



Възнагражденията на служителите в държавната администрация в условията на криза, предизвикана от пандемията през 2020 година

Даниела Кръстева*

Въведение

В началото на 2020 година светът бе изправен пред изключително предизвикателство – пандемията от новия коронавирус (КОВИД-19). В почти всички страни, засегнати от пандемията, включително и в България бяха предприети различни мерки за ограничаване разпространението на новия вирус, които доведоха до сериозна криза в почти всички обществени сектори. Държавната администрация беше ангажирана, както с разработването и прилагането на мерките, така и с контрола по тяхното изпълнение.

Възнагражденията винаги са били от особено важност за привличането, задържането, развитието и мотивирането за постижения на служителите в българската държавна администрация. От началото на 2019 година в системата за възнаграждения на служителите бяха направени редица важни промени, повлияни най-вече от ситуацията на трудовия пазар – недостиг на персонал от всички категории и сектори¹. Промените имаха определени позитивни характеристики, но в началото на 2020 година ситуацията се промени съществено във връзка с ролята на държавната администрация в разработването и

изпълнението на мерките за ограничаване на разпространението на коронавируса, както и мерките за ограничаване на негативните последици за икономиката, особено в секторите, чиято дейност беше принудително спряна.

Новата роля и начин на функциониране на държавната администрация в условията на пандемия наложи промени в нормативната уредба, включително и по отношение на системата за възнаграждения с оглед създаване на допълнителна мотивация за постижения на служители и най-вече тези „на първа линия“ в борбата срещу пандемията.

Основната цел на настоящата статия е да се представят най-съществените промени в системата за възнаграждения на служителите в българската държавна администрация от началото на пандемията през 2020 година и въз основа на това да се очертаят техните характеристики и възникналите проблеми, както и препоръки за тяхното решаване.

Изложение

Разпространението на заразата от КОВИД-19 в нашата страна започна в началото на месец март 2020 година. На 13 март 2020 година Народното събрание на Република България обяви извънредно положение и след това бе приет Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на народното събрание от 13 март 2020 г. и за преодоляване на последиците (заглавието на закона бе допълнено през месец май 2020 година). Въз основа на разпоредбите в този закон, изпълнителната власт (Министерския съвет, министъра на здравеопазването, кметовете на общини и други органи) имаха възможност да приложат мерки за ограничаване разпространението на коронавируса и за подпомагане на онези сектори на икономиката, върху дейността на които бяха наложени ограничения.

В тези условия българската държавна администрация беше изправена пред изключително сериозни предизвикателства², които могат да се обобщат в две направления:

* Гл. ас. д-р Даниела Кръстева, Университет за национално и световно стопанство – София, катедра „Публична администрация“, ел. поща: d.krusteva@unwe.bg

¹ По-подробно: Кръстева, Д., Промените в системата за възнаграждения на служителите в държавната администрация от началото на 2019 година – възможности и проблеми, сп. Бизнес посоки, бр. 2, 2019 г., с. 55 - 59



- администрацията бе пряко ангажирана с изпълнението на мерките за ограничаване на разпространението на коронавируса и за подпомагане на засегнатите сектори от икономиката;

- трябваше да се промени начина на работа на администрацията по предоставянето на услуги за гражданите и бизнеса (преминаване изключително към електронни услуги), както и работата на служителите в администрацията, част от които работят дистанционно в електронна среда.

Макар все още да не е минало достатъчно време, може да се твърди, че като цяло българската държавна администрация и служителите, заети в нея се справиха относително адекватно с тези предизвикателства. Разбира се не липсваха и неудачи и критики, особено от страна на бизнеса за бавно прилагане на някои от мерките за подпомагане, излишно сложни административни процедури, ограничен брой електронни услуги и други.

В този контекст и с оглед значението на възнагражденията за мотивацията на служителите в администрацията, правителството предприе редица мерки за увеличаване на възнагражденията на служителите.

