

# ИЗГРАЖДАНЕ И РАЗВИТИЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В БЪЛГАРСКАТА ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Гл. ас. д-р Мариана Димитрова  
Център по публична администрация,  
Нов български университет

**Резюме:** Постигането на високи резултати от работата на служителите в публичната администрация е един от най-важните приоритети за съвременната държавна служба. В настоящата студия са представени характеристиките на действащата система за оценка на изпълнението на длъжността в българската централна и местна администрация, както и особеностите при нейното прилагане и развитие. Анализирани са често срещаните проблеми при нейното функциониране и подходите за преодоляването им.

**Ключови думи:** публична администрация, оценяване, управление на изпълнението

## BUILDING AND DEVELOPMENT OF PERFORMANCE ASSESSMENT SYSTEM OF CIVIL SERVANTS AT THE BULGARIAN PUBLIC ADMINISTRATION

**Assist. Prof. Mariana Dimitrova, PhD**

**Summary:** Achieving of high performance results in the work of the civil servants is one of the most important priorities in the modern civil service. The present paper regards the features of the current performance appraisal system in use in the Bulgarian central and local administration, as well as particularities in its application and development. The often met problems in its functioning and the approaches have also been analysed.

**Key words:** Public administration, performance assessment, performance management

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Статията е посветена на изграждането и развитието на системата за оценка на изпълнението на длъжността в българската държавна администрация. Представено е въвеждането на системата и са коментирани важни въпроси, с които то е свързано. Анализират се предимствата на системата за оценяване като пряк резултат на нейното проектиране и заимстване на добри практики от публичната администрация на страни от Европейския съюз.

В изложението се изследва проявлението на проблеми след въвеждането на системата за оценка на изпълнението. Изследваните проблеми са резултат от недостатъчно доброто обвързване на системата за оценка със стратегическите цели на отделните административни структури, неумението за формулиране на цели в работните планове на служителите, необходимостта от по-активното използване на системата за оценка като подход за трансформиране на организационната култура в публичната администрация, формализмът и субективизмът при оценяването. Изборът именно на тези проблеми за разглеждане е продиктуван от въздействието, което има тяхното отстраняване върху полезността на системата за държавната служба, служителите и администрацията като цяло.

Направен е преглед на българската литература, която разглежда проблемите на системата за оценяване и въпреки, че източниците не са многобройни, на тяхна база са извлечени ценни изводи. Статията завършва с препоръки за усъвършенстване на системата за оценяване на изпълнението, които са насочени не толкова към промени в нормативната уредба, колкото са свързани с ангажимента на отговорните лица в процеса на оценяване.

## **1. Въвеждане на системата за оценка на индивидуалното представяне на длъжността в българската държавна администрация.**

Създаването на модерна система за оценка на изпълнението на длъжността в началото на 21 век представлява един от ключовите подходи за модернизирание на българската публична администрация. Системата за оценка на изпълнението на длъжността играе ролята на трансформатор на организационната култура в съвременната публична администрация. Посредством нея индивидуалното изпълнение се свързва с приоритетите и целите, които се поставят пред административните структури и публичната администрация като цяло.

Ето защо системата представлява **мощно средство за насочване на поведението на заетите в администрацията към ценности, норми и резултати**, които да бъдат в синхрон с потребностите на обществото и с модерните разбирания за държавно управление и публична администрация. Това е една от основните причини научен интерес да пораждат въпросите, които определят как е структурирана системата, кои са основните критерии за оценяване в нейните рамки, какви са възможностите и ограниченията на служителите за участие във формирането на крайната оценка и какви са механизмите за обжалване.

Системата за оценка на изпълнението на длъжността удовлетворява и присъщата за всяко човешко същество потребност от оценка на свършената работа. Тя засилва вниманието и ангажираността на служителите към най-важните приоритети на администрацията.

Като една от първопричините за въвеждане на система за оценка на изпълнението е стремежът на Република България за интегриране и пълноправно членство в Европейския съюз. Част от условията за членство са свързани с изпълнение на изискването за създаване на модерно функционираща публична администрация.

Прилагането на модерна система за оценяване на изпълнението на длъжността няма алтернатива в съвременните условия за функциониране на публичната администрация, тъй като то е предпоставка за оценяване на изпълнението на длъжността от държавните служители, необходима база за тяхното кариерно развитие и формиране на възнаграждение според техните заслуги.

С решение № 465 от 2002 г. Министерският съвет приема Стратегия за модернизиране на държавната администрация в Република България. Една от целите на стратегията е **„подобряване на ефективността и постигането на резултати в работата на държавната администрация по начин, който отговаря на изискванията за членство в ЕС и на очакванията на българското общество“** [12, стр.1].

Част от изпълнението на стратегията представлява въвеждането на система за оценка на трудовото изпълнение в държавната администрация. В Програмата за модернизиране на държавната администрация към горепосочената стратегия като основни отговорни лица за изпълнението на приоритетите са посочени министърът на държавната администрация и ресорните министри, както и срокът за въвеждане на системата - януари месец 2003г. [12, стр. 4]. След изтичането на този срок системата следва да се прилага от всички администрации в състава на централната изпълнителна власт (Министерски съвет, министерства, агенции, държавни комисии) и в състава на териториалната администрация (областни администрации и общини, както и териториалните структури на централни агенции).

За подкрепа на процеса на въвеждане се изпълнява проект в областта на управлението на изпълнението, заплащането и израстването в кариерата с наименование „Оценка на изпълнението, заплащане и израстване в кариерата в държавната администрация“. Страни по изпълнението на този проект са Министерството за международно

развитие на Великобритания и Министерския съвет на Република България.

