

ОЦЕНКАТА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ – СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ МЕЖДУ БЪЛГАРИЯ И ФРАНЦИЯ

Аделина Любомирова

Национална агенция
за професионално образование и обучение, София

Резюме. Статията е посветена на системите за оценка на изпълнението на държавните служители в България и Франция – тяхната специфика, начин на организация, срещани трудности, възможни решения. Системите за оценка на изпълнението са разгледани в сравнителен контекст, като са представени основните прилики и различия, предимства и недостатъци. В заключение, формулирани са препоръки за усъвършенстване на съществуващия модел за оценка на изпълнението на държавните служители в България.

Keywords: performance appraisal, vocational qualification, competences

Въведение

Значимостта на оценката на изпълнението на държавните служители произтича от нейната обвързаност с реализирането на целите и задачите на управлението в публичния сектор. Постиганите резултати от държавното управление са блага с висока обществена стойност, което предопределя важността на разглежданата проблематика.

На политическо ниво действията между отговорните институции се координират и опосредстват от администрацията (в широкия смисъл на думата), което определя и визията на самото управление. Същественият въпрос тук е как очертаните приоритети на най-високо ниво се трансформират като оперативни цели пред отделните администрации и, от своя страна, намират израз в длъжностните характеристики и индивидуалните работни планове на държавните служители.

Отговорът на този въпрос се състои в модела за атестиране, който заема централно място в системата за управление на човешките ресурси, от чието успешно въвеждане, прилагане и периодично усъвършенстване зависи ефективността на всяка административна структура.

С реализирането на целите и задачите на отделните институции са ангажирани държавните служители, а от начина, по който те биват оценявани,

мотивирани, възнаграждавани, зависи качеството на предоставяните услуги и степента, в която се постигат заложените на политическо ниво приоритети.

Системата за оценка на държавните служители в България

Правна рамка и регулация на системата

Атестирането на служителите в държавната администрация е регламентирано в чл. 76 от Закона за държавния служител, където в ал. 1 е посочено, че „държавният служител ежегодно се атестира чрез оценка на изпълнението на длъжността“. В ал. 5 на член 76 законодателят е предвидил, че „условията и редът за провеждане на атестирането се определят с наредба на Министерски съвет“⁽¹⁾.

Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА) ще бъде предмет на анализ в настоящата статия поради подробното уреждане на въпроса в нея. Неуредените въпроси по отношение на атестирането са регламентирани във „Вътрешни правила за организация на работата“ на съответната администрация, които се разработват в съответствие с чл. 5а от Закона за администрацията⁽²⁾.

Атестирането на служителите в държавната администрация е насочено към реализирането на определени **цели**, които са регламентирани в чл. 1, ал. 2 от НУРАСДА⁽³⁾:

- **Установяване равнището на професионална квалификация на служителите** в държавната администрация, както и съответствието ѝ с изискванията, установени в длъжностните характеристики и в устройствените правилници.

- **Подобряване дейността на съответната администрация чрез ефективно управление на изпълнението на ниво администрация**, структурно зведено и отделен служител по отношение на постигането на целите, изпълнението на задълженията и развиването на личната компетентност:

- **Справедливо възнаграждаване на служителите** според техните способности и принос към дейността на администрацията.

- **Определяне на нуждите от развитие на всеки служител** и подобряване на професионалната му компетентност.

- **Подобряване на работните взаимоотношения, включително между ръководители и подчинени**, както и на работата в екип.

- Създаване на условия за **реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие**.

Атестирането се извършва на основата на периодично оценяване на трудовото изпълнение, при което се отчитат:

- професионалната квалификация като съвкупност от знания и умения, необходими за качествено изпълнение на задълженията;

- прослуженото време, като за държавните служители се взема предвид прослуженото време по служебно правоотношение;

– изискванията към изпълнението на преките задължения, определени в длъжностната характеристика на заеманата длъжност.

Оценяването на трудовото изпълнение обхваща една година – от 1 декември на предходната година до 30 ноември на следващата. Ръководителят на съответната администрация осигурява цялостното провеждане на атестирането. Атестиране чрез ежегодно оценяване на трудовото изпълнение на служителите се извършва от ръководителя, на когото е непосредствено подчинен.

Оценяването на трудовата изява на държавните служители е един необходим процес, който дава информация и има сериозни последици както за отделния служител, така и за пълноценното съчетаване на личните и екипните цели с поставените цели и приоритети на съответната администрация.

Поради тази причина в цялостния процес на атестиране всички участници в него трябва да полагат усилия да не се допускат някои често срещани грешки, като например (Ахмедова, 2009):

– **формален подход**, особено при изготвянето и съгласуването на годишните планове на служителите;

– **оценяване на всички служители в определено структурно звено с една и съща оценка от оценяващия ръководител**, въпреки показаното от тях различно ниво на трудовото изпълнение;

– **субективизъм при оценяване на трудовото изпълнение** на отделни служители.

