КРЪГЛА МАСА С МЕЖДУНАРОДНО УЧАСТИЕ НА ТЕМА:

„ОБРАЗОВАНИЕ, ИЗСЛЕДВАНИЯ И КАРИЕРНО РАЗВИТИЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ“,

Която ще сде проведе

на 14 и 15 юни 2013 г.

в Нов български университет – град София

РЕЗЮМЕ

**ПРОБЛЕМИ НА КОХЕРЕНТНОСТТА В АДМИНИСТРАЦИЯТА**

доц. д-р Ангел Георгиев

Нов български университет

The paper introduces the necessary cohesion between public and business administration through the personal experience of the author. The situation in Bulgaria is used as a context for future common research projects and as a challenge to the educational programs. Some remarks on the influence of the contemporary finance crises are discussed as on the challenging figure in today’s society and business.

Защо начинът по който функционира администрацията не се харесва на хората? Защо тя е бавна, „дървена“и защо тези оценки се разпространяват в обществото, но не се аргументират? Каква да бъде администрацията в бизнеса и в обществото?

Отговорът на тези въпроси не е нито лесен, нито еднозначен. За администрацията / управлението / се пише много и не оригинално. Най-често се преразказва и/или се обобщават анкетни проучвания. Оригиналните изследвания са малко на брой, не са обвързани в единна система и не са съобразени с факторите довели до една или друга промяна в обществото, икономиката, управлението. Съображенията от общ характер имат своя собствена значимост, но нямат и не могат да имат достатъчна обща валидност. Затова срещите между хора, които професионално са много ангажирани с бизнеса и с публичната администрация като участниците на тази конферевция са полезни и трябва да бъдат приветствани.

Как взаимодействат различните по тип, предмет и обект администрации? Връзките и проблемите които възникват между публичната администрация и бизнес-администрацията не са обект на целенасочени научни изследвания. Става дума за взаимното проникване, за дифузия на управленските въздействия, за интегрирането на различните страни / характеристики / на управлението в единна, целенасочена система.

Отговорите на тези въпроси са все още дължими от страна на науката, образованието и практиката. Те предполагат да се види и определи обхвата и структурата на бизнес-администрацията от една страна и на публичната администрация от друга.

Обектът на това изказване, на този текст е публичната администрация, а негов предмет начинът по който тя въздейства върху бизнеса и/или изпитва неговото влияния върху себе си.

Очевидно това са взаимоотношенията „част-цяло“, но каква е вътрешната динамика в частта и в цялото, как тези две страни на управлението изграждат икономиката и определят траекторията на нейното поведение следва да бъдат дискутирано и анализирано проблемно поле. По този начин ще се стигне до онази взаимна обусловеност, до необходимата за ефективността на управлението кохерентност.

Стопанската история ни научи да гледаме критично и аналитично към случващото се в обществото и икономиката, да не поставяме „ китайски стени“ между бизнеса и публичната администрация, а да търсим полета на съвместни решения. Уроците от последните години показват, че всяка нова икономическа ситуация /задача/ изисква нов специфичен инструмент, свое собствено решение. Робуването на модели и методи, доказали ефективността си в миналото се оказа подвеждащо. Такава гледна точка защити бившия президент на Европейската централна банка Жан Клод Трише в академинчната си лекция пред студентите и преподавателите от УНСС.

Решенията валидни за екстензивно развиващите се икономики се оказаха недостатъчно ефективни когато икономиките се развиват интензивно или когато в тях преобладава интензивен тип растеж без да е определящ. Техническият растеж, глобализацията, взаимното проникване, чрез търговията, смесените предприятия, рисковият капитал доведоха до това границите между публичния и бизнес сектора да се размият още повече за да станат своебразна „мембрана“, а не преграда.

The paper introduces the necessary cohesion between public and business administration through the personal experience of the author. The situation in Bulgaria is used as a context for future common research projects and as a challenge to the educational programs. Some remarks on the influence of the contemporary finance crises are discussed as on the challenging figure in today’s society and business.

