

Проучване опыта на Великобритания в прилагането на системата за оценка на трудовото изпълнение

Таня Георгиева

УНСС, докторант към катедра „Човешки ресурси и социална защита“

Резюме: През последните две десетилетия все повече нараства изискването на гражданите за подобрени публични услуги. Поради тази причина изпълнението в публичния сектор придобива съществена роля и значимост, като все повече правителства насочиха вниманието си върху управлението на изпълнението с основната и добре известна цел – да осигурят ефективно и ефикасно използване на публичните средства, да подобрят обслужването на гражданите и да предоставят качествени услуги от страна на компетентни държавни служители. Оценката на изпълнението на служителите е един от основните елементи на системата за управление на изпълнението и една от най-важните функции на ръководителите. Тя има ключово значение за успеха на организацията, защото създава условия за изясняване на отговорностите, съгласуване на задачите и критериите за изпълнение, подобряване на мотивацията, намаляване на слабостите при изпълнение на трудовите задължения, планиране на адекватни на потребностите обучения и даване на възможност за професионално развитие, възприемане на доброто трудово изпълнение като стандарт за рабо-

та и осигуряване на такова възнаграждение на служителите, което да бъде свързано с приноса им за постигането на организационните цели.

Настоящата статия има за цел да анализира практиката, прилагана във Великобритания, в областта на оценката на трудовото изпълнение на държавните служители. Изследват се системата за оценка на трудовото изпълнение в Обединеното кралство, както и трудностите и предизвикателствата в процеса на нейното приложение. На базата на тези изследвания се правят някои основни изводи и се посочват възможности за взаимстване на подходящи за нашата държавна администрация добри практики в тази област.

В статията се поставят три акцента.

Първият е свързан със създаването на държавната служба в Обединеното кралство.

Вторият се отнася до въвеждането на управление на изпълнението и оценка на държавните служители във Великобритания.

Третият обхваща основни изводи във връзка с възможностите за взаимстване опыта на Великобритания в държавната администрация на Република България.

Ограничения: Поради различните варианти в системите за оценка на изпълнението в британската държавна служба, анализът е насочен към системата за оценка на държавните служители в Кабинета на министър-председателя.

Ключови думи: управление на изпълнението, оценка на изпълнението, рамка на компетентностите, съгласуване на целите, SMART принцип, критерии за компетентности.

JEL: J02, J24, J33.

1. Кратък ретроспективен анализ на държавната служба в Обединеното кралство

Държавната служба на Великобритания има дълга традиция. Основана е преди 150 години в резултат от Доклада на Комитета Норткоут-Тревиян, който през 1854 г. публикува разрушителна критика на практиките в държавната служба. Коментарите били, че „наемането на държавна служба е ревностен стремеж на неамбициозните, мързеливите или некадърните, защото там те могат почтено да си печелят хляба, без особени усилия или рискове" . Оттогава досега са въведени няколко водещи принципа, които включват лоялна и открита конкуренция за длъжности на основата на заслугите и кариерно-ориентирана държавна служба, която да дава честни, безпристрастни и политически неутрални (т.е. непредубедени) съвети на правителството, независимо от това коя партия е на власт в момента. През всичките промени за последните 100-150 години тези принципи показват устойчив характер, независимо че променливите условия водят и до тяхното непрекъснато и ново тълкуване.

Ключовите промени в държавната служба в периода 1979-1997 г. се състоят в:

- намаляване на броя на държавните служители с 37 % – до 472 000;
- създаване на 138 изпълнителни агенции към министерствата с ориентация към предоставянето на услуги;
- децентрализация на заплащането, степените в ранговата система, човешките ресурси и финансовото управление и преминаването им към министерства и агенции;
- създаване на обединена Висша държавна служба (най-висшите 3700 служители).

Службата на висшите държавни служители е създадена през 1996 г. и се състои от най-висшите служители в министерствата и агенциите. Създаването на *Висша държавна служба* през 1996 г. подчертава ангажираността на правителството да развие лидерската компетентност на висшите служители с цел тяхното по-натъшно ангажиране с поддържането на ключовите ценности на държавната служба и непрекъснато подобрене на изпълнението.

Ключовите характеристики на Висшата държавна служба по отношение на организацията са свързани с премахването на степените в ранговете на държавните служители. Висшата държавна служба се състои от 3700 най-висши членове на държавната служба, които при предишната схема са заемали най-висшите пет рангови степени. Всеки един висш служител има длъжностна характеристика, от която следва и коефициентът на длъжността и подходящото за нея заплащане.

Висшите държавни служители трябва да притежават и демонстрират определени умения и компетенции, описани в рамка

на компетентностите, на базата на която те ще бъдат оценявани всяка година. Рамката на компетентностите¹ се състои от следните шест ключови умения, които висшите държавни служители следва да демонстрират през годината:

- управление на хора;
- управление на финанси;
- анализиране и използване на факти и доказателства;
- управление на програми и проекти;
- стратегическо мислене;
- комуникативни умения.

