

ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЦИКЪЛА НА ДЕМИНГ В ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ВЛАСТИ ЗА ДЪРЖАВЕН ЗДРАВЕН КОНТРОЛ

Радка Траянова, докторант

r.trayanova@abv.bg

Катедра „Администрация, управление и политически науки”,
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър”

Доцент д-р Светла Михалева

svetla.mihaleva@vfu.bg

Катедра „Администрация, управление и политически науки”,
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър”

***Резюме.** Исторически погледнато, организационните реформи в Регионалните здравни инспекции (РЗИ) в България засягат главно структурата на организациите и в по-малка степен работните процеси. Усъвършенстването на работните процеси придобива актуалност с поставяне на изискването за дигиталната трансформация на администрацията. Целта на настоящото изследване е, посредством метода за самооценка на Уилям Деминг, наречен още „Цикъл на Деминг“ или „Спирала на непрекъснатото подобрене“, да се идентифицират възможностите за повишаване на ефективността и ефикасността на дейностите и услугите в териториалните власти за държавен здравен контрол. Използвани са още документален метод, наблюдение, чрез участие и процесен подход. Идентифицирани са добри практики и са очертани тенденции и възможности за развитието на Регионалните здравни инспекции.*

***Ключови думи:** публична администрация, здравен контрол, цикъл на Деминг, процесен подход, административен реинженеринг.*

APPLICATION OF THE DEMING CYCLE IN THE TERRITORIAL AUTHORITIES OF STATE HEALTH CONTROL

Radka Trayanova, PhD student

r.trayanova@abv.bg

Administration, Management and Political Science Department,
Varna Free University „Chernorizets Hrabar”

Assoc. Prof. Svetla Mihaleva, PhD

svetla.mihaleva@vfu.bg

Administration, Management and Political Science Department,
Varna Free University „Chernorizets Hrabar”

***Summary.** From a historical perspective, the organisational reforms in the Regional Health Inspectorates (RHI) in Bulgaria have been primarily concerned with the organisations' structure and, to a lower extent, with the work processes. The improvement of the work processes became relevant after the requirement for digital transformation in the public administration was introduced. The objective of this study is to identify the possibilities for increasing the effectiveness and efficiency of the activities and services in the territorial authorities of state health control, by using William Deming's self-assessment method, which is also known as "Deming Cycle" or the "Continuous Improvement Spiral". In addition, the documentary method, observation by involvement and the process approach have been used. Good practices have been identified and the trends and opportunities for development of the Regional Health Inspectorates have been outlined.*

***Key words:** public administration, state health control, Deming Cycle, process approach, administrative reengineering.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Многобройните структурни реформи в регионалните здравни инспекции (РЗИ) в България доведоха до промяна на компетентностния профил на здравните инспектори от тясно специализиран към мултифункционален. От тях се изисква да поддържат високо ниво на информираност, дигитална компетентност, умения като гъвкавост и комуникативност и по-високи критерии за управление на качеството в администрацията. Исторически погледнато, организационните реформи в РЗИ засягат главно структурата

на организациите и в по-малка степен работните процеси. Необходимостта от усъвършенстване на процесите следва да бъде поставена на дневен ред във връзка с прехода към е-управление и от е-управление към дигитална трансформация на администрацията. Международният стандарт ISO 9001:2008 насърчава възприемането на процесния подход в управлението..., изхождайки от постановката, че „всяка дейност, в която са вложени ресурси, които тя превръща в резултати, се смята за процес.“¹ Процесният подход е в основата на няколко управленски концепции с различни цели, най-популярните, от които са: концепция за тоталното управление на качеството - *Total Quality Management* (TQM) и концепция за реинженеринг на работните процеси – *Business Process Reengineering* (BPR). И двете концепции целят да се интегрира принципа на непрекъснатите подобрения в организационната култура. Различията между тях се изразяват в размера на добавената стойност, в мащаба и в дълбочината на търсената промяна. Цялостното управление на качеството засяга всички процеси в организацията и допуска незначителни подобрения, докато реинженерингът се концентрира главно върху основните процеси, трансформира ги в дълбочина и постига драматични подобрения в ключовите показатели на успеха.

Целта на настоящото изследване е, посредством метода за самооценка на Уилям Деминг, наречен още „Цикъл на Деминг“ или „Спирала на непрекъснатото подобрение“, да се идентифицират възможностите за повишаване на ефективността и ефикасността на дейностите и услугите в териториалните власти за държавен здравен контрол.

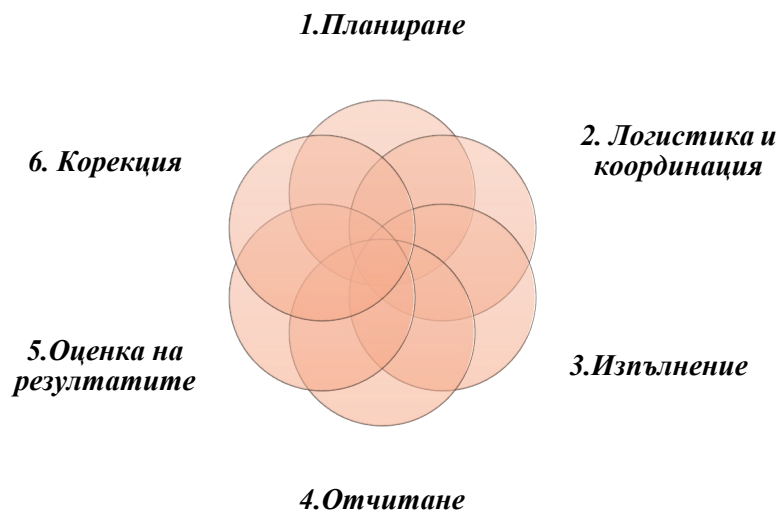
Материал и методи

За целите на настоящото изследване са приложени метода за самооценка на Уилям Деминг, документален метод, процесен подход и наблюдение, чрез участие.

