

Национална сигурност на Република България

РЕТРОСПЕКТИВЕН АНАЛИЗ НА НОРМАТИВНАТА ОСНОВА ЗА ОЦЕНЯВАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПОЛКОВНИК ДОЦЕНТ ДОКТОР ИНЖ. ГАЛИН ИВАНОВ

Полковник доцент д-р инж. **Галин ИВАНОВ** е заместник-декан на Факултет „Национална сигурност и отбрана“ от Военна академия „Г. С. Раковски“, София и хоноруван преподавател в Правно-историческия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“, Благоевград. Хабилитиран в професионално направление: 9.1. „Национална сигурност“, научна специалност: „Организация и управление извън сферата на материалното производство (Управление на сигурността и отбраната)“. Магистър по: Геодезия, фотограметрия и картография, Икономика и Военно дело. Завършва елитарната магистратура „Стратегическо ръководство на отбраната и въоръжените сили“ (генерал-щабен курс). Автор е на пет монографии и множество научни статии и доклади. Офицер от кариерата с доказан практически опит в сферата на сигурността и отбраната. Експерт в областта на мениджмънта на човешките ресурси, подбора, обучението, кариерното развитие и административното осигуряване в сектора за национална сигурност. Участва в множество научноизследователски проекти и колективи за



разработване на стратегически и доктринални документи в областта на сигурността и отбраната. Член е на съюза на учените в Република България и заместник-председател на Общото събрание на Военна академия.

Резюме: В статията е извършен обзор на нормативната основа за държавните служители в Република България. Изследвана е чрез ретроспективен анализ законовата и подзаконовата основа за развитие на държавната администрация. Изведени са основни акценти и поуки от теорията и практиката за целите на оценяването и изпълнението на държавните служители.

Ключови думи: Държавни служители, публична администрация, оценяване.

RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE NORMATIVE BASIS FOR EVALUATION OF CIVIL OFFICERS IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

GALIN IVANOV, ENGINEER, PHD, ASSOCIATE PROFESSOR, COLONEL, VICE DEAN, NATIONAL SECURITY AND DEFENSE FACULTY, "G. S. RAKOVSKI" NATIONAL DEFENCE ACADEMY

Abstract: The article provides an overview of the legal basis for civil servants in the Republic of Bulgaria. The legal and by-law basis for the development of the state administration was studied through a retrospective analysis. Main emphases

and lessons from theory and practice for the purposes of evaluation and performance of civil servants are brought out.

Keywords: Civil servants, public administration, evaluation.

Конституцията на Република България от 1991 г. възстанови традицията за публично-правния режим на държавната служба. По този начин държавната служба получи съответна за важност-

та си регламентация, като се поставиха основите на специалната правна уредба за държавната администрация и държавните служители.

В изпълнение на конституционната норма през 1998 г. бе приет Законът за администрацията, през 1999 г. - Законът за държавния служител и Законът за административното обслужване на физически и юридически лица, а през 2000 г. и Законът за достъп до обществена информация. През 2000 г. започна въвеждането на статута на държавния служител чрез приемането на предвидените подзаконовни актове - Наредба за служебното положение на държавните служители и Наредба на министъра на държавната администрация за документите за заемане на държавна служба. В Единния класификатор на длъжностите в администрацията за първи път бяха определени длъжностите на държавните служители в администрацията. През 2002 г. стартира атестирането на служителите в държавната администрация.

През 2003 г. се въведе задължителен конкурс при постъпването на държавна служба, като назначаването се извършва чрез конкурентен подбор, основан на професионални качества. Въведени бяха ангажименти на администрацията за повишаването на професионалната квалификация на държавните служители, включително финансово осигуряване на обученията. Създаден бе Институтът по публична администрация. Направени бяха изменения във връзка с развитието на ранговата система като са въведени по пет степени за младшите и старшите рангове.

През 2006 г. двата основни закона, регламентиращи работата на администрацията, претърпяха съществена промяна. С измененията се въведе разграничаване на политическото от административното ниво в държавната администрация. Въведена беше категорията „висш държавен служител“.

През 2006 г. беше приета Наредбата за длъжностните характеристики, в която са регламентирани структурата на длъжностните характеристики и процедурите за тяхното разработване и изменение.

През 2008 г. с изменения в Закона за държавния служител се регламентира изпълняването на длъжност в институция на Европейския съюз. Създаде се и възможност за по-бързо кариерно развитие на държавен служител при условие, че при годишното си оценяване на изпълнението на длъжността е получил най-високата оценка.

