите се оценяват чрез използване на обща методика в съответствие със следните критерии: степен на трудност на задачите или изискванията за заемане на позицията; ниво на необходими и изисквани умения (професионални квалификации, допълнителни умения и опит); компетенции и отговорности на позицията; физически и психически натоварвания, свързани с позицията; въздействието на околната среда върху лицето, изпълняващо длъжността.

Следвайки именно тези критерии, всяка позиция е класифицирана в един от 65-те разряда на заплатите, който определя основната заплата. В допълнение към основната заплата има бонуси, свързани с изпълнението на длъжността на служителя (бонус за допълнително натоварване, договорен между държавния служител и прекия му ръководител, който не може да надвишава 50% от основната заплата на служителя). От друга страна, гореспоменатият закон определя и възможните добавки към заплатата (за позиция, йерархична подчиненост, наставничество, специализация и академични квалификации, неблагоприятни условия на труд, опасни условия на труд, извънреден и нощен труд).

Преимущества:

- Като основно преимущество следва да се определи силната конкретизация и яснота при определяне на критериите за оценка на длъжностите, установени чрез законовата рамка. Това предполага предварителна яснота за служителите какво се очаква от тях и на каква база ще бъдат оценявани, което пък спомага за развитие на качествена работна среда, висока мотивация за добро изпълнение и перспектива за кариерно развитие и увеличаване на работната заплата.
- Допълнително преимущество е ежегодното актуализиране по отношение на инфлационните индекси, което спомага за личностното възприемане за справедливо увеличение на възнаграждението в допълнение към персоналното постижение.
- Също като положителен аспект на системата за оценка се явява фактът, че са предвидени механизми и срокове за повишаване в длъжност (при получаване на добри оценки), което пък пряко рефлектира върху размера на заплащането (предвидените различни разреди за заплащане на различните длъжности).

Слаби страни:

- Като слаба страна може да се определи фактът, че не е предвидена възможност за провеждане на срещи в средата на периода за оценка, а това би довело до нарушаване на комуникацията и диалога между преките ръководители и служители;
- Оценката се прави от прекия ръководител, което дава възможност за известна субективност при поставяне на оценката.

Общи изводи: Словенската система за оценка на дейността на служителите се базира на личностните качества и персоналното изпълнение, като се прилага спрямо всич-

ки. Макар и да дава до известна степен възможност за субективно оценяване, позволява кариерно развитие и дава пряко отражение върху заплащането към даден служител. Последното от своя страна води до стимулиране на по-качествено трудово изпълнение, респ. предоставяне на качествени услуги като краен продукт.

4.4. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация в Германия

Служителите в публичния сектор в Германия са разделени на държавни служители и служители в публичната администрация. Статутът на държавните служители е залегнал в конституцията и се регулира от Закона за Федералния държавен служител. Държавните служители в Германия обикновено са заети на пожизнен мандат, без възможност за временна заетост, нямат право на стачка, а уволнението е позволено само поради тежко нарушение, получават пълно финансиране на осигурителните вноски. Временната заетост е позволена за работещите в публичната администрация за срок до две години, с възможност за удължавания, издавани на валидно основание. Правният статут на заетостта в общественения сектор е много подобен на този на частния сектор. Приблизително две трети от федералните служители принадлежат към държавната служба.

В Германия възнагражденията на всички държавни служители се определят в съответствие с Федералния закон за заплатата (Bundesbesoldungsgesetz), независимо от това къде те предоставят услуги. Към настоящия момент заплатите в 16-те федерални провинции могат да варират в зависимост от това дали те се считат за „богати“ или „бедни“ провинции (първите включват Бавария, Баден-Вюртемберг и Хесен, а вторите са по-голямата част от източните провинции). Въпреки това, федералното правителство продължава да упражнява надзор върху съответните закони в отделните провинции, които могат да се различават от федералната система за заплатите до 5%.

Основната заплата за конкретните длъжности е една и съща за всички държавни служители (федерални, федеративни и магистрати) и е приета с федерален закон. Бонусите се договарят индивидуално със съответните служители.

В контекста на горното, има две схеми на заплащане в областта на общата¹ администрация, включително федералната администрация: Схемата А за: класове (А1–А16) (пониски нива на позициите), покриваща по-голямата част от държавните служители, които получават променливи заплати и Схемата В: класове (В1–В11) или фиксирани заплати, които засягат държавните служители, заемачи висши длъжности.

Схемата на възнаграждения от клас А определя следните класове на възнагражденията в зависимост от вида държавни служители:

- обикновени държавни служители: класове на заплатите А 2 до А 6;
- междинни нива на държавни служители: класове на заплатите А 6 до А 9;
- по-високи длъжности от междинен тип на държавни служители: класове на заплатите А 9 до 13;
- по-високи длъжности на държавни служители: класове на заплатите А 13 до А 16.

Размерът на заплатите по класове варира и в зависимост от опита като разграничението е направено в скали. Има осем различни скали, които отразяват размера на трудовия опит при същия работодател. Скалата за приемане на хора без трудов (служебен) опит в кариерата е Скала 1. Повишаване в Скала 2 е възможно след натрупване на опит от две години в Скала 1. За повишаване в Скала 3 са необходими три години в Скала 2, а за Скала 4 – три години в Скала 3. Съответно за повишение в Скала 5 – три години в

¹ В Германия са налични три основни независими нива в структурата на администрацията:

- администрацията на федерацията
- администрацията на провинциите и
- администрацията на местните власти.

Когато се говори за обща администрация се визират всички нива на административната структура.

Скала 4, а за Скала 6 – четири години в Скала 5. Съответно повишение до Скала 7 – след четири години в Скала 6, а до Скала 8 – след четири години в Скала 7. Скала 8 е таванът на основната заплата и се равнява на 23 години кариера в държавната служба.

За онагледяване, представяме таблица с конкретно посочени възнаграждения по класове (К) и скали (С) към 2011 г.:

К \ С	1	2	3	4	5	6	7	8
A 2	1802.38	1844.50	1887.75	1920.15	1953.66	1987.16	2020.64	2054.14
A 3	1874.77	1919.07	1963.37	1999.03	2034.70	2070.35	2106.01	2141.66
A 4	1915.85	1968.77	2021.73	2063.87	2106.01	2148.15	2190.29	2229.20
A 5	1930.96	1996.87	2049.81	2101.69	2153.57	2206.51	2258.37	2309.16
A 6	1974.18	2050.91	2128.70	2188.13	2249.72	2309.16	2375.07	2432.34
A 7	2076.84	2144.91	2234.62	2326.45	2416.14	2506.91	2574.98	2643.04
A 8	2202.18	2284.31	2399.93	2516.63	2633.32	2714.36	2796.49	2877.54
A 9	2383.71	2464.76	2592.27	2721.93	2849.43	2935.89	3023.42	3108.77
A 10	2557.68	2668.98	2829.99	2989.90	3149.83	3261.15	3372.42	3483.74
A 11	2935.89	3101.22	3265.45	3430.79	3544.24	3657.70	3771.16	3884.62
A 12	3147.69	3343.26	3539.92	3735.49	3871.65	4005.63	4140.71	4277.94
A 13	3691.19	3874.89	4057.51	4241.20	4367.63	4495.14	4621.55	4745.82
A 14	3796.02	4032.65	4270.38	4507.02	4670.17	4834.43	4997.59	5161.84
A 15	4639.93	4853.88	5017.04	5180.21	5343.38	5505.46	5667.54	5828.54
A 16	5118.61	5367.15	5555.16	5743.18	5930.12	6119.23	6307.23	6493.10

Схема на възнаграждение от клас В (фиксиран заплата за висшите ръководни длъжности) клас / евро на месец

Клас	Размер на възнаграждението
B 1	5828.54
B 2	6770.80
B 3	7169.52
B 4	7586.61
B 5	8065.31
B 6	8520.23
B 7	8958.92
B 8	9418.16
B 9	9987.62
B 10	11756.50
B 11	12213.58

Основната заплата може да бъде допълнена от семейна добавка, както и със специфични добавки, които са приложими и за назначения в чужбина.

За да бъде възнаградено изключително изпълнение на служителите през 1997 г. са въведени и разширени през 2002 г. специфични бонуси за добро изпълнение и високо ниво на изпълнение на задълженията и пр.

През лятото на 2005 г. федералното правителство приема реформа, свързана с обвързването на заплащането с изпълнението. Предложението на правителството за нов закон, свързан с възнагражденията е намаление на границите на основната заплата по отношение на началните и крайните ѝ стъпки, т.е. след определяне на първоначалната заплата, основната заплата да се увеличава през 5, 10 и 20 години до достигане на размера на максималната основна заплата. В допълнение е предвидено да се определя и променлива добавка, обвързана с изпълнението в размер на 2%, 4%, 6% или 8% от основната заплата.

Това означава, че лице, което отговаря на минималните изисквания (при проведена оценка за вече изминал период), няма да получи никаква добавка, обвързана с изпълнението или заплатата му ще се равнява на 96% от

старата основна заплата; лице със задоволително изпълнение ще получи добавка плюс 2% (98% от старата основната заплата); лице с високо изпълнение ще получи допълнително 4%, което ще се равнява на 100% от старата основна заплата; за изпълнение над средното – допълнително 6%, т.е. 102% от старата заплата; и за изключително изпълнение – допълнителни 8% или 104% на старата заплата.

Предвидени са и три типа бонуси, свързани с изпълнението: бонус за добро изпълнение, бонус за постигнат успех и добавка за изпълнение.

(а) бонус за добро изпълнение:

Най-общо казано това е бонус, който се заплаща еднократно и като общо правило се предоставя за постигане на конкретно определена цел. Изплаща се, когато целта е била предварително определена и ако е постигната.

(б) бонус за постигнат успех:

Както и самото име предполага, това е бонус, който се изплаща в зависимост от постигането на конкретен успех. Може да бъде съчетан с предходния бонус – за добро изпълнение или със следващия вид бонус, разгледан по-долу – добавка за изпълнение. По принцип се предоставя единствено, ако конкретният постигнат успех е икономически измерим, поради което и рядко се определя такъв бонус.

Видно от посочените определения на двата предходни бонуса, те силно си приличат, което е допълнителна причина вторият да бъде по-рядко определян при възнаграждаването на служителите.

(в) добавка за изпълнение:

Добавката за изпълнение се различава поради множество фактори от предходните два вида бонуси. На първо място тя се изплаща на месечна база, макар и за лимитиран период от време. Основанието за предоставяне на такава добавка може да бъде или постигането на конкретно възложена цел или пък постоянно добро изпълнение.

Размерите на бонусите могат да достигат до 8 % от заплатата за дадена година и зависят от конкретните индивидуални договорености с всеки служител.

Предвиждат се и т. нар. годишни специални плащания (наподобяващи като вид т.нар. „тринадесета заплата“ в България). Съгласно постигнатите колективни трудови договорености за обществения сектор (федерално и местно ниво), те се определят на годишна база. Такова плащане се извършва веднъж годишно заедно със заплатата за месец ноември. Изискването, за да бъде платена добавката, е наличие на сключен договор към 1 декември на предходната година. Базата за определяне размера на плащането е Средната заплата за месеците юли, август и септември или заплатата за първия отработен месец, ако правоотношението започва след 31 август. За всеки месец от текущата година, в който не се полага изплащане на заплата, годишното плащане се намалява с една дванадесета. Съществува разлика в заплащането на тази добавка между работещите в бившата Западна и Източна Германия.

Кариерно израстване:

Кариерното развитие се основава на заслугите при изпълнение на длъжността (при следване на точкова система), както и при съобразяване на служебната йерархия и бюджетните ограничения.

Подбор и обучение:

Набирането на служители не се осъществява от централизиран орган, а се провежда независимо от всяка администрация. Назначаването като държавен служител се осъществява след преминаването на конкурс за определена длъжност. По принцип не е допустимо назначаването на такава длъжност на лица, които са външни на администрацията, като в този смисъл всички външни лица са длъжни да преминат първоначално кандидатстване за държавната администрация. Въпреки това, в последно време са предприети

мерки за увеличаване на външните лица в администрацията за част от експертните длъжности. Като изключение в провинциите на висши управленски длъжности могат да бъдат избрани лица и за определен срок, предхождащ получаването на постоянна длъжност.

От друга страна е въведено правило за преференциалност при провеждане на интервюта с лица с увреждания. Жените също имат преференциални права при провеждане на селекционния процес, като е въведена цел за наемане на 12.2 % от висшите управленски длъжности; 14.1 % от длъжностите на средния мениджмънт; 26 % от експертните длъжности; 23.3 % от длъжностите ниво „секретар“ и 20.5 % от техническите спомагателни длъжности.

Оценка:

Оценката на служителите е задължителна почти за всички длъжности, като се провежда на всеки две години от прекия ръководител, под формата на среща с обратна писмена връзка.

Оценката се провежда посредством среща в рамките на администрацията, в която работи служителят в предварително уговорен ден и час. На срещата се обсъждат заложените в предходния период задачи и какво е постигнато до момента, какво е развитието на служителя и какви са пропуските. Оценяващият е длъжен да попълни формуляр, в който са упоменати всички постигнати договорености за следващия период на оценка, който се съхранява в рамките на администрацията.

Ползват се широк кръг от критерии при оценката, като например: дейност на служителя, срочност на изпълнение, качество на услугите, подобрене в компетентността.

Въпреки че федералните министерства имат различни процедури за атестиране, те следват общите принципи, определени във федералните наредби, регулиращи кариерното развитие. Повечето насоки за оценка предвиждат две категории критерии: критерии, свързани с изпълнение на задълженията (резултати в периода на оценката) и критерии за потенциал (потенциал за бъдещо развитие).

Оценката е от по-голямо значение по отношение на кариерното израстване и удължаване на договорните отношения, отколкото спрямо възнаграждението. Във връзка с изпълнението се правят плащания към служителите по-скоро под формата на бонуси, които могат да съставляват обичайно до 6–10 % от основната заплата.

Като обобщение, основната заплата и бонусите за държавните служители са установени в едно, всеобхватно споразумение, относимо за цялото федерално правителство чрез колективна рамка на договаряне. Заплатите не се индексират с променливи и се преразглеждат на всеки две години. По принцип възнагражденията на държавните служители се регулират в съответствие с постигнатото споразумение за назначените в публичната администрация. Изпълнението на длъжността, относимият професионален опит и квалификацията са най-важните детерминанти за определяне база на заплата за всички класове длъжности, но въпреки това под внимание се вземат и множество други фактори.

Преимущества:

- Както и в гореразгледаните страни, така и в Германия е заложено на оценка на изпълнението на служителите, което обаче зачита и придобит релевантен опит и квалификация в контекста на възможностите за развитие на потенциала на служителя. По този начин се осигурява многокомпонентна оценка, която не се базира на краткотрайно проявление на качествата на лицето.
- Като преимущество следва да се изтъкне и факта, че системата за оценка и заплатите са унифицирани, независимо от разпределението на администрацията на федерално ниво и местни власти за всяка от провинциите, което дава възможност за равна реализация в различните видове администрации.

- Стартовата заплата за служителите е фиксирана, което предоставя равен старт и възможност за стимулиране на личностното развитие.

Слаби страни:

- Оценката се извършва за период от две години – периодът за оценяване е много дълъг, което може да доведе до изкривяване на предоставяната обратна информация за изпълнението на служителя;
- Слабост може да бъде търсена и по отношение на фиксирания марж от 5 %, свързан с размера на определените заплати в т. нар. „бедни“ и „богати“ провинции. Сходен размер на възнаграждението в провинции с различен стандарт на живот (в икономическо отношение) би могъл да резултира като по-слаба привлекателност на длъжностите в „богатите“ провинции и по-висока привлекателност в „бедните“ провинции.

Общи изводи: Въведената система за оценка на служителите е обвързана, както със заплащането им, така и с личностната реализация и мотивация за развитие. Като недостатък би следвало да се изтъкне по-продължителния период, за който се прави оценка, предвид възможността за вариране в изпълнението на служителя. Независимо от това, системата за оценяване и развитие предлага унифицираност и устойчивост, които придават привлекателност на службата в държавната администрация.

4.5. Особености на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация в Ирландия

Назначаването в публичната администрация в много части на Ирландия се извършва чрез централизиран конкурс за длъжности на сравнително ниско ниво (от нисък ранг). Комисията по назначения в публичния сектор регулира подбора на персонал и назначаванията в тази област като поставя стандарти за това. В тази връзка следва да се отбележи, че само част от длъжностите са свободни за кандидатстване от лица, които не са ангажирани в системата на публичната администрация. Предвид това са предприети действия по привличането на повече външни лица в системата.

Оценяване на служителите:

Оценката на изпълнението на държавните служители в Ирландия е задължителна за почти всички наети лица. Провежда се на период от шест месеца от прекия ръководител, чрез среща и последваща обратна връзка в писмена форма. Ползват се широк кръг критерии, включително най-разпространените: дейност и действия на служителя, навременност и срочност при изпълнение на задълженията, личностни качества и др. Оценката пряко и силно рефлектира върху кариерното развитие на служителите и е от средно по степен значение по отношение на възнаграждението. Материално стимулиране под формата на плащания към служителите във връзка с оценяването се извършва предимно при по-висшестоящите длъжности под формата на еднократен бонус за добро изпълнение, съставляващ максимум 20 % от основната заплата.

Ирландската система се базира на въведената през м. май 2000 г. система за оценка и управление на служителите, наречена Управление на изпълнението и система за развитие (УИСП). При нейното въвеждане, прилагането на ефективен процес за управление на индивидуалното изпълнение е определен като основа и крайъгълен камък за модернизация на административната система.

Първата фаза на УИСП се състои в провеждането на среща между ръководителите и техния персонал, на която се поставят конкретни цели за следващия период на оценка, както и се прави разбор на постигнатото до момента. Срещите се осъществяват под

формата на обсъждания и размяна на предложения. След въвеждане на системата е проведено проучване сред служителите в държавната администрация, което показва, че тя е довела до по-голяма яснота относно ролята на всяка конкретна длъжност в работата на съответната организация, респ. администрация и е помогнала на служителите да разберат по-добре как тяхната работа допринася за изпълнение на общите цели на организацията им. В допълнение е установено, че УИСП е довела до подобряване на комуникацията между ръководители и служители в администрациите, което води до по-добро цялостно планиране и ефективност.

