

## АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Проф. д-р Борислав Борисов  
Проф. д-р Маргарита Богданова  
Гл. ас. д-р Евелина Парашкевова<sup>1</sup>

### Резюме

Целта на настоящото изследване е да се разгледат и критично да се анализират концепциите, системите и инструментите за изграждане на административен капацитет и постигане на добро управление, както и да се представят отделни аспекти на резултатите от емпирично проучване на капацитета на администрацията на изпълнителната власт в България. Задачите на изследването са: 1) очертаване на понятията, принципите и тенденциите в развитието на модернизацията на администрацията и на доброто управление като ключови цели при подобряване на административния капацитет; 2) дефиниране и критичен анализ на концепциите и моделите за административен капацитет; 3) оценка на един от аспектите на капацитета – работните процеси в администрацията на изпълнителната власт в България. Изследователска теза: изясняването на терминологията, концепциите и моделите на функциониране на изпълнителната власт ще допринесе за разработване на адекватни инструменти за оценка и самооценка на капацитета на администрацията, което в дългосрочен план ще подпомогне подобряването на качеството на публичните услуги. В резултат на проучването са дефинирани и анализирани основните понятия и проблеми, свързани с концепциите, системите и инструментите за изграждане на административен капацитет и постигане на добро управление като база за разработване на методология за оценка на капацитета на администрацията на изпълнителната власт; изведени са ключови предизвикателства, свързани с работните процеси в администрацията, и са направени препоръки за преодоляването им.

**Ключови думи:** административен капацитет, добро управление, модернизация на администрацията, работни процеси.

**JEL:** H11, H83.

---

<sup>1</sup> Авторското участие е, както следва: проф. д-р Борислав Борисов – т. 1, 2, 3, проф. д-р М. Богданова – увод, т. 4.3. заключение, обща редакция, гл. ас. д-р Е. Парашкевова – т. 4.1. и т. 4.2.

# ADMINISTRATIVE CAPACITY OF THE EXECUTIVE AUTHORITY

Prof. Borislav Borisov, PhD  
Prof. Margarita Bogdanova, PhD  
Head Assist. Prof. Evelina Parashkevova, PhD

## Abstract

The purpose of this study is to examine and critically analyze the concepts, systems and tools for building administrative capacity and good governance, as well as to present separate aspects of an empirical survey results on the capacity of the executive authority in Bulgaria. The objectives of the survey are: 1) to outline the concepts, principles and trends in the development of modernization of administration and good governance as key objectives in improving administrative capacity; 2) defining and critical analysis of concepts and models for administrative capacity; 3) Assessment of one of the aspects of capacity - the working processes in the executive authority in Bulgaria. Research thesis: Explaining the terminology, concepts and performance patterns of the executive authority will contribute to the development of adequate tools for assessment and self-assessment of the capacity of the administrations, which in the long run will help the improving the public services quality.

As a result of the survey, the main notions and problems related to the concepts, systems and tools for administrative capacity building and good governance were defined and analyzed as a basis for development of a methodology for assessing the capacity of the administration of the executive authority; key challenges related to the work processes in the administration are displayed and recommendations are made to overcome them.

**Key words:** administrative capacity, good governance, modernization of administration, working processes.

**JEL:** H11, H83.

## Увод

Измерването на административния капацитет на изпълнителната власт е един колкото наболял, толкова и нерешен проблем в теорията и практиката на управление. Разгледан в дълбочина, той е свързан с невъзможност да бъде модернизирана администрацията в България, да се постигне по-висока ефикасност на законодателството, по-добро качество на предоставяните публични услуги, отчетност и прозрачност при вземане на решения и т.н. Ето защо ясно се очертава необходимостта от нов подход за оценка на административния капацитет на изпълнителната власт, като основна и най-важна част от публичната администрация, наред със законодателната и съдебна власт.

**Целта** на настоящото изследване е да се разгледат и критично да се анализират концепциите, системите и инструментите за изграждане на административен капацитет и постигане на добро управление, както и да се представят отделни аспекти на резултатите от емпиричното проучване на капацитета на администрацията на изпълнителната власт в България. В тази връзка **задачите** на проучването са: 1) очертаване на понятията, принципите и тенденциите в развитието на модернизацията на администрацията и на доброто управление като ключови посоки, към които е насочено укрепването на административния капацитет; 2) дефиниране и критичен анализ на концепциите и моделите за административен капацитет; 3) оценка на един от аспектите на капацитета – работните процеси в администрацията на изпълнителната власт в България.

**Изследователската теза** гласи, че изясняването на терминологията, концепциите и моделите на функциониране на изпълнителната власт ще допринесе за разработване на адекватни инструменти за оценка и самооценка на капацитета на администрацията, което в дългосрочен план ще подпомогне усъвършенстването на работните процеси в административните звена, въвеждането на модерни методи за управление, подобряване на прозрачността и взаимодействието със структурите на гражданското общество, подобряване електронизацията на управлението, усъвършенстване на вътрешния контрол и пр.

**Обект** на изследване е капацитетът на администрацията на изпълнителната власт. **Предмет** на проучване са принципите, концепциите, моделите и подходите за оценка на административния капацитет на изпълнителната власт в контекста на добрите практики в други страни по отношение на качеството на предоставяните публични услуги, управлението на човешките ресурси в администрацията, контрола на процесите, електронизацията на управлението.

Използвани са качествени и количествени методи за проучване – контент анализ на документи, експертна оценка, сравнителен анализ, анкетно изследване, статистически методи за анализ на едномерни и двумерни разпределения.

## 1. Модернизация на държавната администрация

Изразът „модернизация на държавната администрация<sup>2</sup>“ не е лозунг, но лесно може да се превърне в такъв. Ако той остане само като за-

---

<sup>2</sup> Тук и нататък под „държавна администрация“ ще се разбира администрацията на централните и териториални органи, упражняващи власт от името на държавата върху цялата или част от територията на страната. Той е синоним на термина „администрация на изпълнителната власт“. Трябва да се прави разлика с понятието „публична администрация“, което е съвкупно за всички администрации

пис в различни документи, ако не са ясни посоките на модернизацията, към които се стремим, ако те не отговарят на най-добрите модели, ако не се предприемат реални действия от отговорните хора и институции, които да са видими и обществено признати, то тогава и резултатите от модернизацията няма да са реални.

Нека първо разгледаме посоките на модернизацията. Не случайно казваме „посоки“, а не „цели“, защото модернизацията не може да бъде достижима и изпълнима цел, тя е посока и движение. Постигането на едни резултати дава възможност да се върви още напред, реализацията на една цел поставя нови предизвикателства. Така се развива и усъвършенства светът, в който живеем и модернизацията на администрацията не прави изключение.

Въпреки това има периоди от развитието на обществото, в които промените се извършват по-бързо, стимулирани от икономически, политически, природни, социални и други фактори. Когато тези промени се извършват под натиска на обществени сили без съгласието на управляващите, ги наричаме революции, а когато те се извършват по инициатива на самите управляващи – реформи. За реформи в публичния мениджмънт, т.е. в управлението на организациите от публичния сектор, говорят Christopher Pollitt и Geert Bouckaert в своята книга „Public Management Reform“ (Pollitt & Bouckaert, 2011). Авторите поставят следните въпроси:

- Защо реформата на публичното управление сега се превърна в много по-важен въпрос, отколкото през 50-те или 60-те години на XX в.?
- Каква е основната посока на реформата?
- Съществува ли глобално сближаване на начините за управление в публичния сектор или има различни модели?
- Колко е успешен моделът на новото публично управление?
- Каква е значимостта на така нареченото преминаване от управление към обслужване?
- Какви са последиците за реформата на публичното управление от световната икономическа криза, започнала през втората половина на 2008 г. и др.

Можем да изведем като най-съществени два важни пункта в идеите на Christopher Pollitt и Geert Bouckaert: първо, стремежът към усъвършенстване, модернизиране, реформиране на публичната администрация, в т.ч. на държавната администрация, винаги е съществувал и резултатите от тези усилия дават основание да се разграничат определени периоди в идеите и разбиранията за модерна администрация и второ, реформите са специфични за отделните държави, защото са породени от различни макроикономи-

---

на организациите от публичния сектор, отговорни за предоставянето на обществени услуги. Организациите от публичния сектор осъществяват своята дейност основно със средства от консолидирания държавен бюджет. Публичната администрация включва и държавната администрация.

Таблица 1

Периоди на развитие на идеята за новия публичен мениджмънт

Период	Характеристики на доминиращия дискурс
Средата на 1960 г. до края на 70-те години на миналия век	Рационално, йерархично планиране и анализ на разходите и ползите. Науката и експертизата водят до напредък.
Края на 1970 г. до края на 90-те години	Нов публичен мениджмънт. Бизнес техники за подобряване на ефективността. „Възходът на по-добро управление“ като решение на широк кръг от проблеми.
От 1990 г. до 2010 г.	Няма доминантен модел. Водещи са няколко ключови понятия, включително управление, мрежи, партньорства, „присъединяване към...“, прозрачност и доверие.

Източник: (Pollitt & Bouckaert, 2011).

чески, технологични и идеологически фактори. Всичко това не означава, че не може да има консенсус по въпроса, какво е модерната администрация, а идва да покаже, че ако вчера под това понятие сме разбирали едно, то днес разбирането ни вече е друго, а утре ще бъде трето. „Всичко тече, всичко се променя“, е казал Хераклит от Ефес и най-вече: „Нищо не е толкова постоянно, колкото промяната“.

