

## МЕТОДИ ЗА ОЦЕНКА КАПАЦИТЕТА НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Проф. д.н. Борислав Борисов

### Увод

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 налични 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), „развитие на капацитета“ (capacity development) и „изграждане на капацитет“ (capacity building) се появяват към 80-те години на миналия век. Те са предхождани от други теории, модели и подходи за управленския капацитет на администрацията. 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“. 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 името на програмата, насочена към модернизация на администрацията за следващия програмен период 2014 – 2020 г., вече се казва „Добро управление“, то понятието административен капацитет присъства отчетливо в аналитичната и в проспективната част на програмата.

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 е начинът, по който администрацията регулира икономически и социални дейности, по които тя следи и насърчава спазването на правилата;
3. Коефициент на координация като способност за насочване на посредничеството и процес на преговори между страни, участващи в различни административни нива и между неправителствените организации;
4. Аналитичен капацитет, разбран като способност на администрацията да оценява ефективността на своята система, 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).

Gerbrand van Bork нарича трите основни елемента на институционалния и административен капацитет, описани от Alexander Heichlinger, Nick Thijs и Julia Bosse, 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.

За да се изясни разбирането (или различията), които се влагат в понятията „административен капацитет“, „развитие на капацитета“ или „изграждане на капацитет“, ще бъдат посочени 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 проблеми с развитието във времето.“ (Morgan, 1996);

2. „Развитието на капацитета е концепция, която представлява разширяване на организационното развитие, тъй като включва акцент върху цялостната 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 способност на избраните главни изпълнителни директори, главни административни служители, отдел и ръководители на агенции и мениджъри на програми в правителството с общо предназначение да планира, прилага, управлява или оценява 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 който отделните групи, организации, институциите и обществата увеличават своите способности: да изпълняват функции за решаване на проблеми и постигане на целите; да разберат и да се справят с необходимостта от развитие, а в 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 C. , 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 подскаже 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.

Тези уточнения на разбиранията за същността и съдържанието на понятието „административен капацитет“ бяха важни, тъй като не можем

да пристъпим към оценяване на нещо, което има неизяснена същност. След като сме постигнали някакъв консенсус в разбиранията за обекта на изследване, можем да потърсим и подходящи методи за неговото оценяване. Или ако **обект на настоящото изследване е административният капацитет на държавната администрация, то предметът на изследване е оценяването на административния капацитет**, т.е. приписването му на определения, символи и числови стойности, позволяващи извършването на сравнения, проследяване на динамики и генериране на изводи за неговото състояние.

**Целта на разработката е да бъдат разгледани основни методи за оценка на административния капацитет с техните възможности и особености, области на приложимост, използвани критерии и индикатори.** В тази връзка са и поставените задачи, а именно:

1. Да бъдат разгледани различните теоретични постановки за същността на административния капацитет като сложна латентна конструкция;

2. Да бъдат представени основни методи за оценка на административния капацитет, предлагани от различни автори и използвани от различни организации;

3. Да се очертаят критериите за оценка на административния капацитет, залегнали в различните методи;

4. Да бъдат изведени клъстери от индикатори за оценка на административния капацитет, прилагани при използването на различните методи за оценка.

В крайна сметка с насочването към изследвания проблем бихме искали да защитим тезата, че **съвременната управленска теория предлага редица методи за оценка на административния капацитет на различни организационни структури, които с успех биха могли да се прилагат и в практиката на организациите от публичния сектор и по-конкретно в държавната администрация.** Тази практика би била в пълен синхрон с усилията за модернизирание на държавната администрация, поставено като основно изискване в редица правителствени решения и стратегически документи.

В изследването са използвани методите на теоретичния анализ, аксиоматичен и хипотетичен метод, методът на квантификацията, методът на моделирането, сравнителен метод, методът на научната абстракция и обобщението.

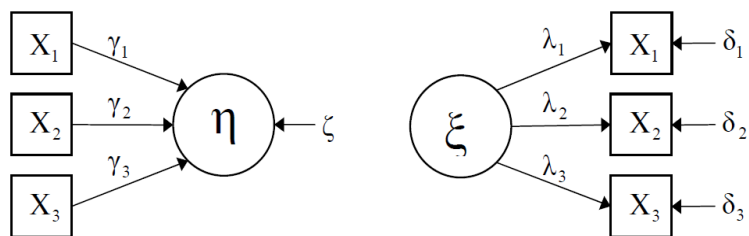
## 1. Критерии и показатели (индикатори)<sup>1</sup> за оценка на административния капацитет

Една оценка е нещо много повече от един анализ, завършващ с изводи и препоръки. Тя дава възможност да си дадем отговор на въпроса: “Къде е нашето място сред останалите?”. За да можем да си отговорим на този въпрос, трябва да сме наясно кои области, страни, елементи на обекта ще оценяваме и по какви критерии ще извършваме оценката. 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 характеристика, 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 1).

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 и чрез комбинирана оценка, 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, 2009).

---

<sup>1</sup> Тук и по-нататък приемам понятията „показател“ и „индикатор“ за синоними.



Фигура 1. Формиращи и отразяващи модели за измерване  
 Източник: (Edwards & Bagozzi, 2000)

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 съществуването на определено ниво на капацитет. Капацитетът, разбира се, предхожда и частично определя тези поведения или ефекти от изпълнението. Разликата в проявенията ( $x_i$ ) се дължи на зависимостта на тези фактори от основната латентна конструкция ( $\xi$ ) 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.

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 **влиянieto** на капацитета върху различни мерки за бюрократично представяне или социални резултати, обикновено се предпочита формиращ индикатор за капацитета (Addison, 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 високо ниво. Когато говори за влиянието на капацитета върху бюрокра-

тичното 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 мое становище намирам и в твърденията на друга авторка – Geddes, Barbara, която вижда в законодателните реформи формиращ показател за капацитет на администрацията (Geddes, 1994), както и 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 някакви външни формиращи фактори, от своя страна могат да се превърнат във формиращи вътрешни фактори–условия, определящи някакви 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. Когато капацитетът се реализира чрез използване на формиращи показатели, валидността на измерването на избора на индикатори остава хипотеза, докато стойностите на капацитета не корелират с институционалните ефекти или резултатите от изпълнението. По подобен начин, когато капацитетът се реализира чрез използване на отражателни показатели, би било грешка да се приеме голям капацитет, ако из-



пълнението е добро, тъй като мерките за ефективност са повлияни и от други, различни от бюрократичните сили.

Измерването на капацитета е обосновано само когато се отнася до отличителен феномен, т.е. до неадитивния, колективен резултат от динамичното функциониране на административна система, която оказва общо влияние върху изпълнението на всички части на системата. Ако възприеманите събития могат да бъдат адекватно обяснени с видими обекти, агенти или процеси, няма причина да се оценява административният капацитет като обобщаваща конструкция. Административният капацитет се отнася до присъща черта или способност на избраната административна система и трябва да се разглежда като латентна променлива в емпирични анализи.

## 2. Методи за оценка на капацитета на базата на формиращи и отразяващи показатели

Още през 2004 г. Джули Абърг Робисън от Рисърч Триангъл Институт, САЩ в своето изследване на добрите практики в областта на публичната администрация, наречено „Седем и половина ключови компонента на ефективното вземане на решение в общините“ (Робисън, 2004), предлага списък от седем ключови компонента за ефективното вземане на решения в общините в България, съзвучни с българския контекст и приоритети. Това са:

1. Взаимоотношенията между кмета/администрацията и общинския съвет: работа в екип;
2. Ясни и утвърдени процедури;
3. Баланс на отговорностите за решенията и тяхното изпълнение: лидерски роли;
4. Отношенията с гражданите и отчетността пред тях, НПО, фирмите, заинтересованите страни и медиите;
5. Обща визия, стратегия и планиране;
6. Обезпечаване на решенията: информация, анализ, техническо и правно обезпечаване;
7. Роля на комисиите на съвета.

За всеки един от тези седем компонента се определят **ключови измерители** на изпълнението, с действителни, разчетни и целеви стойности. Това очевидно са формиращи показатели, тъй като засягат отделни страни на организацията и в съвкупност определят нейния капацитет.

Една година по-късно по Програма „Инициатива местно самоуправление“ на ААМР беше изготвена Рамка за общинско развитие, която включва седем основни общински функции (ААМР, Програма

ИМС., 2005). Всяка функция има определени характеристики на изпълнението, в които е описано **желаното ниво на изпълнение** в една успешна община (вж. Таблица 1).

Таблица 1

Рамка за общинско развитие на ААМР

Общински функции	Характеристики
Стратегическа политика	Общински план за развитие
	Други стратегически документи
Управление на проекти	Капацитет за планиране и изпълнение на
	Планиране на проекти и изготвяне на предложения за проекти
	Изпълнение на проекти
Общинско институционално развитие	Нормотворчески процес
	Общински съвет
	Кмет и неговият екип
	Административни процедури
	Управление и развитие на човешките ресурси
	Управление на общинската собственост
	Възлагане на публични поръчки
Устройство на територията	
Финансово управление	Разработване на финансова политика
	Бюджетът като инструмент на политиката
	Изпълнение и контрол на бюджета
	Дългосрочен план за капитални вложения
Общински услуги	Планиране на услугите
	Предоставяне на общински услуги
	Качество на общинските услуги
Местно икономическо развитие	Насърчаване на икономическото развитие
	Партньорство с бизнеса
Външни взаимоотношения	Работа с централната власт
	Работа с други партньори
	Комуникационна стратегия и връзки с медиите

*Източник: ААМР, Програма ИМС. Рамка за общинско развитие, 2005.*

Подобен списък от насоки за оценка на административния/институционалния капацитет предлага Институтът по публична администрация в едно изследване от 2015 г. (Институт по публична администрация, 2015). Изследването включва анализ на добрия опит в шест общини/градски административни структури/ в страни-членки на ЕС и на че-

тири общини в България относно следните принципи на доброто управление:

1. Върховенство на закона и неутралност;
2. Ефективност и ефикасност;
3. Отчетност;
4. Откритост и прозрачност;
5. Зачитане на човешките права, културното разнообразие и социалното единство;
6. Компетентност и капацитет на публичната администрация и висшите държавни служители;
7. Етично поведение и отзивчивост към клиентите (грижа за клиента);
8. Стабилно финансово управление на институциите с оглед гарантиране на устойчивост и дългосрочна ориентация на стратегическото управление;
9. Иновативност и отвореност към настъпващите промени в средата;
10. Активно участие на гражданското общество.

