

ПРИЛОЖИМОСТ НА ОПЕРАЦИОННИЯ МЕНИДЖМЪНТ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

д-р Ангел Стефанов

*Нов Български Университет,
Департамент „Администрация и управление“*

Резюме: Операционния мениджмънт намира широко приложение в бизнеса, а някои негови аспекти и в публичния сектор. Тук твърдим, че чрез въвеждане на изследване и управление на операциите българската публична администрация би могла да подобри функционалното си състояние. Засегнати са моментите на идентификация на длъжностите, които могат да поемат отговорността за управлението на операциите и редуцирането на незапълненото със задачи работно време на служителите.

Ключови думи: управление, операции, публична администрация

APPLICABILITY OF OPERATIONS MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR

Angel Stefanov, PhD

*New Bulgarian University,
Department "Administration and management"*

Summary: Operations management has wide applicability in business, and some of its sections – in the public sector. We claim here, that by implementing the operations analysis and management, Bulgarian public administration could improve its functionality. We focus on topics like identifying the office positions who could take the initiative for applying operations management and reducing the idle time of public officials.

Keywords: management, operations, public administration

С възникването на школата на научното управление започва наблюдението и анализът на работните процеси. При научното управление, разработено от Чарлс Бабидж, Фредерик Тейлър, Франк и Лилиан Джилбърт водещи са били именно изследванията на действията

на работниците, операциите, които са извършвали и тяхното декомпозиране до отделни движения. Следователно в началото управлението се е идентифицирало с това, което сега наричаме изследване и управление на операциите. Днес управлението на операциите е отстъпило своето водещо място на други дялове на управлението като например управлението на човешките ресурси (човешкия капитал) и стратегическото планиране, а от широката перспектива на икономиката – на финансите и маркетинга. Съществуват мнения, че интересът към управлението на операциите се възражда, поради глобалната конкуренция и липсата на нарастване на производителността (Андронов, Александрова, 2005). Това е вярно до определена степен - от една страна приложението му е локализирано основно за някои стандартизирани производствени процеси и управление на доставки, наличности и логистични системи, а от друга – силно разпространеното разбиране, че отделните дейности и операции са ангажимент на съответния ресорен ръководител. Възлагането на отговорността върху ресорните мениджъри можем да твърдим, че предопределя депрофесионализацията на управлението на операциите и в по-добрия случай – до включването им в длъжностната характеристика наравно с множество други задачи. Доколкото това е обща тенденция, или засяга само отделни региони, държави или индустрии не е тема на настоящото изследване. В настоящата статия ще разсъждаваме в каква степен някои от основните идеи на операционния мениджмънт са относими към публичния сектор и публичната администрация и в частност какви са задачите на операционните мениджъри в българската администрация и кой трябва да ги изпълнява.

Дефинирането на публичния сектор, както посочва Т. Танев е основано на дихотомията публично – частно. Това разграничение е важно за нас, защото изследването и управлението на операциите е значително по-сериозно застъпено в частния сектор, отколкото в публичния. Доминиращите понастоящем икономически доктрини разграничават публичното от частното, където рационално се

преследва личният интерес и печалбата в бизнеса. Публичното от своя страна означава обществено, но с много по-голяма степен на субектност – конкретни общности, а не обществото като цяло. В тази логика публичното ще го разбираме като отнасящо се до проблеми, засягащи конкретни общности и конкретни институции – общини, публични съоръжения, училища, ВиК райони, библиотеки, паркове, пътища и пр. (Верхайен, Танев, и др. 2000), а не толкова до публичното предлагане на собственост и ценни книжа например. Явна е и значимата аналогия между публично и държавно – дейностите, осъществявани от държавата в името на цялото общество неизменно са публични. В публичния сектор печалбата остава на заден план, като се търси изпълнението на други, макар и трудно измерими критерии – например удовлетвореност на възможно най-много групи от населението; интегритет и равнопоставеност между различните групи; опазване на правата на гражданите, включително малцинствата; повишаване на доходите и жизнения стандарт на населението; гарантиране на различни равнища на сигурност; осигуряване на достъпност и високо качество на публичните услуги. Всъщност публичния сектор не покрива само сферата на услугите – например оръжейното производство на много места по света се извършва от държавни (публични) компании, в Скандинавските страни производството на алкохол е държавен монопол, до скоро в производството на цигари и тютюневи изделия в България беше със значимо държавно участие, изграждането и експлоатацията на ядрени енергийни мощности също е категорично зависимо от държавите начинание. При тези продуктови производства управлението на операциите неизменно има своето място, най-малкото в контекста на оптимизация на производствените мощности и спазване на условия за безопасност.

