ОЦЕНКАТА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В ОБЩОЕВРОПЕЙСКИ ПЛАН– ЗНАЧЕНИЕ, АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ, ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ

Аделина Любомирова[1]

Резюме

Статията е посветена на моделите за оценка на изпълнението на държавните служители, прилагани в европейските публични администрации. Оценката на изпълнението на държавните служители е представена като ключов аспект от управлението на човешките ресурси, който създава връзката между организационните и индивидуалните цели и задачи. Темата е разгледана в сравнителен европейски контекст, като са представени основните видове оценки, методи и критерии, използвани от страните членки на Европейския съюз. На тази основа са изведени доминиращите тенденции при оценката на държавните служители. Акцентът е поставен върху предизвикателствата, пред които са изправени европейските публични администрации в хода на въвеждането на системи за оценка на изпълнението на държавните служители: проявата на субективизъм и уравниловка; тенденцията за поемане на средния път; статиката на длъжностната характеристика; липсата на открит диалог между страните в атестирането; подценяване на обучението на управленския персонал за професионално провеждане на оценяването; задържането на талантливите служители, и др.

В заключение, на дискусия са поставени възможните отговори на предизвикателствата пред държавното управление по повод процеса на оценка на изпълнението на държавните служители: разширяване на субекта на оценяване чрез въвеждане на 360° градусова „обратна връзка", оценка от външни и вътрешни на организацията клиенти, оценка от подчинените и самооценка на служителя.

PERFORMANCE APPRAISAL OF CIVIL SERVANTS IN EUROPEAN CONTEXT: IMPORTANCE, CURRENT SITUATION, CHALLENGES AND POSSIBLE SOLLUTIONS

Adelina Lyubomirova
Doctoral Student at the Department of Public Administration, SU

Abstract

The article examines the methods for performance appraisal of civil servants applied in European public administration.The performance appraisal of civil servants is presented as a key aspect of human resource

[1] Аделина Любомирова е задочен докторант по специалност „Публична администрация" в катедра „Публична администрация" на Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски". Тема на дисертацията: „Модели за оценка на изпълнението на държавните служители". Магистър по специалност „Публична администрация" с магистърска теза на тема „Оценката на изпълнението на държавните служители – сравнителен анализ между България и Франция". Бакалавър по специалност „Публична администрация". През 2009 г. е носител на наградата за научно есе в областта на публичната администрация в рамките на конкурс „Лиляна Данева-Бризби". Тема на есето: „Световната икономическа криза като стратегическо предизвикателство пред българската публична администрация". В продължение на две години работи като младши експерт в дирекция „Професионална квалификация и лицензиране" в Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) към Министерски съвет. Основни области на научен интерес – държавна служба, управление на човешките ресурси в държавната администрация, системи за оценка на изпълнението на държавните служители в сравнителен европейски контекст.

management that links organizational and individual goals and objectives. This issue is set in a comparative European context – the main types, main criteria and methods of assessment implemented by EU member states are scrutinized. The leading trends of performance appraisal of civil servants are formulated on this basis. A special emphasis is set on the challenges faced by European administrations in the process of introduction of performance appraisal systems of civil servants such as: expression of subjectivity and leveling, tendency toward taking the road in the middle, the immobility of job description, lack of overt communication between the parties within the evaluation process, underestimation of the role of proper training for conducting a true professional appraisal, hampering the development of gifted employees, etc.

Possible sollutions of such challenges to performance appraisal of civil servants faced by relevant state agencies are discussed at the end: an expansion of the subject of the assessment by implementing a 360 – degree feedback, customers' evaluation, upward subordinates' assessment and employee's self-assessment.

Въведение

Значимостта на оценката на изпълнението на държавните служители произтича от нейната обвързаност с реализирането на целите и задачите на управлението в публичния сектор.

На политическо ниво действията между отговорните институции се съгласуват и се очертава визията за управление. Съществения въпрос тук е как очертаните приоритети на най-високо ниво да се трансформират като част от оперативните цели пред отделните администрации и от своя страна да намерят израз във формулиране на индивидуалните цели и задачи пред държавните служители?

Отговорът на този въпрос се проектира в модела за атестиране, който заема ключово място в системата за управление на човешките ресурси. Неговото успешно въвеждане, функциониране и периодично допълване предопределя ефективното реализиране на поставените пред административните структури цели.