Един от очакваните резултати в рамките на проекта е **въвеждането на система за оценяване на представянето в българската администрация**. Нейното внедряване се реализира посредством разработването и влизането в сила на постановление на Министерски съвет № 105 от 21.05.2002 г. С това постановление се приема Наредба за условията и реда за атестиране на държавните служители, която се предвижда да стане задължителна за всички структури от изпълнителната власт в рамките на държавната администрация. [10] В изложението за краткост ще се използва само понятието наредбата, като ще се визира горепосочената наредба.

В заключителните разпоредби на наредбата е записано, че тя влиза в сила от 1 юни 2002г. за три пилотни администрации. Те участват активно в изготвянето на наредбата, оформянето на системата за оценяване на изпълнението посредством съдействие за избор на нейните основни компоненти. В същото време пилотните администрации са едни от най-важните институции в страната - Министерски съвет, Министерство на финансите и Министерство на регионалното развитие и благоустройството. Пилотното въвеждане цели проверка на функционирането на новата система и се извършва за период от 6 месеца от 1 юни 2002г. до 31 декември 2002г. В началото на 2003г. системата става задължителна за всички структури от централната и местна администрация.

Въвеждането на система за оценка на изпълнението на длъжността е ключов **елемент от модернизиранието на държавната служба. На негова база се развива модерната система за кариерно развитие на държавните служители, система за възнаграждение на база на представянето и се определят потребностите от обучение в процеса на оценяване. Един от основните показатели за оценка в**

**рамките на системата – рамката от компетентности**, след приемането на Наредбата за провеждане на конкурси за държавни служители се превръща в елемент на конкурсната процедура за оценка на компетентността на кандидатите за работа в администрацията и конкретно като основен елемент от проведеното задължително интервю.

## **2. Основни положения от нормативната уредба за системата за оценка на изпълнението на длъжността.**

Много от държавните служители първоначално свързват системата именно със старите практики за атестиране, които са съществували в миналото и не са довели до добри резултати. Този негативен опит се пренася като предварително очакване за ефективността на новата система. За това допринася и наименованието на наредбата, в което се използва понятието атестиране. От една страна това решение улеснява разпознаването на функциите на наредбата, но от друга затруднява открояването на новото съдържание, което се влага в понятието за оценяване на индивидуалното трудово представяне.

Едва ли много от прилагащите я държавни служители са очаквали в началото инициативата да бъде трайна. Времето показва, че системата за оценка на изпълнението на длъжността има **вече един продължителен период на съществуване от 9 години**, в който се добива опит и практика в нейното прилагане в административните структури. За този период наредбата претърпява 10 изменения и допълнения, които водят до усъвършенстването на текстовете и регулирането на специфични казуси.

Една от първите промени е свързана с прецизирането на необходимия минимален период за оценка на изпълнението на длъжността на държавните служители. Оценка за изпълнението на

длъжността се получава съгласно чл. 8 от наредбата при действително отработени най-малко 6 месеца. Оценка на изпълнението се получава и при преминаване на работа в друга администрация.

Във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз и тенденцията за по-масова работа на български държавни служители в европейски институции се появява необходимостта от регулиране на оценяването и на тяхното изпълнение. С чл. 10 от наредбата се регламентира оценяването на дългосрочно командировани в чужбина служители от „ръководителя или служителя, който възлага задачите и отговаря за дейността на командирования“.

Важни промени в наредбата се извършват в началото на 2009 г., когато се променя използваната рамка от компетентности и се добавят новите компетентности във формулярите за атестиране.

Въпреки, че в заглавието на наредбата се използва понятието атестиране, в самият текст на НУРАСДА в чл. 2 се посочва, че то „се извършва въз основа на периодично оценяване на изпълнението на длъжността“. В рамките на този процес се отчитат професионалната квалификация на държавния служител, прослуженото време и длъжността на държавния служител с изискванията към нейното изпълнение.

В наредбата изрично са формулирани целите на системата (чл. 1, ал. 2). Те показват цялостната ѝ роля и значение за повишаване на ефективността на държавната и местна администрация. Системата е свързана с усъвършенстването на квалификацията на служителите, с изпълнението на мисията и функциите на администрацията, подобряването на нейната работа и повишаването на нейната ефективност. Присъстват още цели, свързани с определянето на справедливо трудово възнаграждение на служителите и с поставянето на професионалното и кариерното развитие на държавните служители в зависимост от получаваните оценки. Фокусът е поставен и върху

определянето на нуждите от развитие на всеки служител и усъвършенстването на професионалната му компетентност. Не е маловажна и целта, свързана с подобряването на работните взаимоотношения между ръководител и служител, както и на работата в екип.

Представените цели често се използват принципно във формулировките за ролята на системите за оценяване на изпълнението. Допълнителна сложност създава обстоятелството, че целите 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.

### **2.1. Период за оценяване.**

**Периодът за оценяване в рамките на системата за оценка е едногодишен**, с начало 1 декември и край 30 ноември на следващата календарна година. За получаване на годишна оценка през този период се изискват 6 действително отработени месеца. Провеждат се също три формални срещи за оценяване на индивидуалното изпълнение на длъжността. Първата е в периода от 1 до 30 ноември, когато се съгласуват основните цели и стандарти за оценяване през годината, договарят се изискванията и резултатите, на база на които ще се извърши оценката. Втората формална среща е в периода – 1 юни-15 юли. Тази среща се използва за преразглеждане на заложените в плана цели и приоритети с цел тяхното коригиране, когато има съществени различия от договореното в началото на периода за оценка. Отново през периода 1-30 ноември се провежда формална среща за определяне на окончателна годишна оценка на служителя.