При предоставянето на услуги, публичния сектор има отговорности за обществените и административните услуги. Въпреки теоретичните усилия да се разграничат термините „публично“ и „обществено“, в практиката и българското законодателство те са се

наложили като синоними. Понастоящем дефиниции на „обществени услуги“ може да намерим в Закона за администрацията, където понятието е въведено през 2007 година и в Закона за омбудсмана от 2004, където обхватът е малко по-изчерпателен. Съгласно Закона за омбудсмана, §1, т.1 от ДР "обществени услуги" са образователна, здравна, социална, водоснабдителна, канализационна, топлоснабдителна, електроснабдителна, пощенска, телекомуникационна, търговска дейност, дейности по охрана и по безопасност на движението, както и други подобни услуги, предоставяни за задоволяване на обществени потребности, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги.“ Не е случайно, че самата дума „операция“ в българския език се асоциира най-вече с медицината и здравеопазването. Подобно на здравните обществени услуги, при образователните, социалните и техническите такива също има определени изисквания, правила, последователности, които са обект на изследване и управление на операциите.

Без да са споменати експлицитно, транспортните услуги също влизат в разглежданата категория и за нас представляват особен интерес, защото са учебнически пример за прилагане на управлението на операциите в сферата на услугите. Томес и Хейс смятат, че основната задача в случая е да се минимизира разстоянието, което превозните средства изминават с малко или въобще без пътници. За това трябва да се изследват и оптимизират редица операции – от разписанието, през броя на превозните средства, броя на водачите, броя и разположението на спирките, разположението на депата, до предпочитанията на различните групи пътници – удобство, скорост и сигурност на предвижване, маршрутите и т.н. (Tomes and Hayes, 1993, p. 11-15)

Вероятно специалистите по операционен мениджмънт смятат, че прилагането на теориите в практиката е безалтернативно. В българската действителност обаче картината е по-различна. Политиците, които представляват принципалите и висшите мениджъри

на дружествата предоставящи обществени услуги вероятно олицетворяват операционното управление с консултанти, измерващи с хронометър пропускливостта на тесните места в процесите и пресмятането със сложни формули на ефикасност и ефективност. В мнозинството си, тези ръководители не са убедени в необходимостта и важността на управлението на операциите и затова много от предоставяните обществени услуги са с лошо качество, прекалено оскъпени, с ниска добавена стойност.

Какво всъщност трябва да разбираме под управление на операциите? Това се оказва ключов въпрос, защото грешната представа мултиплицира в лоши практики. Според Международния речник на публичния мениджмънт и управление това са процеси, които са приспособени в посока развитието и използването на ефективна и ефикасна операционна система. По подразбиране, изпълнението на процесите при мениджмънта на операциите е свързано със структуриран и формализиран начин за вършене на нещата, подобно на рутинирани действия. Поради тази рутинна природа процесите при мениджмънта на операциите трябва да бъдат повтарящи се (Bhatta, 2015, р. 391). В теоретичен план, който проследява ролята на мениджмънта на операциите за еволюцията на икономическите отношения Мишел Лесор го обвързва с различни елементи на управлението – от планирането, технологиите, иновациите, пресмятането на рисковете, оптимизацията на процесите, качеството, наличностите и контрола, до крайния продукт и отношението към клиентите. В тази широка рамка мениджмънта на операциите се дефинира като бизнес функцията, която се занимава с управлението на всички процеси, пряко включени в осигуряването на стоки и услуги за клиентите. (Leseure, 2010, р. 5). По отношение на дефинирането Роуботъм, Галауей и Азхашеми включват още един аспект към мениджмънта на операциите. Управлението на входните ресурси (хора, умения, материали, технологии, информация) и процесите на трансформация до получаване на крайни продукти е традиционното

разбиране, но към него трябва да се добави и анализа на заобикалящата среда. Дълго време операционните мениджъри са считани за тесногръди, защото са се придържали към консервативни разбирания от типа „всеки клиент може да има кола в цвят по свой избор, стига той да е черен“*, но това трябва да се промени чрез изследването на контекста, в който се управлява дадена операция (Rowbotham, Galloway, Azhashemi, 2007, p. 1-2). Кристиан Търуиск идентифицира управлението на операциите с четири направления, в които може да се прилага – време (възможността организацията бързо да отговори на търсенето), разнообразие (доставка на различни стоки и услуги спрямо индивидуалните предпочитания), качество (колко добър е продукта, който предлагаме и отговаря ли на това, което сме обещали) и цена (ефикасност)(<https://www.coursera.org/learn/wharton-operations/home/welcome>).

