

ОСНОВНИ АСПЕКТИ ОТ СИСТЕМАТА ЗА ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯ В НАЦИОНАЛНИЯ СТАТИСТИЧЕСКИ ИНСТИТУТ И ВЛИЯНИЕТО НА НОРМАТИВНИТЕ ПРОМЕНИ И СТРУКТУРНИТЕ РЕФОРМИ ВЪРХУ ТЯХ

*Нели Ярловска**



В условията на все по-динамично развиващия се пазар на труда съвременните работодатели са изправени пред разнообразни предизвикателства, свързани с привличането и задържането на квалифицирани и компетентни служители. Затрудненията са предпоставени преди всичко от негативната демографска тенденция в страната, която се проявява в увеличаване на дела на населението в пенсионна възраст и засилената емиграция на български граждани в трудоспособна възраст. Отчита се и сериозен спад по отношение на образователната подготовка и квалификация на отделни групи от населението, което реално ги превръща в икономически неактивни „хора зад борда“, които попадат в групата на обезкуражените безработни.

От другата страна са чуждестранните компании, които реализират своята дейност в България и предлагат по-привлекателни условия на труд. При тази ситуация се създават предпоставки за силна конкуренция между работодателите, която често преминава границите на лоялността. Добър пример в това отношение е „кражбата“ на висококвалифицирани кадри, позната като „head hunting“.

Описаната тенденция е типична не само за частния сектор, но и за държавната администрация и по-специално за НСИ. Наблюдава се сериозно текучество на служители и то преди всичко на млади хора. Оказва се, че работата в държавните ведомства не е достатъчно мотивираща поради ниското заплащане. В този смисъл е необходимо да се обърне специално внимание на системата за управление на възнагражденията.

По своята същност възнаграждението е ако не единственият по важност, то един от основните стимули, които са определящи за човека при предоставянето на работната му сила. Своеобразно доказателство за това твърдение представлява предстоящият кратък исторически обзор на дейността на homo sapiens, който ще способства възнаграждението да бъде разгледано като стимул, водещ до повишаване на

* Главен експерт в отдел „Човешки ресурси“, НСИ; e-mail: NYarlovskaya@nsi.bg.

мотивацията за труд¹. От друга страна, ще се проследи как като измерителна единица за вложен труд възнаграждението е променяло своята стойност в съответствие с ценностите, нагласите и потребностите на човека през различните етапи от развитието му.

Ако за пещерния човек е било напълно достатъчно да задоволи своите потребности за оцеляване, като осигури прехрана за семейството си (първичните потребности, свързани със съществуването, според теорията за йерархията на потребностите на Ейбрахам Маслоу и ERG теорията на Клейтън Алдерфер²), излизайки с лъка и стрелите, то за човека от ерата на земеделието отстреляното животно вече не е достатъчно привлекателно „възнаграждение“. Земеделецът ще вложи своя труд, като първоначално няма да получи бързия резултат на ловеца. За сметка на това реколтата (възнаграждението) ще бъде много по-богата от възнаграждението на ловеца и за дълъг период от време няма да е необходимо да мисли за оцеляването на семейството. Освен това богатата реколта ще позволи на земеделеца да задоволи и други потребности освен тази от прехрана, например да изпрати децата си на училище. Оказва се, че с натрупването на нови умения за работа се променя и нагласата за покупателната способност на възнаграждението. Докато при ерата на ловеца то служи за задоволяване на елементарни потребности, при ерата на земеделеца ще бъде вложено в ново know how, което ще помогне за увеличаване на капитала при следващия етап от развитието на човека - индустриалната ера. Типично за нея е, че резултатите от труда се умножават неколкостранно с помощта на механизацията. Хората се научават да обработват суровини, като нивото на ефективност нараства. Променя се и начинът на мислене. Силно мотивиран от високите резултати, човекът започва да натрупва умения за работа с нови инструменти.

За разлика от ерата на ловеца и земеделеца, когато възнаграждението има преди всичко натурално изражение, при индустриалната ера то получава парична стойност под формата на заплата. Ако по-рано търговията е представлявала натурална размяна на стоки, сега тя придобива изцяло нов облик.

Днес може да се каже, че удовлетвореността от труда е в пряка зависимост не само от паричната стойност на възнаграждението, но и от неговата добавена стойност, т.е. от възможността да се натрупат нови знания и умения, да се разгърне собственият потенциал, да се допринесе за постигането на успеха заедно с другите като част от екипа, от социалната общност. Неслучайно в своя труд „Мениджмънт предизвикателствата през XXI век“ Питър Дракър (американски икономист и консултант) отбелязва, че най-ценните активи за организациите през XXI век ще бъдат служителите на знанието и тяхната продуктивност.

В ерата на високите технологии качествената работа със знание ще способства за това организациите да създават стойност. Служителите ще имат възможност да задоволят най-високото равнище на потребности от споменатата вече пирамида на

¹ В буквален превод от латински „стимул“ означава остен, пръчка. Тук стимулът ще бъде интерпретиран като онази „пръчка“, която помага на личността да премине от неравновесното състояние на конфликт със средата, характеризиращо се с напрежение, към състояние на задоволяване на съответната потребност, намиране на равновесие (хомеостазис).

² Според двете теории са налице различни категории потребности, които влияят върху мотивацията на личността. Маслоу (американски психолог, основоположник на хуманистичното течение в западната психология) приема, че има 5 равнища на потребностите, като ги подрежда под формата на пирамида. В основата са базисните потребности - храна, сън... По средата на пирамидата са потребностите от сигурност, оценка и социализация. Най-висша според автора е потребността от себеактуализация, върхът на пирамидата. Алдерфер (американски психолог и консултант) доразвива теорията на Маслоу, като категоризира потребностите на 3 нива - съществуване (existence), свързаност (relatedness), растеж (growth) - ERG.

Маслоу - себеактуализацията. Като вторична потребност себеактуализацията се дефинира по-трудно, тъй като природата ѝ има по-скоро психолого-социален характер. Задоволяването на тази потребност е индикатор за съзряването на личността.

В контекста на направения до момента анализ и бихейвиористичната теория, която детерминира поведението на човека като реакция спрямо стимули от външната среда, може да се обобщи, че подобно на живия организъм съвременните организации следва да отговорят адекватно на новите стимули (предизвикателства), за да бъдат успешни. Повишаването на мотивацията за труд на служителите с моделите от индустриалната ера, когато човекът е разглеждан просто като вещь³, са несъстоятелни днес. Оказва се, че успешната някога реакция вече не може да изпълни предназначението си и е необходимо да се изгради нова стратегия по отношение на мотивацията и по-специално на управлението на възнагражденията, като се отчетат настъпилите промени в ценностите, нагласите и потребностите на служителите.

Познаването на посочените личностни аспекти е много важно при формиране на привързаността към организацията, вследствие на която се повишава качеството на изпълнение и се постигат високи цели. Определяща за поведението на служителите е и организационната култура, която е реалистично отражение на ценностите, нормите и символите в организацията. Организационната култура е наученото от организацията в моменти, когато е необходимо да се справи с оцеляването си във външната среда или с проблеми, свързани с установяването на вътрешно равновесие. Тя включва създаването на визия и ясни правила за развитие.

При анализа и изграждането на ефективна система за възнаграждения освен особеностите на организационната култура следва да се вземе предвид и типът на организационната структура. Всъщност тези два конструкта се намират в много силна взаимовръзка помежду си и затова ще бъдат проследени едновременно.

Например, ако съпоставим традиционната организационна структура (бюджетна организация), за която са типични строги правила и добре дефинирана йерархия на властта, т.е. с доминираща йерархична организационна култура, с нетрадиционната организационна структура (екипна организация), в която решенията се вземат с консенсус и са налице широко дефинирани длъжности, за която е типична пазарна организационна култура (целите се постигат чрез обмен със средата и стремежът на организацията е постигане на конкурентно предимство, доминиране), вероятността системите за възнаграждение в двете организации да са еднакви е много малка.

Опитът НСИ да се съотнесе към един от описаните типове би бил твърде повърхностен с оглед на присъщата за института дейност. Общият модел на статистическия производствен процес показва, че статистиката е производствено предприятие, където продуктът (статистическите данни) изисква интелект и специфични познания. Организацията, графиците, последователността в етапите на работа, разпространението на произведената продукция (публикации, справки, анализи и т.н.) доближават НСИ до бизнес предприятие. В същото време необходимостта от постоянно въвеждане на нови техники за получаване и анализ на потоците от информация го отличава от останалите предприятия. Следва да се подчертае, че в статистическата дейност отсъстват моментите за налагане на шаблони и стереотипи на мислене, т.е. въображението и креативното мислене са гаранция за постигане на целите.

В настоящата разработка фокусът е насочен към възнаграждението на заетите в държавната администрация, в частност в НСИ, като се отчита влиянието на

³ Тук се има предвид Теория X на Макгрегър (американски учен и професор по мениджмънт в Масачузетския технологичен институт), която разглежда човека като нискоинициативен, без фантазия и проявяващ нежелание да поеме отговорност. В резултат на това ръководителят е овластен да взема решения, да контролира и направлява строго подчинените си, като налага наказания.

организационната култура и структура. Емпирично изследване⁴, проведено в държавните структури, ясно показва, че нагласите и убежденията относно заплащането са крайно негативни. Причината за това е, че не се открива взаимовръзка между вложените усилия и постигнатите резултати, от една страна, и получените заплати, от друга. Авторите на изследването отчитат, че се е наложило традиционно мислене за възнагражденията и е налице съпротива по отношение на диференциацията. Моментът на социалното сравнение действа по отношение на разграничаването както по длъжности, така и по компетентности и усилия. В резултат на това част от заетите определят като несправедливо по-високото заплащане на колегите си.

