ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
"ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР"
ФАКУЛТЕТ
„МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И АДМИНИСТРАЦИЯ"
КАТЕДРА
"АДМИНИСТРАЦИЯ, УПРАВЛЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ НАУКИ"

РАДКА ГЕОРГИЕВА ТРАЯНОВА

Административен реинженеринг в териториалните звена за държавен здравен контрол и промоция на здраве

АВТОРЕФЕРАТ

на

дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор"

Професионално направление 3.7. „Администрация и управление",
докторска програма „Организация и управление извън сферата на материалното производство"

Научен ръководител:
доц. д-р Светла Михалева

Варна, 2023 г.

ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
"ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР"
ФАКУЛТЕТ
„МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И АДМИНИСТРАЦИЯ"
КАТЕДРА
"АДМИНИСТРАЦИЯ, УПРАВЛЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ НАУКИ"

РАДКА ГЕОРГИЕВА ТРАЯНОВА

Административен реинженеринг в териториалните звена за държавен здравен контрол и промоция на здраве

АВТОРЕФЕРАТ

на

дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор"

Професионално направление 3.7. „Администрация и управление", докторска програма „Организация и управление извън сферата на материалното производство"

Научен ръководител:
доц. д-р Светла Михалева

Рецензенти:
проф. д-р Велислава Николаева
проф. д-р Ивайло Стоянов

Варна, 2023 г.

Дисертационният труд е в размер на 277 страници и се състои от увод, изложение в три глави, заключение, насоки за бъдещи изследвания, справка за научните и научно-приложните приноси, библиография и 6 приложения. Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи. Основният текст съдържа 39 фигури и 6 таблици. Библиографският списък се състои от 132 заглавия на български, руски и английски език.

Авторът на дисертационния труд – маг. еколог, адм. мениджър Радка Георгиева Траянова е докторант на самостоятелна подготовка в катедра "Администрация, управление и политически науки" при факултет "Международна икономика и администрация" на ВСУ „Черноризец Храбър".

Дисертационният труд е обсъден от катедрения съвет на катедра "Администрация, управление и политически науки" при факултет "Международна икономика и администрация" на ВСУ „Черноризец Храбър" и е насочен за защита пред научно жури.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на 19.05.2023 г. от 10,00 ч. в Заседателната зала на ВСУ „Черноризец Храбър" на открито заседание на научното жури.

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в канцеларията на катедра "Администрация, управление и политически науки" към факултет "Международна икономика и администрация" на ВСУ „Черноризец Храбър" и на адрес: www.vfu.bg.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Увод

В съвременния свят на мобилност, глобализация и ускорени промени, необходимостта от прилагането на нови подходи в управлението на публичните организации нараства. Динамично развиващата се глобална среда изисква адекватна промяна на качеството на административното обслужване. Реинженерингът на работните процеси като подход, ориентиран към потребителя, фокусиран върху значимите подобрения, предоставя отлични възможности за извеждане на администрацията на качествено ново ниво, чрез използване на резервите в организацията и с цел добавяне на стойност към търсения обществено полезен резултат.

2. Актуалност на темата

Актуалността на темата се изразява в няколко направления:

На първо място, предметът на изследването е свързан с реинженеринг на работните процеси - съвременен организационно - управленски феномен, възникнал като интуитивно познание в частния сектор, след което са изведени неговите теоретични постановки, а напоследък си пробива път и в публичната администрация. Преобладаващият брой научни изследвания, свързани с реинженеринга, разглеждат опита на частния сектор или обосновават необходимостта от прилагането му в публичните организации в контекста на прехода към електронно управление. По-малко внимание е отделено на практическото му приложение в администрацията, поради което се смята, че методическата рамка на административния реинженеринг е недостатъчно проучена и че съществува необходимост от допълнителни изследвания в тази насока.

На второ място, изграждането на инфраструктурата на електронното правителство изисква анализ и премоделиране на работните процеси, интегриране на услугите и формиране на нови пакети от услуги. Реинженерингът се посочва от редица британски учени като задължителен етап на прехода от електронно правителство (e-Government) към трансформиращо се правителство (t-Government), поради което заслужава по-задълбочено изследване.

На трето място, концепцията за реинженеринг на работните процеси, от възникването си до днес е претърпяла развитие. Необходимо е да бъдат преразгледани класическите постановки относно приложимостта им, спрямо нови обекти на изследване, каквато е сферата на публичната администрация. Съществуват някои противоречиви данни в научните среди и митове, наложени от популярната литература, които следва да бъдат подложени на критичен анализ.

На четвърто място, приложимостта на реинженеринга в сферата на държавния здравен контрол и промоцията на здраве не е проучвана досега. Административните процеси, свързани с общественото здраве генерират висока степен на обществена чувствителност. Всяка трансформация в дейността на здравните власти изисква вземане предвид на широк кръг публични и частни интереси. Към настоящия момент не е направен задълбочен анализ на работните процеси и оценка на въздействието от проведените през годините реформи в Регионалните здравни инспекции. Не са налични и задълбочени научни изследвания, третиращи въпроса за прилагането на реинженеринг в областта на „държавния здравен контрол“ и „промоцията на здраве“. Дейността по промоцията на здраве е водещ приоритет във всички национални здравни стратегии след 2001г. Към настоящия момент, не е анализиран институционалния капацитет за прилагането на съвременната парадигма за промоция на здраве от гледна точка на холистичния подход.

С целите, които си поставя, тази разработка запълва съществуващата празнота в изброените области, което определя и нейната *значимост.*

3. Обект и предмет на изследването

Обект на изследване са териториалните власти за държавен здравен контрол и промоция на здраве във Варненска област, а именно: Регионална здравна инспекция – Варна; Община Варна; Регионален инспекторат на образованието в област Варна и училищата като институции, в които се провежда промоция на здраве.

Предмет на изследване са административните процеси в териториалните звена за държавен здравен контрол и промоция на здраве, и съвкупността от взаимовръзки и взаимоотношения при провеждането на административен реинженеринг.

4. Изследователски проблем

Съществува потребност от трансфер на знания в областта на административния реинженеринг като сравнително нов клон на реинженеринга и следователно по-слабо проучен. Мотивацията на автора е да допринесе за по-задълбочено разбиране на движещите сили, методите, етапите и факторите за успех на административния реинженеринг, да подпомогне институциите с конкретни анализи, методични указания и препоръки за действие, за сближаване на целите на администрацията с обществените потребности, и за утвърждаване на ценностите на демократичното общество.

5. Авторова теза

Настоящият труд извежда на преден план 3 изследователски хипотези.

Първа хипотеза: Налице са съществени различия между реинженеринга в частния и публичния сектор, както по отношение на движещите сили, така и на факторите за успеха. Натрупаният, към момента, практически и теоретичен опит, дава възможност за извеждане на референтна методологична рамка за административен реинженеринг.

Втора хипотеза: Съществуват неусвоени възможности за повишаване на ефективността на работните процеси в териториалните звена за държавен здравен контрол, чрез активиращата роля на информационните технологии. Някои от процесите могат да бъдат усъвършенствани, чрез постепенни подобрения, на принципа на „малките стъпки“, а други – чрез реинженеринг. Служителите притежават голям обем импицитно знание за несъвършенствата на работните процеси, което не се използва достатъчно.

Трета хипотеза: Съществуват дисбаланси в здравно-промотивните политики и практики, които се явяват бариери по пътя на устойчивото развитие. Част от тях могат да бъдат преодоляни, посредством реинженеринг.

6. Цел и задачи на изследването

Целта на настоящото изследване е: базирано на анализа на научния и управленски опит в областта на реинженеринга на работните процеси, да се разработи научнообоснована методология за реинженеринг в публичната администрация и да се изготвят концепции за неговото прилагане в конкретни области на управлението - държавен здравен контрол и промоция на здраве на териториално ниво.

В изпълнение на поставената цел **са решени** следните *изследователски задачи:*

6.1. Изследвани са теоретичните основи, методите, подходите и инструментите на класическия реинженеринг и връзката му с информационните технологии;

6.2. Направен е аналитичен обзор на международната практика за реинженеринг в публичната сфера и са формулирани факторите, обуславящи успеха или провала на един реинженерингов проект;

6.3. Идентифицирани са концептуалните различия между реинженеринга в частния и публичния сектор, на тази основа са изведени специфичните особености на административния реинженеринг и е разработена референтна методологическа рамка за неговото внедряване;

6.4. Направен е кратък исторически преглед на административните реформи в териториалните звена за държавен здравен контрол и промоция на здраве в България, проучена е нормативната уредба, обществените парадигми и стратегическите цели за развитие на държавната администрация в посочените функционални области;

6.5. Оценени са потребностите и нагласите за реинженеринг в териториалните звена за държавен здравен контрол в РЗИ-Варна.

6.6. Моделирани са административните процеси в текущо състояние и са определени възможностите за усъвършенстването им;

6.7. Разработени са иновативни модели на работни процеси в областта на държавния здравен контрол;

6.8. Очертани са перспективите за устойчиво развитие, чрез административен реинженеринг на промоцията на здравето на териториално ниво;

6.9. Дадени са някои насоки за бъдещи изследвания в контекста на административния реинженеринг в посочените функционални области.

7. Методология на изследването

За оценка на изследователските хипотези на дисертационния труд са проведени 5 проучвания. Използваният набор от научно-изследователски методи, подходи и инструменти в конкретните проучвания е обвързан с изследователските тези и е представен по-долу в текста.

Във връзка с първа хипотеза е проведено експертно проучване на тема: „*Разработване на референтна рамка за реинженеринг в администрацията "*. Приложен е документален метод с критичен анализ на съдържанието на литературни източници и нормативни документи относно теоретичните постановки за реинженеринг на работните процеси. Разглеждани са добри практики за реинженеринг в публичните организации, както и някои смели, но неуспешни проекти (бенчлърнинг). Чрез сравнителен анализ между реинженеринга в частния и публичния сектор, са изведени принципните различия помежду им, формулирани са особеностите на административния реинженеринг, и факторите за успеха и провала на един реинженерингов проект в публичната сфера. Изведените причинно-следствени връзки послужиха като основа за разработване на референтен модел на методология за административен реинженеринг.

В контекста на втора хипотеза, за да се проучи необходимостта от административен реинженеринг в териториалните звена за държавен здравен контрол, са приложени следните методи: документален метод, емпиричен метод (наблюдение, чрез участие) и експертен анализ с проследяване на причинно-следствени връзки. Проведени са 2 проучвания:

Първото анкетно проучване във връзка в 2-ра хипотеза е озаглавено: *„Анализ на потребностите от усъвършенстване на работните процеси в отдел „Държавен здравен контрол" при РЗИ-Варна".* Проучването е проведено през септември 2018г., в устойчива работна обстановка, преди обявяването на извънредно положение, поради пандемичното разпространение на Ковид-19. За да се оцени удовлетвореността на служителите от текущата организация на отдела, е разработен въпросник, който съдържа затворени и отворени въпроси, чрез които респондентите са помолени субективно да преценят честотата, с която дадено вероятно събитие ги засяга в ежедневната им работа. Обхванати са 20 служители от отдел ДЗК, от които 11 инспектори, 7 старши/главни инспектори и 2–ма ръководители. 85% от анкетираните имат повече от 10 години трудов стаж.

Второто анкетно проучване, свързано с хипотеза 2 е озаглавено: „*Нагласи за усъвършенстване на работните процеси и за въвеждане на иновации в работата на инспекторите по обществено здраве".* Проведено е през април 2020г., малко след обявяването на извънредно положение (считано от 13.03.2020г.). Обхванати са 10 служители от отдел „Противоепидемичен контрол" (ПЕК) и 20 от отдел „Държавен здравен контрол" (ДЗК). Целта на изследването е да се оценят нагласите за усъвършенстване на работата, посредством информационно-кочуникационни технлогии (ИКТ). В проучването участват 29 експерти с контролни функции и 1 мениджър. Респондентите са помолени да приоритизират по скала от 1 до 7 онези процеси, които според тях, трябва да бъдат модернизирани и усъвършенствани.

И двете анкети са съставени от автора, чийто професионален път е преминал в РЗИ-Варна. Освен това, през периода 2018-2021 г., са проведени индивидуални дискусии, брейнсторминг и са събрани писмени предложения от експерти за несъвършенствата на работните процеси в следните дирекции: „Лабораторни изследвания", „Обществено здраве" и „Надзор на заразните болести."

Във връзка с трета хипотеза са проведени също 2 експертни проучвания:

Първото проучване е озаглавено: *„Перспективи за устойчиво развитие, чрез административен реинженеринг на промоцията на здравето"*

В хода на това проучване е направен преглед на литературни източници, нормативни и стратегически документи. Използвани са: функционален анализ; процесен подход; холистичен подход; пряко наблюдение, чрез участие и експертен анализ. В теоретичен план,

тази разработка стъпва върху парадигмата на СЗО за промоция на здраве[1] и върху концепцията за детерминанти на здравето на Томас Маккиоун[2]. За пръв път, административните процеси за промоция на здраве са обвързани с детерминантите на здравето. Основните процеси към всяка детерминанта са изведени от автора по обективен път от съответните правилници за устройството и функциите на администрациите и относимото законодателство. За да се прецени съответствието между теория и практика, процесите са обсъдени, чрез полуструктурирани интервюта със 17 експерти, разпределени във фокус-групи: 3-ма представители на общинска администрация; 8 професионалисти, работещи в социални услуги за деца; 4-ма педагози от системата на образованието; 2-ма представители от РЗИ-Варна. На експертите беше зададен въпроса: „Какви трудности срещате най-често в работата си и от какво естество са те, като например: липса на законодателна база, недостиг на ресурси или методични указания, липса на координация и на подкрепа от институциите или друго?" Интервютата с експерти допринесоха за извеждане на силните и слабите страни на административните процеси.

На следващ етап е разработена собствена методология (таблица №1.) за оценка на дисбалансите на процесите за промоция на здраве, от гледна точка на холистичния подход на всички нива: *политики-f_1, организации-f_2, процеси-f_3, ресурси-f_4 и хора-f_5*. Възприето е следното определение за дисбаланс: „дисбаланс е състояние, при което две или повече неща не са равномерно или справедливо разделени или разпределени"[3]

Таблица №1. Оценка на административните процеси, според необходимостта от промяна. Разработена от автора.

Процес	f_1	f_2	f_3	f_4	f_5	$\sum (f_1+f_2+f_3+f_4+f_5) / n$
-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-	-7-
Процес 1						
Процес 2						

За да оценим процеса анализираме посочените фактори по обективни критерии, както следва: *политики* – наличие на институционални договорености (стратегии, програми, закони, наредби и др.); *организации* – наличие на устройствен правилник на структура, ангажирана със съответната проблематика; *процеси* – наличие на процедури; *ресурси* – наличие на финансови инструменти, информационно и техническо осигуряване (методични указания, наръчници и др.); *хора* – наличие на обучен персонал, достатъчен за изпълнението на дейностите и услугите (устройствен правилник, доклади за дейността на организацията, споразумения за партньорство и др.). Всеки от изброените фактори в колони от 2 до 6 се оценява по скала от 1 до 3. Средноаритметичната стойност от всички оценки се закръгля по правилата към по-голямото или по-малкото число, а резултатът се записва в колона 7. Процесите се ранжират както следва:

Оценка 1. Процесът е ефективен – постигнати са устойчиво-добри резултати; необходимо е запазване на достигнатото ниво.

Оценка 2. Процесът изисква постепенни подобрения на наличните подходи, стандарти, нормативи, процедури и/или допълнително обезпечаване с хора и ресурси.

Оценка 3. **Процесът изисква радикална трансформация** – необходимо е проучване на добри практики за извеждане на съществуващия процес на качествено ново ниво, чрез механизмите на административния реинженеринг. Необходимостта от внедряване на иновативни подходи и процеси, при възникнала обществена потребност също се оценява с оценка „3". Критериите за оценка са формулирани въз основа на експертния опит на автора, чиито професионален път е преминал в държавния здравен контрол и промоцията на здравето, включително и в неправителствения сектор. Всички идентифицирани и анализирани, с

[1] ***World*** *Health Organization*. [online]. The 1st International Conference on Health Promotion, Ottawa 1986. The Ottawa Charter for Health Promotion. [Viewed 12.03.2023]. Available from: https://www.who.int/teams/health-promotion/enhanced-wellbeing/first-global-conference

[2] **McKeown, T**. *The Modern Rise of Population*. New York, NY: Academic Press, 1976, 168 c. ISBN-10: 0124855504. ISBN-13: 978-0124855502

[3] ***Cambridge*** *Dictionary* [online]: Meaning of Imbalance in English. [Viewed 01.11.2022] Available from: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/imbalance

помощта на експертната група, процеси са оценени от автора в последния етап на изследването. Експертизата извежда дисбалансите в и между отделните процеси и посочва онези от тях, които се нуждаят от радикална трансформация. Експертният анализ отчита и дисбаланса между теория и практика, както и между обществените очаквания и дейността на администрацията като посочва и необходимостта от внедряване на нови процеси там, където е необходимо.

Второто проучване, свързано с 3-та хипотеза е озаглавено: *„Реинженеринг на образованието: Референтна рамка за здравословно образование."*

Това изследване е вдъхновено от резултатите от предходното проучване. В постановката на изследването, авторът изхожда от допускането, че образователният процес е работен процес. За идентифициране на работните процеси са приложени: анализ на съдържанието на нормативни и стратегически документи, функционален анализ, хуманистичен и процесен подход. За да се изследва връзката на иновативните образователни технологии с принципите на реинженеринга и със съвременната парадигма за промоция на здраве, анализирано е съдържанието на уебсайтовете на 27-те иновативни училища във Варненска област. Идентифицирани са използваните методи и подходи и тяхната връзка със здравето. Като еталон послужи, разработен за целта, авторски модел на методология за здравословно образование HEALTHY [ХЕЛТИ].

Други методи и подходи, които намират приложение в настоящата разработка са: системен подход, приоритетен подход, ситуационен подход, комплексен подход, формулиране на предложения и изготвяне на насоки за по-нататъшни изследвания.

8. Ограничения на предметния и проблемния обхват на дисертационния труд

От обхвата на настоящото изследване са изключени поделенията на Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи и Министерство на правосъдието, провеждащи ведомствен здравен контрол, спрямо които главният държавен здравен инспектор осъществява методично ръководство и контрол на основание чл.4, ал.2 от Наредба №36 от 21.07.2009г. Не са включени неправителствени организации (НПО) и консултантски фирми като Служби по трудова медицина (СТМ), които се отчитат пред главния държавен здравен инспектор за осъществяването на дейности си по промоция на здраве, извън структурите на администрацията.