Успоредно с този относителен „прост факт“ управлението и особено академичната и стопанска мисъл допусна грешки:

* Подмени истината с красотата. Предпочитанията към модели и методи толерирани и лансирани от властови структури като Международен валутен фон, Световна банка бяха признати за валидни решения, което беше и остава широко разпространена грешка.
* Между бизнес-администрацията и публичната администрацията се поставят изкуствени прегради ограничаващи всяка от тях в своя собствен двор/феод . така всяка администрация става особено значима в собствените си очи.
* Противопоствавянето между административните и икономически методи на управлението стана особено жестоко, успоредно с навлизането на информационните и комуникационни технологии. Те революционизираха „базата“ на икономиката, която пък преразгледа отношенията между всички надстроечни области - култура, образование, религия, управление. Тези три факта останаха недооценени от публичната администрация. Тя зарови „глава в пясъка“ и нарече този процес самоусъвършенстване. Така процесът пораждащ повече кохерентност в обществото и управлението се блокира. Серията от „грешки“ продължи – не беше забелязан ръстът на така наречените „високотехнологични“ корпорации, бумът в борсовата търговия, комерсализацята на интернет и последствията от тези явления. Услужливи балансирани обяснения като наукоемкост, „knowledge based“ икономика и други изкусителни, но не и обяснителни понятия. Това по-скоро заблуди и усложни задачата за повече кохерентност между бизнес и публичната администрация.

Днешното знание по въпроса – т.н. виртуализация на икономиката обяснява за пореден път, че реалностите в нея са подменени от техните образи, че обществото и икономиката са станали виртуална реалност. Новите термини като брендове, имиджи, трендове претендират да трансформират реалните икономически явления като конкуренция, пазари, стоки и услуги в сферата на комуникациите. Възниква любопитен въпроса: кой е реалния свят – този в огледалото или този пред огледалото?!

На тази основа пред администрацията се появи нова пътечка в икономическия лабиринт, поведенческа икономика и ново поведение на администрацията. Вярно е, че съвременната икономика е в трудно положение, но дали помощта която получава от поведенческата психология ще й помогне и дали тази помощ ще направи публичната администрация по-ефективна, действена и харесвана. Засега това е въпрос, чийто отговор се очаква но той няма да се получи извън качествените и добросъвестни в академичен план научни изследвания. Когато икономиката и бизнес администрацията не функционират ефективно, не може и не бива да се очакват героични изпълнения и от публичната администрация. Нали това са две страни на едно и също нещо бизнес-управлението.

Добре известно е, че различните школи в икономическата, институционалната, кейнсианска, класическа, регулационистка, марксистка и т.н. почти винаги са изразявали резервираност върху два основни постулата в икономическата теория и практика, а имено:

1. Пазарите винаги имат право, а невидимата им ръка е всемогъща и всеобхватна;
2. Хората са винаги рационални като пазарни агенти.

Сериозните икономисти и управленци се отнасят подобаващо към тези „галени“ деца на академичната теория, като към мит, достоен за уважение и коригиране.

Затова успешните в бизнеса и управлението следват по-скоро съвета на бившия президент на Европейската централна банка да не се разчита на един единствен инструмент при търсенето на решения. Още повече, че публичния сектор се разраства, става все по-специализиран, обособен.

Това изисква специфични управленски, респективно административни решения с лимитиран срок на валидност. Нещо подобно като при лекарствата – невалидни и/или опасни след срока на годност и/или след настъпили промени в състоянието на болния. Това е така защото публичния сектор има своя логика на развитие, но тя се вписва в общата социална и стопанска логика дори когато има очевиден стремеж ком изолиране и налагане на свой специфичен стил в управлението.

Все още унас гледната точка за обхвата на публичната администрация е твърде тясна. От друга страна отношението към нея е доминирано от така наречения „пазарен фундалентализъм“ и от „либералния“ подход в икономиката и нейното управление. Ситуацията доведе до няколко важни последици:

1. Повиши се цената на политическите и икономически грешки;
2. Принизи се стопанско организаторската функция на държавата;
3. Координацията и субординацията в обществото и икономиката се понижиха рязко;
4. Неясно е за каква политика, координация и субординация на определена територия става дума в условията на интензивна европеизация и глобализация на развитието.