## **2.2. Ключови показатели за оценяване на изпълнението на длъжността.**

**Три са ключовите показатели, на база на които се определя равнището на представянето на служителите** – работен план, длъжностна характеристика и рамка от задължителни компетентности. **Първият показател – работният план**, представлява споразумение между прекия ръководител и подчинения служител за приоритетните цели в работата през предстоящия период за оценка. Тези приоритети се оформят на базата на длъжностната характеристика на служителя, целите и функциите на звеното, в което той работи, и дискусиата с неговия непосредствен ръководител. Към тях задължително се формулират срокове за изпълнение, както и стандарти за качество, там където е възможно и удачно да присъстват.

**Вторият показател е длъжностната характеристика на служителя.** Нейното включване като показател не означава дублиране с работния план, защото чрез нея се следи за ежедневното изпълнение от служителя на функциите, присъщи за длъжността. Тя представлява ценен помощен документ при изготвянето на работния план и приоритетите в него. Това на свой ред означава, че качеството на процеса на атестиране зависи от качеството на съгласуваните и утвърдени длъжностни характеристики в администрацията.

**Третият показател е рамката от компетентности.** С решението за включване на компетентности в модела за оценяване се цели да се акцентира не само върху доброто изпълнение на длъжността и целите в работния план (качеството на получените крайни резултати от работата), но и да се отразят използваните в процеса на работа знания и умения на държавните служители. Рамката от компетентности е диференцирана по длъжностни нива – за ръководни, експертни и технически длъжности. През 2009 г. в новоприетата рамка от компетентности се добавя

категорията на висшите държавни служители, за които се оформят специфични допълнителни компетентности за оценка.

### **2.3. Скала за оценяване.**

Общата скала за оценяване е диференцирана на **5 степени**. Най-високата степен е единица за изключително изпълнение, а най-ниската е петица, равнозначна на неприемливо изпълнение. **Степента, която се очаква да бъде най-масова в структурите на администрацията, е 3 „Изпълнението, отговаря на изискванията“**. За постигане на по-добра диференциация на представянето на държавните служители се добавят две междинни степени, съответно оценка 2 **„Изпълнението е над изискванията“** и оценка 4 **„Изпълнението не отговаря напълно на изискванията, необходимо е подобрене“**. Петстепенната скала дава възможност за по-прецизно класифициране на представянето на държавните служители. В същото време позволява да се прецизира и изпълнението, което е гранично – не е изключително, но е по-добро от стандартното за оценка 3 (в случая се поставя оценка 2) или е изцяло неприемливо, но има възможности за подобряване (поставяне на оценка 4).

За да се достигне финалната оценка е необходимо да се поставят междинни оценки по трите възприети ключови показатели за оценяване – работен план, длъжностна характеристика и рамка от компетентности. Скалата за оценяване по тези показатели е тристепенна. На практика се изисква обобщаване на междинните оценки по всеки показател и тяхното трансформиране по петстепенната скала.

### **3. Предимства на системата за оценка на изпълнението на длъжността.**

Цялостният дизайн на системата за оценка показва, че при нейното проектиране са въведени съвременни техники за оценка на изпълнението. Освен обстоятелството, че се осъществяват три формални срещи между пряк ръководител и подчинен служител, оценяването на изпълнението се възприема като непрекъснат процес, който включва неформални обсъждания и даване на обратна връзка и подкрепа. По този начин се цели оценяването да се превърне в реална част от ежедневно управление, като формалните дискусии се превърнат в опорни точки за усъвършенстване на представянето на служителите в администрацията.

Използват се две съвременни техники - **интервюто за оценка** и съгласуването на приоритети в работата (водещо началото си от управлението чрез цели). Предимствата на тези техники са свързани с изясняването на изискванията и работните приоритети и постигането на договореност между ръководител и служител за стандартите на изпълнение на работата. Ефективното провеждане на интервю за оценка изисква добри комуникативни умения от ръководителя, както и наличие на партньорство и диалогичен мениджърски стил. Ето защо то е силен инструмент в изграждането и развитието на ползотворни работни взаимоотношения, както и в оказването на съдействие на служителя в областите, в които му е необходимо (например ръководителите могат да предоставят ресурси, да подобрят средата за работа и да окажат съдействие на служителя при реализиране на целите в работния му план).

Формулярите за оценяване са проектирани така, че цифровата оценка по всеки един показател се допълва с писмени коментари. Така оценяващите ръководители биват задължавани да аргументират междинните и общата крайна оценка и да посочат факти и аргументи за

нейното присъждане. За даването на обща оценка е предвидено поле за коментар на прекия ръководител, поле за коментар на контролиращия ръководител, така и коментар на оценявания служител. За да се оформи общата оценката, се изисква трансформиране на отделните оценки по всеки един показател от тристепенната скала в обща оценка по петстепенна скала. Посредством трансформацията се цели забавяне на процеса на оценяване и определяне на оценката по индуктивен път на базата на факти, а не по дедуктивен път на базата на впечатления и симпатии.