В настоящата статия оценката на изпълнението на държавните служители е представена като ключов аспект от мениджмънта на човешките ресурси и най-отговорната дейност от живота на организацията.

Най-ясният аргумент в подкрепа на изложеното твърдение е, че с изпълнението на очертаните приоритети пред 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.

Акцентът е поставен върху въвеждането на нов подход към управлението на човешките ресурси, в който прегледът на изпълнението на държавните служители не бива да се възприема като формален процес, а като отговорна дейност, в която служителят участва активно като дава оценка на:

- личните си постижения, на целите за предстоящия нов период,
- областите на знанията и уменията, които се нуждаят от усъвършенстване,
- плановете за постигане на целите и бъдещите възможности за професионално и служебно развитие.

В методологически аспект статията е построена върху основата на:

- теоретично изясняване на проблематиката, свързана с оценката на изпълнението на държавните служители на европейско ниво,
- сравнителен анализ на прилаганите методи за оценяване в европейските публични администрации.

1. Оценката на изпълнението на държавните служители в сравнителен европейски контекст

1.1 Обща характеристика

Практиките за оценяване са различни в отделните европейски държави и варират от оценката на компетентността, през оценка на изпълнението до оценка на потенциала.

Най-общо подходите на оценка могат да бъдат разделени на ориентирани към:

- качествата, при които креативността, опитът и квалификацията са обект на оценка,
- към дейността, при които обект на оценяване е трудовото поведение на служителя,
- и **подходи, ориентирани към постигнатите резултати**.

По отношение на формата могат да бъдат разграничени стандартизирана, подробна и ориентирана към входа атестация[2] и ориентирана към изхода, която се основава на резултатите от сключени целеви споразумения и оценява индивидуалните профили за различни функции.

На фона на това разнообразие може да посочи още една съществена разлика. В англо-саксонските страни и Северна Европа трудовото изпълнение се разглежда предимно като процес и се свързва с ефикасността, с разумното и контролирано разходване на вложените ресурси. Във Франция и Южна Европа то е предимно резултат и се свързва с ефективността, с реализирането на определени цели и задачи[3].

1.2. Видове оценки, методи и критерии

В контекста на казаното дотук ще бъдат представени **видовете оценки, методи и критерии, използвани от страните-членки на ЕС.**

Таблица № 1

Видове	Методи	Примери за критерии
1. Рейтинг	Оценка на персонала и поведението	Представяне; облекло; учтивост; знания, яснота на изразяване, и т.н.
2. Оценка на резултата	Измерване на продуктивността или ефективността на служителите (количество произведена работа)	Брой обработени случаи или досиета
3. Оценка на изпълнението	Измерване на ефективността и ефикасността (и качество) във връзка с целите. Предефиниране на целите и преглед на условията за изпълнение на функциите	Оценка на базата на количествени показатели (брой, краен срок) и качествени показатели (качество на текстовете, намален брой жалби и т.н.)
4. Оценка на компетентността	Сравнение между изискваната за работата компетентност и действителната такава	Критерии в резултат на анализ на задачите и профил на работното място: способност за изслушване, способност за водене на екип и т.н.
5. Оценка на потенциал	Сравнение между потребностите на организацията по отношение на компетенции и компетенциите и възможностите за развитие на персонала	Управленски потенциал; Умения за водене на преговори и т.н.

Източник: Европейски институт за публична администрация, Маастрихт, Холандия.

[2] Критика в това отношение: Breisg, T., Personalfuhrung, Mitarbeitergesprach,Zielvereinbarungen, 2.Ed., Frankfurt am Main 2001.

[3] Тушева, А. Подбор, атестиране, и квалификация на държавните служители. изд. Софттрейд, С., 2001, стр. 45

От таблицата се вижда, че практиките за оценяване са различни и могат да се прилагат в комбиниран вид.