Основните участници в атестирането са **оценяван служител, оценяващ ръководител, контролиращ ръководител, звеното по управление на човешките ресурси и представителните синдикати в администрацията**. Контролиращ ръководител е този, на когото оценяващият е непосредствено подчинен.

В администрация, в която има дирекции, състоящи се от отдели, съставени от сектори, процесът на атестиране може да се илюстрира по следния начин (виж табл. 1), (Ахмедова, 2009).

Таблица 1. Атестиране на служителите в държавната администрация

Оценяван служител	Оценяващ ръководител	Контролиращ ръководител
Служител в сектор X	Началник на сектор X	Началник на отдел Y
Началник на отдел Y	Директор на дирекция Z	Главен секретар
Директор на дирекция Z	Главен секретар	Орган по назначаването или определен негов заместник
Главен секретар	Орган по назначаването или определен негов заместник	

Технологията на провеждане на атестирането обхваща следните три етапа:

- подготовка на работен план в началото на периода съвместно от оценяващия ръководител и от оценявания;
- междинна среща в средата на периода;
- заключителна среща и определяне на общата оценка на трудовото изпълнение в края на периода.

Изработване и съгласуване на работен план.

С оглед съгласуваност на поставените цели на служителите с целите на администрацията, в НУРАСДА е установено изискването „изготвянето и съгласуването на работните планове да се извършва последователно от висшестоящите към нисшестоящите служители“. По този начин се гарантира целите на всяко по-ниско ниво в йерархията да бъдат извлечени от тези на по-висшестоящото.

Изготвянето и съгласуването на работния план се извършват съвместно от оценяващия ръководител и оценявания служител. Този план е ядрото на процеса на оценка на изпълнението.

Работният план е пряко обвързан с длъжностната характеристика на длъжността, заема на от оценявания, като отчита основната цел, преките задължения, управляваните ресурси и компетентностите, т.е. изготвя се на база длъжностната характеристика, без обаче да преповтаря части от нея. (Ахмедова, 2009) В работния план се определят целите и изискванията към изпълнението, които оценяваният трябва да реализира през периода.

Целите в работния план могат да са свързани с постигане на конкретни резултати, с подобряване на отделни качества на оценявания, включително професионалната квалификация, както и с промени в поведението му. Целите, определени в работния план на оценявания, трябва да са в максимална степен конкретни, измерими, постижими, ориентирани към резултати и определени във времето.

Междинната среща.

Междинната среща между оценяващия ръководител и оценявания се състои в периода от 1 юни до 15 юли на съответната календарна година. Оценяващият ръководител и оценяваният правят преглед на изпълнението на длъжността на оценявания по отношение на реализирането на целите, определени в работния план, и изпълнението на задълженията от длъжностната характеристика.

Заключителната среща.

На тази среща оценяващият ръководител и оценяваният обсъждат:

- Степента, в която са изпълнени целите в работния план.
- Степента, в която са постигнати изискванията към изпълнението на преките задължения.
- Степента, в която оценяваният е показал компетентностите, необходими за ефективно изпълнение на заемащата длъжност.
- Подходящи действия за обучение и развитие на служителя през следващия период.

Определянето на общата оценка на изпълнението на длъжността за един период на оценяване включва:

- Оценка на изпълнението на длъжността по отделни показатели.
- Оформяне на обща оценка.

Отделните показатели за оценка на изпълнението на длъжността са:

- Степента на реализация на целите от работния план.
- Степента, в която са постигнати изискванията към изпълнението на преките задължения, определени в длъжностната характеристика на заеманата длъжност.
- Показаните компетентности.

Степента на реализация на целите от работния план се оценява с оценка от 1 до 3.

Съдържанието на всяка една от оценките е уредено в чл. 17 от НУРАСДА:

Оценка 1 – когато е ясно, че оценяваният е постигнал целите, заложиени в работния му план, като често ги надхвърля;

Оценка 2 – когато оценяваният като цяло е постигнал целите в работния си план;

Оценка 3 – когато оценяваният като цяло не е постигнал целите в работния си план.

Степента на изпълнение на задълженията, определени в длъжностната характеристика на заеманата длъжност, се оценява по следния начин:

Оценка 1 – когато оценяваният изпълнява задълженията си по отношение на обема, качеството и определените срокове на или над нивото на съответните изисквания, проявява инициативност и показва желание и възможности за справяне с по-трудни и отговорни задължения спрямо задълженията на заеманата длъжност;

Оценка 2 – когато оценяваният изпълнява задълженията си по отношение на обема, качеството и определените срокове на нивото на съответните изисквания, а ако има пропуски в работата, те са несъществени;

Оценка 3 – когато оценяваният не изпълнява задълженията си по отношение на обема, качеството и определените срокове на нивото на съответните изисквания и/или допуска съществени пропуски в работата си.

По отношение на третия показател – показателите за компетентности, изискванията се диференцират съобразно характера на заеманата длъжност.