Цената на грешните решения се превръща в съдба за държавата и/или във фалит за предприемачите на нейната територия. Другата страна на грешките – пропуснатите недооценени варианти за решения остават практически незабелязани. Това означава, че е поставена тежка бариера пред развитието, пред капитализацията на икономиката и нарастването на богатството, че сравнителната ефективност на проекти и решения е пренебрегвана система.

Статистиката показва, че в последните 20 години икономическата система се декапитализира чрез собственото си преструктуриране. Едва в последните години започна леко съживяване на капиталообразуването у нас, но световната финансова криза унищожи и този светъл лъч. В тези условия администрацията остана безучастна. Тя не успя да изработи креативен механизъм и защити репутацията си като публична и като бизнес администрация. В отделни случаи се проявява дори като активен бизнес – търговия с влияние , корупция.

Игнорирането на стопанско-организаторската функция на държавата е следствие от добре известната и погрешна мантра, че държавата винаги/безотносително фазата на стопанския цикъл / и навсякъде /безотносително климатичните и географски особености / е лош стопанин. Всъщност това доведе до уродливото приватизиране на печалбите и обобществяване на загубите, станало норма на поведение, но да се надяваме, че е за кратко време. Едва след разгръщането на финансовата криза когато банките и корпорациите разбраха, че „ алчността „ не е вечния двигател , не е перпето мобиле на прогреса, сами макар с голяма приструвка запяха друга песен, държавата да влезе в ролята си да се ревитализира, но само за да бъдат спасени самите те. Тук бизнеса не се моли, а използва държавата, чрез публичната и бизнес-администрацията, като инструмент за собственото си измъкване от собственото си икономическо тресавище. Нека хвърлим поглед върху актуалната стопанска история на САЩ, Гърция, Испания, а защо не Франция, Англия и Германия. Спасяването на голям брой частни банки и корпорации с държавна намеса доведе до едно по-балансирано и по-нюансирано към реалния жизнен цикъл в икономиката, отношение на държавата и на политиката към обществото и икономиката. Успоредно с това нарастна и значението на публичната администрация. Наложи се макар и частично тя до „поправи“ огромното самочувствие на бизнес-администрацията. Бизнес управлението разбра, че не бива да се разчита само и единствено на финасовата логика и още по-точно на саморегулиращите се търговски банки и борси. Координацията и субординацията е третата негативна последица от вулгарното разбиране на „пазарния фундаментализъм“ и многобройните субективни интерпретации на тема „пазар“. Традиционно тези две понятия се свързват с планирането на национално и корпоративно ниво. Тяхното пренебрегване води до по-високи публични разходи и по-ниска ефективност, а това е своеобразно отключване на предпоставките за нови кризисни явления за ново задълбочаване на финансовата криза.

Игнорирането на фактите от стопанската история, особено от страните с ниско технико-икономическо равнище на производството води до незаслужени ниски оценки, до подценяване на публичната администрация. Така се предпоставя свиването й, до отказ да се упражнят управленски функции. С особена сила това важи при управлението на държавната собственост - разпръсната между различни организации, чиито издръжки се покриват от бюджета на държавата. Свикнали сме с факта, че държавата няма регистър на държавната собственост. Като, че ли сме и убедени, че така трябва да бъде, за да могат не ефективните, неконкурентните частни интереси да компенсират некадърността си и да удовлетворят алчността си, чрез нейното по-нататъшно приватизиране, разработване. Но точно по този начин публичната администрация и в частност съдебната система възпрепятства, а не стимулира развитието на пазарните отношения. Защо? Защото блокира механизмите на конкуренцията, те са в жизнената сила на всеки пазар.

Днес едва ли някой може да каже как държавата управлява миноритарните си дялове в различните търговски дружества. А как се упражняват правата на т.нар. „златна акция“ или това е само красиво словосъчетание, красива фраза. Нейната функция / на фразата, на филологическата иновация / е по-скоро да дезинформира, а не да информира, да заблуди, а не да упражни правото на собственика, да подмени реалността с нейния комуникационен / в случая вербален / образ.