За да бъде избегнат този ефект, е много важно наличието на гъвкави механизми в системата за заплащане, чрез които да бъдат отличени високомотивираните служители. Тук изпъква и пряката връзка на управлението на възнагражденията с друг процес от управлението на човешките ресурси - оценката на изпълнението. Адекватната оценка, която почива на безпристрастност и отговаря на строги критерии, е гаранция за по-справедливо заплащане на труда.

Пак в посоченото изследване служителите оценяват високо друг аспект на системата за възнагражденията в държавната администрация, който не е свързан толкова с паричното измерение както заплатата. Обучението и допълнителната квалификация, поети от администрацията, се възприемат като инвестиция и награда със стимулиращо влияние върху работата.

Друг интересен момент в изследването е типът на организационната култура в държавните ведомства. Работата в тях, както беше споменато и в сравнителния анализ между двата типа организации, предполага съобразяване със стандартизирани процедури и е подчинена на повече йерархични нива. В този смисъл йерархичната организационна култура изглежда напълно естествена. Вместо това резултатите показват, че участниците в изследването поставят на първо място пазарната организационна култура и едва тогава йерархичната. Този факт, от своя страна, е показателен за наличието на една по-сложна култура, която е нещо междинно между пазарна и йерархична. Новата култура свидетелства за промяна на ценностите в държавната администрация и отварянето ѝ към външната среда.

Във връзка с описанието на външната среда е добре да се отбележи, че тя заедно с организационната структура и култура е третият фактор, който оказва влияние върху заплащането в държавната администрация. Под „външна среда” се разбира въздействието на икономическата среда върху пазара на труда и по-точно влияние в следните области:

- съотношение между търсене и предлагане на работната сила;
- равнище и динамика на производителността на труда;
- издръжка на живота;
- ниво на средна месечна работна заплата на национално равнище;
- размер на минималната работна заплата, определена за страната;
- определяне на размера на годишния бюджет от Министерството на

финансите, който предопределя възможностите за обема на дейностите, изпълнявани от НСИ като бюджетно предприятие.

По-специално внимание от споменатите области заслужава минималната работна заплата, тъй като в практиката тя служи като изходна база за определяне на размера на основната работна заплата, чието равнище няма как да бъде под

⁴ Данните са част от емпиричното изследване „Административна реформа и мотивация за работа в държавната администрация”, проведено от екип в състав: Снежана Илиева, Снежана Димитрова, Невяна Кънева и Ива Кунова. Изследването е финансирано с помощта на британското Министерство за международно развитие.

минималната работна заплата за страната. Функцията на минималната работна заплата е да задоволи основните потребности на работещите на обичайното за страната равнище. В този смисъл някои автори като Д. Шопов и Л. Стефанов⁵ я определят като средство за създаване на „защитна мрежа” срещу бедността. Минималната работна заплата служи за предотвратяване на злоупотреби от работодателите при наемането на работещи. Нейната справедливост произтича от факта, че се регламентира с нормативни актове, които налагат задължителното ѝ спазване от работодателите. Това означава, че при определянето на размера на минималната работна заплата държавата е в ролята на регулатор.

Законовите и подзаконовите нормативни актове (Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация, Класификатор на длъжностите в администрацията, Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията) са вид регулатор и фактор, който оказва влияние при определяне на основната работна заплата⁶ на служителите в държавната администрация. За разлика от описаните до момента фактори, които могат да се диференцират като типични за организацията или външни, то нормативната уредба по-скоро е междинно звено между организацията и външната среда. Тя е външна за организацията, тъй като при написването, одобрението и гласуването ѝ не участват пряко заетите в съответната структура. Утвърждаването на конкретните политики се осъществява от органи на по-високо равнище, въпреки че те по своята същност представляват част от държавната администрация. Именно тази колизия предпоставя поставянето на нормативната уредба като фактор за определяне на възнагражденията в зоната между организацията и външната среда.

Законовата и подзаконовата уредба по заплащането в държавната администрация се е променяла много динамично от 1995 г. до настоящия момент. Като доказателство могат да послужат отменените постановления, наредби и класификатори. За да се вникне по-задълбочено в системата и политиките за определяне на работните заплати на служителите в администрацията, ще се опитам да направя кратък анализ, като се съпоставят моделите на възнаграждение преди административната реформа от 1998 г. и след нея.

Постигането на пълнота по отношение на разбирането за административната реформа налага да се обособят три етапа в развитието ѝ⁷. Първият етап обхваща периода от 1998 до 2001 година. Той се характеризира с приемането на нормативна уредба за структурата на администрацията и организацията на дейността ѝ, въвеждането на статут на държавния служител. Тук промените са преди всичко стратегически и структурни. Те способстват за реконструиране на системата за управление на човешките ресурси в организациите.

Вторият етап е свързан с приемането на правителствени стратегии през 2001 г. за модернизиране на държавната администрация и обучение на държавните служители. Приемат се нормативни актове за провеждане на конкурси за заемане на държавна служба, както и за реда и условията за атестиране на държавните служители. Въвежда се Кодекс за поведението на служителите в държавната администрация и Единен класификатор на длъжностите в администрацията. При този етап стремежът е управлението на човешките ресурси в администрацията да се синхронизира с европейските перспективи и тенденции.

⁵ Шопов, Д., Л. Стефанов. Управление на заплатите, София, 1996.

⁶ Договорена с акта за назначаване.

⁷ Илиева, С., С. Димитрова, Н. Кънева, И. Кунова. Административна реформа и мотивация за работа на държавните служители, 2005.

Третият етап се свързва с повишаване на административния капацитет, като целта е да се улесни прилагането на европейското законодателство. Тук се реализира Стратегията за модернизиране на държавната администрация, като целта, от една страна, е да бъде постигнато устойчиво развитие на административните структури посредством ефективно управление на човешките ресурси, а от друга - подготовка на администрацията да работи в структурата на Европейския съюз.

Преди въвеждането на промени в администрацията, принципите за определяне на работната заплата в бюджетните организации и дейности се утвърждават с ПМС № 129 от 1991 г., с което се приема и наредбата за договаряне на работната заплата. Ежегодно те се преутвърждават и актуализират, като се отчитат нивото на инфлацията и наложилите се през годините изменения и допълнения. С многократно изменяните и допълвани постановления се конкретизират:

- средните месечни брутни работни заплати в министерства, ведомства, областни администрации и други бюджетни организации, финансирани от държавния бюджет;
- таблицата на коефициентите за формиране на началните основни месечни работни заплати по длъжности и степени;
- класификаторът на длъжностите и коефициентите за определяне на началните основни месечни работни заплати по степени.

На основата на утвърдените средства за работна заплата и средната брутна работна заплата за съответните дейности ръководителите на отделните администрации определят средните заплати по звена и за цялата система, като се съобразяват с квалификацията на персонала и спазват Наредбата за договаряне на работната заплата⁸.

Началната основна заплата за служителите е най-ниската основна работна заплата, която може да им се предостави. Тя се фиксира посредством класификатора на длъжностите и таблица с коефициенти за формиране на началните основни месечни заплати по длъжности и степени.

В класификатора длъжностите са групирани по степени - общо 16 във възходящ ред, като са приведени в съответствие с образованието, сложността и отговорността на изпълняваните функции за съответната длъжност. Чрез степените се цели да бъдат отразени установените различия в основната заплата за длъжностите в бюджетната сфера и да се направи диференциация в основната заплата на служителите в държавното управление, местното самоуправление и местната администрация.

За разлика от действащия сега класификатор в по-ранната разновидност са включени и длъжностите на научно-преподавателските специалисти във висшите учебни заведения.

При съпоставянето на класификатора от 1995 г. с настоящия правят впечатление и някои други особености:

- За разлика от съществуващия класификатор, където се предвижда една група от длъжностите да се заемат по служебно правоотношение (висши държавни служители; служители, заемащи ръководни длъжности; служители, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции), а друга - по трудово (изборни длъжности; служители, заемащи експертни длъжности със спомагателни функции и технически длъжности), длъжностите в класификатора от 1995 г. са изцяло по трудово правоотношение, тъй като все още не е приет Законът за държавния служител (ЗДСл).

- В класификатора от 1995 г. са посочени само длъжности, които се изпълняват от служители, завършили висше образование по специалност, отговаряща на

⁸ Дудов, Т., Й. Митева, К. Петров. Труд и заплащане на труда, 1998.

функциите за длъжността, с изключение на тези, които са по избор. Това означава, че ако по-рано е било необходимо главните специалисти и специалистите да са завършили висше образование, то сега минималното изискване е да са със средно образование.

- В настоящия класификатор са посочени изрично изискванията за минимална образователна степен и професионален опит или ранг, които влияят при формирането на основната работна заплата, докато в ранната версия изискванията за образование, специалност, трудов стаж и др. се определят от конкретния работодател като страна по трудовия договор.

- За разлика от действащия класификатор, където са посочени всички заемани длъжности в държавната администрация, в този от 1995 г. съществуват такива, които не са упоменати или за които се изисква образование по-ниско от висше. Те подлежат на по-специално групиране. В трета степен се отнасят специалисти със средно специално или полувисше образование. Във втора степен са длъжностите за специалисти със средно образование и длъжности, за които с нормативен акт е регламентирано наличието на правоспособност. В първа степен попадат помощният персонал и охраната.

Определянето на основната месечна работна заплата за съответната длъжност от класификатора става на базата на посочената степен за длъжността. С помощта на специално разработена експертна скала за всяка степен се избира коефициент. Произведението от коефициента и минималната месечна основна заплата за страната служи за формиране на началната основна месечна работна заплата за всяка длъжност. Началната основна месечна заплата, от своя страна, служи като измерител при образуването на основната месечна заплата. При пълно работно време на служителя основната месечна заплата не може да бъде по-ниска от началната основна месечна заплата за съответната длъжност и степен. От друга страна, размерът на основната месечна заплата не може да бъде по-висок с повече от 50% от регламентираната с акт на Министерския съвет начална основна работна заплата за длъжността.