С последното изменение на НУРАСДА показателите за компетентности се отнасят не само до ръководните длъжности; експертните с аналитични и/или контролни функции; експертни със спомагателни функции и технически длъжности, но и по отношение на заемащите висши държавни длъжности. Тази промяна отразява тенденцията в общоевропейски план, при която ролята на висшите ръководни кадри е особено важна за подобряване процеса на управление.

Преди изменението на наредбата показателите за компетентности спрямо заеманите длъжности са били разпределени по следния начин (виж табл. 2.):

Таблица 2. Разпределение на показателите за компетентности спрямо заеманите длъжности

Длъжности Показатели за компетентности	Ръководни	Експертни с аналитични и/или контролни функции	Експертни със спомагателни функции и Технически длъжности
1.	Управленска	Познаване и ползване на НА	Професионално-техническа
2.	Познаване и ползване на НА	Организационна	Организационна
3.	Комуникационна	Комуникационна	Приспособяване към промяната и работа в екип
4.	Управление на промените	Управление на промените	Работа с потребители
5.	Работа с потребители	Работа с потребители	Компютърна
6.	Компютърна	Компютърна	

Към настоящия момент показателите за компетентности са следните (виж табл. 3):

Таблица 3. Разпределение на показателите за компетентности спрямо заеманите длъжности, включително висши държавни служители

Длъжности Показатели за компетентност	Висши държавни служители	Ръководни	Експертни с аналитични и/или контролни функции	Експертни със спомагателни функции и Технически длъжности
1.	Аналитична	Аналитична	Аналитична	Техническа
2.	Ориентация към резултати	Ориентация към резултати	Ориентация към резултати	Ориентация към резултати
3.	Изграждане на отношения	Изграждане на отношения	Изграждане на отношения	Изграждане на отношения
4.	Познаване на заинтересуваните страни	Познаване на заинтересуваните страни	Познаване на заинтересуваните страни	Комуникативна
5.	Комуникативна	Комуникативна	Комуникативна	
6.	Лидерска	Лидерска		
7.	Управленска	Управленска		
8.	Стратегическа			

Както се вижда от двете таблици, показателите за компетентности са променени. Все повече се обръща внимание на **управленските умения** – лидерската и стратегическата компетентност. Включена е компетентността

„ориентация към резултати“, която е важна за справедливото оценяване и възнаграждение на служителите. Съществени са компетентностите **„познаването на заинтересуваните страни и изграждането на отношения“**. Във връзка с последната е направено уместното уточнение, че при оценяването на компетентността **„изграждане на отношения“** ще бъдат вземани предвид получените жалби и сигнали във връзка с обслужването на потребителите.

Оценките по отделните показатели за компетентности са:

Оценка 1 – притежава всички необходими знания и умения, свързани със съответната компетентност и длъжност, а в някои области притежава допълнителни знания и умения и ги използва ефективно в работата си;

Оценка 2 – притежава необходимите знания и умения, свързани със съответната компетентност и длъжност, и ги използва ефективно в работата си;

Оценка 3 – наличие на значими, свързани със съответната компетентност неточности или непълноти в знанията и уменията, необходими за успешното изпълнение на длъжността, и/или недостатъчно добро използване на наличните знания и умения.

Въз основа на преобладаващите оценки по отделните показатели по чл. 16, общите постижения и поведението на оценявания, оценяващият ръководител определя обща оценка на изпълнението на длъжността, която може да бъде:

Оценка 1 „Изключително изпълнение“ – оценяваният изключително ефективно изпълнява работата си значително над изискванията за длъжността, показано през целия период;

Оценка 2 „Изпълнението е над изискванията“ – оценяваният редовно изпълнява работата си над изискванията за длъжността;

Оценка 3 „Изпълнението отговаря на изискванията“ – оценяваният като цяло изпълнява работата на нивото на изискванията за длъжността, но не ги надминава;

Оценка 4 „Изпълнението не отговаря напълно на изискванията, необходимо е подобрене“ – оценяваният изпълнява работата под нивото на изискванията за длъжността;

Оценка 5 „Неприемливо изпълнение“ – оценяваният системно изпълнява работата под нивото на изискванията за длъжността.

В чл.76, ал.3 от ЗДСл и чл. 25, ал.1 от НУРАСДА е установено задължение оценяващият ръководител да извърши преценката на изпълнението на длъжността безпристрастно, честно и компетентно въз основа на обективно установими факти и обстоятелства. Той е длъжен да мотивира писмено своите оценки, като вписва мотивите в съответните полета на формуляра за оценка (Ахмедова, 2009). Той запознава оценявания с оценките по отделните показатели и с общата оценка. В случай, че не е съгласен с поставената му оценка, оценяваният може да подаде писмено възражение, в което да посочи мотивите за несъгласието си с общата оценка. По него се произнася контролиращият ръководител и евентуално и представителният синдикат в администрацията.

Значението на атестирането се предопределя в голяма степен от възможността за повишаване в държавна служба, което се осъществява чрез последователно преминаване в по-висок ранг или длъжност. Повишаването в държавна служба е обвързвано освен с оценката от изпълнението на длъжността, но и с обучението и развитието на служителите в администрацията.

