

Модел



за управление
на човешките ресурси
в държавната
администрация



Модел за управление на човешките ресурси в държавната администрация

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Моделът за управление на човешките ресурси в държавната администрация може да се определи като съвкупност от взаимно свързани отговорности, процеси и структури, чрез които се реализират основните дейности по управлението на служителите в администрацията, по отделните компоненти на системата за управление на човешките ресурси. Основната цел на всеки модел за управление на човешките ресурси е да осигури изпълнението на стратегията за човешките ресурси. Човешките качества и мотивация са решаващ фактор за модернизирани в българската държавна администрация, за подобряване на нейната ефективност и ефикасност в полза на обществеността.

Съществуват различни модели за управление на човешките ресурси, но три могат да се посочат като основни – централизиран, децентрализиран и смесен. Най-съществената характеристика на централизирания модел е, че централната държавна администрация е единствен работодател (орган по назначаването) и управлението на човешките ресурси се координира от централно звено. При децентрализирания модел всяка администрация е отделен работодател (орган по назначаването) за работещите в нея и самостоятелно осъществява функциите по управление на човешките ресурси. Смесените модели предполагат съчетаване на централни функции и функции на отделните администрации в различно съотношение.

Въз основа на анализа на българските условия и практиката по управлението на човешките ресурси в държавната администрация считаме, че най-подходящ е смесеният модел с оптимално съчетание на централизъм и децентрализъм и по-конкретно:

- Разширяване функциите на министъра на държавната администрация и административната реформа и на едно централно звено за разработване на стратегии и политики по управлението на човешките ресурси (дирекция в специализираната администрация на Министерството на държавната администрация и административната реформа). Също така – по-активно ангажиране на звената по управление на човешките ресурси в отделните администрации в тези процеси;
- Укрепване капацитета и ролята на звената по управление на човешките ресурси в администрациите като стратегически партньор на ръководствата им;
- Централизирано управление на кариерата на висшите ръководители в централната администрация от директор (главен директор) до главен секретар – централизирана конкурсна процедура, специализирано обучение и оценка на потенциала за развитие, планиране на приемствеността и т. н.;
- По-съществена роля на министъра на държавната администрация и админис-

тративната реформа и на централното звено по управление на човешките ресурси по отношение планирането (включително определянето на бюджета), обучението, развитието, мобилността и политиката по доходите за работещите в държавната администрация;

- Осигуряване на по-големи възможности за отделните администрации за гъвкаво определяне на числеността, структурата и разходите за персонала;
- Създаване на Съвет за социално сътрудничество към министъра на държавната администрация и административната реформа като орган за консултации с представители на професионалните организации на работещите в държавната администрация;
- Създаване на Консултативен съвет по управление на човешките ресурси към министъра на държавната администрация и административната реформа, в който да бъдат включени ръководители на звена по управление на човешките ресурси от централната и местните администрации;
- Създаване и поддържане на единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация.

Предлаганият от нас нов модел за управление на човешките ресурси в държавната администрация включва съществуващи, променени и нови роли (отговорности), процеси (процедури) и структури, които ще бъдат представени в следващите раздели.

*Марк Де Тюрк - ръководител на проекта
Бужка Лукич - заместник министър на МДААР*



2. ОСНОВНИ ОТГОВОРНОСТИ

Основните отговорности по управление на човешките ресурси в българската държавна администрация в преобладаващата си част са регламентирани в нормативни актове. Това означава, че всяка промяна във функциите на основните субекти, играещи определена роля при управлението на човешките ресурси, означава промяна в съществуващ или приемане на нов нормативен акт.

Моделът на управление на човешките ресурси в българската държавна администрация, който предлагаме, включва следните основни отговорности.

А. НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Като законодателен орган Народното събрание има основна роля при управлението на човешките ресурси в държавната администрация чрез:

- Приемане, изменение, допълване и отменяне на закони, в които има текстове, регламентиращи правомощия, правила и процедури, свързани с управлението на човешките ресурси в държавната администрация;
- Законодателна инициатива на народните представители, които могат да предлагат проекти на закони, имащи отношение към управлението на човешките ресурси в държавната администрация;
- Обсъждания в пленарната зала и в комисиите на проекти на закони, други документи и конкретни проблеми, имащи отношение към управлението на човешките ресурси в държавната администрация.

Б. МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Министерският съвет има следните отговорности при управлението на човешките ресурси в държавната администрация:

- Приемане на стратегии;
- Одобряване на законопроекти, които се внасят за приемане от Народното събрание;
- Приемане на постановления, правилници и наредби, включително устройствени правилници на администрациите.

В. СЪВЕТ ЗА МОДЕРНИЗИРАНЕ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Съветът за модернизирание на държавната администрация (в настоящия си състав) има следните отговорности, свързани с управлението на човешките ресурси:

- Прави предложения до органите на държавното управление за оптимизиране на работата в съответната администрация, на базата на анализи за нейното състояние;

- Прави предложения за предприемане на приоритетни действия от Министерския съвет по усъвършенстване работата на държавната администрация;
- Прави предложения до Министерския съвет за усъвършенстване на нормативната рамка на държавната администрация;
- Дава становища по предложенията за създаване, преобразуване и закриване на административни структури и за увеличаване на тяхната численост преди внасянето им за обсъждане от Министерския съвет.