Още един аргумент, че системата за оценяване въвежда модерна практика в държавната служба в Република България е, че **получените оценки имат роля за кариерното развитие на служителите в рамките на административната структура** и в държавната администрация като цяло. Във формулярите за оценка са включени полета за идентифициране на потенциала на всеки служител и за дискутиране и съгласуване на план за неговото/нейното обучение. На база на получените високи оценки и натрупания служебен стаж на служителите се присъжда по-висок ранг или биват повишавани в длъжност. Повишаването в ранг и в по-висока длъжност чрез конкурентен подбор неслучайно е регламентирано в глава четвърта „Повишаване в държавна служба на държавните служители” от НУРАСДА.

**Оценки на изпълнението на длъжността получават всички служители** в държавната администрация (централните министерства, агенции, комисии) и териториалната администрация (общини, кметства, областни администрации), работещите по служебно и трудово правоотношение в администрацията. Единствено изключение от правилото са работниците, заети **по допълнителни щатни разписания**, които не се включват в основната численост на административните структури, както и ръководителите на самите администрации – например министри, председатели на комисии,

изпълнителни директори на агенции. Задължението за оценяване на всички служители в администрацията, независимо дали са по трудово или служебно правоотношение, прави използването на системата масово. През периода на въвеждане на системата това съдейства за по-бързото ѝ приемане като задължителна практика за всички институции.

Спазването на правилата за оценяване е силно зависимо от активното участие на оценяваните. В наредбата е регламентирана процедура за обжалване при несъгласие с оценката, която предоставя възможност за защита от субективно оценяване. Контролиращият ръководител (с едно ниво по-високо от прекия ръководител, например директор на дирекция или главен секретар) следи за обективността и последователността на процеса на оценяване, както и за спазването на идентични стандарти за оценяване в звената на негово подчинение.

#### **4. Проблеми при прилагането на системата за оценка на индивидуалното изпълнение на длъжността.**

Да се твърди, че системите за оценяване на представянето функционират безпроблемно е доста нереалистично, имайки предвид сложния контекст, в който те се прилагат. Даже най-добре проектираната система за оценка на изпълнението може да срещне сериозни препятствия при прилагането ѝ в практиката. Причината е, че прилагането на системата за оценяване зависи пряко от ангажираността на всички служители в администрацията, съобразно изпълняваната от тях роля и вменените им отговорности – контролиращ ръководител, пряк ръководител, служител, специалист от звеното по управление на човешките ресурси.

Проблемите с функционирането на системата в българската държавна администрация са разнообразни и с различна степен на сложност и значимост. Например част от тях са свързани с етапите на

атестирането, други са организационни, трети произтичат от тълкуването на нормативната уредба, а четвърти произтичат от мотивацията за прилагане на системата като неразделна част от управлението на изпълнението в администрацията. За да се направят изводи за функционирането на системата през осемте години на нейното съществуване, следва да се анализират данните от изследвания, проучвания и доклади, които са посветени на темата.

Литературата относно недостатъците на системата за оценка на изпълнението в българската държавна администрация може да се раздели на две основни направления. Първото направление включва източниците в сферата на публичната администрация и публичното право, които като цяло акцентират върху тълкуването на правния режим на системата за атестиране и на процедурата за атестиране [3], [5]. Тъй като целите на тези източници не са свързани с разясняване на проблемите на функционирането на системата за оценяване, а с изграждането на подход за правилно разбиране и изпълнение на нормативната уредба, в тях липсва информация за срещаните основни трудности в процеса на атестиране.

Вторият тип източници включват публикации и документи, посветени на реалното функциониране на системата за оценка на изпълнението на длъжността. В тези статии, документи, доклади и анализи като цяло се съдържа информация, базирана на проучвания за нагласите на държавните служители спрямо атестирането [14], [1], данни за реалното прилагане на наредбата [8], [9], провеждане на интервюта и фокусни групи, които засягат системата за атестиране в рамките на проекти за усъвършенстване на политиката и практиката по оценяване на служителите в българската държавна администрация [2]. Въпреки че проведените изследвания в тази сфера не са многобройни, те създават сравнително ясна картина за състоянието на системата за оценяване в българската държавна администрация.

Ценен източник на информация за практическото приложение на нормативната уредба в областта на атестирането бяха два интернет форума, в които се задаваха въпроси от държавни служители по темата – сайта на Министерство на държавната администрация и административната реформа и интернет форума на страницата на Института по публична администрация – и двата форума вече не функционират, въпреки че съществува необходимост от разяснения на системата за атестиране.

Актуална информация за прилагането на НУРАСДА в администрациите се получава от годишните доклади за състоянието на администрацията. **В докладите започват сравнително късно да се коментират недостатъците в прилагането на системата за оценяване на изпълнението на длъжността.** За първи път в доклада за състоянието на администрацията за 2008 г. се посочва, че „атестирането като основен механизъм за повишаване ефективността от работата на държавната администрация **не реализира целите си в достатъчна степен**“ [8, стр. 115]. В доклада за състоянието на администрацията за 2009 г. като основни недостатъци на прилагането на наредбата се посочват липсата на механизъм за защита от субективното поставяне на оценки и липсата на реално обвързване на получаваната оценка с възнаграждението на служителите. В заключение се казва, че на дневен ред е **„належащата нужда от усъвършенстване на системата за оценка на изпълнението на служителите в държавната администрация“** [9, стр. 76].

В същия доклад се констатира и друг съществен пропуск. След извършени проверки от дирекция „Инспекторат“ към тогава действащото Министерство на държавната администрация и административната реформа се заключава, че най-много нарушения са допуснати в областта на атестирането. Тази констатация е свързана с извода, че оценяването се извършва само формално. Формализмът е лесно разпознаваем, защото

задълбоченото познаване на наредбата, както и отчитането на промените в нея, се отразява в правилното попълване на формулярите за атестиране. В доклада формалното оценяване се свързва с факта, че държавните служители са демотивирани да прилагат НУРАСДА, поради премахването на връзката на системата с трудовото възнаграждение [9, стр. 86]. Причините обаче са комплексни и не са единствено проекция на отсъствието на горепосочената зависимост.