В резултат на направения анализ на Системата за възнаграждение в бюджетните организации би могло да се обобщи, че определянето на основната работна заплата на служителите се осъществява както от правителството на национално ниво, така и от работодателя в зависимост от ефективността на изпълнението.

Влияние върху заплащането в бюджетните организации оказва и друг елемент - допълнителното трудово възнаграждение за продължителна работа. Целта е да се стимулират тези служители, които са придобили по-продължителен трудов стаж. Предполага се, че колкото по-дълъг е стажът, на толкова по-високо равнище са уменията и компетентностите, които се влагат при изпълнение на задълженията.

Освен допълнителното трудово възнаграждение за продължителна работа към тези с постоянен характер се отнася и заплащането за по-висока лична квалификация на лица с научни степени и звания, когато изпълняваната работа е свързана с тази квалификация. Посоченото възнаграждение се формира като процент (в зависимост от научната степен) от установената минимална работна заплата за страната.

Би могло да се обобщи, че преди 1998 г. системата за възнагражденията се основава на действащата нормативна уредба, съобразена с Кодекса на труда. При образуването на основната работна заплата участват някои допълнителни фактори като добавка за ранг, добавка за администрация и прослужено време. Друга типична особеност на модела на заплащане преди 1998 г. е, че всяка административна структура е „свободна в рамките на бюджета” да разработи самостоятелно собствена система на възнаграждения. За разлика от последващите промени, при които се преминава към единна за цялата държавна администрация система на определяне на длъжностите и

възнагражденията. На последно място, но не и по важност, следва да се отбележи, че преди 1998 г. условията за заемането на дадена длъжност (образование, специалност, трудов стаж и др.) се уточняват от конкретния работодател като страна по трудовия договор. Липсата на единни критерии в това отношение крие опасност от „субективизъм при заемането на дадена позиция”.

В контекста на административната реформа политиките по управление на възнагражденията в държавната администрация също преминават през няколко периода на развитие. **Първият период** продължава от 1999 до 2004 година. За него е характерно поетапното преминаване на отделните администрации и категории служители от трудови към служебни правоотношения и приемането на подзаконовни нормативни документи, които регламентират в детайли служебните правоотношения. В този аспект могат да се посочат Наредбата за служебното положение на държавните служители (ПМС № 34 от 2000 г.), Единният класификатор на длъжностите в администрацията (ПМС № 47 от 2004 г.) и наредбата за прилагането му от 2004 г., Наредбата за атестиране на служителите в държавната администрация, приета с ПМС № 105 от 2002 година.

С въвеждането на статута на държавния служител (процес, започнал от началото на април и завършил през юни 2000 г. за всички централни и териториални структури в НСИ) започва и основният преход от действащата тарифно-щатна система на заплащане на труда, характерна за периода на 80-те - 90-те години на миналия век, към нов вид система за определяне на възнагражденията. Преминава се към регламентирана система на възнаграждения на държавните служители, преповтаряща в основни насоки действащия подход на оценка и заплащане в другите страни от ЕС. В основни линии тази система се базира на средната брутна заплата на едно заето лице в съответната администрация, оценката на постигнатите резултати и допълнително стимулиране в зависимост от определени критерии - преди всичко постигнати цели на административните структури.

Министерският съвет ежегодно утвърждава месечно разпределение на разходите за заплати на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити в съответствие със Закона за държавния бюджет на Република България. Ако до този момент формирането на основните месечни заплати беше на база коефициент, съответстващ на длъжностната степен от класификатора и минималната месечна заплата за страната, то вследствие на описаните промени ежегодно с постановление на Министерския съвет се приема таблица за размерите на минималните и максималните основни месечни заплати по длъжностни нива⁹ за работещите в държавната администрация.

Индивидуалните размери на основните месечни заплати не могат да бъдат по-ниски от минималните месечни заплати за заеманата длъжност или по-високи от определените максимални. Допълнително уточнение е, че за новоназначените размерът може да се определи само до средната заплата за дадената длъжност.

За служителите по трудово правоотношение началните минимални възнаграждения се съобразяват с промените в минималната работна заплата. За този период, а и за следващите минималните работни заплати се променят два пъти годишно.

За ръководителите на структури (в случая председателя на НСИ и неговите заместници) принципът на определяне на индивидуалните работни заплати остава почти непроменен. Централизирано се формират групите ръководители на административни структури, за които се регламентира еднакъв размер на работната заплата, и към нея се начислява добавка за прослужено работно време. Първоначално

⁹ Длъжностните нива съответстват на тези от Единния класификатор на длъжностите в администрацията.

работните заплати на тази категория служители (вкл. до 2004 г.) са на база процентно съотношение към заплатата на народен представител съгласно Приложение 4 към ПМС № 25 от 2000 година.

Типично за системата на заплащане през този период на прилагане на Закона за държавния служител (2000 - 2003 г.) е, че индивидуалната брутна работна заплата на назначените по служебно правоотношение се определя от три основни компонента (основно възнаграждение, добавка за притежаван ранг и добавка за категория администрация). Върху тях има и добавка за прослужено работно време. Администрациите са разпределени по вид (централни и общински) и са позиционирани в 12 степени. Нивата на заплатите първоначално са 19 за отделните длъжности.

Добавката за ранг, която е елемент към основното възнаграждение, има за цел по-скоро да регулира заплащането според професионалния опит и трудовия стаж, отколкото да е точен измерител на постигнатите резултати.

При анализа на развитието на Системата за възнаграждение в държавната администрация не бива да се пропуска и ролята на атестирането. То е онзи шрих от картината на управлението на човешките ресурси, без който тя би изгубила своята пълнота и реалистичност. Като средство за оценка на професионализма и компетентността на служителите в държавната администрация атестирането е своеобразен инструмент, способстващ кариерното развитие в администрацията. Ето защо системата за атестиране в началния си етап оказва по-скоро косвено влияние върху заплащането. Оценката от годишното атестиране се използва като критерий при разпределянето на допълнително материално стимулиране (ДМС) и то само в някои администрации. Все още като основен принцип при ДМС се налага използването на индивидуалното месечно възнаграждение на служителите.

През **втория период** (от 2005 г. до юли 2012 г.) от развитието на Системата за възнагражденията в държавната администрация, който ще бъде специално разгледан в емпиричната част на настоящата разработка, е налице конкретизиране на средната брутна заплата и щатните бройки за НСИ като цяло¹⁰, определяне на процента за разпределение на увеличението на работната заплата в съответствие с оценките от атестирането на служителите и споменатите вече нива на начална и максимална заплата за всяка длъжност.

Необходимо е да се добави, че диапазоните на началните и максималните заплати по длъжности зависят и от позиционирането на съответната администрация, респ. на длъжностите ѝ, в една от двете съществуващи категории - администрации на министерства, държавни агенции и комисии към НС и останалите.

Постиженията и приносът в работата, както и оценката на изпълнението на длъжността, започват да придобиват по-осезаемо влияние през **третия период** (от юли 2012 г. до настоящия момент) от развитието на политиките за формиране на възнагражденията. Новият модел на заплащане в държавната администрация се въвежда от 1.07.2012 година. Неговото предназначение е да бъдат създадени условия за управление на изпълнението на ниво администрация, административно звено и отделен служител за постигане на целите на съответната административна структура. От друга страна, стремежът е чрез новата система на заплащане да бъдат привлечени и

¹⁰ Съгласно ПМС № 14 от 2006 г. средната годишна работна заплата на служителите в НСИ е определена, както следва:

Щатни бройки	1 492
Средногодишни щатни бройки	1 533
Средна годишна брутна заплата	5 170

задържани квалифицирани служители, като им се осигури възнаграждение, което отговаря на проявените знания, умения и постигнати резултати.

С установената реформа се дава възможност на всяка администрация гъвкаво да управлява възнагражденията в съответствие с разполагаемия бюджет, който се определя от вътрешните правила за заплатите. Предвидените разходи за основни заплати на заетите по структури са не по-малко от 70% от разходите за заплати, възнаграждения и осигурителни вноски. С Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация се регламентират и допълнителните възнаграждения, които служителите могат да получават за нощен и извънреден труд, работа през официалните празници, времето на разположение и постигнати резултати. Отпадат някои от допълнителните възнаграждения с постоянен характер, които бяха типични за предходните етапи. Това са допълнителното възнаграждение за научна степен, за ранг и за прослужено време. Те намират имплицитно изражение при новия подход за формиране на основната месечна заплата на служителите. В актуализирания класификатор на длъжностите в администрацията за заемането на всяка длъжност има минимални изисквания за образователна степен и професионален опит. Тук е важно да се отбележи, че се взема под внимание професионалният опит, а не прослуженото време под формата на трудов/служебен стаж. Предполага се, че професионалният опит е този, който има отношение към изпълнението на длъжността. За служителя с професионален опит адаптационният цикъл е много по-кратък, тъй като той притежава набор от качества и умения, необходими за изпълнение на задълженията. Също така не се налагат специализирани въвеждащи обучения, а по-скоро такива, които ще допринесат за надграждане на натрупаните знания.

В чл. 9 и 17 от настоящата Наредба за заплатите на служителите в държавната администрацията изрично се уточнява механизмът¹¹, чрез който професионалният опит рефлектира при определянето на индивидуалната основна месечна заплата на новоназначените и преминаващите на по-висока длъжност. Оказва се, че професионалният опит е този, който служи за съотнасяне на заплатата в рамките на съответната степен. Във връзка със споменатите степени на заплатите при въвеждане на новия модел за възнаграждение от 2012 г. е разработена матрична скала (Приложение № 1 към Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация) със стъпки на основните месечни заплати по нива и степени за всяка длъжност в съответствие с длъжностните нива в Класификатора на длъжностите в администрацията. На всяка стъпка съответства минимален и максимален размер на основната месечна заплата. Формирането на индивидуалната основна месечна заплата става на базата на професионалния опит и оценката на изпълнение.

Важно е да се отбележи, че при новия модел на заплащане не се предвижда отпускане на допълнителни бюджетни средства. Това означава, че увеличения на заплатите в съответната администрация са възможни при оптимизиране на разходите.