Г. НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ЗА ТРИСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Националният съвет за тристранно сътрудничество играе роля при управлението на човешките ресурси в държавната администрация, като обсъжда и дава мнения по проекти на нормативни актове, уреждащи въпросите на:

- Трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения;
- Здравословните и безопасните условия на труд;
- Заемостта, безработицата и професионалната квалификация;
- Общественото и здравното осигуряване;
- Доходите и жизненото равнище;
- Бюджетната политика.

Д. СЪВЕТ ЗА СОЦИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Съветът за социално сътрудничество е към министъра на държавната администрация и административната реформа. Неговата роля е да осъществява консултации между министъра и професионалните организации на служителите в държавната администрация по въпросите на служебните, трудовите и осигурителните отношения и жизнения стандарт на работещите в държавната администрация чрез:

- Обсъждане на проекти на нормативни актове, имащи отношение към управлението на човешките ресурси;
- Обсъждане на проекти на стратегии и политики, свързани с управлението на човешките ресурси;
- Обсъждане на текущи въпроси, свързани с управлението на човешките ресурси.

Създаването на този съвет не изисква непременно промени в законодателството.

Е. МИНИСТЪР НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА

Министърът има ключова роля в управлението на човешките ресурси, изразяваща се в следното:

- Разработва стратегии в областта на изграждането и развитието на административните структури, управлението на човешките ресурси в държавната админис-

трация, предоставянето на административни услуги и реализирането на електронно управление;

- Осъществява методическото ръководство и координира дейността на органите на изпълнителната власт по изграждането и развитието на техните администрации;
- Представя в Министерския съвет ежегоден обобщен доклад за състоянието на администрацията;
- Осъществява контрол за цялостното изпълнение на Закона за администрацията;
- Координира и контролира дейността на главните секретари на администрациите на изпълнителната власт с изключение на главния секретар на Министерството на вътрешните работи;
- Осъществява координацията на дейността на звената по управление на човешките ресурси в отделните администрации;
- Организира и координира разработването на прогнози и планове за човешките ресурси в държавната администрация;
- Осигурява разработването на методически материали за провеждане на конкурсите за държавни служители и осъществява контрол по процедурите за набиране

*Марк Де Тюрк - ръководител на проекта
Любомир Стефанов - експерт по ЧР*



- не, подбор и назначаване на служители в държавната администрация;
- Изпълнява функциите на контролиращ ръководител при атестирането на административните секретари;
- Участва в разработването на политиката по доходите на служителите в държавната администрация;
- Утвърждава обобщения план за обучение на служителите в администрацията съобразно средствата, предвидени за обучение в държавния бюджет за съответната година;
- Осъществява общото ръководство и контрола върху дейността на Института по публична администрация и европейска интеграция;
- Участва в социалния диалог с професионални и синдикални организации на служителите в държавната администрация;
- Контролира спазването на етичните правила за поведение на служителите в държавната администрация;
- Осъществява контрола по спазване на законодателството за държавните служители;
- Координира дейността по изграждането и развитието на единна информационно-комуникационна инфраструктура на администрациите на изпълнителната власт, включително единната информационна система за управлението на човешките ресурси.

Предлаганото разширяване на ролята на министъра на държавната администрация и административната реформа изисква промени в законодателството.

Ж. КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ КЪМ МИНИСТЪРА НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА

В него се включват ръководители на звена по управление на човешките ресурси от централната и териториалната администрация. Основната роля на този консултативен орган е предварително обсъждане на стратегии, политики и законодателни промени в областта на управлението на човешките ресурси в държавната администрация.

Създаването на този съвет не изисква промени в законодателството.

3. МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ И МИНИСТЪР НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

Освен че са членове на Съвета за модернизирание на държавната администрация, двамата министри често са и съвносители заедно с министъра на държавната администрация и административната реформа на стратегически документи и нормативни актове, свързани с управлението на човешките ресурси. Основните им роли са по отношение на:

- Бюджетната процедура/процес, включително по отношение числеността и разходите за персонала в държавната администрация, както и управление на изпълнението (определяне целите на администрациите);
- Политиката по доходите.

И. ЦЕНТРАЛНО ЗВЕНО ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ (ДИРЕКЦИЯ В СПЕЦИАЛИЗИРАНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА МИНИСТЕРСТВОТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА)

Предвиждаме то да играе ключова роля в новия модел за управление на човешките ресурси, която се изразява в следното:

- Участва в разработването на стратегии и политики в областта на управлението на човешките ресурси за цялата държавна администрация;
- Разработва проекти на прогнози и планове за човешките ресурси в държавната администрация;
- Анализира прилагането и подготвя предложения за промени в процедурите за разработване и актуализиране на длъжностните разписания и длъжностните характеристики в държавната администрация;
- Разработва методически материали за оценяване на длъжностите в администрацията, анализира прилагането и подготвя предложения за промени в Единния класификатор на длъжностите в администрацията;

Конференция за УЧР, София, 17 октомври 2005.