Политическите и икономическите промени у нас също породиха необходимост от реформа в държавната администрация. Поставена като основна цел още от началото на прехода към пазарна икономика, идеята за модернизация на държавната администрация намери отражение в редица политически и стратегически документи, програми, планове и проекти. Тя получи институционализация чрез създаването на Министерство на държавната администрация, а след неговото закриване – чрез създаването на специална дирекция в Министерския съвет – „Модернизация на администрацията“.

В основата на всяка една реформа в демократичното общество стоят инициативите на управляващите. Понякога това е провокирано от осъзнатата потребност, понякога – от обществен натиск, но така или иначе реформите са резултат на съществуващата политическа система. Дейността на администрацията е предопределена от политическата система, защото начело на административните структури стоят политически избрани лица. Правителствата пряко ръководят дейността им, те им поставят цели и задачи, те ги контролират. В развитите демокрации политиците упражняват своето влияние върху тези структури като им поставят цели, които кореспондират с политическите им платформи, а в недоразвитите демокрации –

за да назначават политически лоялни служители, да се саморазправят с политически неудобните, да се възползват от административната машина за упражняване на натиск върху гражданите, а в някои случаи – и за да се обогатяват. Нежеланието или мудността в предприемането на необходими административни реформи се обяснява уж със съпротивата на административните традиции срещу интернационализацията, което е прикрита форма на безполезен консерватизъм.

Усилията за модернизиране на публичната администрация в България започват в началото на новото хилядолетие, когато беше разработена **Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, 2002 – 2005**, приета с Решение на Министерския съвет 465 от 09.07.2002 г. (Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране). Стратегията бе част от мерките за ускоряване на преговорите за присъединяване на Република България към ЕС и конкретизира приоритетите и дейностите, които страната трябваше да предприеме в сферата на държавната администрация, за да отговори на изискванията за членство.

За постигане целите на Стратегията бе разработена **Програма за модернизиране на държавната администрация** и се създадоха механизмите за институционализиране на дейностите по реализирането ѝ като беше приет **План за изпълнението на Програмата** с времеви график на мерките. Създаден бе и Съвет за модернизиране на държавната администрация.

През този период модернизацията на държавната администрация се асоциираше пряко с децентрализацията на териториалните административни звена, тъй като в продължение на няколко десетилетия тя беше силно централизирана. В мониторинговия доклад на Европейската комисия за България за 2005 г. се отправяха препоръки за постигане на действителен напредък на процеса на децентрализация, постигането на които изискваше бързи, координирани и целенасочени действия. Модернизацията на администрацията изискваше изграждането и укрепването на децентрализирана структура на централната администрация по места и реална децентрализация при разпределянето на финансовите ресурси. (<http://old.europe.bg/htmls/page.php?id=3492&category=229>, 2017).

Тази политика беше продължена с приемането на **Стратегия за децентрализация за периода 2006 – 2015 г.** Тя определи насоките за разпределение на правомощия и финансови ресурси между централното, областното и общинското равнище на управление, целящи предоставяне на по-качествени услуги на гражданите. За реализацията на Стратегията за децентрализация се разработиха четиригодишни програми, в които бяха предвидени конкретни мерки за постигане на заложените стратегически цели и приоритети.

В края на 2013 г. беше разработена **Стратегия за развитие на държавната администрация**, която да инкорпорира Стратегията за уп-

равление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 – 2013, Стратегията за обучение на служителите в държавната администрация, актуализирана през 2006 г. и Концепцията за подобряване административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“.

Известно объркване се поражда от факта, че в наименованието на тази стратегия, публикувана в Единния информационен портал „Структурни фондове на ЕС“, е записан период на действие 2013 – 2020, а в Портала за обществени консултации на Министерския съвет периодът е 2014 – 2020. г. Различават се и стратегическите цели, така както са записани в двата документа, които всъщност трябва да са един документ.

В Стратегията с период 2013 – 2020 стратегическите цели са (<https://www.eufunds.bg/archive/documents/1362749674.pdf>, 2017):

1. Изграждане на потребностите на обществото.
2. Развитие на постигане на резултати.
3. Динамична администрация, развиваща експертния потенциал.
4. Развитие на администрацията.

В Стратегията с период 2014 – 2020 година стратегическите цели са (<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891>, 2017):

1. Ефективно управление и върховенство на закона.
2. Партньорско управление с гражданите и бизнеса.
3. Открито и отговорно управление.
4. Професионално и експертно управление.

Тези различия са огромни и най-малкото говорят за липса на единна политика по информиране на гражданите относно основните стратегически документи за развитие на държавната администрация. Остава надеждата, че те не са резултат на формалното отношение към стратегиите като направляващи инструменти за това развитие.

Модернизирването на администрацията бе подпомогнато и от **Оперативна програма „Административен капацитет“**, финансирана от Европейския социален фонд, по която се реализираха над 1200 проекта. Техни бенефициенти са министерства, агенции, общини, областни администрации, неправителствени организации. Финансирано е разработването на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие, общински планове и областни стратегии за развитие, обучени са много служители, въведени са иновативни практики, водещи до подобряване обслужването на гражданите, извършени са функционални анализи на администрациите и са набелязани конкретни препоръки за тяхното модернизиране.

**Оперативна програма „Добро управление 2014–2020“** е продължение на Оперативна програма „Административен капацитет“. Тя има пет приоритетни оси (Оперативна програма "Добро управление"):

1. Административно обслужване и е-управление;

2. Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса;
3. Прозрачна и ефективна съдебна система;
4. Техническа помощ за управлението на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ);
5. Техническа помощ.

Тъй като наименованията на двете последни приоритетни оси си приличат, трябва да се направи уговорката, че четвъртата ос предвижда хоризонтални дейности за борба с корупцията чрез въвеждане на ефективни и съразмерни мерки за ефективно установяване и докладване на нередности, а петата – укрепване и повишаване на институционалния капацитет на управляващия орган, както и на капацитета на бенефициентите за кандидатстване и изпълнение на качествени проекти по самата оперативна програма. Общият бюджет на Оперативна програма „Добро управление“ за целия програмен период е 335 919 605 евро, но към края на 2016-та година са усвоени само 18,93%.

В крайна сметка какво ще разбираме под модерна администрацията, зависи именно от записаните приоритети и поставените цели именно в тези стратегически програмни и планови документи. Те очертават и визията, която една административна система има за своето бъдеще, онова идеално състояние, към което се стреми. Самата визия се доразвива и дообогатява постоянно, така както се развива и обогатява представата ни за модерност. От края на миналия век и началото на новото хилядолетие особено актуални стават два термина – „добро управление“ и „административен капацитет“. Ето защо е необходимо да разгледаме каква е тяхната същност и какво е тяхното съдържание, както и можем ли да ги измерваме.

## 2. Добро управление

В Енциклопедия Британика се твърди, че концепцията за доброто управление е възникнала поради желанието на донорите да имат икономическа ефективност от помощите, които отпускат за развиващите се страни. Доста егоистично и дори малко цинично. Излиза, че основната идея на доброто управление не е принасянето на полза за управляваните, а страхът от загуба на средства на донорите: „Загрижеността за демократичното управление се появи в дискусиите за икономическото развитие. Икономистите вярват, че ефективността на пазарните реформи зависи от съществуването на подходящи политически институции. В някои отношения качеството на управление първоначално се превърна в гореща тема не заради нормативните демократични опасения, а защото засягаше икономическата ефективност, а именно ефективността на помощта за развива-



щите се страни. Международните агенции като Международния валутен фонд (МВФ) и Световната банка все повече направляват доброто управление като един от критериите, на които основават помощта и заемите. Други донори последваха примера“ (Encyclopedia Britannica).

Доброто управление изисква ефективно законодателство и върховенство на закона, компетентно обществено обслужване, отчетност и прозрачно и отговорно вземане на решения, политически системи, ефективно насърчаващи консенсуса и отчитащи различните интереси в обществата, силно гражданско общество, характеризиращо се със свобода на сдружаване, свобода на словото и зачитане на гражданските и политическите права. Твърди се, че Световната банка асоциира добро управление с новия публичен мениджмънт, с насърчаване на развиващите се държави да реформират своите публични сектори чрез приватизация на публичните предприятия, с насърчаване на конкурентни пазари, намаляване на персонала, засилване на бюджетната дисциплина и използване на неправителствени организации. Все пак в Енциклопедия Британика се допълва, че други организации, като ООН, поставят по-голям акцент върху социалните цели, включително правосъдие и опазване на околната среда.

Посоченото в Енциклопедия Британика се споделят и от различни изследователи, работещи в областта на публичния мениджмънт, включително и български. Т. Танев счита, че понятието „добро управление“ привлича внимание през 1990 г., когато се споменава в две политически речи – тази на френския президент Франсоа Митеран, изнесена пред африкански държавни ръководители, а втората – на британския външен министър Дъглас Хърд. Според Т. Танев тези речи имат за цел да провъзгласят тезата, че разпределението на помощи за Третия свят, особено Африка, занапред ще зависи от изпълнението на политически условия, свързани с конкретен начин на държавно управление (Танев, 2007).