Изразът „териториални звена" в заглавието на дисертационния труд се превежда на английски език „*territorial authorities*", за да се избегне объркване по отношение на терминологията, ползвана в „Номенклатура на териториалните единици за статистически цели" (системата NUTS), където е възприет термина „*territorial units".*

Термините „администрация" и „административен" следва да се разбират в контекста на Закона за администрацията. Поради започналия процес за консолидация на администрацията, териториалните организации не могат да бъдат разглеждани напълно самостоятелно от централната администрация. Следва да се обърне внимание и на факта, че структурите на териториалните администрации са различни. Например, в малките общини във Варненска област липсва дирекция „Превенции", а в „Регионална здравна инспекция – Варна" промоцията на здраве е интегрирана в отдел „Държавен здравен контрол", докато в други РЗИ са обособени самостоятелни отдели. Структурните различия влияят върху капацитета на служителите да изпълняват ефективно възложените им задачи. Като ограничение на настоящата разработка следва да се отбележи, че авторските модели на работни процеси се отнасят за РЗИ-Варна. И макар да могат да бъдат екстраполирани и в други РЗИ, налице са културни различия във всяка организация, които следва да се вземат предвид. Анализираните нормативни документи се отнасят до 2022 г., а при своевременно обнародване – и за 2023 г. След този период те неминуемо са претърпели допълнения и изменения, което не е отразено в дисертацията.

9. Апробация на продукта на дисертационния труд

Служителите от РЗИ Варна са въвлечени в реализацията на първите 4 етапа от пътната карта за административен реинженеринг – подготвителен етап, анализ на организационната среда, анализ на работните процеси и предоставяне на предложения за усъвършенстването им. Разработената от автора референтна рамка за здравословно образование е приложена, спрямо проектите на иновативните училища във Варненска област.

Резултатите от дисертационния труд са докладвани и дискутирани в 2 научни форума:

- XIII-та Национална школа за докторанти и млади изследователи в социалните науки "Пътища към устойчивото развитие: подходи и приноси на социалните науки", 25 - 27 май 2022г., организирана от Департамента по психология при Института за изследване на населението и човека към БАН - град София.
- Международна научна конференция „Образование и съвременни предизвикателства“, 24-25 юни 2022г., секция „Иновативни подходи в образованието“, с организатор Педагогически факултет на Тракийския университет – гр. Стара Загора;

Във връзка с тематиката на дисертационния труд са публикувани 2 самостоятелни статии, 1 самостоятелен доклад и 1 статия в съавторство с научния ръководител в следните научни издания: *„Българско списание за обществено здраве“* на „Национален център за обществено здраве и анализи“, гр. София; *Сборник доклади на Националната школа за докторанти и млади изследователи в социалните науки* на „Институт за изследване на населението и човека“ при Българска академия на науките, гр. София и *E-Journal VFU* на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, гр. Варна.

II. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд е с обем от 277 страници. Основният текст е илюстриран с 39 фигури и 6 таблици. Номерацията на таблиците и фигурите в автореферата **не съвпада** с тази в дисертацията. В съдържателно отношение дисертационният труд е структуриран както следва:

Увод

Първа глава. Теоретични основи на реинженеринга

1.1. Възникване и развитие на реинженеринга на работните процеси.

1.2. Подходи, методи и инструменти на класическия реинженеринг и връзката му с информационните технологии.

1.3. Обзор на международната практика за реинженеринг на работните процеси в публичните организации.

Втора глава. Административен реинженеринг

2.1.Теоретични постановки на административния реинженеринг.

2.2. Референтна рамка на методология за реинженеринг в публичната сфера ТАИСС

2.3. Пътна карта за реинженеринг в администрацията

Трета глава. Административен реинженеринг в териториалните звена за държавен здравен контрол и промоция на здраве

3.1. Въведение в концепцията за опазване на общественото здраве.

3.2. Оценка на потребностите и нагласите за реинженеринг в РЗИ – Варна. Визия за усъвършенстване на работните процеси в контекста на електронното управление.

3.3. Перспективи за устойчиво развитие, чрез административен реинженеринг на промоцията на здравето. Референтна рамка на методология за здравословно образование HEALTHY [ХЕЛТИ].

Заключение

Насоки за бъдещи изследвания

Научни и научно-приложни приноси

Библиография

Приложения

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

В увода е представена актуалността и практическата приложност на изследваната проблематика и са изложени мотивите за избор на темата. Формулирани са изследователският проблем и основните тези на докторанта. Определени са предмета и обекта на дисертационното изследване. Дефинирана е целта и са формулирани изследователски задачи. Посочени са ограниченията на изследваната проблематика и използваните методи, и инструменти.

1.ПЪРВА ГЛАВА. ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ НА РЕИНЖЕНЕРИНГА

Първа глава е посветена на възникването и развитието на класическата теория за реинженеринг на работните процеси. В тази глава са събрани, анализирани и синтезирани множество научни източници от възникването на реинженеринга до днес, изведени са неговите теоретични постановки и етапите в неговото развитие. Разгледани са подходите, методите и инструментите за провеждане на реинженеринг. Направен е обзор на международната практика за реинженеринг в публичните организации и са посочени факторите за успеха и провала на един реинженерингов проект в публичната сфера. За правилното целеполагане в публичния сектор са формулирани примерни цели на реинженеринга. Първа глава е структурирана в три параграфа.

В параграф 1.1. Възникване и развитие на реинженеринга на работните процеси е разгледано прякото значение на понятието „реинженеринг", посочени са негови синоними, използвани в академичната литература. Задачата на този раздел е, на базата на теоретична ретроспекция и дефиниране на понятието „реинженеринг на работните процеси", да се очертаят насоките за неговото развитие. Независимо от използваната терминология, повечето автори разбират концепцията за реинженеринг, не като повърхностно преустройство, а като процес на трансформация, на внасяне на иновации, на създаване на добавена стойност, на предефиниране и радикално обновяване на бизнеса, и извеждане на процесите на качествено ново равнище. В резултат на направената теоретична ретроспекция, е изложена визията на автора за основните етапи в развитието на реинженеринга: *идеалистичен период, зора на реинженеринга, раждане, разцвет и глобално разпространение.* Изследвани са концептуалните основи на реинженеринга, изведени от М.Хамър и Дж.Чампи, основната дефиниция за реинженеринг и неговите ключови характеристики: *фундаменталност, радикалност, драстичност и процесност.* Изложени са основните принципи на реинженеринга, според Хамър и Чампи.

В параграф 1.2. Подходи, методи и инструменти на класическия реинженеринг и връзката му с информационните технологии е отделено специално внимание на *процесния подход*, който стои в основа на реинженеринга. Дефинирано е понятието „процес", съгласно Т.Дейвънпорт и М.Хамър. За целите на анализа на организационно ниво са разграничени следните *видове процеси: основни, подпомагащи и управленски*. Изяснено е, че основните процеси създават директно стойност за потребителя; подпомагащите процеси обезпечават основните процеси с ресурси и инфраструктура, без да създават директно стойност за клиента; а управленските процеси измерват наблюдават и контролират дейностите. Според класическата теория, изведена от частния сектор, предмет на реинженеринга е усъвършенстването на основните процеси, които предоставят директно стойност за потребителя.

За правилно разбиране на динамичната структура на процеса, са посочени неговите основни характеристики: *собственик (мениджър) на процеса; работен поток; външна среда; доставчици, клиенти, интерфейс, условия за стартиране, входяща и изходяща информация, стъпки на процеса, ресурси, резултати и индикатори на изпълнението.* Ефективното управление на процесите е свързано с идентифициране на областите на отговорност и на координационните точки, тъй като процесите рядко следват съществуващите граници на организационните звена. Колкото по-сложен е един процес, толкова повече са интерфейсите и необходимостта от координация нараства. Различават се два вида интерфейси: *реактивен*, при който процесът отговаря на входящи заявки и *директивен*, при който процесът се извършва, съгласно инструкции и план-график. Иновациите в процеса изискват интерфейсите между отделните организационни единици да бъдат подобрени или елиминирани, когато е възможно, а последователните потоци да бъдат преобразувани в паралелни, чрез „бързи и широки ленти" за движение на информацията.

Анализирани са основните инструменти на реинженеринга: *визионерство, бенлърнинг, бенчмаркинг и информационно – комуникационни технологии.* Авторите са единодушни, че *интуитивният подход* трябва да има предимство пред аналитичното мислене. Ученето от опита на другите дава възможност на екипите за реинженеринг да избегнат бъдещи провали и неуспехи. Бенчмаркингът - сравняването с най-добрите практики подпомага екипите да

открият еталон и да преценят къде се намира организацията в сравнение с първенците в съответната област. След като организацията идентифицира процесите си, разбере „какво и защо“ не работи, и определи желаното ниво, може да започне да структурира процеса „на чист лист”. Тук в помощ идват ИКТ, като основно средство за моделиране на работните процеси. Главна особеност на моделирането е, че се фокусира върху процесната структура, взаимовръзките и взаимодействията, а не върху техническите аспекти на реализацията. На съвременния етап на развитие на информационното общество, провеждането на реинженеринг е немислимо без помощта на електронните технологии. Обърнато е специално внимание на възможностите за усъвършенстване на процеси, чрез обновяващата роля на ИКТ: транзакционна, комуникационна, проследяваща, контролираща и Poka-Yoke. Организациите следва да препроектират процесите си, с цел преминаване към автоматизирано обслужване с по-високо качество, гъвкавост и бързина. За разлика от автоматизацията обаче, същността на реинженеринга изисква нововъведенията да не се изчерпват само с въвеждането на технологии, а да водят до преустройство на същинските процеси. В противен случай „автоматизирането на бъркотията ще доведе до автоматизирана бъркотия.” [4] Подчертано е значението на *стратегическия подход* и на неговите елементи: мисия, визия, целеполагане, силно лидерство, екипност, оборудване и финансиране, обучение, мониторинг на изпълнението и управление на промяната за успеха на реинженеринга.

Параграф 1.3. Обзор на международната практика за реинженеринг на работните процеси в публичните организации.

В този раздел са представени популярни практики за реинженеринг в публичната сфера с помощта на електронните технологии, изведени са основните фактори за успеха или провала на реални проекти. В този раздел са представени популярни практики за реинженеринг на административните услуги с помощта на електронните технологии, изведени са основните фактори за успеха или провала на проекти в публичната сфера. Анализирано е как Дания стига до върха на електронното правителство, разгледан е опита на Естония в постигането на световно лидерство при въвличането на обществеността в електронното управление. Обсъдена е успешната реформа в сферата на социалните услуги в Република Корея. Коментирано е как Финландия въвежда проактивен данъчен механизъм за физическите лица. Дискутиран е провала на електронното здравеопазване в Република България и неуспешен опит за реинженеринг на лицензионните процедури в строителния сектор на Бразилия. Проучването на практикическия опит ще помогне за извеждането на общите теоретични постановки на административния реинженеринг и за очертаването на референтна методологическа рамка за реинженеринг в публичната сфера в следващата глава на настоящия труд.

Марлен Юриш и колеги изказват твърдението, че „публичният сектор трябва да се поучи не само от собствените си неуспехи, но и от грешките, допуснати при внедряването на реинженеринг в частния сектор. Съществуват огромно количество казуси по темата, които предоставят изчерпателни прегледи на минали неуспехи и успехи. Досега този богат фонд от знания остава неизползван.“ [5]

Б. Ражабов съобщава, че при внедряването на електронни административни услуги водещо значение има преосмислянето и реформирането на процедурите за оказване на съответните услуги. Необходимо е не само да се разбере, но и да се очаква положителен синергичен ефект от реинженеринга на бизнес процесите за предоставяне на административни услуги [6].

Решаваща е ролята на реинженеринга в прехода от електронно правителство (e-Government) към трансформиращо се правителство (t-Government)[7]. Реинженерингът

---

[4] **Хамър,** Майкъл, **Чампи**, Джеймс**.** *Реинженеринг на компанията*. София: Център по качеството, производителност и мениджмънт, кн. 7-8, 2000, 203 с.

[5] **Jurisch,** M. C., et al. Key Differences of Private and Public Sector Business Process Change. Indiana University Press, *e-Service Journal*, 2014 (Fall 2013), Vol. 9, No.1, p.4.

[6] **Ражабов,** Б., Б. *Обзор передовой международной практики совершенствования порядка оказания государственных услуг (BPR)*.Ташкент:Baktria press,2017 . ISBN 978-9943-4815-9-6

[7] Вж напр.**Weerakkody,** Vishant. Moving from E-Government to T-Government: A Study of Process Reengineering Challenges in a UK Local Authority Context. *IJEGR*, 2008, Vol.4, pp.1 – 16.

позволява многократно да се максимизира ползата от прилагането на съвременни информационно-комуникационни технологии. Изследователи като Селма Мансар, Карън Лейн и Джунгу Лий подчертават, че реинженерингът на бизнес процесите е особено важен, когато проектите за е-управление достигнат по-късните етапи на развитие, когато по-голямата част от обществените услуги са централизирани, интегрирани и се предоставят от единна точка за достъп (наричана още „обслужване на едно гише“)[8,9]. Следва да се има предвид, че периодът от внедряване на нови технологии до реална трансформация на процесите може да варира значително във времето. Това се установява от Кристян Вассил, който изследва опита на Естония в е-управление[10].

По-нататък в текста са цитирани няколко дефиниции за е– Правителство и е-управление.

Представени са основните индекси на ООН за оценка на е-управление: индекс за развитие на електронното правителство - *E-Government Development Index* (EGDI) и индекс на електронното участие - *E-Participation Index (EPI).*

Въз основа на обсъдените примери за реинженеринг в публичния сектор, са изведени основните **фактори за успех** на проектите за административен реинженеринг, групирани от автора най-общо в 3 групи: стратегически, технологични и организационни.

Изготвен е и неизчерпателен списък на причините за провала на административния реинженеринг. За да се подпомогнат екипите за реинженеринг са изведени и някои примерни цели за реинженеринг на работните процеси.

Основни изводи от първа глава

Реинженерингът е бързоразвиващ се иновативен механизъм за трансформация на работните процеси, възникнал по интуитивен път в сферата на бизнеса, след което се извеждат неговите теоретични постановки. Притежава 4 основни характеристики, формулирани от М.Хамър и Дж.Чампи: *фундаменталност, радикалност, драстичност и процесност*. Ретроспективният поглед дава възможност да се очертаят няколко основни периода в неговото развитие: *идеалистичен период; зора на реинженеринга, раждане, разцвет и глобално разпространение*. Основоположниците на теорията за реинженеринг извеждат няколко основни принципа, към които следва да се придържат ръководителите на успешните реинженерингови практики, които са универсални. Концепцията за реинженеринг приема доминиране на работните процеси над структурата, което изисква промяна на културата и готовност от страна на трансформиращите се организации да осъществят прехода към процесен подход.

Два основни подхода се открояват при реинженеринга на работните процеси: *процесен и стратегически*. Всеки от тях ползва добре познат инструментариум: а) *процесният подход* (описание, анализиране, визуализиране и моделиране на процеси, бенчлърнинг, бенчмаркинг, информационни технологии и др.); б) *стратегическият подход* (силно лидерство, екипност, оборудване и финансиране, обучение, мониторинг на изпълнението и управление на промяната). Организацията трябва да оценява непрекъснато степента, до която работните процеси отговарят на стратегическите ѝ цели и да хармонизира процесите си с изискванията на клиентите по интерактивен начин. На съвременния етап на развитие на информационното общество, провеждането на реинженеринг е немислимо без активиращата роля на ИТ. Организациите обаче следва да имат предвид както предимствата, така и ограниченията, които технологиите предоставят. Противоречиво е мнението на изследователите относно ролята на ИКТ като активатор на трансформационни промени. Преобладава разбирането, към което се придържа и авторът на настоящия труд, че възможностите им не се използват достатъчно ефективно и, че хората са тези, които формират и прилагат политиките, а

---

[8] Вж. **Mansar,** S.L. E-Government Implementation: Impact on Business Processes. *Innovations in Information Technology*, 2006, pp. 1-5

[9] **Layne,** K., **Lee,** J. Developing a fully functional e-government: a four stage model. *Government Information Quarterly*, 2001, Vol.18, No 2, pp.122-136

[10] **Vassil,** Kristjan. Estonian e-Government Ecosystem: Foundation, Applications, Outcomes. *Background Paper, World Development Report 2016: Digital Dividends*. [online]. International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, June 2015, p.18. [Viewed 09.07.2022] Available from: thedocs.worldbank.org/en/doc/165711456838073531-0050022016/original/\ WDR16BPEstonianeGovecosystemVassil.pdf.

технологиите са само средство, укрепващо властта. Следователно ролята на ИКТ е важна, но второстепенна. И тъй като процесите включват не само машини, но и хора, успехът на реинженеринга е тясно свързан с управлението на организационната промяна.

Направеният от автора обстоен аналитичен обзор на известни международни практики за реинженеринг в публичната сфера откроява водещите фактори за успеха и провала на един реинженерингов проект, систематизирани най-общо в следните групи: *стратегически, технологични и организационни.* Изведени са примерни цели за реинженеринг в публичните организации, с което първите две задачи на този труд се смятат за изпълнени. На основание гореизложеното може да бъде направен извода, че съществуващият теоретичен и практически опит е достатъчен за формулиране на теоретичните постановки на административния реинженеринг.

ВТОРА ГЛАВА. АДМИНИСТРАТИВЕН РЕИНЖЕНЕРИНГ

Задачата на втора глава е да се изведе референтна методологическа рамка за реинженеринг в публичните организации и пътна карта за неговото прилагане в администрацията „стъпка по стъпка".

В параграф 2.1. Теоретични постановки на административния реинженеринг е обоснована необходимостта от прилагане на реинженеринг в администрацията. Като основни причини са посочени: промяната на обществените парадигми и утвърждаване на ценностите на гражданското общество; повишаване на стандартите за качество на административните услуги и поставяне на клиента на фокус; преходът към електронно правителство (e-Government) и от електронно към трансформиращо се правителство (t-Government); решаването на глобалните проблеми на човечеството, изискващо глобален подход; превръщането на световните интернет мрежи в основен източник на знания и контакти, и необходимостта от обединяване и споделяне на ресурси и информация.

Формулирани са сходствата и различията между организациите от частната и публичната сфера. Административните организации имат своя характерна идентичност и са задвижвани от сили, различни от тези в частния сектор. Публичната организация, подобно на частната, се характеризира с последователно движение на продукти и услуги през различни етапи – *планиране, логистика, изпълнение, мониторинг, отчитане и оценка на резултатите*, които са част от жизнения цикъл на дейностите в организацията. Настоящата задача обаче изисква да обърнем специално внимание на различията ѝ с частния сектор. Реинженерингът в частния бизнес се задвижва основно от диверсификацията на клиентите, интензивната конкуренция и ускоряването на промените[11].

За разлика от частния сектор, администрацията осъществява своята дейност при съблюдаване на основните принципи, регламентирани в нормативен акт.