С цел нормативното уреждане на един от най-важните принципи в дейността на държавната администрация - повишаване на нейната ефи-

касност и ефективност, през 2012 г. се въведе забрана за увеличаване на общата численост на администрацията на изпълнителната власт.

През 2012 г. се прие нов пакет от реформи в областта на държавната служба. Въведе се нов модел на заплащане на служителите в държавната администрация. Работната заплата на служителите в държавната администрация се реструктурира, като отпадна допълнителното възнаграждение за прослужено време, което сега се включва в размера на новата основна месечна заплата на служителите. Въведена е единна регламентация на допълнителните възнаграждения, които държавният служител може да получава, като се преустановява съществуващата практика приходите от такси, събирани от администрациите, да се използват като източник за допълнителни възнаграждения на служителите. Размерът на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати, които даден служител може да получи за една година, не може да надвишава 80 на сто от начислените му за съответната година основни заплати. Допустимите разходи за допълнителни възнаграждения за постигнати резултати във всяка администрация също са определени в размер не повече от 30 на сто от разходите за заплати, възнаграждения и задължителни осигурителни вноски.

Също през 2012 г. с ПМС №129 е приета и в следствие многократно изменяна Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА), с която се определят условията и редът за оценяване на служителите в държавната администрация за изпълнението на заеманите от тях длъжности, както и за повишаване в държавна служба на държавните служители. С Наредбата се определят целите на оценяването на изпълнението на служителите и повишаването в държавна служба на държавните служители, а именно:

- 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.

Оценяването се извършва ежегодно въз основа на постигането на предварително определени цели и показаните компетентности, а оценяващ е ръководителят, на когото съответният служител е непосредствено подчинен. Въз основа степента на постигане на целите от индивидуалния работен план и на показаните компетентности оценяващият ръководител определя годишната оценка на изпълнението на длъжността за висшите държавни служители, служителите на ръководни длъжности и на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции, включително за служителите, командировани по реда на чл. 86а от Закона за държавния служител.

Разработена е нова рамка на компетентностите, като са посочени индикатори на поведението, отговарящо на изискванията, и неприемливото поведение. Също така, е включена възможността за самооценка на изпълнението на оценявания служител по време на заключителната среща, където служителят може да представи основните си постижения, възникналите трудности, възможности за подобряване на своето изпълнение. Премахнати са числовите стойности по отделните показатели и общата оценка на изпълнението. Фокусът при оценяването е поставен върху качеството на изпълнение на функциите на длъжността и са въведени индикатори за определяне на различните видове оценки.

Един от основните елементи на системата за оценяване на служителите е новата рамка на компетентностите за държавните служители. Причина за насочване на вниманието към компетентностите е фактът, че за първи път наред с изискванията, които се поставят пред държавните служители за притежаване на необходимите знания и умения за изпълнение функциите на длъжността, вече се отдава значение и на демонстрираното поведение от страна на служителите. Това е един модерен подход и стъпка напред в развитието на компетентностния модел, който се прилага в българската

държавна администрация от 2002 година. В подкрепа на това твърдение е доказаната практика и опит на някои европейски държави като Ирландия и Великобритания, които сочат, че подобряване на изпълнението може да бъде постигнато и да се поддържа, ако фокусът не е единствено върху знанията и уменията, които се изискват за съответната длъжност, но и върху поведението на служителите. Рамката на компетентностите беше разработена с цел преодоляване на субективизма при оценяване на компетентностите. Идеята е всеки държавен служител да разбира модела на поведение, което се очаква от него, за да може да изпълнява ефективно своите задължения. Освен за целите на оценяване на изпълнението на служителите, рамката ще се използва като база при назначаване в държавната администрация, при подбора и повишаването в длъжност, при определяне на нуждите от обучение и кариерно развитие на държавните служители, както и при разработване на длъжностните характеристики на служителите.

По своята същност рамката на компетентностите представлява съвкупност от знания, умения, отношения и поведения, необходими на държавните служители да изпълняват ефективно своите задължения. Рамката на компетентностите съдържа десет различни поведенчески компетентности, като за първи път в българската държавна администрация се въвежда двуполусен модел на поведение, който описва, от една страна, поведението, отговарящо на изискванията, и от друга страна – неприемливото поведение. В сравнение с еднополусния модел на поведение, за който е характерно описание само на приемливото поведение, двуполусният модел се ползва със следните преимущества:

- Намалява субективния фактор при преценката на компетентностите, въпреки че не го елиминира напълно.
- Помага на служителите да си направят точна и ясна преценка за поведението, което трябва да демонстрират, и за поведението, което ще се счита за неприемливо.
- Помага на оценяващите ръководители да направят по-аргументирана и справедлива преценка за степента на демонстрираните компетентности от страна на служителите.