Процесът на УИСП се състои от три основни етапа, всеки от които е документиран. Те включват:

1. Предварителна подготовка (самоанализ);
2. Среща с оценяваното лице, изготвяне на план за действие;
3. План за действие и развитие.

Стъпки: Оценяваният получава т.нар. Формуляр № 1 от своя ръководител две седмици преди датата на срещата. През този период той отразява своята роля в рамките на администрацията и кариерното развитие, което е постигнал, както и какви са конкретните му нужди по отношение на работната среда. По време на срещата оценяван и оценяващ заедно разглеждат и обсъждат посоченото във формуляра, като се споразумяват относно това какво е постигнато до момента и какъв е напредъкът на служителя.

След провеждане на срещата, оценяващият попълва Формуляр № 2, в който се посочват договореностите и какво е установено по време на дискусиата. Посочва се и какви са конкретните действия, които следва да се предприемат за развитие на оценявания. Формулярът се подписва и датира, като след това се изпраща на ръководния орган на администрацията. След преглед и одобрение от страна на ръководството, към оценяващия се връща нарочен акт, с който се одобряват част или всички действия, предвидени за развитие на служителя като впоследствие информацията, съдържаща се в този документ се предоставя и на оценявания.

След оценяването се попълва и трети формуляр – № 3 от ръководството на администрацията, който съдържа всички конкретни одобрени действия.

Предложени са примерни стъпки в процеса по оценка:

- Ръководството на администрацията определя конкретните лица, които да извършат оценка на служителите.
- Ръководството осъществява предварителни срещи с определените за оценяващи лица. Тези срещи включват предоставяне на информация относно това какви ресурси и възможна подкрепа са на разположение с оглед исканията на оценяваните.
- Оценяващият осъществява контакт с оценявания с цел уговаряне на среща в удобно време.
- Оценяващият предоставя Формуляр № 1 на оценявания за попълване съобразно изискваното съдържание.
- Осъществява се срещата между оценяван и оценяващ; обсъждат се постигнатите до този момент резултати; договарят се условия по план за действие съобразно установеното по време на срещата.
- Оценяващият попълва формуляр № 2, обобщавайки постигнатите договорености по време на срещата, посочвайки какви са конкретните действия, които следва да бъдат одобрени от ръководството.
- Ръководството разглежда дейностите, посочени във Формуляр № 2.
- Оценяващият информира оценяваните за одобрените действия.
- Ръководството попълва Формуляр № 3 с обобщение на всички одобрени действия.
- Нарочно определен координатор от ръководството получава цялата информация съобразно Формуляр № 3 и следи за изпълнение на дейностите.

През 2004 г. е въведена т. нар. втора фаза на системата, която гарантира по-голяма обвързаност на полученото оценяване и с други процеси, свързани с кариерното развитие – като с увеличение на заплащането, повишение в длъжност, израстване в ранговата система и др. Докато увеличаването на заплатата до този момент на теория винаги е било обвързано с постигнати добри трудови резултати, с въведените изменения в системата УИСП, ръководителите започват да оценяват служителите си по точкова рейтингова скала с до оценка до пет. Само служителите, получили оценка равна на или надвишаваща 2 (1 е максимална оценка), получават право на незабавно увеличение на заплащането, а служителите получили оценка равна на 3 или повече имат право на повишение в длъжност или повишаване в ранг, което може да доведе до последващо увеличение на възнаграждението.

Системата за определяне на възнагражденията в Ирландия:

Заплатата се състои от основна заплата, която варира в съответствие с класа (ранга) на държавния служител. Когато държавният служител постъпва на държавна служба, първоначалното му възнаграждение се определя в съответствие с неговия/нейния клас (ранг). Всеки клас (ранг) има специфично ниво на заплащане. Ставките на заплащане са одобрени от Министерството на финансите. Заплатите на висшите държавни служители се преразглеждат на всеки четири години от Съвета за преразглеждане на повисокото заплащане в публичния сектор. Неговите препоръки по принцип се одобряват от правителството, което е и основният орган по вземане на решения в тази област.

В ирландската публична администрация е въведена обща система за оценка и плащане. Това означава, че във всички организации са приложими едни и същи рангове за длъжностите, към които са съотнесени едни и същи нива на заплащане, както и степени и възможности за нарастването им. Границите на възнагражденията са определени централно като е осигурено значително ниво на прозрачност в тази връзка. Много администрации наемат и експертен и технически персонал (примерно икономисти, ветеринарни лекари или пък аграрни инженери и др.), които са определени в системата като „специалисти“. Заплатите на тези лица също се определят на централно ниво. Предвид това, системата в Ирландия следва да бъде определена като централизирана. Тя се състои от поредица от шестнадесет ранга на длъжностите, в които са разпределени длъжности със сходни функции.

Заплащането на държавните служители се извършва съобразно скала на заплатите. Въведен е технически термин – „гръбнак на скалата на възнагражденията“ (pay spine), който определя нивата съобразно маржовете за увеличение на заплатите. Ранговете на длъжностите се съпоставят с „гръбнака“, като основната заплата в повечето случаи съставлява 100 процента от цялото заплащано възнаграждение, т.е. липсват допълнителни възнаграждения. В някои случаи обаче за изпълнение на по-висши длъжности с дългосрочен характер се предвижда и допълнително възнаграждение. Увеличенията на заплатата обикновено се изплащат на годишна база, при това в случай че изпълнението на служителя е било задоволително.

Финансовите награди (бонуси) в публичния сектор са свързани с по-голяма ефикасност и ефективност, социален мир и инициативи за модернизация в контекста на всяко от националните споразумения за социално партньорство в Ирландия. От 2000 г. насам са въведени някои възможности за увеличения на заплащането, свързани с постигане на конкретни цели в отделни сектори на обществените услуги, свързани с най-вече с модернизация. В тази връзка още тогава се създават Групи за осигуряване на качеството, чиято цел е самостоятелно да наблюдават и независимо да оценяват напредъка. На Групите са предоставени правомощия, в случай че бъде установено незадоволително напредване на някоя от организациите, да бъдат изисквани допълнителни пояснения и информация.

Обвързването на заплащането с изпълнението, както и с процеса на валидиране, свързан с оценката, е допълнително разработено в рамките на последващ сравнителен анализ на обществените услуги и в проект, наречен Устойчив Прогрес (2003 г.). Създават се групи за верификация на изпълнението, които действат по отношение на основните сектори на публичната администрация (на държавна администрация, местната власт, здравеопазването, образованието, правосъдието) и чиято цел е съблюдаване на прогреса. Административните органи са задължени да представят доклади за напредъка си по отношение на целите си за модернизация като на тяхна основа групите за верификация на изпълнението правят препоръка по отношение на това дали да бъдат определени допълнителни средства за дадената администрация.

От 2002 г. е предвиден и механизъм за предоставяне на променлив годишен бонус, свързан с изпълнението на длъжността на заместник-секретари и помощник секретари като допълнение към базовата им заплата. Тези бонуси, свързани с изпълнението могат да достигнат до максимум 20% от основното трудово възнаграждение.

Най-релевантните фактори, които влияят на размера на основната заплата на държавните служители са естеството и функциите на възложената работа и наличия относим трудов опит. С по-слабо значение в този контекст е изпълнението на длъжността, което донякъде косвено засяга размера на основното възнаграждение, доколкото обуславя кариерното развитие и оттам размера на заплатата.

Кариерно развитие:

Като цяло ирландската административна система е кариерно базирана, въпреки че държавните служители са наети чрез различни системи за набиране на персонал. Висшите длъжности, които са на по-високи позиции по йерархичната скала, обикновено се заемат с открит конкурс. Този процес се организира от Комитет по назначения на високо ниво (Top Level Appointment Committee (TLAC)¹, който взема решение дали позицията следва да се заеме в рамките на открит конкурс. След като държавните служители са назначени, те се разпределят в конкретен отдел или правителствена служба.

Административната кариера на даден държавен служител не е статична и мобилността между различните отдели и служби е обща черта в ирландската система. Това позволява дългогодишно развитие в тази област и натрупване на релевантен и полезен за изпълнение на трудовите функции професионален опит.

Като общо правило при формиране на заплащането в публичния сектор може да се обобщят следните характеристики: Основната заплата е определена в единно споразумение за цялата централна администрация. Възнаграждението не се индексира към вариращи променливи, но се преразглежда ежегодно, като основната заплата се съобразява със споразумението на база двугодишен минимум. Най-важните детерминанти за определяне на базовата заплата за всички класове длъжности са професионалния

¹ С реформа от 2011 г., правителството на Ирландия решава, че съставът на комитета следва да включва:
(I), Главният секретар на Министерство на публичните разходи и реформите,
(II), Главният секретар на правителството,
(III), двама други висши държавни служители, назначени за три годишен мандат, и
(IV) петима членове извън държавната служба, назначени за три годишен мандат, един от които следва да бъде председателят.

В дейността на комитета се включва да бъдат набирани служители на всички държавни постове, дори ако това включва и елемент на нарочно търсене на конкретно лице за заемане на длъжността (т. нар. Headhunting). Предвидено е всички крайни интервюта да бъдат провеждани от под-панели от комитета, всеки от които се състои от двама държавни служители и трима външни членове, като се председателства от един от външните членове. Предвидено е също в случай на търсене на експерти, които да заемат специализирани технически или други специфични длъжности, дейността да бъде делегирана на специално формирана за целта комисия или пък към състава на вече формирана такава да бъде привлечено външно лице с подходяща експертиза.

опит и съдържанието на работата. Други важни условия са квалификацията, изпълнението на длъжността и йерархична степен на длъжността. В сила е и правилото за съобразяване на размера на възнаграждението на новоназначен служител с придобития от него трудов стаж.

Мрежа за оценка на публичната администрация: През 2012 г. в Ирландия е създадена и Мрежа за оценка на публичната администрация (МОПА). Тя обединява държавни служители, които се занимават с аналитична работа по въвеждане на държавни политики, както и експерти в областта на икономиката и свързани с нея области от университетите, а също и представители на други изследователски организации. Целта на МОПА е да осигури форум за тези, които извършват оценка на политиките, за да обменят опит и експертиза, да извършват съвместна аналитична работа и по този начин да улесни обмена на информация между публичната администрация и външни експерти. За тази цел се провеждат семинари, чрез които се насърчава сътрудничеството между оценителите в държавната администрация и външни експерти от университетите, Икономическия и социален изследователски институт и европейски експерти.

Преимущества:

- Като преимущество на системата следва да се посочи факта, че възнаграждението не се индексират към вариращи променливи (като инфлация и пр.), но за сметка на това се преразглеждат ежегодно. Това спомага за създаване на сигурност и спокойствие в служителите, че се осигурява справедливо възнаграждение.
- Положително е и оценяването на сравнително по-кратък период от шест месеца, което позволява по-точно и периодично наблюдение върху развитието на служителите, даващо и актуална представа за нивото на справяне с работа и вариациите в това отношение.
- Като друга положителна черта може да се приеме, че при определяне на възнаграждението на даден служител при назначаването му в определена администрация се взема под внимание и придобития сходен професионален опит. Това е важно, доколкото често се наблюдава мобилност на кадри в рамките на публичната администрация, а зачитането на опита от сходна дейност дава перспектива за устойчиво развитие на служителите.

Слаби страни:

- Въпреки че вземането под внимание на относимия професионален опит при определяне на възнаграждението се оценява положително (що се касае до мобилност в рамките на администрацията), фактът, че най-важни детерминанти за определяне на базовата заплата за всички класове длъжности при вече заета длъжност се явяват именно относимия професионален опит и съдържание на работата, следва да се определят като по-скоро слаба страна на системата за оценка, що се касае до зависимост с размера на възнаграждението. Бидейки най-важни показатели при увеличаване на трудовото заплащане, тези два показателя не стимулират мотивация за добро индивидуално изпълнение, което води до слаб стимул за работа и качествено изпълнение на дейността.

Общи изводи: Системата на оценка на изпълнението в Ирландия балансира между устойчивост и мобилност. Предвидено е зачитане, както на вече постигнатите резултати чрез наличен сходен професионален опит, така и актуалното справяне с работата. Това е обвързано в умерена степен с възнаграждението и в по-голяма – с професионалното развитие. Честите оценки на изпълнението дават възможност за по-трайно проследяване на дейността и напредъка на служителите, което спомага за постигане на повече обективност и по-добри работни взаимоотношения.

4.6. Особенности на модела за оценяване и заплащане в държавната администрация в Португалия

В Португалия назначенията в администрацията се извършват на принципа на основната законова рамка – Закон 12-A/2008 г., като част от длъжностите са определени със закон, а други са формирани на договорен принцип, съобразно нуждите на съответната администрация. В контекста на горното могат да бъдат разграничени три типа назначения съобразно времетраенето им: т. нар. доживотни назначения, за които няма никакво ограничение в срока, такива с неопределен срок, които могат да бъдат прекратявани или продължавани, съобразно необходимостта от изпълнение на дадена длъжност и длъжности с фиксиран срок. Длъжностите са разпределени в различни групи: „специалисти“ и „обща кариера“, като последните се състоят от три категории: висши държавни служители (самостоятелна категория); технически асистенти (множество подкатегории) и оперативни асистенти (множество подкатегории).

Назначаването се извършва чрез кариерно базирана система. Заемането на длъжност в публичната администрация се извършва посредством полагане на теоретичен изпит и психологическа оценка, като назначаването в различните категории е предоставено на администрацията, която организира конкурса. По принцип част от длъжностите са отворени за външно кандидатстване (на лица извън системата на администрацията), но са предприети мерки за ограничаването на този кръг лица по отношение на експертните длъжности и тези от техническо и спомагателно естество.

Оценка на служителите:

Оценката на изпълнението на служителите е задължителна за почти всички длъжности, включително и ръководителите в администрациите (изключение са заетите на непълно работно време). Тя се базира на постигане на предварително дефинирани цели чрез качествено и количествено измерими показатели. Индивидуалното изпълнение се определя като изключително значим фактор по отношение на кариерното развитие и увеличение на заплащането. То може да бъде поощрено с бонус, достигащ до размера на месечната заплата.

Оценката на изпълнението в публичната администрация в Португалия всъщност съставлява интегриран подход към системите за управление и оценка на изпълнението, позволяващи последователно подреждане на извършването на услуги и на разглеждане дейността на лицата, които работят в администрацията.

Интегрираната система за оценка на изпълнението в публичната администрация (Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública – SIADAP) има три компонента:

- Подсистема за оценка на изпълнението на услугите в публичната администрация (SIADAP 1);
- Подсистема за оценката за дейността на мениджърите в публичната администрация (SIADAP 2);
- Подсистема за оценка на изпълнението на служителите в публичната администрация (SIADAP 3).

SIADAP е предназначена за универсално приложение в цялата държавна, регионална и местна администрация. Предвижда механизми за широко достигане на гъвкавост и адаптивност, за да може да покрие спецификата на различните видове администрация, обществени услуги, кариерно развитие и функционални области на техните управленски потребности и необходимост от персонал.

Системата се основава на управленски дизайн за оценка на услуги на публичната администрация, фокусирани върху дадени цели. В тази връзка, при оценката на услуги ключова роля играят вече постигнати резултати от предварително зададени цели, как-

то и ангажираният ръководен и друг персонал що се касае до неговата численост и постигнати от него резултати. Резултатите трябва да бъдат измерени чрез предварително определени показатели, които наред с други фактори дават възможност за прозрачност, безпристрастност и недопускане на дискриминация.

Оценяването се извършва ежегодно и се отнася до изпълнението на една календарна година. Този процес започва с договарянето на параметрите на оценката (резултати и компетенции) през месец февруари за всяка година.

За да бъде изяснено защо тази система предлага възможност за широко приложение в цялата администрация, тя следва да бъде разгледана в по-големи подробности.

Както всеки друг модел, създаден с цел оценка на изпълнението и този метод съдържа теоретични решения, предимства и недостатъци.

Преимущества:

- При определяне на конкретни и ясни цели мотивацията на служителя, както и неговото изпълнение, ще се повишат. Целите ще съставляват основата, на която ще бъде извършена обективна оценка;
- Систематичното дефиниране на цели позволява на администрациите да извършват ефективно стратегическо планиране;
- Оценка, която е базирана на постигнати резултати, предоставя на администрациите полезна обратна връзка, свързана с процедурите и изпълнението на служителите;
- Служителите знаят какво точно се изисква от тях, както и целите, които следва да постигнат, за да получат добра оценка.

Слаби страни:

- Концентрираното внимание, което се отделя на целите, може да рефлектира върху начина на тяхното постигане, развивайки негативни тенденции в рамките на администрацията като липса на контрол върху това как се постигат резултатите и чрез какви методи.
- Сравнението на изпълнението може да доведе до голям брой проблематични ситуации, което изисква фокусиране върху процеса на определяне нивата на постигане на целите и определеното ниво на трудност на задачите. Предвид това, въвеждането на тази система на оценка налага внимателно обучение по отношение на целеполагането и т. нар. „интервюта за изпълнение“ (срещите-интервюта за оценка на изпълнението на служителите).

Характеристики на системата:

В началото на всяка календарна година се определят конкретни цели и задачи, които ще бъдат предмет на оценка. Те се определят на систематичен принцип:

- Стратегически цели (за най-висшите ръководни длъжности)
 - Технически цели (за средно ниво ръководни длъжности)
 - Индивидуални цели (за служителите)

Целите не са статични и могат да бъдат предмет на нови и динамични събития. Системата изисква постоянно следене на заложеното спрямо постигнато, посредством диалогов процес между оценяващ и оценяван, ръководители и служители, който да извежда на преден план отговорността на всички лица, свързани с прилагане на системата за оценка. Един от стожерите на системата е принципът на отговорност, изразяващ се в „споделена отговорност“ и „участие в управлението“. Чрез съвместно определяне на целите става възможно постигането на споделена отговорност от страна на служителя за защита на обществения интерес.