Първата мярка беше насочена към осигуряване на допълнително нетно месечно възнаграждение в размер на 1000 лева за всички служители, работещи на първа линия в борбата с коронавируса. Тази мярка беше реализирана в рамките на проект, финансиран по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2014 – 2020 г. – проект BG05M9OP001-1.099-0001 „Подкрепа на работещи в системата на здравеопазването в условия на заплахата за общественото здраве от COVID-19“. Първоначалната стойност на проекта бе 60 милиона лева, които след това бяха увеличени до 240 милиона лева, като към края на 2020 година са изплатени 182,5 милиона лева³.

² По-подробно: Кръстева, Д., Промените в системата за възнаграждения на служителите в държавната администрация от началото на 2019 година – възможности и проблеми, сп. Бизнес посоки, бр. 2, 2019 г., с. 55 - 59

³ Данните са от отчет на министъра на здравеопазването и са публично достъпни в интернет на адрес: <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/otchet-na-ministr-angelov-za-svrshenoto-ot-ministe/>

Администрациите, които бяха обхванати от тази мярка са Регионалните здравни инспекции и служителите, заети в тях.

Осигуряването на допълнително месечно възнаграждение на служителите, работещи на първа линия в борбата срещу коронавируса, като цяло може да се оцени положително, защото повиши значително възнагражденията на тези служители, което ги мотивира да останат на работа в администрацията и да изпълняват на високо ниво новите задължения, свързани с борбата срещу коронавируса. Като известен недостатък на мярката трябва да се отбележи, че размерът на допълнителното възнаграждение бе еднакъв за всички, независимо от заеманата длъжност и постигнати резултати. Но с оглед обстоятелствата може спокойно да се твърди, че тази мярка се оказа една от най-успешните, още повече, че тя има временен характер.

Втората съществена мярка в областта на възнагражденията на служителите в държавната администрация беше възможността за еднократно увеличение с до 30 на сто на индивидуалните основни месечни заплати на служителите в няколко администрации и административни структури, приета с ПМС № 240 от 2020 година, в сила от 1 август 2020 година. Основните аргументи за тази мярка бяха свързани с обстоятелството, че служителите са пряко ангажирани с дейности по ограничаване на разпространението на коронавируса или поради характера на техните задължения са изложени на значителен риск от заразяване. Друг аргумент в полза на мярката беше, че възнагражденията на служителите в обхванатите администрации и административни структури са относително ниски, спрямо тези в други администрации.

Разглежданата мярка имаше безспорни позитивни характеристики по отношение мотивацията на служителите в обхванатите администрации и административни структури, особено големите изпълнителни агенции – Агенцията за социално подпомагане⁴, Агенцията по заетостта и Националната агенция за приходите. От друга страна, мярката има и някои сериозни недостатъци, по-съществените от които могат да се обобщят така:

⁴ По-подробно относно ролята на държавните органи на централно и местно ниво за социалната политика: Вълков, В., Ролята на органите на централно и местно ниво за социална политика, Научни трудове на УНСС, т. 4/2018 г., с. 269 - 280



- липсват ясни правила за увеличението на индивидуалните основни месечни заплати на обхванатите служители, което може да се оцени като известно отстъпление от общия принцип за обвързване на увеличенията на индивидуалните основни месечни заплати с оценките на изпълнението на служителите;

- в част от обхванатите от мярката администрации и административни структури има служители, които не са изложени на допълнителни рискове от заразяване с коронавирус, поради характера на техните задължения (например – част от служителите в общата администрация) или не са ангажирани пряко с ограничаване разпространението на коронавируса;

- мярката не засяга общинските администрации, а в тях безспорно има служители, които са пряко ангажирани с дейности по ограничаване разпространението на коронавируса или поради характера на техните задължения са изложени на значителен риск от заразяване, а и равнището на възнагражденията в някои общински администрации е относително ниско;

- създадох се предпоставки за известно напрежение в администрации и административни структури, които не бяха обхванати от мярката – най-сериозно това напрежение са прояви в протести, организирани от Синдикалната федерация на служителите в Министерството вътрешните работи.

Въпреки констатираните недостатъци, разглежданата мярка като цяло може да се оцени позитивно, още повече, че и тя има еднократен характер.

