
ПЛАНИРАНЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Гл. ас. д-р Мариана Димитрова
Нов български университет

Резюме: В съвременните общества с демографски промени, водещи до намаляване на работната сила, наличие на все по-трудно привличане на млади професионалисти в публичния сектор и намаляване на брутния вътрешен продукт поради застаряването на населението, предприемането на мерки за успешен подбор, развитие, ангажиране и мотивиране на професионалисти не е вече обикновен приоритет, а въпрос на оцеляване за организациите в публичния сектор. Инструментът, чрез който се подпомага изпълнението на бъдещите приоритети, е планирането на човешките ресурси, адекватно на трансформациите в обществото, съпроводено с реализирането на конкретни мерки в най-критичните сектори с най-голям недостиг на квалифицирани специалисти. Докладът изследва теоретичните и практически аспекти, свързани с планирането на човешките ресурси в публичния сектор. Представени са дефиниции и методологии за планиране на човешките ресурси. Повдигнат е въпросът за необходимото ниво на планиране на човешкия капитал в публичния сектор в страната. Разгледани са добри практики на организации в публичния сектор, както в Република България, така и в други държави, за да се види как администрациите се възползват от наличните инструменти и техники за планиране на човешките ресурси в отговор на стратегическите предизвикателства.

Ключови думи: планиране на човешките ресурси, публичен сектор, трансформация на публичния сектор

HUMAN RESOURCES PLANNING IN THE PUBLIC SECTOR

*Chief Assit. Prof. Mariana Dimitrova
New Bulgarian University*

Abstract: *In modern societies with demographic changes leading to a reduction in the workforce, increasing difficulties in attraction of young professionals in the public sector, decrease in the gross domestic product due to the aging population, taking measures for a successful selection, development, engagement and motivation of professionals is no longer an ordinary priority, but a matter of survival for the public sector organisations. The tool that supports the implementation of future priorities is the human resource planning, which is adequate to the transformations of society, accompanied by concrete measures in the most critical sectors that are experiencing the greatest shortage of qualified professionals. The paper regards both the theoretical and practical aspects of human resources planning in the public sector. The issue of the necessary level of human capital planning in the public sector in the country has been raised as well. Good practices of public sector organizations, both in the Republic of Bulgaria and other countries, have been explored in order to reveal how public administrations take advantage of available tools and techniques for human resource planning in their response to strategic challenges.*

Key words: *human resource planning, public sector, transformation of public sector*

Планирането на човешките ресурси в публичния сектор е дейност, която се извършва от десетилетия в администрациите по света. С настъпването на сериозните демографски трансформации в развитите икономики и в икономиките в преход, тя става още по-наложителна поради:

- масовите вълни на държавни служители и работещи в публичната сфера, които предстои да се пенсионират за кратък период от време поради кампанийния характер на назначаването им в миналото;

- традиционната политика за намаляване на разходите в публичната сфера чрез ограничаване на броя на държавните служители;

- трудното привличане на кандидати за работа в публичната сфера поради проблеми с имиджа и възприеманата престижност на работата;

- недостигът на служители в ключови сфери като здравеопазване, социални дейности, училищно образование, което поставя засегнатите сектори в ситуация на хроничен недостиг на професионалисти, които да работят в тях и повдига въпроси за качеството на предоставяните услуги;

- императивите пред публичния сектор – да работи с по-малко ресурси и да постига по-високи резултати.

Процесът на планиране в публичната сфера предпазва структурите в публичния сектор от негативните ефекти на демографските промени, съдейства за реализирането на правителствените приоритети и очертава нужните в перспектива изисквания за компетентност, необходими на държавната служба¹.

¹ Public service secretariate. 2008. Human Resource Planning: reference tools. New Foundland and Labrador. Достъпно на: http://www.exec.gov.nl.ca/exec/hrs/publications/HR_Resource_Binder.pdf

1. Преглед на литературата

Според Института на сертифицираните професионалисти по персонала във Великобритания планирането на работната сила е ключов бизнес процес за привеждане в съответствие на променящите се организационни потребности със стратегията в областта на човешките ресурси. Според Института планирането на човешките ресурси може **да бъде най-полезната дейност, в която да се ангажира една организация**. Без да е необходимо да се провежда сложно, планирането на човешките ресурси може да се приспособи, така че да съответства на големината и зрелостта на организацията. То може да помогне на организацията да се концентрира върху широк кръг от предизвикателства и въпроси и да осигури извършването на по-краткосрочни проекти, които пряко да подпомагат по-дългосрочните цели на бизнеса². Според мнението на проф. Андрю Мейо (професор по управление на човешкия капитал в университета Мидълсекс, Великобритания) планирането на човешките ресурси дава отговор на въпроса как да се справим с неясното бъдеще по друг начин, освен като си крием главите в пясъка или се поставяме сами в твърде трудна ситуация. Пътят е чрез използването на сценарии за избягване на изненадите или за справяне с последствията, на това за което не можем да бъдем напълно сигурни³.

Консултантската фирма Мърчър определя планирането на човешките ресурси като дейност, която осигурява рационална основа за приоритизиране, развитие и финансиране на практиките в сферата на управлението на човешките ресурси, които са нужни за подкрепата на бизнес целите. Планирането на човешките ресурси е систематичен процес за идентифициране и адресиране на различията между настоящо и бъдещо предлагане на работна сила и изискването от организацията търсене⁴.