- Разработва методически материали за набиране и подбор на персонал в държавната администрация, анализира прилагането и изготвя предложения за промени в процедурите по набиране и подбор на персонал в държавната администрация, разработва проекти и координира изпълнението на стажантски програми;
- Анализира прилагането и изготвя предложения за промени в системата за заплащане и придобивки на служителите в държавната администрация, разработва предложения за политиката по доходите на служителите в държавната администрация;
- Изготвя методически материали и анализира прилагането на процедурите за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация;
- Изготвя проект за годишния план за обучение на служителите в държавната администрация и анализира дейностите по обучението;
- Подпомага методически звената за управление на човешките ресурси в отделните администрации;
- Отговаря за актуализирането на Единната информационна система за управление на човешките ресурси;
- Анализира прилагането, разпространява добри практики и изготвя предложения за промени в етичните правила за поведение на служителите в държавната администрация;
- Разработва материали, необходими за социалния диалог с професионалните организации на служителите в държавната администрация;
- Извършва проучвания сред служителите за подобряване организационната култура и условията на труд;
- Подготвя становища по проекти на актове във връзка с управлението на човешките ресурси в държавната администрация.

Предложенията не изискват промени в нормативната уредба.

К. РЪКОВОДИТЕЛ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

Като орган по назначаването за държавните служители и работодател за работещите по трудово правоотношение:

- Организира разработването и утвърждава стратегии в областта на управлението на човешките ресурси в конкретната администрация, въз основа на приетите национални стратегии;
- Представя в Министерския съвет ежегоден доклад за състоянието на конкретната администрация;
- Утвърждава вътрешни правила, процедури по управлението на човешките ресурси;
- Координира и контролира дейността на главния секретар;
- Организира и координира разработването на прогнози и планове за човешките ресурси в администрацията;
- Създава, слива и закрива отдели и сектори, утвърждава длъжностното разписание на администрацията;

- Обявява конкурсите за незаемните длъжности за държавни служители, определя начина на тяхното провеждане, назначава конкурсните комисии, произнася се по възражения;
- Определя начина за набиране и подбор на лицата по трудово правоотношение;
- Назначава и освобождава служители, изменя трудовите и служебни правоотношения;
- Отговаря за формулирането на цели на администрацията и отделните ѝ структурни звена, осигурява цялостната организация по провеждане на атестирането;
- Определя и изменя индивидуалните основни заплати и допълнителни възнаграждения, както и другите отличия и награди за служителите;
- Утвърждава годишния план за обучение на служителите в администрацията;
- Участва в социалния диалог с професионални и синдикални организации на служителите в администрацията, включително подписва колективни трудови договори (само за работещите по трудови правоотношения);
- Контролира спазването на етичните правила за поведение на служителите в администрацията;
- Назначава дисциплинарен съвет и налага дисциплинарни наказания.

Л. АДМИНИСТРАТИВЕН СЕКРЕТАР

Административният секретар (главен секретар, секретар на община) е най-висшата длъжност от професионалната, политически неутрална администрация и неговата роля в управлението на човешките ресурси се изразява в следното:

- Отговаря пряко за дейността на звената по управление на човешките ресурси и за изпълнението на техните функции;
- Изпълнява функции на ръководител на администрацията по отношение на служебните и трудовите правоотношения, когато изрично е упълномощен за това от ръководителя на администрацията;
- Утвърждава длъжностните характеристики;
- Участва като оценяващ и контролиращ ръководител в атестирането на ръководните длъжности.

Ролята на административния секретар се променя най-вече във връзка с промените във функциите на звената по управление на човешките ресурси, които той ръководи непосредствено, като това може да наложи промени в законодателството и най-вече в устройствените правилници на администрациите.

М. ЗВЕНО ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Звеното по управление на човешките ресурси в отделните администрации има особено важна роля в предлагания модел, която се изразява в следното:

- Участва в разработването на стратегии и политики по управлението на човешките ресурси в администрацията в рамките на общите стратегии и политики за цялата държавна администрация в тази област;
- Разработва проекти на прогнози и планове за човешките ресурси в администрацията;
- Координира работата и консултира звената по управление на човешките ресурси във второстепенните (и по-ниско степенни) разпоредители с бюджетни кредити – ако има такива;
- Разработва проекти на длъжностните разписания, поддържа в актуален вид поименните длъжностни разписания;
- Координира и подпомага дейността по разработване и актуализиране на длъжностните характеристики в администрацията;
- Разработва проекти на вътрешни процедури (правила) за управление на човешките ресурси в администрацията;
- Организира провеждането на конкурсите за държавните служители и набирането и подбор на служители по трудово правоотношение;
- Разработва и координира изпълнението на програми за въвеждане на новоназначени служители;
- Разработва проекти и координира изпълнението на стажантски програми;
- Прилага системата за заплащане и придобивки на служителите в администрацията;
- Координира и подпомага прилагането на процедурите за оценяване на изпълнението на служителите в администрацията;
- Изготвя проект за годишния план за обучение на служителите в административната структура и анализира дейностите по обучението;
- Консултира ръководители и служители по прилагането на процедурите и по проблеми, свързани с управлението на човешките ресурси;
- Отговаря за въвеждането на информация в Единната информационна система за управление на човешките ресурси;
- Отговаря за съставянето на проекти и съхраняването на информация и документи, свързани със служебните и трудовите правоотношения в администрацията;
- Анализира прилагането на етичните правила за поведение на служителите в държавната администрация;
- Разработва материали, необходими за социалния диалог с професионалните организации на служителите в администрацията;
- Извършва проучвания сред служителите за подобряване организационната култура и условията на труд;