През 80-те и началото на 90-те години се изразява загриженост относно справедливостта на системата за управление на изпълнението в държавната служба. Започват обсъждания относно това, че управлението на изпълнението е станало рутинна дейност, че оценките били несъвместими с целите на министерствата и като цяло, че системата е несправедлива и не допринася за развитието на държавните служители. Публикуват се и критични доклади и прегледи на практиката по управление на изпълнението, в които се акцентира върху прекалената сложност при практическото приложение на системата, както и върху все по-зачестилите случаи на избягване поемането на отговорност от страна на служителите, за да не получат незадоволителна оценка. Поради констатираните проблеми в приложението на системата за управление на изпълнението се предприемат и някои от гореописаните ключови промени в държавната служба като създаването на Служба на висшите държавни служители и разработването на рамка на компетент-

ностите, валидна за цялата държавна служба, а също и децентрализацията на функцията по управление на човешките ресурси към министерствата и изпълнителните агенции, с което се дава възможност управлението на изпълнението да се използва като инструмент за преобразуване на държавната служба, а не като рутинна дейност.

След 1997 г. модернизацията се превръща в ключова дума от лексиката на администрацията на Блеър². Правителството е решено да модернизира цели секции от Британския икономически и социален живот. Идеите за модернизацията на държавната служба първо са описани подробно в Бялата книга „**Модернизиране на правителството**“ (1999). През декември 1999 г., Сър Ричард Уилсън, директор на Централната държавна служба, дава ход на Програмата за реформа на държавната служба, в изпълнение на Бялата книга за модернизиране на правителството от 1999 г. Целта на Програмата за реформа на държавната служба е да създаде по-отворена, разнообразна и професионална служба, като поставя акцент върху иновативността, креативността, обучението, партньорството и използването на нови технологии. Програмата поставя началото на мащабни промени в политиките по отношение на лидерството, назначението и кариерното развитие, управлението на човешките ресурси, стратегическото планиране и управлението на изпълнението. Основно място в програмата за реформи заема разработването на нови системи за управление на изпълнението за всички държавни служители.

¹ Ms. Silvia Horton, General Trends and Challenges Regarding Performance Evaluation of Staff: The UK experience, (2006).

² Cabinet office (1999), Modernizing Government White Paper. London Stationery Office.

2. Въвеждане на управление на изпълнението и оценка на изпълнението в държавната администрация на Великобритания

2.1 Управление на изпълнението

Терминът „изпълнение“ е ключов за модерната публична администрация. Първоначално се споменава през 1960 г. в Съединените американски щати във връзка с въвеждането на програмното бюджетиране, а малко по-късно и във Великобритания. Причините за възникването на управление на изпълнението са нуждата от контрол на публичните разходи и повече прозрачност от страна на правителството, осигуряването на ефективно и ефикасно използване на ресурсите, нарастващите очаквания на обществеността за по-добро обслужване и предоставяне на услуги от компетентни държавни служители, повишаване на конкуренцията от страна на частния сектор и създаването на култура, насочена към резултатите. Повечето идеи за реформиране по един или друг начин включват подобряване на изпълнението или въвеждането на нови измерители или инструменти за оценка на изпълнението в организациите от публичния сектор. Под „изпълнение“ обаче се разбират много различни неща: от гледна точка на процеса изпълнението може да бъде дефинирано като трансформиране на входящи ресурси в изходящи за постигането на определени крайни резултати. Ако вземем предвид неговата същност, изпълнението ни дава представа за връзката между минималния и ефективния разход („икономичността“), между ефективния разход и резултата от процеса („ефикасността“), между този резултат и крайния ефект от него („ефективността“). Така изпълнението става

равно на сбора от икономичността, ефикасността и ефективността на дадена дейност или програма.

Новата система за управление на изпълнението се въвежда в повечето европейски страни с цел осигуряване на по-добро изпълнение. Повишаването на нивото на изпълнение включва ориентирано към резултатите бюджетиране, управление на човешките ресурси, управление на компетенциите, индикатори за изпълнение, чрез които да се контролират и напътстват дейностите на министерствата и агенциите, оценка на персонала, чрез която да се оценява как служителите изпълняват техните задължения и какви действия са необходими за подобряване на тяхното индивидуално и колективно изпълнение.

Съществуват три основни разбираня за същността на управление на изпълнението:

- система за управление на изпълнението на организацията;
- система за управление на изпълнението на служителите;
- система за интегриране на управление на изпълнението на организацията и на служителите.

Целите, които могат да се постигнат чрез управление на изпълнението, са следните:

- подобряване на управлението и предоставянето на услуги;
- засилване на отчетността и контрола;
- реализиране на икономии и съкращение на финансовите разходи.

В зависимост от относителното доминиране на една от тези цели, управлението на изпълнението може да бъде разработено по съвсем различен начин и да използва съвсем различни идеи и инструменти.