С реформата на Системата за възнагражденията в държавната администрация се регламентира допълнителните възнаграждения за постигнати резултати да се формират

¹¹ Чл. 9 от НЗСДА.

Индивидуалните основни месечни заплати на служителите, които постъпват за първи път в съответната административна структура и имат професионален опит, надвишаващ минималния за длъжността, се определят, както следва:

1. при професионален опит, надвишаващ минималния за длъжността с от 1 до 3 години - в рамките на степен 2 на нивото на основната месечна заплата за длъжността;
2. при професионален опит, надвишаващ минималния за длъжността с от 3 до 7 години - в рамките на степен 3 на нивото на основната месечна заплата за длъжността;
3. при професионален опит, надвишаващ минималния за длъжността с над 7 години - в рамките на степен 4 на нивото на основната месечна заплата за длъжността.

въз основа на оценка на структурните звена в административната структура и/или на отделните служители. Разходите за тях не могат да надвишават 30% от разходите за заплати, възнаграждения и задължителни осигурителни вноски.

За да бъде по-пълна представата за действащия към момента механизъм за определяне на възнагражденията в държавната администрация, е необходимо да се отчете ефектът от прилагането на описания модел. За целта ще бъдат използвани данни от проведеното през 2015 г. изследване на Института по публична администрация на тема „Ефективност на новата система на заплащане и оценка на изпълнението”¹².

Табл. 1 онагледява как според участниците в проучването (категоризирани на експертни и ръководни длъжности) постиженията въздействат върху заплащането.

1. Оценка на служителите за ролята на постиженията при определяне на по-справедливо възнаграждение

	(Проценти)					
	Изцяло допринася	В голяма степен допринася	Частично допринася	По-скоро не допринася	Изобщо не допринася	Не мога да преценя
Ръководни длъжности	6	28	27	21	14	4
Експертни длъжности	3	18	23	33	20	3

Резултатите от анкетата сочат, че оценката на постиженията според по-голямата част от респондентите не допринася за по-справедливо определяне на възнагражденията (33% служители на експертни длъжности и 21% на ръководни длъжности) или ако допринася, то е частично (23% служители на експертни длъжности и 27% на ръководни длъжности). Като цяло служителите, които заемат ръководни длъжности, имат по-позитивно отношение към действащия модел. Общо 34% от тях са на мнение, че системата изцяло или в по-голяма степен допринася за справедливи възнаграждения.

Като основна причина за негативното отношение анкетираните посочват субективизма при оценяването. Тук оказват влияние някои неформални фактори като указания на висшестоящите ръководители в съответната организация, финансови ограничения, лични предпочитания, желание да се предотвратят конфликти и недоволство.

Друга причина за ниските оценки по отношение на приложението на принципа за справедливо определяне на възнагражденията е липсата на увеличение на основните заплати по време на новата система. Освен основните заплати участниците в изследването посочват като проблем, че са получавали между два и четири пъти допълнително възнаграждение за постигнати резултати за целия период от влизане в сила на наредбата. 16% изобщо не са получавали такова възнаграждение. Донякъде този факт може да се обясни не само с липсата на средства, но и с неточното планиране на бюджетните средства и неправилното прилагане на нормативната уредба.

¹² Изследването е проведено в рамките на проект С 13-22-1/16.04.2014 г. „Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление” - www.ipa.government.bg/sites/default/files/pay_and_evaluation_systems.pdf.

Освен споменатите до момента пречки при прилагането на новия модел на заплащането авторите на изследването идентифицират и други:

- Нарастването на размера на минималната работна заплата води до нарушаване на принципа, върху който е изградена матричната скала за определяне на заплатите в държавната администрация - въз основа на оценка на функциите и отговорностите на длъжностите, определени в Класификатора на длъжностите в администрацията. Актуализацията на минималната работна заплата налага актуализация на минималните основни месечни заплати за първа степен на някои от нивата (тези, в които минималната основна заплата съвпада с минималната заплата за страната). Същевременно не е предвидено актуализиране на останалите нива с определен коефициент. Вследствие на това се наблюдава тенденция на изоставане.

- Увеличаването на заплатите въз основа на оценките, което се извършва за всички служители в администрацията и е на базата на основна месечна заплата, само задълбочава наличните различия в заплатите на лицата с еднакви длъжности и постижения. Широките диапазони на минимални и максимални заплати в дадено ниво не позволяват заетите с по-ниски заплати да достигнат тези с по-високи.

- Разлики в заплащането между служители с еднакви длъжности в рамките на една администрация и едно административно звено.

- Разлика в заплащането между отделни администрации за едни и същи длъжности в едни и същи нива от КДА.

- При изплащането на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати през януари съществува проблем, тъй като то се отнася за период от предходната финансова година.

- Недостатъчни финансови ресурси.

- Липса на подходящи механизми за стимулиране на високоефективните служители.

В резултат на направения анализ и идентифицираните проблеми настоящата разработка цели да проследи как развитието на Системата за възнаграждения в държавната администрация, продиктувано от нормативните промени, е повлияло на практика върху заплащането в Националния статистически институт. Във фокуса на изследването попадат служителите по трудово и служебно правоотношение от Централното управление (ЦУ) на НСИ, като ще бъдат разгледани промените във възнагражденията им от 2006 до 2016 година. Причината да се избере този период е, че той обхваща както старата, така и новата система на заплащане, която е пряко обвързана с оценката на постиженията. От друга страна, в посочения времеви отрязък е приет Законът за държавния служител. Също така през тези 10 години данните са съпоставими за разлика от 90-те години на ХХ век, които се характеризират с повече промени (деноминация, инфлационен ръст).

Като основа за емпиричните данни са използвани поименните разписания на Централното управление на НСИ. От изследването са изключени териториалните статистически бюра (те са упоменати епизодично във връзка с предоставените данни от отдел „Статистика на пазара на труда“), тъй като са второстепенни разпоредители с бюджет. Друга причина за елиминирането на териториалните поделения са структурните промени от 2015 г., с които числеността е сериозно редуцирана и те са окупнени - от 28 бюрата стават 6.

Принципът, който е залегнал при избора на съответните поименни разписания, е те да отразят през тези десет години моментите, в които заплатите са увеличени масово, т.е. след оценяване или във връзка със структурни промени, довели до оптимизиране на разходите за персонал. Тук не попадат единични случаи на повишения в длъжност в резултат на извършена процедура по конкурентен подбор на служители, за които е

изтекъл срокът за изпитване, или такива, които са се завърнали от отпуск по майчинство.

За да се постигне максимална обективност, при селекцията на поименните разписания са използвани паралелно два подхода:

- Документално изследване - анализ на докладни и заповеди за промени на заплатите и структурата на НСИ, актуализации в Устройствения правилник.

- Извадка - тук попадат служители с дългогодишен професионален опит в ЦУ на НСИ (задължително в периода 2006 - 2016 г.) както по трудово, така и по служебно правоотношение. Принципът, по който са избрани, е случаен, като важно условие е да има представители както от общата, така и от специализираната администрация.

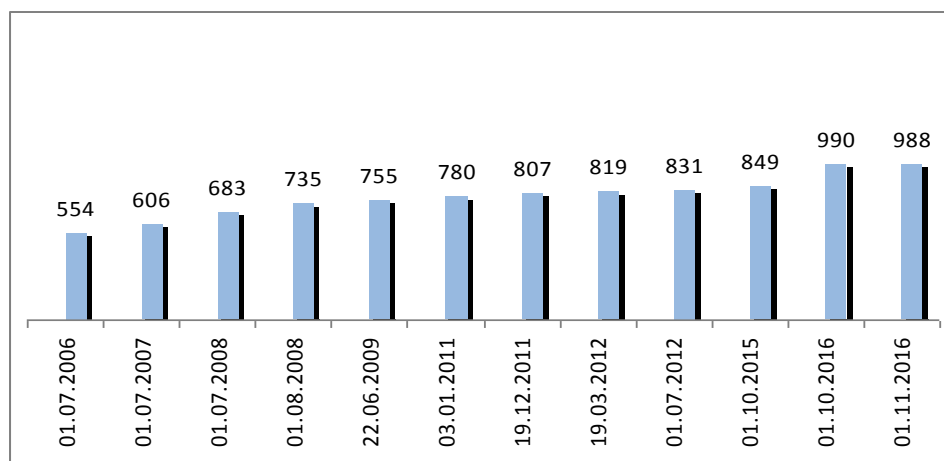
След внимателен анализ на данните с помощта на описаните подходи се идентифицираха съвпадения на периодите на увеличения, като по този начин се сведе до минимум рискът от пропуски.

На втория етап от изследването от поименните разписания бяха извлечени средните брутни работни заплати на зетите в Централното управление на НСИ към всеки един от посочените периоди на увеличение. Важно е да се уточни, че са взети под внимание само реално зетите бройки по основен щат, като са изключени тези по ПМС № 66 от 1996 г., ПМС № 258 от 2005 г. и ПМС № 212 от 1993 г. (възнагражденията на тези служители се определят на базата на определената към дадения момент минимална работна заплата).

Информацията в анализа се отнася за брутни работни заплати, а не за индивидуални, тъй като при старата система за заплащане (преди 2012 г.) индивидуалните работни заплати не включват възнаграждението за процента прослужено време (то попада в категорията на допълнителните добавки), който впоследствие отпада и при новата система имплицитно става част от индивидуалната работна заплата.

На фиг. 1, където са обобщени данни от поименните разписания за посочения период, се забелязва, че средната заплата за Централното управление на НСИ бележи растеж. Ако през 2006 г. тя е достигала едва 554 лв., сега нейният размер е 988 лева. Възнагражденията са се увеличили драстично в периода от 1.07.2006 г. до 1.08.2008 г. - приблизително с 33%. Следващият пик е между октомври 2015 и октомври 2016 г., когато нарастват с 15%.