- Подготвя становища по проекти на актове във връзка с управлението на човешките ресурси в държавната администрация.

Отговорностите на звеното по управление на човешките ресурси в отделната администрация се променят, което може да наложи промени в законодателството и най-вече в устройствените правилници на администрациите.

Н. НЕПОСРЕДСТВЕН РЪКОВОДИТЕЛ

Ръководителят, който ръководи отделно административно звено – дирекция, главна дирекция, отдел или сектор, има следните отговорности в управлението на човешките ресурси:

- Ръководи работата на непосредствено подчинените му служители;
- Участва в разработването на планове и прогнози за човешките ресурси в ръководеното административно звено;
- Организира и контролира разработването и актуализирането на длъжностните характеристики на длъжностите в ръководеното от него административно звено;
- Участва в състава на конкурсната комисия при провеждане на конкурс за свободна длъжност в неговото административно звено;
- Извършва конкурентния подбор и предлага за назначаване първия класиран за длъжност в неговото административно звено;
- Разработва целите на административното звено, което ръководи, съгласува целите от работните планове на служителите, за които той е оценяващ ръководител;
- Провежда междинните и заключителните срещи, определя общата оценка на изпълнението и потенциала за развитие на служителите, за които той е оценяващ ръководител;
- Може да изпълнява функциите на контролиращ ръководител;
- Одобрява личния план за обучение на подчинените му служители.

Отговорностите на непосредствения ръководител в управлението на човешките ресурси се разширяват, но това може да се реализира и без промени в законодателството, а само с допълнения към длъжностните характеристики.

О. ОТДЕЛЕН СЛУЖИТЕЛ

Той също има важна роля в управлението на човешките ресурси, която може да се представи в следните направления:

- Участва в конкурсни процедури и в процедури за конкурентен подбор;
- Може да участва в процедури за преместване на друга длъжност, в друго звено и в друга администрация;
- Разработва и съгласува целите от работния си план;

- Участва в междинните и заключителните срещи в рамките на процедурата за оценяване на изпълнението на длъжността, може да прави коментари и препоръки, включително за възможностите си за развитие и потребностите от обучение;
- Участва в разработването на личния си план за обучение.

Предлаганото разширяване ролята на отделния служител изисква промени в законодателството (най-вече по отношение на мобилността – преместване в друго звено, длъжност или друга администрация) или само промени в длъжностните характеристики.

Реалното осъществяване на ролите на посочени субекти ще се осъществява в рамките на регламентирани (с нормативен акт, с вътрешен документ или като практики) правила, процедури, процеси и структури.

Невянка Кънева - правен експерт



3. ПРОЦЕСИ (ПРОЦЕДУРИ)

Реализацията на стратегията по управление на човешките ресурси, в контекста на която са определени ролите на отделните участници в управлението на човешките ресурси, не може да се реализира без разработването и прилагането на ефективни процеси (процедури).

Въз основа на извършения анализ и при използване основно на подхода, наричан „реинженеринг на бизнес процесите“, предлагаме описание на най-съществените характеристики на ключовите процеси (процедури) за управление на човешките ресурси в българската държавна администрация:

А. СТРАТЕГИИ И ПОЛИТИКИ

Процесът по разработване на стратегии и политики в областта на управлението на човешките ресурси може да се раздели на два основни процеса:

- Разработване и приемане на *национални стратегии и политики*, както и на планове за тяхното изпълнение;
- Разработване и приемане на стратегии и политики в отделните административни структури, както и на планове за тяхното изпълнение, обвързани с националните стратегии, политики и планове.