Културата на непрекъснатите подобрения, възникнала в Япония като метода Kaizen, по-късно се популяризира от Уилям Деминг под формата на модел, който показва пътя на подобренията. Деминг нарича този модел “Цикъл на Шухарт” в чест на Уолтър Шухарт, който е бил негов ментор. Моделът предоставя алгоритъм за самооценка, диагностициране на проблеми и усъвършенстване на процеси, състоящ се от няколко фази. Деминг свежда тези фази до 4 основни стъпки, които са станали известни с аббревиатурата PDCA: *Plan* (Планирай) → *Do* (Направи) → *Check* (Провери) → *Act*

¹ Цит. по: **Пенков, М.** Управление на качеството на здравните услуги с мениджърския инструментариум на ISO 9001:2008 и цикъла на Deming. *Здравен Мениджмънт. Социална медицина*, 2016, с.28. Scientific Online Resource System. ISSN 2603-3739. [Онлайн]. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: <https://journals.mu-varna.bg/index.php/sm/article/view/1839>

(Действай). Жизненият цикъл на дейностите и услугите в администрацията е визуализиран на фигура №1.



Фигура №1. Жизнен цикъл на дейностите в администрацията.

По своята същност, фигура №1 изобразява цикъл на Деминг, разширен с още няколко фази: въведена е фазата „логистика и координация“, а фазата за „проверка“ е разделена на 2: „отчитане“ и „оценка на резултатите“. Фазата на „действието“ е наречена „корекция“. Всяка от тези фази подлежи на наблюдение, измерване, самооценка и самоконтрол. Организацията се развива, благодарение на фазата на „корекция“, която се изразява в предприемане на действия по посока на усъвършенстването на процесите.

Именно във фазата на корекция се отстраняват недостатъците в останалите етапи от цикъла. Тук се прилагат иновации, с които се цели прибавянето на стойност към крайния резултат. Корекцията може да става с „малки стъпки“, наречени постепенни подобрения или, посредством революционни промени, т.нар. „радикални пробиви“. Важно е да отбележим, че корективни действия за връщане на системата в първоначалното и състояние, при отклонение от възприетите параметри, не се смята за промяна, тъй като в случая се подкрепя статуквото.

РЕЗУЛТАТИ И ОБСЪЖДАНЕ

1. Планиране на дейностите

При планирането на дейностите в сферата на държавния здравен контрол, на първо място се поставя *значимостта за общественото здраве*. Академичната и практическата литература налагат два доминиращи метода за оценка на ефективността

на разходите за здравни интервенции и преди всичко – превенция и профилактика: „разходи–ползи” (cost-benefit analysis, CBA) и „разходи–ефективност” (cost-effectiveness analysis, CEA). С помощта на тези два метода могат да се оценяват политики в сферата на здравеопазването, а от друга страна – да се задават приоритети за развитието на здравните системи, което е от ключово значение за планирането в сектора². Ежегодно Министерство на здравеопазването, като второстепенен разпоредител на финансови средства, разпределя бюджет към териториалните звена на държавен здравен контрол, които го разходват за дейности и услуги. Съгласно, действащите указания за планиране, на всеки обект, вписан в публичен регистър следва да бъде извършена проверка най-малко веднъж годишно. В публичния регистър на обектите с обществено предназначение съществува голяма раздробеност на типове обекти с един и същи собственик или стопанин. Задължението да се извършва проверка ежегодно на всички обекти в регистъра е остаряло. Например, на контрол в РЗИ-Варна подлежат 370 водоснабдителни обекти, мрежи и съоръжения за питейно-битово водоснабдяване, и 335 водоземни съоръжения. Тези обекти са собственост на общините и се експлоатират от ВиК организациите. *Изискването да се извършват инспекции на всеки обект ежегодно не прибавя стойност към общественото здраве, а само раходва обществен ресурс.* Същевременно водоизточниците се контролират и от друга администрация - Басейнова дирекция „Черноморски район”, която също води регистър на водоземните съоръжения. Съвременният подход в областта на здравния контрол на питейните води „на крана при потребителя“ е насочен към **оценяване на рисковете за безопасността на питейната вода в зоните на водоснабдяване**³ и изготвяне на програми за мониторинг на качеството на водите от ВиК-организациите. Основната единица за наблюдение е *зоната на водоснабдяване*, а нормативите за качество на питейната вода трябва да бъдат постигнати „на крана при потребителя”. Именно зоните за водоснабдяване следва да подлежат на контрол от РЗИ, а не отделни съоръжения. На дневен ред е необходимо да се постави въпроса за определянето на критерии за преоценка на видовете обекти, които следва да се вписват в публичните регистри, водени от РЗИ по силата на нормативни актове. В контекста на цитирания пример, по-целесъобразно и ефикасно би било да се извърши консолидация на обектите, като в регистъра се вписват не отделни съоръжения,

² *Министерство на финансите.* Добрите практики в областта на прогнозирането и моделирането на разходите за здравеопазване. [Онлайн]. Бюлетин на МФ, с.2. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпен на: <https://www.minfin.bg/>

³ **Наредба №9** за качеството на водите, предназначени за питейно-битови цели. В: Държавен вестник, 28 Март 2001, №30, изм... 16 Януари 2018, №6.