Фиг. 1. Разпределение на средната работна заплата за ЦУ на НСИ за периода 1.07.2006 - 1.11. 2016 година (лв.)



Данните на фиг. 1 показват, че в началото заплатите са се променяли закономерно през юли. С приемането на ПМС № 175 от 2007 г. се поставя акцент на увеличението както за сметка на отпускните средства от държавния бюджет поради допълнително определяне на нови размери на минималните работни заплати, така и с възможността те да нарастват за сметка на съкращения. С разпоредбата на чл. 8, ал. 1 от цитираното постановление става реален регламентираният в §4 от ПМС № 66 от 2007 г. способ за повишаване на индивидуалните работни заплати по всяко време на годината съобразно отпускните средства и реализираните икономии от персонал. Както подчертава Ирена Борисова (магистър по право с над 20 години юридически стаж, автор на многобройни статии в областта на държавната служба): „Предназначението е да се установи механизъм за преодоляване на натрупаните диспропорции в основните месечни заплати. Факт е, че прилагането на действащите по различно време разпоредби относно работната заплата доведе до случаи, в които заемащи еднакви длъжности получават основни заплати с драстична разлика и ръководители получават значително по-ниски основни заплати от своите подчинени служители”¹³.

Данните от фиг. 1 свидетелстват, че средната работна заплата за ЦУ на НСИ освен възход претърпява и периоди, през които не се е променяла. Първият период е между юни 2009 г. и януари 2011 г., а вторият - от юли 2012 г. до октомври 2015 година. Този факт може да се обоснове с ограниченията в предвидените разходи за персонал, одобрени със Закона за държавния бюджет.

2. Разходи за персонал по години за НСИ, одобрени със Закона за държавния бюджет

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Разходи за заплати и осигуровки - лв.	17 056 923	13 985 178	12 047 556	12 294 300	12 894 300	12 008 300	11 986 600	12 966 600

Информацията в табл. 2 е показателна за драстично намаляване на разходите за персонал в периода 2009 - 2011 година. Прави впечатление, че през 2011 г. спрямо 2009 г. предвидените средства за възнаграждения намаляват с 29%. Подобна е ситуацията и между 2013 и 2015 г., когато намалението на разходите достига 7%. Повисокият бюджет през 2016 г. е обусловен от отпускните допълнителни средства за подпомагане на реформата в НСИ.

Ограничения на финансовите средства за персонал се въвеждат с ПМС № 46 от 2009 г., публикувано на 28.02.2009 година. В постановлението се определят разходи за заплати месечно на администрациите, включително и на НСИ, като със задна дата от 1.01. същата година е въведен принципът за намаляване на финансирането им или изплащането им в размер на 95% първоначално и впоследствие още 5% от август 2009 година. Пристъпва се към нормативни рестрикции за спиране на назначенията на служители и изразходването на икономии от работна заплата в НСИ за издръжка на администрацията.

Така очертаната ситуация се запазва и през 2010 г. посредством ПМС № 67 от 2010 година. Това постановление се прилага и понастоящем за определяне на заплатите на ръководителите на административните структури на държавните агенции,

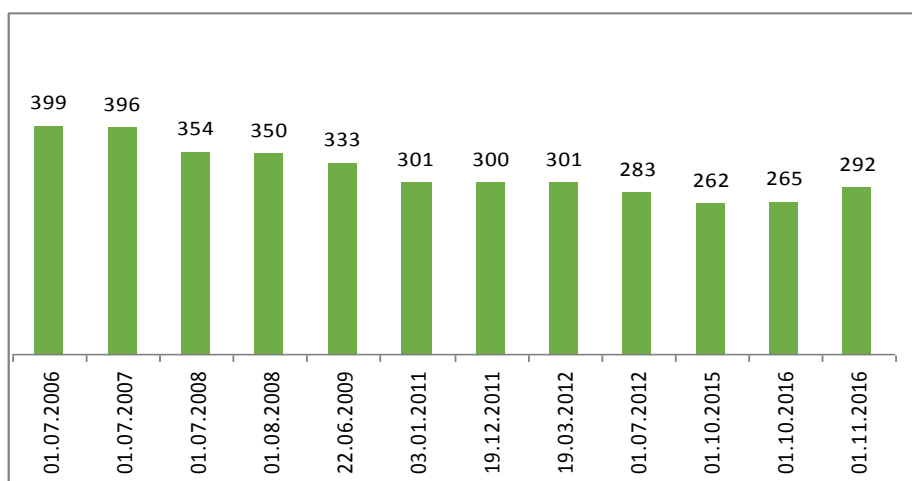
¹³ Борисова, И. „Нов фокус върху индивидуалните заплати на служителите в администрацията”.

политическите кабинети и изпълнителните директори на изпълнителните агенции. При тази категория персонал се запазва структурирането на заплащането на минимален и максимален размер на индивидуалната работна заплата и на определянето им в степени съобразно администрацията, която ръководят.

В резултат на цитираните постановления се налага провеждане на политика по оптимизиране на управлението в НСИ, вследствие на което се стига до структурни изменения. Отстраняват се звената със сходни функции и значително намалява числеността на персонала. Ако към началото на изследвания период реално заетите служители в ЦУ на НСИ достигат 399 (фиг. 2), то към 1.11.2016 г. те са 292. Оказва се, че числеността е намаляла с 27%. Най-нисък е делът на заетите в ЦУ на НСИ към 1.10.2015 г. - едва 262 бройки.

Прави впечатление, че моментите, в които е налице най-ниска численост в ЦУ на НСИ (между юни 2009 г. и декември 2011 г., от една страна, и октомври 2015 г., от друга страна), средната работна заплата не търпи значими изменения.

Фиг. 2. Реална численост на заетите в ЦУ на НСИ за периода 1.07.2006 - 1.11. 2016 година



Друга интересна зависимост, която беше установена в хода на анализа е, че след годините, за които няма данни за увеличение на заплатите, следва нарастването им на основания, свързани с оптимизираната структура и числен състав, за разлика от другите увеличения, които са или регулярните към 1 юли, или вследствие на годишни оценки.

Влияние върху средната заплата за ЦУ на НСИ оказват и нормативните промени, влезли в сила от юли 2012 г., с които се сменя и категорията на НСИ по заплащане. За периода от 2010 до 2012 г. средствата за работна заплата са регламентирани в ПМС № 67 от 2010 г. и са структурирани на основата на действащия Единен класификатор на длъжностите в администрацията. Той поставя НСИ на нивото на министерствата. Впоследствие с новия Класификатор на длъжностите в администрацията НСИ попада на по-ниско място в категорията на администрациите. Вследствие на това заплатите на служителите в НСИ не са в диапазона на работната заплата, определена за министерствата. Оказва се, че средната брутна работна заплата в

НСИ изостава в сравнение с другите администрации. Причината за тази ситуация са недостатъчните бюджетни средства.

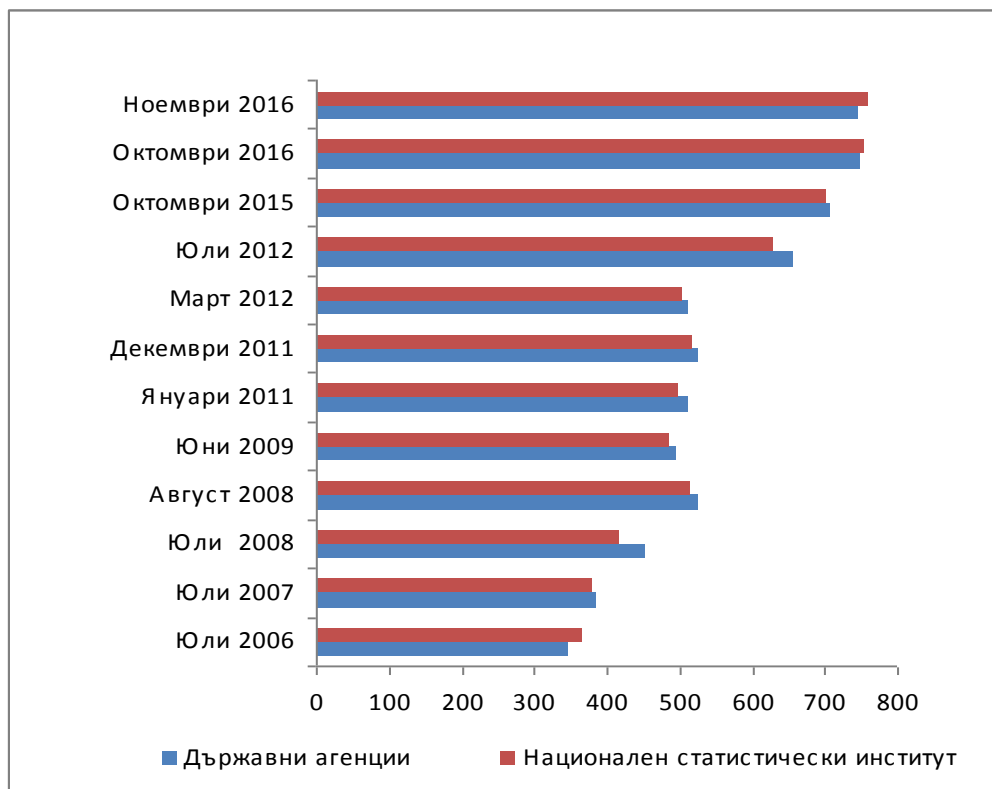
Данните на фиг. 3 сравняват заплащането в НСИ, който е със статут на държавна агенция, с други администрации (общо шест) със същия статут (Държавна агенция „Архиви”, Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси”, Държавна агенция за бежанците, Държавна агенция за българите в чужбина, Държавна агенция за закрила на детето и Държавна агенция за метрологичен и технически надзор). Изключени са три агенции - Държавна агенция „Национална сигурност”, Държавна агенция „Разузнаване” и Държавна агенция „Технически операции”. Причината за това е спецификата на тяхната дейност, поради което информацията е конфиденциална. В обсега на изследването не попада и Държавна агенция „Електронно управление”, тъй като тя е новосъздадена и съпоставката би била некоректна.