² <https://www.cipd.co.uk/knowledge/strategy/organisational-development/workforce-planning-practice>

³ <https://www.cipd.co.uk/knowledge/strategy/organisational-development/workforce-planning-practice>

⁴ <https://www.mercer.com/content/dam/mercer/attachments/global/Talent/human-capital-agenda/Berlin%20Talent%20Forum/strategic-workforce-planning-latest-trends-leading-practice-examples-and-group-discussion-by-julia-howes-mercer.pdf>

Според Н. Арабаджийски **планирането е първостепенна отговорност на органите на публичното управление и на ръководните служители в публичните организации. То е най-съществената и основна функция на управлението**⁵. Изхождайки от тази дефиниция, остава да се оцени как се извършва дейността по планиране в публичния сектор в Република България. Във връзка с темата на доклада още по-важен е въпросът колко често служителите на ръководна длъжност отделят време за оценка на приоритетите на звеното и обмисляне на решения за тяхното постигане посредством планиране на човешките ресурси, постигане на по-висока ефективност на работата и ангажираност на служителите.

В книгата „Управление на държавната администрация“ едно от най-често срещаните понятия, характеризиращи държавната служба, е планирането както във връзка с формулирането на стратегически приоритети, така и във връзка с оперативните функции на ръководителите. В същото време капацитетът в публичната администрация в тази сфера не е на нужното ниво и вместо стратегически често е само оперативен⁶.

Безспорно планирането на човешките ресурси е ключов компонент както в рамките на извършването на стратегическо управление на човешките ресурси, така и на цялостното организационно стратегическо планиране в по-широк контекст. Това прави неговото провеждане зависимо от взаимодействието му с плановете и стратегиите на администрациите, така и с визията за това как ще изглеждат и ще се развият държавната администрация и публичния сектор в бъдеще.

В документ на Ирландския институт по публична администрация **„Планиране на човешките ресурси в ирландската публичната администрация“** планирането на човешките ресурси е дефинирано като **систематичен и проактивен процес,**

⁵ Николай. 2011. Проблеми на стратегическото планиране в публичния сектор на Република България. Годишник на Центъра по публична администрация на НБУ, pp. 1-33., стр.6. Достъпно на: http://ebox.nbu.bg/pa2011/5_N.ARABADJIISKI.pdf

⁶ Стефанов, Л., Кънева, Н., Димитрова, С. 2007. Управление на държавната администрация. Институт по публична администрация и европейска интеграция. София. Достъпно на: saveti.government.bg/

чрез който се извършва съпоставка на стратегическото планиране, човешкия капитал и бюджетиранието, чрез което се постигат организационните цели⁷. Дефиницията акцентира на два съществени аспекта. На първо място това е необходимостта планирането на човешките ресурси да бъде обосновано и тясно свързано със стратегическите приоритети на организацията, нейното финансово състояние и компетентностите на държавните служители. На второ място, при тълкуването на дефиницията, на планирането на човешките ресурси **не бива да се гледа като на краен продукт, а като на средство, подход, чрез който се подпомага публичната администрация в изграждането на организационен капацитет**. То е представено като критично важен елемент в резултат на намалението на броя на работещите в публичния сектор и тяхното преназначаване. В центъра на усилията е **как да се използва наличният капацитет и талант по най-добрия начин**.

Интересна е гледната точка към планирането на човешките ресурси **на Секретариата на Министерството на финансите на Канада**. То се оценява като еднакво важно с бизнес планирането на публичните звена и се изисква успоредно осмисляне и на двата типа приоритети - свързаните със същността на работата и с управлението на хората⁸.

Ако не се предприемат действия за планиране на човешките ресурси в публичния сектор, това може да доведе до административни до лоши резултати, нарастване на разходите, липса на приемственост и други негативни резултати .

Планирането на човешките ресурси се разглежда като интегрирано с бизнес планирането в качеството на **непрекъснат процес, в който ръководителите в публичния сектор мислят за тяхната работа в контекста на управлението на хората,**

⁷ O'Riordan, J.2012. Workforce planning in the Irish public service. State of the public service series. Research paper N 7.Institute of public administration. Ireland, p. 7 Available at: https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/WorkforcePlanning_2011.pdf

⁸ Al Wahshi, A. S., Omari, M., Barrett, R. 2013.Human Resource Planning: Sector Specific Considerations. 27th Australian and New Zealand Academy of Management Conference 2013 : managing on the edge, 4-6 December 2013, Hobart, Tasmania. Available at: ro.ecu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1257&context...

обучението и развитието на служителите, необходими за реализирането на поставените цели. Представената дефиниция е подходяща за обвързване на задълженията на преките ръководители с планирането на човешките ресурси, което да бъде съставна част на цялостния процес на бизнес планиране, който те извършват и в същото време позволява по-комплексно оценяване и анализ на проблемите в тяхната взаимовръзка и аспекти.

Дефиницията от актуализираната методология по планиране на човешките ресурси на Република България също акцентира върху сходно послание. Според нея планирането на ЧР е организиран процес, при който се идентифицира правилният брой хора със знания, умения и компетентности, необходими за постигане на целите на администрациите и се предприемат действия, чрез които се гарантира, че необходимият човешки ресурс е на разположение да изпълнява професионално дейността си⁹.

В чисто теоретичен аспект планирането на човешките ресурси в публичната сфера може да се разглежда като: **стратегическа дейност- свързана с бъдещите стратегически потребности от държавни служители, тактическа** – свързана с планирането на кариерата на служителите и **оперативна** – назначаването и разпределянето на служителите в и между звената. Аспекти, които трябва да бъдат интегрирани при оценката на потребностите от служители са два: **количественият аспект**, свързан с броя на необходимите служители и **качественият** – видовете професии, длъжности, знания и умения, които тези служители трябва да притежават.

