

МЕТОДИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА АНАЛИЗА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ

Доц. д-р Маргарита Богданова, ст. ас. д-р Ева Цветанова¹

Abstract

This survey is pointed to the evaluation of the present capacity of the local authorities to the process of endogenous development. In particular, the focus is on public administration in North-Western Planning Region and its attitudes towards and perceptions of the existing process and future prospects of community-based development.

Key words: public administration, administrative capacity, methodology, SPSS

JEL Classification: H7: State and Local Government

1. Въведение

Настоящата статия е резултат от проучване по проект „Роля на местната администрация за ендогенно развитие на Северозападния район за планиране”, финансиран от Фонд „Научни изследвания” към Стопанска Академия „Д. А. Ценов” Свищов.

Обект на изследване е публичната администрация от Северозападния район за планиране, а **предмет** на проучването са факторите, които отразяват ангажираността и информираността на местните власти към концепцията за ендогенно развитие.

Целта на изследването е да опише и оцени местния икономически, социален и културен капацитет за локално-инициирано развитие, като фокусът тук е поставен върху мястото на администрацията в процеса на местно развитие и начините за подобряване на нейния капацитет.

Задачи:

- Да се систематизират и оценят подходите, концепциите и моделите за локално развитие, които са приложими към дейността на съответните администрации в общините от СЗРП;
- Да се очертаят силните страни, слабостите и потенциала на местната администрация за осъществяване на ендогенно развитие;
- Да се представят и оценят особеностите във взаимодействието между "локалните заинтересовани страни".

Резултати от изследването

1. Структурирани са подходите, концепциите и моделите за локално развитие, приложими към дейността на съответните администрации в общините от Северозападния район за планиране.

¹ Авторите са преподаватели в катедра „Стратегическо планиране” в Стопанска Академия Д. А. Ценов” Свищов. Разпределението на авторството е както следва: доц. д-р М. Богданова – т. 1 и т. 2., гл. ас. д-р Ева Цветанова – т. 3 и т. 4.

Маргарита Богданова, Ева Цветанова

2. Извършено е емпирично изследване на местния икономически, социален и културен капацитет за локално-инициирано развитие в Северозападния район за планиране. Резултатите са представени в едномерни разпределения и крос таблици. Изведени са и са доказани със средствата на статистиката шест теоретични хипотези. Дефинирани са нулевите и алтернативни хипотези и са посочени критериите за избор и дефинирани условията за грешка на оценката.
3. Извършена е цялостна аналитична оценка на местния икономически, социален и културен капацитет за локално-инициирано развитие. Очертана е ролята на администрацията в новите икономически реалности и начините за подобряване на нейния капацитет.

2. Актуалност на проблематиката

Присъединяването на страната към ЕС бе съпроводено с огромни усилия от страна на българската администрация да се справи с управлението на коренно различни процеси в обществото. През този период публичната администрация трябваше да се преустрои бързо и ефективно към действие съгласно въведената нова нормативна уредба, хармонизирана с достиженията на ЕС, като в същото време започне да предоставя качествени публични услуги на гражданите. Правото на добро управление, декларирано в Хартата за основните права на ЕС, което звучи доста абстрактно за голяма част от българските граждани, наложи коренна промяна в подхода на администриране в публичния сектор. Основното в тази промяна е реформата от една силно централизирана, към децентрализирана система на управление.

Съвкупността от изисквания към администрацията най-общо се дефинира като „повишаване на административния капацитет”. Всички доклади от предприєдинителния период на страната и последващите мониторингови доклади са изпълнени с препоръки за нарастване на административния капацитет. Той се оказва един от най-закостенелите орехи на прехода, който е трудно да бъде разчупен и променен. Страната ни няколко пъти бе предупреждавана, че без достатъчно добър административен капацитет не само съществува риск от пропускане на преки ползи от структурните фондове, но и от пропуски при решаване на други въпроси, които не са включени в приоритетите на финансиране на ЕС.