При сравняване на заплащането в посочените агенции се взема средната брутна работна заплата като измерител. Причината за това е, че описаните структури имат сходен бюджет. Единствената разлика е по отношение на подчинеността спрямо бюджета. Част от агенциите са първостепенни разпоредители, а други са второстепенни, но тази зависимост не е показателна при определяне на бюджетните средства.

Друга причина да се избере средната брутна работна заплата като измерител е броят на агенциите. Те не са много и също така имат сходна численост и структура, т.е. данните са значими сами по себе си.

Очертава се тенденция, при която средната брутна заплата в другите агенции изпреварва тази в НСИ. Едва през 2016 г. тази разлика се преодолява, но тя е твърде незначителна - в рамките на 7 - 16 лева.

Фиг. 3. Сравнение на средната брутна работна заплата за НСИ и другите държавни агенции през периода юли 2006 - ноември 2016 година (лв.)

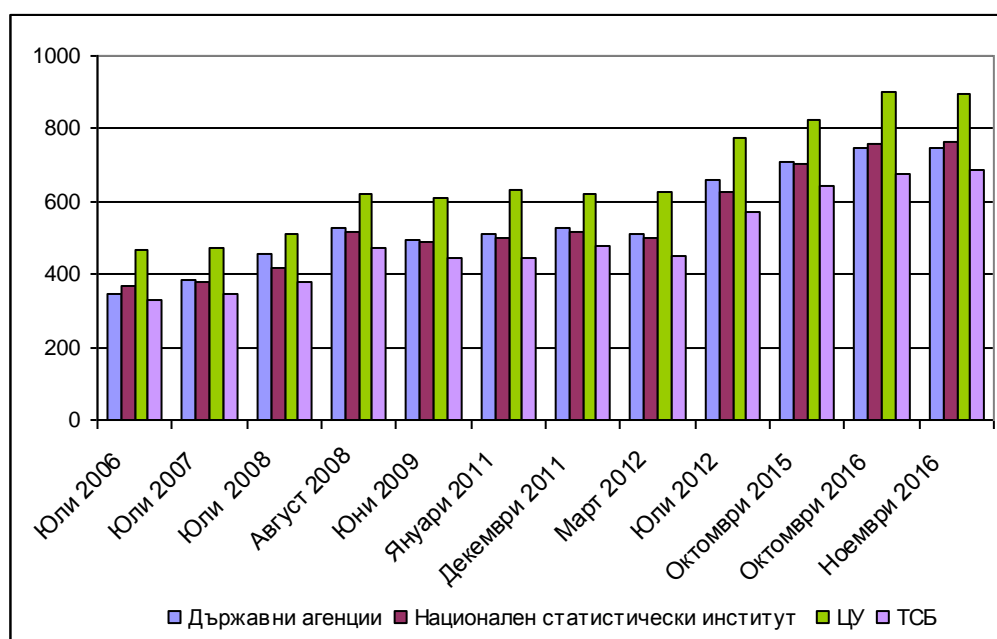


Важно е да се отбележи, че при съпоставката на данните е взета информация за НСИ заедно с териториалните структури (източник на данните - отдел „Статистика на пазара на труда”, дирекция „Бизнес статистика” в НСИ). Средната заплата е изчислена, като е включена основната заплата за действително отработено време и възнаграждението за платен отпуск.

На фиг. 4 много отчетливо може да се види, че заплащането на служителите в териториалните структури значително изостава спрямо това в другите агенции и Централното управление на НСИ. Това е продиктувано от определянето на ръководните и експертните длъжности в териториалните структури в Класификатора на длъжностите с едно ниво надолу в сравнение с нивото на централната администрация.

Налага се тревожна тенденция, при която възнагражденията на по-ниските длъжности в йерархично равнище, като младши експерти, старши и главни специалисти, се доближават до минималната работна заплата за страната. Това доближаване води до засилване на демотивацията при служителите и текучество сред младшите експерти.

Фиг. 4. Размер на средната брутна работна заплата по структури през периода юли 2006 - ноември 2016 година (лв.)



Забелязва се, че заплащането на служителите в ЦУ на НСИ надвишава това в другите агенции, което може да влезе в противоречие с тезата, че в НСИ възнагражденията са по-ниски в сравнение с тези в другите агенции. Така очертаният дисбаланс е само на пръв поглед. Следва да се отчете, че подобен паралел е **по-скоро некоректен**. Данните за агенциите включват информация и за териториалните им структури, при което съпоставката с ЦУ на НСИ не носи смисъл.

От друга страна, може да се проследи, че възнагражденията на служителите както в държавните агенции като цяло, така и в НСИ бележат възход през юли 2012 г. спрямо предходните периоди. Причината за това са промените в Закона за държавния служител и Закона за администрацията. Пристъпва се към реформа на нормативната

база, която регламентира статута, заплащането, оценяването на изпълнението и позиционирането на длъжностите при държавните служители. Приемането с ПМС № 129 от 2012 г. на Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация и Класификатора на длъжностите в администрацията, който заменя действащия до този момент Единен класификатор на длъжностите в администрацията (ЕКДА), е в основата на промяната на цялостния модел на заплащане на служителите в НСИ:

- Премахва се добавката за прослужено време и се включва в основната индивидуална работна заплата.

- Определят се степени и нива на заплатите, които се прилагат за служителите по трудово и служебно правоотношение.

- Фиксира се минималното и максималното възнаграждение на служителите за всяко ниво и степен, като е предвидено максималната степен при трансформиране на заплатите да е четвърта. Впоследствие се дава възможност за преминаване в по-висока степен (до шеста вкл.). Определянето на първоначалната индивидуална заплата се запазва в минимална ограничителна степен съобразно предходния натрупан опит.

- Регламентира се точно какви допълнителни възнаграждения могат да се изплащат, за да се формира брутната работна заплата.

- Въвежда се принципът на четирикратно изплащане на допълнително стимулиране за постигнати резултати в рамките на бюджетната година.

- Изплащането на допълнително възнаграждение за постигнат резултат (ДВПР) се основава на подхода за оценка на отделните административни звена и оценка на служителите, което не се обвързва с атестирането само веднъж през годината, а е дадена възможност за преценяване на приноса на служителя (звеното) в цялостния процес на изпълнение на целите на администрацията.

- Във вътрешните правила за работната заплата на администрацията се описва методът за формиране на индивидуалната работна заплата на постъпващите в администрацията, цялостната организация на повишаването на възнагражденията и определянето на размерите на ДВПР.

- Отнета е възможността да се разпределят парични средства под формата на парични награди.

- Регламентирани са границите на възнагражденията на ръководителите и техните заместници на административните структури.

- Въведен е принципът за увеличение на заплащането както от икономии на средства в резултат на съкращаване на щатни бройки, така и при определени специфични случаи - завръщане от дълъг отпуск, командировки и т.н.

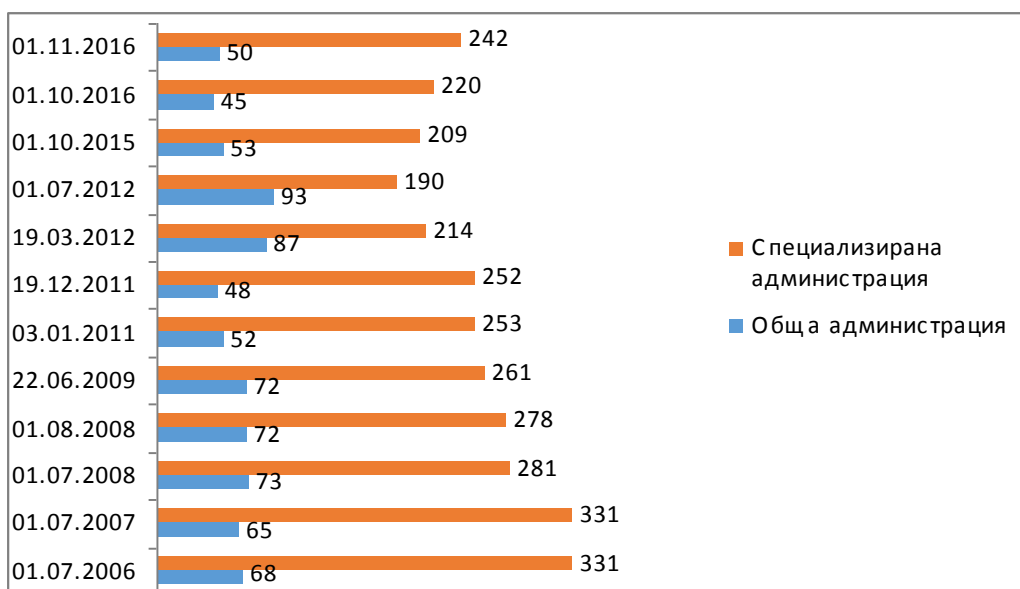
- Изплащането на допълнителни възнаграждения на персонала, зает с работа по оперативни програми под формата на „втора“ заплата, въведено като метод за стимулиране през 2007 г., е променено и е включено в основното възнаграждение на тези служители.

Би могло да се обобщи, че с това увеличение се цели да се премахнат различията в заплащането на едни и същи длъжности, като предвидените размери на възнагражденията следва да съответстват на сложността на труда. От друга страна, повишението на заплатите е продиктувано от реализираните икономии вследствие на оптимизирането на числеността в ЦУ на НСИ, както и от стремежа да се компенсират увеличението на минималната заплата на служителите, която за периода от септември

2011 г. до май 2012 г. нараства от 240 на 290 лева. Налице е и увеличение поради преминаване в по-горно ниво на заплащане, когато минималните възнаграждения по новия класификатор на длъжностите са по-високи от тези на служителите, които попадат в тях.