Системата за оценка на държавните служители във Франция

Във френската държавна служба са обособени три вида служби – държавна служба на централно ниво, териториална държавна служба и здравна държавна служба⁴⁾.

Във Франция държавната служба е подразделена на три или четири хоризонтални подкатегории. Отделно от хоризонталните подкатегории съществуват множество „професионални корпуси“. Върху тази основа стъпва цялата организация на държавната служба – назначаване, заплащане, освобождаване от длъжност и т.н. (Верхайен&Танев, 2000).

Франция е традиционна държава – членка на Европейския съюз (ЕС), която се отличава с богата нормативна уредба по въпросите за оценяването на държавните служители. В настоящия анализ ще бъдат разгледани:

- традиционният модел за атестиране на държавните служители;
- методът оценка-интервю;
- подходът за оценка на висшите държавни служители т.нар. „управление чрез цели“, „управление, основано на изпълнението“, пряко обвързано с ориентираното към резултати бюджетиране.

Целта е обвързването на личните цели с целите на съответната организация от публичния сектор.

Анализът в ретроспективен план ще позволи да се разкрият предимствата и недостатъците на различните модели за оценка; критиките към тях; възможните препоръки към българската практика, основани на френския опит.

Традиционният модел за атестиране

В рамките на традиционния модел всеки държавен служител се оценява веднъж в годината, като получава цифрова оценка (от 1 до 20), определяна от прекия ръководител. Тази количествена оценка се съпътства от обща качествена оценка за професионалните качества, която се определя по следната група от показатели (Тушева, 2001):

- Професионални знания;
- Ефективност;
- Организационни и методически умения за изпълнение на задачите;
- Качества и умения за предоставяне на услуги;
- Способност за управление на работното място.

Първоначалната обща оценка се разглежда от всеки висшестоящ ръководител по йерархията, като всеки има възможност да внася корекции или допълнения. Крайната оценка се прави от ръководителя на административната структура и се представя на Административна комисия, създадена към всяка

една администрация. Комисията одобрява оценката, но преди това служителът има право да се запознае с нея, да посочи желанието си за преместване или повишение, както и да оспори оценката. При основателни възражения Комисията може да поиска ревизиране на оценката.

Критиките към традиционния модел постепенно водят до неговото отхвърляне. Моделът е определян като тежък, тромав и неефективен ритуал, съпроводен с възражения и дълги проверки по тях, което налага опростяването му през последните години. Най-често изтъкваните му недостатъци са: липсата на добра диференциация на получаваните оценки и силната връзка между получената оценка и трудовия стаж; прекалена зависимост на кариерното развитие от оценката на ръководителя; прекалена формализация при постоянни спорове за критериите и показателите за оценка; уравниловка като следствие от начина на прилагане на принципа на равенството; подценяване или неотчитане на индивидуалния принос на служителя, на реалните му заслуги.

Тези критики водят до промяна на практиката за оценяване, иницизирана през 1995 г. от министър-председателя на Франция, който подчертава, че управлението на човешките ресурси изисква иновации, при които **„възнаграждението и кариерата на държавните служители в по-голяма степен зависят от отговорностите и постигнатите резултати, а това е възможно само ако се модернизират методите за индивидуално оценяване“**.

Методът оценка-интервю

С това изказване се поставя началото на процеса на въвеждане на нова практика за атестиране, с приоритет – въвеждане на метода оценка-интервю за атестиране на служителите. Като сериозно изискване се посочва навременното информироване на служителите за това, кой, кога, как и по какви показатели (количествени и качествени) ще ги атестира.

Приложението на метода на местно ниво се извършва в съответствие с утвърдена **процедура**:

Главните секретари издават писмени инструкции за организиране на атестирането и методически указания за провеждане на атестационните интервюта.

Служителите получават атестационните формуляри 15 дни преди провеждането на интервюто, за да могат да се подготвят и попълнят онази част, която е предназначена за тях.

Оценяващи и оценители се срещат три пъти:

- Даване на насоки за интервюто и за получаване на формулярите.
- Провеждане на интервюто.
- Съобщаване на окончателните резултати и подготвените решения.

Интервюто се провежда в две части:

Първа – за попълване на първата част от формуляра (длъжностни задължения, срещнати трудности, нужди от допълнително обучение, желания за кариерно развитие). В тази част на формуляра има две колони за забележки

– съответно на оценявания и на оценяващия.

Втора – за оценяване на трудовото изпълнение по пет показателя: професионални компетенции, работни методи и организация, комуникативни способности, лични качества и ръководни умения.

За всеки показател има петстепенна скала за оценяване, съдържаща описание на пет различни нива на постижение по съответния показател. След разговор по време на интервюто оценяващият посочва с кое ниво на постижение по всеки показател свързва трудовото изпълнение на служителя. Формулярът се подписва от оценяващ и оценяван.