Стремежът е предимно към икономичност, ефикасност и ефективност, като се прилагат концепции и инструменти на финансовото управление, оценка на качеството и на политиките. Водещата логика в управлението на изпълнението на организационно равнище е следната:

- поставяне на цели и задачи за изпълнение (управление чрез целеполагане, управление за постигане на резултати);
- измерване на фактическото изпълнение (показатели за изпълнение);
- договарянето с вътрешни или външни партньори за изпълнението на дадена услуга (управление чрез договориране);
- бюджетиране и осчетоводяване на изпълнението (включване на данни за изпълнение в бюджетните и счетоводните документи);
- наблюдение и контрол на изпълнението (т.е. бенчмаркинг).

Управлението на изпълнението³ е базирано на идеята, че е система, която включва серия от взаимовръзки и свързани по между си части, показани в таблица 1.

Управлението на изпълнението се състои основно в целеполагане, трансформиране на целите в показатели за изпълнение и измерване и интерпретиране на степента на постиже-

ние на целите и вземането на мерки за подобрене. Тези процедури трябва директно да се преобразуват в индивидуални стимули и възнаграждения, които имат положителен мотивиращ ефект и насочват поведението на отделния служител към изпълнение на целите на съответното организационно звено. Налице са доказателства, че един широк набор от комбинирани вътрешни и външни мотивиращи елементи, т.е. обогатяване на работата, делегиране на правомощия, лидерство, основано на сътрудничество и справедливо възнаграждение, основано на изпълнението, би бил подходяща предпоставка за изграждането на ангажираност към изпълнението сред служителите.

2.2 Оценка на изпълнението на държавните служители във Великобритания

Оценката на изпълнението е най-важният елемент от системата за управление на изпълнението. Тя е също една от най-оспорваните управленски дейности. Някои форми на оценяване съществуват от появата на организациите и служели като база за подбор на служителите за повишаване в длъжност, повишаване на възнагражденията или за уволнения. В миналото служителите били оценявани на базата на наблюдение и субек-

Таблица 1. Система за управление на изпълнението

Планиране Въвеждане на изпълнението Цели и резултати Идентифициране на работното поведение Определяне на посоката, в която ще се работи	Управление Мониторинг на поведението и на целите Насърчаване на необходимото поведение за изпълнение на целите и изпълнението на целите чрез парични награди Освобождаване на неподходящите за работа служители Осигуряване на контрол	Оценяване Оценки Изпълнение Обучение и развитие Определяне на възнагражденията и бонусите в зависимост от изпълнението
---	--	--

³ Ms. Silvia Horton, General trends and challenges regarding performance evaluation of staff: The UK experience, (2006).

тивна преценка от страна на преките им ръководители, без да се провеждат срещи и без тяхното присъствие.

Оценката на служителите в Обединеното кралство не е новост за държавните служители. Оценката на служителите е съществен механизъм за управлението им, както за вземането на решение от страна на ръководството за тяхното повишаване и развитие. Традиционната оценка „отгоре надолу“ се използва до 1970 г., а настоящата система за оценка на служителите датира от внедряването на новата система за управление на изпълнението през 1979 г., характеризираща се с ориентираността към резултатите подход за управление на публичните услуги. За разлика от групи европейски страни във Великобритания се прави регулярна оценка и преглед на състоянието на системата за управление на изпълнението с цел нейното подобряване. Изготвят се регулярни доклади с препоръки и насоки за усъвършенстване на изпълнението. Особено внимание се обръща върху дискриминацията при оценката на изпълнението. Някои от най-значимите за управление на изпълнението доклади са описани по-долу.

През 1999 г. работна група, състояща се от високопоставени служители, председателствани от сър Майкъл Бичърд, публикува критичен доклад за съвременната практика на управление на изпълнението в държавната служба във Великобритания. Основната критика в доклада касае сложността на съществуващата система, несправедливата стратегия за оценяване, както и огромните различия в практиките по оценяване в различните министерства. Само малка част от държавните служители смятали, че съществуващата система за оценяване е безпристрастна и справедлива. Докладът на Бичърд

предлага следните мерки с цел подобряване на административните практики:

- Въвеждане на съгласуване на целите в началото на годината;
- запознаване в началото на годината относно компетентностите и поведението, които се очакват от служителите, и как тези компетентности и поведение ще бъдат измервани и демонстрирани от служителите през година;
- задължителни дискусии между оценяващите ръководители и отделния служител за оценка на напредъка спрямо предвиденото;
- задължително оценяване в края на годината;
- премахване на цифровото измерение на оценките, като вместо това писмено се отбелязва дали изпълненото е например незадоволително и дали предварително определените цели са изпълнени;
- Въвеждане на йерархия в целеполагането което означава, че стратегическите цели се определят от горе надолу и се декомпозират от върха на организацията до определяне на цели за отделния служител.