Планирането на човешките ресурси в публичната сфера не дава желаните резултати, ако се прилага в изолация спрямо останалите функции по управление на човешките ресурси. Когато се говори за такъв тип планиране много са важни практиките за обучение, развитие, планиране на приемствеността, управление на знанието, пренасочването на служители от една сфера в друга, съкращенията и пенсиониранията,

⁹ <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&category-Id=&Id=162&y=&m=>

ангажираността и мотивацията на служителите. На практика чистото планиране на човешките ресурси не носи необходимите ползи без всичко гореописано да бъде взето под внимание.

Представените дефиниции по темата показват, че по-важно от самото планиране е **осигуряването на човешкия капитал, с който трябва да разполага публичния сектор**. В дефинициите се забелязва и трансформацията от разглеждането на планирането на човешките ресурси като дейност на звената по УЧР към дейност, разбрана като обусловена от търсения принос на публичната администрация. Тя е пряка отговорност на служителите на ръководна длъжност, подкрепяща развитието на администрацията и нейния капацитет. Тази еволюция на понятието е разбираема и показва трансформацията на разбиранията за планирането на човешките ресурси като стратегическа дейност на публичния сектор, която може да гарантира в някои случаи неговото оцеляване, а в други и успешното му развитие.

Футуристичните прогнози предвиждат, че още след 15 години ще са изчезнали много от днешните професии, а това от своя страна поставя въпроса какъв публичен сектор ще е нужен в бъдеще. Ако сега този времеви хоризонт изглежда далечен, то дали публичният сектор ще бъде подготвен при неговото настъпване? Даже в страните, които членуват в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие се отчита, че имат **слабо застъпени традиции за планиране на човешките ресурси, обвързано със стратегическото развитие на публичния сектор**. В същото време такова планиране наистина е нужно, особено в България, която се характеризира с недостиг на работна сила на пазара на труда, застаряващо население и непопулярност на публичния сектор като работодател сред младите хора.

2. Планиране на човешките ресурси в публичния 3. сектор на Република България

В българската публична администрация са разработени няколко важни методологически документи с важна роля за оценка на планирането на човешките ресурси. На първо място това е разработената **Методология за планиране на**

човешките ресурси¹⁰. Доколкото става ясно от разработката, тя е предназначена за подпомагане дейността на експертите по управление на човешките ресурси в публичния сектор на ниво отделна администрация. В методологията не се коментира дали тя следва да се прилага само за държавната администрация и дали е подходяща за публичния сектор или отделни негови съставни части. В същото време достъпността ѝ чрез Интернет прави възможно по-широкото ѝ използване от организациите в публичната сфера като се отчете, че за планиране на човешките ресурси трябва да се вземат под внимание и техните конкретни особености. Не е посочено дали методологията се използва за краткосрочни или по-продължителни планове, нито колко често трябва да се извършва планиране на човешките ресурси от звената по управление на човешките ресурси в администрациите или от ръководителите, както и техният ангажимент в тази сфера, което на практика показва че използването е само при необходимост и няма задължителен характер.

Към методологията са включени следните методики:

- Методика за определяне на числеността на необходимия персонал в държавната администрация;
- Методика за определяне на **ключови длъжности**;
- Методика за създаване на **компетентностен модел**;
- Методика за оценка на компетенции;
- Методика за **планиране на приемствеността**;
- Правила за **гъвкави условия на труд**.

Важен документ, който може да се разглежда като рамка за провеждане на планирането на човешките ресурси в публичния сектор е **Методологията за стратегическо планиране в Република България**. В нея са разяснени основни принципни положения какво е необходимо, за да се разработи стратегия, кои са принципните положения, които се следват, основните съдържателни елементи на стратегическия документ¹¹. В същото време тази методология не прави препратки към методологията за планиране на човешките ресурси, което показва, че двата документа са откъснати в съдържателно отношение.

¹⁰ www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=3980

¹¹ <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=90>

Третата методология, която има отношение към разглежданата тема, е **Единната методология за провеждане на функционален анализ на административните структури**. Тази методология има пряка връзка с планирането на човешките ресурси, тъй като чрез нея се избягват дублажи във функциите на административните структури. Ефектът от това е намаляването на общите потребности от човешки ресурси за анализирани администрации и техните звена. Положителен момент в методологията е, освен че се прави връзка със стратегическото планиране по принцип в държавната администрация и секторните политики, е акцентът върху задължението на отделната администрация да търси средства и подходи за оптимизация на работните процеси и намаляване на излишните разходи за работно време, въвеждане на по-съвършени технологии в работата, подобряване на компетентностите и мотивация за работа на служителите чрез обучение и развитие¹². Всички тези дейности са предпоставка за адекватно планиране на човешките ресурси, което обаче не е посочено в конкретно разработената за целта методика, а само в този документ.

Изводи относно качеството и реализирането на дейността по планиране на човешките ресурси в държавната администрация са направени в Стратегията за развитие на държавната администрация: Работим за хората. В нея се заключава, **че планирането на човешките ресурси не се възприема като основен приоритет на държавната политика**. Няма изградена и внедрена цялостна система за планиране на човешките ресурси. Съществуват единствено частично разработени инструменти, които не позволяват да се направи цялостен анализ и оценка на нуждите от специалисти в администрацията. Това важи, както по отношение на необходимата численост, така и във връзка с компетенциите, с които съответните експерти трябва да разполагат, за да се гарантира желаната ефективност и ефикасност в работата на администрацията като цяло

¹² Единна методология за провеждане на функционален анализ на административните структури, стр. 27. Достъпно на: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=3475

и изпълнението на заложените цели¹³. Според стратегията не намира приложение и практиката за проектиране на длъжности за конкретните нужди на съответната администрация, което води до неефективно използване на наличните ресурси.