Проблемът със субективността на оценките на изпълнението на длъжността се коментира и преди 2008 г. в рамките на проведените анкетни проучвания и изследвания на нагласите на държавните служители спрямо атестирането. В проведено през 2005 година представително анкетно проучване на мнението на държавните служители, анкетираните лица изразяват съмнение в обективността и безпристрастността на оценяването [1, стр. 66]. Докладът в рамките на проекта "Подкрепа за реформата в държавната администрация в България" обобщава интервюта във фокусни групи от мисии, проведени в края на 2007 г. Като основен извод се посочва, че държавните служители приемат за субективни оценките на изпълнението [2, стр. 7].

#### **4.1. Инфлация на оценките.**

Инфлацията на оценките произтича от несъзнателния подтик у оценяващите да мотивират подчинените си, като ги възнаградят с висока оценка. В същото време тя обезсмисля процеса на оценяване, защото не го обвързва с реални постижения и резултати от работата. Инфлация в оценяването за първи път показват данните в доклада за състоянието на администрацията за 2005 г. Така се потвърждава проявата на явлението в рамките на период от 2 до 3 години след въвеждане на система за оценяване на изпълнението.



Тенденцията за увеличаване на дела на служителите с високи оценки на изпълнението – 1 и 2 е трайна. В Доклада за състоянието на администрацията за 2005 г. се констатира, че 57.8% от служителите са получили оценка 3 (стр. 59). През 2009 г. процентът на служителите, получили оценка 3 е вече 51 %. За 2004 г. делът на получилите оценка 2 е 34% [6, стр. 59] а през 2009г. той е нараства до 43,2% [9, стр. 76]. Като инфлация в оценяването могат да се тълкуват и резултатите от изследването на Мая Цанкова, според което се установява, че оценка 2 „Изпълнението е над изискванията“ са получили над 40 % от служителите, работили по-малко от година в конкретна администрация за проучвания период [14, стр. 142].

За да се задълбочи направения анализ на инфлацията на оценките е необходимо да се анализира разпределението на оценките по видове длъжностни нива. В докладите за състоянието на администрацията липсват обобщени данни за разпределението на оценките по видове длъжностни нива и по администрации. При наличие на такива официално представени данни могат да се направят още изводи относно различията в оценяването в зависимост от заеманата длъжност и относно тенденциите в конкретни администрации, предимно централни за масово присъждане на изключително високи оценки на служителите.

#### **4.2. Обвързване на възнагражденията на служителите с получената оценка.**

Обвързаност на възнаграждението на служителите с получената годишна оценка от държавните служители съществува през периода 2004-2008 година. Зависимостта се реализира посредством индексация през месец юли на възнаграждението с процент, който зависи от получената годишна оценка на изпълнението. През 2009 г. в резултат на икономическата криза този механизъм бива изоставен. Не би могъл да се

даде еднозначен отговор дали е за предпочитане да има обвързване между получените оценки и възнаграждението на служителите в държавната администрация. Този въпрос изисква преценка конкретно на условията в българската държавна администрация на базата на допълнителни анализи и проучвания. Безспорно наличието на такъв механизъм води до по-силно внимание към процеса на оценяване. Служителите подкрепят обвързването на възнаграждението с резултатите от работата според извършени проучвания на техните нагласи [1, стр. 104], [2, стр.4].

За да се извърши обвързване на възнаграждението с резултатите от работата, важна предпоставка е наличието на средства във фондовете за работна заплата в бюджетите на административните структури, с които да се осъществи планираното увеличение на основната работна заплата съобразно получената годишна оценка. Важно е също да се разделят срещите за оценка на изпълнението от срещите за увеличаване на възнаграждението, за да не се измести фокуса при поставянето на оценките от договаряне на стандарти и изисквания за бъдещото представяне в договаряне на увеличение на работната заплата.

#### **4.3. Управлението на изпълнението и изграждането на култура на високо представяне в администрацията.**

Понятието управление на изпълнението е тясно свързано с понятието оценка на изпълнението, но е с по-широк фокус. С негово използване се акцентира върху представянето на служителите като екип в конкретно звено и върху въздействието, което изпълнението на служителите има върху административната структура. Под управление на изпълнението както български, така и чуждестранни изследователи разбират подход, който е **цялостен и стратегически**. *Подходът „се отнася до дългосрочните аспекти на развитие на администрацията и*

*съдейства за координирането на усилията на различните нива на управление. Целта на подхода е постигането на устойчив успех от страна на организациите посредством усъвършенстване на изпълнението на хората, които работят, чрез развиване на способностите на екипите и отделните служители” [3, стр. 115].*

Концепцията представя управлението на изпълнението като непрекъснат процес, в който участват активно ръководителите в администрацията и държавните служители. Този процес **съдейства за усъвършенстване на комуникацията между различните нива на управление като поставя изпълнението на целите на администрацията в пряка зависимост от изпълнението на всеки един служител.**

За да бъдат изпълними, целите на правителствената програма се свеждат до по-конкретни цели на отделните администрации, техните дирекции и по-малки структурни звена, в които работят служителите. Всеки служител подготвя работен план за заеманата от него длъжност. Той/тя договаря с прекия си ръководител целите в плана и индикаторите за оценка на тяхното изпълнение.