Друг значим доклад⁴ за оценка на системата за управление на изпълнението е на кабинета на министър-председателя на Великобритания от 2003 г., в който се отбелязва, че 90 % от всички министерства и агенции са направили проучване относно това как функционират техните системи за оценка на персонала. От тези организации 55 % докладват плавно и задоволително функциониране на процесите по оценяване на служителите. 11 % докладват незначителни проблеми относно определянето на несправедливи оценки за определени групи служители. Други 11 % констатираат значителни различия при оценяването на определени категории длъжности. 18 % не са

⁴ Institute for employment studies, equality in performance review, Progress report, may 2003.

могли да дадат пълна информация относно практиката по оценяване. Във всички организации делът на възраженията спрямо поставената оценка е по-нисък от 2 %. Причината за ниския процент на възражения се крие във факта, че служителите избягват да подават възражения, за да не бъдат определени като размирници и подбудители, а също значение има фактът да не възпрепятстват тяхното бъдещо израстване в кариерата. Интересно заключение в това проучване е, че 40 % от организациите нямат информация дали съществуват различия при оценяването на служителите на база пол, етнически произход, възраст и т.н. Османалата част от администрациите отбелязват, че най-често с по-ниски оценки се оценяват служителите на половин работен ден (предимно жени), жените, заети на пълен работен ден се оценяват с по-високи оценки от мъжете, а висшите държавни служители се оценяват с най-високи оценки. Като цяло се констатира, че оценяващите все още не притежават необходимата компетентност да оценяват справедливо и професионално служителите.

Докладът на Джон Макинсън⁵ от 2004 г. доразвива препоръките на Бичърд и акцентира върху това, че „Мениджърите трябва да имат умения, опит и делегирани правомощия, за да осъществяват дейностите по атестиране“ и също, че трябва да има ясни критерии при съгласуването на целите. Съгласно същия доклад, за всяка организация, от изключително значение за хората в организацията е определените за тях цели да кореспондират с целите и перспективите за развитие на организацията. Най-важно от всичко е да се избягва определените предварително и съгласувани цели да са противоречиви и да водят до ново объркване. Най-големите проблеми – според доклада на

Макинсън, възникват с измеримостта на целите и тяхната приложимост.

Допълнителен проблем възниква и когато по време на интервюто между оценяван и оценяващ ръководител често се забравя аспектът на развитието на персонала. Вместо това се акцентира върху възнаграждението и трудовото изпълнение. Най-накрая в доклада се посочва, че е важно да се ограничи броят на съгласуваните цели, като 5 цели трябва да е най-високият брой за по-ниските категории, а 8 цели за мениджърите.

3. Система за оценка на трудовото изпълнение в Кабинета на министър-председателя

Британската държавна служба системата за оценяване е децентрализирана. Тази особеност обаче не оказва влияние върху практиката във висшата държавна служба.

В държавната служба всеки орган на властта може да разработва и прилага до голяма степен автономна процедура за оценяване. Най-големите разлики се състоят в използването на (нематериални) премии и разпределянето на допълнителни възнаграждения на екипите. По принцип всеки орган на властта има възможност да разработи своя собствена система за допълнителни възнаграждения. Единствените определени граници са свързани със спецификациите на бюджета (които отново се определят от министъра на финансите). Тази гъвкава практика позволява на началниците, в кратки срокове, да разпределят материални и също така нематериални премии. Това отново има предимството, че индивидуалното трудово изпълнение може да бъде възнаградено бързо.

⁵ Makinson, J., Incentives for Change, Public Service Productivity Panel, 2004.

Таблица 2. Система за оценка на трудовото изпълнение в Кабинета на министър-председателя

1. Планиране на трудовото изпълнение	2. Преглед и оценка на трудовото изпълнение	3. Диференциация на трудовото изпълнение	4. Възнаграждение
Лицето и прекият му началник определят целите за трудовото изпълнение в съответствие с бизнес целите	Лицето и прекият му началник се срещат през годината и в края ѝ, за да прегледат и оценят:	Всяко лице се оценява въз основа на относителния си принос за организацията в сравнение с колегите си:	Оценката води до решения за награждаване по отношение на премии:
↓	↓	↓	↓
<ul style="list-style-type: none"> Цели по отношение на дейността / работата Корпоративни цели Цели, свързани със способностите Цели за лично развитие, съсредоточени върху целите, специфични за лицето <p>= > Целите се коригират за качество</p>	<ul style="list-style-type: none"> Целите по отношение на работата срещу целите по отношение на дейността, свързаните със способностите цели и корпоративните цели Демонстрирани лидерски умения и поведение Силни страни и области, които трябва да се развият <p>= > Мениджърът препоръчва условно Групиране на трудовото изпълнение</p>	<ul style="list-style-type: none"> Идентифицират се и се възнаграждават лицата с най-добро трудово изпълнение Идентифицират се и се управляват лицата с най-слабо трудово изпълнение Всеки бива възнаграден в сравнение с колегите си 	<p>Премии за годишно трудово изпълнение по отношение на целите</p> <p>Премии към основната заплата, дългосрочен принос</p>

Източник: Висша държавна служба. Ръководство за работещите в областта на човешките ресурси за възнагражденията, допълнителните възнаграждения и подбора във висшата държавна служба, Лондон, 2007-2008 г., стр. 5.

