

Преглед на практиките за размяна на работни места в контекста на обществените поръчки в страните членки на ОИСР и ЕС

Този проект е получил
финансиране от
Европейския съюз



2017

1. Общи положения и методология за проучването¹

Размяна на работни места, командироване или ротация на работни места е дефинирана като система или процедура, която позволява на даден служител да прекара време в друга организация или на друга вътрешна позиция за да учи и да получи по-широка перспектива за задачите си и различните функции свързани с тях.

Целта на това проучване е да идентифицира начините и съществуващите практики за размяна на работни места, които се прилагат в публични сектор и по-специално в контекста на обществените поръчки.

Обикновено размяната на работни места се прилага за развиване на i) персонал, и/или, ii) организацията чрез сравнително обучение (eOsмо 2017). За да постигне целта си за развитие, специфичните цели на всяка програма за размяна на работни места трябва винаги да са ясно дефинирани, с ясни цели. Търсените преимущества на програмите за размяна на работни места са, както следва: (UKEssays 2015):

- На ниво персонал: обогатяване на работата, развитие (кариера, ръководни умения и т.н.),
- На ниво организация: по-добро разпределение на компетенциите спрямо нуждите на организацията и подобряване на изпълнението.

От гледна точка на служителите, размяната на работни места позволява придобиването на нови умения, бенчмаркинг и споделяне на компетенции. От гледна точка на организацията, персоналът се запознава с работата на различни звена, различни методи на работа и придобива цялостно разбиране за процесите в организацията (eOsмо 2017).

Съществуват три различни вида практики за размяна на работни места: i) вътрешни, ii) заемни (трансфери на едно лице), или, iii) размяна (размяна на позициите на две лица) (eOsмо 2017). Размяната на работни места е или задължителна или по желание на служителите. Други аспекти, които трябва да се дефинират са продължителността и ефекта по отношение заплащането на служителите и други договорни условия за времето прекарано на друга позиция.

¹Това проучване на политики е разработено и написано от Сувитуулиа Тапонен и Пилви Такала от РТCS във Финландия под ръководството на Паоло Магина, Ръководител на звено за обществени поръчки в ОИСР и Питър Берг Матиасон, Проучване и консултации по политики в звеното за обществени поръчки.

От гледна точка на Човешки ресурси са идентифицирани няколко възможни ползи. Това са: i) достъпността до нови умения, като ресурс, позволява по-бърза удовлетворяване на възникнали нужди, и, ii) възможностите за размяна на работни места подобряват привлекателността на работодателя. В допълнение, вътрешната размяна на работни места позволява вътрешен подбор за по-взискателни позиции и наемане на повече персонал на начално ниво, което е по-малко рисковано и по-ефективно по отношение на разходите. (UKessays 2015).

Методология за проучването

В това проучване е приложен сравнителен анализ на различни практики.

Проучването разчита по-специално на:

1. Съвкупност от вече съществуваща информация и проучвания от отворени източници. Списък на източниците може да бъде намерен в края на това проучване.

2. Размяната на работни места на практика

В този раздел са представени практически примери на практики за размяна на работни места в националния контекст на две държави, Финландия и Великобритания.

Във Финландия различни организации от публичния сектор прилагат различни форми на размяна на работни места, като средство за насърчаване на индивидуалното развитие и това на организацията. Програмите за размяна на работни места са най-вече вътрешни.

В сравнение с Финландското Правителство, това на Великобритания активно насърчава различни възможности за размяна на работни места. Възможностите за размяна на работни места за държавни служители включват: i) командироване във външна организация (със заплата от държавната служба), и ii) заемане на различни държавни ведомства или агенции (обикновено се прилагат заплата и условията на приемащата организация). Държавните служители могат да кандидатстват като подадат работен заявление в човешки ресурси. Работният заявление трябва да съдържа следното:

- нужди на кандидата от придобиване или развитие на умения, познания или опит,
- как вашето командироване или заемане съответства на Плана за Развитие на Персонала,
- вида командироване, което би отговорило най-добре на изискванията,
- какви ще са ползите за ведомството от командироването,

- какви умения, познания или опит държавният служител може да предложи на приемащата организация, и
- към кое ведомство се е насочил преимуществено (Civil Service 2014).