Кристоф Райнхард посочва в своята публикация „Оценка на дейности от управлението на човешките ресурси, ориентирани към изпълнението в избрани страни-членки на ОИСР”, че слабата интеграция между организационното и индивидуалното изпълнение е общ недостатък на реформите в публичните администрации през 90-те години на 20-ти век [17, стр. 5]. Една от причините, според изследователя, е разминаването на усилията на две групи от експерти, работещи в сферата на изпълнението в администрацията. Първата група се занимава с организационното изпълнение, а втората - с управление на човешките ресурси и индивидуално изпълнение. В българската държавна администрация също **липсва достатъчно отчетлива обвързаност между целите на администрацията и изпълнението на** служителите

на индивидуално ниво. Проблемът се свързва с т. нар. **каскадиране на цели** от най-високото до най-ниското ниво на изпълнение в администрацията. Когато системата за оценяване не е недостатъчно добре обвързана със стратегическите приоритети, тя не съдейства за ефективното реализиране на стратегията на административната структура.

Проблемът не касае нормативната уредба. Като втора цел на атестирането в чл. 1, ал. 2, т. 2 от НУРАСДА е посочено подобряването на „действието на съответната администрация чрез ефективно управление на изпълнението на ниво администрация, структурно звено и отделен служител по отношение на постигането на целите, изпълнението на задълженията и развиването на личната компетентност“. В наредбата е включено и изискване за изготвяне и съгласуване на работните планове на служителите съобразно йерархията на техните длъжности от най-висшата към долустоящите. Чрез това изискване се осигурява каскадирането на целите на администрацията и нейните звена до отделните служители.

Специфична характеристика на процеса на планиране на приоритетите в отделните администрации е, че за значителна част от тях началото на **периода за планиране на общите приоритети на администрациите не съвпада с началото на периода за оценка**. Реално промените в приоритетите на административните структури стават известни в началото на новата календарна година през периода януари-март месец, докато планирането на целите в работните планове на служителите за следващата година се извършва през периода началото на ноември до най-късно началото на декември месец на настоящата календарна година. Периодът за формулиране на цели на ниво администрация е обвързан с календарната година, както и голяма част от резултатите се отчитат с оглед на нейното приключване, тъй като за следващия отчетен период се предвижда нов бюджет на

администрацията, в рамките на който се очертават нови приоритети, обвързани с финансовите ресурси за постигането им.

В същото време при финалното оценяване, в края на периода за оценка на длъжността, често се налага да се оценяват задачи, чиито срокове за изпълнение приключват в края на декември месец, а оценката касае текущата календарна година до края на ноември месец. Резултатът от разминаването в двата периода за формулиране на приоритети и оценяване е, че **формулировките на целите в работния план не са достатъчно прецизни и не са достатъчно обвързани с реалните приоритети на административната структура**. Също така на практика излиза, че важните постижения, свързани с изпълнението на служителите, се оценяват чак през следващия период за оценка, защото не попадат в неговото ползрение през настоящата бюджетна година, съвпадаща с календарната.

Проблеми със сроковете за оценяване се пораждат и при провеждането на междинните срещи за оценка на изпълнението. Сроковете са определени така, че да попадат в средата на формалния период за оценяване. Целта е да се даде обратна връзка за изтеклите 6 месеца от оценяването, а при наличието на сериозни трансформации в изискванията за изпълнение на целите от работния план, те да се видоизменят, така че да отговарят на новите условия. През периода 1 юни – 15 юли, обаче, започват графици за излизане в отпуск, което до голяма степен затруднява провеждането на междинните срещи. Може да се направи извод, че прилагането на системата с неподходящ старт на периода за оценяване съдейства за нейната по-ниска ефективност, а оттам и за по-ниската ефективност на подхода за управление на изпълнението в администрацията.

#### **4.4. Управлението на изпълнението в контекста на новото публично управление.**

Подходът за управление на изпълнението е част от цялостната концепция за ново публично управление, а също така от движението за модернизиране на публичната администрация през последните 30 години. Системите за оценяване функционират от 50-те години на 20-ти век в публичната администрация. През последните 20 години в тях се влага ново съдържание, заимстват се подходи и ценности, характерни за организации, функциониращи на пазарни принципи. На база на натрупания опит, включително негативен, се търси преосмислянето на основните елементи на системите (показатели и подходи за оценяване, продължителност на периода за оценка, роли на страните в процеса на оценяване) и тяхното усъвършенстване така, че те да бъдат по-гъвкави и обективни.

**Управлението на изпълнението и системите за оценка на изпълнението са силен лост за извършване на забележими трансформации в организационната култура на администрацията.**

Тези трансформации се проектират така, че да доближат администрацията до постигането на по-ефективни и измерими резултати и да фокусират нейното внимание върху потребностите на гражданите в контекста на бързо развиващото се съвременно общество. Държавната администрация влага много ресурси, усилия и енергия в постигането на такава вътрешна организационна среда, която да превърне структурите ѝ в институции с високи постижения и трудово представяне. Този модел е известен в литературата по управление на човешките ресурси като постигане на високи резултати чрез управление на изпълнението [15, стр. 44]. Практиките и системите за постигане на високи трудови резултати имат като елементи провеждането на дейности по активно обучение и развитие на ръководителите, изграждането на прецизни

правила за набиране и подбор, обвързване на възнаграждението с равнището на представяне на служителите и осигуряване на признание за високите нива на изпълнение.