Изследвания на ЕК по въпросите на административния капацитет в новоприсъединилите се страни показват наличие на общи проблеми в повечето бивши социалистически държави. Те са²:

- Липса на концепция за ролята на държавата в процеса на икономическа и социална трансформация;
- Останали елементи от предишни системи - дори след прехвърляне на функции, се наблюдава запазване на административните структури;
- Липса на прозрачност и кохерентност на административната система;
- Доминиране на вертикалния подход, комбиниран с недобро административно и политическо координиране;
- Проблеми в управлението на партийните коалиции;

² Administrative Capacity Building in Prospective and New EU Member States. Reference Guide for Horizontal Integration. NISPAcee. 2005.

Маргарита Богданова, Ева Цветанова

- Припокриване или непокриване на функции;
- Фокус върху механични и технически дейности с ограничено внимание върху стратегическото мислене или развитието на политиките.

Като особено сериозен се сочи въпросът за липсата на ефективна вътрешна комуникация както в хоризонтален, така и във вертикален разрез. Това, в съчетание с липсата на организационна култура, е известно като „синдром на придобитата неефективност”, т.е. системата работи относително добре в условията на стабилно обкръжение, но не и в условията на непрекъснати промени. А именно промените са най-характерният белег на публичния сектор във всички нови страни членки от Централна и Източна Европа.

За да се отговори на критиките за слаб административен капацитет, в България бе разработена Оперативна програма „Административен капацитет” (ОПАК), чиято основна цел е именно повишаване на капацитета на администрацията да управлява.³ В нея са залегнали три основни приоритетни оси, засягащи различни аспекти на проблема – добро управление, управление на човешките ресурси, качествено административно обслужване и развитие на електронното управление. Извършена бе промяна в Конституцията, с която се увеличи финансовата независимост на органите за местно самоуправление.

Въпросът, който си задават авторите на настоящото проучване е, дали наличието на оперативна програма и на съпътстващи документи (като стратегия за децентрализацията) са достатъчни, за да се гарантира ефективното функциониране на обществена система за управление. Както добре е известно, в България през последните години се разработиха множество стратегии (по неофициални данни – само на национално равнище те са над 100), но страната ни продължава да е на последно място по повечето показатели за развитие в ЕС⁴, както и по отношение на развитието на административния капацитет.

Обществената система за управление (ударението е върху система) следва да предоставя качествени публични услуги на приемливи цени. За целта тя трябва да работи прозрачно и открито, за да могат всички граждани (като данъкоплатци) да се проследят „пътя на парите” и да се уверят в професионализма и добронамереността на публичните власти. Дефицитът, който често се отчита тук, е свързан с управлението на етиката и превенцията на корупцията. В България, както и в останалите страни членки от Централна и Източна Европа, са разработени редица антикорупционни механизми. Но остава въпросът – достатъчно ефективни ли са (понякога въпросът е дали въобще функционират).

Разработената нормативна база на регионалното развитие дефинира задълженията на местните власти. Във връзка с подготовката за усвояване на структурните фондове вече е апробиран целия процес на програмиране и планиране на всички нива – от централна администрация до най-малките

³ Стратегическите цели на ОПАК са: Подобряване работата на държавната администрация за реализиране на ефективни политики, качествено обслужване на гражданите и бизнеса и създаване на условия за устойчив икономически растеж и заетост, повишаване на професионализма, прозрачността и отчетността в съдебната система.

⁴ **Тонкова, Ст., Богданова, М.** Сближаване на балканските страни в контекста на регионалната политика на ЕС. Икономика и управленски науки – списание на факултета по икономика. Югозападен университет, Благоевград. Кн. IV, N2, 2008. ISSN: 1312-594X

Маргарита Богданова, Ева Цветанова

общини и населени места. Но това все още не гарантира успех (и пари) за развитието на всяко селище, защото е необходим административен капацитет.

Ето защо основният мотив на авторите при това проучване бе анализът на капацитета на администрацията да приложи подхода и инструментариума на ендогенното развитие. Но тъй като понятието административен капацитет е обширно, за нуждите на настоящото изследване авторите приемат следните **ограничения**:

- Изследва се административния капацитет само на местната власт, която е ангажирана с развитието на общността. Практически това включва малки групи от хора – кметове, представители на областните и общинските администрации и на общинските съвети, ангажирани с проблемите на развитието.
- В контекста на целта на проучването, вниманието е насочено само към факторите за локално-инициирано развитие, като фокусът тук е поставен върху мястото на администрацията в процеса на местно развитие и начините за подобряване на нейния капацитет.