В. Александрова също потвърждава тезата за генезиса на понятието „добро управление“, свързвайки го с идеята на Международния валутен фонд и на Световната банка да обвържат отпускането на заеми и помощи с гаранции за добро управление, с тази разлика, че според нея това става още през седемдесетте години на 20-ти век (Александрова & Йорданова, 2017).

Какво разбиране за добро управление се влага, когато употребяваме това понятие сега? В Статистическия портал на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие се дава следното определение: „Доброто управление се характеризира с участие, прозрачност, отчетност, върховенство на закона, ефективност, справедливост и др. Доброто управление се отнася до управлението на правителството по начин, който по същество е свободен от злоупотреби и корупция и при спазване на върховенството на закона“ (OECD, 2017).

В Сайта Good Governance Guide се акцентира върху доброто управление на местните власти. Там се казва, че „Доброто управление е

свързано с процесите за вземане и изпълнение на решения. Не става въпрос за вземането на "правилни" решения, а за най-добрия възможен процес за вземане на тези решения. Добрите процеси на вземане на решения и следователно доброто управление имат няколко характеристики. Всички те имат положителен ефект върху различните аспекти на местното управление, включително политики и практики за консултиране, процедури за срещи, протоколи за качество на услугите, изясняване на ролята и добри работни отношения (Guide, 2017). Основните характеристики на доброто управление, посочени в това ръководство, са:

1. Доброто управление е отговорно.
2. Доброто управление е прозрачно.
3. Доброто управление следва принципите на правовата държава.
4. Доброто управление е отзивчиво.
5. Доброто управление е справедливо и приобщаващо.
6. Доброто управление е ефективно и ефективно.
7. Доброто управление е с участие (на заинтересованите страни,

бел. моя).

В едно изследване на Икономическата и социална комисия на ООН за Азия и Пасифика („What is Good Governance?“) се очертават не седем, а осем характеристики на доброто управление (UNESCP, 2017), а именно:

#### 1. Участие

Участието на заинтересованите страни в управлението е ключов крайъгълен камък на доброто управление. Участието може да бъде пряко или чрез законни междинни институции или представители. Важно е да се отбележи, че представителната демокрация не означава непременно, че в процеса на вземане на решения ще бъдат взети предвид опасенията на най-уязвимите в обществото. Участието трябва да бъде информирано и организирано. Това означава свобода на сдружаване и изразяване, от една страна, и организирано гражданско общество, от друга страна.

#### 2. Върховенство на закона

Доброто управление изисква справедливи правни рамки, които се прилагат безпристрастно. То изисква също така пълна защита на правата на човека, особено на малцинствата. Безпристрастното прилагане на законите изисква независима съдебна власт и безпристрастна и непоправима полиция.

#### 3. Прозрачност

Прозрачността означава, че взетите решения и тяхното изпълнение се извършват по начин, който следва правилата и регламентите. Това също означава, че информацията е свободно и пряко достъпна за тези, които ще бъдат засегнати от такива решения и тяхното изпълнение, че е осигурена достатъчно информация и че тя се предоставя в лесно разбираеми форми и медии.

#### 4. Отзивчивост

Доброто управление изисква институциите и процесите да се стремят да обслужват всички заинтересовани страни в разумен срок.

#### 5. Консенсусно ориентирано управление

Доброто управление изисква отчитане на различните интереси и постигане на консенсус в цялата общност. То също така изисква широка и дългосрочна перспектива за целите и начините за постигане на устойчиво развитие. Това може да бъде резултат единствено от разбирането на историческия, културния и социалния контекст на дадено общество или по-малка общност от хора.

#### 6. Собственост и приобщаване

Благополучието на едно общество до голяма степен се определя от това, дали неговите членове се чувстват приобщени към него. Това изисква всички групи, в т.ч. и най-уязвимите, да имат възможности да подобрят или поддържат благосъстоянието си.

#### 7. Ефективност и ефективност

Доброто управление означава, че процесите и институциите дават резултати, които отговарят на нуждите на обществото, като същевременно използват най-добре ресурсите, с които разполагат. Концепцията за ефективност в контекста на доброто управление обхваща и устойчивото използване на природните ресурси и опазването на околната среда.

#### 8. Отговорност

Отчетността е основно изискване за добро управление. Не само държавните институции, но и частният сектор и организациите на гражданското общество трябва да бъдат отговорни пред обществеността и институционалните заинтересовани страни. Като цяло една организация или една институция се отчита пред онези, които ще бъдат засегнати от нейните решения или действия. Отчетността не може да бъде осъществена без прозрачност и върховенство на закона.

В изследването на Икономическата и социална комисия на ООН за Азия и Пасифика се казва още, че „доброто управление е идеал, който трудно може да бъде постигнат в неговата цялост. Много малко държави и общества се доближават до постигането на добро управление в неговата цялост. Но за да се осигури устойчиво човешко развитие, трябва да се предприемат действия за постигане на този идеал с цел да се превърне в реалност.“ (UNESCP, 2017)

Осемте характеристики, наречени на други места „принципи“, се доразвиват и допълват в зависимост от актуалните към даден момент социално-икономически и политически процеси. В проучване на Института по публична администрация (ИПА) към Министерски съвет на Р България от 2015 г. се прави ранжиране на 12 принципа на доброто управление, в зависимост от броя на случаите, при които те са включени в дефинициите на международните организации за добро управление ( вж. Фиг. 1)



*Фигура 1. Ранжиране на принципите за добро управление по отношение на броя случаи, в които те са включени в дефиницията на добро управление от международните организации*

*Източник: (Институт по публична администрация, 2015).*

Дефинирайки доброто управление в три направления – като концепция, практика и политика, в изследването на ИПА се посочват и конкретните параметри на всяко едно от тези направления. Като концепция, доброто управление се характеризира с: върховенство на закона и неутралност, ефикасност и ефективност, отчетност, откритост и прозрачност, зачитане на човешките права, културното разнообразие и социалното единство, компетентност и капацитет на публичната администрация и висшите държавни служители, етично поведение и отзивчивост към клиентите (грижа за клиента), стабилно финансово управление на институциите с оглед гарантиране на устойчивост и дългосрочна ориентация на стратегическото управление, иновативност и отвореност към настъпващите промени в средата, активно участие на гражданското общество.

Изводите в изследването на ИПА сочат, че параметрите на доброто управление като практика се припокриват изцяло с тези, посочени в концептуалното направление.

Разглеждано като политика, доброто управление се характеризира с параметрите: върховенство на закона и неутралност, ефикасност и ефективност, отчетност, откритост и прозрачност, зачитане на човешките права.

Повторението на някои параметри в трите направления е очевидно, но във всяко едно от тях се влага различен смисъл. Т. напр., „откритост и прозрачност“ при доброто управление като практика означава наличие на механизми за осигуряване на достъп до информация, наличие на механизми за подобряване на този процес, а като политика означава въвеждането на принципите на откритото управление; утвърждаване на принципите на

открито управление в публичния сектор; развитие на електронното управление. Разбира се, спорно е доколко можем да разграничим една политика от една практика, защото в крайна сметка политиката се декларира чрез писани документи, но се проявява чрез реална практика.

Пак в същото изследване се казва, че „въпреки широкообхватното дефиниране на доброто управление в международната практика, към този момент принципите, които го характеризират, са формулирани предимно на концептуално ниво и не реферират към конкретни и измерими показатели. Единствените институции, които са разработили цялостна система от показатели за измерване практиката в прилагането на доброто управление, са Световна банка и ЕК. Останалите международни организации като цяло адресират проблема за измеримостта към методология за пресмятане на специфични индикатори, които могат да предоставят информация за отделни аспекти на доброто управление. Ето защо, широкообхватният подход при дефинирането на доброто управление се характеризира с известна абстрактност, не съвсем ясна конкретика и отдалеченост от езика на средностатистическия гражданин. Тази абстрактност би могла да бъде преодоляна единствено със съществуването на критерии и стандарти, чрез които може да бъде измерено и проследено спазването на принципите на добро управление“ (Институт по публична администрация, 2015).

Насочването на изследванията на състоянието на администрацията към конкретни измерими параметри е едно от основните предизвикателства пред множество автори и все още не е намерило своя отговор. Можем да обобщим, че концепцията за доброто управление еволюира и от изисквания към публичния мениджмънт, гарантиращи ефективното и ефикасно разходване на отпуснатите средства, се превръща в модел за демократично и модерно управление на дейността на държавната администрация и се свързва не само с финансовите ресурси, но и с прилагането на общоприети демократични ценности.

### **3. Административен капацитет**

Капацитетът за постигане на измерими цели и резултати е важен за всички институции. Административният капацитет е наложило се напоследък понятие, което се свързва именно с възможностите на административните структури за реализация на набелязаните цели. Въпреки това, то си остава една от онези категории, за които няма едно общоприето определение. Според Honadle, административният капацитет варира в рамките на определените дейности, които трябва да бъдат изпълнени и е малко вероятно да бъде постигнато консенсусно определение за административен капацитет в областта на публичната администрация (Honadle, 1981).