а "зони на водоснабдяване" със съответната "водоснабдителна организация" – юридическото лице, което е доставчика на питейната вода. Последното не изключва инспекция и на съоръженията като част от зоната на водоснабдяване, но кратността на проверките следва да бъде преразгледана в зависимост от степента на риска, например, чрез въвеждане на мораториум на проверките на защитените водни обекти - веднъж на 2 години. Аналогичен подход за планиране, в контекста на оценката на риска, следва да бъде приложен и към останалите обекти, подлежащи на здравен контрол. За целта, оценката на риска следва да стане задължителен елемент от вътрешноевропейските процедури на обектите с обществено предназначение, за да се премине от контрол към самоконтрол, а администрацията да извършва последващ контрол върху прилагането на вътрешноевропейските процедури.

2. Логистика и координация

Бюджетирането е стратегически управленски инструмент за постигане на организационните стратегически цели. Прилагането на проектното бюджетиране „по политики“ и усъвършенстването на процеса на планиране изискват тясна взаимовръзка и интензивно сътрудничество между звената от общата и специализираната администрация. В този смисъл, по-целесъобразно е звената, отговорни за бюджетирането да се освободят от управлението на човешките ресурси (УЧР) и на финансово-стопанските дейности (ФСД), които не са пряко свързани с реализирането на стратегическите цели на организацията, чрез така нар. „аутсорсинг“ или чрез присъединяване към центрове или звена за споделени услуги.

Понятието административен аутсорсинг е дефинирано от А. Парашкевова като *„трансфериране на административно-управленски процеси или конкретни операции, дейности и процедури от техния състав към външен изпълнител, чрез сключване на срочно договорно споразумение с цел намаляване на разходите, повишаване на ефективността, подобряване на качеството и бързината на доставка на публични услуги за клиентите и/или на вътрешната организация на дейността на администрацията при предаване на лимитирана отговорност за управлението, администрирането и изпълнението на договорения процес и/или на компоненти от него.“*⁴

За по-ефективно разпределение на ресурсите и икономия от мащаба в контекста на консолидацията на държавната администрация, правителството на Република

⁴ **Парашкевова, А.** Аутсорсингът на процеси – съвременен инструмент за бизнес и публичен мениджмънт. Варна: *e-Journal VFU*, 2012, с.10

България е взело решение да въведе пилотно принципа на споделените услуги в Министерство на здравеопазването в 2 области: УЧР и ФСД⁵.

В Стратегия за развитие на държавната администрация, 2014-2020 г. сред основните принципи и приоритети за развитие на администрацията са посочени: „ефективно и бързо изпълнение на служебните задължения” и „използване на лесни за опериране и ефективни информационни технологии”⁶.

Трансформирането на дейностите и услугите в процеса на изграждането на електронното правителство е невъзможно без провеждането на реинженеринг. В Министерство на здравеопазването са положени основите на прехода към автоматизация на публичните услуги, чрез реформиране на информационната и комуникационна инфраструктура. Частичното въвеждане на хардуерни и софтуерни подобрения, обаче не е равнозначно на реинженеринг. За да са ефективни подобренията, е необходимо да се анализират всички работни процеси и да се разработи визия за тяхното усъвършенстване в контекста на електронното правителство.

Присъединяване на РЗИ към Националната здравно информационна система

Считано от 01.01.2019 година в Закона за здравето е създаден Раздел VI. „Национална здравноинформационна система”, посочени са нейните принципи, видът на информацията, която се съхранява и условията и редът за нейното предоставяне. 28-те РЗИ като териториални звена към министъра на здравеопазването съхраняват информация по силата на нормативни актове и следва да се интегрират в Националната здравноинформационна система. Предвидено е предоставянето на информация за общественото здраве да се осъществява централизирано в Единен информационен портал.

Присъединяване на РЗИ към инфраструктурата за електронен документооборот.

Със свое решение №357 от 29 юни 2017, Министерски съвет задължава всички администрации да обменят документи единствено по електронен път, считано от 1 ноември 2018 година⁷. В РЗИ-Варна е въведена системата **Eventis R7**, чрез която се регистрират и

⁵ Световната банка. Споразумение за предоставяне на консултантски услуги за въвеждането на принципа на споделените услуги в организацията и работата на централната администрация на Република България, Май 2018. *Портал за обществени консултации на министерски съвет*. [Онлайн]. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: [file:///D:/BLR-CoM%20comments-MAY%2030-2018%20\(2\).pdf](file:///D:/BLR-CoM%20comments-MAY%2030-2018%20(2).pdf)

⁶ Министерски съвет. *Портал за обществени консултации*. [онлайн]. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020, 17.03.2014. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891>

⁷ Държавна агенция електронно управление. [Онлайн]. Среда за електронен обмен на съобщения (СЕОС) - Държавна агенция „Електронно управление”. Архив на сайта на ДАЕУ, 2023. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/systems/info-systems/seos>

управляват преписки и се обменят вътрешни услуги с други администрации. Програмата е снабдена и със система за вътрешноведомствен мониторинг на сроковете за изпълнение на услугите, обаче не е пригодена за цялостна оценка на изпълнението на дейността на специализираната администрация. Нейната цел е да се намали и напълно да се премахне хартиения документооборот между администрациите и потребителите на услуги. Основен недостатък на системата е, че клиентите не могат да проследяват на какъв етап на изпълнение се намират техните преписки. Освен това, в администрацията има и други специфични дейности, които не са услуги.

Присъединяване на РЗИ към средата за междурегистров обмен RegiX.

Средата предоставя възможност за реализиране на интерфейс за автоматизирано подаване и обслужване на стандартизирани заявки за административни услуги по електронен път. С Решение № 338 от 23 юни 2017г. Министерският съвет предприема мерки за намаляване на административната тежест върху гражданите и бизнеса, чрез премахване на изискването за представяне на някои официални удостоверителни документи на хартиен носител. В приложението към т.1, буква „а“ на ПМС са дефинирани съответните удостоверителни услуги. Администрациите използват справки от регистри, като съдържащите се в тях данни се извличат автоматизирано по електронен път.⁸ В РЗИ-Варна, по силата на нормативни актове, се водят повече от 16 регистъра. Към настоящия момент РЗИ се явява потребител на данни от RegiX. Предстои актуализация на публичните регистри, водени от всички администрации и приобщаването им към средата за единен междурегистров обмен RegiX.