Подготовката на интервюто е свързана с отговор на две групи въпроси: първа – въпроси, свързани с организацията (цели, задачи, дизайн на интервюто), и втора – въпроси за оценка на трудовото изпълнение за съответния период. Тази група въпроси дава възможност чрез оценка на различни отношения спрямо трудовото изпълнение да се вземат подходящи управленски решения, които могат да се видят в таблица № 4 (Тушева, 2001).

Таблица 4. Връзка между оценката на трудовото изпълнение и решенията за управление на човешките ресурси

Отношения на трудовото изпълнение спрямо:	Видове решения по управление на човешките ресурси
1. Етическите норми	Санкции или награди
2. Изисквания към качеството на работата	Санкции или обучение; Обучение и/или повишение
3. Критерии за потенциал за развитие	Обучение и/или повишение

Предимства и недостатъци на този модел

Основното предимство е създаването на възможност за провеждане на диалог между участниците в процеса, както и в улесняване процеса на вземане на решения по управление на човешките ресурси.

Като недостатък се посочва липсата на подготвени ръководители, които да създадат атмосфера на доверие и откритост в общуването. Решението е в обучението на ръководните кадри в тази посока.

Подходът за оценка на висшите държавни служители – „управление чрез цели“

Въведеният модел за атестиране на висшите държавни служители през 2006 година представлява комбинация между:

– новия подход, основан на „управлението чрез цели“, базиран на ясна стратегия, цели, индикатори;

– годишната оценка на изпълнението;

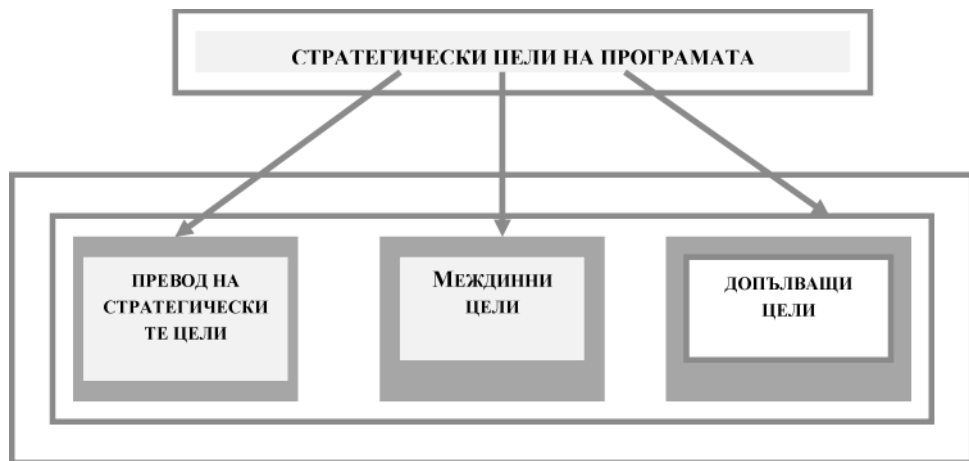
– интервюто за определяне на нуждите от обучение.

Новият подход е насочен към обединяване на индивидуалните цели и организационните цели. Подход, илюстриран във фиг. 1 и фиг. 2.



Фигура 1. Каскада на споразуменията за изпълнение във Франция ⁵⁾

Въз основа на представения на *Фигура 2* механизъм за определяне целите на управление програмата за изпълнение приема следния вид:



Фигура 2. Уредба на оценката на изпълнението на ниво програма ⁶⁾

Основните акценти в новия модел на управление се състоят във формулиране на стратегическите цели на управление, като се отчитат по балансиран начин **трите аспекта на изпълнението:**

Цели, които водят до постигане на социално-икономическа ефективност, т.е. цели, които отговарят на очакванията на гражданите (тук се отчитат не постигнатите от правителството резултати, а последиците от тези резултати);

Цели, свързани с качеството на предоставяните услуги, т.е. цели, които удовлетворяват предпочитанията на потребителите;

Цели, свързани с постигането на ефикасност на управлението, т.е. отчита се от позицията на данъкоплатците – вложените ресурси да бъдат по-малко или равно на постигнатите резултати от управлението.

Индикаторите за постигане на стратегическите цели се различават в зависимост от ресурса на управление на съответната институция. Например: (виж табл. 5)

Таблица 5. Индикатори за постигане на стратегическите цели ⁷⁾

Цели	Индикатори	Примери
1. Социално-икономическа ефективност	Статистически данни от проведени изследвания	Програма за висшето образование и научно-изследователската дейност Коефициент на заетост на дипломираните студенти
	Данни от вътрешните системи за управление	Програма за развитие на бизнеса Коефициент на успеваемост на субсидираните проекти
2. Качество на услугите	Коефициент на удовлетворение на потребителите, измерен на основата на изследване	Всички програми Част/дял на потребителите, които са удовлетворени от качеството на предоставяните услуги
3. Ефикасност	Съотношение разходи за управление/ползи	Различни програми Процент на разходите в подкрепа на действия във връзка с общата програма на ресурсите