Приоритетните области, към които е насочен анализът, са: предоставянето на административни услуги, в т.ч. електронни услуги и комплексни услуги; участие на заинтересованите страни в процеса на правене на политики и вземане на решения; екологични/социални каузи и интелигентни решения; електронно управление (отворени данни, служебен обмен на информация, единна електронна среда) и др.

В материала на ИПА се пояснява, че ако дадена община иска да получи т.нар. „Европейски етикет за добро управление“, тя трябва да представи кандидатурата си пред Националната платформа и да отговаря на **критерии за оценка**, които ще бъдат оценявани на базата на матрица за оценка на дейността на общината, резултати от проучване на мнението на гражданите, резултати от проучване на мнението на изборните представители и допълнителна проверка на място на получените от проучванията резултати. Оттук става ясно, че за оценяването на всяка една от посочените области са разработени специфични критерии за оценка. Такива критерии се съдържат в Наръчника за прилагане на доброто управление, издаден през м. февруари 2009 г. от Омбудсмана на Република България (Омбудсман на Р България, 2009).

В ръководството „Organizational Capacity Assessment for Community-Based Organizations“ на USAID, John Snow предлага инструмент за оценка на организационния капацитет, приложимо не само за общините, но и за всяка организация от публичния сектор, в следните области (Snow, 2012):

## I. Управление

1. Визия, мисия и ценности
2. Правен статус
3. Управителен или консултативен съвет
4. План за лидерство и приемственост

## II. Администрация

1. Организационна структура
2. Оперативни политики, процедури и системи
3. Архивни и информационни системи

## III. Човешки ресурси

1. Персонал (нива, наемане, задържане)
2. Описания на длъжностите и надзор на персонала
3. Политики за персонала
4. Компенсации (стипендии, заплати и обезщетения)
5. Доброволци и стажанти

## IV. Финансово управление

1. Финансови политики и процедури
2. Вътрешни контроли
3. Финансова документация и отчетност
4. Финансово планиране и устойчивост

## V. Организационно управление

1. Стратегическо и оперативно планиране
2. Мобилизиране на ресурсите
3. Комуникационна стратегия: Документация и докладване
4. Вътрешно-комуникационно вземане на решения
5. Участие на заинтересованите страни
6. Управление на знанията

## VI. Управление на програмата

1. Участие на Общността
2. Изпълнение на проекти
3. Доставка на услуги: Стандарти и препратки
4. Мониторинг и оценка (M & E) и осигуряване на качеството

## (QA)

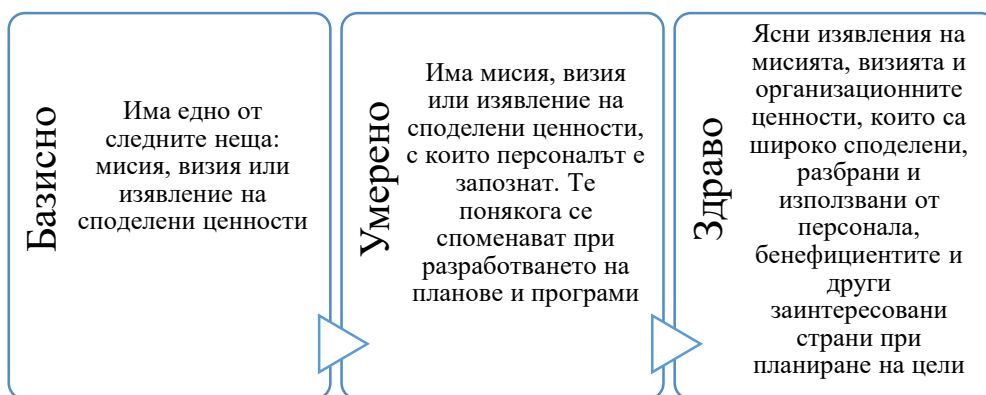
Инструментът, наречен ОСА (Organizational Capacity Assessment), служи за организирането на обучения, за насърчаването на споделянето на екипи и самооценката в организациите. Признавайки, че организационното развитие е процес, използването на инструмента ОСА води до конкретни планове за действие, за да осигури на организациите ясна пътна карта за организационното развитие. ОСА може да се повтаря на годишна база, за да се наблюдава ефективността на предишни действия,

да се оцени напредъкът в подобряването на капацитета и да се определят новите области, които се нуждаят от укрепване.

За всяка област и подобласт се предлагат въпроси, на които екипът, извършващ оценката, трябва да отговори. За първата област I. Управление, подобласт 1. Визия, мисия и ценности, тези въпроси са:

- Организацията има ли визия, мисия и декларация за ценностите?
- Използват ли визията и мисията за определяне на приоритетите? Ако е така, моля опишете как.
- Дали тези изявления се публикуват открито в офиса или някъде, където персоналът и посетителите могат да видят?
- Използват ли се изявленията за визията и мисията в материалите за човешки ресурси (напр. ръководства за персонала, ориентировъчни материали, длъжностни характеристики и др.), организационни брошури, доклади и предложения?
- Организацията редовно преглежда ли визията и изявленията за мисии (например във връзка със стратегическото и/или оперативното планиране)?

По същия начин са формулирани и въпросите за останалите области и подобласти. Оценителите трябва да достигнат консенсус по въпроса, къде се намира организацията в спектъра от състояния, които могат да бъдат три – основно, средно (умерено) и здравословно, което отговаря на най-високите изисквания за организационен капацитет (вж. Фигура 2). Тези области на оценяване чрез ОСА, както и методиките на Програма ИМС и на ИПА, се описват чрез формиращи показатели и могат да бъдат оценявани поотделно, но заедно формират представата за капацитета на организацията като цяло.



Фигура 2. Състояния на организационния капацитет според оценките в дадената област и подобласт

Източник: (Snow, 2012)

Бордът на директорите на Азиатската банка за развитие през 2008 г. също издаде инструментариум за оценка на капацитета на организациите. Той е разработен, за да подпомага лицата, отговорни за развитието на капацитета. (Asian Development Bank, 2008). Инструментът е уместен, когато компетентните участници решат, че трябва да се извърши по-формална и концентрирана оценка или самооценка на организационния капацитет и когато местните заинтересовани страни с достатъчна мощ и загриженост за сектора поемат ангажимент да полагат усилия за насърчаване на административния капацитет. Разликата с предходните модели за оценка на административния капацитет е тази, че инструментът, предлаган от Азиатската банка, включва както формиращи, така и отразяващи показатели, които са резултат от капацитета на организацията.

Контролният списък от критерии се фокусира върху следните области за оценка:

- организационни резултати (услуги и продукти, включително регулаторни услуги – отразяващ показател;
- ресурси (парични, човешки и физически/технически ресурси) – формиращ показател;
- лидерство – формиращ показател;
- мотивация и стимули – формиращ показател;
- баланс между функционалните и политическите измерения на организацията (организациите) – формиращ показател;
- съвместимост между официалната и неформалната страна на организацията – формиращ показател.

Съгласно изискванията към всеки критерий, се поставят оценки за това, дали изискването е изпълнено, дали е изпълнено частично и дали не е изпълнено (вж. Таблица 2).

Характерното за тези методи е, че се основават на самооценка от страна на самите служители на организацията, направлявани от фасилитатор. Фасилитаторът и участниците се срещат и обсъждат всяка област, за да определят кое е действителното състояние на организацията. Фасилитаторът води разговора, задава въпроси, за да насърчи груповата дискусия и си води бележки за отговорите на участниците. Той използва информацията от таблиците за оценка и обосновка, за да определи проблемите и необходимите действия по областите, които трябва да бъдат предприети, за да се премине към по-високо ниво. Както се вижда, методите не са предназначени за даване на числова стойност на административния капацитет на организацията, но това може да стане чрез използването на ликертова скала. Ликертова скала представлява въпрос или твърдение, на който анкетируваният трябва да отговори, като отбележи своето мнение по определена скала, напр. от 1 до 3. Това е един от най-

известните и често използвани начини за придаване на измерими параметри на неизмерими понятия при провеждането на анкети, тъй като за разлика от въпросите, изискващи еднозначен отговор от типа „да/не“, този вид оценяване дава възможност да разшири дименсията на възможните състояния на обекта, който анализираме и оценяваме.