Основна изследователска теза е, че преодоляването на регионалната асиметрия може да се осъществи чрез ендогенното развитие. Последното е алтернатива на подхода “отгоре-надолу” в регионалната политика и акцентира върху търсенето на **баланс между вътрешните и външни фактори**, отговорни за икономическия растеж и оползотворяването на социалния и културен капитал на дадена локация. Според ендогенният подход от капацитета на местните заинтересовани страни (в частност локалната администрация) зависи как ще се отговори на регионалните нужди и дали ще бъдат използвани оптимално вътрешните ресурси на “мястото”. Този подход определя устойчивото местно развитие като резултат от активно и равнопоставено взаимодействие между „локалните заинтересовани страни” и стратегическо регионално планиране. Следователно реализацията на ендогенния подход изправя местната власт пред предизвикателството да провокира по-силна ангажираност и информираност на местното население спрямо локалните проблеми, да укрепи местното взаимодействие и да участва активно в изграждането и развитието на локалната идентичност. Подобряването на работата на администрацията в посочените направления ще мотивира хората от периферията да се ангажират в създаването и реализирането на локални инициативи, ще създаде предпоставки за развитието на местна иновативна среда и ще повиши качеството на живот.

Потенциалът за реализиране на ендогенно развитие е оценен в Северозападния район за планиране. Той е избран в качеството си на най-ярък представител на “периферията” у нас. Под *периферен регион*⁵ в настоящата разработка се разбира територия, лишена от предимства и зависима от даден централен район. Последният се разглежда като територия с висока адаптивна способност и значителни възможности за икономически растеж на фона на общата ситуация в страната.

⁵ Терминът “периферия” се разглежда не само в географски, но и в социално-икономически план. Дълго време икономистите се придържат към т.нар. “стагнационистична теза”, според която периферията е обречена на застои, тъй като това гарантира на прилежащия ѝ централен район възможността да се развива, използвайки нейните суровинни ресурси, пазара и работната ѝ сила. За подробности вж. **Тонкова, Ст.** Локализационният избор. АБАГАР, 2002 г. с. 99-115.

Маргарита Богданова, Ева Цветанова

Разгледаните изследователски въпроси са два:

- Какво е отношението на местната администрация към процеса на локално развитие;
- В каква степен местната власт е ангажирана, информирана и подготвена за постигането на устойчиво вътрешно развитие.

Следва да подчертаем, че целта на проведеното проучване е не просто да се даде отговор на тези въпроси, а да се проследи взаимодействието и връзките между разглежданите фактори. По тази причина са формулирани 6 работни хипотези, които се свеждат до наличие на връзки:

- между работата на местния отдел за икономическо развитие и основните препятствия пред малкия и среден бизнес в общината;
- между страните, които според анкетирания общински служители трябва да участват в процеса на планиране и оценка на местното развитие и методите, използвани при разработване на общинските планове за развитие;
- между начинът, по който е общинските служители от Северозападния район за планиране възприемат устойчивото местно развитие и състоянието на общинската инфраструктура;
- между разполагаемия механизъм за оценка на проектите за развитие и местния диалог;
- между равнопоставеното участие на „локалните заинтересовани страни“ при процеса на местно развитие и организацията и стимулирането на локалното икономическо развитие;
- между качеството на местните публични услуги и причините, които задържат респондентите в периферията.

Оценката на административния капацитет е комплексна дейност, обхващаща както количествени, така и качествени показатели. Настоящата статия е посветена на по-подробно представяне на методологията на проведеното изследване, валидацията на резултатите и очераването на въпросите за бъдещи изследвания в областта на административния капацитет.

3. Методология на изследването

Предпоставките за реализиране на ендогенното развитие в СЗРП са проучени на база на качествени критерии за оценка потенциала на местните власти, с което се цели по-доброто обхващане на един широк контекст на разглежданите променливи. В процеса на разработване и тестване на анкетите е направено предварително изследване на взаимовръзката между проучваните фактори и дълбочината на тяхното влияние. За правилното адресиране на изследователските въпроси са използвани както качествени, така и количествени методи като: панелни фокус групи от експерти, лични интервюта, проучване по места (вж. фиг. 1.)



Фиг.1. Схема на изследователския подход.