Представянето на горните дефиниции ни дава възможност дори и само на идейно ниво да отчетем разминаването на управлението на операциите и публичния мениджмънт. В първата дефиниция, която според източника си е адаптирана за нуждите на държавното и публично управление асоциираме повтарящия се и рутинен характер на действията, податливи на операционен мениджмънт с някои от характеристиките на веберовата бюрокрация. Но веберовата бюрокрация, макар и революционна за времето си идея и все още разпространена практика търпи сериозна критика – рутинните и повтарящи се действия не стимулират гъвкавостта, креативността и инициативността на служителите и организацията. Дали това също не представлява пречка за прилагането на операционния мениджмънт в публичната администрация? В изследването на Лесор се откроява чисто икономическата природа на управлението на операциите – не само това, че е определено като бизнес функция, но и тясната му обвързаност с еволюцията на икономическите идеи и принципи. Този

* Хенри Форд обяснява в биографията си как конвейерът намалява производствените разходи и цената на Модел Т, като боядисва автомобилите само в черен цвят.

подход определено не стимулира трансфера на операционното управление към публичния сектор и администрация. Акцентът на Роуботъм, Галауей и Азхашеми за важността на контекста на операциите със сигурност разширява общата база, но отново не обяснява добавената стойност на управлението на операциите за държавните и общински организации.

Доколкото кратките дефиниции не ни ориентират за допирните точки между операционния мениджмънт и държавното и публичното управление, подхода на Търуиск за изясняване на операционната функция в организациите би могъл да бъде по-полезен. Самият Търуиск смята, че операционната функция най-общо се отнася до анализа на процеси, производителност и качество. Андронов и Александрова разширяват обхвата ѝ до отговорността за вземане на пет типа решения, касаещи процеси, капацитет, наличности, работна сила и качество. Водещо е планирането и проектирането, или както се изразяват Томес и Хейс – преходът от предвиждане и пророкуване до детайлно планиране и разписание. Лесор добавя и клиентите, технологиите, стратегическото планиране, иновациите като обекти на въздействие. Въобще, изследователите дори не си правят труда да влизат в дискусия помежду си за какво се отнася и за какво – не управлението на операциите, защото, можем да обобщим, то се отнася до всичко.

Това най-малкото ни води до следващия логичен въпрос – може ли управлението на операциите да служи за специфичните цели както на частните, така и на публичните организации? За бизнес и частните организации приносът за подобряване на производителността и от там – към повишаване на конкурентоспособността е очевиден. В управлението на частния и публичния сектор обаче мениджърите се сблъскват и с редица общи въпроси – подобряване на предоставяните услуги, избягване на разхищението на ресурси, намаляване на разходите, увеличаване на удовлетвореността на потребителите. Това показва, че има дейности, податливи на управление на операциите в

публичния сектор. В тази връзка в Обединеното кралство например от 1999 година има приета Правителствена рамка за най-висока стойност (Best Value Framework), от която за местните власти следват задължения за предоставяне на услуги с прозрачност на разходите и стандарти за качество, и да използват най-икономичните, ефективни и ефикасни налични средства. Основните елементи на рамката за най-висока стойност са съставяне на местни планове за представяне, стандарти за измерване на представянето и пълни проверки и регулярни одити – все основни части от управлението на операциите.

Подобни и много по-популярни са стандартите на Международната организация по стандартизация (ISO). Тези стандарти са приложими както за чисто стопански организации, така и за организации в публичния сектор. Според ISO, международните стандарти са гръбнака на нашето общество, осигурявайки сигурност и качество на продукти и услуги, поощряват международната търговия и подобряват средата в която живеем. Ползите от тези стандарти са както за бизнеса, така и за потребителите и за публичните власти (<http://www.iso.org/iso/home/standards/benefitsofstandards.htm>).