Присъединяване на РЗИ към инфраструктурата за пространствена информация

Директива 2007/2/ЕО (INSPIRE) на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2007 г. има за цел създаване на инфраструктура за пространствена информация в подкрепа на екологичните политики на Общността. Директивата се отнася за 34 теми на пространствени данни, необходими за опазване на околната среда. Законът за достъп до пространствени данни транспонира директивата INSPIRE в националното законодателство⁹. МЗ е определена като организация, която съхранява информация,

⁸ *Държавна агенция Електронно управление*. [онлайн]. Среда за междурегистров обмен (Regix). Архив на сайта на ДАЕУ. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпен от: <https://www2.e-gov.bg/bg/143>

⁹ *Закон за достъп до пространствени данни*. В: *Държавен вестник*, 9 Март 2010, №19, изм...22 Фев. 2022, №15.

свързана с околната среда и има поети ангажименти по този закон. Присъединяването на МЗ към инфраструктурата за пространствена информация е в процес на реализация.

Внедряване в РЗИ на подхода „отворени данни”¹⁰

В РЗИ се събират и съхраняват данни за здравното състояние на населението, за факторите на жизнената среда (води, транспортен шум, електромагнитни полета и др.). Подходът „отворени данни” предвижда последователно отваряне на източниците на информация, за чието събиране и генериране са използвани публични средства. Информацията следва да бъде във формат, позволяващ повторно обработване за общественополезни цели като следва да се създадат общи принципи и правила за повторната употреба на информацията в общественния сектор. Администрацията, която е първичен генератор на база данни следва да ги предоставя във формат, подходящ за повторна употреба. Същият подход следва да се прилага и в работата на административните звена от една и съща администрация, за да не се дублират усилията на служителите в процеса на изпълнението на задачите поради нуждата от повторно въвеждане на информация за различни цели.

3. Изпълнение на дейностите в администрацията

Усъвършенстването на работните процеси и създаването на условия за повишаване на капацитета на служителите са ключови фактори за ефективното изпълнение на дейностите и услугите в администрацията. За по-ефективно разпределение на задачите следва да се има предвид, че работните процеси пресичат функционалните граници на структурните звена. За да се повиши капацитета на експертите, на първо място е нужно да се премахнат неприсъщите и повтарящи се дейности и да се съкратят ненужните операции като повторно въвеждане на база данни и информация. По отношение на данните е необходимо да се спазва подхода: **„еднократно създаване - многократно използване“**. За тази цел, информацията, която се създава първоначално трябва да бъде във формат, позволяващ повторното ѝ обработване, за да не се дублират усилията на служителите.

Усъвършенстването на работните процеси изисква внедряване в организациите на културата на непрекъснатите подобрения, но основният фактор, който прибавя стойност към крайния резултат, е компетентността на човешкия капитал, която следва непрекъснато да се развива. Преобладава мнението, че работата на инспекторите следва

¹⁰ **Портал за отворени данни.** [онлайн]. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпен от: <https://data.egov.bg/>

да е тясноспециализирана, за да се поддържа висока компетентност.¹¹ Подкрепя се идеята да се извършват повече тематични проверки, от интердисциплинарни екипи, вместо да се правят отделни посещения в обектите на обособената територия. Така инспекциите ще бъдат обединени под общи стратегически цели и ориентирани към реално измерими ползи за общественото здраве. Необходимостта от прилагането на интердисциплинарен подход произтича от спецификата на общественото здраве като комплексен феномен. Интердисциплинарният подход като част от комплексното административно обслужване и сега се прилага в РЗИ за оценка на документация по процедурите за преценяване на необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) и Екологична оценка (ЕО) и същият дава добри резултати.

В текущата организация на отдел „Държавен здравен контрол“, контролът е ориентиран на териториален принцип, а не върху конкретна предметна област, в която да се надграждат компетенциите на инспекторите. Правят се опити за тясно специализиране на групи инспектори по предметни области, но кадровия проблем, като цяло в системата, все още не е решен задоволително. В РЗИ с междуобластни функции (София, Пловдив, Варна, Бургас, Благоевград и др.), където има голям брой население, курортни комплекси, висока численост на обектите, висока икономическа и инвестиционна активност, е целесъобразно и напълно реалистично въвеждането на тясна специализация на инспекторите с цел повишаване на компетентността им като във всяка предметна област се обособят минимум по 6 двойки инспектори и двама главни.

4. Отчитане на дейностите в администрацията

Изпълнението на дейностите и на административните услуги в РЗИ към настоящия момент не се извършва в единна информационна среда, което значително затруднява реализирането на следващите фази: „Отчитане“ и „Оценка на резултатите“. Ведомствените програми за отчитане на изпълнението се нуждаят от технологично обновление. С преминаването на инспекторите от тясна към широка специализация се увеличи броя на параметрите, които едно лице следва да въвежда, проследява и отчита, а това създава психосензорното напрежение на заетите лица. Единната комуникационна инфраструктура на Министерство на здравеопазването е в процес на изграждане. Не е осигурена непрекъснатост на информацията в реално време във всички области на държавния здравен контрол. Дейността в организацията се отчита на всеки 3,6,9 и на 12

¹¹ Траянова, Р. Административен реинженеринг в териториалните органи за държавен здравен контрол в контекста на електронното управление. *Българско списание за общественото здраве*, 2022, т.14, №4, с. 10 – 21. ISSN: 1313 – 860x.