Александър Маринов прави връзка между физическата категория „капацитет“ и неговото приложение в науката за управлението: „Най-

близкото до масовото, интуитивно, всекидневно разбиране на капацитета за управление (вкл. на административния капацитет), е приравняването му към вместимост, емкост, численост, големина“. На езика на управлението това означава, че „добрият“ капацитет се описва с широк спектър от различни характеристики, които сами по себе си го гарантират. При този възглед важи максимата: „Колкото повече, толкова по-добре“. Капацитетът се дефинира с дълго, по възможност изчерпателно изброяване на (приети по презумпция за) позитивни характеристики или необходими ресурси.“ (Маринов, 2011)

Термините „административен капацитет“ (administrative capacity) и „развитие на капацитета“ (capacity development) се появяват някъде към 80-те години на миналия век. Те се предхождат от други теории, модели и подходи за управленския капацитет на администрацията. В статията си Маринов описва еволюция на идеята за управленския капацитет и на подходите към неговото оптимизиране, взаимствайки ги от Charles Lusthaus, Marie-Hélène Adrien и Mark Perstinger, които разглеждат етапите на тази еволюция в своя труд „Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation“ (Lusthaus, Adrien, & Perstinger, 1999).

Таблица 2  
Последователност на развитието на концепцията за изграждане на капацитета

Термин	Период	Акценти
Институционално изграждане	50-те и 60-те години на 20-ти век	Целта е в страните, които се нуждаят от международна помощ (най-често развиващите се), да се изградят институции, които са компетентни в управлението на публични инвестиции, финансирани от СБ, МВФ и др. Акцентът е поставен върху изграждането и функционирането на отделните организации от публичния сектор. Подкрепата се осъществява предимно чрез обучение, техническо съдействие, финансова помощ, разработване на програми и усъвършенстване на структурите и системите. На този етап не се отделя никакво (или почти никакво) внимание на политическия и културен контекст, нито на неправителствените организации.
Институционално укрепване и развитие	60-те и 70-те години	Преход от създаване към укрепване на институциите. Акцентът е върху усъвършенстване функционирането на институциите чрез въвеждане на системи за финансов мениджмънт и върху

		формирането и подобряването на професионалните компетентности на персонала. Укрепването на институциите се разглежда като предпоставка за постигане на целите на други публични проекти.
Управление на развитието	70-те години	Акцентът се поставя върху подобряване на системите за предоставяне на публични услуги, върху способността на публичния мениджмънт да достига до конкретни целеви групи. Осъществява се преход към стратегическо мислене и отчитане на значими политически фактори, стремеж към по-голяма децентрализиране на усилията и на финансирането, както и към привличане на местни общности, институции и НПО в процеса на управление.
Развитие на човешките ресурси	70-те и 80-те години	Развитието се концентрира около хората. Подчертава се значението на образованието, здравеопазването и населението като цяло.
Новия институционализъм	80-те и 90-те години	Фокусът се разширява до секторно ниво (правителство, НПО, частни организации), включително изграждане на мрежи и отчитане особеностите на външната среда. Внимание се отделя на макроикономическата стабилизация. Осъществява се преход от пряко финансиране на конкретни проекти към по-дългосрочна, програмна подкрепа.
Изграждане на капацитет	80-те и 90-те години	Възниква през 90-те години като съвкупност от развитието на много други подходи. Преоценява се ролята на сътрудничеството между организациите. Акцентира се върху процесите вътре в организациите.

*Източник: (Lusthaus, Adrien, & Perstinger, 1999).*

Не можем да приемем безкритично тези исторически разграничения поради няколко факта: първо, че анализът е направен преди близо две десетилетия, което съвсем основателно не може да отчете последните тенденции в развитието на административния капацитет, второ, че в това разграничение не се отчитат особеностите на страните от т.нар. социалистически блок, и трето, че авторите не отчитат такива важни концепции, възникнали преди 1999 г., като: управлението на/чрез проекти, възникнало след създаването на най-старата и най-популярна в световен мащаб Международна асоциация по управление на проекти (International Project

Management Association – IPMA), основана в Европа през 1965 г.; концепцията за електронното управление, чието начало се поставя на срещата на страните от G-7 през февруари 1995 г. в Брюксел чрез инициативата „G-7 Проект за правителство он лайн“; концепцията за модела за вътрешен контрол COSO и Internal Control-Integrated Framework (ICIF), разработена през 1992 г. и насочена приоритетно към публичната администрация; идеята, предложена от Нортън и Каплан през 1992 г. за комбинация на финансовите и нефинансовите мерки за проследяване на напредъка и гарантиране постигането на външните и вътрешните цели чрез Система от балансиранни показатели и др.

У нас по-активно се заговори за административен капацитет с разработването на една от седемте оперативни програми за първия програмен период от членството на Р България в Европейския съюз, а именно ОП „Административен капацитет“. В речника на термините на програмата се дава следното определение: „Административен капацитет – компетентни държавни служители, организационни характеристики, институции, оборудване на звената с информационна и комуникационна техника, междуведомствена комуникация и координация между правителството и гражданското общество“ (Оперативна програма "Административен капацитет" 2007-2013). Ключовите думи в това определение, които определят и областите, в които трябва да се търсят параметрите на административния капацитет, са: служители; организация; ИКТ; комуникация и координация.

Въпреки че програмата, насочена към модернизация на администрацията за програмен период 2014 – 2020 г., се нарича „Добро управление“, понятието административен капацитет присъства отчетливо в аналитичната и в проспективната ѝ част.

Lodge M. и K. Wegrich, разделят административния капацитет на четири категории (Wegrich, 2014):

1. Капацитет за доставка на услуги, разбран като наличие на ресурси за изпълнение на целите на администрацията в тази сфера;
2. Регулаторен капацитет – начинът, по който администрацията регулира икономически и социални дейности, следи и насърчава спазването на правилата;
3. Коефициент на координация като способност за насочване на посредничеството и процес на преговори между звена на различни административните нива и между неправителствените организации;
4. Аналитичен капацитет, разбран като способност на администрацията да оценява собствената си ефективност, да гарантира развитие и да планира бъдещите потребности.

Други трима автори – Alexander Heichlinger, Nick Thijs и Julia Bosse подчертават, че „съществуват три основни елемента на институционалния и административен капацитет: **политика** (включително структури); **хора** и **системи**. Тези елементи се отнасят до три конкретни клъстера



от капацитети, които са предмет на интервенции в областта на административна реформа (Heichlinger, Thijs, & Bosse, 2017).

Първият клъстер – политиката и структурите, се занимава със структурното развитие на организацията като цяло и се стреми да подобри съществуващите организационни структури и механизми с цел подобряване на условията за разработване на политики и тяхното изпълнение. По специално, организационното развитие се фокусира върху правната и регулаторната рамка, структурите и капацитета за управление, както и върху процедурите и механизмите за консултация, координацията и сътрудничеството. В този клъстер могат да бъдат определени 8 общи фундамента за укрепване на административния капацитет. Това са:

1. Стратегическо планиране и управление, позволяващо формулиране и мониторинг на целите;
2. Участие на заинтересованите страни във всички компоненти на цикъла на политиката (дизайн, решение, реализиране и оценка);
3. Подходящи административни структури (министерства, агенции, сливане на организации, и т.н.);
4. Опростяване и рационализиране на административни процедури;
5. Управление на партньорства с различни важни участници в тази област (например други правителствени органи, НПО, частни и бизнес партньори);
6. Ориентация към резултатите: оценка на въздействието, мониторинг и одит, за да се гарантира прозрачност и отчетност по отношение на ефективността и ефикасността;
7. Социално отговорно поведение: етично, екологично, недискриминиращо равенство между половете;
8. Справяне с корупцията.

Що се отнася до втория елемент – хората, целта е индивидуално развитие на капацитета. Този елемент включва информираността, знанията и обучението, което да им позволи ефективно да изпълняват своите задачи. Интервенциите се съсредоточават върху набирането и управлението на кариерата, както и върху съществуващите системи за стимулиране. Тук се отнасят следните дейности (функции):

9. Професионализиране на висши и водещи държавни служители /мениджъри (подбор, обучение, мандати и отчетност, и т.н.);
10. Модерна политика и управление на човешките ресурси (система за набиране на персонал, стимули, професионализация, оценка, участие, кариера развитие, управление на компетенциите, и т.н.).

И накрая измерението на системите се отнася до развитието на инструментите, методите, насоките, ръководства, системи, процедури, формуляри, и т.н., които позволяват на организациите да използват тацитно и имплицитно знание, ИКТ инфраструктура (и по-специално електронното правителство):

11. Използване на модели за тотално управление на качеството - Total Quality Management Models (Common Assessment Framework, European Foundation for Quality Management, International Standards Organisation, Balance Score Card, etc.);

12. Ориентация на потребителя/клиента, включване и овластяване (анализ на нуждите, измерване на удовлетвореността, намаляване на административната тежест, решения на едно гише и т.н.);

13. Управление на ресурсите (финансови, знания, технологии, съоръжения);

14. Управление на процесите, оптимизация и реинженеринг на бизнес процеси, за да се постигнат определените цели върху резултатите и резултатите;

15. Електронно управление; укрепване на вътрешната ефективност и външната доставка на услуги (например електронни обществени поръчки, електронно правителство, информация и комуникация);

16. Непрекъснато усъвършенстване чрез изграждане на обучаващи организации чрез управление на знанията, бенчърнинг и бенчмаркинг, създаване на вътрешни и международни мрежи и насърчаване на иновативни решения (включително Европейска награда в публичния сектор, Обсерватория за иновации в публичния сектор, Европейската мрежа в публичната администрация и др.).