Специално за публичните власти са разработени две приложения – първото е наръчник с препоръчителни стандарти, примери от няколко държави, както и примери по сектори, а второто е инструменти за оценка на съответствието в подкрепа на публични политики.

Връзката между стандартизацията и управлението на операциите се проявява на две нива. От една страна това е установяването на някакви норми и критерии, към които организациите трябва да се стремят и придържат. Втората валентност е в отношението към качеството. Най-разпространените стандарти са от семейството ISO 9000 за управление на качеството, а в операционния мениджмънт качеството е от водещо значение. Изследванията за качеството дори правят опита да дефинират нова наука – квалитологията. Според Манол Рибов, обектът на науката за качеството включва три основни елемента – живота на хората, техния труд и резултатите от него (Рибов и др.

2013, стр. 22-27). Управлението на операциите и стандартите ISO със сигурност се отнасят до труда на хората и в различна степен до резултатите от труда и живота на хората. От практическа гледна точка, Лесор твърди, че процесите по управление на качеството имат алгоритъм от четири последователни стъпки – старомодния подход за проверка на качеството, подsigуряване на качеството, подобряване на качеството и планиране на качеството. Въвеждането на стандартите ISO можем да отнесем към подsigуряване на качеството, като самите стандарти не гарантират продукта или услугата, която една организация предоставя – напълно възможно е и често се случва организация въвела ISO стандарт да предоставя стоки и услуги с лошо качество (Leseure, 2010, р.167-197). Независимо от това обаче, стандартите за управление на качеството имат своето положително въздействие върху обществените институции. Нещо повече – специфичните проблеми на публичния сектор са провокирали разработването на нов стандарт ISO 37001 срещу подкупите, който се очаква да се публикува през септември 2016 г.

В сравнение с частния сектор и бизнеса управлението на операциите в публичния сектор трябва да отчита и някои специфики. На първо място, публичните организации създават и т. нар. „обществена стойност“ – това е полза отвъд непосредствените индивидуални изисквания. Такава например е полицейската услуга – прекият резултат са разкритите престъпления, но обществената стойност е усещането за сигурност, което се създава в обществото. Второ, публичният сектор функционира в значително по-сложна среда от конкурентния пазар. Заинтересуваните групи са повече и по-разнообразни, често се случва една група да плаща за дейности и услуги, които се консумират от други групи, политическите характеристики на един продукт обикновено се разминават от чисто търговските. Във връзка с последното са и следващите фундаментални особености. Публичните организации са обвързани в значителна степен със законови изисквания, като понякога дори всекидневните задачи на организацията са предмет на нормативна

регулация. Не на последно място, ръководителите в публичния сектор упражняват по-слаб контрол върху ресурсите на тяхно разположение (Rowbotham, Galloway, Azhashemi, 2007, p.5).

Независимо от посочените различия, мениджъра по операциите би следвало да има сходни функции и в бизнеса и в публичния сектор. Юлия Йоргова определя основните задачи на операционните ръководители в дългосрочен период – разработване на стратегия за операциите, осигуряваща подходяща комбинация от входове, процеси и контролни системи, гарантиращи успеха и конкурентоспособността в бъдеще; текущо – непрекъснато усъвършенстване на операциите и мотивиране на персонала за по-ефективното им и качествено изпълнение и координиране на операциите с други дейности; в кратък период – управление на ежедневните операции, така че да се постигнат поставените цели, като се балансира между производителност, качество и себестойност, а също и съчетаване на търсенето и наличния капацитет (Йоргова, 2015, стр. 48). Само в контекста на услугите отчитаме и важната роля на клиентите, като последните могат и трябва да бъдат управлявани. По този повод трябва да се определи компетентността на клиентите за участие в производството на услугите, да се анализират възможностите за обучаване и мотивиране на клиента за участие и др.

Едно обобщение на задачите на операционните мениджъри, базирано на всички цитирани източници, би изглеждало приблизително по следния начин:

- Познава общите цели на операцията. Обикновено, без значение за конкретния вид дейност, тези цели са качество, скорост, надеждност, гъвкавост, цена. Тук трябва да направим важното уточнение, че в управлението като цяло и в частност на операциите, често се налага да са правят компромиси (trade-offs). Най-известния компромис, който трябва да се направи е по оста качество – цена. Други решения са свързани с алтернативите гъвкавост-цена, готовност за реакция

(поддържан капацитет) срещу себестойност и ефикасност и т.н. Има виждания, че тези дилеми могат да се избегнат с иновации, но дори и инвестицията в иновации също е за сметка на нещо друго.

