



Промените в системата за възнаграждения на служителите в държавната администрация от началото на 2019 година – възможности и проблеми

Даниела Кръстева*

Въведение

Възнагражденията винаги са били от особено важност за привличането, задържането, развитието и мотивирането за постижения на служителите в българската държавна администрация. Но в сегашните условия възнагражденията придобиват допълнително значение в контекста на ситуацията на българския трудов пазар – дефицит на персонал от всички категории и относително бързо повишаване на възнагражденията, особено в някои сектори, например - информационните и комуникационни технологии.

Развитието на трудовия пазар у нас, вероятно е основната причина правителството да предприеме действия за повишаване на възнагражденията на служителите в публичния сектор, включително в държавната администрация, което бе заложено и в бюджета за 2019 година. Но освен предвиденото в бюджета за 2019 година увеличение на разходите за персонал, правителството извърши и промени в системата за възнаграждения на служителите в държавната администрация.

Основната цел на настоящата статия е да се представят най-съществените характеристики на промените в системата за възнаграждения на

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

служителите в държавната администрация от началото на 2019 година и въз основа на това да се очертаят позитивните им възможности и евентуални проблеми, както и препоръки за решаването на проблемите.

Изложение

През последните десетилетия в теорията, свързана с възнагражденията се наложи концепцията за т.н. „общо възнаграждение“ (Total Reward).¹ Основното в тази концепция е разбирането, че възнагражденията на наемния персонал не са само в пари или в продукти и услуги, които могат да се измерят в пари, но и в ползи и облаги, които пряко не могат да се измерят в пари. По този начин възнагражденията на наемния персонал се разделят на две големи групи – монетарни и немонетарни.

Въз основа на тези концепция, възнагражденията на служителите в българската държавна администрация могат да бъдат обособени в следните групи:

- монетарни – основни заплати, допълнителни възнаграждения, обезщетения и допълнителни придобивки;
- немонетарни – признание на приноса, отношения и възможности – сигурност на заетостта, характеристики на работата, възможности за професионално и кариерно развитие, условия на труд.

Системата за възнаграждения в теоретичен план се определя като съвкупност от елементи (правила, процедури, процеси, практики), чрез които се определят и предоставят възнагражденията.² Елементите на системата са възнагражденията обособяват в отделни групи – планиране (бюджетиране) на разходите за възнаграждения, оценяване и подреждане на длъжностите, основни заплати, допълнителни възнаграждения и обезщетения, допълнителни изгоди за персонала и немонетарни възнаграждения.³

Значителна част от системата за

¹ По подробно: Armstrong, M. *Armstrong's Handbook of Reward Management Practice*, 3th edition, Kogan Page, London, 2010, Стефанов, Л., *Системи за възнаграждения (теория, практика, дизайн)*, Тракия М, С., 2015 г.

² Armstrong, M. *Armstrong's Handbook of Reward Management Practice*, 3th edition, Kogan Page, London, 2010, с. 6, Стефанов, Л., *Системи за възнаграждения (теория, практика, дизайн)*, Тракия М, С., 2015 г., с. 41 - 42



възнаграждения на служителите в българската държавна администрация е регламентирана с нормативни актове (Закона за държавния служител, чл. 107а от Кодекса на труда, Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация, Класификатора на длъжностите в администрацията и други), като важна роля играят и някои вътрешни актове на администрациите и най-вече вътрешните правила за заплатите.

Системата за възнаграждения на служителите в българската държавна администрация, която действа до края на 2018 година беше регламентирана през 2012 година с приемането на промени в Закона за държавния служител и на чл. 107а от Кодекса на труда, приемането на нова Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация, нов Класификатор на длъжностите в администрацията и Наредба за неговото прилагане. Макар, че през периода 2012 г. – 2018 година бяха направени някои промени в нормативната уредба, нейните основни характеристики се запазиха, а именно:

- регламентирана е структурата на brutната заплата на служителите в държавната администрация;

- регламентирана е структурата на разходите за заплати, като е въведено изискване разходите за основни заплати да са не по-малко от 70 от общите разходи, а разходите за допълнителни възнаграждения – не повече от 30% от общите разходи;