Таблица 2

Контролен лист за организационна оценка, разработен от Азиатската банка за развитие

Област на оценка: Входящи ресурси	Изпълнено	Изпълнено в основни линии	Неизпъл- нено
Минали и настоящи нива на бюджетираните ресурси и източници			
Минали и настоящи нива на действително наличните ресурси и източници			
Предсказуемост на наличността на ресурсите във времето / количеството			
Степен на гъвкавост при разпределението на ресурсите (напр. заплати / оперативни разходи / инвестиции)			
Възможни затруднения и / или дисбаланси в наличността на ресурси			
Съответствие между целите и целите и наличните ресурси			
Състояние на предлагането (персонал, материали, информация, капиталови стоки)			
<b>Област на оценка:</b>			
<b>Лидерство</b>			
Лидерски характеристики (стил, култура)			
Външна ефективност на лидерството в сравнение с останалите			
Ефективност и практики на делегиране на власт			

Предсказуемост на вземането на решения на високо равнище			
Вътрешни и външни консултации			
Ефективност на вътрешната комуникация от лидерите			
Ефективност на мотивацията на персонала и решаване на конфликти			
Откритост по въпроси, свързани с ръководството			
<u>Област на оценка:</u>			
Мотивация и стимули			
Яснота на задачите и целите			
Съответствие между задачите и индивидуалните възможности			
Осигуряване на средства и подкрепа за изпълнение от организацията и от лидерите/мениджърите			
Надеждна заплаха от санкции за неправилно изпълнение или неизпълнение			
Достоверна похвала и признание въз основа на изпълнението			
Адекватен статут и възможности за кариера с подходящо отчитане на заслугите			
<u>Област на оценка:</u>			
Баланс между функционалните и политическите измерения на организацията (организациите)			
Баланс между преследването на формални цели и цели, които не са свързани с организационните резултати			
Търсене на баланс при използването на властта в организацията			
Баланс между важността на личните лоялности и изпълнението на официалните задачи			
Степен на зависимост от външни структури и мрежи			

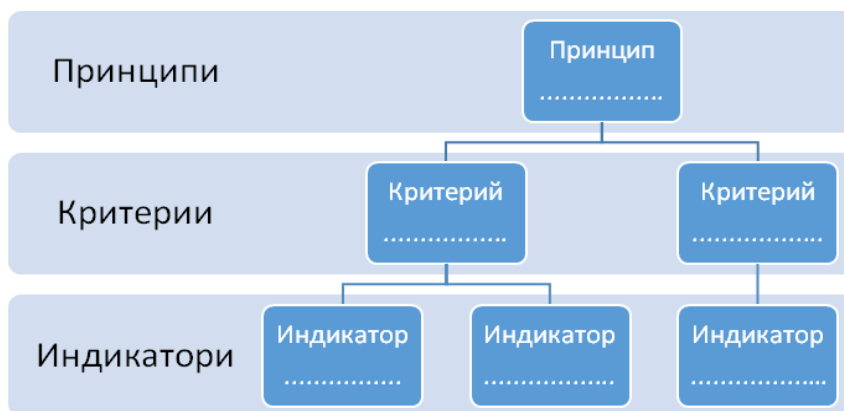


Обективни критерии за наемане			
Уместност на концентрацията и / или фрагментацията на властта в или между организацията (организациите)			
Подходяща култура и климат в организацията			
<u>Област на оценка:</u>			
Съответствие между формалната и неформалната страна на организацията			
Има ли общо споразумение за целта на организацията?			
Работата действително ли е извършена според официалните изисквания или систематично са били заобиколени за да се нагодят нещата?			
Какъв е баланса между официалните и неформалните канали за комуникация?			
Какви мрежи са основата за неформална комуникация / обмен?			
Какви са имплицитните, неофициални награди и как те се отчитат в сравнение с официалните?			
Какъв е балансът между формалност и неформалност на действителните лидерски и управленски функции?			
Какви са официалните системи (бюджет, информационни технологии, планиране, контрол), които всъщност се използват?			
Дали официалните системи са подценени? Ако е така, как?			

*Източник: Capacity Assessment and Capacity Development in a Sector Context. Tool Kit. Asian Development Bank, 2008.*

Ако при метода ОСА оценим базовото състояние с 1, средното – с 2, а здравословното с 3, то можем да формираме и обща оценка на организационния капацитет Ликертовата скала в дименсията 1-3. Ако смятаме, че различията между отделните състояния е по-голямо, можем да използваме петстепенна скала, като трите състояния биват оценявани съответно с 1, 3 и 5, а средната оценка вече ще се движи между 1 и 5. По същия начин можем да присъдим числови стойности на отделните критерии, ако прилагаме метода на Азиатската банка. Така покритието на даден критерий като изпълнен ще носи 3 точки, изпълнението му в основни линии – 2, а неизпълнението – 1.

Отделните критерии в областите на административен капацитет могат да бъдат оценявани и с индикатори, които могат да приемат стойности в широк диапазон, тъй като са измерими с различни мерки. Проблемът при тях е липсата на съпоставимост между индикаторите, измервани с различни мерни единици. Въпреки това те по-точно отразяват степента на покритие на даден критерий, използват се за описание на конкретно състояние, улесняват сравнителния анализ и позволяват задаването на конкретни цели. Връзката между принципи, критерии и индикатори е представена на следващата фигура.



Фигура 3. Връзка между принципи, критерии и индикатори на административния капацитет и доброто управление  
*Източник: Собствена конструкция на автора*

В документа на Европейската комисия „Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building“ от 2014 г. се предоставят насоки за разработване именно на такива специфични индикатори за изграждане на капацитет в публичната администрация. В него се

предлага модел на „оперативни показатели“, свързани с инвестициите от ЕСФ в изграждането на институционален капацитет. Документът представя някои примери за това, как моделните показатели могат да бъдат адаптирани към конкретни дейности, които обикновено се предоставят в оперативните програми (European Commission, 2014).

Както е известно, изграждането на институционален капацитет е обхванато от Тематична цел 11 на Стратегия „Европа 2020“, а именно: „Засилване на институционалния капацитет на публичните органи и заинтересовани страни и ефикасна публична администрация“. Регламентът за ЕСФ предвижда два инвестиционни приоритета в рамките на тази тематична цел:

- **Инвестиции в институционален капацитет и в ефективността на публичната администрация и обществените услуги на национално, регионално и местно равнище с оглед на реформи, по-добро регулиране и добро управление (член 3, буква г), i) Регламент за ЕСФ).**

- **Изграждане на капацитет за всички заинтересовани страни, които предлагат образование, обучение през целия живот, обучение и заетост и социални политики, включително чрез секторни и териториални пактове, за мобилизиране на реформи на национално, регионално и местно равнище (член 3, буква г), ii) Регламент за ЕСФ).**

В Ръководството се прави уточнението, че общите показатели за резултатите от интервенциите на ЕСФ могат да се използват като рамка за институционалния капацитет. Те биват:

- **Индикатори за изпълнение**, т.е. всичко, което се получава в замяна на подкрепата от ЕСФ, и

- **Индикатори за резултати**, отчитащи очакваните ефекти върху участниците или субектите, предизвикани от дадена интервенция, и надхвърлят показателите за изпълнение, тъй като те обхващат промяна в състоянието на субектите или организациите. Показателите за резултати трябва да покажат как институционалният капацитет е подобрен за конкретната организация, към която е насочена подкрепа за финансиране.

В този модел всички показатели, използвани за оценка на административния капацитет на организациите за работа с ЕСФ са отразяващи, т.е. описват възможностите на организациите да постигат определени резултати и ефекти. Тази теза привидно противоречи на записаното в Ръководството, че „промяната в капацитета на публичния орган е това, което трябва да бъде наблюдавано, а не промяната в ефективността на органа по отношение на последиците върху крайните услуги (за обществеността), което е мярка за въздействие. Целта е да се създадат предпоставки/капацитет за последващо подобряване на качеството и ефективността на обществените услуги“ (European Commission, 2014). Но всъщ-

ност уточнението показва, че обект на оценяването е именно капацитетът, в качеството му на латентна конструкция, който се измерва чрез постигнати от организацията преки резултати, а не чрез оценка на крайния ефект за обществото.

### **3. Оценка на административния капацитет чрез Матрица за оценка на вътрешните фактори – Internal Factor Evaluation (IFE) Matrix**

Матрицата за оценка на вътрешните фактори е инструмент, който помага за изготвяне на оценки на основните слабости и силните страни на дадена организация. Матриците за оценка на вътрешните и външните фактори (IFE и EFE Matrix) са въведени от Fred David в книгата му „Strategic Management. Concepts and cases“ от 1988 г., която претърпя вече 15 издания, последното съвместно с Forest R. David (David, 2015). Те подпомагат SWOT анализа чрез придаването на числови стойности на външните и на вътрешните фактори. Тук ще акцентираме върху използването на матрицата за оценка на вътрешните фактори (IFE Matrix), тъй като тя често се използва за оценяване на състоянието както на бизнес организациите, така и на организациите от публичния сектор.

Силните и слабите страни се оценяват в качеството им на ключови вътрешни фактори. Общото правило е да се идентифицират 10-20 вътрешни фактора, но би било добре да се идентифицират колкото е възможно повече фактори.

Всеки ключов фактор получава тегло от 0.0 (ниско значение) до 1.0 (висока важност). Ако не се определят тегла, всички фактори ще бъдат еднакво важни, но това е твърде рядко срещано в реалния свят. Сумата от всички тегла трябва да е равна на 1,0. Оценките в матрицата се отнасят до това, колко силен или слаб е всеки фактор. Числата варират от 4 до 1, където 4 означава голяма сила, 3 – незначителна сила, 2 – незначителна слабост и 1 – основна слабост. Силните страни могат да получават само оценки 3 и 4, слабости – 2 и 1. Процесът на оценяване в IFE матрицата може да се осъществи по-лесно, като се използва сравняване с най-добрите (бенчмаркинг) или с разминаването с поставените цели (Gap анализ).

Оценката на всеки вътрешен фактор се получава като произведение на теглото и рейтинговата му оценка. Общата претеглена оценка е сумата от всички индивидуални претеглени резултати. Организацията може да получи общ резултат в границите от 1 до 4, като резултат от 2.5 е средният.

IFE матрицата има следните **предимства**:

- ✓ Лесна за разбиране. Оценяваните фактори имат ясен смисъл за всеки във или извън организацията. Няма объркване относно използваните термини или последиците от матрицата;
- ✓ Лесна за използване. Матрицата не изисква експертен опит, много персонал или много време за изграждане;
- ✓ Фокусира се върху ключовите фактори, които са от най-голямо значение за успеха на организацията, а не върху всичките ѝ параметри;
- ✓ Може да се използва за изграждане на SWOT анализ, PEST и PESTEL анализ или за Gap анализ и сравнителен анализ.