Настоящият анализ би се оказал непълен без съпоставката на възнагражденията по още един признак - вида на заеманите длъжности. Както може да се види в табл. 1 и 2 от приложението, измененията на заплатите са представени отделно за общата и специализираната администрация с оглед на различната им функционалност. Съзнателно не са извлечени данни за възнагражденията по звена, тъй като във времето дирекциите и отделите променят своите наименования и функции, както и принадлежността си към общата или специализираната администрация, което прави данните несъпоставими. При сравняването на средните работни заплати по длъжности за общата и специализираната администрация се очертава тенденцията, че тези от общата администрация имат превес над тези от специализираната. Това може да се обясни, от една страна, с функционалната специфика, а от друга страна, с разликата в съотношението на реално заетите в общата и специализираната администрация (фиг. 5).

Фиг. 5. Разпределение на реално заетите бройки в ЦУ на НСИ за периода 1.07.2006 - 1.11. 2016 година



Фиг. 5 показва, че промяната на числеността в общата и специализираната администрация не е паралелна. Например в моментите, в които числеността на общата администрация е висока (2008 г., началото на 2009 г. и 2012 г.), в специализираната администрация се наблюдава спад и обратното. Докато през октомври 2015 г. реално заетите в общата администрация намаляват спрямо предходния период, то в специализираната администрация бройките се увеличават. Въпреки това спад за служителите и в двете администрации се наблюдава в края на 2008 г., през 2009 г. и 2011 година.

При сравнението на средните заплати по длъжности (табл. 1 и 2 от приложението) се забелязва видимо нарастване и за двете администрации между юли 2006 г. и юли 2008 г. и след това от октомври 2015 г. до октомври 2016 година. Съществуват и периоди на намаление на възнагражденията на отделните длъжности, като това се дължи на промяната в числеността, както и на преминаването от по-висока в по-ниска длъжност.

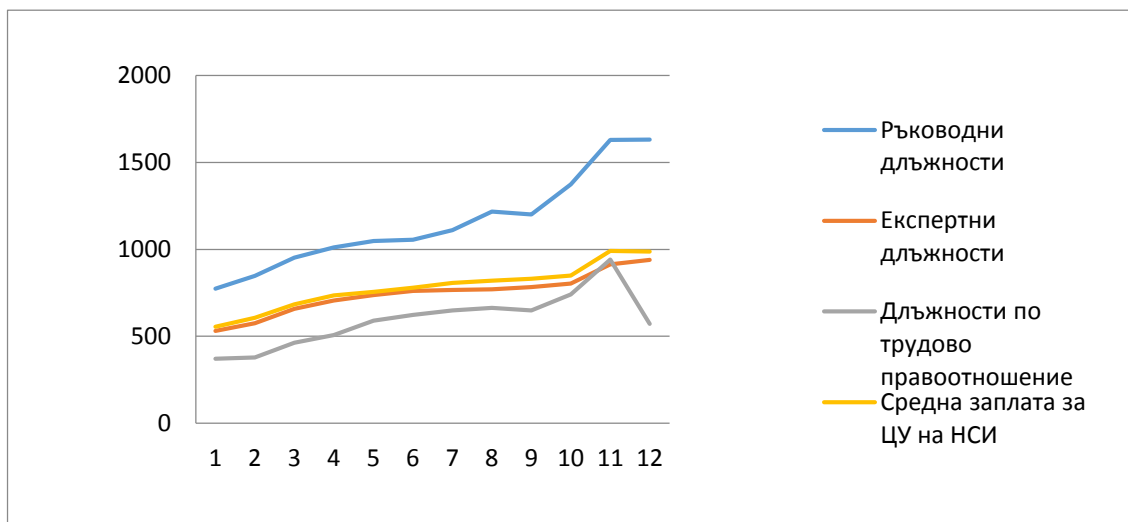
Във връзка с въвеждането на новия модел за заплащане в държавната администрация и в частност в НСИ през юли 2012 г. се оказва, че за някои от длъжностите в специализираната администрация - като директор на дирекция и главен експерт, има спад в размера на средната работна заплата. Подобна тенденция съществува и в общата администрация при старшите и младшите експерти.

Освен по длъжности изменението на заплатите в ЦУ на НСИ ще бъде представено и според по-общ принцип, като служителите ще бъдат разделени на следните категории:

- ръководни длъжности - директори на дирекции, началници на отдели, началници на сектори;
- експертни длъжности;
- служители по трудово правоотношение.

Важно е да се уточни, че структурите на пряко подчинение на председателя на НСИ са изключени, тъй като, от една страна, това би застрашило анонимността на изследването, а от друга страна, техните функции са несъпоставими с тези в общата или специализираната администрация. За целите на анализа средните заплати по описаните категории ще бъдат сравнени със средната заплата за ЦУ на НСИ.

Фиг. 6. Сравнение на средната работна заплата за ЦУ на НСИ със средните заплати по длъжности в специализираната администрация през периода 1.07.2006 - 1.11.2016 година (лв.)



Забележка: 1 - 1.07.2006 г.; 2 - 1.07.2007 г.; 3 - 1.07.2008 г.; 4 - 1.08.2008 г.; 5 - 22.06.2009 г.; 6 - 3.01.2011 г.; 7 - 19.12.2011 г.; 8 - 19.03.2012 г.; 9 - 1.07.2012 г.; 10 - 1.10.2015 г.; 11 - 1.10.2016 г.; 12 - 01.11.2016 г.

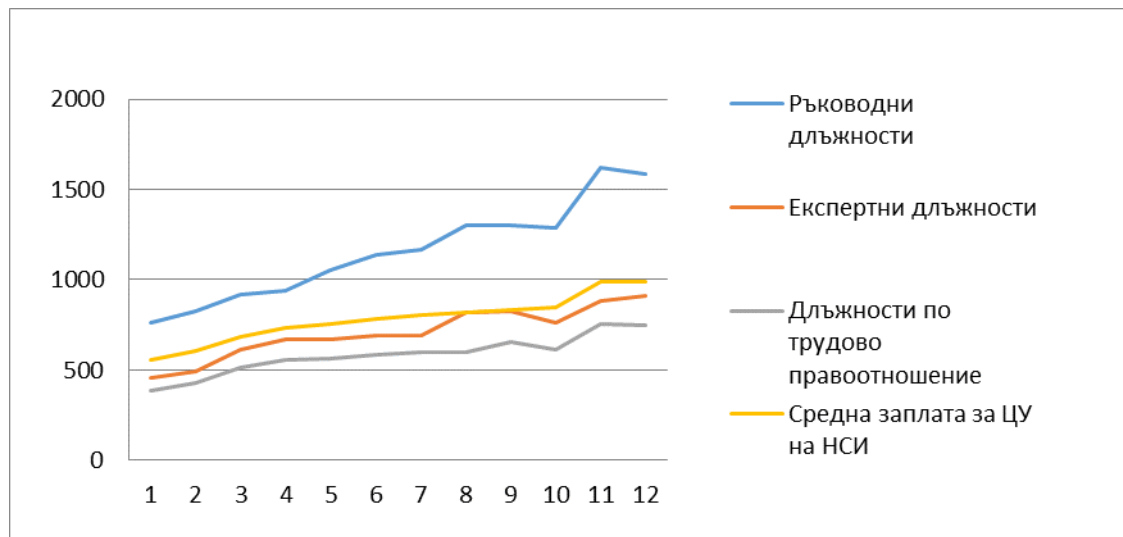
На фиг. 6 е направено сравнение между средната заплата за ЦУ на НСИ със средните заплати по описаните категории в специализираната администрация. Оказва се, че средните заплати на ръководните длъжности са над средната заплата за системата. Известен спад е налице при въвеждането на новата система за заплащане от

1.07.2012 година. В същото време при експертните длъжности за периода 1.07.2006 - 22.06.2009 г. границата между средната заплата за длъжността и системата е много малка.

За разлика от експертните длъжности при тези по трудово правоотношение разликата е осезаема. Интересно е, че докато за останалите категории средните заплати се повишават, то по трудово правоотношение при последното увеличение на заплатите е налице спад на средната заплата. Този факт може да се обясни с нарастването на реално заетите по трудово правоотношение в специализираната администрация от 1 на 17 бройки. Описаните тенденции намират проявление в определената дисперсия (табл. 3 от приложението).

За разлика от служителите по трудово правоотношение в специализираната администрация при заетите в общата администрация средната заплата не претърпява подобни изменения. На фиг. 7 е представено плавното ѝ увеличение.

Фиг. 7. Сравнение на средната работна заплата за ЦУ на НСИ със средните заплати по длъжности в общата администрация през периода 1.07.2006 - 1.11.2016 година (лв.)



Забележка: 1 - 1.07.2006 г.; 2 - 1.07.2007 г.; 3 - 1.07.2008 г.; 4 - 1.08.2008 г.; 5 - 22.06.2009 г.; 6 - 3.01.2011 г.; 7 - 19.12.2011 г.; 8 - 19.03.2012 г.; 9 - 1.07.2012 г.; 10 - 1.10.2015 г.; 11 - 1.10.2016 г.; 12 - 1.11.2016 г.

Както в специализираната администрация, така и в общата средната заплата за ръководните длъжности е по-висока от тази за ЦУ на НСИ. При експертните длъжности тя се доближава напълно до средната за ЦУ с въвеждането на новия модел на заплащане от 1.07.2012 година. В периода 2015 - 2016 г. средната заплата на експертните длъжности бележи растеж, но спрямо средната заплата за ЦУ на НСИ е налице известен спад. Измененията в средните заплати по категории отново намират отражение в изчислените дисперсии (табл. 4 от приложението).

Може да се обобщи, че въпреки че цели оптимизирани и обвързване на възнагражденията на служителите с поставените цели на администрацията, новата система на заплащане от 1.07.2012 г. има някои негативни аспекти, които следва да бъдат съобразени при бъдещи промени в нормативната уредба, и по-конкретно:

- С промените в класификатора на длъжностите е налице силно диференциране, което доведе до липса на принципи при определянето на нивото на длъжността. По този начин длъжностите в НСИ се изравниха с тези на изпълнителните агенции, а не с

тези на министерствата, което беше характерно за предишните схеми на заплащане. Таваните на възнагражденията по отделни степени се снижиха за НСИ в сравнение с други подобни структури.