Сравнителното им представяне идва да покаже, че независимо от разнообразието на съществуващите модели за атестиране в европейски план, целите, които си поставят отделните страни, предизвикателствата и тенденциите са сходни и са подчинени на:

- нарастване на продуктивността на всеки член на персонала и последващо увеличение на продуктивността на организацията (резултат);
- увеличаване на приноса на индивида към целите на организацията (изпълнение) и на качествено, и на количествено равнище;
- оптимизиране на използването на цялостния потенциал на човешките ресурси на организацията (всички нейни компетенции) в съответствие със задачите и целите;
- управление чрез поглед напред на използването на човешките ресурси от организацията (развитие на потенциала). Този подход попада в рамката на стратегическото планиране на човешките ресурси.[4]

2. Преобладаващи тенденции при оценката на служителите в европейски план

2.1 Децентрализация на оценката

Децентрализацията на оценката има за цел да разшири кръга от правомощия на ръководителите, свързани с вземането на решения за назначаване, обучение и атестиране на държавните служители. По този начин се цели да се повиши тяхната ангажираност при поемане на отговорност за постиганите резултати. Този подход се характеризира със своята гъвкавост и следва утвърдилата се тенденция на децентрализация на управлението на персонала в публичните администрации. Той, обаче, е съпътстван от редица проблеми поради липсата на достатъчна подготовка от страна на ръководните кадри. По думите на Габрис: „Една държавна организация може да притежава най-сложния инструмент за изпълнение на пазара, но ако служителите гледат на своите ръководни оценители като на слаби лидери, малко вероятно е служителите да приемат новата система като легитимна[5].”

2.2 Развитие на оценката на изпълнението

Моделът за оценка на изпълнението на държавните служители е изключително актуален в европейските държавни администрации в последно време и все по-ярко се открояват спрямо представените по-горе различни видове методи за оценяване. Неговата актуалност произтича от нарастващото търсене на ефективност, ефикасност и качество на публичната администрация в общоевропейски план.

Все повече се утвърждава тенденцията за обвързване на заплащането с изпълнението т.е. „създаването на връзка между ангажимента на служителите към целите на организацията и финансовата компенсация за този ангажимент във вид на заплати и премии”.

---

[4] Босер, Даниел., Демке, Кристоф., Номдън, Коен., Поле, Робер., Държавните служби в Европа на петнадесетте:Тенденции и развитие. Европейски институт за публична администрация, Маастрихт, Холандия. 2001 г., стр. 65 и следващи

5 Garbis, G.T. “Improving Employee Acceptance Toward Performance Appraisal and Merit Pay Systems” in: Public Personnel Administration, Winter 2000, No.1, p.51.

2.3 Ключова роля на оценяващото интервю

Оценяващото интервю заема все по-значимо място в прилаганите системи за атестиране на служителите в публичните администрации. В сравнителното изследване[6] на Даниел Босер, оценката-интервю е представено като управленски акт, по време на който се обменят различни гледни точки, прави се преглед на изпълнението на задачите и се вземат решения за по-нататъшното професионално и служебно развитие на държавните служители.

3. Предизвикателства пред оценката на изпълнението на държавните служители или какво се крие зад богатото разнообразие от оценки, методи и критерии

3.1 Трудности при оценяването

Оценяването на изпълнението на служителите крие богато разнообразие от предизвикателства, които трябва да бъдат умело анализирани, за да се предприемат стъпки по тяхното преодоляване или поне към минимизиране на неблагоприятните ефекти от тях.

Първият проблем е свързан с **длъжностните характеристики на служителите**. По своята същност длъжностната характеристика е „статична величина" т.е. поредица от твърдения[7]. Колкото по-сложна е дадена задача и изисква креативност от страна на служителите, толкова по-малка е вероятността това, което прави служителят да отговаря на разписаното в длъжностната му характеристика.

На следващо място все по-голямо значение придобива **екипната дейност**, което от своя страна отново влияе върху ограничеността на длъжностните характеристики до това какво прави отделният служител на работното си място.

Липсата на открит диалог между страните в атестирането[8] се определя като проблем според Х. Ливинсън. Според автора атестирането следва да отчита цялостната ситуация, взаимодействието на служителя с колегите му, и на тази основа да се подпомага неговата дейност.

Като основен проблем на оценяването се изтъква **субективизмът**, отчитайки факта, че организацията е социална система, мрежа от междуличностни взаимоотношения. Даден служител може да изпълнява дейността си отлично по зададени критерии и да са проваля като партньор, колега, подчинен т.е. субективният фактор е неизменна част от процеса на оценка на персонала.

Други класически недостатъци на атестирането са „тенденцията да се поеме средният път", „тенденцията за протакане", „ореол ефекта", „ефекта на йерархията", атестации като „средство за целта", **уравниловката, подценяването на процеса** като дейност, и др.