В публичните организации е налице високо ниво на иновативна недееспособност (инерция). „Бизнес организациите се ръководят главно от пазарните сили, които насърчават радикалните иновации и се характеризират с „бурите на творческото унищожение" на Шумпетер[12]. Публичните организации, напротив, се ръководят от политически или институционални сили, които не са и не могат да бъдат подлагани на разрушителни промени, без тежки последици за техните избиратели.[13] Това прави администрациите по-консервативни и не толкова податливи на трансформации.

М. Юриш и колеги, в тяхната статия *„Ключови разлики в промяната на бизнес процесите в частния и публичния сектор"*, базирано върху мета-анализа на 128 казуса от

---

[11] **O'Neill,** Peter, **Sohal,** Amrik. Business process reengineering: A review of recent literature. *Technovation,* 1999, Vol.19, No.9, p.572.

[12] **Creative** destruction. In: *Wikipedia.* [online] 23 January 2023, at 01:30. [Viewed 29.01.2023] Available from: https://upwikibg.top/wiki/creative_destruction

[13] **Kraemer,** K. L., **King**. J.L. Information Technology and Administrative Reform: Will the Time After E-Government Be Different?, 2003, p.13. In: *Center for Research on Information Technology and Organizations. University of California*. [Online]. California Digital Library, © 2017. [Viewed 09.07.2022] Available from: https://escholarship.org/uc/item/2rd511db

публикуваната научна литература през периода 1993-2013г., описват съществените различия между реинженеринга в частния и публичния сектор.[14]

В рамките на този раздел е направен паралел между функционалния и процесния подход и са посочени техните предимства и недостатъци.

Правилното определяне на работните процеси в администрацията е тясно свързано с разбирането на термина „работен процес в администрацията“. Някои автори разделят процесите на: *основни, подпомагащи и административно-управленски*. Дейностите в администрацията са нормативно определени с нейния устройствения правилник. Понятието „дейност“ се припокрива с понятието “работен процес”. Но дейностите се превръщат в структурирани работни процеси, когато се обвържат с целите, ресурсите, участниците и с постигнатите резултати. В този смисъл, авторът на тази разработка смята горната фрагментация на процесите за условна.

Според А. Парашкевова, „административно-управленските процеси следва да се разглеждат като целенасочена дейност по създаването на структура от взаимосвързани операции, дейности, процедури и процеси, насочени към ефективното използване на публичните ресурси и постигането на изискуемия, от потребителите на публични услуги, краен резултат.“[15]

В рамките на настоящото изследване авторът формулира и се придържа към следната дефиниция за работен процес: *„Работен процес в администрацията е нормативно определена целева дейност, декомпозирана на задачи, обвързана с очакваните обществено полезни резултати, със средствата и сроковете за нейната реализация, която се изпълнява координирано от компетентни служители, подпомагани от административни правила и процедури“*

В това определение ясно проличават основните принципи на администрацията: *законност* (дейността е нормативно определена); *прозрачност и отчетност* (дейността е обвързана с обществено полезните резултати, със сроковете и средствата за нейната реализация); *субординация и координация* (дейността се изпълнява координирано); *предвидимост* (дейността се изпълнява съобразно административни правила и процедури). Тази дефиниция съдържа също и базовите принципи на процесния подход: ориентираност към потребителя (обществена полза), обезпеченост с ресурси и насоченост към крайния резултат.

Тък като процесите са многоизмерни, определянето на тяхното място в йерархията е част от технологията на процесния подход. Йерархичната подчиненост на процесите, базирана на техния мащаб, стои в основата на следната класификация: *макропроцеси, мезопроцеси, основни процеси, процеси, подпроцеси и микропроцеси.* Посочено е, че *основните (специфичните) процеси* имат връзка с т.нар. *подпомагащи процеси*: планиране, координация, проектно бюджетиране и *с управленските процеси***:** отчитане и оценка на резултатите.

Характерните особености на публичната администрация и ключовите различия между реинженеринга в частния и публичния сектор налагат формулирането на конкретна дефиниция за административен реинженеринг.

Административният реинженеринг представлява фундаментално преосмисляне и радикално преструктуриране на работните процеси в администрацията за постигане на драматични подобрения на ключовите показатели на ефективността и реализиране на положителен синергичен ефект, и на удовлетвореност от взаимодействието: „администрация – граждани“, „администрация – бизнес“, „администрация – администрация“ и „администрация – служители“.

По-нататък в изложението е направен критичен анализ на някои митове, свързани с реинженеринга на работните процеси, наложени от популярната литература. Поради съществените различия между частния и публичния сектор, същите следва да бъдат подложени на критичен анализ.

---

[14] **Jurisch,** Marlen at al. Op. cit

[15] **Парашкевова,** Александра. Аутсорсингът на процеси – съвременен инструмент за бизнес и публичен мениджмънт. *Електронно списание на ВСУ “Черноризец Храбър – “e-Journal VFU”*, секция „Администрация и управление“, 2012, №5, с.10, ISSN: 1313-7514.

Мит №1 е, че има повече от един начин да се свърши работата. Тук авторът отбелязва, че напредналите страни са заменили мултиканалния подход с универсални средства за идентификация от ново поколение (електронна лична карта). Все по-широко се налага т.нар. *омниканален подход*, за да се създаде цялостен интегриран процес. Такъв подход в администрацията са Единните портали за достъп на електронните правителства. Не се насърчава воденето на регистри едновременно в електронен формат и на хартиен носител, въвеждането на данни по начин, който не позволява повторна обработка на информацията, колекционирането на различни пароли и кодове.

Мит №2 е митът за „чистата дъска”. Информационните технологии се развиват със значително по-бързо темпо отколкото възниква необходимост от редизайн на процесите в една организация. Призивът на Хамър: „Не автоматизирайте, преобръщайте!”[16] изисква редизайнът да започне от „чист лист”. Изследователите в сферата на ИТ си го представят като проектиране на изцяло нови и авангардни информационни системи. На практика обаче, това се случва изключително рядко. По-достъпният организационен подход за „проектиране върху чисти лист” е да се избере най-подходящата технология сред наличните.

Мит №3. Митът за лидерството на информационните технологии. Обоснована е второстепенната роля на ИКТ за реинженеринга на работните процеси. Подкрепено е твърдението, че възможностите им не се използват достатъчно за реализиране на трансформационни промени, а доста често - за подкрепа на статуквото.

Мит №4. Митът за противоречието между реинженеринг на работните процеси (BPR) и тотално управление на качеството (TQM). Повечето автори се обединяват около идеята, че BPR може да ползва инструментариума на TQM и, че реинженерингът има по-голям успех в организации с успешна история на внедряване на подхода за тотално управление на качеството. Твърди се още, че TQM и BPR могат да се разглеждат като два различни подхода, способни да съществуват съвместно в една и съща организация, но използвани по различно време за постигане на различни нива на подобряване на производителността.[17]

Мит №5. За инициране на реинженеринга на работните процеси „отгоре-надолу”. В една успешно развиваща се организация, висшият мениджър се възползва едновременно от възможностите и на двата подхода: директивен („отгоре-надолу”) и консултативен („отдолу-нагоре”). При това е добре да се търси непосредственото мнение на служителите, които са пряко ангажирани с работните процеси, посредством въпросници, а резултатите да бъдат обработвани от независими експерти.

Мит №6. Митът, че реинженеринг е синоним на трансформация. Трансформациите са действия, които създават необратимо прекъсване (скок) в опита на една система и качествено нова форма на организация. Реинженерингът цели същото. За да се осъществи реална трансформация на външно ниво обаче, е нужна трансформация на вярванията, убежденията и културата на хората. Следователно, трансформацията е модел на организационно развитие, а реинженерингът е инструмент.

*Мит №7. На реинженеринг подлежат само същинските процеси, чрез които се създава и добавя стойност***.** Всички процеси могат да бъдат обект на реинженеринг в администрацията, 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 същинските процеси означава да пренебрегнем системния подход и функционирането на организацията като цялостна система, което води до фрагментация.

В Параграф 2.2. Референтна рамка на методология за реинженеринг в публичната сфера ТАИСС е представен авторски модел за реинженеринг на работните процеси в публичните организации, в т.ч. в администрацията. Задачата на този раздел е, базирано на предходни проучвания на наличните практики (бенчлърнинг), изхождайки от принципните различия между реинженеринга в частния и публичния сектор и въз основа на

---

[16] **Hammer,** Michael. Reengineering work: Don`t automate, obliterate. *Harvard Business review*, July – August 1990, pp.1 – 8 [online] [Viewed 30.12.2022] Available from: http://www.vincenzocalabro.it/pdf/reengineering_work_dont_automate_obliterate.pdf

[17] **Gadd,** Ken, **Oakland,** John. Chimera or culture? Business Process re-engineering for Total Quality Management. *Quality Management Journal*, 1996, Vol.3, No.3, pp. 20 – 28.

факторите, определящи успешното му прилагане в публичната сфера, да се предложи референтна рамка на методология за административен реинженеринг. Тук дефинираме понятието „методология за административен реинженеринг", подчертаваме нейното значение за успеха на реинженеринга, извеждаме факторите, които оказват влияние върху избора на методология за реинженеринг в публичния сектор и накрая обосноваваме твърдението, че изборът на методология е творчески акт и че това е задача на екипа за реинженеринг. Представени са резултатите от проучване №1. „Разработване на референтна рамка за реинженеринг в администрацията."

На първо място е дефинирано понятието „референтен модел". Референтен модел е еталонна (препоръчителна) схема на организация на работата, разработен за конкретни отрасли, на база реален опит от внедрявания в различни компании по целия свят и включващ проверени на практика процедури и методи за организация на управлението.[18]

Администрациите следват единна политика и имат сходни цели, което прави възможно очертаването на обща референтна рамка на методология за административен реинженеринг. Според С.Михалева, необходимо е „да бъде разработен детайлен *референтен модел за оптимизация на административните процеси и реинженеринг на всички фронт-офис и бек-офис процеси и системи*, […] *както на общинско, така и на национално ниво, и при пълно съответствие с изискванията на законодателната рамка.*"[19] При това следва да се има предвид, че публичният и частният сектор се различават по целите, мащаба и спецификата на основната си дейност, и поради това е невъзможно да се използва един и същи референтен модел. За пръв път е разработена единна референтна рамка за административен реинженеринг, която е приложима във всички сфери на публичното управление.

Думата „методология" идва от гръцки и означава „наука за методите". Това понятие е с много широк обхват и възможности за тълкуване. Методологията въвежда правила за други науки, но и създава рекурсивна зависимост към самата себе си, т.е. отговаря и за своето собствено самоизграждане.[20] За целите на административния реинженеринг приемаме следното определение за методология:

Методология за реинженеринг *е структуриран, последователен, изчерпателно описан набор от съвременни политики, подходи, методи, техники и инструменти, които се прилагат систематично за радикално препроектиране на работните процеси в администрацията с цел постигане на драматични резултати в ключовите показатели на ефективността.*

Без съмнение, в центъра на методологията за реинженеринг стоят теоретичните принципи, изведени от М.Хамър и Дж.Чампи[21]: идентифициране на процесите каквито са (As-is model); измерване, анализиране, избор на процес за редизайн; редизайн на процеса, какъвто трябва да бъде (To-be model); изпитване, внедряване и мониторинг.

Референтна рамка на методология за административен реинженеринг е разработена от автора, специално за целите на този труд. (фигура №1). Предложеният авторов модел се състои от 5 компонента, обединени под абревиатурата ТАИСС: *технологичен, адаптивен, иновативен, стратегически и социално-стойностен.* Алтернативното му наименование е Моделът 5 (+). Знакът „плюс" означава, че моделът е динамичен и отворен за обновление, чрез нови ценности, нови парадигми, нови технологии и чрез имплицитното познание в обществото.

В центъра на модела е технологичната схема за редизайн на работните процеси. Според Хамър и Чампи, единственият абсолютно задължителен елемент на всеки проект за реинженеринг е, че той е ориентиран към процесите, а не към административната структура.

---

[18] **Тужаров,** Христо. Вериги за доставка. Референтен модел, 2014 [онлайн] [Прегледан 11.07.2022г.] Достъпно: https://www.tuj.asenevtsi.com/Chain/Chain16.htm,

[19] **Mihaleva,** Svetla. New applications of Reengineering to optimize services for Citizens Online. *KSI Transactions on Knowledge Society*, 2011, vol.4, №3, p.27

[20] **Петров,** Филип. Основни понятия в методологията на научното познание.В: *Дневникът на Филип Петров, Раздел „Методология"*. [онлайн]. 20 октомври 2010. [Прегледан 12.03.2023] Достъпно от: https://www.cphpvb.net/metodos/6475-methodology-of-science-knowledge/

[21] **Хамър,** М., Дж. **Чампи**. Цит. съч., с.31 – 120

Докато е валиден този принцип, всичко останало се свежда до прилагането на подходящите методи, които ни вършат работа[22].

Фигура №10. © Моделът 5 (+). Референтна рамка за административен реинженеринг, включваща 5 компонента: Т-технологичен; А-адаптивен; И-иновативен; С-стратегически; С-социално-стойностен (© ТАИСС). Източник: Разработена от автора.

Прието е да се смята, че процесният подход е универсален, той е приложим към всякакъв тип организации. Това е „ядрото" на методологията за реинженеринг, нейният централен алгоритъм. Наричаме това ядро **„технологичен компонент".** Ориентацията към процесите обаче, все още не гарантира, че целта на реинженеринга ще бъде постигната. Необходимо е да се изберат подходящите методи и инструментите, които да осигурят драматични подобрения. Най-подробният инструментариум за реинженеринг на работните процеси е публикуван от Уилям Кеттингер и колеги[23]. Следва да се има предвид обаче, че той не е изчерпателен, тъй като не включва методи, възникнали по-късно. Наричаме компилацията от методи **„адаптивен компонент"** на методологията за реинженеринг. Съществуват неограничени комбинации от методи и инструменти, но повечето автори се съгласяват, че инструментът, осигуряващ най-голяма гъвкавост, са ИКТ (с някои условия като например оперативната съвместимост). Гъвкавият подход има за цел да превърне тромавите администрации в приспособими структури, способни да реагират на бързо променящата се среда. Това предполага повече от един вариант да се върши работата, отдава се по-голямо значение на уменията, отколкото на длъжностите, акцентира се върху екипната комуникация по хоризонтала: "peer-to-peer", стимулират се гъвкавите работни роли, с по-малък акцент върху специализацията и т.н. Адаптивният компонент трябва да осигури „лостове" за вземане на решения от служителите на по-ниските нива, за да се решават проблемите още при възникването им. Такива лостове са: достъпът до информацията и до ресурсите, позволяващи вземането на решения, менторство, формиране на временни екипи за решаване на гранични проблеми, периодични обучения, прозрачност на организацията, отваряне на данни и други.

От възникването си до днес реинженерингът на работните процеси е възприеман като тъждествен на иновация. Съгласно Дейвънпорт, *"иновацията на процеса може да се разграничи от подобряването на процеса, което търси по-ниско ниво на промяна. Ако иновацията на процеса означава извършване на работата по радикално нов начин, то подобряването на процеса включва извършване на същия бизнес процес с леко повишена ефективност или ефикасност"*[24] Оттук следва, че методологията за реинженеринг трябва да има **„иновативен компонент"**, т.е. екипът да държи на фокус най-добрите практики и най-новите подходи, методи и инструменти. Целта на иновативния компонент е да създаде „теглеща сила" или „тяга" за развитие, използвайки за еталон най-добрите практики и

[22] **Хамър,** М., **Чампи,** Дж. Пак там., с. 143
[23] **Kettinger**, W.J, **Teng**, J., **Guha**, S. Business Process Change: A Study of Methodologies, Techniques, and Tools. *MIS Quarterly*, 1997, Vol. 21, №1, pp. 55-98.
[24] **Davenport,** Thomas. *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*, Boston, MA, Harvard Business School Press, January 1993, , p.10. ISBN: 9780875843667.

технологии и постоянна връзка с неорганизираната общественост като непрекъснат извор на идеи и на познание. Съвременни иновативни подходи, които са приложими в администрацията са: *публично-частно партньорство, бенчмаркинг, бенчлърнинг, брейнсторминг, краудсорсинг, цивилно хакерство, смарт технологиите и много други*.

На управленческо ниво методологията трябва да гарантира, че комплексът от мерки за радикално преустройство на процесите ще бъде приложен правилно, за да не се „изкуши" организацията да остане на етапа на незначителните подобрения или да се „огъне" под натиск. Ето защо, на всеки етап от реинженеринга е важно да има силно лидерство, добра комуникация, управление на съпротивата към промяна и обратна връзка с потребителите на услуги. Наричаме това **„стратегически компонент"** на методологията за реинженеринг. Стратегическият компонент включва определяне на мисията и на визията на организацията, както и набор от тактики за: ангажираност на висшето ръководство, избор на квалифициран екип, целеполагане, законодателна инициатива (ако е необходимо), управление на проекти, комуникация, обучение, овластяване, определяне на стимули за служителите и обществеността (например, по-ниски цени на дигиталните услуги, в сравнение с тези, които се предоставят на гише). След като мисията и целите на организацията са ясни, може да се избере един от двата подхода за реинженеринг: подхода на критичния успех - „точков" реинженеринг или приоритетния подход[25]

„Точковият" реинженеринг или т.нар. „селективен подход", когато се избират отделни услуги от конкретна сфера, не винаги дава положителен резултат. Общодържавният подход предполага **комплексно** решаване на задачите.[26]

Както е известно, анализът на ситуацията, мисията, поставянето на стратегически цели, очаквани резултати и индикатори се извършва най-често на национално ниво, следователно, то може да бъде спестено от териториалните администрации. Това не само реализира икономии от мащаба за заплащане на сложни експертни анализи, но и създава единна целева политика. Непосредствена задача на организацията е да транспонира целите на териториално ниво и периодично да оценява напредъка. Не на последно място, всички усилия на реинженеринга трябва да служат на една по-висша цел – утвърждаване на ценностите на гражданското общество. Това е духът, есенцията на всеки публичен проект. Наричаме го **„социално-стойностен компонент"** на методологията за реинженеринг. Тази част включва обвързване на мисията и визията на организацията с духовните ценности и с идеята за гражданското общество. Мисията и визията трябва да гарантират, че ценностите от по-висок порядък са винаги на фокус и присъстват в дневния ред на организацията. Администрацията трябва да обменя опит и познания с други организации, в това число и извън сферата си на дейност, с независими експерти, с учени, с гражданите и бизнеса, за да идентифицира новите тенденции в развитието на науката и на общественото съзнание. Тъй като администрациите се ръководят от общи принципи, които са основата на стратегическите документи, това предполага избор на единни показатели за оценка на резултатите. Показателите трябва да бъдат SMART: *Specific*-специфични за целите на дейността; *Measurable*– измерими или сравними с еталон за проверка; *Achievable* – постижими; *Realistic* – реалистични; *Time-bound* – обвързани с времето.