Правителството има опит в допълнителните възнаграждения за екипи. Този инструмент се разглежда като най-общо положителна възможност, тъй като разпределянето на допълнителни възнаграждения за екипите би могло да неутрализира недостатъците на допълнителните възнаграждения за индивидуално трудово изпълнение (завист, съперничество и прекомерен егоизъм). Обаче опитът с допълнителните възнаграждения за екипите показва също така, че влиянието върху индивидуалните стимули и готовността за добро изпълнение е силно ограничено. В допълнение към това обемът на бюрократичната работа, свързана със съгласуването на целите, е голям. В крайна сметка се стига

до заключението, че възнаграждаването на членовете на персонала, които имат лошо изпълнение, е много непродуктивно. Поради това инструментът на оценяването на екипа като цяло се разглежда критично.

Оценката на индивидуалното трудово изпълнение се извършва годишно. Основава се на съгласуване на целите и оценка на компетентността.

Използваният за това формуляр е прозрачен и сравнително небюрократичен. Необходимите умения, които ще бъдат оценявани, първо са обяснени в началото на формуляра и след това се оценяват. Съгласуването на целите

обикновено става през месец април. Това е моментът, в който началникът обсъжда определянето на целите със своите подчинени. Най-често се определят от четири до шест цели. Тук се включва отбелязване на това кои цели са по-важни и как трябва да се оценяват тези цели. Съгласуването на целите се извършва в съответствие с принципа SMART⁶. В същото време се установява кои знания и умения са необходими за постигането на тези цели. Оценката на постигането на целите се извършва след около една година (обикновено през месец март на следващата година). Това е моментът, в който началниците оценяват индивидуалните умения и постигането на целите. Компетентностите се определят въз основа на рамка на компетентностите. Критериите за компетентностите са описани в тази рамка на компетентностите. Тя включва изчерпателно „комуникативни умения“, „непрекъснато усъвършенстване“, „доброжелателно отношение към клиентите“, „постигане на целите“, „лидерски умения, умения за стимулиране и развитие“, „способност за разрешаване на проблеми и вземане на решения“, „общи познания“ и „сътрудничество и партньорство на работното място“. Прилага се също и методът на 360-градусовата обратна връзка.

Въз основа на оценката на компетентностите и постигането на целите ръководителите формулират препоръка за заплащането във *Формуляра за преразглеждане на заплащането*. Тук се определя не само до каква степен служителят е (или не е) постигнал целите, но и какви финансови премии се препоръчват. Окончателното решение по препоръката на началника се предоставя на комисия по заплащането, която се състои от началници от ведомството и от външен член. За да могат сумите да се изчислят в рамките на бюджета и за да се предотвратят

ти даването на точки за трудово изпълнение въз основа на реципрочни услуги или удовлетворяване, квотите са такива, че не повече от 22-28 % от служителите попадат в категория 1, 57-73 % в категория 2 и 5-15 % в категория 3. Категория 1 се дава, когато всички съгласувани цели са били постигнати или дори надхвърлени, категория 2 – когато съгласуваните цели са били до голяма степен постигнати, а категория 3 – когато съгласуваните цели не са били постигнати и необходимите компетентности и умения не са осигурени.

Ако даден държавен служител не желае да приеме оценката си, той/тя може да mine по официалните канали след разговор с оценителя, който може да промени оценката, и да внесе оплакване на всички нива до ръководството на съответния орган на властта. Правно разследване не е предвидено, нито е възможно съгласно британската правна система. Служителите имат две възможности за отправяне на жалба срещу оценката. На първо място, те могат да внесат жалба до председателя на комисията по заплащането в срок от 10 дни от решението. Друга възможност за обжалване и отстраняване на грешките е да се поиска независима комисия. Тази възможност за обжалване обикновено се използва в случай на дискриминация.

3.1 Етапи в системата за оценка на трудовото изпълнение в Кабинета на министър-председателя

1. До края на април: съвместно с началника създаване на план за лично развитие и съгласуване на трудовото изпълнение (трябва да бъде подробно формулирано).
2. До края на април: обсъждане на споразумението за целите.

⁶ SMART – Конкретна, измерима, постижима, реалистична и определена във времето цел.

3. Целите се планират в съответствие с метода SMART (също до края на април).

4. Началникът обсъжда със служителя, който ще бъде оценяван, кои цели са приоритетни.

5. Всеки три месеца: срещи за преглед (съпоставяне на действителното състояние със съгласуваните цели).

6. До 31 октомври: преглед в средата на годината.

7. Зима / пролет: Оценка на съгласуваните цели, основните компетентности и умения в рамките на Годишния преглед. Правителството оповестява по Интернет спецификации относно атмосферата и рамката на този преглед (поверителност, достатъчно време, липса на изненади по време на срещата и др.). Оценката от страна на началника трябва да включва това до каква степен са били постигнати целите, колко трудни са били целите, как и дали са били постигнати необходимите компетентности и умения, до каква степен трудовото изпълнение е било от полза за отдела или организацията и т.н. Междувременно трябва да се постигне съгласие по плана за лично развитие. Оценката не трябва да бъде изненада за служителя.