- регламентирани са основните месечни заплати за длъжностите, разпределени в 28 нива, като за всяко ниво на основните месечни заплати са регламентиране по 6 степени, а за всяка степен е определен минимален и максимален размер на основната месечна заплата (изключение са дипломатическите длъжности, за които са регламентирани само нива на основните месечни заплати);

- регламентирани са ясни правила за определяне на индивидуалните основни месечни

заплати на служители, назначени за първи път в съответната администрация;

- регламентирани са изчерпателно възможностите за изменения (увеличения) на индивидуалните основни месечни заплати – въз основа на годишните оценки на изпълнението на длъжността, след изтичане на изпитателен срок, завръщане от отпуск по майчинство, завръщане от продължително отсъствие и повишаване в длъжност;

- изчерпателно са регламентирани допълнителните възнаграждения, които могат да получават служителите, като е въведена забрана да се изплащат други допълнителни възнаграждения, извън тези посочени в нормативната уредба;

- регламентирана е възможност за получаване на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати въз основа на оценка на административните звена и на отделните служители;

- регламентиран е начина за изчисляване на полагащото се възнаграждение за платен отпуск.

Посочените основни характеристики на системата за възнаграждения дават основание да се определят редица нейни позитивни характеристики⁴, а именно:

- основните месечни заплати за длъжностите са определени в диапазони (по нива и степени), което дава възможност за по-голяма гъвкавост на системата;

- установена е пряка връзка между увеличението на индивидуалните основни месечни заплати на служителите и техните оценки на изпълнението на длъжността;

- предвидена е възможност за получаване на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати (в обичайния случай – 4 пъти годишно), които са обвързани с оценки на резултатите на административните звена и отделните служители;

- премахнато е допълнителното възнаграждение за прослужено време (за придобит трудов стаж и професионален опит), което „автоматично“ увеличаваше възнагражденията, без връзка с трудовото представяне на служителите;

- дадена е възможност на отделните администрации да отчетат своята специфика като регламентиран с вътрешни правила за

³ Стефанов, Л., Системи за възнаграждения (теория, практика, дизайн), Тракия М, С., 2015 г., с. 42 - 43

⁴ Интересно е изследването на Института по публична администрация, проведено през 2015 г. - Ефективност на новата система на заплащане и оценка на изпълнението, Институт по публична администрация, С., 2015 г., публично достъпна в интернет на адрес: https://www.ipa.government.bg/bg/publikacii_na_ipa



заплатите специфични правила и процедури в допълнение на тези посочени в нормативните актове, свързани с определянето и изменението на индивидуалните основни месечни заплати на служителите, както и на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати.

Наред с посочените позитивни характеристика на системата, през 2018 година се очертаха и някои нейни слабости, посъществените от които са:

- в резултат на увеличението на минималната месечна заплата за страната, минималните размери на основните месечни заплати за различни нива станаха еднакви – например, минималната месечна основна заплата за първа степен е еднаква за цели 21 нива на основните месечни заплати;

- въвеждането на шест степени за всяко ниво на основните месечни заплати излишно усложнява системата (изключение е направено за дипломатическите длъжности);

- фиксираните проценти за увеличения на индивидуалните основни месечни заплати в зависимост от оценките на изпълнението лишават системата от гъвкавост и не позволяват да се използват възможностите на бюджета – за 2019 г. в бюджета е предвидено 10% увеличаване на разходите за персонал, а служителите с оценка на изпълнението „Изпълнението напълно отговаря на изискванията“ мога да получат максимум 5% увеличение на индивидуалните основни месечни заплати;

- не са регламентирани допълнителни възнаграждения, които дават възможност за по-гъвкав подход на администрациите – например целеви допълнителни възнаграждения за постигнати резултати;

- извън обхвата на системата за възнаграждения остават лицата, заемащи длъжности, посочени в ПМС № 67 от 2010 г. – т.н. „политически“ длъжности (членове на политически кабинети, изпълнителни директори на изпълнителни агенции, областни управители, кметове на общини и т.н.), като тези лица получават и допълнително възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит („клас прослужено време“).