Компоненти на оценка:

Процесът на оценка на изпълнението на длъжността в публичната администрация се състои от следните компоненти: цели, поведенчески компетентности и личностни нагласи (behavioral competences and personal attitude). Целите се договарят между оценяващ и оценяван в началото на процеса на оценка, като в случай на разминаване преимущество има мнението на оценявания. Оценяването на поведенческите компетентности означава оценка на сравнително стабилни личностни характеристики (например спазване на поставени срокове; умения за екипна работа и др.), посредством които се различават нивата на изпълнение по отношение на дадено качество. Оценката на нагласите пък разглежда начина, по който служебните дейности са извършени от служителя, включително вложеното усърдие, интерес, показана мотивация. Видно е, че единствено по първия компонент (целите) биха могли да се заложат конкретни критерии за оценка на постигнатите резултати. От друга страна, оценките на поведенческите компетентности и нагласите, които са явно субективни, ще зависят конкретно от всеки индивид.

Диференциация и признание:

Постигането на поставените цели в идеалния случай трябва да бъде свързано със системата за определяне на възнагражденията, което води до един от най-противоречивите въпроси в настоящата система за оценка: признаване на заслуги и постижения. Прилагането на SIADAP предполага диференциация в изпълнението на длъжността по отношение на максимално качество на предоставената услуга, като са поставени максимални проценти (дялове) за най-високо оценяване (или според терминологията на системата – „класифициране“) във всяка организация: 20 % за „Много добро“ и 5 % за „Отлично“ изпълнение, които да бъдат прилагани справедливо и безпристрастно към различните групи. Оценката за „Много добро“ изпълнение в рамките на две последователни години позволява на служителя намаляване с една година на законово определения срок за неговото повишаване в длъжност. Същевременно оценката „Отлично“ позволява на служителя намаляване с една година на законово определения срок за неговото повишаване в длъжност или съответно на директно повишение без конкурс, в случай че служителят е в последната изискваща се година преди получаване на право за повишение.

Лица, свързани с процеса на интервюиране:

Като лица, свързани с процеса на интервюиране в рамките на оценяването следва да се посочат оценяваният служител, оценяващият пряк ръководител и ръководителят на административната структура. Въведена е също и съветническа инстанция – Съвет по координиране на оценяването. Съветът се състои от следните членове: ръководителят на административната структура, в качеството му на председателстващ, най-висшите ръководители (примерно директори на дирекции) и заемащите най-високи постове ръководители от средно ниво (примерно началници на отдели), както и други лица, заемащи ръководни длъжности, определени от ръководителя на администрацията. Сред основните функции на Съвета са да прилага хармонизирано оценяване (т. нар. класификация), да валидира най-високите оценки и в някои случаи, по изключение, да оценява изпълнението. Той също така издава доклади с обвързващ характер по отношение на обжалване на оценка. Това означава, че при жалба срещу доклад на Съвета, ръководителят на администрацията няма право да вземе решение, противно на това, което е прието от Съвета, председателстван от самия него.

Интервюта за оценка на изпълнението:

Годишните интервюта, на чиято база се извършва оценка на изпълнението се състоят от две части, макар и проведени в рамките на една и съща среща. Първата се състои

в самоанализ – представяне какво и как служителят е изпълнил и оценка на прекия ръководител на постигнатото, за която оценяваният бива уведомен и втора част, в която се определят бъдещите цели и задачи. В първата част се извършва представяне и само-оценка, които биват съвместно анализирани, като в тази част се посочва и оценката на ръководителя (извършва се т. нар. класифициране на служителя), което поставя двамата присъстващи в йерархична подчиненост служител – ръководител. От друга страна обаче, в рамките на това интервю служителят и прекият ръководител трябва съвместно и на базата на равнопоставеност да определят бъдещите цели и задачи (тук отново напомняме за въведения принцип на „споделена отговорност“, който е залегнал като основа на системата за оценка), въпреки че е предвидено преимущество на мнението на ръководителя в случай на разногласие. В рамките на едно интервю трябва да се премине от функционална връзка на субординация към такава на равнопоставеност, което не винаги е успешно преодолимо и може да повлияе при определяне на целите във втората част от интервюто.

Нужда от обучение:

SIADAP осигурява на ръководителите важна обратна връзка за нуждите от обучение на служителите чрез определяне на максимум три обучения, целящи развитието им. Това става посредством уведомяване на ръководителите за работната среда (материална осигуреност на работното място; интензитет на трудовата заетост; необходимост от повече персонал или пък наличие на междуличностни конфликти с колеги и пр.), в която служителите упражняват дейността си, посочване на слабостите и изтъкване на нуждите от усъвършенстване.

Оценка на ръководители и на предоставяните услуги като цяло:

Оценката на ръководителите от средно ниво се извършва на същия принцип, като тази на служителите в администрацията. Всъщност, тяхната оценка е сравнително нова за португалската администрация. Тази оценка цели преди всичко укрепване на лидерство и развитие на управленски качества. Специфично при тази оценка е, че липсва т. нар. процентно разпределение на оценките (класифицирането), т.е. няма дялове при поставяне на най-високите оценки, като от оценката е изключена групата критерии за т. нар. личностно отношение/нагласи. (За яснота припомним, че за останалата част от служителите има процентно допустим дял от 20 % за добро изпълнение и 5 % за отлично, а основните елементи на оценката са 3, един от които са личностните нагласи.

Що се отнася до ръководителите от най-високо равнище, които са отговорни за изпълнение на стратегическите организационни цели, тяхното изпълнение бива оценявано посредством цялостната работа и предоставяните услуги от администрацията, в която работят. Този тип оценка се базира на събрана информация, която се отнася до постигане на стратегическите цели, разпределението на ресурси, спазване на поставени графици, външен одит и преценка от външни оценителни органи.

Мониторинг и контрол:

Системата за оценка SIADAP е обект на контрол и мониторинг чрез следните механизми: 1) в края на всеки оценъчен период всяка организация представя доклад пред компетентния държавен контролен орган, в който са включени статистически данни, свързани с проведеното оценяване. 2) създадена е база данни на национално ниво, която обобщава предоставените статистически данни. Посредством тези две дейности се създава и обобщен национален доклад, свързан с прилагането на системата, на чиято основа държавата изработва последващи стратегии в тази област. 3) Не на последно място, компетентен държавен орган е длъжен да извършва одит на прилагането на системата – Инспекторат на държавната администрация.

Възнаграждение:

Схемата на заплащане на държавните служители се състои от три компонента: основно възнаграждение, добавки към възнаграждението и бонуси.

а) основно възнаграждение

Месечното основно възнаграждение е сумата, съответстваща на нивото на: категорията/класа длъжност, която служителят заема, с предвидената стъпка за заплащане, в рамките на нивото за заплащане (т.е. налично е тройно разделение на категория/клас длъжност, стъпка на плащане, ниво на възнаграждение, обобщени в обща скала). Определянето на тези стойности се извършва с регулаторен законов акт. Съвместна заповед на Съвета на министрите и на Министерството на финансите и държавната администрация установява скала за единно плащане (съставена от 115 стъпки за заплащане), която определя броя на нивата на възнаграждение и на паричната сума, съответстваща на всяко от тях. Скалата се прилага за всички лица, изпълняващи функции на държавни служители.

б) добавки към възнагражденията

Добавките към възнагражденията се състоят от увеличения на възнагражденията, получени в резултат на изпълнението на работни задължения, за които са установени по-взискателните или тежки условия на изпълнение спрямо други сходни длъжности, характеризиращи се с идентични функции и категория, но с по-леки условия за изпълнение.

Добавките са временни и постоянни.

1. Временни добавки – изплащат се при извънредна работа, нощен труд, работа в почивни дни, официални празници и работа извън обичайното работно място.

2. Постоянни добавки – изплащат се на служители, извършващи дейност в работни места, характеризиращи се със специфични условия на труд от постоянен характер: риск, работа на смени, работа в отдалечени райони и др.

в) Бонуси, свързани с изпълнението на длъжността

Служители, които кумулативно отговарят на изискванията да са изпълнявали дейност в дадена организация и в последния период на оценка са получили максимална оценка за изпълнението си или непосредствено оценката под тази и са изпълнили предварително заложените цели от ръководителя си, имат право на бонус, който не може да надхвърля основното месечно възнаграждение. Бонусът се изплаща в случай, че е има бюджет за това.

В допълнение към горното следва да се посочи, че възнаграждението на служителите в държавната администрация не се индексира към променливи, но се преразглежда на годишна база. Образователните квалификации и длъжностните функции са най-важните детерминанти, служещи за определяне на основна заплата за всички класове длъжности. Като важен критерий се определя и наличието на сходен професионален опит.

Преимущества:

- Въведена е единна система за оценка с функционалност, която позволява адаптивност и приложимост за цялата администрация. Тя позволява и известна доза обективност. Оценява не само служителите, но и качеството на самите услуги.
- Предвидена е обща скала за заплащане, която осигурява равенство по различните степени на заеманите длъжности.

Слаби страни:

- Наложена е необходимост от предварително постигнати индикатори при извършване на оценка на услугата в дадена администрация, които да служат като база за сравнение с бъдещи и предходни периоди и респ. за установяване на коректни измерими бъдещи показатели, които да спомогнат за оценката на изпълнението в съответната администрация. При определяне на неправилен показател, в следствие на изменение в статуквото в страната или търсенето на дадена услуга, оценката няма да съответства на действителното изпълнение.

Общи изводи: Като цяло, въведената система в Португалия осигурява справедливост и унифицираност при оценка на изпълнението. Предоставена е максимална възможност за обезпечаване на обективност при оценката, а придобитият сходен професионален опит се оценява.

Общи изводи по отношение на гореразгледаните системи:

Като цяло може да се обобщи, че всяка от страните предвижда изплащане на допълнителни възнаграждения за служителите си при наличието на няколко фактора, най-често добро изпълнение, срочност при изпълнение на задълженията и качество на предоставяните услуги. По-скоро отречен е моделът на увеличаване на възнаграждението единствено на база придобит стаж, респ. опит.

Оценка обикновено се извършва на годишна база, като изключение правят Германия (с оценка на изпълнението на две години) и Ирландия (оценяване на шест месеца). Като общо правило може да се възприеме фактът, че оценката винаги се извършва от прекия ръководител, който реално има и най-ясна представа за справянето на даден служител със служебните му задължения. Поставянето на оценка само от един ръководител (еднолично) обаче дава възможност за субективност и липса на прозрачност, поради което се налага да се осигури механизъм за обжалване на оценката. Възможно е оценяване и от комисия, която обаче следва да има преки наблюдения над работата на служителя, за да бъде поставена реална и коректна оценка.

Обикновено добрата оценка е свързана и с перспектива за кариерно развитие и повишаване на заплатата или изплащане на еднократни стимулиращи възнаграждения (бонуси). В този смисъл, допълнителните възнаграждения могат да варират и да са с постоянен или временен характер, като може да са обвързани с трудовото изпълнение на служителя за по-дълъг период или да са обвързани с конкретно постижение.

Обикновено предоставянето на трайно увеличение на работната заплата е обвързано с поставяне на периодична оценка, която оценява личностните качества.

Други критерии, на които се залага при извършване на оценката са перспектива и потенциал за развитие на служителя и квалификация. За оценяване по първия показател обаче е необходимо предварително определяне на изискванията за реализиране в дадена професия и конкретна администрация, за да може да се извърши обективна оценка на потенциала за развитие на служителя.

С цел онагледяване и обобщаване на основните специфики при оценяването на изпълнението на служителите в различните страни и как оценката рефлектира върху получаваното възнаграждение, както и какви са основните специфични акценти във всяка страна е представено обобщение в табличен вид на следващите страници.

Държава	Период на оценка на изпълнението	Метод на оценка	Зависимост на възнаграждението от оценката на изпълнението	Специфични акценти
Франция	Веднъж годишно (със задължителен характер) (неформално се осъществяват и междинни срещи)	Среща в началото на новия оценъчен период. Оценката се извършва от прекия ръководител чрез анализ на изпълнението на възложените задачи. Предоставя се обратна писмена връзка. Основни критерии при оценката: ползват се голям кръг критерии, свързани с трудовите функции на служителя, включително предприети действия от негова страна, сръчност на изпълнение на задачите и качество на предоставените услуги, подобрение на компетентността и личностни качества.	Характерно за френската система е, че съществуват различия между отделните администрации по отношение на инструментите за заплащане според изпълнението, т.е. системата е децентрализирана. За част от висшите ръководни длъжности с оценката се определя бонус, но това не се прилага повсеместно за служителите на експертно ниво. Оценката спомага предимно за кариерно израстване, което пък обуславя трайното увеличение на основаната заплата.	Служителите в централната администрация във Франция попадат в две категории: държавни служители и други служители, наети в публичната администрация. Оценката на изпълнението се извършва на почти всички служители. Освен индивидуалните, предоставят се и бонуси на колективен принцип, които са уредени в специален закон. Основната заплата се определя предимно от йерархичната подчиненост на длъжността, ранга и класа на служителя и неговото образование.
Чехия	Веднъж годишно	Среща с прекия ръководител, който извършва оценката. Предоставянето на обратна връзка е изключено. Основни критерии при оценката са: предприети действия от служителя, навременност и сръчност на изпълнението, качество на предоставяните услуги, ефективност на работата, подобрение на компетенциите	Оценката пряко влияе предимно върху определяне на конкретни бонуси. Еднократните бонуси обичайно съставляват 10–20 % от основната заплата, с максимум до 50 %.	До настоящия момент в Чехия по отношение на държавните служители се прилагат правилата на Кодекса на труда, въпреки че през 2002 г. е приет Закон за държавния служител. Последният обаче не променя действащите, въпреки поетите задължения пред Европейската комисия. В края на 2014 г. е приет нов Закон за държавния служител, с формално посочена дата на влизане в сила от 01.01.2015 г. Към тази дата обаче прилагането му все още не е започнало, доколкото не са одобрени и приети актовете по прилагането му. Правителството на страна е поело

Държава	Период на оценка на изпълнението	Метод на оценка	Зависимост на възнаграждението от оценката на изпълнението	Специфични акценти
Словения	Веднъж годишно	<p>Оценката се извършва от прекия ръководител при провеждане на нарочна среща в края на месеца януари на годината, следващия период на оценка.</p> <p>Предвидено е предоставянето на обратна връзка при нарочна среща, която следва да се състои в рамките на 30 дни след оценяването.</p> <p>Основни критерии при оценката:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Постигнати работни резултати; 2. Независимост, креативност и точност при изпълнение на служебните задължения; 3. Надеждност при изпълнение на служебните задължения; 4. Качество на сътрудничеството и организация на работата; 5. Други умения във връзка с изпълняваната длъжност. 	<p>От оценката зависи кариерното израстване на служителя, както и предоставянето на парични бонуси.</p> <p>Кариерното развитие и съответно заеманата длъжност обуславят размера на основното възнаграждение, което от своя страна прави оценката косвена база за увеличаване на възнаграждението.</p>	<p>ангажимент с последваща конкретна дата – 01.07.2015 г. пред Европейската комисия, до която дата следва новият закон да започне ефективно прилагане.</p> <p>Към Закона за държавния служител в Словения е приет т. нар. Каталог на функциите, позициите и длъжностите, в който са посочени кодове на позициите в държавната администрация, самите позиции, конкретните длъжности, които влизат в състава на позициите и съответно кодове на длъжностите. Длъжностите от своя страна са разделени в 16 (шестнадесет) кариерни класа, всеки от които се дели на по три разряда. Каталогът включва също така и т.нар. „тарифни групи“ на длъжностите, които показват нивото на трудност на дадена позиция и длъжност, вкл. с оглед необходимото минимално изискуемо образование за заемането ѝ.</p> <p>Заплатите на държавните служители се определят съгласно обща скала на заплатите, разделена на 65 разряда, като именно минималният и максималният разред за всяка длъжност са посочени в Католага.</p>

Държава	Период на оценка на изпълнението	Метод на оценка	Зависимост на възнаграждението от оценката на изпълнението	Специфични акценти
Германия	Две години	<p>Оценката се извършва от прекия ръководител, на нарочна среща.</p> <p>Предоставя се обратна писмена връзка.</p> <p>Ползват се широк кръг от критерии при оценката, включително и неизчерпателно: дейност на служителя и постигнати резултати, сръчност на изпълнение, качество на услугите, подобрене в компетентността.</p>	<p>Оценката е от по-голямо значение по отношение на кариерното израстване и удължаване на договорните отношения, отколкото спрямо възнаграждението.</p> <p>Независимо от това са предвидени три типа бонуси, свързани с оценката на изпълнението:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. бонус за добро изпълнение, 2. бонус за постигнат успех и 3. добавка за изпълнение. <p>Размерите на бонусите могат да достигат до 8–10 % от заплатата за дадена година и зависят от конкретните индивидуални догворености с всеки служител.</p>	<p>Възнаграждението на държавните служители се определя в зависимост от заеманата длъжност по една от основните схеми на заплащане – Схема А или Схема Б. Схема А определя заплатите за длъжностите: класове (A1–A16) (по-ниски нива на позицииите), покриваща по-голямата част от държавните служители, които получават променливи заплати и Схема В: класове (B1–B11) или фиксирани заплати, които засягат държавните служители, заемачи висши длъжности.</p> <p>Размерът на заплатите по класове (при схема А) варира и в зависимост от опита, който всеки служител разполага. В този контекст заплатите са разпределени в 8 скали.</p>
Ирландия	Шест месеца	<p>Оценката е процес в три основни стъпки. Първа стъпка: самооанализ – оценяваният получава т.нар. Формуляр № 1 от своя ръководител две седмици преди датата на срещата, като попълва в същия данни за изпълнение на възложениите си задачи до този момент и какви са желанията му за бъдещи реализации или промени.</p> <p>Стъпка втора – среща между оценяван и пряк ръководител, на която се обсъжда посоченото във формуляра и се поставя оценка.</p>	<p>Оценката пряко и силно рефлектира върху кариерното развитие на служителите и е от средно по-висок степен значение по отношение на възнаграждението.</p> <p>Основните възнаграждения на служителите се базират на централно определена скала на заплатите. Въведен е технически термин – „гръбнак на възнаграждението“, който определя размерите на заплатите, съобразно маржовете за увеличението им.</p>	<p>Още през 2000 г. е въведена система за оценка и управление на изпълнението на служителите, наречена Управление на изпълнението и система за развитие. Тя дава основа за еднотипно оценяване във всички администрации.</p> <p>През 2004 г. системата е усъвършенствана, като от този момент ръководителите започват оценяване с рейтингова система с до максимум 5 точки. Предвидено е само служителите, получаващи оценка равна на или надвишаваща 2 (при 1 – максимална оценка), да получат право на увеличение на заплащането. Въведено е и оценяване</p>