Съществуват и някои **ограничения** при използването на IFE матрицата, а именно:

- ✓ Лесно се заменя. Може да бъде заменена почти изцяло чрез анализ PEST, SWOT анализ, конкурентна матрица на профила и частично някои други анализи;
- ✓ Не е директно средство за формирането на стратегията. Тя помага да се идентифицират и оценяват факторите, но не и да определи директно следващия стратегически ход или най-добрата стратегия. За тази цел трябва да се използват и други стратегически инструменти.

Предлагат се следните препоръки за използване на инструмента в три стъпки:

Стъпка 1. Ако вече е направен SWOT анализ, може да се изведат някои от факторите от там. SWOT анализът обикновено няма повече от 10 силни и слаби страни, така че ще трябва да се направи допълнителен анализ, за да се установят повече ключови вътрешни фактори за матрицата.

Стъпка 2. Определяне на теглата и оценките

Теглата и оценките се определят субективно. Това означава, че тази стъпка е по-важна от идентифицирането на ключовите фактори. Необходимо е да се проучи мнението на специалисти в дадената област, да се извършат проучвания, да се обработи достатъчно информация. Освен оценки от 1-4 може да се използва всякаква друга скала, в зависимост от детайлизацията на състоянията на отделните фактори.

Стъпка 3. Използване на резултатите

Матрицата IFE, както и EFE, имат малка стойност сами по себе си. Те са особено полезни, ако резултатите им се използват при изграждане на разширен SWOT анализ и други методи, подпомагащи избора на стратегии за развитие.

Матрицата IFE е използвана при оценяването на административния капацитет на множество организации. Една от тях е Catholic Relief

Services (CRS), която през 2011 г. предложи своя Holistic Organizational Capacity Assessment Instrument (НОСАИ), разработен да подпомага организациите да извършват самостоятелна анализ на техния вътрешен потенциал, да разработят план за действие и да подобрят организационните си функции чрез укрепване на капацитета. С НОСАИ се създава стандартизирана рамка, която да помогне на организациите да се ангажират в процес на непрекъснато оценяване и подобрене, което да повиши организационния им капацитет.

Девет са областите, подлежащи на оценка в организацията, според НОСАИ, а именно:

**1. Идентичност и управление:** мисията и културата са основата на управлението и репутацията на организацията. Тя трябва да има ясно определени идентичности, регулаторни рамки, ценности, мисии и управленски структури, които установяват своята идентичност и взаимно споделено разбиране за нейните цели. Управлението на организацията осигурява легитимност, лидерство и отношение към организацията;

**2. Стратегия и планиране:** Стратегията определя как една организация ще постигне своята мисия. Стратегическото планиране е непрекъснат процес, който се осъществява на много нива в организацията за определяне на цели и идентифициране действията и ресурсите, необходими за постигането на тези цели. Персоналът и отделните звена трябва системно да участват в това планиране, ръководството трябва да инициира редовни прегледи и модификации на стратегическия план и оперативния план за осигуряване на организационен растеж и организационно здраве;

**3. Общо ръководство:** Организацията трябва да прилага управленските процеси и системи така, че да гарантира, че тя ги използва ефективно, за да постигне своята визия и цели и да оценява постигнатите резултати;

**4. Външни отношения и партньорства:** изграждане на външни отношения и партньорства, поддържането на здрави и продуктивни отношения повишава способността на организацията, която да постигне своята мисия чрез ефективни партньорства с важни и влиятелни групи в по-широката среда. Ефективните взаимоотношения дават възможност на организацията да използва ресурсите и да се свързва в мрежа с групи за влияние върху политиката и регулаторната среда;

**5. Устойчивост:** Организацията трябва да поддържа постоянно внимание към решенията, които оказват влияние върху нейната краткосрочна и дългосрочна жизнеспособност, програми, финанси и др.;

**6. Организационно обучение:** Организационното обучение е процес, при който организацията развива, улавя, запазва и прилага зна-

нията в рамките на тази организация. Процесите за сътрудничество чрез познавателните общности трябва да са институционализирани и да подпомагат създаването, споделянето, адаптирането и използването на знанията;

**7. Управление на човешките ресурси:** организацията трябва да насърчава управлението на човешките ресурси и администрира политики и процедури, които гарантират наличието на персонал, уменията и мотивацията на който да допринесе най-добре за постигане мисията на организацията;

**8. Управление на финансовите и физическите ресурси:** организацията има отговорност за добро управление на тези ресурси, за постигане програмните цели по икономически ефективен начин, като се гарантира, че съществуват ефективни системи за вътрешен контрол и максимализиране на ползите, произтичащи от използването на тези активи;

**9. Програмиране, услуги и резултати:** Програмите, услугите и продуктите, които се предлагат от организацията, трябва да бъдат съобразени с потребностите на бенефициентите. Организацията да използва своите ресурси за предоставяне на качествени услуги в своята област и да измерва въздействието на тези услуги.

В матрицата се оценява капацитетът на организацията във всяка една от деветте области. Оценките се поставят за **ниво на постижение** и за **ниво на приоритет**, което играе роля на тегло за важност на съответния елемент.

За **ниво на постижение** (достигнато ниво) оценките могат да бъдат:

А) Висока, т.е. нивото на капацитет отговаря на настоящите нужди;

Б) Добра, организацията ще се възползва от извършени подобрения;

В) Слаба, изисква се подобрение;

Г) Лоша, изисква се значително подобрение;

Д) Не знам;

Е) N / A (Не се прилага).

За **ниво на приоритет** (степен на важност), оценките биват:

А) Високо;

Б) Средно;

В) Ниско.

IFE матрица за оценка на вътрешните фактори на организацията в първата област „Идентичност и управление“ по модела НОСАI е показана на Таблица 3. По същия начин се оценява и капацитетът на организацията в останалите области.

Таблица 3

Матрица за оценка на организационния капацитет на организациите според инструмента НОСАІ в област „I. Идентификация и управление“

Компонент	Капацитет в дадената област	Достигнато ниво	Приоритетно ниво
1. Управление	<p>I.1.1. Правно учреден борд ръководи стратегията и цялостната визия на организацията.</p> <p>I.1.2. Определят се ролите на членовете на борда в правилник.</p> <p>I.1.3. Заседанията на борда се провеждат редовно; решенията са документирани и отразяват отчетността и управлението на ресурсите.</p> <p>I.1.4. Съставът на борда включва членове, които са признати за лидери в определени области на компетентност и са представители на заинтересованите страни.</p>		
2. Мисия, визия, ценности	<p>I.2.1. Мисията, визията и ценностните изявления са ясни, специфични и са убедително описание на стремежите.</p> <p>I.2.2. Мисията, визията и ценностите отразяват нуждите на организацията.</p> <p>I.2.3. Мисията, визията и стойностите са одобрени от борда.</p> <p>I.2.4. Изявленията за мисия, визия и ценностите са ясно артикулирани, известни и разбрани от заинтересованите страни, членовете на общността и персонала.</p> <p>I.2.5. Мисията, визията и ценностите са включени в съществуващите системи и политики.</p> <p>I.2.6. При вземане на решения и ежедневни дейности се отчитат мисията, визията и ценностите на организацията.</p>		



Компонент	Капацитет в дадената област	Достигнато ниво	Приоритетно ниво
	<p>I.2.7. Организацията изпълнява своите мисия и визия, без да бъде зависима от донори.</p> <p>I.2.8. Изявленията на мисията и визията отразяват ценностите на организацията.</p> <p>I.2.9. Персоналът е в състояние, ефективно да обясни организационната мисия, визия и принципи към партньорите и външните заинтересованите страни.</p>		
3. Участие на заинтересованите страни	<p>I.3.1. Заинтересованите страни се идентифицират чрез очертаване на заинтересованите страни.</p> <p>I.3.2. Организацията знае и адекватно може да опише основните характеристики на заинтересованите страни.</p> <p>I.3.3. Участието на заинтересованите страни се осъществява чрез различни видове възможности като членство в борда, набиране на средства, кампании за застъпничество, определяне на приоритети и т.н.</p>		
4. Организационна конституция	<p>I.4.1. Организацията е регистрирана и има конституция/правилник.</p> <p>I.4.2. Организацията спазва всички законови изисквания.</p>		
5. Организационна култура	<p>I.5.1. Организационната култура отразява мисията и визията на организацията.</p> <p>I.5.2. Работната етика насърчава споделянето, сътрудничеството и взаимността.</p> <p>I.5.3. Организацията зачита културното многообразие, езика и религиозни вярвания.</p> <p>I.5.4. Организацията насърчава недискриминационна работна среда.</p>		

Компонент	Капацитет в дадената област	Достигнато ниво	Приоритетно ниво
6. Организационна структура	<p>I.6.1. Организационната структура поддържа организационните мисия, визия и ценности.</p> <p>I.6.2. В организационната структура ясно са обособени управленските роли и отговорности.</p> <p>I.6.3. Организацията има актуална организационна схема, която се споделя от персонала.</p> <p>I.6.4. Организационната схема ясно показва нивата на отчитане и комуникационни канали, нивата на вземане на решения и отчетните линии в рамките на организацията.</p> <p>I.6.5. Административната структура има консултативен механизъм.</p> <p>I.6.6. Всички позиции в организационната карта са попълнени, или съществува план, който да ги запълни в близко бъдеще.</p> <p>I.6.7. Позициите в организационната структура отразяват или представляват изискванията на персонала на организацията.</p>		

*Източник:* [https://www.crs.org/sites/default/files/crs-files/holistic-organizational-capacity-assessment\\_0.pdf](https://www.crs.org/sites/default/files/crs-files/holistic-organizational-capacity-assessment_0.pdf)

Възможно е, оценките на критериите по отделните области на административния капацитет да бъдат оценявани не само с една дума като „добро“, „средно“ или „лошо“, а с по-подробно описание. Така оценяващият ще бъде подпомогнат и ориентиран в това, кое описание на съответния критерий най-точно съответства на реалното състояние на оценяваната организация. Такъв инструментариум предлага Mark Renzi при работата му по проекта “Living in a Finite Environment” в Намибия, финансиран от Американската агенция за международно развитие и Световния фонд за дивата природа (Mark, 1996, Vol.16). Той бе използван в работата на автора по редица проекти, свързани с оценка на адми-

нистративния капацитет на организациите като цяло или на отделни техни страни (Борисов, 2012). Оценката се извършва по отношение на различни аспекти на административния капацитет, а някои от аспектите имат по няколко компонента. Оценките в матрицата са от 1 до 4, като в полетата, съответстващи на всяка оценка, се описват различните състояния на дадения аспект/компонент, в градация от най-неблагоприятните – 1, до задоволителните – 2, добрите – 3 и отличните – 4.