Процесът на разработване на национални стратегии и политики в областта на управлението на човешките ресурси препоръчваме да протича в следната последователност:

- Централното звено по управление на човешките ресурси, въз основа на анализ на практиките по управлението на човешките ресурси и дългосрочните цели на правителството в тази област, разработва проект на стратегия (обща или по отделни компоненти на системата за управление на човешките ресурси), както и на план за нейната реализация и ги представя на министъра на държавната администрация и административната реформа;
- След одобрение от министъра на държавната администрация и административната реформа централното звено по управление на човешките ресурси организира обсъждане на проекта на стратегията и плана за нейната реализация с консултативния съвет по управление на човешките ресурси и с други заинтересовани лица – парламентарни комисии, професионални организации, неправителствени организации, сдружения на общини и т. н.;
- След приключването на обсъжданията на проектите, централното звено нанася евентуални корекции в тях и ги представя на министъра на държавната администрация и административната реформа;
- Министърът на държавната администрация и административната реформа, след като одобри проектите, ги внася за обсъждане в Съвета за модернизирание на държавната администрация, който решава дали ще отхвърли, или приеме стратегията и дали ще я внесе за одобрение в Министерския съвет;
- След одобряване на съответната стратегия и плана за нейното изпълнение, централното звено по управление на човешките ресурси събира и обобщава инфор-

мация за изпълнението, включително според предварително определени показатели за изпълнение, и изготвя доклад до министъра на държавната администрация и административната реформа, който може да внесе доклада за обсъждане в Съвета за модернизирание на държавната администрация.

Процесът на разработване на *стратегии и политики* в областта на *управлението на човешките ресурси за отделните администрации* препоръчваме да протича в следната последователност:

- Звеното по управление на човешките ресурси, въз основа на анализ на практиките по управлението на човешките ресурси, дългосрочните цели на администрацията и националните стратегии и политики, разработва проект на стратегия (обща или по отделни компоненти на системата за управление на човешките ресурси), както и на план за нейната реализация и ги представя на административния секретар;
- След одобрение от административния секретар звеното по управление на човешките ресурси организира обсъждане на проекта на стратегия и план за нейната реализация с представители на другите структурни звена в администрацията, звената по управление на човешките ресурси от второстепенните разпоредители с бюджетни кредити (ако има такива) и с други заинтересовани лица – професионални организации, неправителствени организации, и т. н.;
- След приключване на обсъжданията на проектите звеното по управление на човешките ресурси нанася евентуални корекции в тях и ги представя на административния секретар;
- Административният секретар, след като одобри проектите, ги представя на ръководителя на администрацията, който решава дали ще отхвърли, или приеме стратегията, или ще я върне за допълнително обсъждане;
- След одобряване на съответната стратегия и плана за нейното изпълнение звеното по управление на човешките ресурси събира и обобщава информация за изпълнението, включително според предварително определени показатели за изпълнение, и изготвя доклад до административния секретар, който представя доклада на ръководителя на администрацията.

Конкретните процедури и роли (отговорности) могат да бъдат определени в решение на Министерския съвет.

Б. ПЛАНИРАНЕ И ПРОГНОЗИРАНЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ

Процесите на планиране и прогнозиране на човешките ресурси в държавната администрация, които предлагаме, са в следните основни направления:

- Бюджетна процедура;
- Средносрочни и дългосрочни прогнози за потребностите от човешки ресурси в държавната администрация;
- Планиране на потребностите от персонал в администрациите;
- Планове за осигуряване на необходимия персонал.

Бюджетната процедура (процеси), която се очаква да бъде въведена, е свързана с програмното бюджетизиране.

Изготвянето на средносрочни (3 години) и дългосрочни (5 и повече години) прогнози за потребностите от човешки ресурси в държавната администрация предлагаме да се извършва от централното звено по управление на човешките ресурси въз основа на:

- Очаквани промени в структурата на администрацията (извеждане на отделни дейности от администрацията);
- Очаквани промени в бизнес процесите за предоставяне на услуги, включително електронното правителство;
- Възможности за гъвкави форми на заетост в рамките на програмните бюджети.

Планирането на потребностите от персонал в администрациите предлагаме да се извършва от звената по управление на човешките ресурси, като плановете могат да бъдат годишни, тригодишни или за пет и повече години. Плановете се изготвят въз основа на:

- Програмите, които се очаква да изпълнява администрацията;
- Бизнес процесите – съществуващи и евентуално променени;
- Очаквани промени в структурата на администрацията;
- Анализ на работното натоварване и разработване на баланс на работното време;
- Необходимите компетентности на персонала;
- Възможности за извеждане на гъвкави форми на заетост.

Плановете за осигуряване на персонал предлагаме да се изготвят на две нива – за държавната администрация като цяло и за отделните администрации.

Конференция за УЧР, София, 17 октомври 2005.



Плановете за осигуряване на персонал за държавната администрация като цяло предлагаме да се разработват от централното звено по управление на човешките ресурси и могат да бъдат годишни, тригодишни и за пет и повече години, като се съставят въз основа на прогнозите за потребностите от персонал и за отлива на персонал. Препоръчваме плановете да включват потенциалните източници на персонал, както и конкретните мерки и действия за осигуряване на необходимия персонал, включително стажантски програми, договори с различни висши училища и т. н. В случаите, когато потребностите от персонал са по-малки от наличния персонал, в плановете могат да се включват конкретни мерки за въвеждане на гъвкави форми на заетост, алтернативна заетост, компенсационни програми и т. н.