Рамката е разделена на четири основни групи компетентности в зависимост от разпределението на длъжностите:

- висши държавни служители;

- ръководни длъжности;
- служители, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции;
- служители, заемащи експертни длъжности със спомагателни функции, и технически длъжности.

Тя съдържа общи компетентности, характерни за четирите групи длъжности, както и специфични компетентности, които важат за точно определена група длъжности. Рамката дава определение за съответната компетентност, както и описание на поведението, което отговаря на изискванията. Срещу всяко описание на поведение, отговарящо на изискванията, е разписано и неприемливото поведение. С цел намаляване на субективизма от страна на оценяващия ръководител при извършване на преценката за степента на демонстрираните компетентности от служителите в Наредбата, наред с описанието на поведението, са разписани и конкретни индикатори за определяне на различните видове оценки по петстепенната скала. Предимството на този подход се крие в опита да се намали субективният фактор при определянето на оценката на служителите, тъй като оценяващият ръководител има задължение писмено да аргументира и мотивира определената от него годишна оценка на изпълнението.

Като цяло през разгледания период българската държавна администрация извървя пътя от затворения, кариерно ориентиран, до отворения, базиран на длъжността модел.

Динамичната икономическа и финансова обстановка през последните няколко години беше възприета като шанс за оптимизация; няколко административни структури бяха закрити и реструктурирани, а числеността на администрацията беше намалена.

България успешно се възползва от предимствата на своята унитарна форма на държавно устройство и успя да изгради интегриран модел, при който централната и териториалната администрация прилагат едни и същи длъжности, имат едно и също вътрешно организационно структуриране, формират възнагражденията по един и същи начин, а служителите имат еднакъв статут. Същевременно се запази децентрализираният принцип на управление на персонала, като всяко министерство, агенция или община назначава, оценява и обучава своите служители.

Правното основание за оценяване на изпълнението на длъжността е заложено в Закона за държавния служител, а условията и редът за оценяване на служителите в държавната администрация за изпълнението на заеманите от тях длъжности, както и за повишаване в държавна служба на държавните служители в Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация.

В заключение може да се обобщи, че интегрираният подход в реализирането на посочените по-горе дейности задължава не само ръководителите, но и служителите, които са ангажирани с процеса по прилагането на НУРОИСДА да бъдат максимално прецизни, обективни и отговорни, като основният акцент във философията и духа е от „оценка към управление на изпълнението“, подход който ще гарантира постигане на устойчив успех на организацията чрез подобряване на изпълнението и развитието на служителите и екипите.

Оценяването е важен управленски акт, който изисква познаването на различни методи и техники, притежаването на множество умения от ръководителите с цел неговото успешно прилагане. Основният резултат е разгръщане потенциала на служителите и постигане на по-висока ефективност на ниво отделна административна структура.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Иванов, Г., Подбор, подготовка, оценка и развитие на служителите във военната организация, ДиоМира, С., 2018.
2. Иванов, Г., Кариерно развитие във военнообразователната система, ВикториИздат, С., 2020.
3. Лейзиър, Е., М. Гибс, Икономика на персонала, „Класика и стил“, С., 2009.
4. Пейпърл, М., Оценка на изпълнението на служителите, Harvard Business Review, Класика и стил, 2007.
5. Стефанов, Л., Управление на възнагражденията, „София консултинг“, С., 2010.
6. Шопов, Д., М. Атанасова, Управление на човешките ресурси, Тракия-М, С., 2009.
7. Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, Обн. ДВ. бр. 49 от 29 Юни 2012г., изм. и доп. ДВ. бр. 29 от 9 Април 2021г.
8. Закон за държавния служител, Обн. ДВ. бр. 67 от 27 Юли 1999г., изм. ДВ. бр. 109 от 22 Декември 2020г.
9. Закон за администрацията, Обн. ДВ. бр. 130 от 5 Ноември 1998г., изм. ДВ. бр. 21 от 13 Март 2020г.
10. Класификатор на длъжностите в администрацията, В сила от 01.07.2012 г., Приет с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., Обн. ДВ. бр. 49 от 29 Юни 2012г., изм. ДВ. бр. 70 от 30 Август 2022г.