месеца, а от инспекторите се изискват справки дори ежеседмично, които те обобщават „на ръка“. Поради несъвършенствата на съществуващата система за отчитане, фокусът не може да бъде поставен изцяло върху изпълнението, а голяма част от потенциала на квалифицираните служителите се разпилява към второстепенни задачи, които биха могли да бъдат предоставени на машините. Най-голямата слабост на текущите ведомствени системи за отчитане на дейността се състои в несъвместимостта на форматите за планиране с форматите за отчитане и недобро прецизиране на модул „Справки” с цел извличане на информация за дейността в реално време.¹²

5. Оценка на изпълнението

Оценката на изпълнението представлява оценяване на напредъка по пътя на постигането на стратегическите цели, посредством предварително заложили количествени и качествени индикатори. Количествените индикатори са свързани с оперативните цели и могат да се представят с числа: „брой проверки“, „брой административни мерки“, „бр. изследвани показатели“ и др. Качествените индикатори могат да бъдат формулирани като *повишаване на удовлетвореността на клиентите и служителите и др.* Последните нямат задължително количествена стойност, но трябва да позволяват проверка. За тяхното изпълнение се съди, чрез сравнение с подходящи източници на информация, които служат като еталон.

Атестирането на служителите в администрацията е метод, чрез който ежегодно се оценява изпълнението на дейностите, свързани с длъжността. Целта на атестирането е да се създадат условия за израстване в държавната служба, посредством повишаване в ранг. Атестирането се извършва по система от критерии, чрез които се оценяват постигането на предварително съгласувани цели в работния план, както и показаните компетентности на служителя. Оценката на изпълнението на длъжността на държавния служител следва да бъде мотивирана, **като се основава на обективно установими факти и обстоятелства**¹³. Във връзка с определянето на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати (ДВПР), което представлява мобилната част на работната заплата, на всеки 3 месеца, служителите се задължават сами да доказват своята работа, посредством текстуални отчети, поради липса на специализиран софтуер, който да осигури необходимите справки за верифициране на изпълнението. Това създава излишна натовареност на служителите както в периодите на отчитане, така и в периода на атестиране.

¹² Пак там.

¹³ **Наредба** за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация. В: *Държавен вестник*, 29 Юни 2012, №49, изм.... 9 Април 2021, №29, чл.18, ал.1.

6. Прилагане на корективни мерки

Прилагането на корективни мерки в хода на управление на работните процеси зависи от целите на организацията и може да включва: привеждане в съответствие с нормативни изисквания на работните процеси, усъвършенстване на процесите, сливане на процеси, конкурентно изпълнение на процеси (например превръщане на последователните процеси в паралелни), въвеждане на нови процеси и дори освобождаване от част от процесите. Прилагането на корективни мерки се предшества от анализ на външната и вътрешната среда. Анализът завършва със заключение за това дали към настоящия момент са налице условия за провеждане на трансформационни промени или е по-добре да се приложи подхода на “постепенните подобрения”.

Основоположниците на теорията на реинженеринга Майкъл Хамър и Джеймс Чампи го определят като *„фундаментално преосмисляне и радикално препроектиране на работните процеси за достигане на драстични подобрения в критичните, съвременни показатели за ефективност като цена, качество и скорост на обслужването.“*¹⁴

Когато намерението на една организация е провеждане на реинженеринг, предприетите мерки следва да бъдат авангардни и драстични, за да се получи скок в ефективността. Корекциите следва да засягат в дълбочина основната дейност на организацията. Всички процеси могат да бъдат обект на реинженеринг, но при условие, че целта на реинженеринга е да се подпомогне реално специализираната администрация за постигането на специфичните ѝ цели. Да поставим акцента само върху основните процеси означава да пренебрегнем системния подход и функционирането на организацията като единно цяло, което води до фрагментация. За разлика от частния сектор, администрацията дължи отчет на данъкоплатците за свършената работа. Но, *„задачата на реинженеринга е не да направи по-ефективни проверките и контрола, а да отстрани нуждата от тях.“*¹⁵ Например, специализирани системи за отчитане на изпълнението следва да заменят контролиращите ръководители, предоставяйки информация за дейността в реално време. Точки за вземане на решение следва да бъдат поставени там, където се върши работата. До сега информацията беше в монопола само на висшето ръководство и на звеното, което я генерира. За да се овластят служителите, е необходимо да им се осигури достъп до

¹⁴ Хамър, М., Дж. Чампи. *Реинженеринг на компанията*. София: Център по качеството и производителността, 1995, с.32.

¹⁵ Пак там, с. 114.

ресурсите и информацията, позволяващи вземането на решения. Информационно-комуникационните технологии са незаменими в това отношение.

Решение за провеждане на реинженеринг може да бъде взето и във връзка с прехода към е-управление. Дигитализацията на публичната администрация носи и редица предимства, най-важните, сред които са: намаляване на разходите за управление, разкриване на възможности за аутсорсинг и за икономия от мащаба. Последното повдига въпросите за оперативната съвместимост, за мрежовата информационна сигурност и за въвеждането на единни стандарти.

Стойност на обществената услуга и предотвратяване на загубите.

Под “стойност на обществената услуга” разбираме стойността, предоставена от услугата за задоволяване на конкретна нужда на потребителя, който прави оценката.¹⁶

От гледна точка на добавянето на ценност, операциите се класифицират в три групи:

- *Добавящи стойност за крайния потребител* – изискват внимателен подбор и са основата на процеса, тъй като формират крайния продукт или услуга;
- *Добавящи стойност към системата за управление* – такива, които не добавят стойност към системата за управление следва да се намалят и, ако е възможно, да се изоставят;
- *Операции, които не добавят стойност* - изискват изключване от процеса.