Държава	Период на оценка на изпълнението	Метод на оценка	Зависимост на възнаграждението от оценката на изпълнението	Специфични акценти
Португалия	Веднъж годишно	<p>Оценяваният попълва и втори формуляр с поставената оценка. Стъпка трета – попълва се трети формуляр, от ръководството на администрацията, в който се посочват одобрените действия за последващо развитие на служителя.</p> <p>Предвидена е обратна връзка към служителя, с която се уведомява за оценката.</p> <p>На среща с прекия ръководител. Срещата се провежда през месец февруари на годината, която следва оценявания период. На срещата среща се поставят и новите цели и задачи.</p> <p>На оценка подлежат: цели, поведенчески компетентности и личностно отношение.</p> <p>Целите се договарят между оценяващ и оценяван в началото на процеса по оценка, като в случай на разминаване преимущество има мнението на оценявания.</p>	<p>Важно е да се посочи също, че макар оценката да се извършва на шест месеца, заплатите се преразглеждат на период не по-кратък от една година.</p> <p>Индивидуалното изпълнение се определя като изключително значим фактор по отношение на кариерното развитие и по-косвено спрямо увеличаване на заплатането. Това се обуславя от факта, че тя пряко влияе над възможностите за повишение, които пък са предпоставка за трайно увеличение на възнаграждението.</p> <p>Независимо от горното, отличната оценка дава възможност за получаване на бонус, достигащ до размера на месечната заплата.</p>	<p>по групи на служителите, като само тези, получили оценка равна или надвишаваща 3 да имат право на повишение в длъжност или ранг.</p> <p>Въведена е Интегрираната система за оценка на изпълнението в публичната администрация (Sistema Integrado de Gestão e Avaliação Desempenhona Administração Pública – SIADAP), която се състои от три компонента за оценка на услугите, мениджърите и служителите в администрацията.</p> <p>Системата подлежи на цялостен държавен контрол.</p>

5. АНАЛИЗ НА ЕФЕКТА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА МОДЕЛИТЕ НА ОЦЕНЯВАНЕ И ЗАПЛАЩАНЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ И ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ПРОБЛЕМИ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО И ПРИЧИНИ ЗА НЕЕФЕКТИВНО ДЕЙСТВИЕ НА МОДЕЛИТЕ

За да бъде направен анализ на ефекта от прилагането на моделите на оценяване и заплащане в държавната администрация на България следва да се идентифицират основните принципи на тези две относително самостоятелни системи – тази за оценяване и тази за заплащане, както и да се анализират обуславящите връзки между тях, свързани със заплащането. Системата и структурата на заплащането претърпяха мащабна промяна в средата на 2012 г., важни промени бяха направени и в модела на оценяване. Изминалият почти тригодишен период, макар и недостатъчен за извършване на пълен анализ, все пак може да бъде използван за първоначална оценка на ефекта от прилагането с оглед предлагане на коригиращи действия и констатиране на неработещи или неефективни части от модела.

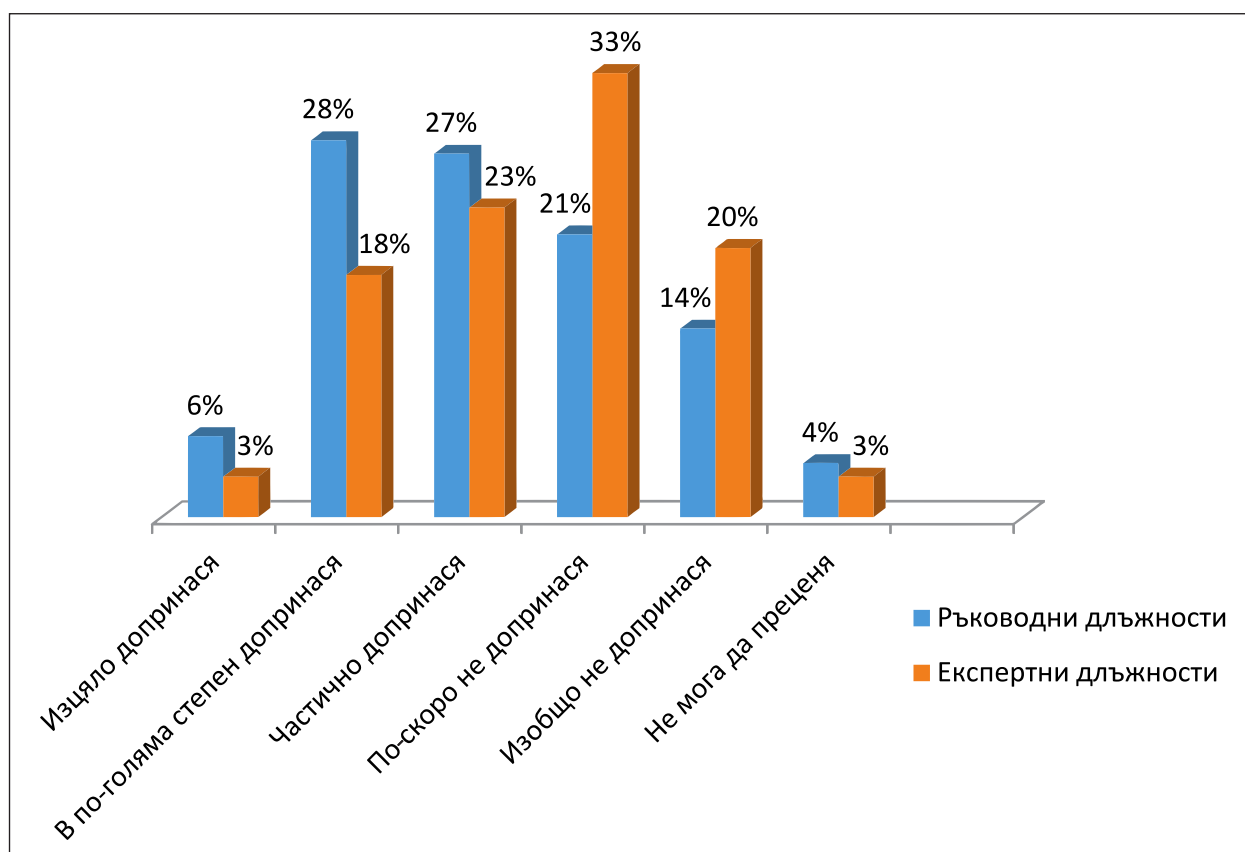
Действащата от 01.07.2012 г. Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация изрично формулира целите на системата (чл. 1, ал.2). Те показват цялостната ѝ роля и значение за повишаване на ефективността на централната и териториалната администрация. Основните цели на системата са свързани със създаване на условия за ефективно управление на изпълнението на ниво администрация, административно звено и отделен служител за постигане целите на съответната административна структура; оценяване приноса на отделния служител за изпълнението на целите на съответните административно звено и административна структура; справедливо определяне на възнагражденията на служителите спрямо техните постижения; определяне на нуждите от развитие на всеки служител и подобряване на неговите компетентности; подобряване на работните взаимоотношения, включително между ръководители и подчинени; създаване на условия за реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие.

Представените цели често се използват принципно във формулировките за ролята на съвременните системи за оценяване на изпълнението. Те са насочени към различни субекти и обекти на управление в администрацията – от една страна това е отделният служител, от друга – самата администрация, а от трета екипът и взаимоотношенията между ръководител и подчинен служител като по този начин в Наредбата е отразена и съвременната тенденция за обвързване на организационно, екипно и индивидуално изпълнение.

Една от целите, както бе вече споменато, е справедливо определяне на възнагражденията на служителите спрямо техните постижения като степента на нейното постигане е основна за настоящия анализ. Тази цел следва да се реализира главно чрез два инструмента: чрез въвеждане на текущи бонуси (допълнителни възнаграждения за постигнати резултати), зависещи както от оценката на изпълнението на структурните звена, така и от оценката на индивидуалното изпълнение, а също и чрез обвързване на увеличението на размера на индивидуалната основна месечна заплата на служителя с годишна оценка на изпълнението на длъжността. На нормативно ниво прилагането на този инструмент е осигурено.

Според резултатите от направената анкета, в която служителите бяха помолени да дадат оценка доколко действащата система за оценяване на изпълнението допринася за постигането на целите от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, по-голямата част от респондентите считат, че системата само частично или по-скоро не допринася за постигане на справедливо определяне на възнагражденията на служителите спрямо техните постижения (фиг.

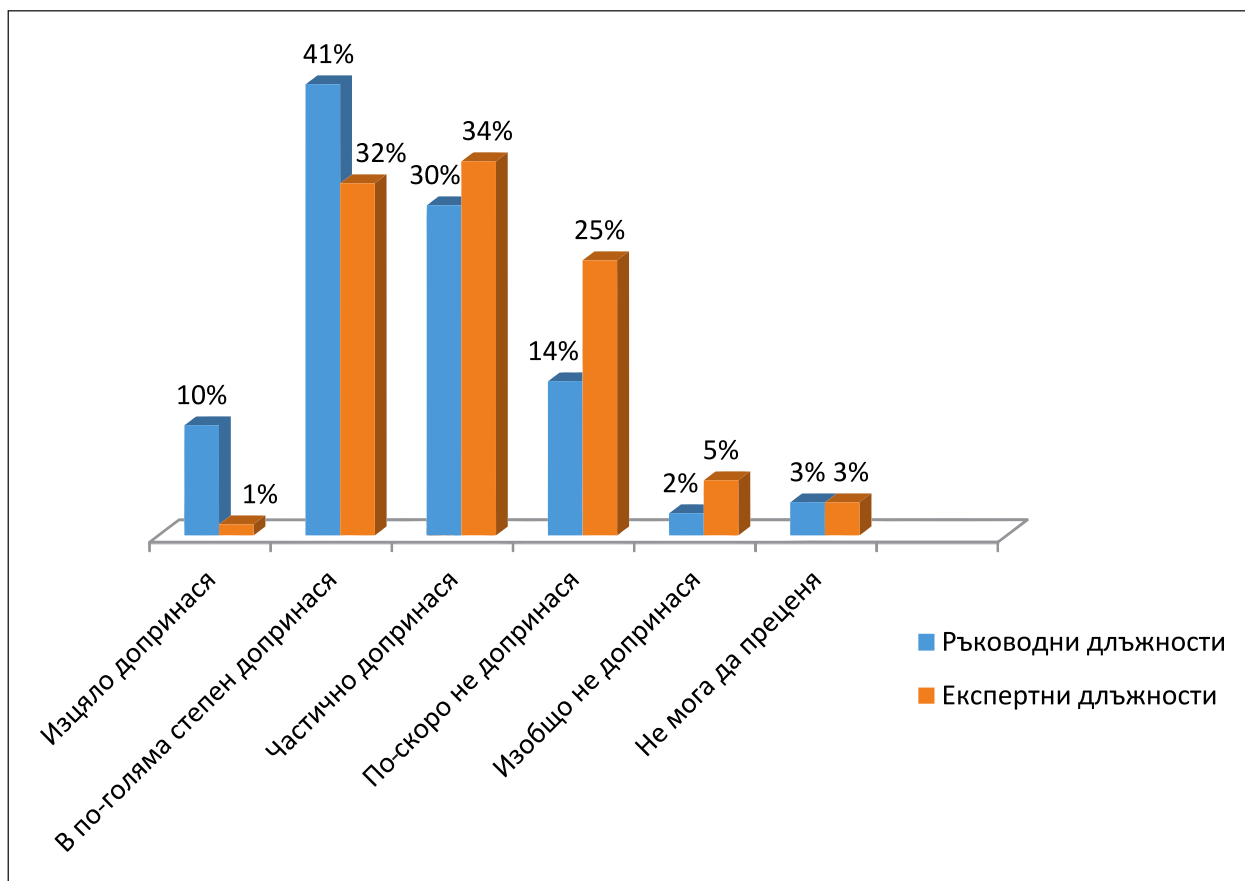
1). Като цяло, отношението към системата е по-позитивно от страна на служителите, заемащи ръководни длъжности, като общо 34% от тях считат, че системата изцяло или в по-голяма степен допринася за постигане на тази цел, а общо 35% считат, че по-скоро не допринася, или изобщо не допринася. Същевременно, при служителите на експертни длъжности този процент е съответно 21% и 53%. Приблизително еднакъв брой служители (27% на ръководни и 23% на експертни длъжности) дават оценка, че Наредбата частично постига тази цел. Подобно разслояване на мненията може да бъде обяснено най-вече с липсата на увеличение на основната заплата в съответната администрация (най-негативните оценки произтичат от администрации, в които такова не е било извършвано), както и в по-малка степен – с неправилно и/или формално извършване на оценката на изпълнението от страна на оценявания ръководител (фиг. 1).



Фиг.1. Основна цел: Справедливо определяне на възнагражденията на служителите спрямо техните постижения

Тази тенденция се запазва в голяма степен и при оценка на постигането на останалите цели на Наредбата (фиг. 2-6), които не са пряк предмет на настоящия анализ, но ще бъдат представени графично по-долу за сравнение.

По отношение на втората цел от Наредбата – Създаване на условия за ефективно управление на изпълнението на ниво администрация, административно звено и отделен служител за постигане целите на съответната административна структура, общо 51% от служителите на ръководни длъжности считат, че системата изцяло или в по-голяма степен допринася за постигане на тази цел, а общо 16 % считат, че по-скоро не допринася, или изобщо не допринася. При служителите на експертни длъжности този процент е съответно 33 % и 16%. Приблизително еднакъв брой служители (30% на ръководни и 34% на експертни длъжности) дават оценка, че Наредбата частично постига тази цел (фиг. 2).

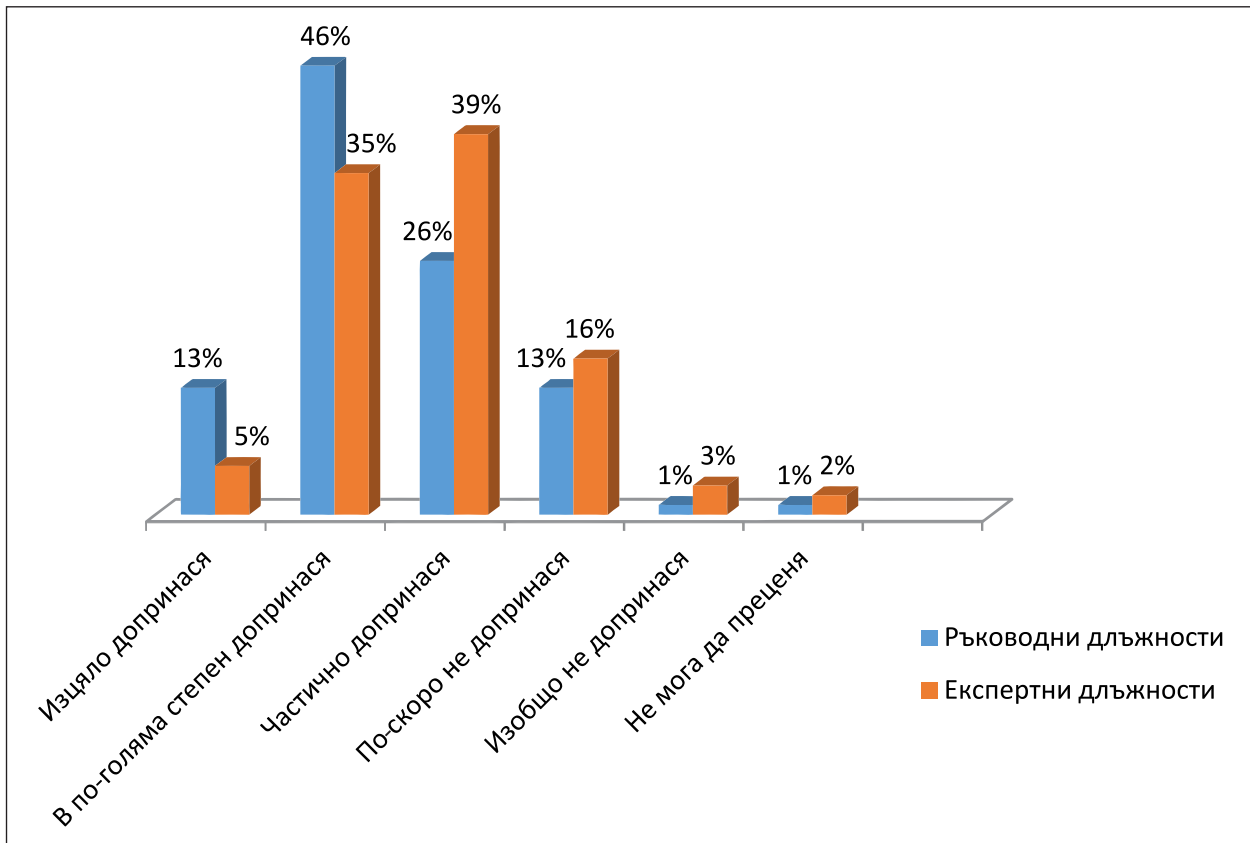


Фиг. 2: Основна цел: Създаване на условия за ефективно управление на изпълнението на ниво администрация, административно звено и отделен служител за постигане целите на съответната административна структура