Тези 16 изграждани блока определят общата рамка за разработване на мерки за укрепване на административния капацитет.

Gerbrand van Bork нарича тези три основни елементи фактори за административния капацитет, но добавя още един – общото управление (Bork, 2014). Основни фактори за административния капацитет, според него, са:

➤ Структури: точно определяне на отговорностите, задачите и функциите: „Ако всеки носи отговорност за всичко, никой не носи отговорност за нищо“;

➤ Човешки ресурси: набирането, обучението, задържането и повишаването на персонала;

➤ Системи и инструменти: Наръчници, списъци за проверка, инструменти за осигуряване на качеството, Инструменти за управление на риска, ИТ инструменти;

➤ Общо управление: мерки за отчетност, участие на заинтересованите страни и др.

Във всеки един от тези фактори авторът вижда определени възможни слабости, които сами по себе си говорят за нисък административен капацитет. В областта на структурите те могат да бъдат:

- Сложни и неясни организационни структури;

- Неясно определяне на поверените задачи между управляващите органи и междинните органи;

- Недостатъчен капацитет и правомощия на координиращите органи да поемат своята роля;

- Слаби механизми за управление на мениджърите, отговорни за изпълнението, контролиране на корупцията и избягване на неправомерно политическо влияние върху подбора на проекти и назначаването на служители.

В областта на човешките ресурси слабостите могат да бъдат:

- Липса на подходящо квалифициран и опитен персонал и висока степен на оборот на персонала;

- Лош административен капацитет на бенефициентите, особено по-малките бенефициенти и местните власти;

- Липса на ноу-хау: трудности при спазването на сложните правила на ЕС, като напр. обществените поръчки, държавната помощ и законодателството в областта на околната среда;

- Ограничена аналитична и програмна способност; недостатъчен капацитет (и политическа подкрепа) за постигане на ориентирани към резултатите стратегии.

Слабостите в административен капацитет при системите и инструментите могат да бъдат:

- Недостатъчни системи за мониторинг и качество на данните за измерване на въздействието (нови изисквания за e-cohesion);

- Недостатъчно използване на ръководства и контролни списъци;

- Качество на оценките и/или недостатъчно проследяване на препоръките от независими оценки.

По отношение на общото управление. слабости могат да се констатират във връзка със спазване на новите правила и регулации (наложени от ЕС или други външни фактори – уточ. мое Б.Б.).

За да се изясни разбирането (или различията), които се влагат в понятията „административен капацитет“ и „развитие на капацитета“, ще посочим още няколко определения, дадени от отделни автори или организации:

1. „Изграждането на капацитет е способността на лица, групи, институции и организации за идентифициране и решаване на проблеми с развитието във времето.“ (Morgan, 1996);

2. „Развитието на капацитета е концепция, която представлява разширяване на организационното развитие, тъй като включва акцент върху цялостното система, среда или контекст в рамките на които личности, организации и обществата работят и взаимодействат“ (UNDP, 1998);

3. Развитието на капацитета е „... всяка система, усилие или процес ... който включва основни цели за укрепване на способността на избраните главни изпълнителни директори, главни административни служители, отдел и ръководители на агенции и мениджъри на програми в правителството с общо предназначение да планират, прилагат, управляват или оценя-

ват политики, стратегии или програми, предназначени да въздействат за социалните условия в общността“ (Cohen, 1993);

4. „... капацитетът е комбинация от хора, институции и практики, които позволяват страните да постигнат целите си за развитие ... Изграждането на капацитет е ... инвестиция в човешки капитал, институции и практики“ (World Bank, 1998);

5. „Изграждането на капацитет е всяка дейност, която укрепва способността на една институция да работи ефективно и ефикасно, да развива и да оценява дейността си според мисията си“ (UNICEF, 1999);

6. „Изграждането на капацитет е процес, чрез който индивидите, групите, институциите, организациите и обществата подобряват способностите си за идентифициране и посрещане на предизвикателствата на развитието по устойчив начин“ (CIDA, 1996);

7. Развитие на капацитета е „Процесът по които отделните групи, организации, институциите и обществата увеличават своите способности: да изпълнява функции за решаване на проблеми и постигане на целите; да разберат и да се справят с необходимостта от развитие в а по-широк контекст и в устойчив начин“ (UNDP, 1997);

8. „Укрепването на капацитета е непрекъснат процес, чрез който хората и системите, работещи в динамични контексти, повишават способностите си да се развиват и прилагат стратегии за постигане на техните цели, за повишаване на производителността по устойчив начин“ (Lusthaus S., 1995).

Ако обобщим приведените определения и разбирания за същността и съдържанието на понятията „административен капацитет“ и „изграждане/развитие на административния капацитет“, то ще открием следните ключови думи, заложи в тях: компетентни служители, организационно развитие, институции, комуникации, координация, ИКТ, аналитичност, политики, структури, системи, стратегическо планиране, партньорство, оценка и мониторинг, социална отговорност, антикорупция, професионализъм, компетентност, отчетност, управление на персонала, ориентация към потребителя, управление на ресурсите, управление на процесите, електронно управление, управление на знанието, ефективност, ефикасност, ноу-хау, устойчиво управление. Вижда се, че голяма част от тези характеристики са заложи и в определенията за добро управление, че в някаква степен двете понятия се припокриват. Коя е тогава разликата между добро управление и административен капацитет? А може би не трябва да търсим разлики, а синергия, която да ни подсказва смисъла на съвместното им използване. Така ще можем да говорим за „административен капацитет за добро управление“, разбран като причинно следствена връзка между предпоставки и проявление. **Капацитетът е способност за постигане на онези цели, които към даден момент асоциираме с разбирането си за добро управление.** Той се създава чрез придобиване на определени компетенции от служителите, до изграждане на структури, с

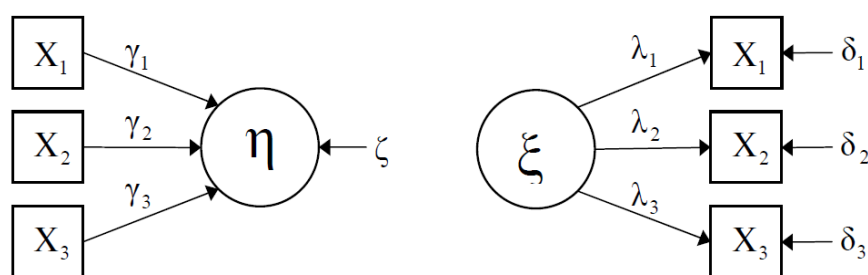
конкретни функции, до начините на взаимодействие между тях, от една страна, и между тях и потребителите на публичните услуги, от друга, до прилагането на определени механизми и спазването на определени принципи на работа, до въвеждането на правила и регулации, до стила на управление и методите за контрол, до възможностите за самоанализ, самооценка, саморазвитие и самоусъвършенстване.

Въпросът за измерване на капацитета е от първостепенно значение. Ако се ограничим до понятията, то е видно, че отделните автори и организации понякога влагат различен смисъл в тях. Когато се намеси и политиката, нещата съвсем се изкористяват в посока на едно или друго виждане за правилно и неправилно. Затова някои учени се занимават с капацитет като латентна черта, но се въздържат да я дефинират изрично, като вместо това се фокусират върху разработването на структурните елементи, за които се предполага, че ще „произвеждат“ капацитет. Ако капацитетът е замислен като теоретична или латентна конструкция, той по дефиниция не може да бъде наблюдаван директно. Информация за това може да бъде получена само като се отбележат характеристиките или стойностите на явни (наблюдаеми) фактори, които показват нейното хипотетично или реално присъствие (Skrondal & Rabe-Hesketh, 2004). Двете възможности за наблюдение на латентна конструкция като капацитет могат да бъдат изобразени като се използва нотацията и терминологията на статистическото моделиране на структурните уравнения (вж. Фигура 2).

Капацитетът и в двата модела се обозначава със символите ( $\eta$ ) и ( $\xi$ ). Левият формиращ модел уточнява, че предшестващите явни фактори ( $x_i$ ) са причините за последващата латентна конструкция ( $\eta$ ). Например определени институционални договорености, оперативни структури или ресурси на администрацията могат да бъдат оценени, а комбинираната оценка е, за да се направи извод за наличието на определено ниво на капацитет. Тези фактори предхождат и съвместно определят капацитета. Границата на смущението ( $\zeta$ ) представлява тази част от конструкцията ( $\eta$ ), която не е обяснена от явните институции, структури или ресурси ( $x_i$ ). Параметрите ( $\gamma_i$ ) изобразяват величините на ефектите на явните фактори върху конструкцията. Както твърди Helen J. Addison, този измервателен модел се използва за изграждане на индекси, като индекси на социално-икономическия статус, индекси на потребителските цени или Индекса за човешко развитие на ПРООН (Addison, 17/03/2009).