От изключителна важност е въведеният през 2006 г. с Декрет № 2006-1019 елемент на обвързване на изпълнението със заплащането на директорите в централните администрации. Декретът изхожда от резултатите на пилотна фаза, стартирана през 2004 г. с 44 доброволци – директори от 6 министерства, и продължена през юли 2005 г., обхващайки всички директори от тези шест министерства. (Маринов, 2010)

Годишното оценяване на изпълнението на директорите в централната френска администрация включва три оси:

- Реализиране на поставените цели на основата на индикатори;
- Критерий, базиран на качеството на съответната предоставяна услуга и потенциала на директора да организира дейността, т.е. **качеството на управление на съответната служба;**

Оценка на йерархията, т.е. при какви условия, обстоятелства, в какъв контекст са достигнати или не поставените цели.

Всяка от осите има еднаква тежест, оценката се използва за определяне на допълнително възнаграждение, основано на постигнатите резултати, чиято максимална стойност може да бъде до 20 % от съвкупното възнаграждение на висшия държавен служител.

За по-голяма обективност при вземането на решение министърът е подпомаган от специален комитет в състав от трима души, посочени от него, сред които задължително влизат главният секретар на дирекцията, външен на дирекцията експерт. Тяхната задача е да предложат подходящ размер на наградата на оценявания директор.

Освен намаляване размера на бонуса съществуват и други последствия от лошото изпълнение. Тъй като директорите от централната администрация са обикновено политически назначени висши държавни служители с временен договор, договорът може да бъде прекъснат във всеки един момент. По-малко драматично е договорът да не се подновява след изтичане на срока, за който е сключен⁷⁾.

Разлежданият подход крие в себе си както възможности, така и рискове поради наличието на трудности при разграничаването на индивидуалния от колективния принос за постигане на целите. За да бъдат преодолени тези рискове, е необходимо да се акцентира върху ограничаване на контрола в полза на подобряването на диалога, постоянното наблюдение и оценка на процеса с цел гарантиране на откритост и прозрачност.

Приема се, че водещо предимство на подхода е неговото възприемане като средство за подобряване на управленския диалог. Според френски експерти „моделът на изпълнението“ би могъл да допринесе за промяната на организационната култура на френската държавна служба. (Маринов, 2010) По-нататъшните ползи могат да бъдат по-голяма яснота на поставените цели и задачи пред висшите държавни служители и подобрената комуникация между политическото и административното ниво по отношение на стратегическите приоритети⁷⁾.

Сравнителен анализ

Сравнителният анализ на разгледаните по-горе системи за атестиране на държавните служители в България и във Франция има за цел да разкрие съществуващите прилики и различия между двата модела, както и техните предимства и недостатъци. Двете системи за атестиране са сходни с наличие на величини, които се различават в определена степен. Акцентът е поставен върху извеждането на възможни препоръки за усъвършенстване на българската практика.

За постигане дълбочина на сравнителния анализ специално внимание е обърнато на няколко променливи величини, с помощта на които ще се открият приликите и различията и ще се допринесе за формулирането на изводите от анализа. За по-голяма яснота информацията е представена в таблица и подкрепена с коментар по всеки отделен компонент.

Променливите величини са:

Технология на провеждане на оценката – етапи;

Участници в процеса.

Показатели за оценяване.

Обвързване на оценката на персонала с решенията за управление на човешките ресурси – виж табл. 6.

Таблица 6. Сравнение на системите за оценяване на изпълнението на държавните служители в България и Франция

Индикатори	Прилики		Разлики		
	Франция	България	Франция		България
Какво се оценява?			Постигнати резултати/ Умения		Оценка на изпълнението на длъжността: Професионална квалификация (знания + умения) Задължения в дл. х-ка Прослужено време Оценка на компетенциите
Кой бива оценяван?			Държавни служители	Висши държавни служители	Всички служители в ДА
Кой извършва оценяването?	Пряк ръководител	Пряк ръководител		Комисия вкл. външен експерт	Контролиращ ръководител/ представителен синдикат
Как се оценява?	Показатели	Показатели			
С какво се оценява?	Цифрови оценки	Цифрови оценки			
Колко често се оценява?	Ежегодно				
Обвързвано ли е атестирането с повишаване на възнаграждението?			Да		Не

В таблицата ясно се открояват **приликите и различията между двете системи за атестиране.**

От гледна точка на технологията за провеждане на атестирането и в двата модела задължителните етапи са три. Те са част от една институционализирана

на и организирана дейност, но на практика процесът е непрекъснат и се осъществява ежедневно от служителите с ръководни функции в хода на работата, а резултатите от него се обективизират през определени периоди на базата на нормативно установени правила и критерии.