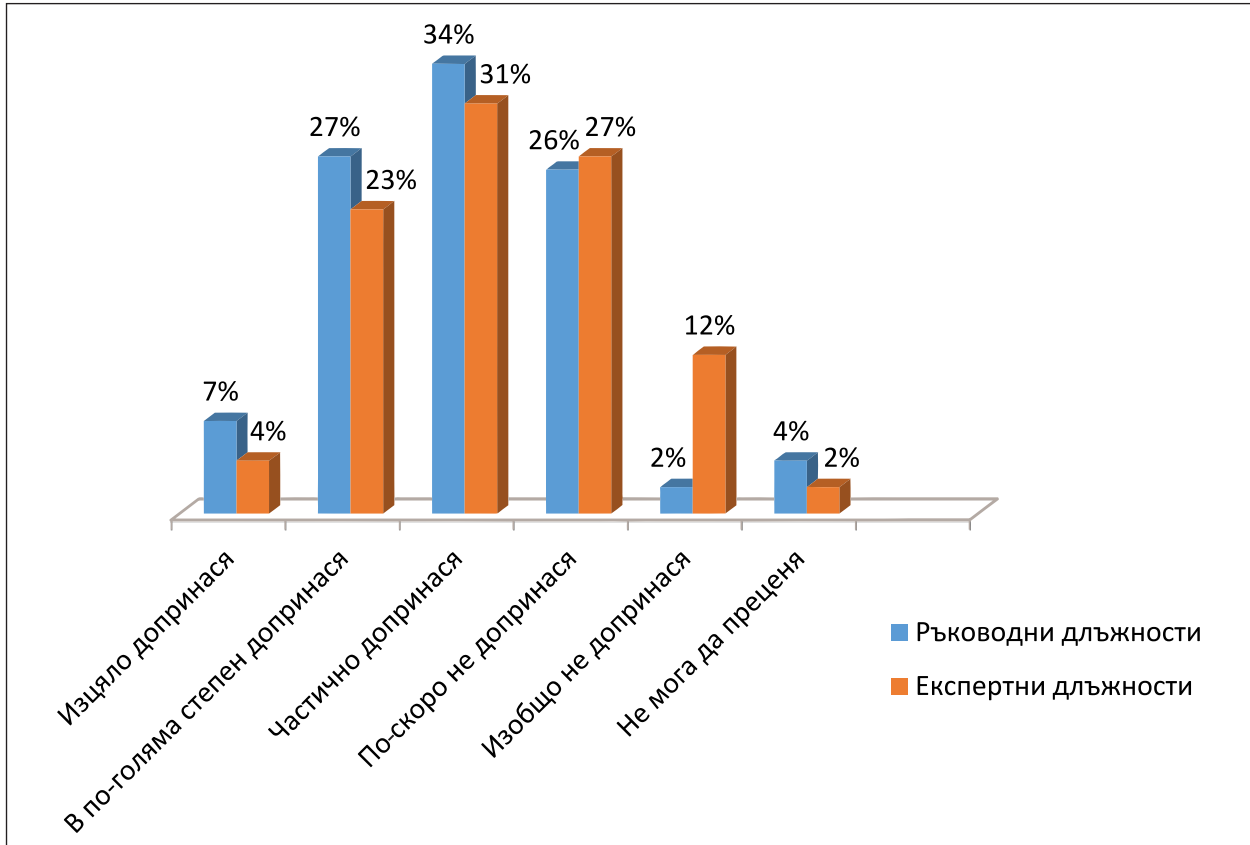
По отношение на третата цел от Наредбата – Оценяване приноса на отделния служител за изпълнението на целите на съответните административно звено и административна структура, общо 56% от служителите на ръководни длъжности считат, че системата изцяло или в по-голяма степен допринася за постигане на тази цел, а общо 14 % считат, че по-скоро не допринася, или изобщо не допринася. При служителите на експертни длъжности този процент е съответно 40 % и 19%. 26% от служителите на ръководни и 39% на експертни длъжности дават оценка, че Наредбата частично постига тази цел (фиг. 3).

По отношение на четвъртата цел от Наредбата – Определяне на нуждите от развитие на всеки служител и подобряване на неговите компетентности, общо 34% от служителите на ръководни длъжности считат, че системата изцяло или в по-голяма степен допринася за постигане на тази цел, а общо 28 % считат, че по-скоро не допринася, или изобщо не допринася. При служителите на експертни длъжности този процент е съответно 27% и 39%. Приблизително еднакъв брой служители (34% на ръководни и 31% на експертни длъжности) дават оценка, че Наредбата частично постига тази цел (фиг. 4).

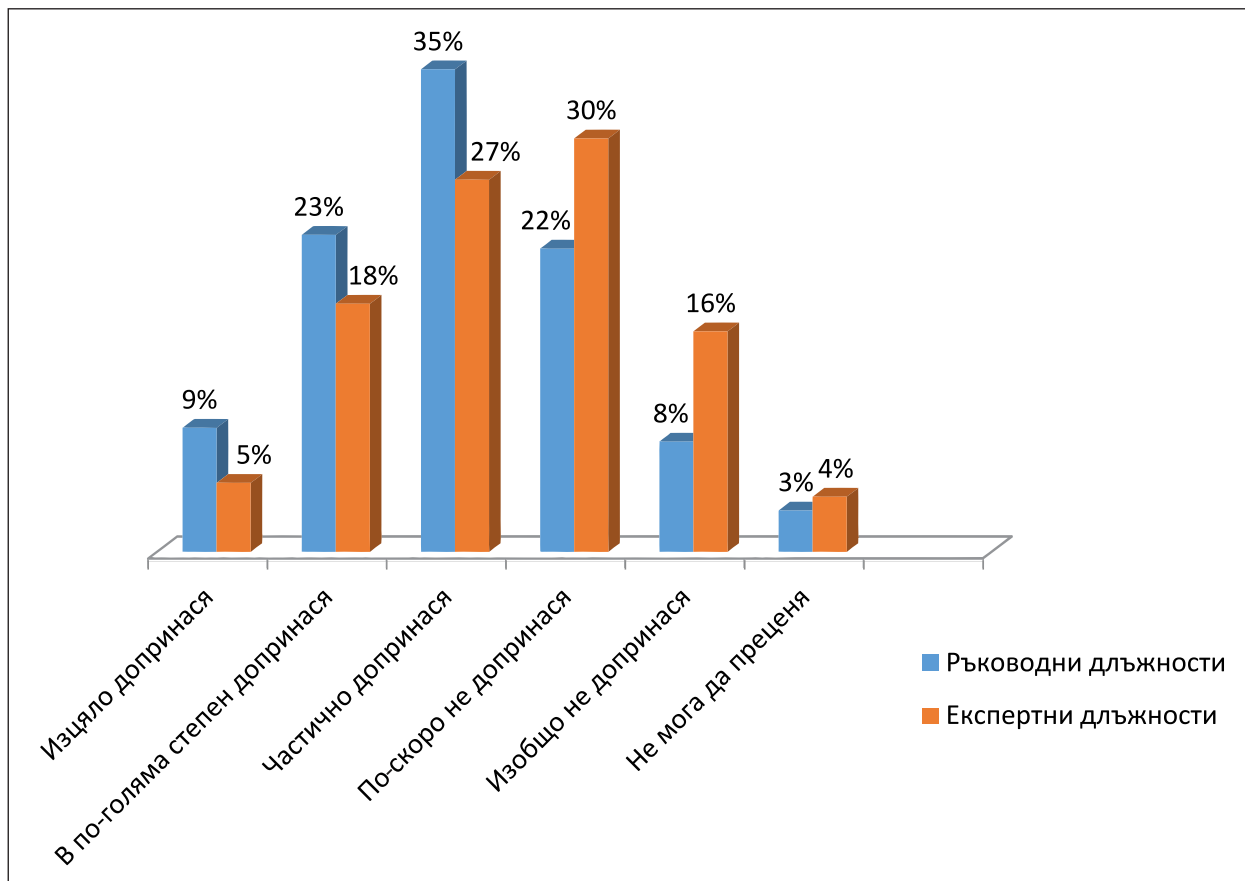
По отношение на петата цел от Наредбата – Подобряване на работните взаимоотношения, включително между ръководители и подчинени, общо 31% от служителите на ръководни длъжности считат, че системата изцяло или в по-голяма степен допринася за постигане на тази цел, а общо 30 % считат, че по-скоро не допринася, или изобщо не допринася. При служителите на експертни длъжности този процент е съответно 23% и



Фиг. 3. Основна цел: Оценяване приноса на отделния служител за изпълнението на целите на съответните административно звено и административна структура



Фиг. 4. Основна цел: Определяне на нуждите от развитие на всеки служител и подобряване на неговите компетентности



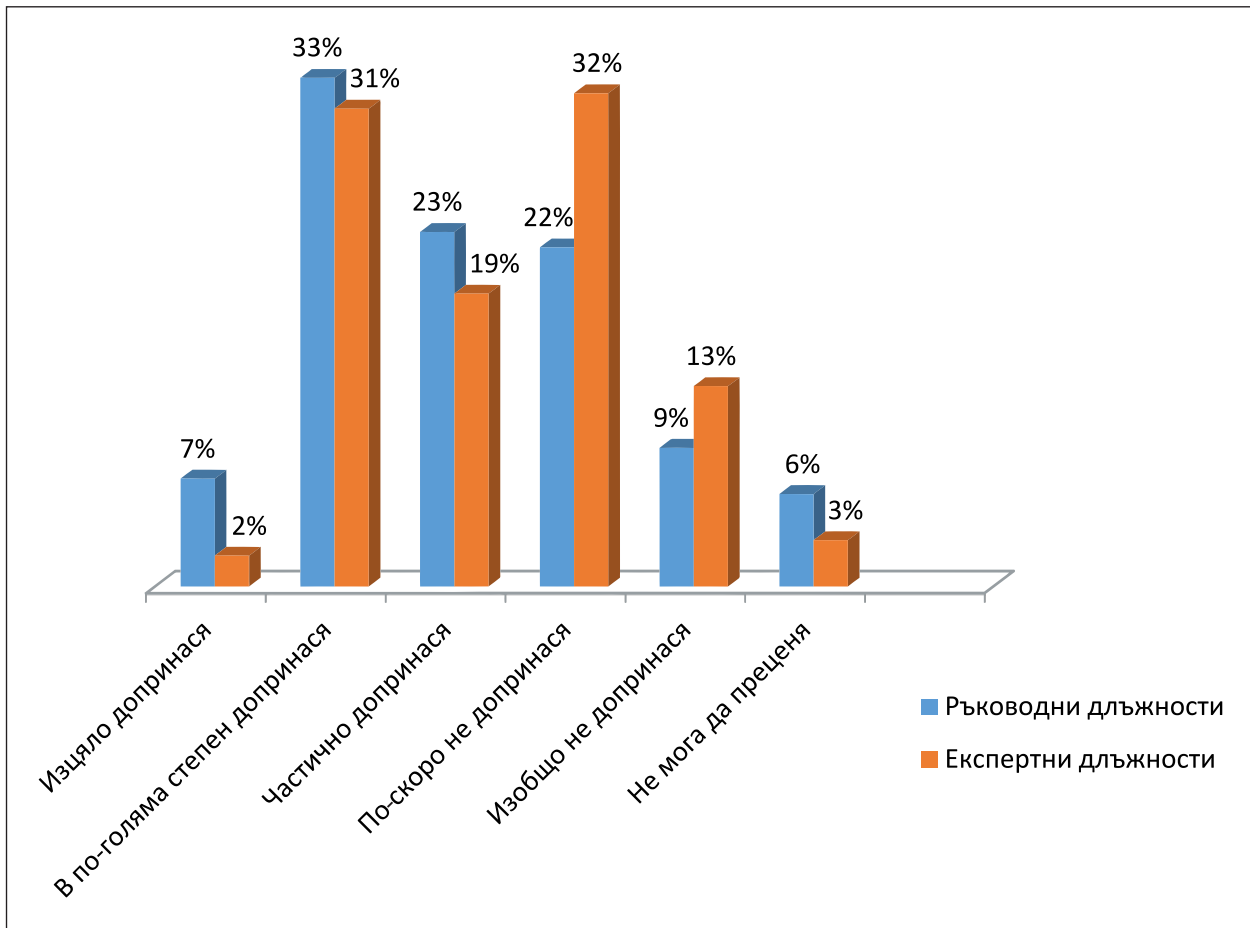
Фиг. 5. Основна цел: *Погорбяване на работните взаимоотношения, включително между ръководители и подчинени*

36%. 35% от служителите на ръководни и 27% на експертни длъжности дават оценка, че Наредбата частично постига тази цел (фиг. 5).

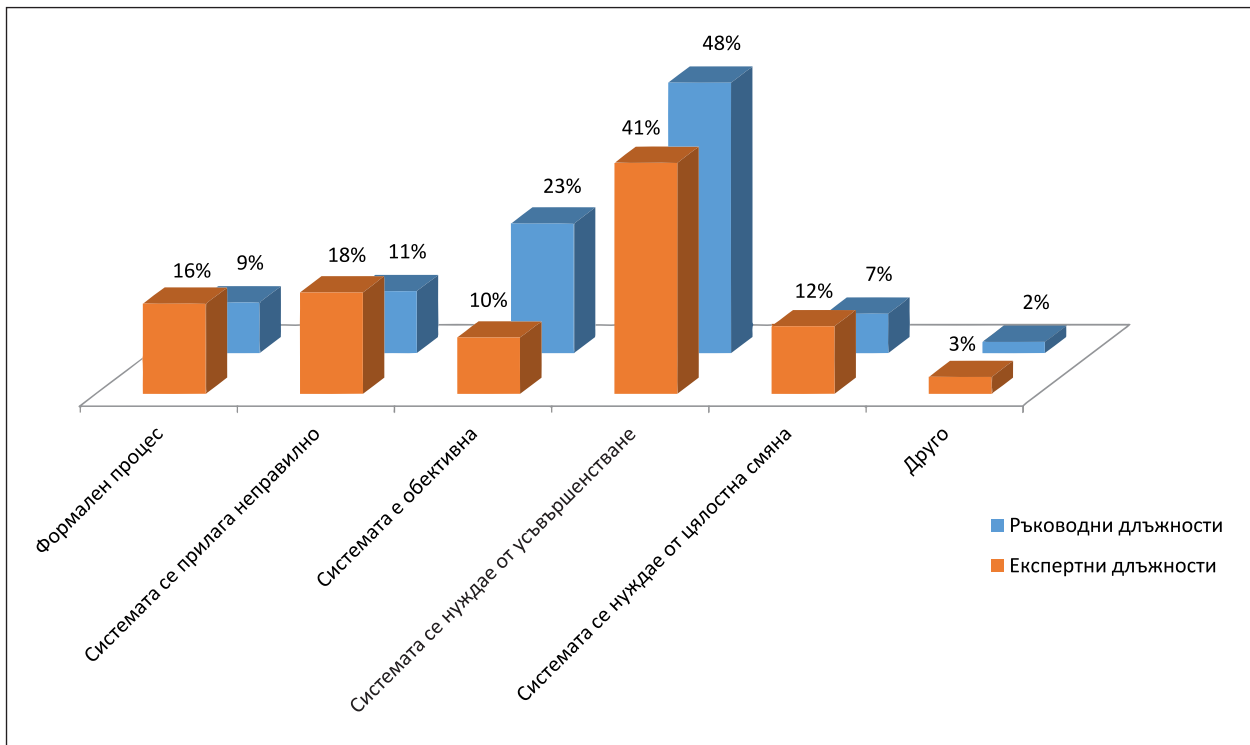
По отношение на шестата цел от Наредбата – Създаване на условия за реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие, общо 40% от служителите на ръководни длъжности считат, че системата изцяло или в по-голяма степен допринася за постигане на тази цел, а общо 31 % считат, че по-скоро не допринася, или изобщо не допринася. При служителите на експертни длъжности този процент е съответно 33% и 45%. Приблизително еднакъв брой служители (23% на ръководни и 19% на експертни длъжности) дават оценка, че Наредбата частично постига тази цел (фиг. 6).

Получените резултати по отношение на прилагането на принципа за справедливо определяне на възнагражденията на служителите спрямо техните постижения представляват единствено оценка на адресатите на системата и не следва да се приемат като нейна характеристика. При това от коментарите на част от респондентите проличава, че оценката им се отнася, както към сега съществуващата система, така и към тази преди нея, като не се прави отчетлива разлика между двете. Все пак, доколкото коментарите са по-скоро негативни, в този доклад ще се направи анализ на причините, довели до тях и доколкото те се дължат на субективизъм или на реално установими факти.

На първо и основно място сред причините следва да се посочи негативното отношение на анкетираните към системата за оценяване на изпълнението, като това може да се причисли към субективните фактори. Същевременно изглежда, че този модел на оценяване на изпълнението е по-скоро приет в администрацията, доколкото преоблада-



Фиг. 6. Основна цел: Създаване на условия за реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие



Фиг. 7: Оценка на системата за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация

ващата част от анкетиранияте считат, че системата се нуждае от усъвършенстване, а не от смяна (фиг. 7).

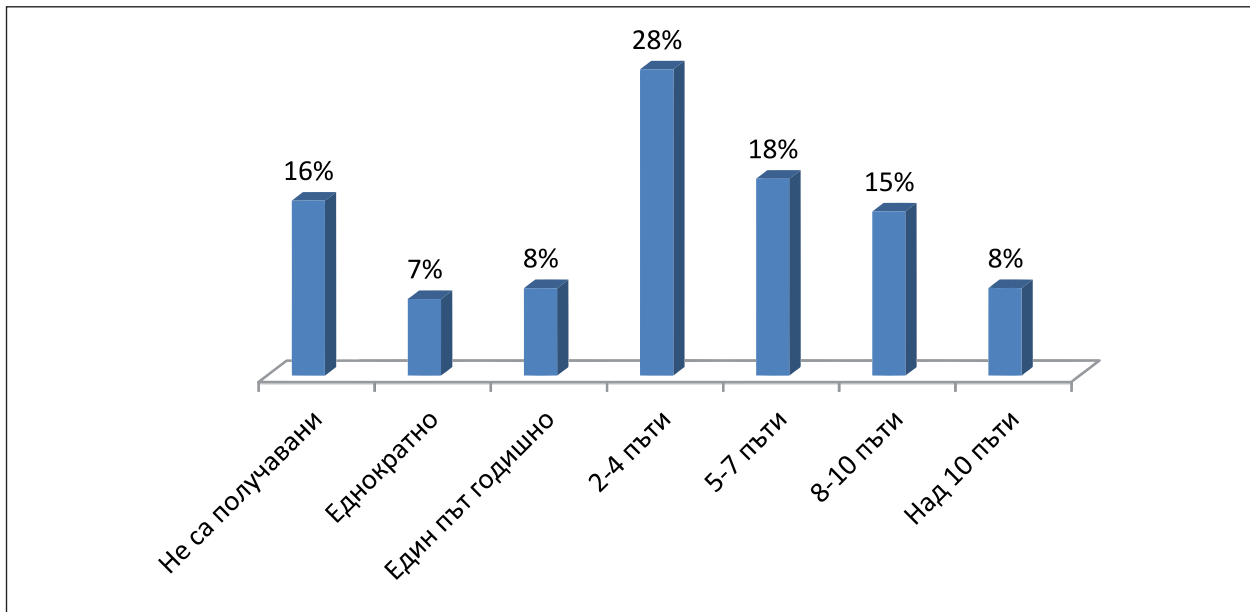
Сред основните причини за това отношение се посочва най-често субективизмът при оценяването и влиянието върху оценката на изпълнението на фактори извън чисто професионалните и определени в Наредбата. Приблизително еднакъв е процентът на служителите на ръководни и експертни длъжности (около 30 %), които са дали отговор, че при поставяне на годишна оценка на изпълнението влияят фактори като неформални указания на висшестоящи ръководители в администрацията, финансови ограничения, желание за избягване на потенциални конфликти и недоволство, лични предпочитания и субективизъм.