3.1. Панелни фокус-групи от експерти

Фокус-групите са надежден източник на експертна информация по проблематиката на изследването, което обосновава включването им като един от основните компоненти на проучването. Експертната група е формирана от общински служители от района за планиране от отделите за икономическо развитие, европейски проекти и програми, както и университетски

Маргарита Богданова, Ева Цветанова

преподаватели в областите регионална икономика, политика и развитие, регионален маркетинг и теория на локализацията.

Целта на панела от експерти е да осигури информационната база за определяне на факторите, които в най-голяма степен ще спомогнат или попречат за реализирането на ендогенното развитие в СЗРП. Чрез фокус-групата са определени и подходящите респонденти за задълбочените интервюта в региона.

На експертите е представено резюме на проекта, неговата цел и основни акценти. Мнението на фокус-групата е отразено чрез полу-структурирани и отворени въпроси и свободна дискусия. По този начин е генерирана обширна по обхват информация, мнения и идеи за осъществяването на устойчиво местно развитие и отговорностите на администрацията в този процес.

Експертите посочиха следните групи **фактори** за осъществяване на ендогенно развитие, върху които действията на публичната администрация оказват решаващо въздействие:

- Икономически предпоставки за локализиране на бизнес-инициативи;
- Социална и културна местна среда за привличане на висококвалифицирана работна сила;
- Местна политика за развитие на алтернативни форми на туризъм чрез маркетинг на дестинацията СЗРП;
- Ниво на сътрудничество между публичната власт и местните структури на гражданското общество.

Очертаването на предпоставките за осъществяване на местно развитие и ролята на администрацията в този процес позволи експертите да помогнат за дефинирането на въпросите, подходящи за анкетното проучване. Фокус-групата обърна внимание и върху тясното взаимодействие между повечето от факторите.

Третата цел на експертите е определянето на респондентите, с които да се проведат задълбочените интервюта. На фокус-групата е представена предварителната идея на изследователския колектив да обхване всички общини от северозападния район за планиране, както и предполагаемите финансови и времеви затруднения. Експертната препоръка, отразена в изследването, е за включването на респонденти от петте областни администрации в района, общините Плевен, Ловеч, Враца, Монтана и Видин, и на реципрочен брой представители на най-малките и слабо развити общини в СЗРП. В проучването е спазено още виждането на експертите, че анкетирането следва да се ограничи до служители в отделите за местно икономическо развитие, осъществяване на евро-проекти и програми, връзки с обществеността.

Панелът от експерти спомага да се очертаят рамките и приоритетите на изследването както от практическа, така и от академична гледна точка и позволява да се пристъпи към следващия етап – задълбочени интервюта.

3.2. Задълбочени интервюта

Вторият компонент на изследването включва персонално интервюиране на представители на местната власт в СЗРП (основно ръководители на отдели). Основната цел е да се установи и оцени:

- Отношението на местната администрация към процеса на локално устойчиво развитие;
- Степента на ангажираност и информираност на местната власт за постигането на устойчиво вътрешно развитие.

Маргарита Богданова, Ева Цветанова

Особената ценност на проведените дълбочинни интервюта е, че генерират информацията, нужна за разработването на хипотезите на изследването и за принципите на взаимодействие на проучваните променливи.

Оценката за местния потенциал е изведена през призмата на мненията на интервюираните по отношение на:

- Типът интервенции, които респондентите разглеждат като необходими за постигане на вътрешно развитие в района за планиране;
- Как да се активизира неизползваният местен потенциал;
- Кои фактори възпрепятстват оползотворяването на локалния капацитет;
- Какви конкретни възможности съществуват за инициране на промени и стимули за усвояване на латентния местен потенциал.

Първоначалната схема на изследването включва представители от петте областни администрации, общинските администрации в областните центрове и в дванайсет по-малки общини от северозападния район за планиране. Формирането на извадката (семплирането) е съобразено както с мненията на експертите, получени от груповите дискусии и личните интервюта, така и с теорията за ендогенно развитие. За по-голяма прегледност резултатите са обобщени по области. Отговорите са събрани чрез стратифициран неслучаен подбор, тъй като за целите на изследването интерес представляват служителите с определени компетенции, отговорности и познания, т.е. значими от гледна точка на концепцията за ендогенно развитие.