Следващата мярка в областта на възнагражденията на служителите в държавната администрация е предвиденото с Закона за бюджета на Република България за 2021 г. увеличение на разходите за персонал, средно с 10 на сто, за общинските администрации с 16 – 18 на сто и за Министерството на вътрешните работи – 15 на сто. Тази мярка безспорно ще има позитивно отражение върху привличането, задържането, развитието и мотивирането за постижения на служителите в държавната администрация, още повече, че тя следва увеличенията на разходите за персонал (средно с 10 на сто), направени през 2019 и 2020 година. От друга страна, увеличенията, които влизат в

сила от 1 януари 2021 г. следва да се реализират в рамките на съществуващите правила, регламентирани в Закона за държавния служител, чл. 107а от Кодекса на труда и Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация.

Но и след промените от началото на 2019 година, системата за възнаграждения на служителите в българската държавна администрация има определени проблеми, най-съществените от които са:

- все още се запазват степените на основните месечни заплати (с изключение на дипломатическите длъжности), което излишно усложнява системата, а и след увеличението на минималната основна месечна заплата за страната (650 лева) от 1 януари 2021 г. 14 нива на основните месечни заплати са с еднаква минимална основна месечна заплата;

- запазват се ограниченията на увеличенията на основните месечни заплати в зависимост от оценките на изпълнението на длъжността, което създава рискове от натиск върху процеса на оценяване на изпълнението на длъжността за 2020 година, особено в администрации, които имат възможност да увеличат с повече от 10 на сто индивидуалните основни месечни заплати на служителите си (общински администрации, Министерство на вътрешните работи), защото максимално допустимото увеличени при оценка „Изпълнението отговаря напълно на изискванията“ е до 10 на сто;

- изключена е възможността служителите да получават допълнителни възнаграждения за постигнати резултати за изпълнение на проекти, финансирани от бюджетите на администрациите, които могат да бъдат насочени към борбата с коронавируса и/или за подпомагане на гражданите и бизнеса;

- липсват възможности за целеви допълнителни възнаграждения за постигнати резултати на отделни служители, което ограничава възможността да се отличат служителите, пряко ангажирани в борбата с коронавируса с най- високи постижения, както и тези, които са изложени на повишен риска от заразяване;

- извън обхвата на системата за възнаграждения на служителите в държавната администрация продължават да са лицата,



заемащи длъжностите, посочени в ПМС № 67 от 2010 г.

Друг важен момент, който трябва да се подчертае е, че служителите в българската държавна администрация имат и допълнителни придобивки, които бяха запазени и развити - заплащане на личните задължителни осигурителни вноски от държавния бюджет (само за държавните служители), пари за представително облекло (за държавните служители), ползване на служебни преносими компютри и мобилни устройства, осигуряване на достъп на електронни платформи за комуникация и други. Тези придобивки и при сегашната ситуация оказаха позитивно въздействие върху мотивацията на служителите в държавната администрация.

Не трябва да се забравя, че освен монетарните, служителите в българската държавна администрация получават и редица немонетарни възнаграждения, които съгласно концепцията за т.н. „общо възнаграждение“ са в две направления – признание на постиженията и възможности за развитие⁵. Немонетарните възнаграждения с най-съществено значение за служителите в държавната администрация в условията на кризата, свързана с коронавируса се оказаха:

- относително висока сигурност на заетостта (работното място), на фона на увеличената безработица в частния сектор, в резултата от негативните въздействия на пандемията и ограничителните мерки;

- осигурени възможности за работа от разстояние (хардуер, софтуер и комуникации), което създаде предпоставки за опазване здравето на служителите, както и възможности за тяхното професионално развитие, свързани с работата в електронна среда.

Не бива да се подценява ролята на останалите немонетарни възнаграждения, получавани от служителите – оценка на изпълнението, отличия, възможности за обучение и кариерно израстване, относително благоприятните условия на труд.

Именно в условията на кризата от началото на 2020 година се откри ролята на

⁵ По подробно: Michael Armstrong witt Duncan Brown, Armstrong's Handbook of Reward Management Practice, 6th edition, Kogan Page, London, 2019, Стефанов, Л., Системи за възнаграждения (теория, практика, дизайн), Тракия М, С., 2015 г.