Най-общо, показателите за постигане на целите на реинженеринга са **количествени -** *скок в производителността* и **качествени -** *удовлетвореност на потребителите на услуги.* Стойностният компонент на ниво организация има за цел да гарантира, че усилията продължават, докато се регистрират значими и трайни подобрения в ключовите показатели на работните процеси и докато се постигне удовлетвореност на потребителите. Важно е да се отбележи, че ако тези две условия не са **едновременно** изпълнени, организацията се намира в режим на реинженеринг, без значение колко време ще отнеме това. Една от причините за неуспеха на реинженеринга е, че усилията се прекратяват твърде рано.

---

[25] **Mohapatra,** Sanjay. Business Process Reengineering: A Consolidated Approach to Different Models. In*: Business Process Reengineering,* 2013, p.5. [online]. [Viewed 20.12.2022]. Avilable from: https://www.researchgate.net/publication/279367293_Business_Process_Reengineering_A_Consolidated_Approach_to_Different_Models ISBN: 978-1-4614-6066-4. DOI:10.1007/978-1-4614-6067-1_1

[26] **Ражабов**, Б., Б. Цит. съч., с.28

След изготвянето на методология за административен реинженеринг, втората задача на екипа е да разработи пътна карта за неговото прилагане. Тя трябва да се основава на подхода **„от общото към конкретното“.** Видно от Модела 5 (+), ценностният компонент, не само, че обхваща останалите компоненти, но и ги превъзхожда. Следователно, определянето на ценности предхожда всички други дейности: ценностите са еталон и отправната точка за това къде искаме да стигнем. Как ще се осъществи този преход е задача на екипите, отговорни за прилагането на реинженеринга. Философията на реинженеринга трябва да бъде вплетена в културата на организацията и всички страни следва да са наясно, че реинженерингът е процес, който не се случва „за един ден“.

Параграф 2.3. Пътна карта за реинженеринг в администрацията

За целите на настоящия дисертационен труд е разработена подробна пътна карта за административен реинженеринг „стъпка по стъпка“ и детайлно описание на основните стъпки в нейния алгоритъм. За основа на картата послужиха етапите, описани от Денис Иванов и Евгений Суслов, в тяхната статия: *„Разработване на проекти за реинженеринг на административните процеси в органите на държавната власт“*[27]. Етапите са надградени и допълнени с информация от други източници. Методологията за административен реинженеринг е многоизмерна, следователно не всички етапи в пътната карта се изпълняват в линейна последователност. Например управлението на промяната е елемент на всички останали фази на проекта за реинженеринг.

Стъпка 1. Подготвителен етап

На този етап, висшето ръководство се ангажира с идеята за преустройство на организацията и с прехода от функционален към процесен подход. Формира се екип, който изработва пилотен проект, за да се прецени какъв подход да се използва: на постепенните подобрения или на радикалните трансформации. Разпределят се роли, дефинират се цели, събира се информация, възлагат се отговорности. Ръководителят на проекта (или координаторът) организира обучение по процесния подход за членовете на екипа, в което те се запознават с методологията за описание и анализ на работни процеси. Екипът на проекта събира първични данни, необходими за **анализа на външната среда** - регулаторни актове; действащи административни, структурни и официални разпоредби. Важна част от първичния **анализ на вътрешната среда** е анализа на наличните ресурси в организацията – финансови, инфраструктурни, кадрови, както и на източниците на финансиране.Оценява се равнището на дигитална зрялост на организацията. За целта може да послужи методика, разработена от Fletcher, G.[28] Решение за провеждане на реинженеринг може да бъде взето във връзка с прехода към е-управление. В тази връзка е важно организацията да прецени къде се намира по отношение на останалите свързани субекти. За целта на оценката може да послужи Еволюционния модел на електронното правителство.

Етапите на е-правителство трябва да бъдат отчетени предварително, за да се прецени къде се намира организацията по отношение на по-мащабните процеси.

Най-общо тези етапи могат да бъдат сведени до 4 етапа: насърчаване на достъпа и свързаността; осигуряване на онлайн услуги; трансформация на организацията и правителство от следващо поколение.

На ниво администрация, анализът на средата завършва с доклад, който екипът на проекта представя на висшето ръководство. Докладът съдържа заключение за това дали към настоящия момент са налице условията за провеждане на трансформационни промени или е по-добре да се приложи подхода на “постепенните подобрения” на принципа на “малките стъпки”. Ако **екипът на проекта** е преценил, че са налице условия: *законодателни, стратегически, финансови, инфраструктурни* и др. за предприемане на административен реинженеринг, се пристъпва към формиране на **екипа за реинженеринг**. Привличат се външни специалисти и се разпределят ролите.

В рамките на този раздел е изработен модел за примерна структура на екип за реинженеринг от ново поколение. При изготвянето му е използвано традиционното описание

---

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

[28] **Fletcher,** G. Digital Business Maturity Model: The future of #Digital Business, 31.10.2014 [online] [Viewed 13.07.2022] Available from: http://blogs.salford.ac.uk/business-school/digital-business-maturity-model/

на екип за реинженеринг, разработено от М. Хамър и Дж. Чампи[29]. Ролите на участниците са запазени, но наименованията на някои длъжности са осъвременени, за да се постигне съответствие с длъжностите в администрацията.[30]

Приносът на автора към този модел е прибавянето на неорганизираната общественост в управлението, за да се визуализира **синергията между администрация и общество**, което го прави екип от ново поколение. Тази синергия се осъществява, чрез съвременни подходи, насърчавани от Европейския съюз като овластяване на обществеността, краудсорсинг, цивилно хакерство и др.

Ако екипът по реинженеринг принадлежи към една и съща организация, това може да доведе до тенденция да се мисли по стереотипен начин, според културата на организацията. Изхождайки от горното съображение, добавяме масовата общественост като член на екипа по реинженеринг. *„Арбитърът на обществената стойност обаче трябва да бъде колективната общественост, считана за ненапълно оформена в рамките на процеса на демократично управление"*[31], а не отделни лобистки групи.

<u>Стъпка 2.</u> Диагностика и измервания

Първата работа на екипа за реинженеринг е да диагностицира и измери текущите процеси. За моделиране на процесите се използват различни видове *карти на текущото и на бъдещото състояние*. След картографиране на текущото състояние, екипът извежда основните причини за проблемните места в процеса. Препоръчителен метод е причинно-следствената диаграма на Ишикава, която е инструмент за визуално отразяване на проблема и потенциалните причини за този проблем. Картата на текущото състояние се координира и одобрява от собственика на процеса. Резултатите от анализа на процеса се вписват в „паспорта на процеса", който се координира и одобрява от собственика.

<u>Стъпка 3.</u> Избор на процес за редизайн

Три основни измерители на процеса се използват за определяне на необходимостта от редизайн: *ефективност; ефикасност; адаптивност*.

Под **"стойност на обществената услуга"** разбираме стойността, предоставена от услугата за задоволяване на конкретна нужда на потребителя, който прави оценката.[32]

Абсолютно всички процеси съдържат **„загуби"** - операции, които консумират ресурси, но не създават никаква стойност за потребителя.[33] Основната цел на реинженеринга е да се изключат максимално от процеса операциите, които не добавят стойност.

От гледна точка на добавянето на ценност, операциите се класифицират в три групи: добавящи стойност за крайния потребител; добавящи стойност към системата за управление и такива, които не добавят стойност и следва да се намалят и, ако е възможно, да се изоставят;

От гледна точка на Lean-концепцията в процесите на публичната администрация, загубите са групирани в шест основни типа[34]: брак, дефекти; временни забавяния; интелектуални загуби; прекомерни движения; свръхпроизводство; прекомерна обработка.

Принципи на Lean концепцията, които са приложими към административния процес са[35]: теглеща обработка; минимизиране на 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.

---

[29] **Хамър,** М., **Чампи**, Дж., Цит.съч., с.94 -106.

[30] Вж. напр. **Михалева,** Светла, Българската административна реформа и присъединяването към Европейския съюз (управленски дисонанси и потенциали на реформата): Дисертационен труд за присъждане на научна степен „Доктор". Варна: [Варненски свободен университет „Черноризец Храбър], 2006, с. 143-144.

[31] **Moore**, Mark. Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis, *Public Administration Review*, 2014, Vol. 74, № 4, p.475. [online]. [Viewed 27.01.2023]. Available from: (PDF) Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis (researchgate.net)

[32] **Репин**, В. В. *Бизнес-процессы. Моделирование, внедрение, управление.* М. : Манн, Иванов и Фербер, 2013 [онлайн] [Прегледан 27.01.2023] Достъпно от: http://mega-eworld.com/upload/iblock/8a6/pdf_mobilnaya_versiya_bk_1466_biznes_processy_modelirovanie_vnedrenie_upravlenie_vladimir_repinbook.a6.pdf

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

[34] Цит. по **Иванов**, Д.Ю., **Суслов** Е.Ю., Цит. съч., с.91

[35] Пак там., с.91

За визуално представяне на загубите може да се изгради карта. Видът на картата е в съответствие с целта на редизайна.

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 отговаря напълно на изискванията.

По възможност, последователните операции трябва да се превърнат в паралелни и да се съкрати цикъла и оборота на цикличните операции.

Никоя компания не е в състояние едновременно да възстанови всичките си нарушени процеси. Според Хамър и Чампи, обикновено организациите използват три критерия за приоритизиране на процесите, преди да направят избор[36]: д*исфункционалност* – 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?

<u>Стъпка 4.</u> Редизайн на процесите

Въз основа на идентифицираните проблеми при анализа на текущото състояние, се определят целевите критерии за постигане на желания модел на процеса. На етапа на редизайна, екипът разработва желания модел на процеса „Какъвто трябва да бъде“. Определя се набор от инструменти за редизайн и работен график (план за действие). За процесите на редизайн могат да се използват инструменти като блок диаграми, хистограми, диаграми на Парето, контролни диаграми, диаграми на разсейване, диаграми рибена кост и др. Събират се предложения от ръководители и служители на структурните звена, участващи в изпълнението на процеса. Предпочитани методи за събиране на предложения са: анкети, интервюта, фокус групи, брейнсторминг и др. На базата на събраната информация, се разработва визията на усъвършенствания модел. Прави се предварителна оценка на въздействието като се идентифицират пречките и бариерите между настоящия и желания модел (например: липса на подходяща инфраструктура). Новият модел на стандартизиран процес "Какъвто трябва да бъде" се одобрява от собственика на процеса и се предоставя за съгласуване на надзорния орган. Екипът на проекта формира списък с управленски решения (заповеди, инструкции), които се включват в проектната документация.

<u>Стъпка 5.</u> Изпълнение и контрол.

На този етап се реализира работният план за реинженеринг на процеса. Формира се контролен панел, за да се следят внесените промени, прави се оценка на отклоненията и се разработват коригиращи действия. Изготвят се и се одобряват проекти на нови нормативни актове за прилагане на стандартизирания процес. Осигурява се развитието на съответната инфраструктура (ако е необходимо). Организира се обучение за повишаване на компетентността на служителите. Подготвя се окончателен доклад с предложения, въз основа на резултатите от наблюденията. Подчертано е значението на прототипирането и пилотирането на новите процеси за успеха на реинженеринга.[37]

Организациите ще извлекат значителни ползи от горепосочените стъпки само, ако наблюдението на процесите е непрекъснато, т.нар *мониторинг*. В хода на мониторинга се анкетират служителите, участващи в процеса, за да се вземат предвид мнения, предложения и коментари. Наблюдава се напредъка на резултатите: удовлетвореността на клиентите, отношението на служителите към промяната и т.н. По този начин се създава обратна връзка, в която процесът се анализира и преработва и се осигурява непрекъснато подобряване на производителността, чрез системата за проследяване и чрез прилагането на умения за решаване на проблеми[38].

---

[36] **Хамър**, М., **Чампи**, Дж. Цит.съч., с. 111-116

[37] **Mohapatra,** S., Op.cit. p.10

[38] **Mohapatra,** S., Ibidem

Управление на промяната.

Обърнато е внимание, че управлението на промяната се извършва паралелно на всички останали фази на проекта. Овластяването на служителите за вземане на решения е един от подходите за децентрализация и същевременно за управление на промяната. Необходимо е служителите да бъдат ангажирани на всички етапи на проекта. Те притежават „мълчаливо" знание (implicit knowledge) , което трябва да бъде използвано при идентифицирането на проблемни области и подобрения в процесите. "Ръководството трябва да насърчава генерирането на идеи, които са мащабни и надхвърлят границите на детайлните, оперативни задачи, изпълнявани от конкретния служител. Това ще спомогне за развиване на процесното мислене и възприемането на администрацията като система от взаимодействащи си процеси."[39] Друг начин за преодоляване на съпротивата е провеждането на обучения за повишаване на компетентностните умения на персонала, информационни кампании сред определени групи от населението и мотивационни политики (например, по-евтини услуги, ако заявленията се подават онлайн). Установено е от Кристян Вассил, че *„колебанията в броя на потребителите отразяват въздействието на обществените информационни кампании, които насърчават гражданите да използват специфични електронни услуги в определени периоди от време"*[40]

Основни изводи от втора глава

Ускорената потребност от обединяване на ресурси и от обмен на знания, и информация води до бурно развитие на технологиите, и налага необходимостта от трансформация във всички сфери на обществото, в това число и в публичната администрация. За организациите, изправени пред прага на дигиталната трансформация, реинженерингът не е просто една от възможностите, а задължителен етап за преустройство на процесите.

Административните организации имат своя характерна идентичност и са задвижвани от сили, различни от тези в частния сектор. Администрацията осъществява своята дейност при съблюдаване на основните принципи, регламентирани в закон. Концепцията за реинженеринг не трябва да влиза в конфликт с тези принципи, а да ги утвърждава. В публичните организации е налице високо ниво на специализация (функционален подход). Процесите от друга страна пресичат функционалните граници на административните единици, което ги прави по-трудни за управление. Тук идват на помощ ИКТ. За разлика от бизнеса, в публичните организации е налице високо ниво на иновативна недееспособност (инерция). Измерването на стойността на публичните проекти често е по-трудна задача, т.к. произвеждат своята стойност за по-сложен състав от потребители, отколкото частните компании.

Административният реинженеринг не може да бъде самоцел, а следва да се планира в контекста на макро- и мезопроцесите, като се отчитат множество външни и вътрешни фактори: стратегически, силно лидерство, навременност на промените, нормативно, финансово и кадрово обезпечаване, добра координация, стабилна политическа среда, подходяща инфраструктура, акцент върху консултациите и консенсуса, управление на човешкия капитал и на въздействието върху всички заинтересовани страни. Съществуват становища и митове, наложени от популярната литература, от зараждането на реинженеринга до днес, които не са приложими към публичната сфера, например: „има повече от един начин да се свърши работата", „митът за чистата дъска", „митът за водещата роля на ИТ", „митът за противоречието между BPR и TQM", „митът за инициирането на реинженеринга „отгоре-надолу", „митът, че реинженеринг е синоним на трансформация" и че „на реинженеринг подлежат само същинските процеси".

На основание гореизложеното, може да бъде направен извода, че класическите постановки на реинженеринга не са приложими 1:1 към публичната сфера. Естествен резултат

---

[39] **Наръчник** за прилагане на методологията за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги. [онлайн]. *Портал за обществени консултации на Министерски съвет.* 16.10.2013, с.8. [Прегледан 12.03.2023] Достъпно от: https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=165&y=&m=&d

[40] **Vassil,** K. Op.cit., p. 16

от анализа са формулираните дефиниции за *„работен процес в администрацията“* и за *„административен реинженеринг“*, които са част от приносите на този труд.

Изборът на методология за реинженеринг зависи от целите, които си поставя организацията и е най-важната творческа задача на екипа за реинженеринг. Разработена е референтна рамка на методология за реинженеринг в публичната сфера ТАИСС (TAISS), състояща се от пет компонента: *технологичен, адаптивен, иновативен, стратегически и социално-стойностен*, наречена още „Моделът 5 (+). Моделът е универсален и динамичен и отворен за обмен на нови ценности, нови парадигми, нови технологии и на нови идеи от имплицитното познание в обществото.

Формулирано е определение на методология за административен реинженеринг.

За целите на настоящия дисертационен труд е разработена подробна пътна карта за административен реинженеринг „стъпка по стъпка” с детайлно описание на основните етапи в нейния алгоритъм: *1)подготвителен етап, 2)диагностика на процесите, 3)избор на процеси за редизайн, 4)редизайн на процесите, 5)изпитване, 6)внедряване и наблюдение, 7)управление на промяната*. Първите четири етапа и в частност последния етап, чрез въвличане на служителите в диагностиката на процесите, са апробирани в постановката на изследването. Разработената пътна карта ще подпомогне екипите за реинженеринг при неговото прилагане в администрацията „стъпка по стъпка”.

ТРЕТА ГЛАВА. АДМИНИСТРАТИВЕН РЕИНЖЕНЕРИНГ В ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ЗВЕНА ЗА ДЪРЖАВЕН ЗДРАВЕН КОНТРОЛ И ПРОМОЦИЯ НА ЗДРАВЕ

Параграф 3.1. Въведение в концепцията за опазване на общественото здраве

За по-доброто разбиране на процесите за промоция на здраве, в този параграф е направено разграничение между понятията **„опазване на общественото здраве”** и **„промоция на здраве”,** тъй като между тях много често се поставя знак за равенство. Идеята за опазване на общественото здраве става популярна през 20-те години на XX в.

През 1977 г. се ражда глобалната стратегия на СЗО „Здраве за всички до 2000 година“. С Международната харта от конференцията в Отава, проведена под егидата на СЗО през 1986г., концепцията за промоция на здраве се утвърждава като философска основа на новото обществено здравеопазване в световен мащаб. *Съгласно Отавската харта, „промоцията на здраве“ е процес, който дава възможност на хората да поемат контрол върху своето здраве и неговите детерминанти, и по този начин да подобрят здравето си*[41]. Прави впечатлени, че в това определение отсъства думата „болест“.

Промоцията на здраве поставя здравето на фокус. В тесен смисъл грижата за собственото здраве е отговорност на индивида. Проактивната роля на индивида се състои в управлението на собственото здраве, чрез здравно образование, себенаблюдение и себепознание, отговорно поведение и осъзнат начин на живот. Ролята на институциите, в т.ч. на училището е да създадат условия за подпомагане на индивидите от най-ранна възраст, чрез процесите на образование и възпитание.

По-широкото разбиране на идеята за промоция на здраве съвпада с концепцията за опазване на общественото здраве и включва както промоция на здраве на индивидуално ниво, така и предварителен и текущ здравен контрол, превенция на болести и зависимости, предварителна оценка на риска, профилактика и ранно откриване на заболяванията, достъп до здравни грижи и услуги, застъпничество и медиация, подобряване на достъпа до здравеопазване, взаимодействие със структурите на гражданското общество, овластяване на гражданите и др.

Научната основа на теорията за промоция на здраве е холистичното разбиране за здравето - то се възприема в неговата цялостност по отношение на измеренията му и на влиянието на природната, жилищната и социалната среда. Усилията са насочени както към отделния индивид, така и към общностите и средата. Този подход съчетава личния избор с обществената отговорност. Настоящият лозунг на СЗО е „Здраве за всички в 21 век“.