Горепосочените недостатъци се проявяват в среда със силно фрагментирано стратегическо планиране, което не е достатъчно ресурсно обезпечено, включително с капацитет за извършването му и по отношение на координацията му с процеса по бюджетиране. Всичко казано до момента води до заключението, че за да се подобри планирането на човешките ресурси в публичния сектор трябва да се положат усилия за подобряване на цялостния му капацитет за стратегическо планиране. Един от подходите е чрез изпълнение на проекти в отделните сектори, както показва и описаната по-долу добра практика.

В Министерство на вътрешните работи е разработена **Методика за определяне на числеността на административните структури в МВР** в рамките на проект с Федералното министерство на вътрешните работи на Германия¹⁴. Тя се разработва в отговор на **необходимостта от прецизен количествен метод, който да постави планирането на човешките ресурси в структурите на министерството в зависимост от обема на изпълняваните задачи и функциите на звената**. До приемането на методиката преценката относно планирането на човешките ресурси се е осъществявало от преките ръководители по експертен път, както и не е съществувал единен инструментариум за подпомагане на цялостния процес и извършването му идентично в структурите на системата.

Основната цел на разработването на методиката е да се осигури фокус върху стратегическото планиране и разпределение на човешките ресурси в системата. Полезните

¹³ Министерски съвет.2014.Стратегия за развитие на държавната администрация (2014-2020г.), стр. 30, Достъпно на: 10.06.2018г. www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891

¹⁴ Институт по публична администрация.2016.Конкурс „Добри практики 2016“. Категория „Оптимизиране на работните процеси“, стр. 25-27, <http://www.ipa.government.bg/bg/forumi-i-konkursi/konkursi-za-dobri-praktiki/konkurs-za-dobri-praktiki-2016/konkurs-za-dobri>

резултати от тази разработка са реализираните икономии в бюджета на администрациите, икономията на време за провеждане на конкурси и обучение на служители. Не се посочва още един много важен ефект от правилното разпределение на служителите, това че тяхното оптимално натоварване води отново до икономии на средства и до по-добро разпределение на функциите в администрацията.

Съществуването на тази добра практика има влияние само върху структурите на Министерството на вътрешните работи. В същото време е любопитно как като цяло се справя с планирането на човешките ресурси държавната администрация на централно и местно ниво, както и в отделни сфери публичния сектор като цяло. Както в Република България, така и в страните по света една от най-големите слабости в процеса е обвързването на планирането на човешките ресурси със стратегическото планиране и противодействието в този контекст на цялостното застаряване на работната сила, проблем който стои и пред България вече на дневен ред.

Традиционно в държавната администрация почти всяка година се оповестяват намеренията за провеждане на 10%-тни съкращения на щатната численост в отделните администрации. Този процес се нарича оптимизация на числеността и обикновено съкращенията засягат само частично заети длъжности, като по-често се фокусират върху свободните такива. Съкращенията се извършват ежегодно и само оперативно на базата на преглед на щатното разписание на всяка администрация. Ето защо и резултатът от тяхното провеждане не може да бъде устойчив, както ще покажат данните в следващия абзац.

Съпоставката на данни за периода 2000г.-2016г. в докладите за състоянието на администрацията показва, че въпреки намеренията на правителствата за ежегодни 10%-тни съкращения на щатната численост в държавната администрация на централната и местна власт се реализира точно обратната тенденция. Общата численост на служителите в Доклада за състояние на администрацията от 2001г., който касае обобщаването на данни от 2000г. в централната администрация е 48 229. За областните и общински администрации числеността на щатните служители е посочена на 18 999 за 2000г. Общо

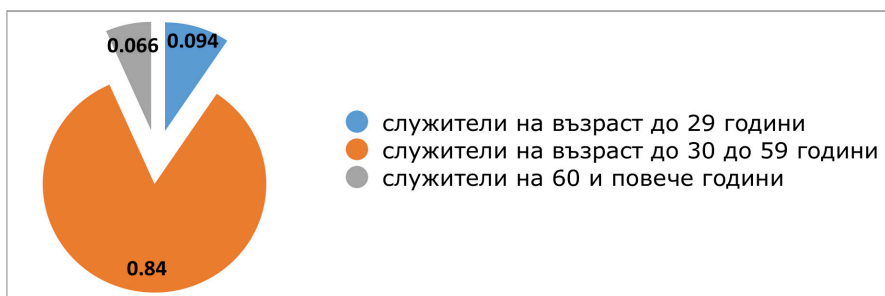
през 2000г. щатните позиции в държавната администрация са за 67 228 служители. Към 31 декември 2016 г. щатната численост е вече **132 648 щатни длъжности, които се разпределят съответно за централната администрация - 98 663, а в териториалната администрация - 33 985.**

Изводът е, че се реализира двойно увеличение на щатните позиции в държавната администрация за периода 2000-2016 година, което на усреднена годишна база за разглеждания период означава за всяка от 16-те години нарастване на щатната численост средно с около 3 %. След тези данни едва ли остава съмнение в обосноваването на необходимостта от провеждането на планиране на човешките ресурси в публичния сектор, което да е стратегически насочено и идентично в усилията на централно ниво – Министерски съвет, на организационно ниво – административните структури и на секторно ниво – във връзка с обезпечаването на ключови сектори в публичната сфера.