Плановете за осигуряване на персонал за отделната администрация предлагаме да се разработват от звеното по управление на човешките ресурси и могат да бъдат годишни, тригодишни и за пет и повече години, като се съставят въз основа на прогнозите за потребностите от персонал и за отлива на персонал. Препоръчваме плановете и на това ниво да включват потенциалните източници на персонал, както и конкретните мерки и действия за осигуряване на необходимия персонал, включително стажантски програми, договори с различни висши училища и т. н. В случаите, когато потребностите от персонал са по-малки от наличния персонал, в плановете могат да се включват конкретни мерки за въвеждане на гъвкави форми на заетост, алтернативна заетост, компенсационни програми и т. н.

Плановете, които ще се разработват на национално ниво, могат да бъдат обсъждани с всички заинтересовани страни.

Конкретните процедури и роли (отговорности) могат да бъдат определени в Решение на Министерския съвет.

В. НАБИРАНЕ, ПОДБОР, НАЗНАЧАВАНЕ, МОБИЛНОСТ

Основните процеси (процедури), които предлагаме в тези области, са:

- Подбор и назначаване на висши ръководни служители в администрацията чрез централизирана конкурсна процедура;
- Подбор и назначаване на служители на длъжностите младши експерт и младши инспектор чрез централизирана конкурсна процедура по заявка от администрациите;
- Подбор и назначаване на държавни служители на останалите длъжности;
- Подбор и назначаване на служители по трудово правоотношение;
- Въвеждащо обучение на новоназначени служители;
- Мобилност на служителите в рамките на държавната администрация.

Най-съществените промени, които предлагаме, са свързани с въвеждането на централизиран конкурсни процедури, които ще бъдат организирани от централното звено по управление на човешките ресурси, както и схеми за мобилност на служителите в рамките на цялата държавна администрация.

Централизираните конкурсни процедури предлагаме да се разработят чрез разширяване

на сега съществуващата централизирана конкурсна процедура за главните секретари в централната държавна администрация.

Предлагаме всяка администрация да разработва програми за въвеждане на новоназначени служители, включително и определянето на наставници за тях от по-старшите служители и съответните ръководители.

Схемите за осигуряване на мобилност в рамките на държавната администрация могат да бъдат:

- Временно преместване (командироване) на служители от една администрация в друга за срок до четири години;
- Сформиране на временни екипи от служители в различни администрации до завършването на конкретни проекти и програми;
- Преминаване на служители от една администрация в друга без конкурс, по взаимно съгласие на ръководителите на администрациите и на служителите;
- Осигуряване на възможности за работа на непълно работно време в повече от една администрация, включително и чрез дистанционна работа (разработване и поддържане на софтуер, разработване на проекти и т. н.) и гъвкава организация на работното време.

Предлаганите промени могат да се реализират чрез изменения и допълнения на Закона за държавния служител и подзаконовите актове.

Г. УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Основните процеси, които предлагаме са свързани със:

- Определянето и съгласуването на цели на администрациите като цяло и на обвързани с тях цели на структурните звена;
- Усъвършенстване на процесите (процедурите) за оценяване на изпълнението на длъжността от служителите (атестирането на служителите) в държавната администрация.

Определянето и съгласуването на цели на администрациите и свързани с тях цели на структурните звена е ключовата промяна, която предлагаме. Тя може да се реализира с изменения и допълнения на Закона за администрацията.

Усъвършенстването на процесите (процедурите) за атестиране предлагаме да бъде по линията на разработване на стандарти за оценяване и въвеждане на елементи на обратна връзка при оценяване изпълнението на длъжността.

Д. ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯ И ПРИДОБИВКИ

Процесите (процедурите), свързани с възнагражденията и придобивките за служителите в държавната администрация, които считаме за най-съществени са:

- Формирането и изразходването на средствата за заплати, предвидени в бюджета;
- Определяне и изменение на основните месечни заплати;

- Определяне и изменение на допълнителните възнаграждения;
- Определяне на придобивките (парични и непарични) за служителите в държавната администрация, включително пенсионното осигуряване;
- Контрол по разходите за персонала.

Най-съществените промени, които предлагаме, са свързани с:

- По-голяма гъвкавост при управлението на средствата за заплати, предвидени в бюджета;
- Разширяване на възможностите за изменения на основните месечни заплати при ясно определени условия;
- Разработване на процедура за определяне на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати от труда и в други случаи – за наставници, за обучаващи и други;
- Създаване на по-добри условия за пенсионираниите служители – допълнителен доброволен пенсионен фонд, замяна на част от обезщетенията при пенсиониране с анюитети, закупени от администрацията и други;
- Регламентиране на процедура за ползване на непарични придобивки от служителите в държавната администрация.

Реализирането на предлаганите промени изисква изменения и допълнения на Закона за държавния служител, Кодекса за социално осигуряване и подзаконовите нормативни актове, както и приемането на нови подзаконовите актове.

Е. ОБУЧЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Процесите (процедурите) с най-голяма важност в областта на обучението и развитието на служителите в държавната администрация според нас са:

- Планиране на обучението според конкретните потребности и общата рамка на необходимите компетентности;
- Планиране на кариерата;
- Определяне на ключови длъжности за хора с потенциал и мотивация за развитие, както и планиране на приемствеността.