Прилагането на закони за концесиите, закони за обществени поръчки, на закони за публично-частно партньорство, на закони за защита на конкуренцията, следва да бъде системно наблюдавано, анализирано оценявано. Това е част при това много малка част от системната характеристика и функия на публичната администрация. Тя се нуждае от силна воля и самоконтрол върху изкушението да превърне контролните си функции в бизнес реалност, в доходно изкушение. Точно за обратното говорят няколко факта:

1. Висок относителен дял на гражданските договори, с които публичната / в случая държавната / администрация разширява капацитета си. Само в министерството на земеделието и само за 2012 г. те са 614 броя.
2. Високият относителен дял на болничните и командировъчни разходи при натрупани невзети платени годишни отпуски в държавната администрация – министерства и агенции.
3. Точността, достоверността и надеждността на информацията, включена в документите описващи договорите, болничните листове, заповеди за командировки.

Чрез практиката по прилагането само на гореспонатите закони и констатирани факти се вижда как бизнес – администрацията разбира и прилага кохерентността с публичната администрация. Очевиден е стремежът бизнесът да доминира обществено публичното начало дори чрез манипулативно въздействие.

Обратното въздействие – от публичната към бизнес администрацията се осъществява в няколко форми. Най-популярните от тях – подобряването на бизнес средата и намаляването на административните тежести върху бизнеса звучат по-скоро като „ехо“ като отговор на искане на молба от страна на бизнеса. Тук също има изследвания, оценки, анализи, санкции, но и тук липсва система, няма последователност. И двата инструмента имат пряко влияние върху конкурентните възможности на всеки конкретен бизнес и върху националната икономика като цяло. Затова натискът както от страна на бизнеса така и от страна, така и от страна на политиците върху публичната администрация е едностранчив – намалявайте тежестите, подобрявайте бизнес-средата. Възниква обаче въпросът - трябва ли да се толерират бизнес – аматьорите, любителите? Това е предизвестена загуба.

Резултатите са също добре известни – слаба икономика, липса на кохерентност между администрациите, високи нива на корупция, слаба държавна и публична администрация, но активно участващи в корупционните практики като тенденциозно подбрани проекти, пренебрегване на правилата и нормите на поведение. Така развитието се отдалечава от хармонизацията, координацията и субординацията, управлението става все по некачествено. Затова пък все по-често ще се сменя, което може да е показател за демократизирането му.

Още в 1936 гДжон Мейнард Кейнс предупреди политиците, че „..... когато капиталовото развитие на една страна се превръща в страничен продукт от дейността в някое казино, работата най-вероятно е зле свършена / 1, 1936 /. Уви този урок остава непрочетен и неразбран до ден днешен. Уроците от голямата депресия / 1929 – 1933 /, кризата в САЩ 2006 – 2008 и у нас не намалиха в никаква степен желанието на администрациите да работят в некохерентна среда защото тя ражда бизнес без съпътстваща отговорност.

Най-важната линия на взаимодействие между бизнес и публична администрация е търсенето на общ смисъл в контекста на модерната социално отговорна икономика. Пазарът диференцира, разнообразява движещите сили на развитието, докато публичната администрация се стреми към уеднаквяване на управленските практики, към взаимна свързаност между различни форми на социалната и стопанска дейност. Това обаче в определен смисъл е натиск, ограничение върху волната „игра“ на бизнеса. Администраторите не обичат новите неща защото нарушават „канона“, лесното за прилагане правило, спестяващо мислене, творчество интелектуално усилие. Затова на публичната администрация са й необходими закони- извинения, закони, оправдаващи нейната пасивност към растеж и качество в бизнеса, но позволяващи скромно и почтено да се „заработи“с допълнителни граждански договори. Отговорността и споделеният риск, на пръв поглед некалкулируем компонент в публичната админстрация се превръщат в „препъни камък“ за нейното развитие. Общият смисъл за бизнеса и за публичната администрация е в интегрираното управление. Публичната администрация представя очакваните стопански норми на поведение, внася дисциплина и отговорност, задължава държавата да рискува подкрепяйки избран от администрацията бизнес. Заедно с това тя изисква ред, дисциплина и риск поведение и от предприемача, за да се хармонизират усилията и развитието. Интегритетът поддържа хармонията между предприемачеството и стопанско-организационната функция на държавата, между креативността и стандартните стопански инициативи и решения. Така основните макроикономически флуктуации – безработица, инфлация, платежни и търговски дефицити не могат да се преодолеят без държавна намеса, без ефективно функционираща публична администрация. Противопоставянето на държавата не е предприемаческо и не е конструктивно. Те се допълват. Опитите изкуствено да се разшири единият обект за сметка на другия завършват с криза на взаимоотношенията. Това води до дефицит на кохерентността и загуба на доверие.