8. Причините за оценката трябва да бъдат отбелязани върху формуляра за преразглеждане на заплащането. **Не се дават оценки.** При лошо трудово изпълнение може да бъде отбелязана клетката „незадоволително“, което автоматично привежда в изпълнение политиката за „лица с лошо трудово изпълнение“.

9. В същото време служителят изготвя своя собствена оценка (самооценка).

10. Края на август: началникът може да препоръча на комисия по заплащането свързано с трудовото изпълнение заплащане и/или премии за трудово изпълнение.

11. Съществува разлика между свързаното с трудовото изпълнение заплащане, което се плаща за категориите (1, 2 или 3), и пре-

миите, които могат да се дават за добро изпълнение по всяко време (максимум 1000 британски лири годишно).

12. Окончателното решение относно оценката се взема от комисията по заплащането.

4. Основни изводи във връзка с възможностите за взаимстване на подходящи за държавната администрация на Република България добри практики от опита на Великобритания

В рамките на правителството на Великобритания опитът със съществуващата система е положителен. По отношение на проблемите, които възникват при въвеждането на новата система за оценяване на държавните служители през 2001 г., свързани със загриженост относно проявата на субективизъм от страна на оценяващите ръководители и дали Комисията по заплащането е достатъчно безпристрастна, трудност за преките ръководители да определят ясни цели и очаквано поведение и резултати от страна на служителите, сложност и несправедливост на самата система, затруднения при попълването на формулярите за оценка, липса на прозрачност, неразбиране от страна на служителите на системата за заплащане, липсата на регламент относно лошото изпълнение, в следващите няколко години се търсят разнообразни подходи за тяхното преодоляване.

Към настоящия момент системата за оценка на изпълнението на държавните служители се характеризира със следното:

- по-опростена и създаваща възможност за по-добра комуникация и диалог;
- цифровото изражение на оценката е заменено с писмена характеристика за ниво-

то на изпълнение на служителите, като по този начин се дава възможност на оценяващия ръководител ясно и недвусмислено да изрази своето мнение дали индивидуалните цели са постигнати или не. Премахването на крайната цифрова оценка за изпълнението на служителя елиминира възможността да се определят предварително предрешени оценки, които не отговарят на установените стандарти за изпълнение;

- елементът на субективизъм е значително намален чрез запознаването на служителите в началото на годината с компетентностите и поведението, които се очакват от тях, и как тези компетентности и поведение ще бъдат измервани и демонстрирани през годината;

- Въведени са ясни правила и указания за оценяващите ръководители относно процеса на оценяване и как се процедира в случаите на лошо изпълнение;

- провеждат се системни обучения за служителите и мениджърите относно системата за оценка на трудовото изпълнение;

- с оглед подобряване приложението на системата за оценка се провеждат периодични наблюдения и анкетни проучвания на мнението на служителите. Извършва се също така и регулярна оценка на приложението на системата, която служи за предприемането на последващи действия за усъвършенстването ѝ.

- до момента не е имало признаци, че оценката на индивидуалното трудово изпълнение в комбинация с премиите за индивидуално трудово изпълнение са довели до повишаване на ревността, завистта и егоизма в оценяваните. Обратно, забелязано е, че свързаното с трудовото изпълнение заплащане има много слабо влияние като стимул за индивидуалното трудово изпълнение. Смята се, че ползите от този инструмент са много по-

вече в придобиването на административна култура, в която важността на организационните цели е в центъра на дейността.

Наред с въвеждането на всичките тези принципи на добра практика е важно да се знае, че няма перфектна система за оценка на изпълнението. Поради тази причина усилията на Обединеното кралство за непрекъснато подобряване и усъвършенстване на системата следва да продължат, като системата за оценка би могла да се усъвършенства по отношение на все още големия обем от бюрократична работа, свързана с дейностите по оценка на служителите, и по-конкретно изготвянето на доклади от непосредствените ръководители за изпълнението на служителите и по отношение на все още забелязващите се, макар и в незначителна степен, разлики в оценката на изпълнението на определени категории служители (например етническите малцинства, служителите на непълно работно време), които се оценяват структурно като по-слаби в известна степен⁷.

Практиката по оценка на трудовото изпълнение на служителите в държавната администрация на Република България датира от 2002 година⁸. Периодът за атестиране включва една година. В края на годината се провежда заключителна среща между оценяващия ръководител и оценявания служител за определяне на годишна оценка на изпълнението, През същия период се определят и целите на служителя за следващата календарна година. В средата на периода за оценка, през месец юни, се провежда междинна среща, на която се прави преглед на изпълнението на целите, заложили в работния план на служителя и евентуално някои от целите

⁷ Равнопоставеност в прегледа на трудовото изпълнение – доклад за напредъка на Института за проучване на заетостта, май 2003 г.