- Планира и контролира операциите. Планирането на операциите е предшествано от стратегическото решение за избора на подход. Двата основни варианта се функция от дейността на компании като Макдоналдс и Събуей. В единия случай готовия продукт или услуга чакат клиента, а в другия - клиента чака да се изработи по негов вкус и желание. Съответно и двата подхода си имат предимства, недостатъци и специфични операции.
- Участва и отговаря за проектирането (дизайна) на крайния продукт/услуга и на предоставянето им на клиента.
- Работи за (постоянно) подобряване на операциите.
- Осигурява връзка с другите функции на организацията (финанси, УЧР, маркетинг).

Тези задачи трябва да се приложат спрямо входните ресурси на администрацията до преобразуването им в крайни услуги за гражданите. Във всички административни структури като входни ресурси отбелязваме хората, материалите, технологиите и информацията. При проектиране на система за предлагане на услуги, също така трябва да отчетем следните пет елемента:

- Технология – степента на автоматизация и електронизация, които могат да с приложат;
- Поток на процеса – последователността от събития, които се изпълняват за да се произведе услугата;
- Тип на процеса – зависи от степента на необходимия контакт с клиентите (ниска/висока) и степента на съобразяване с техните изисквания;
- Местоположение и размер – мястото където се предоставя услугата и капацитетът с който може да се предоставя;

- Работна сила – уменията на персонала, организацията на работа, заплащане и т.н. (Андронов, Александрова, 2005, стр. 115).

Значимостта на технологиите като фактор и входящ ресурс е отчетена от всяка администрация, включително и българската. Стремешът все повече административни и публични услуги да се предоставят по електронен път, масовото използване на видеонаблюдение с цел сигурност и контрол, използването на умни технологии в управлението на транспорта, в здравеопазването, в опазването на околната среда и т.н. са налице. Открити са въпросите за степента на приложимост на технологиите, скоростта с която трябва да се въвеждат и ефикасността на някои нововъведения, но това са глобални дискусии, по които тук няма да вземем отношение.

Потока на процеса в администрацията трябва да бъде задълбочено анализиран. За някои дейности е възможно да има детайлно разписание какви точно стъпки трябва да се следват, но за други е подходящо само отбелязването на принципите, към които трябва да се придържат служителите. Тенденцията е да се ограничава дискреционната власт на администрацията, но не е възможно да се премахне изцяло. Потока на процеса всъщност е много тясно свързан и с типа на процеса. Резонно е, когато се взаимодейства активно с гражданите-клиенти да има точни регламенти за поведението на служителите, като например стандартизирано дърво на въпроси и отговори. И обратно – когато се разработват общи политики например трябва да се отчитат напълно и в цялата им палитра изискванията на обществото, да се търси „обществената стойност“ и служителите да работят при по-гъвкави условия за да се стимулира креативността и иновативността.

Местоположението на предоставянето на административни и публични услуги има своя особеност - когато не може да се предостави на най-доброто място, институциите имат възможността да реорганизируют обществения транспорт например или да изградят нови форми на достъпност. Понякога обаче общественият ресурс необходим

за подобна реорганизация е прекалено голям за малката промяна, до която ще доведе и има достатъчно примери за нефункционални и неподходящо ситуирани обществени сгради.

Размерът или капацитетът, който поддържа администрацията обаче е ключов въпрос. Спецификата на публичния сектор е в това, че почти задължително капацитетът е пряко обвързан с работната сила. Ако приоритет е гражданите да бъдат обслужени светкавично и да не се получават опашки от чакащи пред администрацията, тогава има опасност броят на служителите да се раздуе и разходите за възнаграждение и материална база да са по-големи от необходимото. Ако тези разходи се оптимизират, има риск в пикови моменти на интерес от страна на гражданите, системата да не успява да обслужи своевременно нуждаещите се.