За по-голямо удобство на респондентите анкетирането се извърши в съответните общински и областни офиси и в удобно за служителите време. Времева рамка на интервюта е ограничена на 20-25 минути и е извършена по схема, предварително определена от експертния панел и в съответствие с литературата, свързана с ендогенното развитие.

3.3. Анкетно проучване

Третият компонент от изследването е провеждането на анкетно проучване на представители на местната власт в общините на района. Чрез него се цели да се определи степента на ангажираност и информираност на администрацията от СЗРП спрямо локалните проблеми, реализацията на взаимодействието между „местните заинтересовани страни” и участието в изграждането и развитието на локалната идентичност. Подобряването на работата на администрацията в посочените направления ще мотивира хората от района да се ангажират в създаването и реализирането на локални инициативи, ще създаде предпоставки за развитието на местна иновативна среда и ще повиши качеството на живот.

Анкетното проучване е избрано поради следните съображения:

- Методът предлага набирането на качествена информация относно мненията, мотивите, интересите и предпочитанията на интервюираните;
- Позволява бързо и ефективно събиране на относително голям масив от данни от интересувашите ни респонденти при относително ниски разходи в сравнение с други методи за събиране на данни.
- Може да се използва предварително фиксиран въпросник, което намалява отклоненията в отговорите на респондентите;
- Дава възможност да се проследи взаимодействието между променливите на изследването;

Маргарита Богданова, Ева Цветанова

- Методът предлага възможност на респондентите да изберат удобно за тях време и място за осъществяване на анкетата. Тази гъвкавост позволява на служителите да помислят върху поставените въпроси и при нужда да проверят за неточности и неясноти отговорите си.

Финансовите и времеви ограничения налагат данните да се събират приоритетно в градовете от областите в СЗРП. В изследването, проведено през септември – октомври 2008 г., вземат участие 266 респондента от 20 общински и 5 областни администрации. За по-голяма прегледност резултатите са обобщени по области.

Окончателният въпросник е принтиран като карта с индивидуален номер. Анкетата е придружена от специална секция, информираща респондента относно целта на изследването, молба за сътрудничество към служителя, гарантиране на конфиденциалност и лице за обратна връзка.

Като полеви сътрудници са привлечени предварително обучени и инструктирани за целта интервюиращи (студенти 3 курс от специалностите “Стопанско управление” и “Публична администрация” при Стопанска Академия “Д. А. Ценов” – гр. Свищов).

Съгласно целта и дефинираните по-горе изследователски въпроси са разработени анкетни карти, позволяващи различен формат за отговор. Отоношението на респондентите към процеса на устойчиво местно развитие е измерено чрез ликертова скала, рейтингови оценки; ангажираността и информираността – чрез затворени въпроси, предлагащи множество варианти на отговор, а за да се гарантира обхващането на многообразието от мнения в анкетата са включени и отворени въпроси.

Всеки въпрос в анкетата се фокусира върху отделна променлива и е дефиниран съобразно изискванията за яснота, краткост, недвусмислена интерпретация и др. За да се включи персоналното мнение на държавните служители са поставени отворени въпроси, свързани с това:

- Да се дефинира термина “устойчиво местно развитие”;
- Да се посочат организациите, свързани с осъществяването на местното развитие;
- Да се посочат механизмите за осъществяване и оценка на проектите за местно развитие;
- Да се определят най-важните цели в плана за развитие и да се посочи индивидуалната роля на съответния респондент в процеса на развитие;
- Да се посочат най-перспективните отрасли в местната икономика.

В допълнение, респондентите дават мнението си за или против включването на 19 теми в плана за местно развитие, също така индикират съгласието или несъгласието си с 13 твърдения за текущите условия в общината и за протичащия процес на локално развитие.

Степента на ангажираност и информираност на местната власт за постигането на устойчиво вътрешно развитие е оценена чрез въпроси, касаещи взаимодействието между „локалната администрация и структурите на гражданското общество” и между „локалната администрация и местния бизнес”. Също така като променливи са включени: ролята на администрацията в процеса на развитие, степента на децентрализация на нейната дейност; усилия за популяризиране на работата на администрацията, ефективността на местния диалог, степента на развитие на междурегионалното партньорство и др.