немонетарните възнаграждения за повишаване привлекателността на държавната служба, както и за мотивирането на служителите за добросъвестно изпълнение на задълженията и високи постижения, въпреки неблагоприятните обстоятелства.

Известната аксиома, че всяка криза, освен че има негативни последствия осигурява и нови възможности може да се отнесе и по отношение на системата за възнаграждения на служителите в българската държавна администрация, която в бъдеще може да се развие в няколко направления:

- промени в скалата на основните месечни заплати по длъжности, като се премахнат степените, а останат само нивата, както при дипломатическите длъжности, което ще допринесе за по-голяма гъвкавост и по-лесно прилагане на системата;

- да се премахнат ограниченията за увеличения на индивидуалните основни месечни заплати в зависимост от оценките на изпълнението на длъжността, като се запазят общите правила – служителите в едно административно звено (дирекция, отдел) с по-високи оценки на изпълнението да получават и по-голямо увеличение на индивидуалните основни месечни заплати;

- да се предвиди възможност за получаване от отделни служители по всяко време на годината на целеви допълнителни възнаграждения за постигнати резултати за изключителни постижения и/или адекватни реакции в кризисни ситуации, като с оглед избягването на евентуални некоректни практики, годишният размер на тези допълнителни възнаграждения може да бъде ограничен, например до две индивидуални основни месечни заплати на служителя;

- да се предвиди възможност за получаване на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати от служители, участващи в управлението и изпълнението на проекти, финансирани от бюджета на съответната администрация;

- да се запазят и развият възможностите за работа от разстояние в електронна среда и след приключването на извънредната ситуация, свързана с пандемията, включително провеждане на необходимите обучения.

Евентуалните промени в системата за



възнаграждения на служителите в българската държавна администрация е добре да бъдат направени въз основа на анализ на конкретни данни от екип (работна група), включваща компетентни представители на всички административни структури.

Заключение

Пандемията от новия коронавирус през 2020 година създаде изключителни предизвикателства към всички обществени сектори, в това число и държавната администрация. Българската държавна администрация като цяло отговори адекватно на тези предизвикателства, като разбира се имаше и проблеми.

Предприетите мерки в областта на системата за възнаграждения на служителите в българската държавна администрация, като цяло също могат да се оценят позитивно и допринесоха за мотивиране на служителите за добросъвестно изпълнение на задълженията и постижения в условията на криза. Наред с това, някои от мерките, а и отделни елементи на системата за възнаграждения създадоха и ще създадат известни проблеми, които могат да бъдат решени с промени в нормативната уредба, както и с действия за нейното коректно прилагане.

Използвана литература

1. Michael Armstrong witt Duncan Brown, Armstrong's Handbook of Reward Management Practice, 6th edition, Kogan Page, London, 2019
2. Stefanov, L., Sistemi za vaznagrazhdeniya (teoria, praktika, dizayn), Trakia M, Sofia, 2015
3. Valkov, A., Penkova, E., MARKET AND NON-MARKET ALTERNATIVES IN THE PUBLIC-FINANCED SERVICES SECTOR IN BULGARIA: DISCREPANCIES OF BORDERS, KNOWLEDGE – International Journal, Vol.41.1, Skopje, 2020
4. Valkov, V., Roliata na organite na tsentralno I mesno nivo za socialnata politika, Nauvzni trudove na UNSS, t. 4/2018 g.
5. Kodeks na truda
6. Zakon za durzhavniya sluzhitel
7. Zakon za durzhavniya byudzheta na Republika Bulgaria za 2021
8. Zakon za merkite I deystviata po vreme na izvanrednoto polozhenie, obiaveno s reshenie na Narodnoto sabranie na 13 mart 2020 g. i za preodoliavane na posledicite
9. Naredba za zaplatite na sluzhitelite v darzhavnata administratshiya
10. PMS № 67 ot 2010
11. PMS № 240 ot 2020
12. <https://www.mh.government.bg>