Това е една от най-важните задачи, за която управлението на операциите може да помогне на администрацията и балансът се крие в оптимизирането на времето, в което служителите стоят без работа (idle time). Уплътняването на работното време е изпитание за всяка администрация, защото времето на неангажираност е разхищение на капацитет. В края на 2015 в Италия се разразява скандал, който показва, че над 70% от общинските служители в Сан Ремо отчитат в електронна система присъствието си на работа, а всъщност вършат лични дела или се забавляват. Видеокамери показват полицейски служител, който се чекира по бельо и веднага след това се прибира обратно в дома си. В Кадис, Испания пък през февруари 2016 засичат служителя Хоакин Гарсия, че не е ходил на работа повече от шест години, но е получавал заплата. В по-леките и масово разпространени прояви служителите просто стоят на работното си място и не работят нищо. Според Търуиск съществуването на подобен проблем е нещо нормално и е обусловено от две причини - всеки ресурс, който не е на тясното място в организацията има повече време/капацитет в сравнение с тясното място; и после – ако в определен момент няма търсене на

услуги, които трябва да се реализират/консумират веднага, е нормално служителите да не извършват нищо.

За ограничаване на времето, в което служителите стоят без работа, трябва да се измери и да се знае приблизително кой служител колко време работи. Първо се прави осреднена времева стойност на всяка дейност – обслужване на гражданин във фронт офис, изработване на правно становище, проверка на документи за издаване на разрешително, написването на конкретен акт или писмо, получаване или даване на инструкции, проверка на документите и функционалността на инспектиран обект и т.н. След това се изчислява колко граждани, преписки, становища и проверки се извършват или преминават през всеки служител. От тук сумата на осреднената времева стойност и броя отменати задачи дава общата количествена натовареност на всеки служител.

Може да се изследва и общата ефективност на служителите, като се анализират всички аспекти на заетостта – отпуски, болнични, общо време на работа. Времето например на служител, работещ пряко с граждани може да се раздели на време в което няма посетители; време с канселирани посещения; реално време за работа с граждани. Респективно времето прекарано с граждани може да разграничим на време с посетители, които нямат нужда от услугата на служителя (могат да бъдат обслужени от друг тип служители); време за посетители, които реално могат да се обслужат по друг начин (не изискват специализираните знания на служителя); реално предоставени услуги.

Измерването понякога е затруднено, защото трябва да се случи в разрез с организационната култура – например да се следи с видеокамера или друга умна система за събиране и отчитане на данни, но е необходимо както за да се реализират контролните функции на висшестоящите спрямо по-ниските нива на управление, така и за да се оптимизират разходи и дейности. Подобно измерване ще изясни и размерът на търсенето на административни и публични услуги във всяка организация. В зависимост от приоритетите на публичното управление

съответно може да се търсят маркетингови възможности за увеличаване на търсенето, подобряване на обслужването в рамките на съществуващото търсене или ограничаване дейността на изследвания офис при затихващо търсене.

В класическия случай, когато искаме подобряване на обслужването в рамките на съществуващото търсене, след установяване на капацитета, натовареността и търсенето, следва да изясним тесните места в процесите. Тесни са онези места, където се работи с пълен капацитет и въпреки това не се извърша цялата работа, която се очаква, като по този начин се ограничава потока на процеса. Тесните места се появяват защото капацитета не отговаря на търсенето или защото капацитета не се използва оптимално. Когато тези проблеми се случат в хоризонтална линия, общото решение е мениджърите или назначават на най-натоварените позиции нови хора или част от работата я прехвърлят на служители, които не работят с пълния си капацитет. Малко по-различно е по вертикала – например когато ръководен служител работи с пълния си капацитет, но не спуска достатъчно задачи към подчинените си или не упражнява контрол върху операциите или общото представяне на служителите. Ръководителите на най-високите нива (органите) често искат да вземат решения за всичко важно, което се случва в тяхната администрация - упражняват контрол върху финансовите потоци и обществените поръчки, кадровата политика, връзките с обществеността и медиите, конкретните публични политики. Решението тук е в посока на делегиране на правомощия. Именно делегирането на правомощия е добре разработен нормативно инструмент, който на практика обаче не се използва достатъчно и предполага тесните места в публичния сектор да са именно във висшия мениджмънт.