Така поставените оценки позволяват да се начертае конкурентният профил на оценяваната организация, който може да се съпостави с тази на други организации от същия тип или със средните оценки на еднотипните организации (вж. Фигура 4). В профила на оценяваната организация се търсят онези аспекти, в които нейните оценки се разминават в най-голяма степен със средните или с тези на другата организация, която приемаме за модел. Необходимо е да се отбележи, че са важни както разминаванията с отрицателен знак, в смисъл, че оценките на анализиранията организация са по-ниски, така и разминаванията с положителен знак. И едните, и другите области на административен капацитет трябва да се развиват – едните, за да се достигнат останалите, а другите, за да се поддържа конкурентното предимство.

Този метод беше приложен при изготвяне на функционален анализ на общинска администрация Бяла, обл. Варна, във връзка с разработването на Общински план за развитие 2014–2020 г.<sup>2</sup>, както и за оценка на административния капацитет на общинска администрация Силистра, във връзка с изготвянето на функционален анализ на администрацията<sup>3</sup>. (вж. Фигура 5).

---

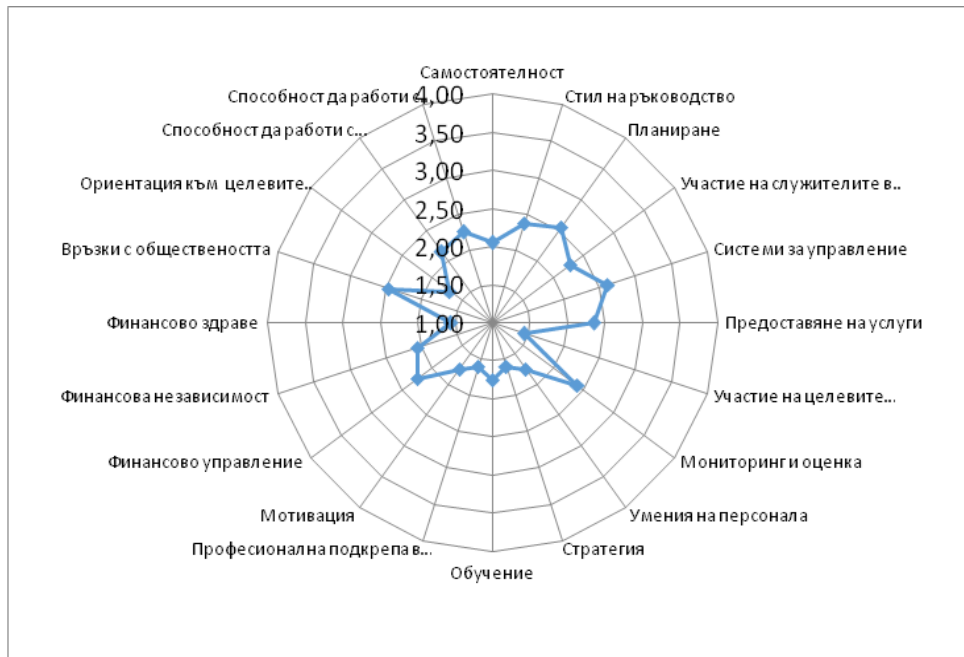
<sup>2</sup> Оценката на административния капацитет е част от действията по подготовка на Общински план за развитие на община Бяла, обл. Варна за периода 2014–2020 г. в изпълнение на Договор №20-48/30.04.2013 г. част от изпълнението на Проект „Подобряване на процеса по разработване и прилагане на качествени, съгласувани и ефективни политики в община Бяла“, в изпълнение на ДБФП № А10-13-30/18.06.2012 г. с бенефициент община Бяла, финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2013

<sup>3</sup> Изработване на функционален анализ на общинска администрация Силистра е в изпълнение на Договор № 12-11-2/ 26.10.2012/08, част от изпълнението на проект „Повишаване ефективността на работа в Община Силистра“ ДБФП № 12-11-2/26.10.2012 г. с бенефициент община Силистра, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2014



Фигура 4. Конкурентен профил на административния капацитет на организация

Източник: Собствена конструкция на автора.



Фигура 5. Оценка на административния капацитет на общинска администрация Силистра

*Източник:* Собствена конструкция на автора.

Подобна матрица, но с друго съдържание, съобразено с функциите на областните администрации, беше използвана при Научноизследователския проект № 18-2013 „Оценка на административния капацитет на публичните администрации и провеждане на годишен конкурс за най-добра администрация в България“, финансиран от СА „Д. А. Ценов“<sup>4</sup>. Областите, които бяха обект на анализа, са:

1. Планови процеси в администрацията
  - 1.1. Оперативно планиране
  - 1.2. Стратегическо планиране
  - 1.3. Изпълнение, отчитане, оценка, актуализация и мониторинг на планови документи
  - 1.4. Координация и комуникация във връзка с плановите процеси в областната администрация
2. Управление на риска и мониторинг
  - 2.1. Мониторинг на СФУК

<sup>4</sup> Авторът е притежател на търговската марка „Най-добра администрация“, регистрирана в Патентно ведомство на Р България, Свидетелство за регистрация на марка, рег. № 92214 от 17.11.2015 г.

- 2.2. Система за управление на риска
- 2.3. Планиране, изпълнение, отчитане, мониторинг на документи за управление на риска
- 2.4. Координация и комуникация във връзка с управлението на риска
- 2.5. Управление при кризи
3. Финансово управление
  - 3.1. Бюджетен процес
  - 3.2. Поемане на финансови задължения
  - 3.3. Извършване на разходи
  - 3.4. Финансово осигуряване на проекти и програми
  - 3.5. Финансов контрол и одит
4. Управление на информацията
  - 4.1. Използване на компютърна и комуникационна техника
  - 4.2. Защита от компютърни вируси и друг зловреден софтуер
  - 4.3. Архивиране на данни
  - 4.4. Създаване и движение на документи
  - 4.5. Публикуване на информация в електронните сайтове, медии и печатни издания
5. Публичност на дейността
  - 5.1. Осъществяване на информационни кампании и организиране на публични събития за популяризиране дейността на администрацията
  - 5.2. Периодично публикуване и актуализиране на електронната страница в Интернет на областната администрация на данни и информация за изпълнението на целите и задачите на администрацията
  - 5.3. Организиране на приемни дни (изнесени приемни дни) на ОУ в общините, срещи и дискусии с представителите на местната власт, регионалните структури на централната власт, образователни, културни институции, гражданите и бизнеса
  - 5.4. Антикорупционни процедури
  - 5.5. Процедури по документиране, архивиране и съхраняване на информацията
  - 5.6. Контролни дейности, свързани с информационните технологии
  - 5.7. Наличие на интерактивна автоматизирана точка за достъп до информация и обратна връзка (тъч скрийн)
  - 5.8. Гласов портал
  - 5.9. Информационни и указателни табели в администрацията

- 5.10. Носене на отличителен знак (бадж) от служителите в администрацията със снимка, съдържащ информация за имената, длъжността и звеното, към което принадлежат
- 5.11. Идентифициране на служителите чрез собствено и фамилно име при водене на телефонни разговори
6. Управление на персонала
  - 6.1. Набиране и подбор на персонала
  - 6.2. Планиране развитието и обучението на персонала
  - 6.3. Лична и професионална етика
  - 6.4. Система за атестиране на служители
  - 6.5. Длъжностни характеристики
7. Контрол на законосъобразността на решенията на общинските съвети
  - 7.1. Опазване на обществения ред
  - 7.2. Оспорване актовете на Общинския съвет по законосъобразност
8. Управление на собствеността
  - 8.1. Управление на собствеността и активите
  - 8.2. Регулярно следене на техническото и експлоатационното състояние на потенциално опасните водни обекти на територията на областта
  - 8.3. Предоставяне на имоти – публична и частна държавна собственост, за управление на общини и ведомства
  - 8.4. Безвъзмездно прехвърляне на собственост върху имот – частна държавна собственост
  - 8.5. Концесии
  - 8.6. Предоставяне под наем на имоти или части от тях – частна държавна собственост, след или без провеждане на търг.

Характерното, което отличава прилагането на матрица за оценка на административния капацитет на областните администрации през 2014 г., е, че освен описания на отделните елементи на административния капацитет се предлагат и количествени индикатори, които да регистрират една или друга оценка.<sup>5</sup>

Предимствата и ограниченията на използването на IFE матрици за оценка на административния капацитет бяха посочени по-горе. Самите матрици се усъвършенстват чрез подробни описания на състоянията, съответстващи на отделните оценки, и чрез включването на индикатори за обосновка на оценките. Посоката е към обективизация на субективни-

---

<sup>5</sup> Резултатите от изследването могат да се видят в „Изследване капацитета на областните администрации в България. Алманах научни изследвания. Том 22“.

те виждания на оценителите, били те външни, вътрешни за организацията или смесени.

#### **4. Рамка за оценка на публичните разходи и финансовата отчетност – Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)**

Създаването на Рамката за оценка на публичните разходи и финансовата отчетност PEFA бе инициирана през 2001 г. от седем международни партньори за развитие: Европейската комисия, Международният валутен фонд, Световната банка и правителствата на Франция, Норвегия, Швейцария и Обединеното кралство. Рамката е създадена, за да установи стандартна методология и референтен инструмент за оценка на управлението на бюджетните средства. На PEFA се гледа като на модел за оценка на управлението на публичните финанси, който трябва да предостави основа за диалог по стратегиите и приоритетите за тяхното реформиране, както и набор от информация, която би могла да допринесе за задълбочаване на научните изследвания и анализа на управлението им. От 2001 г. PEFA се превърна в признат стандарт за оценка на публичните финанси. Към 31 декември 2015 г. са изготвени повече от 500 доклада от 149 страни за оценка на финансовото управление на публичния сектор (PEFA Secretariat, 2016).