Докато в Доклада за състоянието на администрацията за 2017г. обезпечеността с компютри и софтуер на администрацията се коментира в отделна точка, обезпечеността със служителите само се споменава като статистика в рамките на три абзаца, която остава без коментар. На пръв поглед може да не изглежда стряскащо, че в държавната администрация работят много хора. Публичният сектор поради вида на предлаганите услуги силно зависи от броя на работещите в него. По-сериозни са въпросите в какви функции са ангажирани държавните служители и какво ще се случи в момента, в който те започнат масово да се пенсионира в ключови сфери и на ключови длъжности.

Въпреки нарасналата обща численост на щатните длъжности в централната и местна администрация, възрастовата структура на работещите в нея и недостигът на кандидати в тази сфера се очертава като предизвикателство през следващите десетилетия. Как централната и местна администрация не е обезпечена със служители в резултат на застаряването на работещите в тази сфера става видно като се оцени структурата на заетите служители в държавната администрация по възраст, представена на следващата диаграма:

Фиг. 1: Възрастова структура на служителите в държавната и местна администрация за 2016 година



Източник: Доклад за състоянието на администрацията за 2017г., стр. 29, Достъпно на: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=9744

По данни на НСИ към 15.03.2018г. от общо 3 150 300 заети лица, от които 1 682 600 мъже и 1 467 700 жени в държавното управление са заети общо 219 000, а като се добави образованието, здравеопазването и социалните дейности общо 554 400 заети в публичния сектор¹⁵. Общо заетите лица в обществени предприятия са 673 600 към края на 2017 година – т. е. над половин милион души.

В конкретни сфери от публичния сектор, например здравеопазване, образование, здравни грижи, социална сфера се очаква недостиг на работещи в голям мащаб в резултат на масовите вълни на пенсиониращи се професионалисти. Не само в България, но и в други държави по света в същото време се увеличават потребностите на населението от ползване на услуги в тези области, което поставя в конфликт изпълнението на целите в горепосочените сектори и слабите възможности за подбор на нови експерти поради непривлекателността на работата в тях¹⁶. В образователната система в

¹⁵ <http://www.nsi.bg/>

¹⁶ Pilichowski, Elsa, Arnould, Emmanuelle, Turkisch, Edouard.(2008).Ageing and the Public Sector: Challenges for Financial and Human Resources., OECD Journal on Budgeting, Vol. 7/4. стр. 3.Достъпно на: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v7-art23-en>. р.3 [Посетена на на 15/05/ 2016]

България в близките години предстои пенсиониране на над 40 000 учители. През 2015 г. почти 50% от учителите в България са били на възраст над 50 години; 28 % са били на възраст 55 години или повече, което означава, че те вече се пенсионираха през изминалите три и предстоящите няколко години¹⁷. В същото време замяната на пенсиониращите се с нови учители не е толкова лесен и бърз процес, той изисква комплексна оценка и трябва да се базира на качествено планиране на човешките ресурси с резултат - алтернативни и допълващи се стратегии за управление на човешкия капитал в сектора.

Сходни са проблемите в сферата на здравеопазването в публичния сектор, в което вече се чувства недостиг в много сфери и области, както на лекари в определени направления, така и все по-остър недостиг на медицински сестри. В същото време текущо практикуваното управление на човешките ресурси в тази част от публичния сектор (болници, поликлиники) общо за сектора по никакъв начин не съдейства за омекотяване на негативните тенденции от намаляването на числеността на работещите професионалисти в сферата на здравеопазването.

Както и в сферата на образованието за изграждането на професионалисти в здравеопазването се изискват дълги години на инвестиции. Човешкият капитал в тези сфери се формира самостоятелно и не може да се привнесе лесно от други сектори. Ето защо проблемите в тях трябва да се разрешават постепенно чрез прилагането на цялостна стратегия за управление на човешките ресурси и стратегическо планиране на човешкия капитал. Според Благоева е важно да има осигуряване на образование с добро качество, включително в по-изостаналите и отдалечени райони, което все още е проблем за България¹⁸.

¹⁷ Европейска комисия.2017. Доклад: Мониторинг на образованието и обучението 2017 България, стр.9 Достъпна на:https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017-bg_bg.pdf

¹⁸ Благоева, Елена.2017. Новите предизвикателства и новите мерки за качествено образование в Европа - къде се намира България. В: Стратегии на образователната и научната политика/ Научни изследвания и парадигми, година XXV, книжка 4, 410-418 с.-София: БАН, 410-412 стр.

Гореописаните развития поставят сериозни въпроси, които от години занимават научната общност – дискусията за ефективността на администрацията в контекста на повишените изисквания към предоставянето на публични услуги, за подходите и средствата, с които да се противодейства на изтичането на професионалисти от образованието и здравеопазването към други икономически сфери, както в страната така и чрез емиграция в ЕС и други държави.

Надnevен ред стои и проблемът с намаляване на желанието на младите хора за работа в публичния сектор. Най-новата тема, коментирана в бизнес средите е **къде е по-ефективно да работят човешките ресурси на България, които са вече силно ограничени и лимитирани – в българския публичен сектор или за българския бизнес?** Тук решенията не могат да бъдат бързи, нито елементарни, защото се касае не само за преразпределение на човешки ресурс, а и за неговото обезпечаване, обучение, развитие, възнаграждение и ефективност.