⁸ Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, Постановление N 105 на Министерски съвет от 21.05.2002 г.

се допълват или променят. **Атестиране-то** е структурирано по такъв начин, че в критериите за оценка се отчитат както степенята на постигане на целите, заложи в индивидуалния работен план, степенята на изпълнение на задълженията, регламентираните в длъжностната характеристика, така и рамката на компетентностите, съобразена с равнището и функциите на длъжността. Скалата за оценка е тристепенна за преценка на степенята на постигнатите цели от работния план, степенята на изпълнение на преките задължения и демонстрираните компетентности и петстепенна при оформянето на общата годишна оценка. Системата дава възможност оценяваният да възрази относно получената оценка. Последствията от получената годишна оценка дават възможност за повишаване на основното месечно възнаграждение на служителя, повишаване в ранг и израстване в длъжност. Системата за оценка на изпълнението на държавните служители обаче носи и някои от следните недостатъци на стандартната система за оценяване:

- извършва се отгоре надолу;
- липсва връзка между индивидуалното ниво на изпълнение и целите и перспективите за развитие на съответната административна структура;
- възприема се като формален процес;
- нерядко съществува трудност или неразбиране на критериите за оценка;
- дава възможност за субективизъм;
- липсва връзка между оценката и допълнителното материално стимулиране на служителите;
- недостатъчна подготовка на участниците в процеса за оценяване.

Отчитайки както силните страни, така и проблемите, възникнали в процеса на приложението на системата за атестиране на държавните служители в България, както и във

връзка с направените изводи от приложението на системата за оценка на държавните служители в Обединеното кралство, могат да се формулират следните възможности за усъвършенстване на системата:

- **оценка на изпълнението на ниво административна структура.** Следва да бъде разработен механизъм за обвързване на оценката на административната структура с планираните дейности и ресурси на организацията;
- **съгласуваност и споделено разбиране на индивидуално, групово и организационно ниво относно целите,** които следва да бъдат постигнати, и начините за постигането им. Основното предизвикателство за съвместяването на двете нива (организационно и индивидуално) е запазването на ангажираността на всички служители от организацията за постигането на нейните цели. Резултатите от работата на организацията или на съответното звено в нея трябва да се превърне в цел на всеки един неин служител и да се обвърже с предизвикателни стимули, които да са привлекателни за всички служители в организацията;
- **гъвкавост на стимулите.** Обвързване на оценката на изпълнението с възнаграждението. В рамките на бюджета оформяне на различни „пакети“ стимули с възможност за избор от оценяваните в зависимост от получената оценка и съобразно с реалните им потребности;
- **опростяване на процедурата за оценяване и скалата за оценка.** Към настоящия момент все още се забелязва неразбиране и трудност при прехода от тристепенната скала за преценка на отделните показатели – степен на изпълнение на целите от работния план, степен на изпълнение на задълженията, определени в длъжностната характеристика, и преценката на отделните компетентности, към петстепенната скала за определяне на обща годишна оценка на

служителите. Добър пример в това отношение е премахването на цифровото изражение на оценката в системата за оценка на изпълнението на държавните служители във Великобритания и вместо това замяната ѝ с писмена характеристика за нивото на изпълнение на служителя;

- **предприемане на действия в посока обективизиране на системата за оценяване.** Един от подходите за намаляването на субективизма е предварителното определяне и съгласуване на целите и поведението, което следва да демонстрира служителите през годината, както и поведението, което ще се счита за неприемливо. Предварително определените стандарти за нивото на изпълнение биха спомогнали за преодоляването на формалното приложение на системата. Друг начин за минимизиране на субективизма е недопускането категория персонал да не бъде обект на оценка. Обучение както на мениджърите, така и на служителите, които се оценяват, за да разберат процеса, своите роли и уменията и поведението, които са от значение за този процес, е също добър подход в тази насока. Обучението допринася и за точността на оценките;

- **Въвеждането на 360-градусовата обратна връзка.** Тази система за оценяване се използва в публичния сектор на Обединеното кралство и е един от основните елементи на системата за управление на изпълнението. Подобен подход би бил мотивиращ за участниците и би намалил субективизма на оценяването. Въвеждането на оценка от страна на клиентите на публични услуги и на самооценка ще допринесе за подобряване на изпълнението на самия служител и към преоценка на нуждите му от развитие. Обратната връзка от колегите, особено тогава, когато са важни екипните резултати и взаимодействието в екип, е съществен индикатор за трудовата изява на служителя и работните взаимоотношения. Обратната връзка от подчинените е важен инструмент

за откриване на пропуски в стила на управление и за подобряване на лидерските умения;