От приемащата организация се изисква да осигури на държавния служител ясно резюме на ролята, пълна програма за встъпване в длъжност с цел подпомагане влизането в организацията и обратна връзка, относно представянето по време и след назначението. При връщане на първоначалната си позиция, държавният служител е длъжен да сподели наученото с колегите си и висшите служители (Civil Service 2014).

В допълнение на възможностите за размяна на работни места Правителството на Великобритания в създало и програма за ускорено кариерно развитие в централното правителство и Националните Здравни Услуги (NHS Executive Fast-Track Programme). „Ускореният поток“ на правителството за държавни служители е представен в детайли по-долу.

Следва да се отбележи, че размяната на работни места е приложима и в международен контекст. Размяната на работни места се обсъжда, като възможност за централизираните звена за обществени поръчки, които поддържат близки контакти (например Финландия, Австрия и Дания), но за момента изглежда не се прилага. Понастояще е установено само заемане между Финландска и Шведска общини.

По-долу са представени четири приложими примера. Първите три са от Финландия, а четвъртият е от Великобритания.

2.1. Пример от здравеопазването: Град Коувола

Размяната на работни места е позната и широко прилагана практика в сектора на здравеопазването, особено в контекста на специализираната грижа. Това е логично отчитайки, че пациентите се местят от една специалност в друга и от служителите се очаква да бъдат отворени към промени (Hankonen 2015).

Коувола, средно голям град във Финландия, приложи стратегия за размяна на работни места при функциите за предоставяне на услуги в здравеопазването. Началото на програмата за размяна на работни места е дадено с проект за създаване на нов център за предоставяне на услуги в здравеопазването. В новия център съществуващите преди това осем звена стават пет и са със специализирани специалности. Целта на програмата за размяна на работни места е да осигури, това медицинските сестри и асистенти да разполагат с адекватни компетенции, необходими за организационната промяна. Началото на програмата е дадено между есента на 2014 г. и лятото на 2015 г. То засегна 15 човека от 8 различни ведомства. В резултат е развит професионализма на персонала с научаване на нови методи. Размяната даде на персонала нови

идеи за техните собствени позиции и те също така се научиха по-добре да разбират и уважават работата, извършвана на другите позиции. Ротацията ще продължи като три месечна ротация докато всички служители на болничните отделения вземат участие. Новият център ще отвори през 2018 г.

2.2. Пример: Развитие на градската управа

Град Раасепори през 2014 г. започва вътрешна програма за размяна на работни места с цел засилване и изясняване на градското ръководство над съоръжения, както и социалния сектор и здравеопазването. Допълнителна мотивация възниква и от новата градска стратегия за премахване на възможни застъпващи се функции.

Програмата засяга директора и ръководителя на социалния сектор и здравеопазването, ръководителя на вътрешни услуги и ръководителя на съоръжения. Така, директора на социалния сектор и здравеопазване (икономист) става управител на вътрешни услуги, управителя на вътрешни услуги (строителен инженер) става управител на съоръжения, а управителя на съоръжения става проектен ръководител в същата област. Предишното разделение на управленските отговорности е причинявало трудности в социалния сектор и здравеопазването, бившия ръководител вече е назначен за директор и позицията на ръководител не е заета (Raaserogi 2014).

Основавайки се на наличната информация остава неизяснено дали тази ротация е била доброволна.

2.3. Пример: Възлагащ орган във Финландия (на база на интервю)

Съществува много неформална размяна на работни позиции, поради практическа необходимост. Интервюираният служител току що е започнал кариерата си след завършване на университет и не е имал практически опит. Въпреки това, академичните познания на служителя в областта на обществените поръчки са били на високо ниво и предвид това лицето е било наето на работа. Позицията е била в голям Възлагащ орган и на високо ниво. Позицията включва както провеждането на процедури по обществени поръчки, така и обучения и даване на насоки на звена по места. След запознаване с работните формуляри на високото звено, служителят е преминал обучение от няколко седмици във звено на място, което ежедневно е провеждало обществени поръчки. След този период, служителят е останал като „специализиран консултант“ на това звено на място за определен период от време. Това е позволило по-добро разбиране на нуждите на звеното на място, както и по-практическо обучение и насоки.