3.2 Начини за преодоляването на съществуващите проблеми

Развитието на системите за оценяване в световен план води до утвърждаването на нова тенденция, свързана с **разширяването на субекта за оценяване**, която е и своеобразно средство за преодоляване на проблемите, визирани по-горе. Вече е налице стремеж атестирането да не се извършва единствено от преките ръководители, а в процеса да бъдат **ангажирани вътрешните и външните (за организацията) партньори** (колеги)

[6] Босер, Даниел., Демке, Кристоф., Номдън, Коен., Поле, Робер., Държавните служби в Европа на петнадесетте:Тенденции и развитие. Европейски институт за публична администрация, Маастрихт, Холандия. 2001 г.

[7] Harvard Business Review за оценката на изпълнението на служителите, съст. Ливинсън, Х. Джерман, Дж. Бътлър, Т. изд. Класика и стил, С., 2005, стр. 10

[8] Harvard Business Review за оценката на изпълнението на служителите, съст. Ливинсън, Х. Джерман, Дж. Бътлър, Т. изд. Класика и стил, С., 2005., стр. 10 и следващи

на служителя. Тук е особено важно привличането на клиентите и доставчиците на организацията с цел определяне неговия принос за реализиране на предоставяните стоки и услуги[9]. От изключително значение е **оценката на служителя от подчинените му**, ако има такива.

И на последно място, но не и по важност е **самооценката на служителя**.

Макар и посрещната със сериозна доза скептицизъм от редица мениджъри разгледаната 360° градусова „обратна връзка" постепенно се превръща в инструмент за личностно развитие. Благодарение на нея ръководството получава полезна информация, очертава възможните подобрения и контролира по-добре мерките за подобрение.

4. Оценката на изпълнението на държавните служители - предизвикателство пред европейската публична администрация

Оценката на изпълнението на държавните служители може да бъде определена като предизвикателство, от чието успешно провеждане зависи ефективността на публичната администрация.

4.1 Защо е определена като предизвикателство?

Оценката изисква **нов тип ръководители**, които да съчетават качествата на лидер и същевременно да изпълняват ролята на психолог с цел правилна преценка и насочване кариерното развитие на подчинените. Оценката се прави от ръководител, от този, който възлага работата, който я планира, организира, непосредствено ръководи и контролира. Наред с тези свои задължения, ръководителят трябва **да може да оценява безпристрастно** и обективно. При оценката той не бива да допуска лично отношение т.е. трябва да бъде подготвен, обучен за изпълнение на тази отговорна дейност[10].

Ето защо на преден план се извежда **обучението на управленския персонал** като средство за развитие на управленските кадри. Необходимо е специално обучение на оценяващите ръководители за преодоляване на субективизма, на неблагоприятните фактори, които биха оказали влияние върху оценката. Това се дължи на факта, че системата за оценка изисква множество умения – наблюдение на поведението, поставяне на цели, развитие на хората, борба с неприемливото поведение, убеждаване, решаване на проблеми, планиране и т.н. Ако обучението на оценителите не е най-подробно, то оценката няма да даде особени резултати. Важно е резултатите от оценката да се използват за повишаване, освобождаване, развитие и др., да бъде „дискутирана със служителите, за да я приемат не само формално, но и по същество[11]."

За постигане на по-голяма обективност се препоръчва **оценката на непосредствения ръководител да бъде потвърждавана от следващия в йерархията ръководител**. Разбира се има случаи, когато съществува потребност друго лице, което добре познава работата, изискванията, постиженията, да събере необходимата информация и да я предостави на ръководителя, който да постави своята оценка.

4.2 Оценката на на изпълнението като процес и обект на управление

Оценката е отговорен процес, защото се обвързва с управлението и на други сфери – обучението, кариерата, наборът, подборът, качеството на трудовия живот. Насърчаването на „апетита към ученето и практическото приложение на наученото" е причина за

[9] Спасов, К., Управление на човешките ресурси, С, 1999, стр. 193, стр. 194

[10] Владимирова, Катя., Управление на човешките ресурси.Университетско издателство «Стопанство».С.,2006, стр. 215, стр. 216

[11] Владимирова, Катя., Управление на човешките ресурси.Университетско издателство "Стопанство".С.,2006, стр. 215, стр. 216

определяне на атестирането като предизвикателство, защото **организацията трябва да подкрепя служителите**, които проявяват интерес към самостоятелното обучение и образование. Именно „доброволният характер на обучението води до по-висока мотивация и усъвършенстване[12].”