- **прецизиране на компетентностите.** Добър пример тук е рамката на компетентностите на държавните служители във Великобритания. Например, достатъчно ясно е значението на компетентността „сътрудничество и партньорство на работното място“ за разлика от заложената в нашата система за оценка управленска компетентност за „изграждане на отношения“ в рамките на администрацията и извън нея. Или заложената в нашата система за оценка управленска компетентност за „познаване на заинтересованите страни“, вместо кратката, точна и ясна компетентност в системата на Великобритания „доброжелателно отношение към клиента“. Защото познаването на заинтересованите страни може да е факт, но то не предполага доброжелателно отношение и/или добро обслужване. Решенията относно усъвършенстване рамката на компетентностите могат да се търсят чрез използването на двуполуосен модел, характеризиращ както поведението, което отговаря на изискванията, така и това, което се характеризира като неефективно поведение;

- **Фокус върху обучението.** Акцентът е върху инициране и прилагане на конкретни програми за обучение, свързани с придобиване и усъвършенстване на лидерските и управленските умения на ръководителите с цел създаване на лидери, които вдъхват доверие и носят лична отговорност за постигането на резултати. Ръководителите трябва да демонстрират своята силна ангажираност към системата за изпълнението и към значението на доброто изпълнение;

- **създаване на независима комисия, която да разглежда случаите на възражения от страна на служителите.** Този подход би предоставил допълнителна възможност за служителите да възразят освен пред оценяващия си ръководител, и пред независимата

комисия в случаите на несъгласие със своята оценка;

• **мониторинг, оценка и анализ на резултатите от действието на системата.**

Провеждането на интервюта, анкетни допитвания и изследвания на резултатите от въвеждането на системата, както и възможността самите участници в нея да дават предложения за развитието е една добра практика, която би могла да се възимства от опита на Великобритания и приложи с оглед подобряване на приложението на системата и избягване на формализирането ѝ;

• **прецизиране на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация.** Например, чл. 2, т. 2: „Атестирането на служителите в държавната администрация се извършва въз основа на периодично оценяване на изпълнението на длъжността, при което се отчитат: 2. прослуженото време, като за държавните служители се взема предвид прослуженото време по служебно правоотношение“. Означава ли това, че прослуженото време оказва влияние на оценката и ако е така, какво е влиянието (положително или отрицателно) на краткия и на по-продължителния стаж като държавен служител?

Заклучение

Независимо от проблемите, свързани с въвеждането на новата система за оценка, във Великобритания никога не мисли за връщане към старите формалистични и стандартизирани инструменти и форми на оценка.

В миналото критериите на повечето системи за оценка на ефективността не са били фокусирани върху оценката на индиви-

дуалната ефективност. Вместо това, те са били фокусирани върху стандартизираната съпоставимост⁹. Тези системи често имали символична стойност. Служителите са били оценявани твърде субективно и „прекалено добре“ – ако изобщо са били оценявани.

Важно заключение от този анализ е, че самият процес на оценка на изпълнението (споразумение за изпълнение) и критериите за оценка (поведение, характеристики, задачи), използвани при оценката на персонала, са от второстепенно значение. Много по-важно е компетентното, професионално и обективно прилагане на системата за оценка. Все по-голямо значение придобиват основни въпроси като степента на професионализъм и обективността, с които се ръководи, оценява и поощрява персонала.

И още, в заключение можем да обобщим, че анализиранияте слабости следва да се възприемат като възможност за усъвършенстване на системата за оценка на държавните служители както във Великобритания, така и в България. Защото оценката на изпълнението е важен управленски инструмент, доказал своята полезност както за организационната, така и за индивидуалната ефективност на работата.

Литература

1. Армстронг, А., Практика управления человеческими ресурсами, Питер, Москва, 2008.
2. Висша държавна служба. Ръководство за работещите в областта на човешките ресурси за възнагражденията, допълнителните възнаграждения и подбора във висшата държавна служба, Лондон, 2007-2008 г., с. 5.

⁹ Lorse, J., Aktuelle lauf- und dienstrechtliche Reformherlegungen im öffentlichen Dienst – eine Zwischenbilanz in Zeitschrift für Beamtenrecht, № 12/2007, S. 24 und nexte.

3. Лейзиър, Е., Икономика на персонала, Класика и стил, С., 2009.
4. Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, Постановление N 105 на Министерски съвет от 21.05.2002 г.
5. Равнопоставеност в прегледа на трудовото изпълнение – доклад за напредъка на Института за проучване на заетостта, май 2003 г.
6. Ригио, Р., Въведение в индустриалната/организационната психология, Дилок, С.2006.
7. Cabinet office (1999), Modernizing Government White paper. London Stationery Office.
8. Heller, R., Managers Handbook, DK, London, 2002.
9. Horton, S., General Trends and Challenges Regarding Performance Evaluation of Staff: The UK Experience, 2006.
10. Institute for employment studies, equality in performance review, Progress report may 2003.
11. Lorse, J., Aktuelle tarif- und dienstrechtliche Reformüberlegungen im öffentlichen Dienst – eine Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, No. 1/2, 2007, p. 24 ff.
12. Makinson, J., Incentives for Change, Public Service Productivity Panel, 2004.
13. Malcolm, M., J. Tricia, Personnel Practice, CIPD, London, 2007.
14. Thomson, R., Managing People, BH, Oxford, 2002. **VIA**