Планирането на обучението на персонала предлагаме да се извършва по досегашните процедури (процеси), като те бъдат развити най-вече по отношение определянето на потребностите от обучение въз основа на разработена рамка на необходимите компетентности в бъдеще.

Плановите за кариерно развитие и приемственост предлагаме да се разработват на две нива:

- За висшите държавни служители от централното звено по управление на човешките ресурси с подкрепата на звената по управление на човешките ресурси в отделните администрации;
- За служителите от звената по управление на човешките ресурси в отделните администрации.

Тези процеси са пряко свързани с оценяването на изпълнението и потенциала за развитие, обучението и възможностите за мобилност на персонала в рамките на държавната администрация.

Предлаганите промени изискват подзаконовни нормативни актове.

Ж. ЕТИЧНИ ПРАВИЛА

Най-същественят процес в тази област е свързан с контрола по спазването на приетите етични правила от страна на служителите в държавната администрация, които ще се извършва от министъра на държавната администрация и административната реформа и от ръководителите на отделните администрации.

Евентуалните промени в нормативни актове, които да реализират по-големи възможности за контрол по спазването на етичните правила, са свързани най-вече с правомощията на министъра на държавната администрация и административната реформа и на ръководителите на отделните администрации.

З. СОЦИАЛНИ ОТНОШЕНИЯ

С най-голямо значение е процесът на консултиране с различните социални партньори при вземане на важни решения в областта на управлението на човешките ресурси в държавната администрация.

В тази връзка предлагаме да се създаде Съвет за социално сътрудничество към министъра на държавната администрация и административната реформа или консултативен съвет по управление на човешките ресурси към Съвета за модернизирание на държавната администрация.

Необходимо е регламентиране на процедура за осъществяване на консултации между министъра (съвета) и професионалните организации на служителите в държавната администрация и други заинтересовани страни по въпросите на служебните, трудовите и осигурителните отношения и жизнения стандарт на работещите в държавната администрация.

Предлаганите промени не изискват непременно изменения в нормативната уредба.

И. ИНФОРМАЦИОННА СИСТЕМА

Основните процеси (процедури), които предлагаме, са свързани с въвеждането, обработката, съхраняването и ползването на информацията от Единната информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация.

Основните процеси са на две основни нива:

- В администрациите, където ще се въвеждат, обработват, съхраняват и ползват данните, необходими за управлението на човешките ресурси в отделната администрация;
- В оторизираните централни звена – централното звено по управление на човеш-

ките ресурси, както и звена от Министерство на финансите и Министерство на труда и социалната политика, които ще ползват базата данни за различни справки, прогнози и планове.

Реализирането на това предложение изисква разработването и приемането на Решение на Министерския съвет.

К. ВЪТРЕШНИ КОМУНИКАЦИИ

Процесите във вътрешните комуникации могат да се разделят на две големи групи:

- Информирание на служителите за всички по-съществени факти, данни и обстоятелства, имащи отношение към управлението на човешките ресурси в държавната администрация;
- Проучване на мненията на служителите по проблеми, свързани с управлението на човешките ресурси.

Предложенията ни са свързани предимно с използването на съвременните информационни и комуникационни технологии и методи – усъвършенстване на страницата на държавната администрация в Интернет, страниците и вътрешните мрежи на отделните администрации и т.н.

Предложенията не изискват непременно промени в нормативната уредба.

Л. ВРЪЗКИ С ОБЩЕСТВЕННОСТТА

Процесите в тази област са насочени преди всичко към формиране на значителен авторитет и привлекателност на държавната администрация като работодател.

Основното ни предложение в тази област е да се разработват и реализират планове/програми за популяризиране на държавната администрация и нейната привлекателност като място за професионална реализация.

Това предложение не изисква промени в нормативната уредба.

4. СТРУКТУРИ

Реализирането на Стратегията по управление на човешките ресурси изисква освен дефинирани роли (отговорности) и процеси (процедури), така и административни структури със съответните функции и капацитет, които да ги приложат на практика.

В новия модел за управление на човешките ресурси, който предлагаме, основно значение имат централното звено по управление на човешките, което подпомага министъра на държавната администрация и административната реформа и звената по управление на човешките ресурси в отделните администрации.

Централното звено по управление на човешките ресурси, което подпомага министъра на държавната администрация и административната реформа, предлагаме да бъде дирекция в специализираната администрация на Министерството на държавната администрация и административната реформа с работно наименование „Управление на човешките ресурси в държавната администрация“, в състава на която да има три отдела (възможно е да бъдат и два), като общата численост на дирекцията е около 19 души.

Звената по управление на човешките ресурси в отделните администрации в преобладаващата част от администрациите препоръчваме да имат статут на дирекция, пряко подчинена на административния секретар, като *функционалната характеристика* на тези звена представяме в отделно приложение.

Числеността на персонала в звената по управление на човешките ресурси препоръчваме да бъде около **2,5 на сто от общата численост на персонала** в администрацията. Тази препоръка се основава на опита на повечето администрации от страните в Европейския съюз.