Подходът за постигане на високи резултати съдейства за провеждането на реформи в държавната администрация и за модернизиранието ѝ поради няколко причини. Първо, това е обстоятелството, че системите за оценка засягат пряко всеки държавен служител, независимо от неговата длъжност и структура, в която работи. Те са повсеместни и общи, тъй като се прилагат на базата на задължително законодателство и подзаконови нормативни актове. Второ, подходът за постигане на промени е подходящ за публичната администрация, защото е формализиран и включва подробно описание на основните етапи и роли на участниците.

Интерес представлява въпросът дали е постигната трансформация на организационната култура в българската държавна администрация посредством прилагането на системата за оценка на изпълнението на длъжността. Това е най-мащабната цел при въвеждането на всяка система от този вид. В същото време промяната на организационната култура в администрацията е сложен и продължителен процес, поради което не може да се отговори еднозначно за сравнително краткия период от време, около 8 години, какъв е постигнатият напредък по отношение на тази цел.

На въпросите за наличието на взаимобусловеност между организационна култура и провежданите реформи в българската държавната администрация е обърнато внимание в публикация на Снежана Илиева, изградена на базата на проведено изследване на нагласите на държавните служители [4, стр. 6]. В основните изводи към изследването се посочва, че този елемент от реформите, към който държавните служители са най-чувствителни и в същото време, който дава най-бързите резултати по отношение изменението на

организационната култура на администрацията, е именно управлението на човешките ресурси с разнообразните си политики в сферата на оценяване, кариерно развитие, подбор и др. Открито е тенденцията, която води до промяна на организационната култура на администрацията, но изследователят не дава категоричен отговор на въпроса доколко стабилни и необратими са промените в организационната култура на държавната администрация и каква е тяхната дълбочина.

Трудностите при трансформирането на организационната култура посредством системата за оценка са анализирани в публикация на ОИСР. Извършени са обобщения за промените в организационната култура на правителствата на страните-членки за 10-годишния период в края на 20-ти век [16, стр. 2]. Авторът на изследването посочва, че **неуспехът на инициативите в областта на управлението на изпълнението се дължи на частичния, неструктуриран, подход на „парче“, с който се подхожда към внедряването им.** На тях се гледа като на поредната програма или проект, които трябва да се въведат, без въвеждането им да се съобрази с неписаните правила и ценности на организационната култура. Резултатът е предизвестен провал на системите за оценка на изпълнението на длъжността, защото културата, в която те функционират остава непроменена. За годините на своето прилагане към българската система за оценка на изпълнението също се подхожда на базата на проектния принцип. С първия проект се въвежда системата за оценка на изпълнението на длъжността, а с последния, с наименование „Усъвършенстване на системата за оценка на изпълнението на служителите в държавната администрация“, се цели въвеждането на усъвършенствана система на централно, областно и общинско ниво. [11]

Тъй като преки изследвания в областта на организационната култура не могат да се извършват, данни за успеха при трансформацията на организационната култура под влияние на системата за оценяване



индиректно могат да се получат посредством анализ на информация за масово разпространените нагласи на държавните служители спрямо системата. На тяхна база могат да се направят изводи и заключения постига ли системата на практика своите цели и ако не, какви са причините.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

За да се постигне по-ефективно управление на изпълнението, в администрацията трябва да се насочи вниманието към факторите, които въздействат върху приложението му в практиката. Системата за оценка на изпълнението е заела полагащата ѝ се централна роля за управлението на човешките ресурси в публичната администрация. Тя се познава и прилага масово в администрациите. В същото време обвързването на трудовото възнаграждение с получаваните оценки, което се приема позитивно от държавните служители, не успява да се реализира успешно.

Практическите затруднения при прилагане на разработения инструментариум за оценка също не са малко, въпреки наличието на прецизна наредба по материята. Основните проблеми при прилагането на системата обаче не са причинени от липсата на добра нормативна регулация, а са свързани с правилното ѝ разбиране и с необходимостта от ангажираност и разбиране на целите и значението на оценяването за постигането на професионална и ефективна държавна служба.

Засилването на връзката между организационното представяне и изпълнението на всеки служител зависи от значението, което ръководителите на администрацията ѝ придават. Този въпрос е тясно свързан с познаването на ролята на управлението на изпълнението и на атестирането на служителите за постигане на целите на администрацията за цялостния процес на управление на държавната служба. Ако висшите

държавни служители са убедени в ползите, те ще изискват от служителите на по-ниски ръководни длъжности да прилагат системата и ще проследяват нейното прилагане.

Постигането на убеденост в ползите от управлението на изпълнението представлява една от често посочваните основни трудности в литературата, посветена на проблемите на атестирането.[15] Промените във всяко управляващо правителство се отразяват върху качествено функциониране на системата за атестиране. Налице е необходимост новите ръководители на администрации да се запознават не само с нормативната уредба, но преди всичко трябва да добиват умения да използват системата за развитие и мотивиране на държавните служители, както и да насочват усилията за постигане на стратегическите приоритети на администрацията. В практиката звената по УЧР организират обучения, които целят засилване на мотивацията на обучаваните за прилагане на системата и за активно участие в процеса на оценка. В рамките на тези обучения се разясняват ролите в процеса на оценяване и ползите, конкретно свързани с управлението на персонала. Този подход е един от най-ефективните, тъй като цели да се постигне трайна ангажираност на ръководителите с прилагането на системата за оценяване на изпълнението.