PEFA се разглежда като модел за оценка на ефективността на управлението на държавните финанси, но не се отнася само за централния бюджет, а и за бюджетите на второстепенни, третостепенни и от по-ниска степен разпоредители с бюджети. Системата за оценка на изпълнението включва набор от общи индикатори, които позволяват наблюдение на ефективността на системите за управление на публичните финанси, съответните процедури и институции, отговорни за тяхното управление, и доклад, в който са представени резултатите от оценката на ефективността от изразходването на бюджетните средства.

Управлението на бюджетните средства е важно, защото:

1. Ефективните методи за наблюдение на крайните бюджетни показатели и управлението на бюджетните рискове допринасят за поддържането на цялостната финансова дисциплина.
2. Планирането и изпълнението на бюджета в съответствие с правителствените приоритети допринасят за постигането на поставените от органите на държавната администрация цели.
3. Управлението на бюджетните ресурси и тяхното рационално използване допринасят за по-висока удовлетвореност от предоставянето на публични услуги.



В рамките на PEFA се установяват следните ключови **критерии за оценка** на ефективността на управлението на публичните финанси:

1. Реалистичност на бюджета: бюджетът е реалистичен и изпълнен, съгласно плана;

2. Изчерпателност и прозрачност: провежда се всеобхватен мониторинг на бюджетните и финансовите рискове и финансовата и бюджетна информация е обществено достояние;

3. Управление на активите и пасивите;

4. Бюджетиране в съответствие с целите на политиката: във формулирането на бюджета, ръководено от съображения, свързани с обществената политика;

5. Предсказуемост и контрол в процеса на изпълнение на бюджета: бюджетът се изпълнява по систематичен и предвидим начин и има механизми за контрол и управление на използването на публични средства;

6. Счетоводство, документиране и отчитане: съставяне, съхранение и разпространение на подходящи счетоводни записи и информация, необходима за вземане на решения, мониторинг, управление и докладване;

7. Външен контрол и одит: изпълнителните органи използват механизми за контрол на използването на публичните финанси и изпълнението на решенията.

Оценката на управлението на публичните финанси на по-ниските нива на държавната власт се измерва с помощта на набор от показатели за ефективност само ако те отразяват ефективността на националната система за управление на бюджета и са свързани с националната фискална политика и ако подлежат на одит от централната власт. Оценява се финансовото управление на органите на държавната администрация от по-ниски нива, където има отделни механизми за отчетност и свои собствени бюджети и счетоводство. Такива организации могат да са децентрализирани и деконцентрирани структури на централните ведомства, областни администрации и местните власти.

В Таблица 4 са изброени 28-те показателя за оценка ефективността на управлението на публичните финанси, които са разделени на три категории:

**А.** Резултати от управлението на публичните финанси. Тук се оценяват непосредствените резултати от управлението на бюджета и неговата реалистичност, т.е. реалните разходи и приходи в сравнение с това, което е включено в одобрения бюджет, както и нивото на дълга за разходи и техните промени.

**В.** Общи характеристики на системата за управление на публичните финанси. Оценяват се пълнотата и прозрачността на системата за управление на бюджета на всички етапи от бюджетния цикъл.

**С.** Бюджетен цикъл. Оценява се ефективността на основните елементи, процедури и институции, участващи в бюджетния процес.

Таблица 4

Списък на показателите за оценка ефективността на управлението на публичните финанси

	<b>А. РЕЗУЛТАТИ ОТ УПРАВЛЕНИЕТО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ: Реалистичност на бюджета</b>
PI-1	Общи данни за изпълнението на разходната част на бюджета в сравнение с първоначално одобрения бюджет
PI-2	Структура на разходите в сравнение с първоначално одобрения
PI-3	Общите показатели за ефективността на приходната част на бюджета в сравнение с първоначално одобрения бюджет
PI-4	Размер на задълженията и неговото наблюдение
	<b>В. ОСНОВНИ ОБЩИ ХАРАКТЕРИСТИКИ: Пълнота и прозрачност</b>
PI-5	Класификация на бюджета
PI-6	Пълнота на информацията, съдържаща се в бюджетната документация
PI-7	Обем на неотчетени държавни трансакции
PI-8	Прозрачност на финансовите отношения между публичните органи на различни нива
PI-9	Контрол върху общия финансов риск, свързан с дейността на други звена в публичния сектор
PI-10	Достъп на обществеността до важна финансова информация
	<b>С. БЮДЖЕТЕН ЦИКЪЛ</b>
	<b>С(1) Съставяне на бюджета в съответствие с целите на политиката</b>
PI-11	Редовността на процеса на подготовка на бюджета за годината и обхватът на участниците в този процес
PI-12	Дългосрочната перспектива на финансовото планиране, политиките на публичните разходи и бюджетните дейности
	<b>С(2) Предсказуемост и контрол в процеса на изпълнение на бюджета</b>
PI-13	Прозрачност и задължения на данькоплатците
PI-14	Ефективност на данъчното облагане и регистрация на данькоплатците
PI-15	Ефективност на събираемостта на данъците

PI-16	Предсказуемост на наличните средства за поемане на финансови задължения
PI-17	Счетоводство и управление на парични салда, дългове и гаранции
PI-18	Ефективност на мерките за контрол върху фондовете за заплати
PI-19	Конкуренция, ефективност на разходите и контрол в областта на държавните поръчки
PI-20	Ефективност на вътрешния контрол на разходите, несвързани с работната заплата
PI-21	Ефективност на вътрешния одит
	<b>С(3) Счетоводство, документиране и отчетност</b>
PI-22	Навременност и редовност на съгласуването на сметките
PI-23	Наличие на информация за ресурсите, получени от доставчиците на услуги
PI-24	Качество и навременност на отчетите за изпълнението на бюджета, представени през годината
PI-25	Качество и навременност на годишните финансови отчети
	<b>С(4) Вътрешен контрол и одит</b>
PI-26	Обхват на прилагане, естество на външния одит и предприемане на мерки въз основа на неговите резултати
PI-27	Обхват на прилагане, естество на външния одит и предприемане на мерки въз основа на неговите резултати
PI-28	Обхват на прилагане, естество на външния одит и предприемане на мерки въз основа на неговите резултати

*Източник: (PEFA Secretariat, 2016).*

В допълнение към показателите за ефективност, системата за оценка на изпълнението включва още един компонент, а именно:

**Д. Дарителски практики.** Това са елементи на донорските практики, които оказват влияние върху ефективността на системата за управление публичните финанси в страната.

Повечето показатели имат по няколко параметъра, дължащо се на характера на самия индикатор. Всеки от тези параметри се оценява поотделно. След това на индикатора се дава общ резултат, въз основа на оценките на отделните параметри. Общият резултат обаче не се получава като осреднени стойности, а на базата на прилагането на два специфични метода. За някои индикатори изчисляването на общия резултат чрез сумиране на точките, присвоени на параметрите на индикатора, се извършва, като се използва **Метод за оценка 1 (M1)**, а за други – с помощта на **Метод 2 (M2)**. В указанията за прилагане на PEFA се посочва кой метод трябва да се използва за оценката на всеки индикатор.

**Метод 1 (M1)** се използва за всички едномерни и многомерни параметри, при които една ниска стойност на даден параметър може да се отрази неблагоприятно на работата на други параметри (т.е., ако един от взаимосвързаните параметри на индикатора е слаба страна). За показатели с най-малко два параметъра общият резултат се определя, както следва:

- На първо място, всеки от параметрите се оценява и се присъжда оценка по 4-точкова скала.
- От най-ниските оценки, определени за отделните параметри, се определя резултатът за показателя.
- Ако някой от останалите параметри на показателя е с по-висок рейтинг, се добавя знака „+“.

**Метод 2 (M2)** се основава на осредняване на точките, присвоени на метричните параметри. Този метод се препоръчва за оценка на индивидуалните многоизмерни показатели, където ниският рейтинг на един от параметрите на показателя не може да има неблагоприятен ефект върху по-високата оценка на друг параметър. Общият резултат се определя, както следва:

- ✓ Всеки от параметрите (индикаторите) се оценява по 4-точкова скала за оценка (както при метода M1).
- ✓ В таблицата за реализация на Метода за оценка 2 (по-долу) се проверява съответната стойност (за двуизмерни, триизмерни и четири измерни показатели).
- ✓ В таблицата е дефиниран ред, който показва резултата от осредняване на точките, присвоени на параметрите на индикатора.
- ✓ Задава се съответният общ резултат, определен за индикатора.

Таблицата за преобразуване е приложима само за тези показатели, които се оценяват с помощта на M2, но не и за показателите, оценени с помощта на M1, в противен случай резултатът няма да бъде изчислен правилно. Таблицата за преобразуване не трябва да се използва за изчисляване на общия резултат за всички показатели или подмножества от показатели. Наборът от индикатори на PEFA не е предназначен за агрегиране, така че агрегирана или осреднена оценка на показателите не може да бъде изчислена. **Това означава, че методът PEFA не може да бъде използван за определяне на една обща оценка на финансовото управление, а разглежда и дава оценки на отделни негови страни.**

За да се обоснове присъждането на определена оценка на даден параметър, описан със съответните индикатори, трябва да бъдат изпълнени всички необходими условия за резултат, изброени в таблицата за оценка. В някои случаи обаче определената оценка може да бъде оправдана, ако параметърът отговаря на алтернативните необходими условия. В такива случаи алтернативното необходимо условие се предхожда от думата „или“.