За оценяването на административния капацитет за осъществяване на ендегенно развитие е направен количествен анализ проследяващ взаимодействието и връзките между променливите, включени в проучването. При етапа на структуриране и тестване на анкетата са формулирани два изследователски въпроса и шест работни хипотези. За изследването им са използвани съвременни методи за многомерен анализ: едномерни и двумерни дескриптивни разпределения и кростабулиране, реализирани с помощта на статистически софтуер SPSS 13 (Statistical Package for the Social Sciences). Приложени и анализирани са резултатите на едномерните разпределения, които са показали наличие на статистически значима разлика, чрез χ^2 -анализ и K-S тест при $\alpha=0.05$, съответно за номинално и ординално скалирани променливи и тестове към двумерни разпределения, които изпълняват условието за използване на χ^2 -тест: очаквана честота не по-малка от 1 и най-много 20% от класовете очаквани честоти да са със стойности по-малки от 5.⁶ Факторите са сравнени по категории, като по този начин са идентифицирани сходствата и различията. Последните са тествани за значимост с помощта на one-way ANOVA.

4. Обобщени резултати от изследването

Както вече беше отбелязано, анкетираните служители от областните и общинските администрации в северозападния район за планиране са 266, а разпределението им по области е както следва (вж. Таблица 1):

Таблица 1

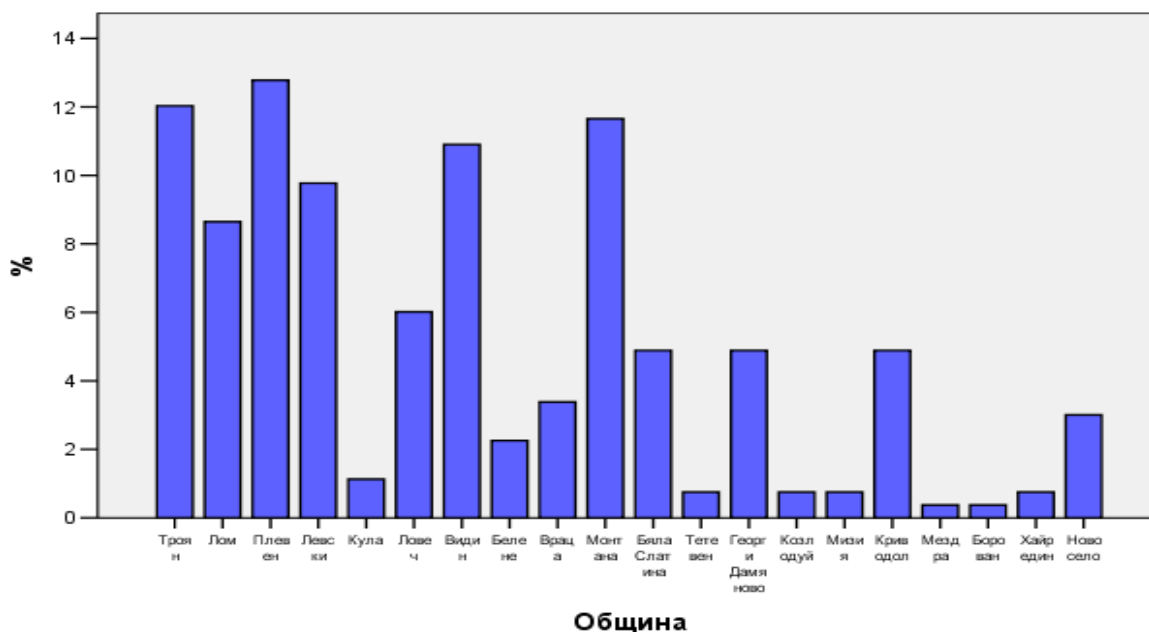
Разпределение на респондентите по области в СЗРП

Области в състава на СЗРП	бр. валидни анкетни карти	%
Плевен	66	24,8
Ловеч	53	19,9
Видин	40	15,0
Враца	43	16,2
Монтана	64	24,1
Общо	266	100,0

Разпределението на анкетираните по общините, обхванати от проучването, може да се види на фиг. 2.

⁶ Гоев, В. Статистическа обработка на информацията от социологически, маркетингови и политически изследвания със SPSS, София, 1996 г.