Като изключения можем да посочим най-малко три типа администрации:

- Администрации със значителен персонал и развити териториални структури (Данъчна администрация, Агенция за социално подпомагане, Агенция „Митници“, Агенция по заетостта и други) – в тях функциите на звената по управление на човешките ресурси са същите, но структурата и числеността на тези звена трябва да се определя съобразно особеностите на всяка администрация;
- Администрации с относително малка численост (около 150 души) – звеното може да е структурирано и като отдел, но да изпълнява всички основни функции по управлението на човешките ресурси;
- Администрации с малка численост на персонала (до 50 – 60 души) – в тях основните функции по управление на човешките ресурси могат да се извършват от един служител и вероятно през част от работното време.

Компетентностите, необходими на ръководителите и служителите, работещи в звената по управление на човешките ресурси, описваме като част от проектите на длъжностните характеристики за ключови длъжности в тези звена, които представяме в отделно приложение.

Предложените формални структури не изключват, а напротив – улесняват сформирането на *временни работни групи или проектни екипи* с представители от различните звена по управление на човешките ресурси за извършване на анализи, разработване на проекти на стратегии, политики и нормативни актове, обсъждане на проблеми и т.н. Временни-

те работни групи или проектни екипи могат да се създават по инициатива на Съвета за модернизирание на държавната администрация, министъра на държавната администрация и административната реформа, централното звено за управление на човешките ресурси, звената по управление на човешките ресурси в отделните администрации, Съвета за социално сътрудничество или други заинтересовани страни (неправителствени организации, организации от бизнеса и т.н.).

Конференция за УЧР, София, 12 август 2005.



5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новият модел за управлението на човешките ресурси, който предлагаме, се основава на сериозните постижения в реформирането на българската държавна администрация. Най-съществените промени, които предлагаме спрямо сегашното състояние и с оглед на Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация, могат да се обобщят в следните направления:

1. Запазване на Съвета за модернизирание на държавната администрация;
2. Разширяване правомощията на министъра на държавната администрация и административната реформа;
3. Разширяване на функциите и укрепване на централното звено по управление на човешките ресурси, което подпомага министъра на държавната администрация и административната реформа;
4. Разширяване на функциите и укрепване капацитета на звената по управление на човешките ресурси в отделните администрации;
5. Въвеждане на повече елементи на централизирано управление (включително централизирани конкурси) на висшите ръководители (административни секретари, главни директори на главни дирекции и директори на дирекции);
6. Сериозно развитие на планирането и прогнозирането на човешките ресурси;
7. Създаване на предпоставки за мобилност на служителите в администрацията, най-вече по отношение работа в други администрации (програми, изпълнявани от други администрации);
8. Регламентиране на възможности за използване на гъвкави форми на заетост – непълно работно време, споделени работни места, дистанционна работа и други подобни;
9. Развитие на системата за управление на изпълнението по отношение целите на администрациите и на структурните звена в тях в контекста на преминаването към програмно бюджетирание;
10. Усъвършенстване на системата за определяне на възнагражденията и придобивките за работещите в държавната администрация – по-голяма свобода при изразходването на бюджетите за заплати, разширяване на възможностите за преглед на основните заплати, разработване на процедура за определяне на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати и други случаи, подобряване условията при пенсиониране на служителите в държавната администрация;
11. Въвеждане на система за управление на кариерата и планиране на приемствеността, както и усъвършенстване на системата за обучение;
12. Въвеждане на Единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация;
13. Усъвършенстване на вътрешните комуникации и връзките с обществеността, свързани с управлението на човешките ресурси;
14. Усъвършенстване на социалния диалог;

15. Укрепване на процедурите за контрол по спазването на статута на държавния служител и на етичните правила за работещите в държавната администрация.

Реализирането на предложения модел за управление на човешките ресурси предполага **промени (изменения и допълнения) в следните нормативни актове:**

Кодекса за социално осигуряване (относно пенсионната система за държавните служители);

Закона за държавния служител (относно конкурсите, заплатите, мобилността, непълното работно време, инспектората);

Закона за администрацията (формулиране на цели на администрациите и техните звена, за инспектората);

Устройственият правилник на Министерския съвет и на неговата администрация и устройствените правилници на администрациите;

Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация;

Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители;

Наредбата за прилагане на Единния класификатор на длъжностите в администрацията (за длъжностните разписания);

Наредбата за служебното положение на държавните служители;

Постановление на Министерския съвет № 137 за заплатите в бюджетните организации и дейности.

Реализирането на предложения модел за управление на човешките ресурси предполага и разработване и приемане най-малко на следните **нови нормативни актове:**

Наредба за определяне на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати в дейността;

Наредба за разработване, утвърждаване и изменение на длъжностните характеристики в държавната администрация.

Убедени сме, че изграждането на новия модел за управление на човешките ресурси ще бъде добра основа за изпълнение на Стратегията за управлението на човешките ресурси в държавната администрация. А това е предпоставка за по-добра ефективност и ефикасност на администрацията при предоставяне на услуги на българската общественост.