2.4. Пример: Ускорен поток в държавната служба, Великобритания

Програмата на Великобритания „Ускорен поток в държавната служба“ е за развитие на лидери за правителствени позиции. Набирането на работна ръка за

правителството се основава на този модел от 65 години. Правителството разпространява усилено Ускорения поток в държавната служба чрез социалните медии, за да привлече кандидати на високи позиции от различни сфери. Програмата се представя в Twitter, LinkedIn и Youtube. Чрез тези канали държавните служители споделят историите си и се представя съдържанието на различни възможности (Ускорен поток в държавната служба 2017). В рамките на програмата съществуват 15 различни направления като Финанси, Човешки ресурси и Търговия. Търговското направление включва роли при управлението на категории в обществените поръчки.

Ученето и развитието в търговското направление включва преминаване през корпоративната програма на Британския институт за поръчки и доставки (Chartered Institute of Procurement and Supply (CIPS) Corporate Award programme²). Резултатът от успешното завършване на търговката програма е пълноправно членство в CIPS (MCIPS), предмет на три годишен опит на назначение отговарящо за обществени поръчки (Civil Service Fast Stream 2017). Търговското направление цели да осигури познания и опит във всеки аспект на търговския цикъл от начало до край. Позициите могат да включват договорни преговори със значим доставчик или управление на договори в специфична категория. Тази възможност предлага различни позиции от помощ при обществени поръчки за сложни доставки до отваряне на пазари за МСП-та (Civil Service Fast Stream 2017).

От началото на програмата се гарантира постоянен договор и начална годишна заплата от £28 000. Програмата започва с въвеждане в програмата и в държавната служба. Програмата включва:

- Комбинация от формални обучителни курсове и учене на работна позиция,
- Регулярна обратна връзка и преглед на представянето,
- Ментор или колега от ускорения поток, които осигурява подкрепа,
- Наблюдение на работа и други методи за учене, и
- Промяна за подкрепено проучване за да се придобие квалификации (Civil Service Fast Stream 2017).

Първите две години включват серии от шест месечни назначения за осигуряване на широко обхванат опит. След две години се предлагат две по-дълги назначения.

От външните кандидати се изисква да разполагат с придобито образование, но вътрешните кандидати могат да кандидатстват на база настоящата си позиция в държавната служба във Великобритания (Civil Service Fast Stream 2017).

²Информация за програмата на CIPS е достъпна на: <https://www.cips.org/en/>

3. Оценка на настоящи практики и идентифициране на най-добри практики

Това проучване завършва с представяне на най-добрите практики за размяна на работни места и предложения за по-широко приложение на практики за размяна на работни места в контекста на обществените поръчки.

От примерите представени по-горе, два изпъкват като особено подходящи за развиване на професионалисти в областта на обществените поръчки чрез сравнително учене: Примера за Ускорения поток в държавната служба и Примера на град Коуволла. Търговското направление на Ускорения поток в държавната служба е добър пример как да се осигури кариерно развитие, което има за резултат професионализъм в областта на обществените поръчки. Примерът на град Коуволла демонстрира как обществена организация може да споделя познания и да позволи вътрешно изучаване с цел отговори на промени в нуждите на организацията от умения.

Програма подобна на Ускорения поток в държавната служба може да осигури преимущества и за други страни членки на ЕС. В много държави, като Финландия, в някои организации съществува недостиг на професионализъм в сферата на обществените поръчки. Линия за бързо кариерно развитие може да увеличи привлекателността за висшисти за специализиране в обществените поръчки, тъй като са необходими повече специалисти.

Във Великобритания програмата включва придобиване на сертификат от CIPS, който се изисква за много позиции в областта на обществените поръчки. Идеята да се подкрепя придобиването на сертификат е от значение, тъй като в противен случай броят на квалифицираните хора може да е по-малък; без гарантирана позиция съществуващата мотивация за полагане на усилия може да е по-малка.

В допълнение на правителството на Великобритания, подобни програми за кариерно развитие се прилагат в много международни компании за развиване на ангажирани и квалифицирани служители. Както се споменава във въвеждащата част на това проучване, мотивацията за прилагане на такива програми е да се осигури вътрешно набиране на персонал за взискателните позиции и повече назначения на стартови позиции, което води до по-малко рискове. (виж UKEssays 2015).