Оценката „D“ се счита за остатъчна и се определя, ако не са изпълнени необходимите условия, при които може да бъде присвоен по-висок резултат. Въпреки че за всеки от параметрите са определени минимум необходими условия за прехвърлянето на определена стойност и описание на необходимите условия за присъждане на оценка „D“, има случаи, когато за действителните резултати не са достатъчни тези описания. Тогава трябва да се определи рейтинг „D“, като в коментарите трябва да се опишат разликите между необходимите условия за присъждане на тази оценка и актуалната ситуация.

Таблица 5

Скала и символи за определяне на оценката на отделните параметри

Балове по отделните параметри		Общ бал M2	
Двуизмерни индикатори			
D		D	D
D		C	D+
D		B	C
D		A	C+
C		C	C
C		B	C+
C		A	B
B		B	B
B		A	B+
A		A	A
Триизмерни индикатори			
D	D	D	D
D	D	C	D+
D	D	B	D+
D	D	A	C
D	C	C	D+
D	C	B	C
D	C	A	C+
D	B	B	C+
D	B	A	B
D	A	A	B
C	C	C	C
C	C	B	C+
C	C	A	B
C	B	B	B
C	B	A	B

C	A	A	B+	
B	B	B	B	
B	B	A	B+	
B	A	A	A	
A	A	A	A	
Четириизмерни индикатори				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

*Източник: (PEFA Secretariat, 2016).*

Индикаторите PI-1, PI-2, PI-3 и D-1 се оценяват въз основа на данните за три години. Информацията се изисква за последната финансова година, за която има данни и за двете предходни години. Оценката се основава на резултатите за две от тях, като се приема, че една година може да е неправилна поради някои необичайни обстоятелства, като външни шокове (например природни бедствия, колебания в цените на важни изнесени и внесени стоки) или вътрешни проблеми (например политически въпроси), поради което трябва да засяга общия резултат. Тъй като такива аномалии обикновено се вземат предвид при класифицирането, основният набор от данни трябва да включва данни за всичките три финансови години.<sup>6</sup>

В Ръководството, издадено от Секретариата на PEFA, се дават препоръки относно информацията, посочена в коментарите за всеки от показателите. Целта е да се оценят основните елементи на системата за управление на публичните финанси с помощта на съответните показатели и да се предостави информация за това, какво е направено в процеса на подобряване на тези елементи. Така например за показател PI-1 се дават указания за присъждане на оценка А, В, С или D при изпълнение на следните минимални изисквания:

*Таблица 6*

*Минимални изисквания за оценките на показателя PI-1*

<b>Оценка</b>	<b>Минимални изисквания (Метод за оценка M1)</b>
<b>A</b>	Действително направените разходи се различават от тези, определени в бюджета, за сума, ненадвишаваща 5% от бюджетните разходи, не повече от една година от последните три години.
<b>B</b>	Действително направените разходи се различават от тези, определени в бюджета, за сума, ненадвишаваща 10% от разходите, определени в бюджета, не повече от една година от последните три години.
<b>C</b>	Действително направените разходи се различават от тези, определени в бюджета, за сума, ненадвишаваща 15% от разходите, определени в бюджета, не повече от една година от последните три години.
<b>D</b>	Действително направените разходи се различават от тези, определени в бюджета, за сума, ненадвишаваща 15% от бюджетните разходи, в две от последните три години.

<sup>6</sup> По-подробни указания за оценка, както и отговори на често задавани въпроси, може да се намерят на интернет страницата [www.pefa.org](http://www.pefa.org).

*Източник: (PEFA Secretariat, 2016).*

Такива указания се дават за всеки един показател. В резултат на оценяването се изготвя общ доклад за състоянието на публичните финанси със следната структура:

1. Реалистичност на бюджета
2. Прозрачност и пълнота
3. Бюджетиране в съответствие с целите на политиката
4. Предсказуемост и контрол в процеса на изпълнение на бюджета
5. Счетоводство, документиране и отчитане
6. Външен контрол и одит
7. Донорски практики
8. Проблеми, специфични за страната (ако е необходимо)

За оценката на всеки показател се прави обосновка, в следния табличен вид:

*Таблица 7*

*Обосновка на оценките по метода PEFA*

Показател	Оценка	Кратко пояснение и основни използвани данни
1. Общите данни за изпълнението на разходната част на бюджета в сравнение с първоначално одобрения бюджет	<b>В</b>	През година „Т“ действителните първични разходи (без финансираните от донори проекти) са били с 8% по-малко от бюджетните разходи, а през „Т-1“. Реалните разходи за „Т+1“ г. са по-малко от бюджетните, съответно 4 и 3%.

*Източник: (PEFA Secretariat, 2016).*

Анализът продължава с изследване влиянието на всеки един критерий върху три основни аспекта на управлението на публичните финанси, а именно:

- Цялостната бюджетна дисциплина;
- Стратегическото разпределение на ресурсите;
- Ефективното предоставяне на услуги.

Последното издание на PEFA е от 2016 година и е значително подобрение от предишната версия от 2011 година. PEFA 2016 признава постиженията на реформите в управлението на публичните финанси и



развитието на добри практики през последното десетилетие. Опитът е идентифицирал и области за изясняване и усъвършенстване, които са интегрирани в основните насоки на PEFA. Подобреното се е възползвало от значителна обратна връзка от партньори, потребители, бенефициенти и наблюдатели на PEFA по време на глобални обществени консултации през 2014 г., последвано от обширни тестове през 2015 г. PEFA 2016 се основава на основите на версиите за 2005 и 2011 чрез добавяне на четири нови показателя, разширяването и усъвършенстването на съществуващите показатели и прекалибрирането на базовите стандарти за добри резултати в много области. PEFA 2016 въвежда посилен акцент върху елементите на вътрешния финансов контрол, които могат да бъдат наблюдавани в оценките на PEFA и установява по-ясна и по-последователна структура за докладване на резултатите от оценяването. От датата на въвеждане на PEFA 2016, тя заменя PEFA 2011 като рамка, която се прилага за всички нови оценки на финансовото управление по тази система.

Към края на 2017-та година няма данни за прилагане на PEFA в българската практика, което е едно предизвикателство за учени и финансисти, тъй като се препоръчва и от Европейската комисия. В документа на Комисията от 2016 г., наречен „Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, относно външна стратегия за ефективно данъчно облагане“, се казва: „Други области, върху които ЕС ще акцентира, ще включват осигуряване на изграждане на капацитет в областта на данъчната политика и данъчната администрация чрез пряка техническа помощ или чрез програми за партньорство; подкрепа на международните инициативи за укрепване на законодателството и регулирането, особено в областта на трансферното ценообразуване; и оказване на съдействие при разработването и прилагането на фискалните инструменти за оценка, като диагностичния инструмент за оценка на данъчната администрация (TADAT) или инструмента за публични разходи и финансова отчетност (PEFA)“ (Европейска комисия, 2016).

TADAT (от Tax Administration Diagnostic Assessment Tool) също представлява рамка или матрица за оценка, но стеснява още повече обекта на оценяване, който е системата за администриране на данъците. TADAT е предназначен за да даде обективна оценка на здравето на основните компоненти на системата на данъчната администрация на една държава. Тази рамка е насочена към девет ключови фактора (POA), които покриват повечето данъчни администрации, функции, процеси и институции. Оценката на резултатите се основава на 28 показателя на високо равнище, всеки от които е изграден от 1 до 4 измерения или общо 47 измерения.

Оценките на TADAT са особено полезни при:

- Определяне на силните и слабите страни в системите и процесите на данъчната администрация;
- Улесняване на общото мнение за заинтересовани страни (напр. държавни органи, международни организации, донори и др.);
- Определяне на програмата за реформи, включително цели, приоритети, инициативи и изпълнение;
- Улесняване на управлението и координацията на външната подкрепа за реформи и постигането на по-бързи темпове и по-ефективно прилагане;
- Мониторинг и оценка на напредъка на реформите чрез последващи повторни оценки.

Механизмът за оценяване по TADAT е много сходен с този на PEFA. Оценяваните 47 параметъра описват 28 индикатора от 9 области. Някои от индикаторите са многоразмерни, а оценките отново са четири – „А“, „В“, „С“ и „D“. И тук се използват двата метода за формиране на оценките на индикаторите – M1 и M2, в зависимост от зависимостта между параметрите на отделните индикатори <sup>7</sup>.

Данъчните администрации на редица страни са оценявани по методиката TADAT, вкл. Сърбия и Румъния. За България към края на 2017-та година няма данни да е извършвана такава оценка. Сходен до механизма TADAT е използван от Центъра за изследване на демокрацията в неговото проучване на тема: „Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателства пред данъчната политика и администрация.“ (Пашев, 2005). Оценката отново става чрез използването на матрица, в която се оценяват 18 индикатора, някои от които съставни, по петстепенна скала.

Рамка или матрица за оценка на финансовото управление на общините беше предложена от автора още през 2004 г. в доклада „Изграждане на административен капацитет за ефективна финансова политика на общините“ (Борисов, 2004), а по късно и в монографията „Иновационни методи за управление на общините“ (Борисов, Б. 2012). Инструментариумът е адаптиран така, че да бъде използван както от самите общини, така и с помощта на специалисти, добре запознати с финансовото управление. При изследването на финансовото управление на общините с помощта на този инструментариум се определят ключовите фактори за подобряване на управлението на финансите и бюджета.

---

<sup>7</sup> По-подробна информация за оценките TADAT може да се намери на интернет страницата [www.tadat.org](http://www.tadat.org).

На оценка са подложени следните елементи на финансовото управление:

1. Финансово планиране
2. Бюджетиране
3. Събиране на местни приходи
4. Управление на дълга
5. Поемане на финансови задължения
6. Извършване на финансови разходи
7. Управление на собствеността и активите
8. Инвестиционен процес
9. Финансово осигуряване на проекти
10. Финансов контрол и одит.