Десният отразяващ модел уточнява, че предходната латентна конструкция ( $\xi$ ) има непосредствено въздействие върху последващите явни фактори ( $x_i$ ). Например бюрократични мерки, поведението или резултатите от изпълнението като наблюдавани явления, могат да бъдат оценени и колективно използвани, за да се заключи за съществуването на определено ниво на капацитет. Капацитетът предхожда и частично определя тези поведения или ефекти от изпълнението. Разликата в тези проявления ( $x_i$ ) се дължи на зависимостта на тези фактори от основната латентна конструк-

ция ( $\xi$ ) и грешката, характерна за всеки фактор ( $\delta_i$ ). Коефициентите на натоварване ( $\lambda_i$ ) изобразяват величините на ефекта на латентната конструкция ( $\xi$ ) върху явните фактори ( $x_i$ ). Този модел на рефлексивно формиращо измерване се използва за конструиране на скали. Индикаторите за управлението, които се основават на мерки за бюрократични действия или възприятия за тези действия, са примери за такива скали.



Фигура 2. Формиращи и отразяващи модели за измерване  
Източник: (Edwards & Bagozzi, 2000).

Helen J. Addison твърди, че изборът на формиращи или отразяващи средства за идентифициране на капацитет е жизненоважен по отношение на анализа. За учените, които се стремят да идентифицират обяснения за капацитета от институционалната област на публичната администрация, обикновено е необходим рефлексивен индикатор за капацитета. Обратно, за изследователите, които анализират влиянието на капацитета върху различни мерки за бюрократично представяне или социални резултати, обикновено се предпочита формиращ индикатор за капацитета (Addison, 17/03/2009).

Тук може да се поспори с авторката, макар че нейната смелост като студент-изследовател в департамента по управление на London School of Economics, каквато е в момента на написване на материала, заслужават адмирации. Обяснения за определено ниво на капацитет могат да дадат формиращите показатели, които сами по себе си могат да бъдат някои от параметрите на капацитета на други външни институции от по-високо ниво. Когато говори за влиянието на капацитета върху бюрократичното представяне на дадена организация, тя явно има предвид именно капацитета на системи от по-висш порядък, които оказват влияние върху дейността на тези от по-нисш порядък. Самото проявление на капацитета от своя страна може да се измери с параметрите на отразяващите фактори.

Подкрепа на това твърдение намираме и в твърденията на Barbara Geddes, която вижда в законодателните реформи формиращ показател за капацитет на администрацията (Geddes, 1994), както и на Hilderbrand и

Grindle, които смятат, че оценките на системите за управление на персонала, финансовите показатели, управлението на изпълнението и др. дават ясна представа за нивото на капацитета на една организация (Hilderbrand & Grindle, 1997). Но и това не е достатъчно ясно, защото авторите явно под формиращи показатели – фактори за капацитет, имат предвид външни фактори. Но и някои вътрешни фактори, разглеждани като рефлексивни, формирани под влиянието на външни фактори, от своя страна могат да се превърнат във формиращи вътрешни фактори – условия, определящи рефлексивни показатели – резултати. Наличието на определени управленски системи в една организация може да са явен рефлексивен показател, формиран на базата на външни законодателни или управленски въздействия, но сами по себе си, те също са условия за постигането на някакви резултати, които от своя страна са рефлексивен показател от тяхното наличие. Следователно това деление на формиращи и рефлексивни показатели е условно и зависи от нивото, за което се прави анализът, тъй като дадени фактори, определени като рефлексивни показатели на една система от по-висш порядък, могат да формират административния капацитет на друга система от по-нисък порядък (външна зависимост), както и елементите на една система да оказват влияние на резултатите от нейното функциониране (вътрешна зависимост).

Така или иначе за измерването на капацитета се използват както формиращи, така и рефлексивни показатели. В първия случай се изследват изискванията за формирането на определен капацитет, а във втория – проявленията на този капацитет. Изискванията или условията могат да са външни или вътрешни, но проявленията винаги са притежание на обекта на анализа.

В заключение може да се каже, че използването на концепцията за административен капацитет е обосновано само когато се отнасят до отличителен феномен, т.е. до неадитивния колективен резултат от динамичното функциониране на административна система, която оказва общо влияние върху изпълнението на всички нейни части.

#### **4. Работни процеси в администрацията на изпълнителната власт**

##### **4.1. Работни процеси, ориентирани към потребителите на публични услуги**

Понятието **работен процес** може да се интерпретира като съвкупност от дейности, които в своята взаимовръзка и взаимозависимост водят до постигане на предварително параметризиран краен резултат. Всеки процес има вход и изход, входящи и изходящи потоци, които могат да

бъдат както материални, така и нематериални. Често изходните резултати от един процес са входящи за друг.

Според Методологията за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги работният процес е „последователност от стъпки, които се изпълняват съобразно предварително дефинирани правила и създават резултати за клиентите. Процесите получават „на входа“ информация, документи или решения. Процесите преминават през организационните звена и свързват хора, информационни потоци и софтуерни приложения.“ (Технологика, 2014, стр. 6). На практика това означава, че управлението на работните процеси се разбира като цялостна концепция за управление в публичния сектор, в която фокусът се поставя върху последователността от действия за създаване на публични услуги или за организиране изпълнението на вътрешните процеси.

Работните процеси, подобно на бизнес процесите, е необходимо да бъдат обект на непрекъснато подобрене и измерване, като по този начин се реализира и концепцията за непрекъснато усъвършенстване на процесите (BPI - Business Process Improvement). Процесите е необходимо да бъдат обект на „постепенно подобряване чрез моделиране, анализ, внедряване и контрол на работните процеси. Непрекъснатото усъвършенстване предполага администрацията да се разглежда като съвкупност от взаимосвързани, взаимодействащи си процеси, ориентирани към клиента.“ (Технологика, 2014, стр. 8).

Условията, които задължително трябва да се съблюдават при организиране и изпълнение на работните процеси в публичния сектор, произтичат от:

- информационните канали и потоци, т.е. те са свързани със създаване, получаване, обработване и предоставяне на информация, която в повечето случаи е от обществен интерес;

- нормативната база, действащата правна и стратегическа рамка. Най-често изпълняваните работни процеси и предоставяните публични услуги на гражданите и бизнеса се основават на разпоредбите на нормативен акт;

- нуждите на потребителите, които могат да бъдат граждани, мастни, неправителствени организации или административни структури.

Според Методологията за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги процесът притежава следните основни характеристики:

- ✓ „Условия за стартиране – при какви обстоятелства стартира изпълнението на процеса, например: настъпил срок, получено телефонно обаждане или входящ документ.

- ✓ Входяща информация – каква информация е необходима за изпълнението на процеса, например: постъпило писмо, заявление или друго.



✓ Изходяща информация – каква информация се създава или модифицира в хода на изпълнението на процеса, например: удостоверение, скица на имот и др.

✓ Резултати – какви резултати се създават при изпълнението на процеса. Например: издадено удостоверение, изпратено писмо, прекратено производство.

✓ Дейности, стъпки – задачите, които се изпълняват от служителите.

✓ Ресурси – човешки ресурси, информационни системи, които участват в изпълнението на процеса.

✓ Измерители – индикатори, с които ръководството осъществява контрол върху изпълнението на процеса, например: срок за предоставяне на услугата, брой обработени заявления“ (Технологика, 2014, стр. 10).

Важна част в управлението на работните процеси е, те да бъдат интегрирани в цялостната система за управление в публичните организации. Това на практика означава, че работните процеси, ориентирани към външни потребители, трябва да бъдат синхронизирани с вътрешноорганизационните работни процеси, а двата вида процеси в своята съвкупност трябва да са интегрирани в цялостната система за управление.

Акцент в работните процеси на органите на изпълнителната власт, ориентирани към потребителите на публични услуги, е **осигуряването на качеството**.

Клиентите са факторът, който предопределя изискванията към нивото на качество на административното обслужване по отношение на канали за достъп, срокове за изпълнение и разходи. Административните органи, от своя страна, имат за задача да удовлетворят тези изисквания. Улесняването на достъпа на гражданите и бизнеса до публични услуги е възможно чрез интегрирането на услуги, предоставяни от различни органи на изпълнителната власт чрез единен портал за обслужване. Именно с такава цел е разработен Базисен модел на комплексно административно обслужване, в който „клиентът е поставен в центъра на модела на административното обслужване по един систематизиран и формализиран начин. Поставиха се очаквания и изисквания, администрациите да подобрят процесите и организацията си на работа така, че да се постигне максимална удовлетвореност от услугите, които клиентът получава“ (Технологика, 2014, стр. 13). Внедряването на един такъв принципно нов модел в управлението на работните процеси в публичния сектор цели:

- по-високи ефективност, ефикасност и качество на публичните услуги;
- по-висока удовлетвореност на заинтересованите страни от работата на администрацията;
- намаляване на бюрократичната и административната тежест.

Общественият интерес е водещ при административното обслужване. За да осигури обаче адекватно качество, публичният сектор е необходимо да прецизира целите си по отношение на административното обслужване и да ги насочи към задоволяване на нуждите и очакванията на клиентите си. Това изисква промяна на организационната култура и създаване на подходящ „тон на върха“.

Работните процеси трябва да бъдат ориентирани отвътре – навън, като фокусът бъде поставен върху потребностите и изискванията на клиентите. „Трябва да се има предвид, че клиентите обикновено взаимодействат с администрацията не по своя воля, а поради необходимостта да получат административна услуга, произтичаща по силата на закона. Администрациите трябва да отчитат и обстоятелството, че удовлетвореността на гражданите и организациите от високото качество на услугите изгражда доверие в институциите и поддържа демократичните ценности.“ (Технологика, 2014, стр. 13).

Процесите и услугите в администрацията „включват начина, по който се предоставят услугите на гражданите и организациите.