Системата от виртуални финанси /пазарът на деривати/ като неправомерно разширена бизнес-администрация доведе до подмяна на реалните платежни средства с обещание за плащане /кредити/. Това обаче размести финансовата криза по света. Тук помогна и електронното банкиране където скоростта на транзакцията е жизненоважна. Това промени икономиката. Електронните мрежи, умението да се борави с тях, породените на тази основа представи / образи / и тенденции в потреблението, като че ли подмениха субектно-обектните отношения в икономиката, но задълбочиха кризата и разшириха нейният обхват. / 2,2009; 3,2009/.

Как реагира на това предизвикателство публичната администрация? Най-общо различно и нееднозначно в краткосрочен и дългосрочен план.

Балансирането между двата типа решения, винаги е било проблем за икономиката и решението е било извън икономиката - чрез административно разпореждане. Тук се докосваме до икономическата същност на времето, като фактор в икономиката която го операционализира чрез лихвения процент. Задачата на публичната администрация е да балансира дългосрочните и краткосрочни интереси, цели и задачи. Тези аспекти в дейността й не са обект на специални изследвания или поне на мен не са ми известни. Затова не може да се даде смислен отговор защо на едно запитване трябва да се отговори за 3 дни, а на друго за седмица, а на трето след два месеца. Кой и как изчисли трудоемкостта и времеемкостта на отговорите. Определено е необходима система от обективни показатели характеризиращи публичната администрация. Сега оценките на публичната администрация се свеждат до много/малко, достатъчна/недостатъчна администрация, липса на капацитет - все неща колкото и тривиално да звучат нямат особен смисъл, извън контекста за който се отнасят. Те не се обвързват нито със сложността на поставените задачи, нито с квалификацията на съответната администрация.

На второ място – квалификацията на заетите в публичнатга админстрация е по определение недостатъчна защото най-често новите задачи не са сведени до стария опит. Европейските директиви, новите нормативни актове водят до промени, които са толкова често, че администраторите не успяват да усвоят а камо ли критично да ги приложат. Затова се крият зад тях.

Взаимната обусловеност, кохерентността между различните администрации биха спечелили ако понятийния и категоричен апарат се уеднакви в много по-голяма степен. Тук проблемите са няколко:

1. Регулирането и дерегулирането в икономиката минава през публичната администрация. Обикновено бизнеса обаче има много по-бърза и адаптивна реакция. За публичната администрация остава задължението за разработване на коректна бизнес-норма и още по-коректното им прилагане.
2. Неизбежно ще се наложи обвързването на динамиката на икономическите цикли с динамиката на публичната администрация. Тъй като хипотезата за ефективните пазари се подлага на все по интензивно преосмисляне, а изводите направени в тези рамки все по-условни, то става все по необходимо да се разбере какъв е пазарът на публичната услуга и от каква регулация се нуждае. Необходим е повече академизъм, повече задълбоченост и повече наука с уважително отношение към фактите в публичната администрация.
3. Технико-технологичното ниво на публичната администрация е под всякаква критика у нас. Прословутото е-управление все още не се случва, а светът се опитва и предлага административно обслужване от всяка точка на земята, за всеки гражданин. Дълбочинно проникване на ИКТ е условие без което няма как да се мине. За целта както формално така и неформалното образование трябва да решат куп важни задачи.

Ако тези три групи задачи намерят добро решение може да се очаква публичната администрация да стане по-функционална, да се разрешава проблеми, а не да ги създава, да е проактивна и качествена. Това обаче води до нови проблеми и задачи в обучението на публичната администрация, до промяна в моделите и методите за придобиване на квалификационни умения необходими за ефективния администратор.

Литература.

1. Дж. М. Кейнс. Теория на парите лихвите и заетостта.
2. Дмитри Иванов „ Глэм – капитализам “С. Петербург 2009
3. Epping R. The 21st  Century Economy, N.Y. Vintage books, 2009 p.161