Посочените слабости на системата за възнаграждения на служителите в държавната администрация и предвиденото с бюджета за 2019 г. 10% увеличение на разходите за

персонал, наложиха промените в системата, които са в сила от началото на 2019 година. Промените бяха направени основно с ПМС № 4 и ПМС № 6 от 2019 година, с които се промениха Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация и ПМС № 67 от 2019 г.

Основните промени в системата за възнаграждения на служителите в държавната администрация⁵ могат да се обособят в следните направления:

- променена е скалата, в която са определени основните месечни заплати за длъжностите, като:

- ✓ за всяко ниво на основните месечни заплати са определени 4, вместо досегашните 6 степени (дипломатическите длъжности остават без степени);

- ✓ увеличени са минималните и максималните размери на основните месечни заплати по нива и степени, така че минималния размер на основната месечна заплата е равен на минималната месечна заплата само за едно ниво и степен (ниво 28, степен 1);

- регламентирано е нова изключение за размерите на индивидуалните основни месечни заплати на служители в областта на информационните технологии и ръководителите на звена, в които има такива длъжности – размера на техните индивидуални основни месечни заплати може да надвишава с 60% максималния размер на основната месечна заплата за съответното ниво и степен;

- регламентираны са нови правила за определяне на индивидуалните основни месечни заплати на служителите, назначени за първи път в съответната администрация;

- бяха увеличени максимално допустимите проценти за увеличение на индивидуалните основни месечни заплати в зависимост от оценката на изпълнението на длъжността, но ограниченията все пак остават;

- бяха регламентираны нови правила за увеличения на заплатите в зависимост от оценката на изпълнението на длъжността, след

⁵ Промените с позоваване на конкретни текстове от нормативната уредба са описани в: Стефанов, Л., Промените в системата за заплащане на заетите в държавната администрация от началото на 2019 година, сп. Бюджетни практики, бр. 1, 2019 г.



завръщане от отпуск по майчинство, при изтичане на изпитателен срок и след завръщане от продължително отсъствие;

- бяха направени промени и по отношение на някои допълнителни възнаграждения и най-вече – допълнителните възнаграждения за управление и изпълнение на проекти.

Промените в системата за възнаграждения на служителите в държавната администрация от началото на 2019 година като цяло могат да се оценят положително, защото предоставят възможности за подобрения в следните направления:

- може да се реализира в увеличения на индивидуалните основни месечни заплати, предвиденото с бюджета за 2019 година увеличение на разходите за персонал на администрациите, като такова масово увеличение не бе правено през последните години (след кризата от 2008 – 2009 г.);

- запазва се ясната връзка между увеличението на индивидуалните основни месечни заплати и оценките на изпълнението на длъжността, т.е. предвиденото в бюджета за 2019 г. 10% увеличение на разходите за персонал не се разпределя по равно (с еднакъв процент) между служителите, което дава възможност на служителите, постигащи по-високи резултати и да получат и по-голямо увеличение;

- прецизирани са определени правила, което опростява до известна степен системата и дава възможност за нейното по-точно прилагане.

Трябва да се подчертае, че освен заплатите, служителите в държавната администрация получават и допълнителни изгоди, които са компонент на монетарните възнаграждения, например:

- заплащане на личните задължителни осигурителни вноски от държавния бюджет (само за държавните служители);

- пари за представително облекло (за държавните служители);

- осигуряване на жилища на служителите и техните семейства, ако ведомството разполага с такива;

- други придобивки (само за отделни служители и/или администрации) – застраховки, ползване на ведомствена почивна база при изгодни условия, мобилен телефон, преносим компютър, ползване на служебен автомобил,

съдействие за настаняване на деца в детски заведения и други.