Процесите представляват последователност от дейности – стъпки, които дадена администрация реализира, за да предостави дадена услуга и включват:

- дефиниране на процесите;
- унифициране на етапите, документите и данните като част от усъвършенстваните процеси;
- внедряване на процесите;
- измерване и непрекъснато усъвършенстване на процесите.“ (МС. Базисен модел на комплексно административно обслужване, 2013, стр. 45).

Фокусът на една реорганизация на работни процеси, ориентирани към клиента, се свързва с постигането на преки ползи за потребителите. Доброто управление на тези процеси предполага изграждане на цялостна система, която да осигурява стандартизация на работните процеси по предоставяне на публични услуги и тяхната автоматизация.

#### **4.2. Работни процеси, ориентирани към вътрешната организация на административната дейност**

За да е възможно осигуряването на качество на административната дейност, ориентирана към крайните клиенти, е необходимо да се прецизира качеството на изпълняваните вътрешноорганизационни процеси.

Вътрешноорганизационните процеси, които обезпечават функционирането на администрацията, но не създават директно услуги за крайните потребители, също са важна част от интегрираното управление. До голяма степен тези процеси имат спомагателен характерен и са част от системите за управление и контрол в публичния сектор.

Като вътрешноорганизационни процеси могат да бъдат посочени: стратегическото и оперативното планиране; управлението на риска; мониторингът на изпълнението на поставените цели; финансовото управление; вътрешният одит и осигуряване на законосъобразното управление и разходване на финансите; управлението на персонала; съхранението и опазването на активите и информацията; проектното управление; организационното структуриране; делегирането на права и отговорности; коректното счетоводно отразяване на събитията; антикорупционните действия; проследяване изпълнението на препоръките на контролни органи; документирането; управлението при кризи; управлението на собствеността; процедурите по възлагане; вътрешноорганизационното реструктуриране и др. Посочените процеси не изчерпват всички възможни, а само индикират някои области.

Характерно за вътрешноорганизационните процеси е, че те нямат пряка връзка с потребителите на публични услуги, но имат съществено косвено въздействие върху реализираните интервенции при провежданите публични политики, на които потребителите на публични услуги се явяват заинтересовани страни.

Системите за управление на тези процеси имат значителен принос към подобряване на вътрешноорганизационното функциониране, тъй като водят до “облекчаване на работните процеси, намаляване на разходите и повишаване на организационната ефективност, освобождаване на ресурс с оглед фокусиране върху формулирането на политики и осъществяването на контролни и регулаторни дейности, подобряване на взаимодействието между административните структури на централно и местно ниво, укрепване на доверието в институциите.“ (МС. Базисен модел на комплексно административно обслужване, 2013, стр. 21).

Управлението на вътрешноорганизационните процеси изисква тяхното добро познаване и идентифициране на взаимодействието им с други процеси както вътрешноорганизационни, така и такива, насочени към потребителите на публични услуги. Детайлното описание на вътрешните процеси предполага: „изграждане на общо разбиране за начина на изпълнение на дейностите в администрацията, изграждане на система от знания за това, как функционира администрацията, идентифициране на практиките за изпълнение на един и същ процес в различни подразделения на дадена администрация, развиване на култура на системно и процесно мислене в администрацията, предоставяне на разположение на ръководителите на средства за търсене на подобрения в процесите.“ (Технологика, 2014, стр. 20).

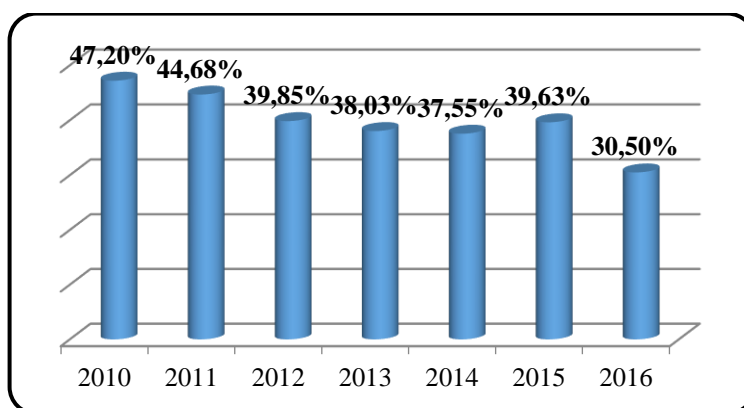
Качеството на вътрешноорганизационните процеси е също толкова важно, колкото и на тези, ориентирани към клиента. Всяка една слабост в една от двете групи работни процеси влошава качеството им, води до съществени за организацията рискове и застрашава постигането на организационните цели.

Неслучайно един от принципите на САФ е управление на организацията чрез процеси и факти. „Този принцип ръководи организацията от следната гледна точка: желаният резултат се постига по-ефективно, когато относимите ресурси и дейности се управляват като процес, а решенията се базират на анализ на данни и информация.“ (ИПА, 2014, стр. 11).

В годишните доклади за състоянието на администрацията се обръща особено внимание на системите за управление. Акцентът е върху начина на организиране на работните процеси и осигуряване на стандартизация на тяхното протичане, проследимост и документиране. В доклада за 2010 г. се посочва, че „Повишаването на качеството на административното обслужване е пряко свързано с внедряването на системи за управление на качеството (СУК). От съществено значение са три вида инструменти за усъвършенстване на качеството: Харта на клиента, Обща рамка за оценка (САФ) и стандарти от серията ISO.“ (Доклад за състоянието на администрацията за 2010 г., 2011, стр. 76).

Внедряването на различни системи за управление на качеството и на работните процеси обаче автоматично не гарантира тяхното прилагане. Голяма част от администрациите имат внедрени системи за измерване на удовлетвореността на потребителите на публични услуги, но се регистрира слаба активност на администрациите за прилагането им. Тя варира от 21% през 2012 г. до 43% през 2016 г. съгласно докладите за състоянието на администрацията.

По същия начин се наблюдава намаляване на организациите от публичния сектор, които имат системи за управление, в т.ч. и системи по стандартите ISO.



Фигура 3. Дял на администрациите, които имат системи за управление на качеството

Източник: Доклади за състоянието на администрацията за 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 г и собствени изчисления.

Независимо от множеството методически ръководства, указания, регламенти и добри практики в областта на управлението на работните процеси, в органите на изпълнителната власт има редица проблеми, които остават нерешени. Прилагането на единна методология за оценка на работните процеси – вътрешни и външни, която да има широк обхват и лесно приложение, е предизвикателство, на което продължителната административна реформа не е отговорила и до днес.

#### 4.3. Състояние на работните процеси в администрацията на изпълнителната власт

Изследването на състоянието на работните процеси в администрацията на изпълнителната власт в България е направено на база на анкетно проучване, осъществено в периода септември – октомври 2017 г. Емпиричното изследване е съсредоточено върху анализирането и оценяването на капацитета на административните звена в няколко избрани направления.

Извадката от администрации на изпълнителната власт (вид и брой) е съобразена с вида и структурата на функциониращите администрации на централно, регионално и местно ниво. Отговорите са събрани чрез стратифициран неслучаен подбор, тъй като за целите на изследването интерес представляват респонденти с определени компетенции, квалификации, отговорности и познания, свързани с предмета на изследване.

Групите анализирани администрации са представени в Таблица 3.

Таблица 3

##### Описание на извадката

Администрация на изпълнителната власт	Брой респонденти	Брой администрации
I.1. Министерства и администрация на Министерския съвет	7	4
I.2. Държавни агенции	10	3
I.3. Държавни комисии	5	2
I.4. Изпълнителни агенции	17	8
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	19	7
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред народното събрание	9	4
I.7. Структури по чл.60 от Закона за администрацията	4	1

II.1. Общински администрации	89	37
II.2. Областни администрации	2	1
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	29	13
<b>Общо:</b>	<b>191</b>	<b>80</b>

Анкетните карти са изпратени на 280 респондента от 92 администрации. Получени са отговори от 191 респондента от 80 администрации на изпълнителната власт. Получената извадка не претендира за представителност, но позволява извличане на изключително полезна информация по проблематиката на изследването.

Анкетната карта е на разположение на адрес: <http://capacity.univ-svishtov.bg/>. Тя се състои 44 въпроса от затворен тип и 4 въпроса за уточняване на имената, позицията и контактна информация за респондентите. В настоящата публикация ще бъдат представени само някои от най-важните резултати, свързани със състоянието на работните процеси в администрацията на изпълнителната власт.

Над две трети от респондентите (72%) смятат, че всички основни работни процеси са конкретизирани с разписани основни процедури, вътрешни правилници, наредби и др.п. Служителите се позовават на тях и рядко допускат отклонения, които се регистрират от контролните системи. Според 20% от респондентите основните работни процеси са разписани; понякога се констатира отклонения от предписанията, но невинаги контролните системи ги регистрират. Много малко (4%) отчитат частично описание на работните процеси и формално съществуване на разписаните процедури, вкл. отклонение от предписанията. Толкова голям (4%) е и дялът на респондентите, които посочват, че при тях не са разписани работни процеси. Като цяло това са главно администрации на малки общини (под 10 хил. души), които са с малко на брой административен персонал и малък брой функции.