4. Прилагане на методологии за планиране на човешките ресурси в публичния сектор на други държави

Като цяло, използваните методологии за планиране на човешките ресурси в публичния сектор съдържат сходни етапи и са подчинени на единна логика. Най-често задаваните в техните рамки се задават въпроси за:

- дефиниране на стратегически приоритети;
- оценка на търсенето и предлагането на специалисти за публичния сектор, изследваната организация и пазара на труда;
- съпоставка на текущо състояние и и бъдещи потребности от човешки ресурси в публичната организация/публичния сектор или държавната администрация;
- формулиране на планове и стратегии за осигуряване на необходимия брой служители с подходящи професии и квалификация, които да съответстват на бъдещите нужди на организацията.

Два са подходите при планиране на човешките ресурси – планиране на цялата численост и планиране, насочено към ключови дейности и ключов персонал. Например планирането на човешките ресурси в спешната медицинска по-

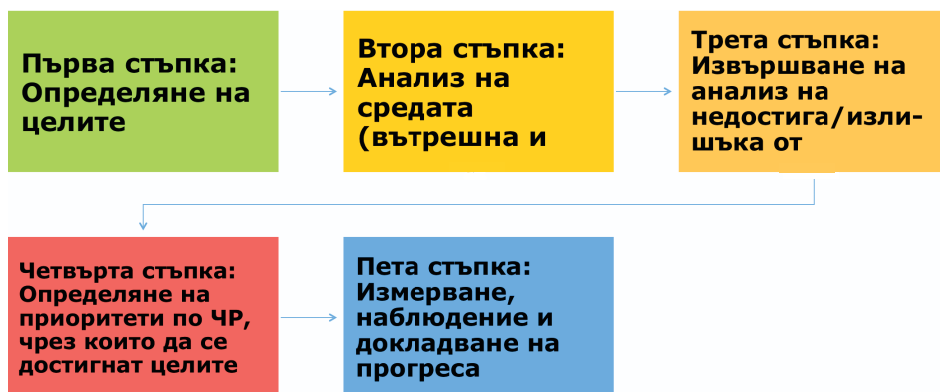
мощ в рамките на цялата здравна система ще бъде планиране за ключова дейност и персонал.

Може да се проследи на следващата фигура кои са стъпките в методологията за интегрирано бизнес и планиране на човешките ресурси, което се използва областта Ню Фаундленд-Лабрадор и като цяло в канадската публична администрация¹⁹. **Процесът по интегрирано планиране започва с уточнението, че плановете в областта на човешките ресурси са синхронизирани и подкрепят другите организационни приоритети.** За четвъртата стъпка, представена на фигурата, се разяснява, че включва разработване на стратегии за управление на таланти служители, подобряване на работната среда, повишаване на организационната ефективност, развитие на уменията и компетентностите на държавните служители, по-доброто ангажиране на служителите в работата, осигуряване на благосъстояние на работното място, едва след това на стратегии за подбор и задържане на служители.

Етапите, представени на фигурата, традиционно се използват в методологиите за планиране на човешките ресурси, като в част от тях се акцентира върху разработването на различни сценарии за действие (поне три) с оглед на непредвиденото и силно влияние на определени фактори от външната и вътрешна за администрацията среда.

¹⁹ Public service secretariate.2008. Human Resource Planning: reference Tools. New Foundland and Labrador. Достъпно на: http://www.exec.gov.nl.ca/exec/hrs/publications/HR_Resource_Binder.pdf

Фиг. 2 Интегрирано планиране в публичната администрация



Източник: Public service secretariate.2008. Human Resource Planning: reference tools. New Foundland and Labrador. Достъпно на: http://www.exec.gov.nl.ca/exec/hrs/publications/HR_Resource_Binder.pdf

Въпреки представянето на етапите в цикъла на планиране на човешките ресурси като последователни, в практиката често се случва паралелното, включително и по-различното им протичане. По-важно от чисто методологическата страна на планирането на човешките ресурси е как се подхожда при практическото осъществяване на този процес. Кои са успешните подходи и алгоритми, кои от тях работят най-добре и защо? Най-важно е да се отговори на въпроса има ли нагласа да се използва широкият спектър от инструменти в публичната сфера за планиране на потребностите от човешки ресурси и това да се извършва в рамките на предварително зададени стратегически насоки?

За осигуряването на ангажимент и обучение на ръководителите в публичната администрация на Канада са разработени ръководни насоки за интегрирано бизнес планиране и планиране на човешките ресурси, въвежда се график сроковете и етапите от цикъла на годишното планиране. Подкрепа в цялостния процес оказват звената по човешки ресурси и създадена мрежа за планиране в публичната администрация, в която ръководителите могат да задават въпроси и да се учат взаимно от придобития практически опит²⁰.

²⁰ <https://www.tbs-sct.gc.ca/gui/plannpr-eng.asp>

Добра практика в областта на стратегическото планиране на човешките ресурси за периода 2006-2009г. представя Националната статистическа служба на Холандия²¹. В двете централни статистически бюра в рамките на 10-годишен период се реализират 30%-тни съкращения на работещите. В същото време количеството на извършваната работа не намалява. Извършен външен анализ открива, че един от основните стратегически рискове пред статистическата служба е осигуряването ѝ с необходимите служители. Част от предлаганите работни места не можели да се запълнят, но в същото време заради редуцирането на новите назначения съществувал проблемът с прогресивно застаряващата работна сила. На голяма част от служителите им предстояло пенсиониране през близките няколко години.