В българският Закон за администрацията са предвидени следните нива на управление в администрацията: орган, политически кабинет, секретар/главен секретар, дирекция, отдел и при необходимост – сектор. Според разпределението на дейностите, които извършва при

подпомагане на органа на държавна власт, администрацията е обща и специализирана. Това разделение е съществено, защото при определяне на функциите им, общата администрация трябва да създава условия за осъществяване на дейността на специализираната администрация и извършва техническите дейности по административното обслужване. Специализираната, от своя страна подпомага осъществяването на правомощията на органа на държавна власт, свързани с неговата компетентност. Следователно, ако свалим нивото на управление на операциите до ниските нива – дирекции, отдели и сектори, ясно е че тези задачи трябва да се изпълняват от общата администрация, защото тя създава условията и подпомага специализираната администрация. Член 7 от ЗА посочва, че Общата администрация включва следните звена: "Канцелария"; "Финансово-стопански дейности"; "Правни дейности"; "Управление на собствеността"; "Човешки ресурси"; "Управление при отбранително-мобилизационна подготовка"; "Информационно обслужване и технологии"; "Административно обслужване", като могат да бъдат включени и звена, осъществяващи протоколни функции и връзките с обществеността. Звената по човешки ресурси и административно обслужване частично може да се асоциират с дейностите по управление на операциите. Трябва обаче да отчетем, че обикновено става дума за организационни единици на ниско ниво, преимуществено ангажирани с подsigуряване на служебните, трудовите и гражданските правоотношения, конкурсите по набиране и подбор и донякъде с атестирането от една страна и организацията на деловодството и архива от друга. В администрацията обаче обичайно се търси оптимизация на служителите в общата администрация спрямо броя на тези в специализираната – т.е. на колко служители от специализираната администрация трябва да има един служител в общата (Гигов, 2015), а не се анализира какви задачи и функции трябва и може да се възлагат на общата администрация.

Тогава би следвало да търсим отговорности, съответстващи на управлението на операциите на по-високите нива. Според чл. 8, ал. 2 от Закона за администрацията Главният секретар ръководи съответната администрация, като координира и контролира административните звена за точното спазване на нормативните актове и на законните разпоредения на органа на държавна власт и отговаря за планирането и отчетността при изпълнение на ежегодните цели на администрацията. Функциите на главните секретари и секретарите на общини в практиката са много разнообразни в различните институции, но от текста на ЗА произлизат два основни момента. От една страна е юридическия характер на работата – спазването на нормативните актове и законните разпоредения на органа. Вторият момент е от управленско естество – координация и контрол, планиране и отчетност. В тази своя роля главният секретар/секретарят на община може да внедри управлението на операциите спрямо дейността на подчинените си служители и звена. Вероятно е възможно секретарят да предложи решение на проблема с тясното място на процесите, което се появява при политическото ръководство, но в никакъв случай няма правомощията да наложи ефективна промяна.

Политическите кабинети са регламентирани в чл. 27 и 28 от Закона за администрацията. Това са организационни структури със съвещателни, контролни и информационно-аналитични функции, които подпомагат съответния орган на изпълнителната власт при определянето и провеждането на правителствената политика в сферата на неговите правомощия, както и при представянето ѝ пред обществото. Политическият кабинет предлага на органа на изпълнителната власт стратегически приоритети, цели и решения, свързани с неговата компетентност, и следи за тяхното изпълнение, а също и организира и връзките на органа на изпълнителната власт с другите държавни органи и с обществеността. В кабинетите на министър-председателя и министрите освен строго определени служители, могат да влизат и съветници и експерти.

Поне от законова гледна точка излиза, че именно политическия кабинет може да покрие дефицитите в управлението на операциите поне що се отнася до провежданите публични политики и администрацията, ангажирана с тях. Ангажиментите могат да паднат върху началника на кабинета за операциите отнасящи се за всички и при ръководителят на звеното за връзки с обществеността и парламентарния секретар за специфичните операции свързани с връзките с обществеността и другите институции. Заместниците на министрите, областния управител и председателите на държавни агенции също могат да поемат функции по управление на операциите за направленията, за които отговарят.