В същото време в един от следващите въпроси само 33% от анкетиранияте потвърждават, че имат система за управление на работните процеси. Има няколко възможни обяснения на това разминаване в отговорите:

- Твърде вероятно е, част от респондентите да не са вникнали достатъчно в смисъла на понятието „управление на работните процеси“ и да влагат в него собствена интерпретация, различна от общоприетата. Например в някои от администрациите няма разработена система, а са разписани само отделни правила, процедури, правилници и др. документи, които обаче не са интегрирани помежду си. Но поради неразбиране респондентите може да са маркирали некоректен отговор;

- Възможно е, разработените вътрешни нормативни документи за описание на работните процеси да са в някаква степен на интегрираност

помежду си, но това да не е системен процес, т.е. те да не са утвърдени като свързани документи;

- Съществува и вероятност, управлението на работните процеси да е организирано като част от системата за управление на качеството, т.е. понятието „управление на работните процеси“ формално да не се използва, но да се прилага на практика, без съответният респондент да може да го идентифицира.

Последното обяснение е в пряка връзка с въпроса за системите за самооценка, част от които е управлението на работните процеси. Като примерни са посочени CAF (Common Assessment Framework), PEFA (Public Expenditure And Financial Accountability), benchmarking анализ, функционален анализ, анализ на несъответствията. Една четвърт от анкетиранияте декларират, че регулярно се използват подобни методи за самооценка на дейността. Близко половината (46%) смятат, че такива методи не се прилагат, но оценка все пак се прави от висшето ръководство чрез годишни доклади, отчети и др., а 21% заявяват, че не се прилагат никакви системи за самооценка (Таблица 4).

Общият извод е, че управлението на работните процеси, като част от системите за управление на качеството, е до голяма степен подценено в администрациите на изпълнителната власт, които са включени в изследването. Това е само една от констатациите, до която екипът по реализиране на проучването достигна.

*Таблица 4*

*Разпределение на отговорите на респондентите по отношение прилагането на системи за самооценка*

Прилагате ли някаква система за самооценка на дейността на администрацията като CAF (Common Assessment Framework), PEFA (Public Expenditure And Financial Accountability), benchmarking анализ, функционален анализ, анализ на несъответствията или други?	
Не.	21%
Оценката на дейността се извършва от висшето ръководство чрез годишни доклади, отчети и др.	46%
Да, подобни методи се използват, но рядко и епизодично.	8%
Да, регулярно се използват подобни методи за самооценка на дейността	25%

Всички работни хипотези предстои да бъдат подложени на проверка, за да се даде отговор на възникналите въпроси.

#### **Вместо заключение**

Административният капацитет е сложна категория, наситена с много нюанси от теоретично и практическо естество. Тя е феномен, чието

измерване изглежда на пръв поглед почти невъзможно. Причината е преди всичко в комплексния характер на понятието, което включва различни измерения – политическо, системно, структурно, функционално, организационно-управленско, правно и т.н. Капацитетът се свързва, разбира се, най-вече с хората в организацията и знанията, които те притежават, споделят, използват и обогатяват в своята съвместна дейност, като реализират организационните цели по най-добър начин.

Основните научни приноси в изследването са свързани с: дефинирането на ясно разбиране за модернизиране на администрацията и за доброто управление като общоприети насоки за подобряване на административния капацитет; изясняване на принципите, моделите, параметрите и индикаторите за измерване капацитета на администрацията на изпълнителната власт и на тази основа – формиране на методика за емпирично изследване. Изведени са някои основни проблемни аспекти на работните процеси, които са едно от измеренията (със системен характер) на административния капацитет, и е предложена обща рамка с мерки за укрепване на административния капацитет.

Цялото проучване на съществуващите пропуски и слабости, свързани с недостатъчния капацитет на администрациите на изпълнителната власт в България, ще бъде представено на съответните органи и заинтересовани страни, за да бъдат предприети съответните мерки, ако съществува достатъчно голяма управленска воля за това.

### Използвани източници

- Александрова, В., & Йорданова, Х. (25 09 2017 г.). <http://www.lpajournal.com/wp-content/uploads/2015/02/V.Aleksandrova-full-text.pdf>. Извлечено от [www.lpajournal.com](http://www.lpajournal.com).
- Доклад за състоянието на администрацията за 2010 г. (2011 г.).
- Доклад за състоянието на администрацията за 2012 г. (2013).
- Доклад за състоянието на администрацията за 2013 г. (2014).
- Доклад за състоянието на администрацията за 2014 г. (2015).
- Доклад за състоянието на администрацията за 2015 г. (2016).
- Доклад за състоянието на администрацията за 2016 г. (2017).
- Институт по публична администрация. (2015). *Европейски практики в доброто управление и административната дейност*. София: ИПА.
- ИПА. (2014). Подобряване управлението на публичните организации чрез европейския модел за качество САФ. София.
- Маринов, А. (март 2011 г.). Проблеми при дефинирането на понятието „административен капацитет“. *Публични политики.bg*, стр. 15-24.
- МС. Базисен модел на комплексно административно обслужване. (2013). София.



- Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013. (н.д.). Извлечено от <http://www.opac.government.bg/userfiles/pages/files/programme/1>
- Оперативна програма „Добро управление“. (н.д.). Извлечено от [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg): [https://www.eufunds.bg/images/eu\\_funds/files/common/\\_ОП\\_Добро\\_управление\\_2014-2020\\_-\\_финална\\_версия\\_Български\\_език.pdf\\_pdf](https://www.eufunds.bg/images/eu_funds/files/common/_ОП_Добро_управление_2014-2020_-_финална_версия_Български_език.pdf_pdf)
- Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, 2. –2. (н.д.). [http://old.europe.bg/upload/docs/Strategy\\_for\\_modernization.pdf](http://old.europe.bg/upload/docs/Strategy_for_modernization.pdf). Извлечено от [www.old.europe.bg](http://www.old.europe.bg).
- Танев, Т. (2007). За универсалното човешко право на добро управление. *Омбудсман на Република България*, (стр. 38-45). София.
- Технологика. (2014). Методологията за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги. София.
- Addison, H. J. (17/03/2009). *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. London: Department of Government, LSE.
- Bork, G. v. (2014). *Developing administrative. Training to Managing Authorities, Summer 2014, Brussels*. Brussels: European Commission.
- CIDA. (1996). *Capacity development: the concept and its implementation in the CIDA context*. Hull: CIDA.
- Cohen, J. M. (1993). *Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention*. Cambridge: Mass: Harvard Institute for International Development.
- Edwards, J. R., & Bagozzi, R. P. (2000). *On the Nature and Direction of Relationships Between Constructs and Measures*. *Psychological Methods* 5 (2):155-74.
- Encyclopedia Britanica. (н.д.). *Democratic Governance*. Извлечено от [www.britanica.com](http://www.britanica.com): <https://www.britannica.com/topic/governance/Democratic-governance#ref1182036>
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Guide, G. G. (25 09 2017 г.). <http://www.goodgovernance.org.au/about-good-governance/what-is-good-governance>. Извлечено от [www.goodgovernance.org.au](http://www.goodgovernance.org.au).
- Heichlinger, A., Thijs, N., & Bosse, J. (21 11 2017 г.). *From Strengthening Administrative Capacity Building (ACB) to Public Sector Innovation (PSI): Building Blocks and Successful 'Bridges'*. Извлечено от [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20141125143637\\_EIPASCOPE\\_2014\\_ALH\\_NTH\\_BOS.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20141125143637_EIPASCOPE_2014_ALH_NTH_BOS.pdf): <http://www.eipa.eu>

- Hilderbrand, M., & Grindle, M. (1997). *Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?*, in *Getting Good Governance Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Harvard: Harvard Institute of International Development.
- Honadle, B. W. (1981). A capacity-building framework: a search for concept and purpose. *Public Administration Review*, 41, 575-579.  
<http://old.europe.bg/htmls/page.php?id=3492&category=229>. (25 09 2017 г.).  
Извлечено от [www.europa.bg](http://www.europa.bg).
- <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891>.  
(25 09 2017 г.). Извлечено от [www.strategy.bg/](http://www.strategy.bg/).
- <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1362749674.pdf>. (25 09 2017 г.).  
Извлечено от [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg).
- Lusthaus, C. (1995). *Institutional Assessment: A Framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners*. Ottawa: IDRC.
- Lusthaus, C., Adrien, M.-H., & Perstinger, M. (September 1999 г.). Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation. *Universalia Occasional Paper*, 35, стр. 1-21.
- Morgan, P. &. (1996). *Applying Results-Based Management to Capacity Development*. Hull: Policy Branch, CIDA.
- OECD. (25 09 2017 г.). <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237>.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. Oxford: University press.
- Skrondal, A., & Rabe-Hesketh, S. (2004). *Generalized Latent Variable Modeling: Multilevel, Longitudinal, and Structural Equation Models*. Boca Raton: Chapman & Hall/CRC.
- UNDP. (1997). *Capacity Development*. New York: Management Development and Governance Division, UNDP.
- UNDP. (1998). *Capacity Assessment and Development*. New York: UNDP. New York: UNDP.
- UNESCP. (25 09 2017 г.). <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>. Извлечено от [www.unescap.org](http://www.unescap.org).
- UNICEF. (1999). *Draft framework to understand entry points for capacity building*. New York: UNICEF.
- Wegrich, L. M. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford University Press.
- World Bank. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford: Oxford University Pres.