- Не се въведе принципно навсякъде еднакъв модел на формиране на индивидуалните работни заплати при приемането на ПМС № 129 от 2012 г., което изкриви неговия замисъл и даде възможност за осъществяване на принципа „сега имам възможност да се спазаря за по-високи заплати като ръководител и го правя, другите да му мислят”.

- Няма точен критерий за нарастване на диапазоните на заплатите. След повишаването на минималните заплати се изкриви стимулиращата роля на възнаграждението, като „ножицата на минималното и максималното възнаграждение се свива”.

Описаните слабости на Системата за заплащане в държавната администрация от 1.07.2012 г. рефлектират негативно и върху политиката за формиране на възнагражденията в НСИ, вследствие на което е налице текучество сред служителите (в определени моменти до 11%). Тази тенденция се забелязва предимно при заетите в ниските длъжностни нива, което е обусловено от по-ниските работни заплати за младшите и старшите експерти. Тук следва да се отбележи, че тези длъжности се заемат от служители, които притежават по-малък професионален опит, т.е. в тази категория попадат предимно по-младите лица, които са или наскоро завършили или съвсем скоро са започнали своя професионален път.

От друга страна, се наблюдава отлив на студенти, които завършват специалности, свързани с прилагането на математиката и иконометрията в статистическите изследвания. Налице е стремеж да бъдат „спечелени” от други организации, които извършват сходни проучвания и произвеждат сходна информация. Следва да се обърне специално внимание на привличането им от НСИ чрез предоставяне на стипендии и работни места след завършването.

Като положителна стъпка от страна на НСИ би могло да се отчете ежегодното провеждане на стажове за студентите от IV курс на специалност „Статистика и иконометрия” в УНСС, както и от други учебни заведения.

Друга положителна насърчителна мярка на заетостта е ежегодното участие на НСИ като работодател по програма „Старт на кариерата”, с което се стимулират наскоро завършили студенти без професионален опит. Стремежът е след успешното преминаване на 9-месечната програма те да бъдат назначени на постоянно място. През 2014 г. своето постоянно работно място получиха 11 младши експерти.

Усилията следва да се насочат и към изграждане на единна политика на системата за възнаграждения и задържане на служителите, показали по-добро справяне с поставените задачи. Това означава включването им в проекти, което ще даде възможност за допълнителни доходи, допълнително квалификационно обучение за сметка на НСИ, по-бързо израстване в длъжност и увеличение на индивидуалната заплата.

Важен момент за задържането на служителите и по-специално на новоназначените е осигуряването на безболезнена първоначална адаптация. За целта е необходимо още при подбора и назначаването да се даде информация за особеностите на държавната служба. По този начин се създават реалистични очаквания и се избягват разочарованията. Желателно е въвеждането в работата да се осъществи както от страна на преките ръководители, така и от страна на по-опитните и мотивирани служители.

За да се преодолее негативният ефект на свиване на ножицата между минималната работна заплата и заплатата на длъжности като младши експерти и старши експерти, особено в териториалните структури, а и в ЦУ, следва да се приложи единен подход при формирането на стартовите заплати при постъпване в НСИ, като се отчете сложността на извършваната дейност в отдела и дирекцията. От друга страна, като водещ фактор при определянето на възнагражденията в НСИ е необходимо да се използват оценките от представянето на служителите. Това означава оценките да са този регулатор, при който индивидуалната работна заплата нараства въз основа на постигнатите резултати и старанието на служителя.

В заключение може да се обобщи, че оптимизирането на организационната структура след извършената реформа, при което беше намалена числеността на персонала в ЦУ на НСИ, доведе до по-висока ефективност. Вследствие на това се стигна до значително увеличение на средната работна заплата в ЦУ на НСИ. В този смисъл при бъдещи промени на политиките по възнагражденията в НСИ е от съществено значение те да се обвържат със съкращаване на персонала по основен щат, зает с дейности, които могат да се извършват на основата на граждански договори и аутсорсване на функциите. Тук е моментът да се отбележи, че съществуващите ограничения, наложени от ЗДСл в спазване на съотношението 70:30 разпределение на разходите за персонал „щатни заети - други възнаграждения”, не са подходящи за администрации, извършващи дейности, които се отличават от традиционните административни дейности (издаване на удостоверения, разрешителни и лицензионни режими).

Националният статистически институт извършва преди всичко производствена дейност - на определен тип информация, което го доближава повече до производствената сфера отколкото до административната. В този смисъл е наложителна промяна на вътрешната политика и нормативната база, която да оцени тези разлики в процесите и да даде нова посока в развитието на системата за заплащане на служителите в НСИ.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1. Средни работни заплати (в лв.) за специализираната администрация в ЦУ на НСИ

Длъжност	1.07.2006	1.07.2007	1.07.2008	1.08.2008	22.06.2009	3.01.2011	19.12.2011	19.03.2012	1.07.2012	1.10.2015	1.10.2016	1.11.2016
Директор на дирекция	937	1030	1111	1189	1221	1334	1414	1481	1410	1675	1945	1921
Началник на отдел	799	881	962	1018	1068	1041	1155	1154	1167	1318	1559	1557
Началник на сектор	674	739	835	887	959	896	889	0	0	0	0	0
Държавен експерт и приравнените към него длъжности ¹	680	741	818	862	863	913	937	940	944	985	1156	1174
Главен експерт	566	610	695	738	765	786	813	834	833	815	927	950
Старши експерт и приравнените към него длъжности ²	461	496	551	607	630	647	653	663	682	682	772	778
Младши експерт	320	345	418	471	531	570	565	560	545	557	610	624
Главен специалист	408	409	493	539	634	657	686	663	649	740	942	804
Старши специалист	278	347	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Младши специалист	267	305	340	374	408	412	416	0	0	0	0	0
Изпълнители	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	523

¹ В това число гл. счетоводител.

² В това число ст. юриконсулт, ст. счетоводител.

Таблица 2. Средни работни заплати (в лв.) за общата администрация в ЦУ на НСИ

Длъжност	1.07.2006	1.07.2007	1.07.2008	1.08.2008	22.06.2009	3.01.2011	19.12.2011	19.03.2012	1.07.2012	1.10.2015	1.10.2016	1.11.2016
Директор на дирекция	903	993	1250	1164	1263	1405	1411	1500	0	0	0	0
Началник на отдел	800	865	882	918	943	1083	1138	1279	1303	1408	1620	1587
Началник на сектор	624	679	687	688	0	815	821	0	0	0	0	0
Държавен експерт и приравнените към него длъжности ¹	727	793	835	890	917	846	892	1074	1088	980	1089	1190
Главен експерт	563	623	726	785	772	735	742	848	877	851	927	955
Старши експерт и приравнените към него длъжности ²	420	474	514	569	634	687	699	699	685	685	859	892
Младши експерт и приравнените към него длъжности ³	340	365	443	498	516	571	568	602	610	583	649	649
Главен специалист	416	459	529	569	582	635	636	673	708	679	735	734
Старши специалист	396	428	471	508	512	0	0	0	0	0	640	640
Технически сътрудник/Изпълнители/Специалист	368	405	503	554	556	535	554	533	574	576	793	785

¹ В това число гл. счетоводител, гл. юриконсулт.

² В това число ст. юриконсулт, ст. счетоводител.

³ В това число юриконсулт.

Таблица 3. Сравнение на средната работна заплата за ЦУ на НСИ (в лв.) със средните заплати по длъжности в специализираната администрация

Длъжност	1.07.2006	1.07.2007	1.07.2008	1.08.2008	22.06.2009	3.01.2011	19.12.2011	19.03.2012	1.07.2012	1.10.2015	1.10.2016	1.11.2016
Ръководни длъжности	773	847	953	1011	1047	1055	1111	1217	1200	1373	1630	1632
Експертни длъжности	531	575	658	706	737	760	766	770	783	804	914	939
Длъжности по трудово правоотношение	371	379	462	506	589	622	648	663	649	740	942	572
Средна работна заплата за ЦУ на НСИ	554	606	683	735	755	780	807	819	831	849	990	988
σ 2	100	113	111	116	108	106	133	147	135	190	235	253

Таблица 4. Сравнение на средната работна заплата за ЦУ на НСИ (в лв.) със средните заплати по длъжности в общата администрация

Длъжност	1.07.2006	1.07.2007	1.07.2008	1.08.2008	22.06.2009	3.01.2011	19.12.2011	19.03.2012	1.07.2012	1.10.2015	1.10.2016	1.11.2016
Ръководни длъжности	762	827	917	941	1050	1137	1167	1304	1303	1290	1620	1587
Експертни длъжности	453	491	615	669	669	688	691	818	829	763	886	911
Длъжности по трудово правоотношение	387	425	510	556	563	587	597	600	657	610	753	749
Средна работна заплата за ЦУ на НСИ	554	606	683	735	755	780	807	819	831	849	990	988
σ_2	155	167	141	141	167	193	209	192	148	226	260	250

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА:

Дракър, П. (2005). Мениджмънт предизвикателствата през ХХІ век. Класика и стил.

Дудов, Т., Й. Митева, К. Петров (1998). Труд и заплащане на труда. София, Кабри.

Илиева, С. (2006). Организационна култура: Същност, функции и промяна. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски”.

Илиева, С., С. Димитрова, Н. Кънева, И. Кунова (2005). Административна реформа и мотивация за работа на държавните служители, София.

Ригио Р. (2006). Въведение в индустриалната/организационната психология. София, Дилок.

Шопов, Д., Л. Стефанов (1996). Управление на заплатите. София, Интелсофт.

www. ipa.government.bg - Ефективност на новата система на заплащане и оценка на изпълнението.