За преодоляване на посочените проблеми Централното статистическо бюро провежда проект за стратегическо планиране на човешкия капитал. За целта се анализират наличните служители, техните умения и използван капацитет в количествен и качествен аспект. Провежда се проучване на пазара на труда за възможностите за наемане на служители. Провеждат се интервюта за оценка на политиките на организации със сходна големина и проблеми в Холандия. Прави се отделно проучване на литературата в други държави от ЕС, за да се подберат идеи за подходящи стратегии и политики. Извършва се анализ на тенденциите относно потребностите от човешки капитал за периода 2006-2012г. в организацията, на база на който се разработват различни сценарии.

При разработването на стратегическия план за човешки капитал критично важно се оказва: дефинирането на потребността от него (обосновката му), за да се оцени заслужават ли си наистина сериозните усилия в тази посока; събирането на екип, притежаващ умения за анализ на тенденциите в управлението на човешките ресурси, пазара на труда, умения за използване на методи за проучвания; наличието на добра

²¹ United Nations.2013.Human Resource Management and Training. Compilation of good practices in statistical offices. New York and Geneva.pp.20-29 Available at: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/HRMT_w_cover_resized.pdf

вътрешна информационна система с прецизна информация и превръщането на потребностите от служители и техните бъдещи компетентности в база за стратегическата визия и приоритети в Националната статистическа служба.

Резултатът от процеса на планиране е стратегически план, който включва 9 проекта в областта на управлението на човешките ресурси, само част от които са свързани с усъвършенстването на подбора и комуникацията спазара на труда, изследването на възможностите за предоставяне на конкурентно трудово възнаграждение, развитието на политиките за кариерно развитие и обучение и създаването на система за управление на знанието във връзка с масовото пенсиониране на служители.

Изводите от представените добри практики в сферата на планирането на човешките ресурси показват, както разглежда и Христова, че вътрешните комуникации със служителите са от ключово значение²². На първо място ключова е ролята на правилното обосноваване на важността на проекта. На второ място успехът на проекта зависи от промяната в политиките за управление на служителите, което става с тяхното участие и без които представените добри практики не биха постигнали нужния ефект.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие също предлага рамка за планиране на човешките ресурси в публичния сектор. Признава се, че във връзка с пенсионирането на държавни служители и слабата привлекателност на държавната служба, страните които членуват в организацията трябва да предприемат мерки в преструктурирането на държавната администрация. **Без претенции за изчерпателност подходът, който избира ОИСР е интересен с това, че изисква отговор на практически въпроси, с които се обхващат всички важни стратегически аспекти от планирането на ЧР в публичната сфера²³:**

²² Христова, Е.2012. Ефективни техники за комуникация със служителите при криза и промяна. Годишник. Департамент по „Масови комуникации“ Достъпно на: eprints.nbu.bg/942/

²³ Достъпно на: <http://www.oecd.org/gov/pem/workforceplanningandmanagement.htm>

- Тези, които имат властта/ отговорността да наемат и обучават служители в публичния сектор разполагат ли с надеждна информация за изискваните от организацията умения и компетентности, бъдещото търсене и предлагане на труд и стимулите на служителите в публичната сфера?

- Дали правителството взема решения, базирани на изследвания, провеждани системно, за това как да се усъвършенстват човешките ресурси?

- Възможно ли е правителството да промени броя и разпределението на служителите без да наруши качеството на извършваната работа?

- Има ли правителството капацитет да наема, задържа и разпределя квалифицирани служители и може ли да намали работещите, без да се предизвиква забавяне на публичните услуги, ако е необходимо?

Представените въпроси касаят основно капацитета за планиране на централно ниво, което показва обвързаността на качествено управление и планиране на човешките ресурси с наличието на умения то да се извършва правилно. От друга страна, този капацитет трябва да бъде допълнен като се подпомогнат проучванията и стратегиите в секторите с най-голямо застаряване на работещите - образование, здравеопазване и социални дейности.

Заклучение

Интензивните промени на българския трудов пазар с преобладаващото търсене на работници и служители за сметка на предлагането поставят въпроса за необходимостта от дългосрочно планиране на човешките ресурси в публичния сектор поне на няколко нива - централно, секторно и организационно. Краткосрочното планиране и финансиране не са достатъчни, за да се противодейства на вече очакваните промени.

Важен аспект, който трябва да се вземе под внимание, следвайки естествения ход на излизане в пенсия и редуцирането по този начин на числеността на служителите в публичния сектор, е това да се случва в рамките на цялостния процес по стратегическо планиране на човешките ресурси в него. Планирането на човешките ресурси в публичната сфера не

е полезно, когато е фрагментарно, то трябва да обхваща различни аспекти и да оценява ясно мотивацията на служителите, техните мотиви за работа и тяхната ангажираност.

Стратегиите за справяне с анализирани в текста на доклада проблеми трябва да надхвърлят рамките на публичния сектор и да включват както засилени вътрешни комуникации със служителите, така и стремеж за постигане на нов имидж на публичния сектор, който да се реализира на фона на негови реални достижения. Планирането на човешките ресурси изисква, както акцентира Христова, потокът от информация да тече в двете посоки-от горе-надолу и отдолу-нагоре²⁴. Също така е от значение да се установят ясни правила и норми на общуване между различните структури на администрациите по повод извършването на представената в доклада дейност. Само по този начин планирането на човешките ресурси може да доведе до реални ползи за администрациите.

За извършване на качествено планиране на бъдещите потребности от човешки ресурси наличието на добро технологично ниво на публичната администрация и на добре работещо е-правителство²⁵ са две изключително важни предпоставки. В същото време България остава на едно от последните места в класациите за развитие на е-правителство . Усилията в тази посока ще подпомогнат и отговора на въпроса как с ограничените ресурси, включително човешки, България да постига повече резултати или с по-малко налични служители в публичния сектор по-висока ефективност.