---

[41] ***World*** *Health Organization,* [online] Op.cit.

Авторът отбелязва, че по-широката концепция за промоция на здраве е грижа на цялото общество, а не само на отделни индивиди или на медицинските специалисти, поради което и различни администрации управляват отделни нейни аспекти. Посочено е, че функциите им са регламентирани в съответните нормативни актове: здравни, социални, екологични, териториално-устройствени, образователни и, че разпръснатото законодателство създава трудности при неговото прилагане, което обуславя сложността на процесите, и повдига въпроса за по-добрата координация. Министърът на здравеопазването провежда политиката по промоция на здраве и държавен здравен контрол, а Главният държавен здравен инспектор към МЗ изпълнява ролята на организатор и координатор. В помощ на министъра са създадени още Национални центрове със статут на здравни заведения или на научни организации, които участват във формирането на политиките по ДЗК и промоция на здраве: Национален център по проблемите на общественото здраве и анализи (НЦОЗА), Национален център по заразни и паразитни болести (НЦЗПБ) и Национален център за радиобиология и радиационна защита (НЦРРЗ).

Държавната здравна политика, на територията на съответната област, се провежда от Регионалните здравни инспекции. Министерство на образованието и науката (МОН) има отношение към здравното образование и възпитанието на децата и учениците, и към здравословната организация на учебния процес, които са основни компоненти на промоцията на здраве в училище. Регионалните управления на образованието (РУО) са държавни териториални администрации, които провеждат политиката на МОН по предучилищно и училищно образование на областно ниво. Общинските администрации са териториални органи, които реализират здравната политика на местно ниво.

Параграф 3.2. Оценка на потребностите и нагласите за реинженеринг в РЗИ – Варна. Визия за усъвършенстване на работните процеси в контекста на електронното управление.

В този раздел акцентът е поставен върху Регионалните здравни инспекции като специално място е отделено на Регионална здравна инспекция – Варна, като обект на настоящото изследване. Съгласно чл. 15 от Закона за здравето, РЗИ извършват *държавен здравен контрол на териториално ниво*. Настоящата структура и функциите на РЗИ са определени с *Устройствения правилник на регионалните здравни инспекции*[42]. Коментирана е накратко структурата на РЗИ-Варна, тъй като процесният подход предполага да се постави фокуса върху работните процеси, които по правило надхвърлят границите на организационните звена. Основно внимание е обърнато на организационните процедури. В РЗИ има няколко вида процедури във връзка с дейността по ДЗК: процедури, свързани с предоставянето на административни услуги и стандартни оперативни процедури, свързани с провеждането на държавен здравен контрол.

Дейностите по упражняване на ДЗК са посочени в чл.6, ал.1 и чл.17 на Наредба №36/2009г.[43] Тези дейности съответстват на основните работни процеси в РЗИ и могат да бъдат групирани, както следва: *инспекция, преглед и оценка на документация; лабораторен контрол; експертни съвети.*

Друга основна дейност/работен процес в РЗИ е предоставянето на **административни услуги,** съгласно §1, т.2 от Закона за администрацията [44]. Директорът на РЗИ утвърждава процедурите за **административните услуги** по Закона за администрацията и Наредбата за административното обслужване. Административните услуги са регламентирани и в специфични нормативни актове, като например Законът за храните описва процедурата за вписване и заличаване на обекти в публичния регистър на предприятията за бутилиране на натурални минерални, изворни и трапезни води като предоставя и възможност за споделена услуга между РЗИ и БАБХ.

---

[42] Устройствен правилник на регионалните здравни инспекции. В: *Държавен вестник*, 18 Яну. 2011, №6, изм…20 Авг. 2021, №69

[43] Наредба №36 за условията и реда за упражняване на държавен здравен контрол. В: *Държавен вестник*, 7 Авг. 2009, №63, изм. и доп… 3 Окт. 2014, №82.

[44] Закон за администрацията. В: *Държавен вестник*, 5 Ное. 1998, №130, изм. и доп. … 13 Март 2020, №21, доп. разпоредби, пар.1, т.2.

Дотук идентифицираните основни административни процеси са идентични за всички РЗИ. Нещо повече, тези процеси са типични за почти всички администрации, осъществяващи контролни и/или аналитични функции. По-нататък в дисертационния труд е направена кратка историческа справка на реформите в РЗИ. Представени са тенденциите за развитие на администрацията от гледна точка на „Стратегия за развитие на държавната администрация, 2014-2020 г.[45] и Актуализираната стратегия за развитие на електронното управление в България. Обърнато е специално внимание на присъединяването на РЗИ към инфраструктурата за е-управление.

Приложен е метода за самооценка на Уилям Деминг, наречен още „спирала на непрекъснатото подобрение“ към отделните фази от жизнения цикъл на дейностите и услугите в РЗИ – Варна: *планиране, логистика и координация, изпълнение, отчитане, оценка на резултатите и прилагане на корективни мерки.*

Обобщени са някои от добрите практики в световен мащаб, приложими в областта на здравния контрол[46] и са посочени възможности за организационно усъвършенстване на РЗИ.

Към настоящия момент не са провеждани проучвания на предпоставките, потребностите и нагласите за реинженеринг на работните процеси в териториалните звена за държавен здравен контрол, във връзка с прехода към е-управление. В този раздел са представени резултатите от проучвания, проведени в РЗИ-Варна, които са първи в конкретната сфера. Моделирани са основните работни процеси, идентифицирани са проблемните места. Изработени са усъвършенствани модели на процеси с цел хармонизирането им с нормативните актове, стратегиите и концепциите за развитие на държавната администрация и са дадени препоръки за реинженеринг.

Проучване №2. Анализ на потребностите от усъвършенстване на работните процеси в отдел ДЗК при РЗИ-Варна в контекста на електронното управление.

Съгласно чл.7, ал.8 от Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията[47] (НПКДА), *инспекторите осъществяват контролни функции под прякото ръководство на инспектори от по-високи длъжностни нива*. Следователно, важна предпоставка за качествено изпълнение на задачите, е наличието на добра комуникация в отделите. 55% от анкетираните съобщават, че обикновено са доволни от комуникацията, 15% - рядко са доволни, а 20% - много рядко са доволни. По лични наблюдения, качеството на комуникацията в условията на пандемия рязко намалява, а неудовлетвореността нараства, т.к. се прилагат множество ситуационни подходи, за които експертите не са подготвени.

Дейността на инспекторите е систематизирана в следните основни работни процеси: *инспекция, преглед и оценка на документация; лабораторен контрол; административни услуги и експертни съвети.* Някои дейности и задачи се извършват на терен (инспекция, пробонабиране), а други - в канцелария (водене на регистри, оценка на документация и т.н.). На въпроса дали се чувстват "притиснати" да съвместяват много задачи от различно естество, 75% от респондентите отговарят, че се чувстват „притиснати” (20% - много често; 40% - често, а 15% обикновено се чувстват притиснати). Едва 25% отговарят отрицателно.

Задължението за прилагане на административни мерки, без да е налице стабилна законова опора е главната причина 85% от инспекторите да смятат, че спрямо тях има *„повишени изисквания от страна на ръководството”*. Едва 15% отговарят, че „рядко” или „много рядко” са попадали в подобна ситуация.

Възникването на непредвидени задачи като жалби, сигнали и питанията изисква от инспекторите да бъдат гъвкави и да реорганизират своя работен ритъм, което води до пренапрежение. 85% от анкетираните участници съобщават, че с различна честота им се налага да приоритизират задачи с еднаква важност (15% - много често 55% - често, а 15% -

---

[45] **Стратегия** за развитие на държавната администрация 2014-2020. [онлайн]. *Портал за обществени консултации на Министерски съвет*,17.03.2014. [Прегледан 12.03.2023]. Достъпно от: https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891

[46] Вж. напр. **Cordova-Novion,** Sahovic, **Cesar,** Tarik. Inspections Reforms: Do Models Exist?, 2010. In: *World Bank Group,* [online]. [Viewed 12.03.2023]. Available from: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25077

[47] Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията. В: *Държавен вестник,* 29 Юни 2012, №49, изм… 30 Авг. 2022, №70, чл.7, ал.8.

обикновено). Едва 15% от анкетираните съобщават, че рядко или много рядко са изправени пред подобен избор.

100% от анкетираните служители от отдел ДЗК посочват като най-често срещана трудност в работата си остарялата или липсваща нормативна база в някои области за контрол. Липсата на адекватна нормативна база изисква от инспекторите да изготвят предписания във всеки конкретен случай, когато има „съмнения", че съществува риск за здравето на хората по експертна, най-често субективна преценка. Последното не само увеличава писмената работа на инспекторите, но и има области, които не са обезпечени с конкретни правомощия. Като пример може да се посочи остарялата нормативна база в областта на превенцията на легионелозите в местата за временно настаняване (към февруари 2023г.), в предметната област на курортните ресурси, минералните води и плувните басейни за обществено ползване.

На второ място в класацията на най-често срещаните трудности - 80% от респондентите поставят *„липсата на надежден софтуер за отчитане на дейността"*. На трето място в класацията на срещаните трудности 60% от тях посочват *„липсата на специалисти със спомагателни функции"*. Проведените каскадни съкращения на персонала през периода на световната финансова криза (2007-2008г.) засегнаха главно операторите от общата администрация, заети с въвеждането на информация за дейността на специализираната администрация (протоколи от проверки, предписания, актове и др.). Сега тези задачи се извършват от специализираната администрация. Модерни компютърни програми следваше да заменят съкратените специалисти със спомагателни функции, но това не се осъществи. Това е и една от съществените предпоставки за следващата най-често срещана трудност, а именно: „много работа на бюро", посочена от половината от анкетираните.

50% от служителите изтъкват като недостатък в работата си и *„липса на система за регистриране на срещнати трудности"* по време на междинните срещи. Проблемите се съобщават предимно устно, не се документират предложенията за подобряване на дейността, не се проследява напредъка по отстраняването на недостатъците в организацията.

„Липсата на мотивация, поради невъзможност за кариерно развитие" е поставена на пето място от 30% от инспекторите. Здравните инспектори с I-ва степен на висше образование „специалист по…" нямат възможност да израстват професионално до длъжност „старши инспектор" само въз основа на професионалния си опит, за разлика от другите специалисти от направление „Здравни грижи" (медицински сестри, акушерки и т.н.)[48]. Това влияе демотивиращо на част от инспекторите, които считат тази норма за дискриминационна.

„Динамично развиващото се законодателство" е визирано като трудност едва от 20% от служителите в отдел ДЗК. В този отдел е налице най-голямо разнообразие на контролирани предметни области в сравнение с останалите отдели в РЗИ. На всяка предметна област съответстват нормативни документи, което изисква от инспекторите да боравят с голям обем информация и да поддържат високо ниво на компетентност, относно нормативните промени. Тежестта за проследяване на законодателните промени пада най-вече върху главните инспектори.

„Недостигът на експерти в съответното направление" се съобщава като трудност от 20% от анкетираните. Последното се обуславя от дисбаланса между повишената отговорност и ниското начално възнаграждение, което прави труда на инспектора непривлекателен за новопостъпващи служители и затруднява провеждането на конкурсите (например в отдел „Радиационен контрол").

В отдел ДЗК към дирекция „Обществено здраве" е налице най-голямо разнообразие на контролираните предметни области (обекти, продукти, стоки, дейности и фактори на жизнената среда) в сравнение с останалите отдели в РЗИ. На всяка предметна област съответстват специфични нормативни актове, което изисква от инспекторите да прилагат мултидисциплинарен подход в работата си, да боравят с голям обем нормативни документи и да поддържат високо ниво на информираност, относно законодателните промени. На въпроса:

[48] Закон за съсловните организации на медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти, на зъботехниците и на помощник-фармацевтите. В: *Държавен вестник,* 3 Юни 2005, №46, изм. и доп. 2 Окт. 2020, №85, §3 от преходните и закл. разпоредби.

„Чувствате ли се еднакво компетентни да упражнявате здравен контрол по всички предметни области, включени в длъжностната ви характеристика (води, шум, козметика, опасни вещества, устройство на територията и др.) 10 % са отговорили с „не", 25% с „да", *а 65%, че не се чувстват еднакво компетентни*. Като основна причина, обуславяща ниската самооценка на инспекторите, по отношение на компетентността им може да се посочи честата промяна на законите, свързана с транспонирането на Европейското право в националното законодателство. Едни от най-често променящите се закони в България, които се ползват в здравния контрол са Закона за устройство на територията, Закона за здравето и Закона за водите. Получените резултати корелират и с направените изводи в *Стратегия за развитие на държавната администрация, 2014-2020г.*, където е обосновано твърдението, че *честата промяна в законодателството създава допълнителна натовареност в администрацията, която насочва значителна част от усилията си към подготовка във връзка с усвояване на изменения на законодателството, вместо към неговото прилагане.*

Интерес буди констатацията, че само 20% от респондентите посочват динамиката в законодателство като най-често срещана трудност. Това се обяснява с обстоятелството, че от друга страна, 53% от анкетираните са посочили, че в работата си разчитат на компетентността на старшите и главните инспектори, които са по-тясно специализирани от тях. Тук трябва да се подчертае незаменимата роля на менторството.

Въз основа на собствени проучвания, Яна Тошева и колеги[49] оценяват натовареността на инспекторите при изпълнение на задълженията им като „висока". Според авторите, натовареността се определя като „висока" не само поради субективното усещане на участниците, но е следствие и на обективни причини като съкращаване на длъжности и увеличаване на ангажименти, още преди появата на пандемията. Настоящото проучване поставя основните трудности на инспекторите в контекста на несъвършенствата на работните процеси.

На въпроса: *„Удовлетворени ли сте от структурната организация на отдел ДЗК, където всеки инспектор изпълнява задачи по всички направления на контрола на поверената му територия*?" едва 25% са отговорили утвърдително, 35% са отговорили с „не", а 40% „не съвсем". На въпроса: *„Считате ли, че компетентността на инспекторите би се повишила, ако се създадат условия за тясна специализация и фокусиране в една предметна област за контрол, например: "Води и курортни ресурси", "Продукти и стоки със значение за здравето на човека", "Здравен контрол на урбанизираната територия" и „Профилактика на болестите и промоция на здраве",* 65% отговарят утвърдително, 15% не могат да преценят, а 20% не считат, че компетентността им би се повишила.

68% от анкетираните служители съобщават, че биха искали да работят в отдел с тясната специализация на ролите. Според тях това ще допринесе за повишаване на самооценката им и ще спомогне за издигане на престижа на професията „здравен инспектор" в общественото съзнание.

Анкетно проучване №3. Нагласи за усъвършенстване на работните процеси и въвеждане на иновации в работата на здравните инспектори

В хода на анкетното проучване, респондентите от отдел ПЕК и отдел ДЗК са помолени да приоритизират по степен на важност в скала от 1 до 7 някои аспекти от работата, които според тях, се нуждаят от обновяване и модернизиране, а именно: планиране на работата, работа на терен, комуникация и идентификация, средства за интерактивна комуникация, отчитане на дейността, водене на регистри и въвеждане на база данни.

Резултатите са ранжирани от респондентите, както следва: *планиране на работата, отчитане, работа на терен, водене на регистри и въвеждане на база данни.* Необходимостта от обновяване на средствата за комуникация и идентификация (например: електронна поща, електронен подпис и др.) са класирани на по-заден план. Мнозинството от респондентите са преценили, че или са доволни от класическите средства за комуникация: директен контакт,

[49] **Тошева,** Яна., **Павлова**, Ст., **Търпоманова**, Цв. Натовареността на работното място като фактор за професионалното общуване на инспектора по обществено здраве. *Българско списание за обществено здраве,* 2021, том.13, №4, 104 – 114.

служебен телефон и локална мрежа (LAN) или най-вероятно, че други аспекти се нуждаят приоритетно от обновяване и модернизиране.

Провеждането на инспекция е основен работен процес. В хода на проучването на респондентите е зададен въпроса: *„Мислите ли, че работата на терен би се улеснила, ако се използват таблети?"* Резултатите показват, че 90% от анкетираните служители от отдели ПЕК и ДЗК подкрепят използването на мобилни устройства на терен.

Участниците в проучването бяха помолени да класират и ролята на някои конкретни електронни технологии в работата на терен. На първо място (79%) поставят *„мобилна връзка с регистри"*. На второ място (със 75%) е отдадено значение на *„он-лайн попълването на протоколи от инспекция"*. Последното изисква разработване на софтуер с унифицирани е-форми. В близо 90% от дейностите в РЗИ се използват унифицирани бланки и чек-листи, засега само на хартиен носител.

На трето място, 68% от служителите са поставили *мобилна връзка с деловодство,* а 64% са изтъкнали предимствата на *служебната електронна поща*. Почти половината от служителите (46%) смятат, че *мобилна връзка с програмата за отчитане на* дейността би им била полезна. Това изисква разработване на онлайн приложение, създаване на служебни профили и на правила за регламентиран достъп, както и поддържане на надеждно защитена мрежа. Едва 36% от респондентите оценяват значението на *служебния електронен подпис и на он-лайн анкетирането* за подобряване на процесите.

Както стана ясно по-горе в текста, информацията, която се създава за първи път, следва да бъде във формат, позволяващ повторното й обработване, за да не се дублират усилията на служителите. На въпроса: *Смятате ли, че един и същи процес се извършва повторно от Вас или от друг служител в администрацията,* 63% са отговорили утвърдително, а 37% отрицателно. Счита се, че ако се осигурят условия за предоставяне на справки в реално време и прилагане на принципа „еднократно създаване-многократно използване" на данни, ще се освободи капацитет за решаване на по-сложни задачи от служителите, което ще прибави стойност към реализирането на стратегическите цели на организацията.

Резултатите от полуструктурираните интервюта, писмените становища на експерти и брейнсторминг, проведени през периода 2018-2021г. позволяват да бъдат изведени следните несъвършенства на работните процеси в РЗИ-Варна:

- Липса на система за автоматично уведомяване на заявителите на електронни административни услуги за движението на тяхната преписка;
- Водене на регистри едновременно на хартия и в електронен формат;
- Дублиране на регистри с др. институции (напр. централни водоизточници);
- Липса на електронни досиета на обектите с обществено предназначение. Попълване на ръка на обобщените годишни информации (ОГИ) за статуса на обектите, което отнема около 60 дни на инспектор на година;
- Несъвместимост на форматите за планиране с форматите за отчитане и невъзможност за генериране на справки за дейността в реално време;
- Не е дигитализирано планирането и отчитането на лабораторния контрол: „брой планирани - брой извършени изследвания". Изследванията се броят от хартиени журнали всяко тримесечие.
- Предоставяне на резултатите от мониторинга на хартиен носител и повторно въвеждане на данните в информационната система за докладване на качеството на питейните води, което отнема приблизително 60 работни дни на 2-ма служители на година от всяка РЗИ.
- Липса на отворени данни и на проактивен достъп до информация и др.