Има потенциал и в ролята на съветниците и експертите към политическите кабинети към управлението на процесите, превръщащи входните ресурси в крайни резултати. Тъй като в публичното пространство обаче, за разлика от сътрудниците към законодателната власт, няма актуална и изчерпателна информация за съветниците и експертите в политическите кабинети, не можем да определим дали и в момента няма консултанти по управлението на операциите. Това обаче повдига друг въпрос - трябва ли да има публичност за управлението на операциите в публичния сектор? Ако се прави публичен анализ на проблемите ще се знаят тесните места и гражданите може да поискат да ги заобикалят целенасочено. След това - може да се вложи повече обществен ресурс в подобряването на операциите. Като цяло, ще има стремеж да се действа на границата на производителността и ще се съкрати свободното време на служителите. Рисковете и недостатъците при публично оповестяване на проблемите с операциите ни насочват към евентуална съпротива от служителите. Ръководителите рискуват да бъдат разобличени, че не са способни да се справят с някои проблеми, а на ниските нива ще се намали свободното време и ще се увеличи натовареността. В допълнение, зложелатели и недобросъвестни граждани също ще знаят къде са тесните места и ще използват това за свои цели, включително и корупционен натиск.

И накрая, някои функции по управление на операциите могат да бъдат интегрирани в дейността на инспекторатите в общините и към министерствата, съгласно чл. 46 от ЗА. В алинея 2 се посочва, че дейността на инспектората е насочена към пълно и точно изясняване на проверяваните случаи и предлагане на мерки за тяхното разрешаване с цел: предотвратяване и отстраняване на нарушения при функционирането на администрацията; независима и обективна оценка на дейността на администрацията; подобряване работата на администрацията. По-нататък се посочва, че инспекторатът прави предложения за нови или за изменение на вътрешноведомствени актове, регламентиращи организацията на работата и дейността на администрацията. Акцентът от дейността на инспекторатите в момента е проверки за нарушения на нормативни разпоредби, но би могъл да се премести и в посока измерване и документиране на отделни операции, степен на използване на капацитета и т.н. Правилно е тази информация да се анализира и да разработят например стандарти, методология и т.н. за управлението на операциите, които да бъдат облечени със заповед от органа.

Управлението на операциите е претърпяло своята еволюция и развитие - от Фредерик Тейлър и Хенри Форд, през далекоизточните концепции Лийн и Кайзен, за да успее да докосне всеки производствен процес на стоки и услуги. Публичната администрация в световен и в национален контекст има необходимостта да интегрира различни управленски подходи и техники за постигане на все по-трудно измеримите си резултати и удовлетворяване на динамичните очаквания на гражданите. При прецизно използване на инструментите на операционния мениджмънт би могло да се реализират цели, които излизат извън вече установеното в България определение реформа заради самата реформа. За това не е необходима промяна в нормативната уредба, а във философията, чрез която се изпълват със

съдържание функциите и длъжностните характеристики на някои ръководни служители в държавната и местна администрация.

Използвана литература:

LESEURE, M., Key Concepts in Operations Management, SAGE, 2010
ROWBOTNAM, F., L. Galloway, M. Azhashemi, Operations Management in Context, Elsevier, 2007

TOMES, A. M. Hayes, Operations management – principles and practice, Prentice Hall, 1993

АНДРОНОВ, Е., М. Александрова, Управление на операциите, София, Стопанство, 2005

ВЕРХАЙЕН, Т., Т. Танев и др. Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст, ГАЛ-ИКО, София, 2000

ГИГОВ, Р. Нормиране на служителите в звената за управление на човешките ресурси и във финансовите звена на МВР, София, Годишник на ДПА, НБУ, 2015

ЗАКОН за администрацията, обн. ДВ. бр.130 от 5 Ноември 1998г., посл. доп. ДВ. бр.50 от 1 Юли 2016г.

ЗАКОН за омбудсмана, обн. ДВ. бр.48 от 23 Май 2003г., посл. изм. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г.

ЙОРГОВА, Ю., Изследване на процесите на обслужване в операциите на услуги, Бургас, БСУ, 2015

РИБОВ, М. и др. Системи за качество и конкурентоспособност, София, Тракия М, 2013

ВНАТТА, Gambhir, International dictionary of public management and governance, Routledge, Taylor & Francis Group, 2015

<http://e-vestnik.bg/25037/mariana-madia-tryabva-da-otarve-italiya-ot-byurokratsiyata/> (последно отворена на 08.07.2016, 13.24 ч.)

<http://www.iso.org/iso/home.html> (последно отворена на 08.07.2016, 10.53 ч.)

<https://news.bg/world/ispanski-sluzhitel-ne-hodel-na-rabota-6-g-no-nikoy-ne-zabelyazal.html>(последно отворена на 08.07.2016, 13.12 ч.)

<https://www.coursera.org/learn/wharton-operations/home/welcome>
(последно отворена на 12.07.2016, 12.10 ч.)