Обвързаността между целите на администрацията и индивидуалното изпълнение на служителите се постига посредством ясна и целенасочена стратегия за вътрешна комуникация на приоритетите на администрацията. Ето защо е необходимо да се осигури интеграция между системата за оценка на изпълнението и стратегическите приоритети на конкретните административни структури. Механизмът за трансформиране на стратегическите приоритети в оперативни цели на ниво индивидуално изпълнение не е достатъчно ефективен в българската държавна администрация. Каскадирането на целите и приоритетите зависи от синхронизирането на приоритетите на нивото на отделната

администрация с годишните планове и програми на управляващото правителство и приетите стратегии, които се изпълняват и отчитат. Тези приоритети стават ясни в началото на календарната година в периода януари - март месец, докато оценяването на индивидуално ниво и изготвянето на цели в работния план се извършва през периода на предхождащата година – през ноември месец. В същото време периодът в края на календарната година е силно натоварен с изготвянето на отчетни доклади, приключването на дейности, свързани с изтичането на годината. От административна гледна точка този период е силно неподходящ за извършване на планиране и подготовка на приоритети.

Значението на системите за оценяване на изпълнението в публичната администрация надхвърля тесните рамки на звеното по управление на човешките ресурси. Една от най-амбициозните цели, които си поставят проектиращите системата, са свързани с **подобряването на комуникацията между ръководител и подчинени служители, а заедно с това и изграждане на нов стил на управление в администрацията**, който да се характеризира с белезите диалогичност, съгласувателност, по-голяма откритост, акцент върху потребностите на служителите и умение за използване на техните способности.

Системата за оценка на изпълнението не е панацея, с помощта на която да се решат всички предизвикателства, свързани с управлението на човешките ресурси в държавната администрация. Означават ли недостатъците на системата необходимост от нейното премахване или видоизменение? Категорично не, защото управлението на изпълнението в съвременните администрации няма алтернатива. То предоставя инструменти и механизми за логическо обвързване на различните дейности от управлението на държавните служители, а системата за оценяване е ценен източник за взимане на решения в много и

разностранни области от управлението на човешките ресурси в държавната администрация.

## **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:**

1. Административна реформа и мотивация за работа на държавните служители (емпирично изследване), Професионално обединение на държавните служители, София, 2005, достъпен на:

[www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=753](http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=753)

2. Гибънс, П. и Л. Стефанов (2007) Подкрепа за реформата в държавната администрация в България, Компонент „Човешки ресурси“ – Система за заплащане съобразно изпълнението в държавната администрация, Доклад за мисиите през м. септември и м. октомври, 2007 година, 29 октомври 2007 г.

3. Димитрова, С. и Л. Стефанов, Н.Кънева (2007) Основи на управлението на администрацията. София, Институт по публична администрация и европейска интеграция, 2007

4. Илиева, Сн. (2008) Управление на човешките ресурси и промяна на организационната култура, достъпно на:

<http://bjop.files.wordpress.com/2008/10/snezhana-ilieva-doklad.pdf>

5. Кънева, Н. (2008) Наръчник за управление на човешките ресурси. Конкурси, повишаване в длъжност, атестиране., Проект „Подобряване на политиката по управление на човешките ресурси“, София 2008 г.

6. Министерство на държавната администрация и административната реформа (2006) Доклад за състоянието на администрацията за 2005 г., достъпен на:

<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>

7. Министерство на държавната администрация и административната реформа (2006) Доклад за състоянието на администрацията за 2005 г., достъпен на:

<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>

8. Министерство на държавната администрация и административната реформа (2009) Доклад за състоянието на администрацията през 2008 г., достъпен на:

<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>

9. Министерство на държавната администрация и административната реформа (2010) Доклад за състоянието на администрацията през 2009 г., достъпен на:

<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>

10. Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, ПМС № 105 от 21.05.2002 г.

11. Проект „Усъвършенстване на системата за оценка на изпълнението на служителите в държавната администрация“, ОП „Административен капацитет“ (2011) достъпен на:

<http://survey.gateway.bg/page.php?c=3>

12. Програма за модернизирание на държавната администрация, Решение №3 от 03.01.2003 г. на Министерския съвет, достъпен на:

[www.mjeli.government.bg/.../Docs/BG/10%20StrAdmMod\\_Program.doc](http://www.mjeli.government.bg/.../Docs/BG/10%20StrAdmMod_Program.doc)

13. Стратегия за модернизирание на държавната администрация - от присъединяване към интегриране, приета с Решение № 671 на МС, 24.09.2003г.

14. Цанкова, М. (23007) Нагласите на държавните служители в България към прилаганата система за атестация чрез оценка на трудовото изпълнение, сп. Икономически алтернативи, бр. 3/2007г., УНСС, гр. София, достъпно на: <http://alternativi.unwe.acad.bg/br17/12.pdf>

15. Armstrong M. (1999), Human Resource Management Practice, Kogan Page, London, 1999

16. Kim, P. S. (2002) Cultural change in government: promoting a high-performance culture, a review of ten years of modernisation: the HRM

perspective, public governance and territorial development directorate, Public management committee, OECD, PUMA/HRM(2002)11, 30-Sep-2002

17. Reinhard, Chr. (2002) Assesing performance-oriented HRM activities in selected OECD countries: A review of ten years of Modernisation: the HRM perspective, HRM Working party Meeting, OECD Headquarters Paris, 7-8 October 2002, достъпен на:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PU/MA/HRM\(2002\)9&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PU/MA/HRM(2002)9&docLanguage=En)

18. Waal, A. and H. Counet (2009) Lessons learned from performance managements systems implementations, International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 58, N4, pp.367-390, достъпно на:

<http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1786367>