Ротацията на работни места, както е представена в контекста на здравеопазването в град Коуволла, би била приложима по-подобен начин и в контекста на обществените поръчки. Ротацията на работни места може да послужи за обучение при прилагане на ново национално законодателство на база директивата за обществени поръчки 2014/24/EU, или, на самата директива в контекста на страните членки. Служителите работещи по подготовка на законодателството или напреднали при прилагането му, могат да бъдат заемани на агенции за да разпространят новите познания и да научават за произтичащите трудности в различните контексти.

В контекста на обществените поръчки, схемата за размяна на работни места би трябвало да бъде външна, т.е. да включва няколко организации (или агенции), тъй като функциите свързани с обществените поръчки обикновено са централизирани в едно звено в публичната организация. Успешна програма за подкрепа на индивидуалното учене и това на ниво организация може да бъде размяната на работни места между централното звено за обществени поръчки и възлагащ орган. Могат да се придобият нови умения, тъй като централизираните звена за обществени поръчки и възлагащите органи обикновено закупуват различни неща. Централизираните звена за обществени поръчки договарят рамкови споразумения за неща като компютри и електричество, а индивидуалните възлагащи органи закупуват специализиран софтуер и други неща, които може да са свързани с тяхна специфична област на работа. Във Финландия служителите в държавната администрация биха научили много за закупуването на сложни услуги, ако бъдат заети на общини, тъй като правителствените организации като цяло не предоставят социални услуги или услуги в сферата на здравеопазването.

Резултатите от проучването сочат, че размяната на работни места може да бъде полезен инструмент за по-добро развитие на професионализма в областта на обществените поръчки. В идеалния случай страните би трябвало да започнат на национално ниво с възможност след придобиване на положителен опит, да преминат към международни програми за размяна на работни места. Международните програми за размяна на работни места между страните членки могат да позволят индивидуално обучение и такова на ниво организация, и дори е възможно да се подобрят възможностите на националните компании да участват в международни търгове, тъй като могат да придобият познания за системата за обществени поръчки на други страни.

Източници:

Civil Service Fast Stream (2017) Where will you Lead? Достъпно онлайн на: **Error! Hyperlink reference not valid.** Retrieved 27.1.2017.

Civil Service (2014) Civil Service secondments and loans: how to apply. Достъпно онлайн на: <https://www.gov.uk/guidance/civil-service-secondments-and-loans-how-to-apply>. Retrieved 27.1.2017

eOsmo (2017a) Osaamista kehittävä työkierto. Достъпно онлайн на: <http://www.eosmo.fi/tyokirja/tyonkierto/index.html>. Retrieved 10.1.2017.

Hankonen (2015) Työkierto vaatii suunnitelman. Достъпно онлайн на: <https://www.tehylehti.fi/fi/tyoelama/tyokierto-vaatii-suunnitelman>. Retrieved 10.1.2017.

Lidl (2017) International Trainee. Достъпно онлайн на: http://tyopaikat.lidl.fi/cps/rde/SID-D5BE80FC-4C6DAB2D/career_lidl_fi/hs.xsl/1686.htm. Retrieved 16.1.2017.

Raasepori (2014) Työkierto vahvistaa kaupungin kiinteistöhallintoa. Достъпно онлайн на: <http://www.raasepori.fi/lehdisto/8797-arbetsrotation-starker-stadens-fastighetsforvaltning-2>. Retrieved 10.1.2017.

Raasepori (2017) Yhteystiedot. Достъпно онлайн на: <http://www.raasepori.fi/sosiaali-ja-terveydenhuolto/organisaatio-ja-hallinto>. Retrieved 16.1.2017.

Siitari and Lahtinen (2015) Tavoitteellinen työkierto kehittää ammatillista osaamista. Достъпно онлайн на: <http://lahtinen.lamk.fi/?p=879>. Retrieved 10.1.2017.

UKessays (2015) The importance and potential of job rotation. Достъпно онлайн на: <https://www.ukessays.com/essays/business/the-importance-and-potential-of-job-rotation-business-essay.php>. Retrieved 10.1.2017.