По отношение на участниците това са: оценяван служител и оценяващ ръководител, но със същата сила този факт важи за всяка система за оценка. Ето защо е необходимо по-прецизно и конкретно визиране на различията между двата модела. В частност пряк ръководител и подчинен служител, като във Франция за висшите държавни служители това е програмният мениджър. В българския модел, както беше изяснено по-горе, е включен контролиращият ръководител и представителен синдикат в администрацията. Във френския модел е включена и комисия, в която един от членовете е външен за административната структура специалист, което е фактор за повишаването на обективността на получената оценка и е от значение за определяне на размера на допълнителното възнаграждение.

Всъщност разширяването на субекта на оценяване във френския модел е едно от основните различия между двата модела, както и възможността за нарастване на възнаграждението на базата на постигнатите резултати.

Френският модел се характеризира с ясен процес на целеполагане, който обхваща задаването на стратегическите цели на политическо ниво, т.е. ясна е посоката на управление, операционализирането им на средно ниво, определяне на допълнителните цели, които не са обхванати от стратегическите цели, и определяне на целите на оперативно ниво.

Стратегическите и оперативните цели се трансформират в конкретни цели, които намират израз в длъжностната характеристика на служителите и биват оценявани на базата на индикатори.

Приликите се състоят в това, че атестирането на служителите се извършва веднъж в годината, като оценката се осъществява въз основа на система от критерии и се поставя от прекия ръководител. Критериите са обособени по различен начин, но по своята същност са сходни. Във френската система (оценка-интервю) критериите са пет:

- професионални компетенции;
- работни методи и организация;
- комуникативни способности;
- лични качества;
- ръководни умения.

Трябва да се отбележи, че при системата за атестиране, въведена през 2006 г., при оценяването на висшите държавни служители **използваният метод отново е индивидуална оценка и интервю за определяне на потребностите от обучение,** но поради спецификата на модела се прави връзката между индивидуалните отговорности с ориентираното към резултати бюджетиране.

В анализа са разгледани и двете системи: това се дължи на факта, че утвърждаването на даден модел за атестиране е дълъг и сложен процес и това води по думите на специалисти до прилагането на повече от един модел във френската държавна служба.

По отношение на българската система за атестиране **показателите са три:** степен на постигане на целите в работния план, степен на изпълнение на задълженията, определени в длъжностната характеристика на заеманата длъжност, степен, в която оценяваният е показал необходимите професионални компетентности като съвкупност от налични параметри като образование, обучение, умения, опит, знания, нагласи. Оценява се с цифрови оценки, като във Франция скалата е от пет степени, а в България всеки показател се оценява с оценка от едно до три и след това се поставя обща оценка от едно до пет.

И двата модела водят до осигуряването на информация за трудовото представяне на държавните служители, която е от съществено значение за вземането на решения за управлението на човешките ресурси.

Предимства и недостатъци

От теоретична гледна точка могат да се констатираят няколко основни предимства и недостатъци, които намират израз в долупредставените таблици 7 и 8.

Таблица 7. Предимства и недостатъци на системата за оценяване на държавните служители във Франция

Предимства	Недостатъци
1. Активно включване на оценявания служител	1. Липса на подготвени ръководители, които да създадат условия за открит диалог
2. Акцент върху постигането на определени резултати	2. Трудности при разграничаването на индивидуалния от колективния принос
3. Обвързване на резултатите с нарастване на възнаграждението	3. Липса на оценка на ръководителите от подчинените
4. Лидерски подход	4. Всички недостатъци, присъщи на системите за оценка – субективизъм, уравниловка и т.н.
5. Намаляване тежестта на мнението на прекия ръководител чрез включване на външен експерт, респ. нарастване на обективността	
6. Трансформиране на стратегическите цели в конкретни цели в длъжностните характеристики, т.е. осмисляне ежедневните дейности на служителите	

Таблица 8. Предимства и недостатъци на системата за оценяване на държавните служители в България

ПРЕДИМСТВА	НЕДОСТАТЪЦИ
1. Двустранна комуникация	1. Липса на обучение за ръководители, чийто предмет да е успешното провеждане на атестирането
2. Наличие на работен план	2. Трудно разграничаване на индивидуалния и колективния принос/Липса на диференциране на оценките
3. Разширяване на субекта на оценяване – контролиращ ръководител, представителен синдикат*	3. Липса на оценка на ръководителя от подчинените
4. Включване на самооценката като допълваща процеса на атестиране	4. Липса на обвързване на постиганите резултати с възнаграждението
5. Разпределяне на компетентностите спрямо видове длъжности – включване на изискване за стратегическа, управленска и лидерска компетентност от страна на висшите държавни служители	5. Общо формулирани длъжностни характеристики
	6. Всички недостатъци, присъщи на системите за оценка – субективизъм, уравниловка и т.н.

Както се вижда от таблиците, предимствата и недостатъците на двата модела са сходни в определена степен. И двата модела са насочени **към преминаване от едностранна към двустранна комуникация, т.е. моделът на ефективното лидерство**, при което служителите все по-често биват включени в разрешаването на управленските проблеми. Смята се, че този модел е успешен и води до нарастване на мотивацията, на удовлетворението от работата и до подобряване на представянето на индивидуално ниво.