Редизайн на работни процеси в РЗИ-Варна

В този параграф от дисертационния труд са представени авторовите модели на работни процеси в специализираната администрация на РЗИ-Варна в текущо и усъвършенствано състояние.

Инспекция.

Инспекцията представлява оглед „на терен" на обектите, стоките, продуктите и дейностите, подлежащи на здравен контрол, която се провежда, съгласно утвърдени

оперативни процедури от главния държавен здравен инспектор и завършва с оценка на съответствието със здравните изисквания. *Основна цел на инспекционната функция е да гарантира спазването на приложимите законови изисквания и да даде обратна връзка за въздействието и осъществимостта на съответното законодателство*.[50] Инспекцията може да включва и вземане на проби за изпитване на факторите на жизнената среда като в този случай, това се явява подпроцес на основния процес. Процесът на инспекция стартира с изготвяне на работен план, получен сигнал, жалба или поради необходимостта от извършване на контрол в хода на строителството. При инициране на инспекция, се извършва подготовка на необходимата документация, справка с нормативни документи, както и консултиране с експерти от по-високите длъжностни нива. Информацията от извършения оглед се документира **на хартиен носител** в „протокол от инспекция“, който се връчва лично на заинтересованото лице. При установени нарушения се пристъпва към административни мерки като в зависимост от тежестта на нарушението се изготвят съответните документи по образец: предписание, заповед, акт и наказателно постановление, които се връчват лично, срещу подпис на лицето. Случва се подконтролните лица да отказват да предоставят личните си данни и актът не може да бъде съставен, при което се налага да се търси съдействието на свидетели и на органите на реда Всички документи се архивират в хартиеното досие на обекта. Основна слабост на настоящата система за отчитане на изпълнението е невъзможността за генериране на обобщена годишна информация за статуса на обектите, съгласно Приложение №6 от 2009г.

*В началото на всяка календарна година служителите се задържат близо 2 месеца на бюро, като през по-голямата част от работното време попълват на ръка ОГИ за ООП***.**

Служителите се надяват тази дейност да отпадне изцяло като техен ангажимент, като се делегира на компютрите. Изчислили сме, че на ден могат да се изготвят не повече от 8 обобщени годишни информации, и то в случай че инспекторът не се отклонява с други задачи. Считаме, че този труд е излишен и, че би могъл да се автоматизира, чрез създаване на опция за генериране на ОГИ в интегрираната информационна система за оценка на дейността, а от инспектора да се изисква само да я валидира, да напише заключение за хигиенния статус на обекта и да я съхрани в електронното досие. През 2021г. МЗ стартира изготвяне на единна междуведомствена система за отчитане на изпълнението по ДЗК във всички РЗИ. Програмата е в процес на пилотно изпитване. В момента се разработва модул „Справки” и се отстраняват недостатъци по базовите модули.

В усъвършенствания модел на инспекция в РЗИ фокусът е поставен върху дигитализацията на труда на инспектора като задължителна предпоставка за подобряване на отчитането и предоставяне на справки в реално време. Предвидена е работа в единна информационна среда с достъпване на терен на ведомствената платформа за отчитане на дейността и на публичните регистри, водени от РЗИ. Последното изисква специализираната информационна система за отчитане на дейността да бъде отворена към служителите, чрез онлайн приложение, в което да се попълват документи на терен. За целта, инспекторите следва да бъдат осигурени с мобилни устройства (таблети) с контролиран достъп до платформата, да се разработи система за поддържане на потребителски профил на всеки служител и правилата за мрежова и информационна сигурност. Всички документи следва да се изготвят в утвърдени е-форми. Предвидена е опция за връчване на документи с електронна препоръчана поща или „гражданска електронна поща”, което да има задължителен характер. За целта, всяко лице трябва да съществува в основни регистри и/или да има регистриран профил в системата за сигурно електронно връчване, за да може тази опция да се използва. Друга алтернатива за идентифициране на подконтролните лица е въвеждането на електронни идентификационни карти, в които личните данни са криптирани и се въвеждат безконтактно в системата.

Лабораторен контрол.

Процесът стартира с изготвяне на план за лабораторен контрол, постъпил сигнал, жалба или по външна заявка. Планирането на изследванията по държавен здравен контрол се извършва от оперативните отдели в началото на всяка календарна година като графикът за

[50] **Cordova-Novion**, Sahovic, **Cesar**, Tarik. Op. cit.

пробонабиране се съгласува с лабораторно-изпитвателния комплекс (ЛИК) при РЗИ. Вземането на проби и на образци за изпитване, както и полевите измервания се извършват от инспектори от дирекция „Обществено здраве" (ОЗ) или от лаборанти от дирекция „Лабораторни изследвания" (ЛИ) или „Надзор на заразните болести" (НЗБ) в зависимост от длъжностните характеристики на служителите. Графиците за пробонабиране се предоставят в електронен формат, посредством локалната информационна мрежа. Протоколите за проведеното пробонабиране постъпват в дирекция ЛИ на хартиен носител в утвърдени форми на „Протокол за вземане на проба". Служителите от „Приемната" регистрират пробата и подават заявка до съответната лаборатория. Изпитванията се извършват в „Лабораторно-изпитвателния комплекс (ЛИК) при РЗИ и приключват с вписване на резултатите в лабораторен журнал, който е на хартиен носител и с изготвянето на протокол от изпитване в Word формат. Протоколът се разпечатва и се предоставя на оперативните отдели (или на външния заявител) срещу подпис. За целите на докладването на състоянието на факторите на жизнената среда, длъжностни лица от отдел ДЗК въвеждат повторно данните в различни по вид специализирани системи за съхранение на данни. В края на календарната година служителите изготвят обобщени годишни доклади за качеството на питейните води, на водите за къпане, на акустичната, електромагнитната, радиационната обстановка и други. Пример за такава система е компютърната информационна система за докладване на качеството на питейните води. Настоящата практика изисква резултатите от лабораторните изследвания да се въвеждат повторно от инспектори, което отнема приблизително 60 работни дни в една голяма РЗИ. За целите на отчитането, информацията от лабораторните журнали се брои на ръка като се попълват 3, 6, 9 и 12 месечни цифрови отчети.

Усъвършенстваният работен процес на лабораторен контрол в РЗИ предвижда работа в единна информационна среда, която позволява мониторинг на изпълнението. Заявките за лабораторни изследвания от отдел ДЗК до дирекция ЛИ се подават в специално разработени е-формати, които съдържат всички показатели за мониторинг. Подавайки заявката, инспекторът отбелязва по подходящ начин показателите, които следва да бъдат анализирани (или изключени от мониторинга). Резултатите от лабораторните изследвания се въвеждат в електронен журнал, до който оперативните отдели получават оторизиран достъп. ЛИК при РЗИ като първичен администратор на данните следва да предоставя журнала на оперативните отдели в съвместим формат, който да позволява повторна обработка за целите на държавния здравен контрол и интегриране в други информационни системи за докладване на състоянието на факторите на жизнената среда. Системата следва за бъде отворена и за външни заявители с оторизиран достъп (парола за проверка на резултатите). Протоколи от изпитване се предоставят на хартиен носител, само при поискване или ако това е предвидено в закон. Програмният продукт следва да предоставя обобщени справки за изпълнението на плана на лабораторния контрол, минимум по следните показатели: „брой проби" и „брой изследвания".

Преглед и оценка на документация.

Основен работен процес в РЗИ е оценката на документация, ако това се изисква в нормативен акт. Част от работният процес е свързан с работни процеси в други администрации като „споделена услуга". Това са т.нар. „вътрешни услуги". Процесът в РЗИ стартира с постъпване, по системата за електронен документооборот, на искане за предоставяне на становище за преценка на съответствието със здравните изисквания на: програми, доклади за оценка на въздействието върху околната среда, оценки на риска, екологични оценки, устройствени планове и на други документи. Ако информацията не е достатъчна за преценка на съответствието със здравните изисквания, изпращащата организация се уведомява по системата за електронен документооборот. Допълнителната информацията се внася отново в РЗИ за оценка на съответствието. Процесът завършва с изготвяне на становище и изпращането му по електронен път до водещата администрация. Считано от 2018 г., в хода на споделените услуги, администрациите комуникират помежду си единствено, чрез системи за автоматичен обмен. Главното предимство на системата Eventis R7 за електронен докуметооборот е, че изпълнява функцията на комплексно административно обслужване, т.е. *последователните процеси са превърнати в паралелни, което е един от принципите на реинженеринга на работните процеси.* Изключение правят инвестиционните

проекти, които все още се съгласуват на хартия. (недостатък на Eventis R7 е, че няма възможност за „прикачване" на файлове по-големи от 10 мегабайта).

Системата към момента обаче не позволява добра отчетност. Зададените опции на изходящи документи са твърде общи и не съответстват на изискуемите справки в отчетите. Крайните продукти, например становищата, следва да могат да се проследяват в по-тесни критерии, например по ключови думи: „становище за екологична оценка", „становище за инвестиционен проект" и т.н. Това налага разработването на каталог от стандартизирани ключови думи. Необходимо е също да се потърси решение за съгласуване в е-формат на инвестиционните проекти. Усъвършенстваната система следва да предоставя и някои елементарни обобщени отчети за предоставените вътрешни услуги в цифров вид (напр. по шифър на услуга).

Административни услуги.

Актуалният работен процес на административна услуга в РЗИ стартира с постъпване на заявление в звеното за административно обслужване или на електронната поща на РЗИ. От скоро съществува възможност и за подаване на заявление, посредством квалифициран електронен подпис (КЕП). Заявлението, заедно с приложените към него документи, които се изискват по закон, се преглежда за непълноти от административно лице от отдел „Административноправно – информационно – организационен" (АПИО) или от служителя от съответния оперативен отдел, на когото е било разпределено. Заявителят се информира за непълнотите на гише или по телефона, и в случай че не ги отстрани в уредения от закона срок, процедурата се прекратява. Заявителят се интересува по телефона за движението на неговата преписка през различните инстанции на работния процес, като търси директна връзка със служебно лице. След отстраняване на непълнотите в установения срок, административната услуга стартира. Служител прави служебна справка с нормативни документи, извършва преглед на обстоятелствата и на финала издава някои от релевантните документи: становище, сертификат, здравно заключение, хигиенно заключение, здравно становище, удостоверение, разрешение, заверен препис, служебна бележка, достъп до информация или друго. Документите се получават лично срещу подпис в деловодството на РЗИ.

Усъвършенстваният модел на административна услуга има предимството, че се въвежда система за мониторинг на статуса на административните услуги, т.е. гражданите сами да могат да следят своята преписка по входящ номер. Настоящата системата за документооборот Eventis R7 не притежава опция за информиране на клиентите, която би им спестила време и ненужни телефонни обаждания (по 2-3 пъти на ден), за да разберат на кой служител е предоставен техния случай. Съгласно практическите насоки на Държавна агенция „Електронно управление", след регистриране на постъпил в администрацията входящ електронен документ, трябва да се изпрати потвърждение до заявителя за получаването му. Потвърждението е електронен документ, който съдържа: уникален регистров идентификатор, време на получаване, информация за достъп до електронния документ и всички приложени към него документи.

Водене на регистри.

Разгледан е частен случай на административна услуга - вписване в публичен регистър на обект с обществено предназначение, воден от РЗИ. Процесът стартира с постъпило уведомление. След проверка за непълноти от длъжностно лице и след отстраняването им, има два варианта за действие, в зависимост от това по кой закон се извършва вписването. Процедурата по Закона за здравето[51] (ЗЗ) изисква в едномесечен срок от постъпването на уведомлението да се извърши проверка в обекта от служебно лице за преценяване на съответствието със здравните изисквания, т.е. тук се прави препратка към процедурата за извършване на инспекция. Ако при извършената инспекция се установи, че обектът съответства на здравните изисквания, същият се вписва в публичния регистър на обектите с обществено предназначение (ООП). Ако в хода на проверката се установи, че са налице маловажни несъответствия, инспекторът издава предписание, като определя срок за неговото изпълнение, а срокът на административната услуга спира да тече до отстраняване на констатираните неблагополучия. При непосредствена опасност за здравето на хората,

[51] Закон за здравето. В: *Държавен вестник,* 10 Авг. 2004, №70, изм. и доп… 27 Яну. 2023, №9

инспекторът предлага на директора на РЗИ да издаде заповед за спиране на обекта и да откаже вписване в публичния регистър на ООП. Процедурата по Закона за храните (ЗХ) стартира с вписване в регистъра на обектите за бутилиране на води (ОБВ), след отстраняване на непълнотите, ако са били установени такива[52]. Директорът на РЗИ определя комисия, която следва да извърши инспекция в обекта в едномесечен срок от вписването му в регистъра. Инспекцията завършва с преценка на съответствието с нормативните изисквания. В случай на несъответствие се предприемат адекватни административни мерки. При системни нарушения е предвидена мярка: „заличаване от регистъра“. Предварителното вписване има някои предимства, които ще бъдат разгледани в раздела за усъвършенстване на работните процеси.

В усъвършенствания модел на административна услуга – вписване в публичен регистър, воден от РЗИ са сближени процедурите за вписване в регистъра на обектите по Закона за здравето и Закона за храните, като е предложено да остане процедурата по Закона за храните. Тази процедура има няколко предимства: с предварителното вписване на обекта в регистъра и последваща инспекция, ще отпаднат от базата данни на ведомствената платформа „брой инспекции” и „брой предписания” за една голяма група обекти, наречени „обекти, неподлежащи на контрол“. Това са значителен брой проверки по предварителен здравен контрол, които не могат да бъдат свързани с нито един обект от регистъра, тъй като обектът още не е вписан. Идеята е историята на обекта да стартира с вписването му и всички последващи действия да бъдат част от електронното досие на обекта, като се направи връзка между регистъра и базата с данни на оперативния контрол. Предвидена е система за автоматично проследяване на статуса на услугата от заявителя по входящ номер.

Участие в експертен съвет или комисия.

Процесът стартира с постъпила заповед или писмо за участие в експертен съвет / комисия. Резултат от процеса е протокол с решения, който се оформя от водещата организация, изпраща се за преглед и одобрение на всички заинтересувани страни, преди да се приключи процеса. В някои случаи, (ако така е прието), решенията на комисиите и съветите се популяризират на сайта на водещата институция. Напоследък стана популярна практиката съвети да се провеждат онлайн, чрез различни платформи за колаборативна работа в интернет среда. Недостатък на този процес е, че рядко се изпращат протоколите с решенията на комисиите/съветите на всички участници, особено когато някоя от страните има само съвещателен глас. Не се документират в електронен формат и протоколите от експертните съвети в РЗИ.

За подобряване на модела на работен процес – участие в експертен съвет, с цел административна отчетност е достатъчно водещата институция да изпраща по системата за електронен документооборот протокола с решенията на комисията или съвета. Протоколите от експертните съвети в РЗИ следва да се документират като вътрешен документ в електронен формат.

3.3. Перспективи за устойчиво развитие, чрез административен реинженеринг на промоцията на здравето. Референтна рамка на методология за здравословно образование HEALTHY [ХЕЛТИ]

В този раздел са посочени функционалните отговорности на териториалните власти, ангажирани с промоцията на здравето: РЗИ, община Варна и РУО. Представена е визия за усъвършенстване на административните процеси за промоция на здраве в рамките на 2 експертни проучвания.

Проучване №4. Перспективи за устойчиво развитие, чрез административен реинженеринг на промоцията на здравето

Както стана известно, административният реинженеринг е иновативен подход за радикална трансформация на администрацията с цел значително повишаване на ефективността и извеждането й на качествено ново ниво. Неговото приложение за целите на устойчивото развитие на промоцията на здравето не е проучвано досега. Националната програма за развитие „България 2030“[53] и Целите за устойчиво развитие определят

[52] Закон за храните. В: *Държавен вестник*, 9 Юни 2020, №52, изм… 23 Дек. 2022, №102, чл.26

[53] **Национална** програма за развитие „България 2030“. [онлайн]. *Портал за обществени консултации на МС.* [Прегледан 12.03.2023]. Достъпно от: https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1330

политическата рамка за разгръщане на административния капацитет за промоция на здраве до 2030г. Оценката на административния капацитет в здравната сфера обаче е нелека задача, тъй като здравето е многофакторно явление, трудно за управление и измерване. От друга страна, СЗО има ясна глобална концепция за промоция на здраве[54], което позволява административните процеси да бъдат изучавани и моделирани, и на тази основа да се идентифицират дисбалансите в здравно-промотивните политики и практики.

Тезата на автора в хода на проучването, която е и една от тезите на дисертационния труд е, че съществуват дисбаланси в здравно-промотивните политики и практики, някои от които биха могли да бъдат преодолени, чрез административен реинженеринг. Целта на изследването е да се определят дисбалансите в политиките и практиките за промоция на здраве и, изхождайки от холистичния подход, да се идентифицират онези процеси, които се нуждаят от радикална трансформация.

Съгласно Международната харта от Отава, *„промоцията на здраве е процес, който дава възможност на хората да поемат контрол върху своето здраве и неговите измерения, и по този начин да подобрят здравето си“* [55]. Промоцията на здраве може да бъде управлявана устойчиво, чрез холистичен подход[56]. Този подход следва да бъде приложен на няколко нива: *политики, организации, процеси, ресурси и хора.* Административният капацитет, от своя страна, се дефинира като „способност за предвиждане на промяната, разработване на програми; привличане, усвояване и управление на ресурси; оценяване на дейности и прилагане на уроци към бъдещи дейности.” [57] Ако политиките и свързаните с тях административни процеси не са ефективни, следва да се усъвършенстват. Това може да стане по два начина: чрез постепенни подобрения или, чрез административен реинженеринг. Индикаторите за оценка на изпълнението по области на въздействие в Националната програма за развитие „България 2030“ са водещите показатели за ефективност на политиките.

Един от най-често използваните индикатори за ефективност на програмите за промоция на здраве е **смъртността по причини в обща популация.** Ретроспективният анализ на показателя за десетгодишен период, по данни на Националния статистически институт[58], бележи тенденция към нарастване. Това е знак, че политиките за промоция на здраве не са достатъчно ефективни, което изисква задълбочен анализ, определяне на дисбалансите, проучване на проблемните области и провеждане на административни промени.

Оценка на административните процеси за промоция на здраве по детерминанти на здравето.

В Декларацията за промоция на здраве на Европейската здравна мрежа е указано, че концепцията за детерминанти на здравето трябва непрекъснато да се обогатява.[59]. Административните процеси следва да отразяват детерминантите на здравето и да допринасят за постигането на целите за устойчиво развитие. Оценката на административните процеси е предшествана от кратък анализ на детерминантите на здравето, а именно: 1/ поведенчески рискови фактори и превенция на болести и зависимости; 2/ образование и възпитание за отговорност към здравето - здравословен начин на живот; 3/ екологични фактори; 4/ биологични фактори; 5/ достъп до здравни грижи; 6/ преориентиране на здравни услуги; 7/ подкрепяща социална среда; 8/ застъпничество и медиация; 9/ засилване действията на общността и 10/ междусекторно сътрудничество. Оценката е направена съобразно посочената

---

[54] ***World*** *Health Organization* [online]. Op.cit.