Всичко това изисква да бъде налице една обща идея за управлението на човешките ресурси в институцията т. е. стратегия за начина, по който ще се планират, формират, усъвършенстват човешките ресурси (ЧР), ще се установяват и поддържат отношения на съгласие с тях. Изводът е менидмънтът на ЧР не трябва да бъде самоцелен, защото от качеството на човешкия капитал зависи образът на публичната администрация.

Налице и друга причина, която определя оценяването като предизвикателство, а именно въпросът за **задържането на талантливите служители**.

Това, което е от съществено значение е човек и работа да си „напаснат” така, че този човек да се чувства истински щастлив на работното си място[13].

Според Тимъти Бътлър и Джеймс Уолдруп – видни експерти по развитие на кариерата – „талантливите служители могат да бъдат задържани само, ако работата им съответства на дълбоко вкоренените им житейски интереси.”

Друга причина е **обвързването на оценката със заплащането**, въпрос, който се отличава със своята актуалност първо поради естеството на работа на държавните служители и втори поради доказано по-ниското заплащане спрямо сходни позиции, заемани в частния сектор.

В последните години се очерта тенденцията държавите членки на ЕС все по-често да въвеждат в държавните си служби различни схеми за **възнаграждение според постигнатите резултати.** Не е доказано обаче доколко последните водят до повишаване на мотивацията за труд, както и на резултатите от него. Най-често „реформирането на системите за заплащане и въвеждането на системи според резултатите от труда се свързва с изменение на схемите за допълнителни възнаграждения/премии”[14].

В заключение може да се обобщи, че значимостта, която се отдава на оценката на изпълнението на държавните служители в общоевропейски план, богатото разнообразие от прилагани практики методи, критерии и оценки, потвърждават нейната ключова роля в системата за управление на човешките ресурси в публичната администрация.

Обвързването на индивидуалните и организационните цели, поставянето на реалистични цели и задачи, при спазване на принципите за социална справедливост, ефективност, ефикасност и полезност, са от изключително значение за реализирането на задачите на модерното управление в публичния сектор.

Оценката на изпълнението на държавните служители е един малък, но особено важен аспект от този процес, наречен „държавно управление”…

[12] Шопов, Д. Атанасова, М. Управление на човешките ресурси. изд. Тракия-М, С., част 1, стр. 255

[13] Harvard Business Review за оценката на изпълнението на служителите, съст. Ливинсън, Х. Джерман, Дж. Бътлър, Т. изд. Класика и стил, С., 2005, стр. 114, стр. 115

[14] Босер, Даниел. Демке, Кристоф. Държавната служба в страните-кандидатки за членство в ЕС: Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция. ЕИПА, 2002, стр. 135

ЛИТЕРАТУРА

Босер, Д., Демке, К., Номдън, К., Поле, Р., Държавните служби в Европа на петнадесетте:Тенденции и развитие. Европейски институт за публична администрация, Маастрихт, Холандия. 2001 г.

Босер, Д., Демке, К. Държавната служба в страните-кандидатки за членство в ЕС: Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция. ЕИПА, 2002.

Магистърска теза: „Оценката на изпълнението на държавните служители – сравнителен анализ между България и Франция", дипломант Аделина Любомирова, защита м. юли 2010 г., С., катедра „Публична администрация", СУ, ФФ

Harvard Business Review за оценката на изпълнението на служителите, съст. Ливинсън, Х. Джерман, Дж. Бътлър, Т. изд. Класика и стил, С., 2005.

Владимирова, К., Управление на човешките ресурси.Университетско издателство «Стопанство».С.,2006.

Шопов, Д. Атанасова, М. Управление на човешките ресурси. изд. Тракия-М, С., част 1
Спасов, К., Управление на човешките ресурси, С, 1999.

Breisg, T., Personalfuhrung, Mitarbeitergesprach, Zielvereinbarungen, 2.Ed., Frankfurt am Main 2001.

Тушева, А. Подбор, атестиране, и квалификация на държавните служители. Изд. Софттрейд, С. 2001.