Необходимо е да се обърне внимание на планирането на човешките ресурси в отделните административни и публични структури. Част от административните структури срещат все по-големи трудности в привличането на подходящи кандидати за работа. В същото време планирането на централно ниво не

²⁴ Христова, Е. 2011. Комуникациите и организацията в 21-ви век. Рой комуникаейшън. София. Достъпно на: http://ebox.nbu.bg/mascom12/view_stat.php?id=17 Хаджичонева, Ю. 2012. Конкурентноспособност и подобряване на средата за бизнес развитие. Нов български университет. София, стр.19

²⁵ Достъпно на: <http://eprints.nbu.bg/3139/1/avtorefera-juliana-hadjichoneva.pdf>

може да замени прилагането на гъвкави инструменти близо до реалните проблеми и предизвикателства. В този смисъл регионалният аспект и спецификата на конкретните дейности в публичната структура също трябва да бъдат взети под внимание.

Не толкова броят на нужните бъдещи служители е важен, а в по-голяма степен процесът на одит на наличните ресурси, тяхното използване, оценката на потенциала на служителите и възможностите за бъдещо изпълнение на целите, които стоят пред публичния сектор. Процесът на одит трябва да включва преоценка на начините, по които се работи, времето и качеството, с което се извършва работата.

Планирането на човешките ресурси е полезно даже и когато публичните организации не разполагат с пълна информация по всички въпроси и нямат стопроцентова гаранция за успеха на всичко, което замислят, защото насочва мисленето в посока на това как биха се развили бъдещите процеси с активното участие, знание и адекватни реакции на публичния сектор.

ЛИТЕРАТУРА

1. Актуализирана методология за планиране на човешките ресурси. ОПАК. Експерти в действие. Достъпно на: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=3980
2. Арабаджийски, Николай.2011.Проблеми на стратегическото планиране в публичния сектор на Република България. Годишник на Център по публична администрация на НБУ. Достъпно на: http://ebox.nbu.bg/pa2011/5_N.ARABADJIISKI.pdf
3. Благоева, Елена.2017.Новите предизвикателства и новите мерки за качествено образование в Европа - къде се намира България. В: Стратегии на образователната и научната политика/ Научни изследвания и парадигми, година XXV, книжка 4-София: БАН.
4. Европейска комисия.2017. Доклад: Мониторинг на образованието и обучението 2017 България. Достъпна на: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017-bg_bg.pdf

5. Единна методология за провеждане на функционален анализ на административните структури. Достъпно на: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=3475

6. Институт по публична администрация.2016.Конкурс „Добри практики 2016“. Достъпно на: <http://www.ipa.government.bg/bg/forumi-i-konkursi/konkursi-za-dobri-praktiki/konkurs-za-dobri-praktiki-2016/konkurs-za-dobri>

7. Министерски съвет.2014.Стратегията за развитие на държавната администрация (2014-2020г.), стр. 30, Достъпно на: 10.06.2018г.

8. Министерски съвет.2017.Доклад за състоянието на администрацията за 2017г., Достъпно на: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=9744

9. Стефанов, Л., Кънева, Н., Димитрова, С. 2007. Управление на държавната администрация. Институт по публична администрация и европейска интеграция. гр. София

10. Съвет за административна реформа към Министерски съвет.2010.Методология за стратегическо планиране в Република България. Достъпно на: <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=90>

11. Христова, Е.2012. Ефективни техники за комуникация със служителите при криза и промяна. Годишник. Департамент по „Масови комуникации“ Достъпно на: eprints.nbu.bg/942/

12. Христова, Е. 2011. Комуникациите и организацията в 21-ви век. Рой комюникейшън. София Достъпно на: http://ebox.nbu.bg/mascom12/view_stat.php?id=17

13. Хаджичонева Ю.2015. Конкурентоспособност и подобряване на средата за бизнес развитие. Автореферат. София: НБУ Достъпно на: <http://www.nbu.bg>

14.AlWahshi,A.S.,Omari,M.,Barrett,R.2013.HumanResource Planning: Sector Specific Considerations. 27th Australian and New Zealand Academy of Management Conference 2013 : managing on the edge, 4-6 December 2013, Hobart, Tasmania. Available at: ro.ecu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1257&context...

15. Pilichowski, Elsa, Arnould, Emmanuelle, Turkisch, Edouard.2008.Ageing and the Public Sector: Challenges for Financial and Human Resources., OECD Journal on Budgeting, Vol. 7/4. Достъпно на: <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v7-art23-en>.

16. Public service secretariate.2008. Human Resource Planning: reference tools.New Foundland and Labrador. Достъпно на: http://www.exec.gov.nl.ca/exec/hrs/publications/HR_Resource_Binder.pdf

17. United Nations.2013.Human Resource Management and Training. Compilation of good practices in statistical offices. New York and Geneva Available at: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/HRMT_w_cover_resized.pdf

18.<http://www.oecd.org/gov/pem/workforceplanningand-management.htm>

19.http://ebox.nbu.bg/mascom13/view_lesson.php?id=13

20.<https://www.cipd.co.uk/knowledge/strategy/organisational-development/workforce-planning-practice>

21.<https://www.mercer.com>

22.<https://www.tbs-sct.gc.ca/gui/plannpr-eng.asp>

23.<http://www.nsi.bg/>

24.www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&ld=891