Именно субективизмът в оценяването е основният посочван проблем при оценяването, което повлича след себе си и основния проблем и предизвикателство пред обвързването на заплащането с изпълнението: Ако оценките не са справедливи, то няма как да се получи справедливо възнаграждение въз основа на тях, било като увеличение на заплатата, било като допълнителни възнаграждения за постигнати резултати.

В останалата част от системата за оценяване на изпълнението, доколкото тя е предмет на настоящия анализ, не се наблюдават сериозни проблеми. Преобладаващата част от анкетиранияте са посочили, че работните им планове напълно или в голяма степен кореспондират с преките им служебни задължения и отговорности, както и че съществуват измерими показатели за отчитане изпълнението на преобладаващата част от целите. Известни проблеми се наблюдават в процеса на изготвяне на работните планове, като се нарушава основното изискване за съвместното им съставяне от оценяващия ръководител и оценявания: 18 % от анкетиранияте посочват, че работният им план е изготвен от прекия им ръководител, а 14% твърдят, че работният им план е изготвен само от тях. Това предполага по-нататъшни проблеми при функциониране на системата за оценяване, доколкото изкривява процеса още от начало. Друг идентифициран проблем е свързан с провеждането на междинната среща, която макар и осъзнавана като необходим етап от функционирането на системата не може да изпълни ролята си на обратна връзка от оценяващия към оценявания. Нейното провеждане по-скоро се отчита като формално. Интерес предизвиква отговорът на въпроса дали възможността контролиращият ръководител да коригира оценката, поставена от оценяващия, допринася за по-обективно оценяване на изпълнението. В администрациите с относително по-малък числен състав, отговорът на този въпрос е предимно положителен и се мотивира най-често с това, че контролиращият ръководител има преки впечатления от работата на оценяваният служител и често самият той също възлага конкретни задачи, докато в по-големите администрации, отговорът е отрицателен, именно с противоположните на горните аргументи.

Що се отнася до приложението на въведения от 1 юли 2012 г. нов модел на заплащане в държавната администрация и неговата връзка с оценката на изпълнението, от събраните в това изследване данни може да се направи извод, че към настоящия момент моделът е само частично работещ. Резултатите от анкетното проучване сред служителите показват, че допълнително възнаграждение за постигнати резултати е получавано най-често между 2 и 4 пъти за целия период от влизането в сила на Наредбата. 16 % от анкетиранияте служители не са получавали такова възнаграждение, което намира отражение в попълнените от тях анкетни карти, в които се дават относително ниски оценки на системата и тя е определена по-скоро като неработеща (фиг. 8).

Получените резултати се потвърждават и от предоставената от самите администрации информация, според резултатите от която, 12 % от тях не са изплащали такова допълнително възнаграждение от провеждането на системата, до настоящия момент. Най-често сочената причина е, че липсват средства за такъв вид възнаграждение.



Фиг. 8. Получени допълнителни възнаграждения за постигнати резултати след 1 юли 2012 г.

От посочените данни на пръв поглед би могло да се направи извод, че системата в тази си част функционира сравнително добре. При по-задълбочен прочит и съпоставка на получените данни обаче, биха могли да бъдат открити няколко проблема, породени от неправилното ѝ прилагане. На първо място следва да се отбележи, че около 50% от администрациите посочват, че в периода 2013–2015 г. не са предвидили в бюджета си средства за допълнителни възнаграждения за постигнати резултати като процент от средствата за заплати, възнаграждения и задължителни осигурителни вноски, а определят такива впоследствие, при наличие на икономии. Този проблем е идентифициран и в Доклада за състоянието на администрацията през 2014 г., където се посочва, че през последните две години редица административни структури сигнализируют за невъзможност да прилагат модела на заплащане, както и за неговото изкривяване или неправилно прилагане най-вече поради недостатъчния финансов ресурс, с който разполагат. Известно недоумение буди фактът, че някои от изследваните администрации, които не са предвидили бюджетен разход за допълнителни възнаграждения или са го предвидили в минимален размер (до 5%), впоследствие изплащат допълнителни възнаграждения за постигнати резултати в размер около и дори над нормативно определения максимум от 30 % (около 10 процента от изследваните администрации). Подобни ситуации едва ли се дължат само на липса на средства, а са резултат по-скоро от недобро планиране или неправилно прилагане на нормативната уредба.

В преобладаващата част от отговорите анкетираните служители посочват, че получаването на допълнително възнаграждение за постигнати резултати е регламентирано от вътрешни правила по определени в тях критерии. Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация дава възможност на отделните администрации сами да определят степените на оценката, както и конкретните показатели, критерии, алгоритми и изисквания за определяне на оценките съобразно спецификата на дейността на съответната административна структура. В предоставените ни за анализ от отделните администрации правила като цяло се съдържат степените на оценка, приложимите коефициенти, както и критериите за конкретните оценки за съот-

ветните звена и служители. В преобладаващото мнозинство (около 80 %) от случаите са разписани и алгоритмите, съобразно които се изчислява индивидуалния размер на това възнаграждение като се отчитат оценката на звеното, индивидуалната основна заплата, както и индивидуалната оценка, получена от съответния служител. В относително по-малка част (около 20 %) от вътрешните правила вместо получаваната от служителя основна заплата, влияние върху коефициента оказва заеманата длъжност. В отделни случаи се наблюдава определяне на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати само въз основа на индивидуалните оценки на служителите, без изобщо да е регламентирана вътрешна процедура по оценка на административните звена.

В повече от половината от анализираните правила показателите и конкретните критерии са определени твърде общо, без да са идентифицирани по реално установим и измерим начин, съобразно спецификата на дейността на съответната административна структура, каквото е изискването на чл. 25, ал. 5 от Наредбата (дори има случаи, при които се използват и „други критерии, по преценка на оценяващия“).

Що се отнася до увеличението на заплатите въз основа на получената годишна оценка на изпълнението, съобразно данните от Доклада за състоянието на администрацията за 2014 г., най-честото основание за увеличаване на основната месечна заплата е въз основа на годишната оценка на изпълнение на длъжността, тъй като обхваща и най-много служители. При анализа на подадените от администрациите данни бе установено, че при около 50% от тях увеличаване на заплатите на това основание е било осъществено през 2013 и/или 2014 г. Същевременно около 60% от анкетираните служители посочват, че не са получавали увеличаване на заплатата за периода от влизане в сила на Наредбата до момента на провеждане на проучването, въпреки че на основание получени годишни оценки биха имали такова право в определените от Наредбата и съответните вътрешни правила размери. Тук е моментът да се отбележи, че независимо от това, че Наредбата предвижда увеличението на индивидуалните основни месечни заплати въз основа на последната годишна оценка на изпълнението на длъжността да се извършват за всички служители в административната структура, то са налице случаи, в които това правило не се спазва, което обяснява и разликата между подадената информация от административните структури и от самите служители.

Макар липсата на увеличаване на заплащането да е свързана с причини извън приложението на изследваната нормативна уредба, практическата липса на връзка между получена годишна оценка и увеличението на основната заплата в определени администрации води до негативно отношение към системата като цяло от страна на служителите в тези администрации, както и до извода, че тя не функционира в тях. Липсата на увеличаване на основните заплати през периода на действие на новата система в част от администрациите е обективна предпоставка за недотам добрите оценки по отношение на приложението на принципа за справедливо определяне на възнагражденията на служителите спрямо техните постижения. При това, може би като навик от предишната система за заплащане в държавната администрация, служителите не възприемат допълнителните възнаграждения за постигнати резултати като елемент от brutната си заплата. Преобладаващата част от анкетираните подкрепят принципа на обвързване на заплащането с изпълнението, но на практика очакванията към системата са това заплащане да е отделно от непроменливата част от заплатата им, която от своя страна също трябва да нараства спрямо изпълнението. Изглежда, че част от служителите свързват новата система за заплащане със старите практики за атестиране, които са съществували в миналото. Този опит се пренася като предварително очакване за ефективността на новата система.

Извън идентифицираните проблеми въз основа на анкетата и получената от администрациите информация, свързана с прилагането на моделите на оценяване и заплащане в държавната администрация в България, при документалния анализ на нормативните актове за тяхното функциониране, както и в дискусиата по време на конференция в Хисаря за представяне на междинните резултати от това изследване, бяха очертани няколко групи проблеми, които оказват влияние върху въведения модел на заплащане и оценяване на служителите.

- В действащата система за заплащане в държавната администрация основните месечни заплати се определят чрез матрична скала с дефинирани стъпки на основните месечни заплати за всяка длъжност, като за всяка стъпка има минимален и максимален размер на основната месечна заплата. Философията на матричната скала и стъпките в диапазона ѝ е, че те се определят на база професионален опит и оценка на изпълнението на длъжността. От влизането в сила на Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация до настоящия момент минималната работна заплата (МРЗ) е нараснала от 290 лв. до 360 лв., а с последното въведено увеличение от 01.07.2015 г. тя става 380 лв. С нарастването на размера на МРЗ в матричния модел са въведени корекции, с които се увеличават минималните възнаграждения за тези нива, чиито възнаграждения са определени под този минимум. В резултат на това, в условията на недостатъчен финансов ресурс, предвиден за разходи за персонал, чрез съответните нормативни промени са изравнени минималните основни месечни заплати от 17 до 28 ниво за степен 1 на основните месечни заплати, без обаче да е предвидено, включително на нормативно ниво, коригиране на останалите нива със съответния коефициент. Този факт нарушава цялостната философия на матричната скала, доколкото тя е разработена въз основа на оценка на функциите и отговорностите на длъжностите, определени в Класификатора на длъжностите в администрацията.
- Друг идентифициран проблем е свързан с възможностите за увеличение на заплатите въз основа на оценката на изпълнението. Такова увеличение се извършва за всички служители в административната структура, като базата, върху която то се определя е определената на служителя основна месечна заплата. При съществуващите широки диапазони на минимална и максимална заплата за дадено ниво, в общия случай това предопределя служителят с по-малка заплата на практика да не може да достигне нивото на този с по-голяма, тъй като базата за увеличение е винаги различна. Подобно неравенство съществува и по отношение на максималния размер на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати – съгласно чл. 24, ал. 5 от Наредбата, размерът на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати, което отделен служител може да получи за една година не може да надвишава 80 на сто от начислените му за съответната година основни заплати. Нещо повече, както бе споменато по-горе в част от администрациите размерът на основната заплата се включва в алгоритъма за изчисление на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати. Това може да доведе до ситуация, при която служители с различни по размер заплати и еднакви длъжности и постижения, винаги ще бъдат третирани различно по отношение на получаването на това допълнително възнаграждение.
- Следващият идентифициран проблем е свързан с периодичността на изплащане на допълнително възнаграждение за постигнати резултати като Наредбата определя, че то може да се изплаща четири пъти годишно – през април, юли и октом-

ври за текущата година и през януари – за предходната година. Идентифицираният от фокус-групата проблем се състои в това, че изплащането на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати през месец януари е за период от предходната финансова година, а трябва да стане със средства, предвидени за настоящата, тоест Наредбата предвижда изплащане на възнаграждение за период от изминала финансова година със средства, които няма как да бъдат отнесени към нея. Няма правна възможност януарското възнаграждение да се изплати със средства от бюджета за предходната финансова година, дори и в него да има предвидени такива разходи или реализирани икономии. Освен това, при изплащането на това възнаграждение през месец януари, макар и то да е за предишна година, същото се взема предвид при изчисляване на максималния размер на разходите за допълнителни възнаграждения за постигнати резултати за настоящата година (чл. 24, ал. 3 и ал. 5 от Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация). Не на последно място следва да се отбележи, че част от представителите на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити сигнализират, че към месец януари нямат одобрен бюджет и съответно не могат да предвиждат или изплащат такива възнаграждения. Участниците във фокус-групата споделиха, че при второстепенните разпоредители с бюджет се наблюдава ситуация, при която в края на годината неразпределената икономия се взема от страна на първостепенния разпоредител, което ги поставя в невъзможност за определяне на допълнително възнаграждение за постигнати резултати за последното тримесечие.

- Друг идентифициран проблем, който се посочва, както в част от коментарите на респондентите, така и особено в мненията на участниците във фокус-групата е, че съществуват значителни разлики в заплащането между отделни администрации за сходни длъжности, както по отношение на основната заплата, така и по отношение на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати. Такива разлики съществуват дори и в рамките на една административна структура или нейните второстепенни разпоредители с бюджет. Индивидуалните коефициенти са тези, за които се констатират най-големи различия, както в цифрово изражение, така и като принцип на определяне – при някои администрации този коефициент е свързан с оценка за постигнати резултати по определена скала, а в други – с конкретно определена длъжност. Доколкото Наредбата е дала правомощие на съответните администрации сами да определят тези условия във вътрешните си правила, то подобни разлики не са изненада, но това категорично не допринася за преодоляване на неравенствата в заплащането (в широк смисъл) между отделните администрации.

Освен гореизложеното и предвид изведените принципи в Раздел 2 може да се направи извод за наличие и на следните проблеми:

- По отношение на начина на определяне на стартовата заплата на служителите в администрацията (принцип на определеност или определяемост на възнаграждението), при преглед на конкурсите за незаети длъжности в държавната администрация в Административния регистър¹ прави впечатление, че в преобладаващата част от обявите, посочените заплати представляват диапазона, определен в първа степен от таблицата за минималните и максималните размери на основните месечни заплати по нива и степени в Наредбата за заплатите на служителите

¹ <http://ar2.government.bg/ras/konkursi/index.html>

лите в държавната администрация. Това по никакъв начин не носи информация за очакваната стартова заплата на служителя в съответното звено и той няма яснота какво конкретно възнаграждение може да очаква. Във вътрешните правила за работна заплата на всяка администрация обикновено съществуват правила за определяне на заплатата на новопостъпващи служители, като обикновено тя е свързана със средния размер или на съответната степен от таблицата, или на заплатите в звеното, но тази информация не е публична. Предвид важността на стартовата заплата за последващите увеличения и получаваните допълнителни възнаграждения, липсата ако не на конкретна величина, то поне на по-тесен диапазон на заплатата за длъжността би демотивирала потенциалните кандидати за нея и съответно би лишила администрацията от по-широк набор от качествени кандидати.

- По отношение на това дали сегашната система за заплащане според изпълнението допринася за мотивацията на служителите, отговорът е по-скоро отрицателен. Причината обаче не се крие в самата система, а във финансовите ограничения, съпровождащи нейното въвеждане. Липсата на увеличение на постоянния компонент заплатите (основната заплата) се интерпретира като дефект на системата.
- Що се отнася до допълнителните възнаграждения за постигнати резултати, то в тази си част системата изиграва своята мотивираща роля като степента на удовлетвореност нараства с честотата на изплащане на тези бонуси. Въпреки това обаче съществуват известни проблеми с критериите и начина, по който се извършва оценяването на съответните административни нива и отделни служители поради сериозните разлики в отделните администрации, които не са продиктувани от тяхната специфика, а от неправилно разбиране и прилагане на Наредбата. Често срещано явление е и наличието на прекалено общи и субективни критерии за оценка, както и поставяне на еднакви оценки на определени звена или цели администрации, за което ще стане въпрос по-нататък в доклада. В тази си част системата може да бъде определена по-скоро като децентрализирана като предвид констатираните недостатъци в прилагането считаме, че следва да се въведе по-голяма степен на централизация, което ще бъде описано в следващия раздел.
- Що се отнася до това доколко диференцираността на възнаграждението според степента на изпълнение отговаря на принципа на справедливостта, то тук системата търпи сериозни критики, тъй като този принцип не е изцяло спазен. При еднакво по количество и качество изпълнение в рамките на едно звено двама служители с идентични длъжности, задължения и квалификация, но с различни основни заплати, ще получат различни възнаграждения – и като увеличение на основната заплата и като бонуси, поради заложения исторически принцип при увеличението на заплатата. Използването само на размера на основната заплата като основа за допълнителни възнаграждения и увеличения винаги ще представлява непреодолима пречка за прилагане на принципа на справедливостта и ще възпроизвежда исторически формирания старт на заплатата на държавния служител при липса на други средства за преодоляване на този проблем, т.е. основание за коригиране на заплатите.
- Системата не предвижда и достатъчно средства за допълнително мотивиране на качествените служители с цел тяхното запазване. Този недостатък е изведен и в по-общ контекст в Стратегията за развитие на държавната администрация, която

посочва, че администрацията като цяло не разполага с ефективни механизми за задържане на квалифицираните служители, които често избират да продължат кариерата си в частния сектор, привлечени от по-добри финансови условия или възможности за професионално развитие. Част от причините са именно в системата за заплащане според изпълнението, доколкото същата би следвала да предвижда специални правила за тях.

Следва да се оцени като позитивно въведеното обвързване на заплащането не само според индивидуалното изпълнение, но и според цялостното представяне на съответното структурно ниво, което стимулира екипната работа и отговорност. Проблемите тук са по-скоро в неправилното и несъобразено със спецификата на съответната администрация прилагане на системата като в някои администрации изглежда липсва желание за пълноценно прилагане на модела или няма такъв капацитет. Липсват и стимули за правилно прилагане – ако оценяването няма да доведе до повишаване на заплатите или допълнителното възнаграждение за постигнати резултати ще се разпредели по равно между всички, то тогава отношението към системата ще е негативно. За съжаление, промяната на подобни нагласи изисква време, зависи от изградената организационна култура и не е въпрос само на нормативни промени.

6. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА МОДЕЛИТЕ ЗА ОЦЕНЯВАНЕ И ЗАПЛАЩАНЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ И ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА

От направения анализ на приложението на моделите в България, както и съпоставката с моделите с други страни от ЕС може да се направи извод, че като философия и законодателство системата за оценяване на изпълнението на служителите и тяхното заплащане в държавната администрация е сравнително добре изградена, като са налице области, в които е възможно да се въведат подобрения на база натрупания опит в прилагането. Като положителна черта може да се приеме, че при определяне на възнаградението на даден служител при назначаването му в определена администрация се взема под внимание и придобития професионален опит. Периодът за оценка на изпълнението включва една година, което се явява и най-честият период за оценка в изследваните страни от ЕС и съвпада с периода на планиране и отчетност в администрацията. В началото на годината се провежда заключителна среща между оценяващия ръководител и оценявания служител за определяне на годишна оценка на изпълнението за предходната година. В същия период се определят и целите на служителя за новата календарна година. Създадени са нормативни предпоставки чрез работния план служителите да бъдат осведомени какво точно се изисква от тях, както и целите, които следва да постигнат, за да получат добра оценка. В средата на периода за оценка, през месец юни и юли се провежда междинна среща, на която се прави преглед на изпълнението на целите, заложи в работния план на служителя и евентуално някои от целите се допълват или променят като ролята на тази среща е и да послужи за обратна връзка. Оценката на изпълнението е структурирана по такъв начин, че в критериите за оценка се отчита както степента на постигане на целите, заложи в индивидуалния работен план, така и демонстрираните компетентностите съобразно равнището и функциите на длъжността. При скалата за оценка нивата на изпълнение се описват с думи. В системата за оценяване на изпълнението са заложи повечето от характеристиките на подхода „Управление на изпълнението“. Системата дава възможност оценяваният да възрази относно получената оценка. Последствията от получената годишна оценка дават възможност за повишаване на основното месечно възнаграждение на служителя, за повишаване в ранг и израстване в длъжност.

В настоящия раздел ще бъдат дадени някои предложения, свързани с възможни подобрения на моделите за оценяване и заплащане в държавната администрация в България, както и нормативните актове, в които следва да се въведат.

Предложенията имат за цел да дадат отговор на няколко групи въпроси, които са свързани с констатираните в този анализ недостатъци на действащия модел, независимо дали те са породени от него, насложени са отпреди или се дължат на неправилното му приложение.

С оглед резултатите от изследването и работата с фокус-групата със значителна острота се поставя въпроса за ограничаване на различията във възнагражденията между отделните администрации на служителите, заемащи еквивалентни длъжности. Преди да се отговори на този въпрос, най-напред следва да се даде отговор на въпроса дали изобщо системата трябва да изхожда от принципа на равенството в заплащането за еднакъв или равностоен труд или пък е приложим принципът на приоритизиране на дейностите в определен публичен сектор. Така например, както бе посочено в Раздел 5 от настоящия анализ, в Чехия заплатите на служителите зависят от това в

кой административен орган даденият служител полага труд, какво е неговото образование и какви конкретни функции са му възложени. Това позволява приоритизиране и фаворизиране на някои административни дейности и структури за сметка на други като се привличат лица с по-голяма експертиза. Разбира се, този пример не може да служи за оправдание на съществуващите неравенства в българската система, най-малкото защото те не са породени от приоритизиране и целенасочена политика, а от исторически наложени се неравенства между администрациите. Поради тази причина, при липса на заложен принцип за приоритизиране на определени политики и наличието на единна скала на заплатите, към настоящия момент следва да се търси приложението именно на принципа на равенството в заплащането за еднакъв или равностоеен труд на базата на критерии за съпоставимост и общи принципи. При анализ на данните в Годишния доклад на администрацията за 2013 и за 2014 г. прави впечатление, че обичайните разлики между минималната и максималната средна стойност на основните месечни заплати за еднакви длъжности в централната държавна администрация, са около 3–4 пъти, като за някои длъжности достигат и до 6 пъти. Надали подобни разлики могат да се обяснят само с разлика в степените и нивата на основните месечни заплати.

С въвеждането на новата система за заплащане Наредбата предостави еднократна възможност (съгласно § 2, ал. 1, т. 4 от преходните и заключителните ѝ разпоредби) за коригиране на заплатите с цел преодоляване на натрупаните несъответствия. Тази възможност обаче не бе използвана по правилен начин и съответно не се постигна търсения ефект, а и тя би могла да повлияе най-вече върху разликите между заплатите в самата администрация, но не и между различни администрации.

Натрупаните неравенства в заплащането между отделните администрации са от естество, което изключва предприемането на действия, които да ги разрешат наведнъж.

Принципните решения на създадената ситуация са най-общо казано две – намаляване на заплатите в администрациите с относително по-високи заплати и/или увеличаване на заплатите в администрациите с по-ниски заплати.

Първият вариант е практически неприложим (както самостоятелно, така и в комбинация с втория), поради това, че е изключително непопулярна мярка. Демотивирацият ефект върху служителите, който ще има, социалното напрежение и вътрешната съпротива на цели административни структури, които може да породят са основания, поради които той не следва да бъде разглеждан.

Вторият вариант, макар и трудно, е възможно да бъде приложен в по-дългосрочен план чрез целенасочена и добре планирана бюджетна политика на заплащане. При решаването на този проблем може да се използва и опита на Ирландия, чрез създаване на независим Съвет по заплащането в публичния сектор, който да анализира съществуващите неравенства между администрациите и да отправя препоръки при съставяне бюджета на съответните разпоредители с бюджет. По този начин и при наличие на бюджетни средства, същите ще могат да бъдат приоритетно насочвани за увеличаване на заплатите в тези администрации, в които те са най-ниски за сметка на тези, в които са относително по-високи. Този механизъм предполага задържащ темп на нарастване на заплатите във високоплатените администрации и изпреварващ – в по-нископлатените. Разбира се, предвиждането на увеличен бюджет за заплати може да се обвърже и с други изисквания (напр. въвеждане на CAF модел, валидиране на вътрешна процедура

по оценяване, осъществяване на определени структурни реформи и т.н.). При всички положения обаче този механизъм предполага изминаването на по-дълъг период от време, за да се усети неговия ефект като следва да е съчетан и с други промени (например, начина на увеличаване на заплатите с цел преодоляване на различията вътре в самата администрация).

Необходимо е също така принципът на равенството в заплащането за еднакъв или равностоен труд да бъде изведен на законово ниво и да важи за всички служители *или поне там, където функциите са безспорно еднакви – например в обща администрация), без тези на висши ръководни длъжности. Считаме, че за последните този принцип не следва да важи, поради естеството на функциите им и осигуряване на възможност за всяка администрация да привлече възможно най-компетентните за своята дейност „топ-мениджъри“.

Следващият въпрос, който е и логично продължение на предишния е как да се преодолеят съществуващите големи различия във възнагражденията в рамките на една администрация.

Считаме, че за решаването този въпрос е необходимо предприемане на действия на нормативно ниво, както при определяне на стартовата заплата на служителите, така и при възможностите за нейното увеличаване.

Съгласно чл. 8 от Наредбата, индивидуалните основни месечни заплати на служителите, които постъпват за първи път в съответната административна структура и притежават определения с КДА минимален професионален опит, се определят в рамките на степен 1 от нивото на основната месечна заплата за длъжността. Съгласно чл. 9 в случай, че тези служители имат професионален опит, надвишаващ минималния за длъжността, заплатата им може да бъде определена до степен 4 включително на нивото на основната месечна заплата за длъжността в зависимост от годините, с които се надвишават минималните изисквания. В рамките на работата с фокус-групата бе споделено, че това положение понякога води до назначаване на нови служители, чиито заплати са по-високи от тези на дългогодишни служители на аналогични длъжности.

В част от изследваните вътрешни правила съществуват разпоредби, според които размерите на индивидуалните основни месечни заплати на новоназначените в съответната администрация служители се определят в не по-висок от средния размер на основните месечни заплати на служителите в същото административно звено, чиито основни месечни заплати са в съответното ниво и степен на основните месечни заплати. Макар и този текст да няма нормативна опора в Наредбата, а се извлича от идеята всяка администрация да отрази собствената си политика на заплащане във вътрешните си правила, считаме че подобно правило следва да се приложи за всички администрации, чрез изричното му включване в нея. Това би уеднаквило практиките при определяне на основната месечна заплата на служителите в отделните администрации (поне на етап назначаване) и би допринесло за намаляване на диспропорциите в заплатите между служителите в рамките на една администрация, изпълняващи еднакви или сходни функции.

Прилагането на горното правило би ограничило определянето на непропорционално високи начални заплати на служителите, но не би ги предпазило от определянето на непропорционално ниски такива. Всъщност, възможността за определянето на новопостъпил служител на по-ниска от средната за съответната длъжност основна месечна заплата не следва да се разглежда като дефект на системата, а напротив – съвсем

нормално е такъв служител да получава за определен период относително по-ниска заплата спрямо колегите си с повече опит в същата администрация. Именно поради тази причина Наредбата предвижда възможността за увеличаване на основната месечна заплата след изтичане срока на изпитване. Доколкото обаче със срок на изпитване се назначават единствено служители, които постъпват за пръв път в държавната администрация, изглежда нелогично подобно правило да не се прилага за лицата, които не са назначени с изпитателен срок, поради това че имат служебен стаж в друга администрация. Поради това считаме, че възможностите, които Наредбата дава за увеличаване на основните месечни заплати следва да се допълнят като се включи изрично аналогичното право на лицата, назначени за пръв път в съответната администрация да получат увеличение след изтичане на период от една година в размер не по-висок от средния размер на основните месечни заплати на служителите в същото административно звено, чиито основни месечни заплати са в съответното ниво и степен на основните месечни заплати.

Отново с оглед спазване на принципа на равенството и с цел частично преодоляване на натрупаните разлики в заплащането на еднакви длъжности, считаме за необходимо предприемането на по-гъвкав подход при увеличение на заплатите на служителите, получили най-високите годишни индивидуални оценки. Дори и системата в тази част да не функционира пълноценно считаме, че при бъдещо наличие на финансов ресурс за увеличение на основните заплати следва отсега да се въведат някои промени. С цел повишаване на мотивацията на „топ изпълнителите“ считаме, че по отношение на служителите, получили оценка „Изключително изпълнение“ или „Изпълнението надвишава изискванията“, освен с предвидените максимални коефициенти за увеличение на заплатата, Наредбата следва да осигури възможност за увеличение до средната за същото длъжностно ниво в съответния вид администрация (специализирана или обща) заплата, ако това увеличение е по-благоприятно за тях. Казано по друг начин, да се предвиди изключение от принципа, че увеличението се извършва с процент от индивидуалната заплата като се предвиди възможност за увеличение с определена твърда сума, което да преодолее съществуващата разлика с останалите служители на аналогични длъжности. Друга възможност в тази насока е да се предвиди изключение от принципа за увеличение на основната месечна заплата за всички служители в административната структура, като при липса на достатъчно средства него да бъдат увеличени само заплатите на получилите най-висока оценка. Подобно правило обаче следва да е предвидено като изключение, заедно с гаранции срещу злоупотреби и нецелесъобразно приложение. Такива гаранции биха могли да бъдат предвидени на нормативно ниво като например еднократно прилагане в едномесечен срок при въвеждането му, както и забрана за лицето, получило увеличение на основната месечна заплата на това основание да получи такова на същото основание два пъти последователно.

Посочените предложения целят служителите, назначени с по-ниски заплати, но показали по-добра степен на изпълнение да имат възможност за догонване нивата на останалите служители, изпълняващи сходни функции – възможност, която сега на практика липсва. Това изключение от общия принцип за еднакво и общо увеличение на заплатите с конкретен коефициент би представлявало и механизъм за задържане на квалифицираните и продуктивни служители, какъвто понастоящем липсва.

Следващият въпрос, който е от изключителна важност за приложението на модела за заплащане според изпълнението е как да се осигури неговото ефективно приложение в съществуващата бюджетна рамка. Именно липсата на финансови средства се по-

сочва като основна причина за неефективността на системата. Каквито и основания за увеличаване на основните месечни заплати да съществуват в Наредбата, в случай, че отпускните средства за разходи за заплати, възнаграждения и задължителни осигурителни вноски покриват само тези разходи, няма как от тях да се предвидят нито увеличения на заплатите, нито допълнителни възнаграждения за постигнати резултати (резултатите от изследването показват, че последните се изплащат от реализираните икономии).

При липса на опция за увеличаване на бюджетните средства по това перо считаме, че единствената алтернатива е извършване на независим анализ с цел по-справедливо разпределение на отпускните бюджетни средства на първостепенните разпоредители с бюджет. Такъв анализ и съответно изготвяне на предложения биха могли да бъдат извършени от независим орган, какъвто сега няма. Ирландският опит и създаването на Съвет по заплащането в публичния сектор биха били възможно решение на проблема, стига на политическо ниво да бъде изведена целта за преодоляване на разликите в заплащанията в отделните администрации. Към настоящия момент такава цел не е формулирана, а от сравнителния анализ на системите за оценяване и заплащане в шестте държави-членки на ЕС е видно, че такива различия съществуват и в други страни и наличието им не е дефект на системата. Считаме, че при въвеждане на такъв приоритет може да бъде използван ирландският опит, според който въз основа на изпълнение на целите си за модернизация съответната администрация получава средства за увеличение на работните заплати и/или за изплащане на допълнителни трудови възнаграждения.

В допълнение на горното, необходимо е и засилване на контрола върху разпределението на разходите по съответните параграфи за заплати и възнаграждения на персонала, както и за други възнаграждения и плащания за персонала, най-вече по отношение на т.нар. граждански договори.

Следващата група проблеми, която се очертава пред настоящия анализ, е свързана с повишаването обективността на оценяването на служителите.

По отношението на системата за оценяване на изпълнението, предложените промени са насочени към намаляване на формализма и субективизма в процеса. На първо място следва да се наблегне на оценяването като част от цялостна система за управление на изпълнението, което да бъде разглеждано като един интегриран процес, който допринася за постигането на успех за организацията чрез подобряване изпълнението на служителите и усъвършенстване на техните знания и способности. Обвързването на целите на отделния служител с целите на административното звено и административната структура е стъпка в тази насока и това е нормативно отразено като изискване в чл. 9 от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация. Въпреки това, с оглед пълно прилагане на тази разпоредба в практиката и подобряване на процеса на целеполагане би било целесъобразно в индивидуалния работен план да бъдат вписани тези цели (на административното звено и структурата), за чието изпълнение поставените цели на отделния служител ще имат принос. Предварителното постигане на съгласие за начина на изпълнение на целите, както и самото каскадиране на целите от ниво организация до индивидуално ниво допринася за по-голямата съпричастност на служителите към организацията и за повишаване на тяхната мотивация за подобряване на изпълнението, както и спомага за по-нататъшната преценка доколко тези цели са изпълнени. Чрез отделното оценяване на степента на изпълнение на всяка една от целите от работния план, като и на показаните

компетентности ще са по-ясни и видими мотивите за конкретно получената крайна оценка с оглед спазване на критериите за присъждане на конкретна оценка по чл. 16 от Наредбата. При разлика между отделните оценки (на степен на изпълнение на всяка една от целите и показаните компетентности), служителят ще има сериозни аргументи за възражения срещу поставената оценка.

За насърчаване правилното прилагане на модела част от оценката на самия оценяващ ръководител следва реално да се формира и чрез оценка на начина, по който е оценил служителите в ръководеното от него звено (което е част от управленската компетентност, подлежаща на оценка).

Направеното предложение касае изменение и дообогатяване на съдържанието на формуляра за оценка на изпълнението.

По отношение на работния план необходимо е полагане на усилия за изпълнение на разпоредбите на НУРОИСДА, изискващи съвместното му съставяне от оценяващия ръководител и от оценявания, а не самостоятелно от един от двамата (каквото е случая при общо 32 % от изготвените работни планове), за да може той да има характер на споразумение за изпълнение, а не на административно спуснати задачи. Проблемът не е от нормативно естество, а е свързан с неправилно прилагане. Считаме, че за разрешаването му би допринесло централизирано разработване на подробна примерна процедура, която да бъде адаптирана на ниво администрация и която да бъде включена и в системата ѝ за управление на качеството. В това отношение може да се ползва примерът на португалската интегрираната система за оценка на изпълнението в публичната администрация (SIADAP) или ирландският пример с Управление на изпълнението и система за развитие (PISP).

На следващо място, необходимо е въвеждане на мерки за премахване на формализма при провеждане на междинната среща, доколкото близо 25 % от анкетиранияте служители твърдят, че тя се провежда формално или я намират за ненужна. С оглед практическото приложение на чл. 12, ал. 2 от НУРОИСДА, която възлага на тази среща извършване на преглед на изпълнението на длъжността относно постигането на целите, определени в индивидуалния работен план или на изпълнението на задълженията от длъжностната характеристика/възложените конкретни задачи, на показаните компетентности от служителя, както и на други въпроси, които са свързани и могат да подобрят изпълнението на длъжността, предлагаме формулярът за оценка да бъде дообогатен като в него се включат графи за текуща оценка на степента на изпълнение на поставените цели или задължения/задачи, както и отделна графа с препоръки на оценяващия ръководител по отношение на необходимостта от подобрене на изпълнението и/или компетенциите. Освен че това би допринесло за намаляване на формализма при междинната среща считаме, че подобен подход е елемент от управлението на лошото изпълнение и би предоставило на служителя указания за подобряване степента на изпълнение.

В допълнение, би могло да се използва френският опит с провеждане на допълнителни неформални срещи, извън междинната, с цел придобиване на по-добри и ясни наблюдения над работата на служителите. Това може да стане като се даде възможност на отделните администрации сами да преценят необходимостта, периодичността и съдържанието на подобни срещи.

Отделно от гореизложеното, с цел по-голяма гъвкавост и възможност за реакция спрямо промяна на обстоятелствата, предлагаме да бъде дадена възможност за промяна

на или допълване на някои от целите в индивидуалния работен план извън междинната среща, при настъпила необходимост и по взаимно съгласие между оценяващия ръководител и оценявания.