[55] ***World*** *Health Organization.* Ibidem

[56] **Kumar,** S., **Preetha,** Gs. Health promotion: an effective tool for global health. *Indian journal of community medicine: official publication of Indian Association of Preventive & Social Medicine*,2012, Vol.37, pp.5-12.

[57] **El-Taliawi,** O.G., **van der Wal,** Z. Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice,* 2019, Vol. 2, pp. 243 - 257.

[58]***Национален*** *статистически институт* [онлайн]. Демографска и социална статистика. Здравеопазване. Смъртност по причини. Умирания по причини за смъртта по пол и възрастови групи. [Прегледан 12.03.2023] Достъпен от: www.nsi.bg/

[59] ***EuroHealthNet***. [online]. Promoting health and wellbeing towards 2030: Taking the Ottawa Charter forward in the context of the United Nations Sustainable Development Agenda 2030. EuroHealthNet, 2016. [Viewed 12.03.2023] Available from: https://eurohealthnet.eu/wp-content/uploads/documents/2016/160923_Statement_HealthPromotionOttawaCharter_Long.pdf

в уводната част методология, а резултатите са представена в матрица, състояща се от 4 колони. В колона 2 на матрицата са изброени детерминантите на здравето, а оценката на административните процеси, според необходимостта от промяна, е поставена в колона първа. Последните три колони представляват функционален анализ с източник на информация правилниците за устройството и функциите на Регионалните здравни инспекции, Регионалните управления на образованието и община Варна. Така всяка детерминанта е обвързана по обективен път с конкретните териториални организации. Тази методология е отворена и може да бъде задълбочавана и надграждана с нови процеси и нови детерминанти. Икономическите фактори не са предмет на настоящото изследване, но следва да се отбележи, че стандартът на живот има значително въздействие върху здравето, поради което превенцията е насочена предимно към рискови групи, в т.ч. към хора в неравностойно положение. Не бива да се пропуска също така и, че високият стандарт на живот (съгласно икономическите критерии) се манифестира от друг тип заболявания.

Сравнителият анализ на административните процеси по детерминанти на здравето потвърждава тезата на автора, че от гледна точка на холистичния подход, съществуват дисбаланси в здравно-промотивните политики и практики. Някои от установените дисбаланси могат да бъдат преодоляни, чрез постепенни подобрения (класираните с експертна оценка „2“), а други - чрез административен реинженеринг (класираните с експертна оценка „3“).

Проучване №5. Реинженеринг на образованието: Референтна рамка за здравословно образование.

Това проучване е вдъхновено от резултатите от предходното проучване, което изяснява, че процесите на здравно образование и възпитание, свързани с детерминанта №2. „Здравословен начин на живот“, се нуждаят в най-голяма степен от трансформация. Свидетели сме на масовото навлизане на информационно-комуникационните технологии (ИКТ) в социалния живот. Българското училище не прави изключение от този глобален процес. Темповете на внедряване на педагогически иновации и на нови информационни технологии (ИТ) значително изпреварват определянето на здравни норми. Въвеждат се иновативни методи и програми без предварителна оценка на въздействието върху здравето на обучаемите. Правото на здраве е конституционно право на всеки, следователно държавата и училището следва да гарантират равен достъп до здравословно образование, включително, чрез разработването на стандарти.

Тезата на автора е, че принципите на реинженеринга могат да намерят приложение в образователните институции за усъвършенстване на организацията на образователния процес, и за извеждането му на качествено ново ниво в контекста на промоцията на здравето.

Обект на изследване са 27-те иновативни училища във Варненска област, утвърдени с Решение на министерски съвет за периода 2021-2022г.[1], а предмет на изследване са използваните методи и подходи в реализираните проекти.

Целта на изследването е да се проучи приложимостта на принципите на реинженеринга за насърчаване на здравословното образование и за подобряване на качеството на образователния процес. Авторът изхожда от допускането, че образователният процес е работен процес. Проучено е съдържанието на уебсайтовете на 27-те иновативни училища във Варненска област. Получена е информация за иновативните проекти и програми. За идентифициране на основните работни процеси в образователните институции са използвани следните методи и подходи: анализ на съдържанието на нормативни и стратегически документи, функционален анализ, процесен подход и експертен анализ. Разработена е референтна рамка за здравословно образование HEALTHY [ХЕЛТИ], която е приложена за целите на това изследване.

Анализът на термините *„здравословно образование“* и *„здравно образование“* в българския език показва, че двете понятия не са реципрочни. Здравното образование е образование, което се отнася до здравето. То е свързано с „предоставяне на здравна информация и на знания на индивиди, и общности и на умения, които позволяват на хората доброволно да възприемат здравословно поведение.“. “[60] Прилагателното „здравословен“

[60] **Kumar**, S., **Preetha**, G. Op.cit.

означава „който се отразява добре върху здравето“ [61]. Следователно, здравословното образование е по-широка концепция, включваща както предоставянето на здравни знания и умения, така и на благоприятна образователна среда, и здравословна организация на образователния процес. За разлика от здравното образование, което може да се изучава и като свободно избираема дисциплина, здравословният подход трябва да прониква всички дейности и програми. Здравето не е нещо, което обучаемите избират да практикуват днес, а утре да не практикуват. И двата подхода – здравно и здравословно образование, са част от глобалната концепция на СЗО за промоция на здраве.[62] Поради сложността на здравето като човешки и социален феномен, промоцията на здраве може да бъде управлявана **устойчиво** само, чрез холистичен подход[63], приложен на няколко нива: *политики, организации, процеси, ресурси и хора*. Ресурсите следва да се насочват там, където оказват най-голямо въздействие върху здравните резултати. Образователните институции са тясно свързани с индивидите от най-ранна възраст. Влиянието на училището е почти съизмеримо с това на семейството, което определя ключовата му роля за формиране на здравни навици и на благоприятна жизнена среда. Човекът е едновременно обект и субект на политиките за промоция на здраве, следователно процесите на образование и възпитание изискват приоритетно внимание. За образователните и здравните услуги не са въведени регулации в ЕС, а всяка страна въвежда свои стандарти. Стандартите, от една страна, ограничават иновациите, но от друга страна, гарантират равен достъп до качествено и здравословно образование. Ето защо въвеждането на единни рамкови критерии е целесъобразно. Иновацивният подход към разглежданата проблематика изисква коренно преустройство на процесите за промоция на здраве в училище, чрез поставяне на фокуса върху здравето, а не върху болести и зависимости. Да се премине от мотивационни действия към интегриране на грижата за здравето в образователния процес и към практикуване на здравословен начин на живот. Същото е подкрепено и от друг автор.[64]

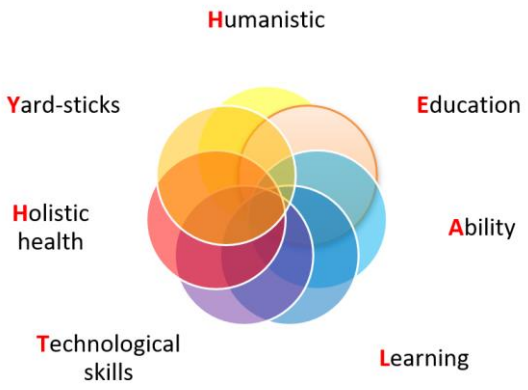
Изхождайки от разбирането, че образователните процеси са работни процеси, допускаме, че същите могат да се усъвършенстват със средствата на административния реинженеринг. Здравословната организация добавя стойност към резултата на обучителния процес и води до по-висок успех. За целта е нужно: 1/ поставяне на здравето на фокус и 2/ осъществяване на драматични подобрения на организационно ниво. Според Т. Дейвънпорт, *драматичните подобрения изискват внедряване на иновации в процеса* [65].

Анализът на приложимото законодателство показва, че се допускат изключения от нормираната организация на учебния процес относно иновативните училища. Директорите на тези училища имат право да утвърждават различна от нормираната организация на учебния процес, без предварителна оценка върху здравето. Следователно превантивният принцип не е интегриран в образователния процес.

Представеният авторски модел (фигура №2) е създаден специално за целите на промоцията на здраве в иновативните училища, но той може да бъде прилаган и в други образователни институции. HEALTHY е абревиатура от инициалите на названията на основните методи, подходи и инструменти, съставящи методическата рамка на референтния модел за здравословно образование. Без да ограничава креативността, моделът очертава нравствен стандарт за здравословно образование. В допълнение към осигуряването на равен достъп и унифициран подход, той може да бъде използван и за предварителна оценка на въздействието върху здравето, чрез идентифициране на здравно – промотивни дисбаланси в образователните институции. Творческият принос на учителя в рамките на модела се състои в избор на най-здравословната компилация от методи, подходи и инструменти при организиране на учебния процес, включително и на извънкласните дейности. Следва

[61] **Костова**, Н. Има ли разлика между здравен и здравословен? *Аз-буки,* 2020, т.32, pp. 6 – 12.
[62] ***World*** *Health Org.* [online], Op.cit.
[63] **Kumar**, S., **Preetha**, G. Op.cit.
[64]**Георгиева**, С., 2014. Проучване на условията, компетентностите и партньорството за промоция на здравето в училищата от Плевенския регион. Автореферат на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен „Доктор“. [онлайн]. Плевен: [Медицински университет - Плевен]. Достъпно от: http://www.mu-pleven.bg/procedures/37/Avtoreferat.pdf [Прегледан 25.03.2023].
[65] **Davenport,** T., Op.cit.

описание на компонентите на модела, в чийто контекст е поставен и анализа на реализираните проекти в иновативните училища.



Фигура №2. Референтна рамка на методология за здравословно образование ©HEALTHY [ХЕЛТИ] – разработена от автора

Хуманистично образование (Humanistic Education). В основата на хуманистичната педагогика стои „духовният хуманизъм“, популяризиран от педагозите – новатори Василий Сухомлински и Шалва Амонашвили[66]. Общото между хуманистичния подход, промоцията на здраве и реинженеринга е, че човекът е поставен в центъра на процеса, а удовлетвореността е водещ критерий за качество. В образователния процес, ученикът не е пасивен потребител на услуги (в случая на знания и умения), а трябва да извърши определена работа, за да получи конкретен резултат. В процеса на здравна промоция, на входа се предоставят здравни знания и се възпитават здравни навици, чрез личен пример, а на изхода се получава поведение, благоприятстващо индивидуалното и общественото здраве. Хуманистичната педагогика разглежда човека като духовно и космическо същество, а не само като продукт на генетиката и на непосредствената физическа среда. Не можем да отделим човека от Вселената, а образованието – от живота и от процесите на себепознание, и себеразвитие. Ето защо се смята, че учебно-възпитателният процес постига целта си, когато води обучаемия до реализация на неговия духовен потенциал, а здравето и социалният успех са второстепенни продукти на духа и награда за себеусъвършенстването му. Промоцията на здраве в училищната общност би имала успех, ако се постави на здрава духовна основа и се утвърди като ценност сред родителите и учителите. Превенцията на агресията се очертава като важен приоритет в училищата. Все повече професионалисти споделят, че срещат трудности в опитите си да задържат вниманието на учениците. Здравето на учителите също следва да бъде поставено на фокус, чрез осигуряване на подкрепа от специалисти, изграждане на ключови компетентности, профилактика на бърнаут синдром и др. Може да се направи повече за интегрирането на децата с увреждания и на децата със специални образователни потребности, чрез повишаване на толерантността към различията.

Проучването установи, че 12/27 иновативни проекта в област Варна (44%) имат за цел възпитание на духовни ценности и по-конкретно на: съзнателно отношение към природата и изграждане на чувство за отговорност към околната среда - 6; развиване на социални и емоционални компетентности – 2; обучение в разбирателство, управление на конфликти и медиация – 1; себепознание и себеуважение – 3.

10/27 проекта (37%) имат за добавена стойност - възпитаване на умения за екипна работа и сътрудничество. 2/27 проекта (7,4%) въвличат родителите в работа по проекти, чрез: родителски клубове и обучения на тема: „живот с тийнейджър“ и „общуване в семейството“.

Способност за учене (Ability of Learning). Съвременната система на преподаване, поради нейната интензивност, формалност, авторитарност, изразен материализъм и ориентация към пазара на труда, ангажира преди всичко логическия ум и краткосрочната памет. Това може да реализира бързи резултати, но в дългосрочен план да предизвика травма

[66] ***Международны*** *центр гуманной педагогики*. [онлайн] © Международный центр гуманной педагогики, 2018-2019 [Прегледан] 21.09.2022. Достъпно от: http://ichp.org.ru/library/fund-humane-pedagogy/

от ученето. Фазата на придаване на смисъл и практическото прилагане на наученото или отсъстват, или са отложени във времето. По своята същност, ученето е естествен механизъм за адаптация и себеразвитие, чрез придобиване на познание за себе си и света. Ние непрестанно учим, изграждайки невронни връзки в мозъка, но ако не осмисляме и не практикуваме наученото, тези връзки се разпадат. Способността на мозъка за учене на нови неща е известна като невропластичност, а преживяният и одухотворен, от сърцето, опит – като мъдрост. Всеки има способност за учене, но мъдростта се развива с опита и зависи от нивото на осъзнатост. Капацитетът за учене е специфичен и може да се оценява, чрез скрининг на когнитивните умения и да се развива, чрез таргетирани научни стратегии за разширяване на капацитета за учене. От ключово значение е да се отчитат възрастовите особености. Много често предоставянето на знания и информация изпреварва опита. Учителите са изправени пред предизвикателството да заместят преподаването с учене, основано на опит и на житейски сценарии. 4/27 иновативни проекта в област Варна (14,8%) си поставят за цел развиване на капацитета за учене, а именно: преодоляване на обучителни затруднения на деца със специални образователни потребности и хронични заболявания – 1; развиване на умения за самоорганизирано учене – 1; усвояване на техники за повишаване на концентрацията, вниманието и паметта – 1; приобщаващо обучение и засилване на интереса към училището – 1; развитие на множествени компетентности – 1. Ученето, чрез опит и по житейски сценарии е залегнало в 16/27 иновативни проекта (59%). Ето някои примери: науката в кухнята – 1; разработване на проекти за бъдещата професия и живот – 1; предприемачество - 2; учене и чиракуване – 1; изнесени извън класната стая уроци - 2; здравословно хранене – 2; изграждане на модели за симулация на ситуации - 2; летни лагери, слънчеви бани, туризъм, спорт и занимания сред природата – 2; музика и танци – 2.

Технологични умения (Technological skills). Понятието „технологични умения“ има много измерения. Първото от тях е свързано с премоделирането на учебните процеси, т.нар. реинженеринг. Реинженерингът се основава на процесния подход, възприет и от международният стандарт за управление на качеството ISO 9001, който е универсален. Всеки проект за ренженеринг започва с правилното разбиране на термина „процес“. На организационно ниво процесите за промоция на здраве са административни процеси и към тях следва да се прилагат принципите на административния реинженеринг.

Идеята за реинженеринг е близка по същество до технологичната педагогика. Ролята на ИКТ в редизайна е да подпомогнат технически този процес. Много често се поставя знак за равенство между иновация и ИТ. Не трябва да се забравя, че ако липсва воля за радикална промяна на социалния живот, технологиите само подкрепят статуквото и че хората са истинските двигатели на прогреса, чрез решенията, които вземат и методите, които прилагат, като не е задължително последните да включват ИТ.

Базирано на функционален анализ на териториалните администрации, чиито функции включват промоция на здраве в училище, идентифицирани са следните основни процеси: *оценка на документация (седмични учебни разписания и др.), инспекция за спазване на съответствието със здравните изисквания, обучение, консултация, експертни съвети, управление на проекти и програми, социални грижи, спортни дейности, провеждане на кампании, здравни грижи, здравни услуги и др.*

Анализът на иновативните проекти в училищата показва, че на ниво „класна стая“ се прилагат някои методи и подходи, близки до принципите на реинженеринга. Някои от тях могат да намерят приложение за подобряване на организацията на учебния процес и от гледна точка на ползите за здравето (Таблица №1).

15/27 иновативни проекта (55%) прилагат интердисциплинарни (бинарни или триизмерни) уроци за установяване на междупредметни връзки. Един проект е свързан с „иновативно лидерство – подготовка на екип от учители за провеждане на интердисциплинарни уроци“. През последните години, поради масовата дигитализация, се наложи т.нар. STEM подход, основан на обучение в 4 направления: наука, технологии, инженерство и математика. Макар да съчетава предимства като: интердисциплинарност и приложност, подходът е критикуван за това, че ангажира предимно логическата полусфера на мозъка. По-късно е прибавена „Арт“ компонента и подходът еволюира в STEAM. За

съжаление, „Арт“ компонентата, твърде често, се асоциира с компютърен дизайн, което не ограничава престоя на учениците пред видеодисплеите.

Таблица №1. Принципи на реинженеринга, приложими в иновативното образование, в контекста на промоцията за здравето.

Принципи на реинженеринга	**Иновативни методи и подходи, приложими в образователния процес**
Организиране на процесите около резултатите, а не около задачите	Уроците се създават така, че да имат отношение към цел или резултат, а не към отделни задачи, които са само стъпки, за да се завърши един процес. Резултатът осмисля и придава стойност на процеса като под резултат се разбира не оценката, а ползата за обучаемия, което предполага индивидуален подход и обратна връзка.
Поява на информацията на толкова места, на колкото е нужно	Електронният обмен позволява един документ да се намира едновременно на няколко места, което освобождава от тежките чанти и учебници – една от най-честите причини за гръбначни изкривявания. Спестяването на хартия има екологичен ефект и т.н.
Радикална промяна в подхода и/или въвеждане на нови процеси	Новите процеси възникват с новите потребности на обществото, което изисква проектиране върху „бял лист“ и внедряване на добри практики. Новите процеси изискват тестване и предварителна оценка върху здравето.
Отпадане на процеси	С навлизането на ИКТ отпада „бремето” на фактологията и наизустяването, обучаемите могат да намерят това, което търсят в електронни справочници. Акцентира се върху разсъжденията, върху разбирането, експертното учене, решаването на проблеми и извличането на причинно-следствени връзки.
Обединяване на процеси	Нито един процес в природата и в живота не протича фрагментирано. Когато ученето се обединява с възпитанието и с живеенето, т.е когато става, чрез пример и по житейски сценарии, то е по-ефективно. Такъв синтез осмисля ученето. Пример за обединяване на процеси са бинарните уроци, в които теоретичните знания и практическите умения се формират неразделно.
Превръщане на последователните процеси в паралелни	Интердисциплинарното учене позволява междупредметните връзки да се визуализират в момента. Това се постига, чрез конструиране на модели и схеми на интегрирани уроци. Моделите и схемите помагат на мозъка да възприема информацията естествено и следователно по-ефективно и здравословно.
Хибридни форми на преподаване и учение	Възползване от предимствата на противоположните способи, с разбирането, че се уравновесяват в рамките на холистичния подход: ангажиране на ляво и дясно мозъчно полукълбо; редуване на активни с пасивни дейности, баланс между центробежна и центростремителна ориентация на съзнанието, обединяване на материалистичния подход с духовни принципи и практики.
Овластяване vs Контрол	Контролът се свежда до ниво резултат, а през останалото време учителят е ментор и фасилитатор. Учениците се въвличат в изработването на учебните програми и развиват умения за самооценяване. Смесени екипи от ученици и учители, смяна на ролите, практически казуси със семейството и местната общност са подходи, които са не само иновативни, но и в унисон с ценностите на гражданското общество.