Общини в състава на СЗРП



Фиг. 2. Разпеделение на респондентите по общини

Изводите от проучването са диференцирани в три големи групи. **Първата** част от тях засягат **отношението на местната администрация към процеса на локално развитие**. Тук авторите достигат до следните основни резултати:

1. Оптимистични са резултатите по отношение **приемането на идеята за ендегенното развитие**. В същото време обаче липсва административен капацитет за развитие. Приемането на подхода все още не означава, че той е приложим на местно ниво.
2. **Партньорството** е ясно осъзната необходимост у преобладаващата част от анкетираните служители на администрацията. Но то също остава на етапа осъзнаване, без всъщност да се прилага ефективно в голяма част от общините.
3. Съществува противоречие между **приоритетността на туризма** като водещ отрасъл и развитието на местните ресурси – природа, културно-историческото наследство и др. Това поставя под съмнение капацитетът на местните общности да се възползват от местния потенциал за развитие на туристическата индустрия.
4. Съществува противоречие и между оценката за **качеството на местните публични услуги** (висока) и признанието за наличие на проблеми – относително високи цени на оказваните услуги, загуба на време, бавно обслужване, корупция и неизградена инфраструктура. Като изход от проблема се посочва създаването на публично частни партньорства и регионални индустриални клъстери.

Втората група изводи засяга **степената на ангажираност и информираност на местната власт за постигането на устойчиво вътрешно развитие**. Основните изводи тук са следните:

Маргарита Богданова, Ева Цветанова

1. **Връзките между администрацията и местните заинтересовани страни** са доста слаби и неефективни. От една страна локалните икономически агенти и социални групи са разпознаваеми като важни участници в процеса, но от друга се налага усещането, че текущият процес на развитие не отразява еквивалентно интересите на всички групи от местното население.
2. Особено обезпокоителен е фактът, че по-голямата част от респондентите се самоопределят като **пасивен участник** в процеса на развитие.
3. Като цяло съществуват множество препятствия пред развитието на местния социален и икономически капитал - неефективните програми за обучение, квалификация и преквалификация на населението; липсата на адекватен достъп до новите технологии и информацията за пазарите. Като най-маловажни фактори са признати бавното административно обслужване и проблемът с корупционните практики.
4. Особено тревожен е фактът, че в целевия регион липсват достатъчно научни центрове, лаборатории, университети и други подобни структури, които да генерират иновативни решения за регионалната индустрия и да развият социалния капитал в района.

Третата група въпроси са по отношение на организацията на процеса “локално развитие” в периферията. Основни изводи:

1. За Северозападния район за планиране, като типичен периферен район е характерна по-скоро скептична настройка на местните предприемачи. Тя се дължи главно на фактори, като недостиг на средства, висок пазарен риск, слабо ниво на коопериране в бизнес средите, неадекватното държавно стимулиране и др. В следващите години обаче този недостатък в бизнес-културата на фирмите заплашва да се превърне в съществена слаба страна в икономическото развитие на региона.
2. Сериозно противоречие се наблюдава между високата оценка, която дават общинските администрации на партньорството със заинтересованите страни, като в същото време диалогът по релацията “местна власт-местен бизнес” си остава на незадоволително равнище.
3. Буди безпокойство усещането сред представителите на бизнеса, че не им се предоставят адекватни възможности за участие в процеса на локално развитие от страна на местните власти. Така се намалява чувствителността им по отношение на локалния просперитет.
4. Като цяло резултатите за приложимостта на ендегенната теория са оптимистични. Наблюдава се силна регионална идентичност у респондентите, които са горди и удовлетворени от това, че са жители на съответната община.

Въпреки реформите предприети в местното управление, проведеното изследване подчертава все още големите резерви по отношение на концепцията за ендегенно развитие у публичната администрация в Северозападния район за планиране. Положителен факт е, че респондентите асоциират местното развитие със стратегически инициативи в икономическата, социалната и културна сфери в общините. За анкетираните са важни въпросите за децентрализацията, местното партньорство, междурегионалните отношения и реализирането на локални инициативи, при които приоритет се дава на бизнес и инфраструктурни проекти. Общинските служители декларират, че местното развитие трябва да се

Маргарита Богданова, Ева Цветанова

основава на силно мрежово партньорство между „локалните заинтересовани страни”. Въпреки това на локалното развитие все още се гледа предимно като на външен процес, а ролята на местната администрация в този процес е на изпълнител. Теорията за ендегенно развитие разглежда прогреса на периферията като производна на ефективното пространствено-икономическо взаимодействие, следователно от локалната администрация се очаква да е активен участник в създаването и осъществяването на програми и проекти за местно развитие.