Абсолютно всички процеси съдържат „загуби“ - операции, които консумират ресурси, но не създават стойност за потребителя.¹⁷ От гледна точка на Lean-концепцията в процесите на публичната администрация, загубите са групирани в шест основни типа:¹⁸

- *Брак, дефекти* - редактиране на документи в процеса на одобрение, коригиране на грешки в документите.
- *Временни забавяния* - изчакване за достъп до информация, необоснована продължителност на изготвяне и разглеждане на документи.

¹⁶ **Репин, В. В.** *Бизнес-процессы. Моделирование, внедрение, управление.* М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. [онлайн]. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: http://megaworld.com/upload/iblock/8a6/pdf_mobilnaya_versiya_bk_1466_biznes_processy_modelirovanie_vnedrenie_upravlenie_vladimir_repinbook.a6.pdf

¹⁷ **Калинина, Д.В., Будченко, Л.В.** Картирование процессов как инструмент организации производства. *Мир транспорта*, 2015, т. 13, №1, с.127

¹⁸ **Иванов, Д.Ю., Суслов Е.Ю.** Разработка проекта реинжиниринга административных процессов в органах государственной власти. *Управленческое консультирование*, 2019, №4, с.89-98.

- *Интелектуални загуби* - изпълнение на функции, които не съответстват на нивото на подготовка на специалиста (мениджъра).
- *Прекомерни движения* - ненужно движение на документи и служители.
- *Свърхпроизводство* - изготвяне на ненужни документи и такива, за които няма отговор.
- *Прекомерна обработка* - дублиране на информация под различни форми при изготвянето на документи.

Принципи на Lean концепцията, които са приложими към административния процес са¹⁹:

- *Теглеца обработка* - продуктите „се теглят“ откъм клиента, т.е. отговарят точно на неговите нужди и специални заявки, а не „се бутат“ откъм производството (например „брой проверки“).
- *Минимизиране на всички загуби или излишъци;*
- *Обмен на информация и колекциониране на добри практики.*
- *Откриване и разрешаване на проблемите при техния източник,* вместо разрешаване на техни следствия или други временни решения;

За визуално представяне на загубите може да се изгради карта. При графичното представяне на процесите различаваме следните **видове операции**:

- *Последователни операции* - получения резултат от една операция на една структурна единица се прехвърля към следващо звено на следващ етап.
- *Паралелни операции* - такива операции включват например едновременно съгласуване на проекти на нормативни актове от няколко органа.
- *Циклични операции* - цикличните операции, като правило, включват процесите на одобрение, събиране на отчети: документът се изпраща за проверка, в случай на неспазване на изискванията, документът се връща обратно за извършване на промени. Това може да продължи, докато документът отговори напълно на изискванията.

По възможност, последователните операции трябва да се превърнат в паралелни и да се съкрати цикъла и оборота на цикличните операции. Някоя компания не е в състояние едновременно да възстанови всичките си нарушени процеси. Обикновено организациите използват **три критерия за приоритизиране на процесите**, преди да направят избор²⁰:

¹⁹ Пак там., с.91

²⁰ Хамър, М., Чампи, Дж. Цит. съч., с.111-116

- *Дисфункционалност* – кои процеси са трудни за изпълнение?
- *Релевантност* – кои процеси имат най-голямо значение за клиента?
- *Осъществимост* – кои процеси могат да бъдат преработени най-успешно в момента?

Привеждането към изискванията на Закона за електронно управление изисква от организациите да бъдат гъвкави и да преустройват процесите си.

Някои от добрите практики в световен мащаб, приложими в сферата на здравния контрол са²¹:

- Въвеждане или възлагане на задължителна „оценка на риска“ от бизнес операторите за обекти, фактори, дейности, продукти и стоки със значение за здравето на човека;
- Въвеждане на нормативно изискване за изготвянето от бизнес-операторите на планове за безопасност на продуктите и стоките, подлежащи на здравен контрол;
- Провеждане на „контрол върху контрола“, чрез инспекция по прилагането от страна на бизнес – операторите на вътрешноведомствените процедури, програмите за мониторинг, плановете за безопасност и здраве и други;
- Провеждане на промоция на здраве от фирми, регистрирани или акредитирани за извършване на определена дейност, които се отчитат пред главния държавен здравен инспектор, напр. служби по трудова медицина;
- Провеждане на лабораторни изследвания от юридически лица, които се отчитат пред Агенцията по акредитация;
- Възлагане на държавните лаборатории на междуобластни функции с цел икономия от мащаба;
- Планиране на инспекции, основани на риска. Регулиране на продължителността и честотата на инспекциите.
- Въвеждане на съвместни проверки от различни контролни органи, за да се намали честотата на инспекциите, с цел намаляване на тежестта върху бизнеса.
- Обединяване на инспекционните функции и ресурси (комплексни проверки) с цел икономия от мащаба на превозни средства, лабораторно оборудване, информационни системи и др.);

²¹ Вж. напр. Cordova-Novion, Sahovic, Cesar, Tarik. Inspections Reforms: Do Models Exist?, 2010. In: *World Bank Group*, [online]. [Viewed 14.03.2023]. Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25077>