Що се отнася до провеждане на заключителна среща и поставяне на годишна оценка на изпълнението считаме, че за нейната обективност би допринесло въвеждането на още един етап, по подобие на действащата система в Ирландия, а именно – етап на предварителна подготовка (самооценка). Тя се състои в получаването от оценяващия ръководител на специализиран формуляр преди датата на срещата, в който оценяваният отчита изпълнението на поставените цели, отразява виждането за своята роля в рамките на администрацията и кариерното развитие, което е постигнал, както и какви са конкретните му нужди по отношение на работната среда. Макар и за този етап да е споменато в чл. 13, ал. 3 от сега действащата Наредба, считаме, че въвеждането на структурирана писмена форма за извършване на самооценка ще допринесе за по-добрата документираност и отчетност на процеса, за улесняване на оценяващия и контролиращия ръководител, за по-голямата ангажираност на служителите в процеса като в крайна сметка ще го направи по-обективен и открит.

По отношение на правомощията на контролиращия ръководител считаме, че следва да се премахне дадената му възможност за самостоятелно намаляване на оценката, тъй като при подобно действие служителят не разполага със средство за защита. При несъгласие с поставената от оценяващия ръководител оценка служителят следва да има право да подаде възражение първо до него, с оглед даването на възможност същият да коригира собствените си действия, да прегледа и оцени посочените от служителя аргументи. Едва при потвърждаване на оценката, оценяващият ръководител следва да изпрати преписката на контролиращия. Правомощието на контролиращия ръководител следва да е или потвърждаване на оценката, или повишаването ѝ. За преодоляване на неправилно прилагане на системата може да се предвиди механизъм за валидиране на поставените от оценяващия ръководител най-високи оценки (по подобие на системата в Португалия).

За реализиране на предложените промени е необходимо изменение на Раздел VII „а“ от Закона за държавния служител, Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, както и предвидените в нея формуляри.

В рамките на получената от администрациите информация бяха идентифицирани и още два проблема, свързани с неправилно функциониране на системата за оценяване. Първият от тях е свързан с поставянето на еднакви оценки на служителите в определени административни звена или цели администрации. В близо 40 % от отговорите на администрациите се посочва, че са били поставяни еднакви оценки на определени звена или цели администрации за периода от влизане на НУРОИСДА в сила до настоящия момент, което е и доказателство за формалното осъществяване на целия процес по оценяване на изпълнението. Същевременно, при сравнение на данните в докладите за състоянието на администрацията за последните три години може да се очертае, макар и не толкова отчетливо, тенденция за постепенно увеличаване на оценките „изключително изпълнение“ (2012 г. – 3,1%, 2013 – 3,3%, 2014 – 4,1%) и „изпълнението надвишава изискванията“ (2012 г. – 38,5%, 2013 – 41,5%, 2014 – 42,8%), за сметка на оценка „изпълнението напълно отговаря на изискванията“ (2012 г. – 55,7%, 2013 – 52,5%, 2014 – 51,9%). Явлението, наречено „инфлацията на оценките“, произтича от несъзнателния подтик оценяващите да мотивират подчинените си, като ги възнаградят с по-висока оцен-

ка. В същото време това обезсмисля процеса на оценяване, защото не го обвързва с реални постижения и резултати от работата.

За ограничаване на това негативно явление може да се използва опита на Португалия за въвеждане на максимални проценти (дялове) за най-високо оценяване във всяка организация. В Португалия тези дялове са съответно 20 % за „Много добро“ и 5 % за „Отлично“ изпълнение, което по аналогия би могло да се приложи съответно към оценките „изпълнението надвишава изискванията“ и „изключително изпълнение“. Рисковете пред подобно решение се състоят в това, че при липса на централизиран вътрешноадминистративен контрол всяко звено ще се стреми да „изчерпа“ по-голяма част от максималния дял за най-високите оценки. Считаме, че възможните решения на проблема са две – централизирано определяне на лимит за всяко звено или въвеждане на система за валидиране на поставените оценки, както бе описано по-горе, с цел прилагане на хармонизирано оценяване. Самото валидиране може да бъде извършвано от Съвет по координиране на оценяването (по подобие на системата в Португалия), съставен от висшите държавни служители в съответната администрация.

При условие, че бъдат предприети мерки за оптимизиране системата за оценяване с цел по-голямата ѝ ефективност и обективност, съществуващото обвързване между системите за оценяване и заплащане ще може да изпълни своята роля за справедливо определяне на възнагражденията на служителите спрямо техните постижения. Същевременно, предвид констатираните разлики в използването на инструмента на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати, както и описаните практически трудности при прилагането му считаме, че в тази си част, системата следва да въведе някои допълнителни правила.

По отношение на периодичността на изплащането на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати, с оглед констатираните практически затруднения в изплащането на това възнаграждение за четвъртия период на оценка (през януари следващата година), предлагаме сроковете за изплащане да бъдат определени на март, юни, септември и декември, като по този начин всички плащания ще са в рамките на една финансова година. Що се отнася до констатираните различия в конкретните коефициенти, показатели, критерии, алгоритми и изисквания за определяне на оценките считаме, че на централизирано ниво следва да се определят като минимум видовете показатели, като скала от степени за изпълнение или неизпълнение на съответната структура или служител (например: отлично, много добро, задоволително, незадоволително), а на ниво администрация да се определят конкретните критерии, коефициенти, алгоритми и изисквания за определяне на оценките по приетата скала.

При изчисляване на размера на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати считаме, че в индивидуалния коефициент на разпределение не следва да участва получаваната от служителя заплата, тъй като това отново би довело до неравенство между служители с еднакви длъжности и степен на изпълнение, но с различни заплати. Възможностите в тази насока са няколко – използване като основа средния размер на заплатата в съответния вид администрация (специализирана или обща) за съответното длъжностно ниво, използване на коефициент за длъжност, или комбинация между тях. Първото предложение е по-справедливо, но по-трудно приложимо за администрациите, а второто, макар и по-лесно приложимо и по-ясно за получаващите такъв вид възнаграждение, може да мултиплицира някои неравенства, породени от несъответствие между заеманата длъжност и реално изпълняваните задължения. Поради тази причина, с ог-

лед спазване на принципа на равно заплащане за еднакъв или равностоеен труд, както и опростяване на системата с цел минимизиране на възможните грешни при прилагането ѝ предлагаме въвеждане на принципа, че при едно ниво на изпълнение в рамките на дадено звено, служителите трябва да получат еднакво допълнително възнаграждение за постигнати резултати, без оглед на получаваната от тях заплата, заемана длъжност или други фактори с относително постоянен характер.

В обобщение на гореизложеното, предлагаме в Наредбата да бъде определено, че при формиране на размера на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати детерминантите, които се взимат предвид са коефициент за оценка на структурното звено (ако служителят е зает в такова) и коефициент за индивидуална оценка. Административните структури следва да определят във вътрешните си правила тежестта на тези коефициенти, без да имат право да изключват някой от тях или да включват други, неописани по-горе. По този начин ще се гарантира оптимално и справедливо разпределение на средствата за допълнително възнаграждение за постигнати резултати.

В обобщение следва да се посочи, че констатираните дефицити в системата на заплащане според изпълнението се дължат предимно на финансови ограничения, неправилно и нееднакво прилагане на действащата нормативна уредба и в по-малка степен – на нейни несъвършенства. Значителните различия и практики по прилагането ѝ в отделните администрации, обуславящи изкривяването ѝ, водят до извода, че като цяло все още е твърде рано за децентрализация на системата чрез прехвърляне на повече отговорности към самите структури и делегиране на права за вътрешноведомствена регламентация. Децентрализирането на системата в една или друга степен е типично за страните, в които държавната служба е добре развита и с подобаваща административна култура и традиции, което на този етап не е типичен белег на българската държавна администрация. Предвид това считаме, че е необходимо въвеждане на по-голяма степен на централизация, изразяваща се в предварителен контрол и одобрение на приеманите от всяка административна структура вътрешни правила, критерии, процедури и механизми, свързани с оценка на изпълнението и правила за определяне, увеличение и изплащане на основни и допълнителни възнаграждения с постоянен и непостоянен характер.

Видна е и необходимостта от централизирано издаване на примерни процедури, образци, правила и други документи, както и методически указания с цел уеднаквяване на практиките в тази област. Необходимо е и провеждане на обучения и разяснителни кампании по отношение на оценяващите ръководители и на звената по човешки ресурси, както и обвързване на получаваните от съответната административна структура средства с наличието на утвърдени, действащи и законосъобразни механизми за управление на човешките ресурси.

ОБОБЩЕНИЕ НА ИДЕНТИФИЦИРАНИ ПРОБЛЕМИ, ПРЕДЛОЖЕНИЯ, РЕЗУЛТАТИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ

Проблеми	Предложения	Резултат	Добри практики
Субективизъм и формализъм в процеса на оценяване на изпълнението	Централизирано разработване на подробна критериялна процедура за оценяване на изпълнението, която да бъде адаптирана на ниво администрация и която да бъде включена в системата ѝ за управление на качеството.	Повишаване качеството на процеса на оценяване на изпълнението чрез по-голяма централизация и минимизиране на грешките при прилагането му.	Португалия – интегрираната система за оценка на изпълнението в публичната администрация (SIADAP) Ирландия – Управление на изпълнението и системата за развитие (YICSP).
Формално изготвяне на работни планове и неправилно целепологане	Вписване в индивидуалния работен план на целите на административното звено и структурата, за които изпълнение поставените цели на отделния служител ще имат принос.	Обективно и реално каскадиране на целите на ниво структура-звено-служител.	Франция – провеждане на няколко неформални междинни срещи
Формално провеждане на междинна среща	Част от оценката на самия оценяващ ръководител следва реално да се формира и чрез оценка на начина, по който е провел цялостния процес на оценяване на служителите в ръководеното от него звено (което е част от управленската компетентност, подлежаща на оценка).	Реално съвместно съставяне на работния план от оценяващия ръководител и от оценявания, за да може той да има характер на споразумение за изпълнение. По-голяма съпричастност на служителите към организацията и повишаване на тяхната мотивация за подобряване на изпълнението.	Ирландия – преди датата на заключителната среща оценяваният отчита в специален формуляр изпълнението на поставените цели, отразява виждането за своята роля в рамките на администрацията и кариерното развитие, което е постигнал, както и какви са конкретните му нужди по отношение на работната среда.
Формално провеждане на междинна среща	Въвеждане на текуща оценка на степента на изпълнение на поставените цели или задължения/задачи, както и отделна графа с препоръки на оценяващия ръководител по отношение на необходимостта за подобрене на изпълнението и/или компетенциите.	Ограничаване на формализма при провеждане на междинните срещи. Засилване на обратната връзка от оценявания към оценявания в процеса на изпълнение на длъжността. По нататъшно въвеждане на принципа	

Проблеми	Предложения	Резултат	Добри практики
<p>Поставяне на немотивирани и несъответствващи на изпълнението оценки</p>	<p>Провеждане на допълнителни неформални (регламентирани като брой и обхват във вътрешните процедури на всяка администрация) срещи.</p> <p>Въвеждане на етап „самооценка“ преди провеждане на заключителна среща и поставяне на годишна оценка на изпълнението. (самооценка).</p>	<p>на управление на изпълнението, в т. ч. и управление на лошото изпълнение. По-добра документираност и отчетност на процеса, мотивиране на оценките, улесняване на оценяването и контролиращия ръководител, по-голямата ангажираност на оценяваните служители в процеса, по-висока степен на обективност и откритост.</p>	<p>Португалия – максимални проценти (дялове) за най-високо оценяване във всяка организация – 20 % за „Много добро“ и 5 % за „Отлично“.</p>
<p>Неефективност на средствата за защита срещу неправилно оценяване</p>	<p>Отделното оценяване на степента на изпълнение на всяка една от целите от работния план, като и на показаните компетентности.</p> <p>При несъгласие с поставената от оценявания ръководител оценка, служителят следва да има право да подаде възражение първо до него, с оглед даването на възможност същият да коригира собствените си действия, като едва при потвърждение на оценката контролиращия ръководител да може или да я потвърди, или да я повиши.</p>	<p>Повишаване степента на защита на служителите при несъгласие с получената оценка.</p> <p>Ограничаване на формалното оценяване и поставяне на еднакви оценки.</p>	
<p>Поставяне на еднакви оценки на служителите в определени административни звена или цели администрации.</p> <p>„Инфлация на оценките“</p>	<p>Въвеждане на максимални проценти (дялове) за най-високо оценяване във всяка организация.</p> <p>Валидиране на поставените високи оценки от Съвет по координиране на оценяването, съставен от висшите държавни служители в съответната администрация.</p>	<p>Предотвратяване на явлениято „инфлация на оценките“</p> <p>Въвеждане на централизиран вътрешноадминистративен контрол за предотвратяване небалансираното разпределение на високите оценки между отделните звена.</p>	

Проблеми	Предложения	Резултат	Добри практики
Различия във възнагаждането между отделните администрации на служителите, заемачи еквивалентни длъжности	Създаване на Съвет по заплащането в публичния сектор.	Извършване на анализ на съществуващите неравенства между администрациите и препоръки при съставяне бюджета на съответните разпоредители с бюджет.	Чехия – заплатите на служителите зависят от това в кой административен орган даденият служител полага труд, какво е неговото образование и какви конкретни функции са му възложени. Това позволява приоритизиране и фаворизиране на някои административни дейности и структури в страната за сметка на други, като се привличат лица с по-голяма експертиза.
Различия във възнагаждането на служителите, заемачи еквивалентни длъжности в рамките на една администрация	Размерите на индивидуалните основни месечни заплати на новоначалените в съответната администрация служители да се определят в не по-висок от средния размер на основните месечни заплати на служителите в същото административно звено, чиито основни месечни заплати са в съответното ниво и степен на основните месечни заплати.	Ограничаване определянето на непропорционално високи заплати на новоначалени служители.	Ирландия – Съвет за преразглеждане на по-високото заплащане в публичния сектор. Създадена е и Мрежа за оценка на публичната администрация, съставена от държавни служители, които се занимават с аналитична работа, свързана с въвеждане на държавни политики, както и експерти в областта на икономиката и свързаните области от университетите, както и представители на други изследователски организации.
„Исторически“ принцип при увеличаване на заплатите, формирано единствено като общ процент на увеличение на основната месечна заплата	Създаване на възможност за увеличаване на основните месечни заплати на лицата, назначени за пръв път в съответната администрация след изтичане на период от една година (а не само на тези, назначени на изпитателен срок), в размер не по-висок от средния размер на основните месечни заплати на служителите в същото административно звено, чиито основни месечни заплати са в съответното ниво и степен на основните месечни заплати.	Създаване на възможност за увеличаване на заплатите до средно ниво на всички служители в съответната администрация, след изтичане на период от една година от назначаването им в нея.	Създаване на „бърза листа“ за увеличаване на заплатите на „топ-изпълнителите“.
Преодоляване на неправилно определени на ниски стартови заплати.	„Отвързване“ на увеличението на заплатите на служителите, получили оценка на изпълнението „Изключително изпълнение“ или „Изпълнението надвишава изискванията“ от размера на получаваната от тях заплата. Увеличаване на заплатите само на тези служители, при липса на достатъчно средствa за общо увеличение.	Преодоляване на неправилно определени на ниски стартови заплати.	

Проблеми	Предложения	Резултат	Добри практики
<p>Използване на различни скали на оценка на изпълнението с оглед получаване на ДВПР</p>	<p>Централизирано определяне на видовете показатели, като скала от степени за изпълнение или изпълнение на съответната структура или служител (например: отлично, много добро, задоволително, незадоволително), а на ниво администрация да се определят конкретните критерии, коефициенти, алгоритми и изисквания за определяне на оценките по приетата скала.</p>	<p>Създаване на възможности за служителите, назначени с по-ниски заплати, но показали по-добра степен на изпълнение, да имат възможност за догонване нивата на останалите служители, изпълняващи сходни функции. По-голяма степен на централизираност на системата, с оглед уеднаквяването на прилагането ѝ.</p>	<p>Ирландия – въз основа на изпълнение на целите си за модернизация, съответната администрация получава средства за увеличение на работните заплати.</p>
<p>Формално определяне на показателите и конкретните критерии за оценка на служителите и звена, без да са идентифицирани по реално установим и измерим начин, съобразно спецификата на дейността на съответната административна структура</p>	<p>Централизирано предварително одобрение на вътрешни правила, критерии, процедури и механизми, свързани с оценка на изпълнението и правила за определяне, увеличаване и изплащане на основни и допълнителни възнаграждения с постоянен и непостоянен характер.</p> <p>Издаване на примерни процедури, образци, правила и други документи, както и методически указания, с оглед уеднаквяване практиките в тази област.</p>	<p>Въвеждане на по-голяма степен на обективност в критериите за оценка, с оглед справедливо определяне на възнагражденията на служителите спрямо техните постижения.</p>	
<p>Затруднения при изплащане на ДВПР за месец януари, поради това, че то касае период от приключила финансовата година</p>	<p>Сроковете за изплащане на ДВПР да бъдат определени на март, юни, септември и декември.</p>	<p>Всички плащания от този вид ще са в рамките на една бюджетна година.</p>	

Проблеми	Предложения	Резултат	Добри практики
<p>Използване на различни критерии с различна тежест при определяне индивидуалния размер на ДВПР</p>	<p>При едно ниво на изпълнение в рамките на дадено звено, служителите трябва да получат еднакво допълнително възнаграждение за постигнати резултати, без оглед на получаваната от тях заплатата, заемана длъжност или други фактори с относително постоянен характер.</p>	<p>Преодоляване на неравенство между служителите при получаване на ДВПР, породени от различни длъжности, или от накви или сходни длъжности, но с еднакви или различни задължения. Размерът на това възнаграждение да зависи единствено от степента на изпълнение на индивидуално и колективно ниво.</p>	

Това изследване е част от поредица изследвания на ИПА, с които се адресират ключови аспекти в модернизацията на българската администрация, а именно:

- **Европейски практики в доброто управление и административната дейност;**
- **Административно обслужване на населението в България;**
- **Системи за управление на качеството в държавната администрация;**
- **Отворени данни и прозрачно управление;**

С тези изследвания се дава широко познание, което може да бъде в основата на вземането на добре обосновани решения.



ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Провежда обучение за служебно и професионално развитие на служителите от администрацията, конкурси за добри практики, конференции, годишни срещи и други форуми.