По отношение на предимствата на френския модел и по-специално разширяването на субекта на оценяване чрез включване на външен експерт и обвързването на постиганите резултати с нарастване на възнаграждението може да се каже, че е положителна стъпка към нарастване на справедливостта и намаляване на субективизма. Като предимство е изведен лидерският подход, тъй като въвличането на служителите в процесите на управление е предпоставка и условие за нарастване на чувството на ангажираност и признание на действащата система за атестиране.

Препоръки за българския модел

От по-богатия опит на Франция като възможни препоръки за българския модел могат да се изведат:

– създаване на условия за ограничаване поставянето на едни и същи оценки на всички служители, независимо от нивото им на трудово изпълнение;

– избягване на формалния подход и повишаване на обективността на процеса чрез разширяване кръга на субекта на оценяване, т.е. по модела на Франция – комитет, включващ външен за администрацията експерт.

При възможно колебание в поставянето на крайната оценка би било уместно да се включи препоръка от служител, непосредствено работещ с атестирания (например по отношение на младшите експерти). Също така включване на мненията на членовете на колектива в случаите, когато се преценява способността им за работа в екип, т.е. релацията индивидуален – колективен принос.

По модела на Франция може да се говори за създаването на условия за диференцирано заплащане според постигнатите резултати, т.е. **обмисляне на схеми за повишаване възнаграждението на служителите.**

Разработването на вътрешни правила, които да допълват съществуващия нормативно установен модел за атестиране, които да отчитат спецификата на работа в конкретната администрация, би била успешна стъпка към по-справедливо оценяване според приноса на хората в организацията.

Възможно средство за допълване на процеса на атестиране и засилване на неговата обективност е **разработването на портфолио на държавния служител.** Портфолиото може да се определи като инструмент за повишаване обективността на оценяването. Неговата основна функция е привеждането на доказателства за постигнати резултати, дейности, лични планове за развитие в кариерата. В него могат да бъдат отразени всички участия на служителя в семинари, работни групи, междуведомствени групи и др. Например: похвалите, ръководените проекти, идеите и предложенията, които са допринесли за развитието на управлението от администрацията ресор и са били от значение за оптимизиране на процеса на работа в административната структура.

Изброените препоръки могат да се допълнят от провеждането на мониторинг и контрол върху дейността по атестиране, за да нарасне ангажираността на служителите към процеса и по този начин и неговата важност.

Отчитайки недостатъците на моделите и трудностите, които срещат участниците в процеса, независимо от опита, който има всяка една от държавите, процесът на атестиране се явява **своеобразно предизвикателство, от което зависи ефективността на публичната администрация в индивидуален и организационен аспект.**

БЕЛЕЖКИ

1. Закон за държавния служител – Обн. ДВ. бр.67 от 27 Юли 1999 г. В сила от 27.08.1999 г.
2. Закон за администрацията – Обн. ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998 г.
3. Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация – обн. ДВ. бр. 54 от 31 Май 2002 г. с посл. изм. ДВ. Бр. 102 от 22 декември 2009 г.

4. Информация за структурата на държавните служби и администрацията на страните – членки на ЕС, и на страните, кандидатстващи за присъединяване към ЕС.
5. The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators: A Methodological Guide for Applying the Constitutional Bylaw of 1 August on Budget Acts, 2004.
6. Matthew Woods – presentation at the OECD Expert Meeting on Performance-based Arrangements hosted by the Government of the Russian Federation on 20 February 2007 in Moscow.
7. Anne Ketelaar (DAI Europe), Nick Manning (OECD) and Edouard Turkisch (OECD) Performance-based arrangements for senior civil servants OECD and other country experience. 2007. p. 21

ЛИТЕРАТУРА

Ахмедова, И. (2009). Държавна служба. Атестиране на служителите в държавната администрация. Същност, условия и ред за осъществяване, участници в процеса, образци на формуляри. *Труд и право*, София: „Дайджест“, брой 5

Верхайен, Т. & Танев, Т. (2000). *Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст*. София: „ГАЛ-ИКО“

Маринов, А. (2010). *Административният елит на XXI век*. София: „Сибис“.

Тушева, А. (2001). *Подбор, атестиране и квалификация на държавните служители*. София: „Софттрейд“.

PERFORMANCE APPRAISAL OF CIVIL SERVANTS – COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN BULGARIA AND FRANCE

Abstract. The article is dedicated to the performance appraisal systems of civil servants in Bulgaria and France – their specificity, mode of organization, encountered problems, possible solutions. The performance appraisal systems are examined in a comparative context – the main similarities and differences, advantages and disadvantages are introduced. In conclusion, recommendations for improvement of the existing performance appraisal system of civil servants in Bulgaria are formulated.

Adelina Lyubomirova

✉ Junior expert in „Vocational qualification and Licensing“ Department
National Agency for Vocational Education and Training (NAVET)
Doctoral student at Department of Public Administration,
Sofia University, Sofia, Bulgaria
e-mail - adelina.lyubomirova@navet.government.bg