- Въвеждане на нулеви години (мораториум) в контрола на обекти с ниска степен на риск, след като се обоснове, че няма реално предвидим фактор, който би могъл да повлияе върху качеството на съответния продукт, услуга, дейност и т.н. и респективно върху здравето на хората;
- Редуциране на мониторинга на факторите на жизнената среда, въз основа на оценка на риска;
- Въвеждане на държавни регулации за продукти и стоки с произход от трети страни със срок на валидност от няколко години (сертификати за внос, списъци за признаване на продукти и стоки на територията на Република България);
 - Прилагане на системи за ранно откриване на опасни продукти и стоки;
 - Консолидация на обектите с един и същи собственик, подлежащи на вписване в публичните регистри;
 - Преориентиране на правоприлагането при източника (граничен контрол при внос на продукти и стоки; контрол върху производството, преди пускане на стоките за свободно обръщение и др.);
 - Подобряване на капацитета на човешките ресурси за непрекъснато усъвършенстване на компетенциите им по предметните области на контрола;
 - Подобряване на прозрачността и отчетността. Използване на стандартни оперативжни процедури, протоколи и чек-листи;
 - Провеждане на реинженеринг за повишаване на ефективността и ефикасността на контрола;
 - Премахване на неясни и объркващи разпоредби, позволяващи прекомерно тълкуване. Актуализация на „морално“ остарели нормативни документи и др.

Заклучение

Тази статия демонстрира прилагането на цикъла за самооценка на Уилям Деминг в конкретна сфера на публичното управление – държавен здравен контрол. Посочени са основните тенденции и възможностите за развитие на регионалните здравни инспекции. Присъединяването на РЗИ към инфраструктурата за е-управление е най-прекият и логичен път за повишаване качеството на управление, ефективността на работните процеси, отчетността и прозрачността на администрацията. Смята се, че дигитализацията ще освободи служителите от странични и дублиращи се задачи и ще насочи техния капацитет към постигане на стратегическите цели, ще доведе до намаляване на разходите като отвори възможности за аутсорсинг и за икономия от

мащаба. Изведени са добри практики и са представени примери за усъвършенстване на дейностите и услугите в държавния здравен контрол. Най-гъвкавият структурен модел относно РЗИ е този, при който в рамките на оперативните отдели се обособяват ядра от тясно специализирани инспектори, поддържащи високо ниво на дигитална компетентност и на знания, и умения в конкретни предметни области, подпомагани от главни инспектори като ментори. Тъй като функцията за отчитане се прехвърля към компютрите, контролната роля на супервайзора постепенно отпада и се заменя с тази на наставника. Наричаме го „менторски модел“ (хибридна форма между машинна бюрокрация и професионална бюрокрация по класификацията на Хенри Минцбърг).

Литература:

1. *Държавна агенция електронно управление*. [Онлайн]. Среда за електронен обмен на съобщения (СЕОС) - Държавна агенция „Електронно управление“. Архив на сайта на ДАЕУ, 2023. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/systems/info-systems/seos>
2. *Държавна агенция Електронно управление*. [Онлайн]. Среда за междурегистров обмен (Regix). Архив на сайта на ДАЕУ. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: <https://www2.e-gov.bg/bg/143>
3. [Закон за достъп до пространствени данни. В: Държавен вестник, 9 Март 2010, №19, изм...22 Фев. 2022, №15.](#)
4. **Иванов, Д.Ю., Суслов, Е.Ю.** Разработка проекта реинжиниринга административных процессов в органов государственной власти. *Управленческое консультирование*, 2019, №4, с.89-98
5. **Калинина, Д.В., Будченко, Л.В.** Картирование процессов как инструмент организации производства. *Мир транспорта*, 2015, т. 13, №1, с.127
6. *Оперативна програма Добро управление*. Концепция за регистрова реформа 2019-2023. Оперативна програма Добро управление. [Онлайн]. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: <https://www.eufunds.bg/bg/opgg/node/3830>
7. *Министерски съвет. Портал за обществени консултации*. [Онлайн]. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020, 17.03.2014. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891>

8. **Министерство на финансите.** Добрите практики в областта на прогнозирането и моделирането на разходите за здравеопазване. [Онлайн} Бюлетин на МФ, с.2. [Прегледан 14.03.2023] Достъпно от: <https://www.minfin.bg/>
9. **Наредба №9** за качеството на водите, предназначени за питейно-битови цели. В: *Държавен вестник*, 28 Март 2001, №30, изм... 16 Януари 2018, №.6.
10. **Наредба** за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация. В: *Държавен вестник*, 29 Юни 2012, №49, изм.... 9 Април 2021, №29, чл.18, ал.1.
11. **Парашкевова, А.** Аутсорсингът на процеси – съвременен инструмент за бизнес и публичен мениджмънт. Варна: *e-Journal VFU*, 2012, с.10
12. **Пенков, М.** Управление на качеството на здравните услуги с мениджърския инструментариум на ISO 9001:2008 и цикъла на Deming. *Здравен Мениджмънт. Социална медицина*, 2016, с.28. Scientific Online Resource System. ISSN 2603-3739. [Онлайн]. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: <https://journals.mu-varna.bg/index.php/sm/article/view/1839>
13. **Портал за отворени данни.** [Онлайн]. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпен от: <https://data.egov.bg/>
14. **Репин, В. В.** *Бизнес-процессы. Моделирование, внедрение, управление.* М. : Манн, Иванов и Фербер, 2013. [Онлайн]. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: http://megaworld.com/upload/iblock/8a6/pdf_mobilnaya_versiya_bk_1466_biznes_processy_m_odelirovanie_vnedrenie_upravlenie_vladimir_repinbook.a6.pdf
15. **Световната банка.** Споразумение за предоставяне на консултантски услуги за въвеждането на принципа на споделените услуги в организацията и работата на централната администрация на Република България, Май 2018. *Портал за обществени консултации на министерски съвет.* [Онлайн]. [Прегледан 14.03.2023]. Достъпно от: [file:///D:/BLR-CoM%20comments-MAY%2030-2018%20\(2\).pdf](file:///D:/BLR-CoM%20comments-MAY%2030-2018%20(2).pdf)
16. **Траянова, Р.** Административен реинженеринг в териториалните органи за държавен здравен контрол в контекста на електронното управление. *Българско списание за обществено здраве*, 2022, т.14, №4, с. 10 – 21. ISSN: 1313 – 860х.
17. **Хамър, М., Чампи. Дж.** *Реинженеринг на компанията.* София: Център по качеството и производителността, 1995, с.32.