Установено е, че 21/27 иновативни училища (78%) свързват термина „иновация“ с информационни технологии. 16/27 училища (59%) управляват STEM проекти, или проекти за повишаване на дигиталната компетентност. 5/27 училища (18,5%) прилагат STEAM подход. Останалите училища, в една или друга степен разчитат на дигитализацията при провеждане на образователния процес. Не е известно колко от тези училища съчетават методи за насърчаване на здравословната връзка „човек-технологии“ като например

подходяща организация на учебния процес и ергономия на учебните пособия. Темата заслужава по-задълбочено проучване и споделяне на добри практики в тази насока.

Второто измерение на технологичния компонент е свързано с оценка на влиянието на ИКТ върху здравето. Следва да се отбележи, че въздействието на технологиите е двупосочно. От една страна, се освобождава краткосрочната памет от нуждата за запаметяване на дати и факти, а когнитивният капацитет се насочва към разсъждение, решаване на проблеми и изследователски задачи. От друга страна обаче, са установени негативни въздействия на видеодисплеите върху организма. Технологиите са „крадци на внимание“. Те създават центробежен фокус на съзнанието и психосензорно натоварване с последващ дефицит на вниманието. Работата пред видеодисплеи става причина за обездвижване, което предизвиква затлъстяване и проблеми на опорно-двигателния апарат. Социалните мрежи създават илюзията за общуване, недостиг на ключови компетенции за социална реализация и последващо чувство на изолация. Зрителните смущения и неврозите са обичайни последици от психо-сензорното натоварване. Технологичните пособия и обучителните материали не винаги са адаптирани към начина, по който работи човешкият мозък. Като пример за учебни пособия, съобразени с физиологичните особености на мозъка можем да посочим видеоуроците на Майкрософт. Подходящият музикален фон, умереното използване на интерактивни елементи, умелото боравене с паузите на речта дават възможност за качествено възприемане и осмисляне на съдържанието[67].

Холистично здраве (Holistic Health). Парадигмата на СЗО за промоция на здраве изисква оценката на въздействието върху здравето да бъде интегрирана във всички дейности и политики, като се разработят стратегии, поставящи здравето на фокус, основани на холистичния подход. Този подход следва да бъде приложен на всички нива: *на ниво администрация* – чрез разработване на мисия, визия и въвеждане на стандарти; *на ниво образователни институции* – чрез здравословни програми и условия на труд, *на ниво класна стая* – чрез редизайн на учебния процес. Двигателят на политиките за насърчаване на здравето на локално ниво са човешките ресурси в здравеопазването. Наблюдава се тенденция на застаряване на медицинските специалисти. Наемат се хора в пенсионна възраст в здравните кабинети в училища и детски градини. Тази тенденция се дължи на фактори от комплексен характер, сред които *„недостатъчната привлекателност за младото поколение на някои здравни професии, най-вече на професията „медицинска сестра“*.[68] Възможна алтернатива е навлизането на здравните инспектори в образователните институции и създаването на длъжността *„служител по промоция на здраве“ (health promotion officer)*. Подготовката на здравните инспектори по училищна, трудова хигиена, хигиена на хранене, здравно образование, промоция на здраве и по основни медицински дисциплини е достатъчна за работа сред здрави хора. Здравното образование е само един от аспектите на промоцията на здраве, следователно длъжността следва да обхваща още безопасност на труда на ученика и учителя, ръководство на превантивни програми и проекти, подкрепа на деца със специални образователни потребности и на деца с хронични заболявания, контрол на училищното хранене, оценка на седмични разписания и други.

Критерии / мерки (Yard-sticks). Критериите за оценка на напредъка на програмите трябва да бъдат SMART. За количествена оценка на ефективността се използват различни скали, докато качествените критерии оценяват удовлетвореността. Постигането на високи резултати по скалата за количествена оценка, все още не означава, че учебният процес е благоприятен за здравето. Мерките имат по-голям ефект, когато са адресирани към конкретни индивиди и обхващат класната и извънкласната дейност. Добра практика е разработването на индивидуални режими / планове на ученика, съвместно с родителя. Обучаемите също трябва да оценяват програмите си, чрез форми за обратна връзка. За повишаване на удовлетвореността, границите между учител и ученик се размиват, чрез смяна на ролите и

[67] ***Microsoft.*** Indent the first line of a paragraph. [Video tutorial].[Viewed 12.03.2023]. Available from: https://support.microsoft.com/bg-bg/

[68] **Национална** здравна стратегия 2021-2030 (проект), с.65. *Портал за обществени консултации на Министерски съвет.* [Прегледан 22.03.2023]. Достъпно от: https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5755

развиване на умения за самооценяване („как да преподаваме със затворена уста“, „ученикът става учител“, „учителят – медиатор и фасилитатор“ и др.). В търсене на еталон за зравословно образование се препоръчва прилагане на добри практики (benchlearning), използване на колективната мъдрост като извор на идеи (crowdsourcing), гражданско включване за решаване на наболели проблеми на общността, чрез мобилизиране на колективните умения и наличните ресурси за обществено благо (civic hacking). Например, участието в кампанията „Капачки за бъдеще“ освен, че възпитава отговорно отношение към рециклирането, въвлича децата и родителите в една благородна кауза – средствата се даряват за закупуване на ковьози за недоносени бебета и детски линейки.

Основни изводи от трета глава

В тесен смисъл, промоцията на здраве е отговорност на самия индивид. По-широката концепция за промоция на здраве е грижа на цялото общество, а не само на отделни индивиди или на медицинските специалисти, поради което различни институции управляват отделни нейни аспекти. Функциите им са регламентирани в устройствените правилници и в съответните нормативни актове: здравни, социални, екологични, териториално-устройствени, образователни. Разпръснатото законодателство създава трудности при неговото прилагане, което обуславя сложността на процесите, и поставя въпроса за по-добрата координация между институциите. За подобряване на координацията е създадена длъжността главен държавен здравен инспектор при Министерство на здрвеопазването.

Оценката на дигиталната зрялост на РЗИ-Варна показва, че част от дейностите и услугите се намират на етапа на прехода към „ниво 3” от модела за дигитална зрялост на организациите на Флетчер, а други са на „ниво 2”. РЗИ е в процес на присъединяване към хоризонталната инфраструктура за е-управление. Реорганизацията на фронт-офисите на принципа „едно гише” на ниво организация е почти приключила. Предстои усъвършенстване на каналите за предоставяне на електронни административни услуги и преминаване от мултиканален към омниканален подход (интегриране на услугите в Единен информационен портал).

Системата за електронен документооборот Eventis R7 е подходяща за комуникация между администрациите (т.нар. „вътрешни административни услуги“), но има някои съществени недостатъци по отношение на обслужването на клиентите: гражданите и бизнес операторите не могат да проследяват на какъв етап се намира тяхната преписка, а представянето и съгласуването на устройствени планове и инвестиционни проекти се извършва все още на хартиен носител.

Анализът на организационните реформи в системата на бек-офисите на РЗИ-Варна показва, че навлизането на съвременните ИКТ не е допринесло съществено за оптимизиране на работните процеси и за интензифициране на труда на експертите. Не е дигитализирана работата на терен, допуска се повторно въвеждане на данни в различни платформи и формати, което дублира усилията на служителите. Не е приключил процеса на отваряне на данните и представянето им в пространствен формат. Все още се водят регистри на хартиен и електронен носител, дублират се регистри с други институции (напр. регистъра на централните водоизточници).

Проведените проучвания сред служителите от РЗИ-Варна дават основание да се заключи, че същите имат ясна представа за проблемните места на работните процеси и като цяло е налице положителна нагласа към дигиталната трансформация на държавната администрация. На въпроса: „Смятате ли, че работата на терен ще се подобри, ако се ползва таблети?“ 90% от респондентите от отдел ПЕК и отдел ДЗК отговарят положително.

Анализът на работните процеси в отдел ДЗК установи, че част от тях следва да бъдат подобрявани, чрез реинженеринг. Такива са например: *инспекция* (дигитализация работата на терен, предоставяне на справки в реално време); *лабораторен контрол* (унифициране на форматите, еднократно въвеждане – многократно използване на данни); *административни услуги*, в т.ч. регистри (комплексно административно обслужване от единна точка за достъп, обединяване на регистри от една и съща предметна област и др). Останалите процеси: *оценка на документация и експертни съвети*, могат да бъдат подобрявани на принципа на „малките стъпки“.

Налице са благоприятни условия за провеждане на реинженеринг в РЗИ: наличие на подходяща правна рамка и на държавен координиращ орган (Министерство на електронното управление), наличност на програмен финансов инструмент (Оперативна програма „Добро управление“), много висок индекс на развитие на е-управление в страната (по данни на ООН за 2020г.) и положително отношение на служителите към въвеждането на иновации, чрез съвременни ИКТ.

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 Минцберг).

Реинженерингът на административните процеси може да бъде приложен и към друга многокомпонентна дейност – промоцията на здраве. През последното десетилетие, стойностите на най-често използвания индикатор за ефективност на политиките за промоция на здраве „смъртност по причини“, постепенно се влошават, което говори, че е налице потребност от усъвършенстване на административните процеси за насърчаване на здравето. Сравнителият анализ на административните процеси по детерминанти на здравето потвърждава тезата на автора, че от гледна точка на холистичния подход, съществуват дисбаланси в здравно-промотивните политики и практики. Някои от установените дисбаланси могат да бъдат преодоляни, чрез постепенни подобрения (класираните с експертна оценка „2“), а други - чрез административен реинженеринг (класираните с експертна оценка „3“).

Човекът е едновременно обект и субект на политиките за промоция на здраве, следователно може да бъде направен извода, че здравното образование и възпитанието на здравословен начин на живот са процесите с най-висок приоритет. Като цяло, липсва единен устойчив модел за промоция на здраве, ориентиран към холистичния подход в българските училища. Приложимото законодателство в Република България допуска изключения от здравните изисквания към седмичните учебни разписания на иновативните училища. Анализът на проектите и програмите на 27-те иновативни училища в област Варна установи, че предварителната оценка върху здравето не е интегрирана в образователния процес. Преобладаващата част от иновативните училища от Варненска област (21/27) свързват понятието „иновация“ с внедряване на информационни и комуникационни технологии, а останалите в една или друга степен използват нови технологии. Не е известно колко от тези училища прилагат системно средства за насърчаване на здравословната връзка „човек-технологии“ като например подходяща организация на учебния процес и ергономия на учебните пособия.

В рамките на това изследване е разработена Референтната рамка на методология за здравословно образование HEALTHY [ХЕЛТИ], която интегрира принципите на реинженеринга с хуманистичната педагогика и холистичната грижа за здравето. Моделът е приложим за диагностика и усъвършенстване на организацията на образователния процес и извеждането му на качествено ново ниво от гледна точка на ползите за човешкото здраве.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реинженерингът е иновативен механизъм за повишаване на ефективността на работните процеси, който си пробива път в публичната администрация. *Предложена е авторова дефиниция на административен реинженеринг.* Той се определя като „фундаментално преосмисляне и радикално преструктуриране на работните процеси в администрацията за постигане на драматични подобрения в ключовите показатели на ефективността, реализиране на положителен синергичен ефект, и на висока удовлетвореност от взаимодействието: „администрация – граждани“, „администрация – бизнес“, „администрация – администрация“ и „администрация – служители“. *Дефинирани са понятията „работен процес в администрацията” и „методология за административен реинженеринг”.*

Установени са съществени различия между реинженеринга в частния и публичния сектор, в потвърждение на теза първа от настоящото изследване. Класическите методологии за реинженеринг, предназначени за сферата на бизнеса не могат да се прилагат 1:1 в публичните организации. Оттук произтича необходимостта от разработване на единен референтен модел на методология за административен реинженеринг и на пътна карта за неговото прилагане „стъпка по стъпка“, които са част от продукцията на настоящия труд. Първите четири етапа от пътната карта: *анализ на външната и вътрешната среда, диагностика на процесите, моделиране на текущите процеси и изготвяне на усъвършенствани модели на процеси*, са апробирани за целите на настоящото изследване.

Изследването установи, че има неизползвани възможности за подобряване на работните процеси в РЗИ-Варна в контекста на е-управление. Представена е авторова визия за усъвършенстване на работните процеси и за хармонизирането им със законите, стратегиите и концепциите за развитието на администрацията. Като източник на идеи послужи „скритото“ познание на служителите, пряко заети с конкретните процеси. Това потвърждава хипотеза втора, заложена в настоящия труд. Резултатите показват, че в най-голяма степен, от трансформация се нуждаят следните процеси в РЗИ: *инспекция, административни услуги, в т.ч. регистри, и лабораторен контрол*. Останалите процеси могат да бъдат подобрявани постепенно на принципа на „малките стъпки“. Налице са благоприятни условия за провеждане на реинженеринг в РЗИ: подходяща правна рамка и държавен координиращ орган (Министерство на електронното управление), програмен финансов инструмент (Оперативна програма „Добро управление“), много висок индекс на развитие на е-управление в страната (по данни на ООН за 2022г.) и положително отношение на служителите към въвеждането на иновации, чрез съвременни ИКТ. 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 Минцберг). Лабораторните комплекси и общата администрация ще извлекат най-голяма полза, чрез икономия от мащаба.

Реинженерингът на административните процеси може да бъде приложен и към друга многокомпонентна дейност – промоцията на здраве. Чрез разработени от автора критерии, се установиха дисонанси между теорията и практиката в дейността на институциите, ангажирани с промоция на здраве, които намират отражение в административните процеси и служат като бариери пред устойчивото развитие. Оценката на административните процеси по степен на развитие е следващият продукт на този труд, който потвърждава третата работна хипотеза. Диагностицирани са процесите за промоция на здраве, които се нуждаят в най-голяма степен от трансформация, а именно: *здравното образование и възпитанието на здравословен начин на живот.*

Установено е, че като цяло, липсва единен устойчив модел за промоция на здраве, базиран на холистичния подход и равен достъп до здравословно образование в българските образователни институции. В иновативните училища се прилагат нови методи, подходи и инструменти, близки до принципите на реинженеринга, но повечето се съчетават хаотично, без предварителна оценка върху здравето на обучаемите. Разработената от автора референтна рамка за здравословно образование HEALTHY [ХЕЛТИ], интегрираща принципите на реинженеринга с хуманистичната педагогика и холистичната грижа за здравето, има характера на социална иновация. Моделът е приложим за диагностика и усъвършенстване на организацията на образователния процес и за извеждането му на качествено ново ниво от гледна точка на ползите за човешкото здраве.

Формулирани са насоки за бъдещи изследвания.

НАУЧНИ ПРИНОСИ

1. На основата на проведен задълбочен анализ е показано състоянието на реинженеринга като съвременен подход за усъвършенстване на работните процеси.

2. Систематизирани са теоретичните постановки на административния реинженеринг в извън производствената сфера. Предложени са дефиниции за административен реинженеринг, работен процес в администрацията и за методология за административен реинженеринг.

3. Разработена е иновативна референтан рамка за административен реинженеринг (ТАИСС), съставена от 5-компонента: *Т-технологичен, А-адаптивен, И-иновативен, С-стратегически и С-социално-стойностен*, наречен още Моделът 5(+).

4. На основата на анализирания теоретичен и практически опит (бенчлърнинг) е разработена пътна карта за административен реинженеринг, адаптирана към особеностите на публичната администрация.

5. Разработени са авторови критерии за оценка на административните процеси по степен на развитие, според необходимостта от промяна.

6. Разширен е обхвата на приложение на теорията на реинженеринга към конкретна административна сфера - държавния здравен контрол и промоцията на здраве. Обосновани са възможности за приложение на административния реинженеринг за целите на здравословното образование.

НАУЧНО-ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ

1. Разработени са текущи модели на работните процеси в РЗИ-Варна и са изведени техните несъвършенства, чрез използване на „скритото“ познание на служителите в администрацията и прилагане на подхода „отдолу-нагоре“.

2. Разработени са усъвършенствани модели на работните процеси в РЗИ-Варна и са посочени онези от тях, които следва да се подобрят, чрез прилагане на реинженеринг за ускоряване прехода от електронно управление (e-Governance) към дигитална трансформация на администрацията (t-Governance).

3. Административните процеси за промоция на здраве са обвързани с детерминантите на здравето и за пръв път са оценени по степен на развитие на база разработени за целта авторови критерии.

4. Разработена е иновативна референтна рамка за здравословно образование HEALTHY [ХЕЛТИ], която интегрира принципите на хуманистичната педагогика, промоцията на здраве и административния реинженеринг в единна рамкова методология.

5. Моделът HEALTHY [ХЕЛТИ] е предназначен за предварителна оценка на въздействието върху здравето на прилаганите образователни методи, подходи и инструменти в иновативните училища, но може да бъде прилаган и за последваща оценка, а също и в други образователни институции.

ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТИКАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. **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 – 860x. (онлайн). https://ncpha.government.bg/index/3166-bulgarsko-spisanie-za-obshtestveno-zdrave-2022.html

2. **Траянова,** Р. Перспективи за устойчиво развитие, чрез административен реинженеринг на промоцията на здравето. *Сборник доклади на Националната школа за докторанти и млади изследователи в социалните науки "Пътища към устойчивото развитие: подходи и приноси на социалните науки"*, 2022, Т.3, с. 181 – 190. ISSN: 2683 0868 (онлайн). https://www.iphs.eu/n/images/journals/SBOR-DOKL3-FF.pdf

3. **Траянова,** Р. Усъвършенстване на работните процеси в регионалните здравни инспекции, *E-Journal VFU, Секция Администрация и управление*, 2023, №19, с. 308 – 327. ISSN: 1313-7514 (онлайн). https://ejournal.vfu.bg/bg/administrationandmanagment.html

4. **Траянова,** Р., **Михалева,** С. Приложение на цикъла на Деминг в териториалните власти за държавен здравен контрол. *E-Journal VFU, Секция Администрация и управление,* 2023, №19, с. 328–347. ISSN: 1313-7514. (онлайн). https://ejournal.vfu.bg/bg/administrationandmanagment.html