Въпреки липсата на единство при избор на подход към развитието, следва да се подчертае, че по-голяма част от респондентите виждат възможност за развитие на база на усиление на местното партньорство, факт който може да се отчете като потенциал за реализиране на концепцията за ендегенно развитие. Все пак следва да се подчертае негативния тренд за неефективен диалог по релацията „местна власт – структури на гражданското общество” и „местна власт – местен бизнес”. Друг проблем, върху който трябва да се акцентира, е липсата институционален капитал и подходяща инфраструктура за създаването на витална иновативна местна среда.

Изследването показва, че общинските служители от Северозападен район за планиране са на все още на етапа търсене на нови идеи за развитие и дефиниране на местните проблеми, докато националното правителство се опитва да съсредоточи усилията към стратегическото планиране. Показателен в това отношение е високият процент на отговорите, че в местното управление се преследва реализацията на краткосрочни резултати. За да е ефективно местното развитие обаче, е необходимо администрацията да премине през етап на консолидиране, на създаване и институционализиране на локални мрежи за развитие, развитие на междурегионалното сътрудничество, чрез което да защитават общите интереси на общината и да формулират целите ѝ и едва след това да се стигне до процеса на стратегическо планиране.

Общият извод е, че съществува значително разминаване между капацитета на администрацията от СЗРП (тя вижда себе си като пасивен участник) и очакванията към нея (да бъде инициатор). Все пак успокояващото е, че се забелязва потенциал за свиване на ножицата между реалност и очаквания и в близките години ролята на местната власт ще става все по-голяма.

Един от големите дефицити в административния капацитет на местните власти, е нуждата от обучение. Независимо от обстойната оценка на Министерство на държавната администрация и административна реформа, анализът, направен в ОПАК е статичен, без да се отчитат флукуациите в системата на човешките ресурси. Най-големият проблем в тази област е, че често обученията в системата се извършват на случаен принцип, т.е. не винаги услугата отива до тези, които най-много се нуждаят от нея. Следващ проблем е, че добре обучените кадри, особено по управление на проекти, чувстват се недооценени от системата, напускат и отиват на по-атрактивни позиции извън публичната администрация. Така тя се превръща в нетен доставчик на образователни услуги, без да получава релевантна на разходите добавена стойност от обучението. Стопанска Академия може да стане ефективен партньор на местните власти при попълването на дефицита от знания и при изграждането на техния административен капацитет. При това не само по линия на обучението на общински служители, а на организациите на гражданското общество.

Използвана литература:

1. Гоев, В. Статистическа обработка на информацията от социологически, маркетингови и политически изследвания със SPSS, София, 1996 г.
2. Илиев, Йосиф. За опорните точки на индустриалната политика на станата. – Сп. Икономически алтернативи, кн. 1, 2005, с. 51.
3. Ставрев, Светослав. Кризата на публичния мениджмънт. Класика и стил. 2007, стр. 52
4. Тонкова, Ст. Локализационният избор. АБАГАР, 2002 г. с. 99-115.
5. Тонкова, Ст., Богданова, М. Сближаване на балканските страни в контекста на регионалната политика на ЕС. Икономика и управленски науки – списание на факултета по икономика. Югозападен университет, Благоевград. Кн. IV, N2, 2008
6. Kotler, Ph., D. Haider, I. Rein. Marketing Places. Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States and Nations. The Free Press. NY. 1993
7. Wannop, Urlan A. The Regional Imperative. Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States. Routledge. 1995.
8. Конституция на Република България.
9. Оперативна програма «Административен капацитет»
<http://opac.government.bg/>
10. Проучване на модели за координация на деконцентрираните звена в страните – членки на ЕС, със сходно административно и териториално устройство. 2006 г. <http://www.decentralization.government.bg>
11. Administrative Capacity Building in Prospective and New EU Member States. Reference Guide for Horizontal Integration. NISPAcee. 2005.