Важно значение за привличането, задържането и мотивирането за постижения на служителите в българската държавна администрация имат и немонетарните възнаграждения, по-съществените от които са:

- признание и отношения чрез:

- формална система за оценяване на трудовото представяне;

- отличия, регламентирани в нормативната уредба и от отделните администрации, като грамота, сребърен и златен почетен знак на съответната администрация, определяне на служител на месеца/годината и др.;

- отношения с ръководители и колеги съобразно изискванията на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация;

- осигуряване на възможности в следните направления:

- относително висока сигурност на заетостта (работното място), осигурена с разпоредби в Закона за държавния служител, чл. 107а от Кодекса на труда и други нормативни актове;

- възможности за професионално развитие, включително чрез обучение и участие в проекти;

- възможности за кариерно израстване;

- осигурени в голяма степен безопасни и здравословни условия на труд.

Немонетарните (непаричните) възнаграждения на служители в българската държавна администрация създават благоприятни предпоставки за повишаване привлекателността на държавната служба, както и за мотивацията на служителите за добросъвестно изпълнение на задълженията и високи постижения в работата.

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;

- запазват се ограниченията на увеличенията на основните месечни заплати в зависимост от оценките на изпълнението на длъжността;

- изключена е възможността служителите да получават допълнителни възнаграждения за постигнати резултати за изпълнение на проекти, финансирани от бюджетите на администрациите;

- извън обхвата на системата за възнаграждения на служителите в държавната администрация продължават да са лицата, заемащи длъжностите, посочени в ПМС № 67 от 2010 г., като някои от промените в това постановление в сила от началото на 2019 г. създават допълнителни затруднения – например, за кметовете и заместник-кметовете на общини.

Препоръките за решаване на посочените проблеми, могат да се формулират в следните направления:

- промени в скалата на основните месечни заплати по длъжности, като се премахнат степените, а останат само нивата, както при дипломатическите длъжности;

- да се премахнат ограниченията за увеличения на индивидуалните основни месечни заплати в зависимост от оценките на изпълнението на длъжността, като се запазят общите правила;

- да се регламентира ново допълнително възнаграждение за постигнати резултати – целево допълнително възнаграждение, което може да се дава по всяко време през годината на отделни служители при значителни постижения (резултати);

- възнагражденията на лицата, заемащи „политически“ длъжности в администрацията (народни представители, министри, кметове и т.н.) да се регламентират с отделен закон, като се премахне допълнителното възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит.

В допълнение, трябва да се има предвид, че промени в системата за заплащане трябва да се извършат в контекста на очакваното увеличение на разходите за персонал в бюджетите на администрациите за 2020 година, както и новия

размер на минималната месечна заплата за страната.

Заклучение

Промените в системата за заплащане на служителите в българската държавна администрация от началото на 2019 година като цяло могат да се оценят положително, защото създават възможности за усъвършенстване на системата, а с това и привлекателността на администрацията като работодател в контекста на много динамичния трудов пазар у нас, като част от общия европейски трудов пазар.

Но и след промените, системата за възнаграждения не е лишена от слабости, което изисква допълнителното ѝ усъвършенстване, в контекста на очакваните увеличения на разходите за персонал на администрации и на минималната заплата за страната през 2020 година.

Използвана литература

1. Efektivnost na novata sistema za zaplashtane I otshenka na izpulnenieto, Institut po publicha administratshia, Sofia., 2015 - https://www.ipa.government.bg/bg/publikacii_na_ipa

2. Stefanov, L., Sistemi za vaznagrazhdeniya (teoria, praktika, dizayn), Trakia M, Sofia, 2015

3. Stefanov, L., Promenite v sistemata za zaplashtane na zaetite v darzhavnata administratshia ot nachaloto na 2019 godina, Byudzhetni praktiki, br. 1, 2019

4. Armstrong, M. Armstrong's Handbook of Reward Management Practice, 3th edition, Kogan Page, London, 2010

5. Kodeks na truda

6. Zakon za durzhavniya sluzhitel

7. Naredba za zaplatite na sluzhitelite v darzhavnata administratshia

8. Klasifikator na dluzhnostite v administratshiyata

9. Naredba za prilagane na Klasifikatora na dluzhnostite v administratshiyata

10. PMS № 67 ot 2010

11. PMS № 4 ot 2019

12. PMS № 6 ot 2019