18. **Cordova-Novion**, Sahovic, **Cesar**, Tarik. Inspections Reforms: Do Models Exist?, 2010. *World Bank Group*, [Online]. [Viewed 14.03.2023]. Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25077>

References

1. **Darzhavna agentsia elektronno upravlenie**. [Onlayn]. Sreda za elektronen obmen na saobshtenia (SEOS) - Darzhavna agentsia „Elektronno upravlenie“. Arhiv na sayta na DAEU, 2023. [Pregledan 14.03.2023]. Dostapno ot: <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/systems/info-systems/seos>
2. **Darzhavna agentsia Elektronno upravlenie**. [onlayn]. Sreda za mezhduregistrov obmen (Regix). Arhiv na sayta na DAEU. [Pregledan 14.03.2023]. Dostapno ot: <https://www2.e-gov.bg/bg/143>
3. [Zakon za dostap do prostranstveni dannii. V: Darzh. vestnik, 9 Mart 2010, №19, izm...22 Fev. 2022, №15](#)
4. **Ivanov**, D.Yu., **Suslov**, E.Yu. Razrabotka proekta reinzhiniringa administrativnykh protsessov v organov gosudarstvennoy vlasti. *Upravlencheskoe konsulytirovanie*, 2019, №4, s.89-98
5. **Kalinina**, D.V., **Budchenko**, L.V. Kartirovanie protsessov kak instrument organizatsii proizvodstva. *Mir transporta*, 2015, t. 13, №1, s.127
6. **Operativna programa Dobro upravlenie**. Kontseptsiya za registrova reforma 2019-2023. Operativna programa Dobro upravlenie [Onlayn] [Pregledan 14.03.2023] Dostapno ot: <https://www.eufunds.bg/bg/opgg/node/3830>
7. **Ministerski savet**. Portal za obshtestveni konsultatsii. [Onlayn]. Strategia za razvitie na darzhavnata administratsia 2014-2020, 17.03.2014. [Pregledan 14.03.2023]. Dostapno ot: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891>
8. **Ministerstvo na finansite**. Dobrite praktiki v oblastta na prognoziraneto i modeliraneto na razhodite za zdraveopazvane. [Onlayn]. *Byuletin na MF*, s.2. [Pregledan 14.03.2023] Dostapen na sayta na: <https://www.minfin.bg/>
9. **Naredba №9** za kachestvoto na vodite, prednaznachenii za piteyno-bitovi tseli. V: *Darzhaven vestnik*, 28 Mart 2001, №30 izm....16 Yanuari 2018, №6.
10. **Naredba** za usloviyata i reda za otsenyavane izpalnenieto na sluzhitelite v darzhavnata administratsia. V: *Darzhaven vestnik*, 29 Yuni 2012, №49, izm.... 9 April 2021, №29, chl.18, al.
11. **Parashkevova**, A. Outsorsingat na protsesi – savremen instrument za biznes i publichen menidzhmant. Varna: *e-Journal VFU*, 2012, s.10

12. **Penkov, M.** Upravljenie na kachestvoto na zdravnite uslugi s menidzharskia instumentarium na ISO 9001:2008 i tsikala na Deming. *Zdraven Menidzhmant. Sotsialna meditsina*, 2016, s.28. Scientific Online Resource System. ISSN 2603-3739. [Onlayn]. [Pregledan 14.03.2023]. Dostapno na: <https://journals.mu-varna.bg/index.php/sm/article/view/1839>
13. **Portal za otvoreni danni.** [Onlayn]. [Pregledan 14.03.2023]. Dostapen ot: <https://data.egov.bg/>
14. **Repin, V. V.** *Biznes-protsessy. Modelirovanie, vnedrenie, upravlenie.* M.: Mann, Ivanov i Ferber, 2013 [Onlayn] [Pregledan 14.03.2023] Dostapno ot: http://megaeworld.com/upload/iblock/8a6/pdf_mobilnaya_versiya_bk_1466_biznes_processy_modelirovanie_vnedrenie_upravlenie_vladimir_repinbook.a6.pdf
15. **Svetovnata banka.** Sporazumenie za predostavyane na konsultantski uslugi za vavezhdaneto na printsipa na spodelenite uslugi v organizatsiyata i rabotata na tsentralnata administratsia na Republika Bulgaria, May 2018. *Portal za obshtestveni konsultatsii na ministerski savet.* [Onlayn]. [Pregledan 14.03.2023]. Dostapno ot: [file:///D:/BLR-CoM%20comments-MAY%2030-2018%20\(2\).pdf](file:///D:/BLR-CoM%20comments-MAY%2030-2018%20(2).pdf)
16. **Trayanova, R.** Administrativen reinzhenering v teritorialnite organi za darzhaven zdraven kontrol v konteksta na elektronnoto upravlenie. *Balgarsko spisanie za obshtestveno zdrave*, 2022, t.14, №4, c. 10 – 21. ISSN: 1313 – 860x.
17. **Hamar, M., Champi. Dzh.** *Reinzhenering na kompaniyata.* Sofia: Tsentar po kachestvoto i proizvoditelnosta, 1995, c.32.
18. **Cordova-Novion, Sahovic, Cesar, Tarik.** Inspections Reforms: Do Models Exist?, 2010. World Bank Group. [Online]. [Viewed 14.03.2023]. Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25077>