В матрицата се описват три възможни състояния на финансовото управление, отговарящи на едно от определенията – незадоволително, задоволително и добро. За да се извърши обективна оценка на конкретното състояние на всеки един от неговите елементи, е необходимо да се постигне консенсус между оценяваните и оценяващите за описанието на действителното състояние и стойностите на индикаторите, с които то се измерва, представени в колоната след описанието на конкретното състояние на дадения елемент на финансовото управление. Тази оценка може да послужи и за определянето на количествена оценка на финансовия мениджмънт, ако на отделните определения се дадат числови стойности от 1 до 3. Оценката дава възможност да се очертае конкурентният профил на оценяваната община спрямо останалите, да се открият тесните места в административния капацитет, както и да се конкретизира стратегията в областта на финансовото управление.

### **5. Обща рамка за оценка – The Common Assessment Framework (CAF)**

През последното десетилетие на миналия век множество организации от публичния сектор проявиха интерес към внедряване на системи за управление на качеството по подобие на TQM, както и на други системи за управление, типични за бизнес сектора като системи за управление на бизнес процеси, системи за управление на знанието, системи за управление на доставките, системи за управление на база данни и др. Целта им беше да се направи трансфер на техники и методи за подобряване на ефективността и ефикасността им, заимствани от практиката на фирмите, като в същото време се акцентира върху социалната отговорност, типична за организациите от публичния сектор. Някои от тези управленски системи бяха добре пренастроени и намериха адекват-

на приложимост в публичния сектор, други не можаха да се радват на подобен успех. Затова трябваше да се намери инструмент, който по-точно да пасва на особеностите на бюджетните организации, които не преследват печалба. С такава задача се заема Европейската мрежа за публична администрация – The European Public Administration Network (EUPAN), която поема инициативата да се разработи цялостен инструмент за подпомагане на публичните администрации в стремежа им за организационно усъвършенстване. През май 2000 г. бе разработена Общата рамка за оценка – Common Assessment Framework (CAF) като първия европейски инструмент за управление на качеството, специално разработен от и за публичния сектор.

Към днешна дата вече хиляди организации от Европа и извън Европа използват CAF за свои собствени специфични цели за развитие. Моделът CAF е ревизиран три пъти – през 2002, 2006 и 2013 г. Новият модел CAF 2013 е още по-добре пригоден за подпомагане на публичния сектор в полза на всички заинтересовани страни. В него са заложени принципи като ориентация към потребителите, публично представяне, иновации, етика, ефективни партньорства с други организации и социална отговорност, които да доведат до разкриването на нови възможности за успешно развитие на организациите от публичния сектор. Тази нова версия е резултат от интензивното сътрудничество между националните кореспонденти на CAF на държавите–членки на Европейския съюз, подкрепено от Европейския ресурсен център CAF в Европейския институт по публична администрация в Маастрихт EIPA. В ръководството за прилагане на CAF се казва, че Общата рамка за оценка е инструмент за цялостно управление на качеството, вдъхновен от модела за отлични постижения на Европейската фондация за управление на качеството (EFQM®). Той се основава на предпоставката, че отличните резултати в организационното представяне се постигат чрез стратегия и планиране на ръководството, хората, партньорствата, ресурсите и процесите (EUPAN; EIPA, 2013). В него се уточнява и целта на CAF, а именно да се превърне в катализатор за цялостен процес на усъвършенстване в рамките на организацията, преследвайки пет основни цели:

1. Да въведе публичните администрации в културата на високите постижения и принципите на TQM;
2. Да ги насочва в използването и възприемането на самооценката, от съществуващата в момента поредица от дейности „планирай–направи“ (Plan-Do) до цялостния цикъл на „планирай–направи–провери–действай“ (“PDCA” – Plan-Do-Check-Act);

3. Да се улесни самооценката на обществените организации с цел получаване на диагноза и определение на действията за подобряване;
4. Да действа като мост между различните модели, използвани в управлението на качеството както в публичния, така и в частния сектор;
5. Да улесни обучението на деловите среди между организациите от обществения сектор.

Сърцевината на САФ е самооценката. На базата именно на самооценка на състоянието на организациите, извършена по определени правила и критерии, се правят предложенията за по-нататъшно усъвършенстване. Цялостният процес на САФ, протичащ в десет стъпки, е представен на следващата фигура:



Фигура 6. Десет стъпки на процеса по прилагане на САФ  
 Източник: (EUPAN; EIPA, 2013)

Моделът САФ е организиран по схемата „принципи – критерии – индикатори“. В последната версия на САФ от 2013 г. са дефинирани **осем принципа** за високи постижения в публичния сектор, които са:

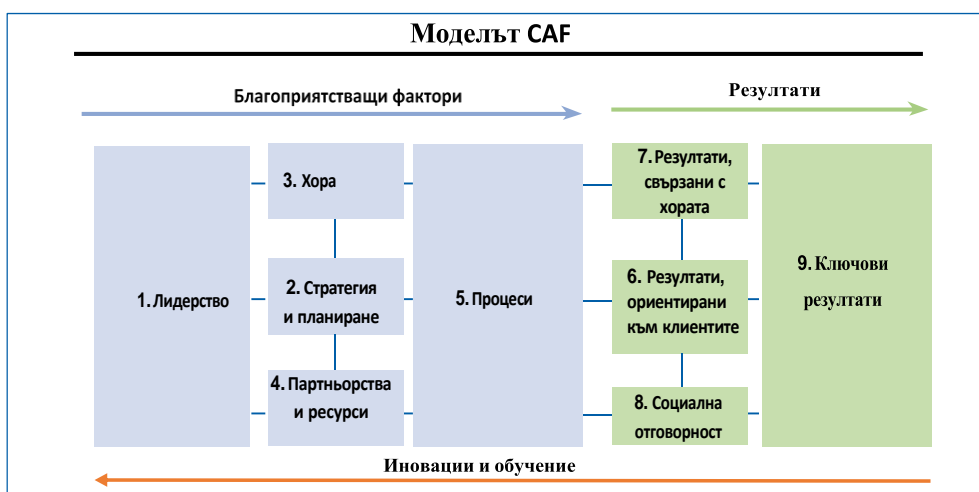
1. Ориентация към резултати. Организацията се фокусира върху постигането на резултати. Постигането на резултатите удовлетворява всички заинтересовани страни (органи на властта, граждани/потребители, партньори и хора, работещи в организацията) във връзка с определените цели.

2. Фокус върху гражданите/потребителите. Организацията се фокусира върху нуждите на двете групи – настоящи и потенциални граждани/потребители. Тя ги включва в разработването на продукти и услуги, както и в подобряването на нейната ефективност.
3. Лидерство и постоянство на целите. Този принцип съчетава концепциите за визионерско и вдъхновяващо лидерство с постоянство на целите в променящата се среда. Лидерите установяват ясна мисия, визия и ценности на организацията, а също така създават и поддържат вътрешна среда, в която хората могат да участват пълноценно в реализирането на целите на организацията.
4. 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.
5. Развитие и участие на хората. Хората на всички нива са същността на организацията и тяхното пълноценно участие дава възможност, способностите им да бъдат използвани в полза на организацията. Приносът на служителите трябва да бъде оптимизиран чрез тяхното приобщаване, развитие и създаване на работна среда, на споделени ценности, култура на доверие, откритост, овластяване и признание.
6. Непрекъснато обучение, иновации и усъвършенстване. Съвършенството е предизвикателство към статуквото и изисква извършване на промени чрез непрекъснато обучение за създаване на иновации и подобряване на възможностите. Продължаващото усъвършенстване/подобряване следователно трябва да бъде постоянна цел на организацията.
7. Развитие на партньорства. Организациите от публичния сектор се нуждаят от другите за постигане на целите си. Затова те трябва да развият и поддържат полезни партньорства. Една организация и нейните партньори са взаимно зависими и техните ползотворни взаимоотношения повишават способността и на двете страни да създават стойност.
8. Социална отговорност. Организациите от публичния сектор трябва да поемат своята социална отговорност, да зачитат екологичната устойчивост и да се стремят да отговорят на главните очаквания и изисквания на местната и световната общност.

За всеки от принципите са разработени **четири нива на зрялост**, с прилагането на които се съпоставя състоянието на оценяваната организация.

Моделът CAF се състои от **9 критерия** и има следната структура (вж. Фигура 7):

1. Благоприятстващи фактори – тук се включват критериите от 1–5, отнасящи се към управленските практики на организацията, които определят какво прави организацията и как подхожда към задачите си, за да постигне желаните резултати и цели;
2. Резултати – това са критерии 6–9, които се отнасят до постигнатите от организацията резултати по отношение на гражданите/потребителите, обществото, социалната отговорност и ключовото изпълнение и се измерват на базата на възприятия и показатели за изпълнение;
3. Иновация и обучение – дейност, която се основава на действието на благоприятстващите фактори и резултатите от тях, както и на добрите практики за постигане на организационно съвършенство.



Фигура 7. Критерии за благоприятстващи фактори, резултати, иновации и обучение на модела CAF

*Източник:* (EUPAN; EIPA, 2013)

Критериите за самооценка допълнително се декомпонират на 28 под-критерия, които определят основните въпроси, които трябва да се вземат предвид при оценяване на дадена организация (вж. Таблица 8). В изданието на EIPA и EUPAN „The Common Assessment Framework (CAF) Improving Public Organisations through Self-Assessment“ за всеки един от 28-те под критерия се дава описание за съответствие и се привеждат примери за индикатори, които описват едно или друго състояние на организацията (EUPAN; EIPA, 2013).

Таблица 8

Критерии и подкритерии за оценка по метода САФ 2013

<b>Благоприятстващи фактори</b>
<b>Критерий 1: Лидерство</b> Вземете предвид това, което лидерите на организацията правят, за да постигнат...
<b>Под критерий 1.1.</b> Определяне на насоката за развитието на организацията чрез разработването на нейната мисия, визия и ценности
<b>Под критерий 1.2.</b> Управление на организацията, нейното функциониране и непрекъснатото ѝ усъвършенстване
<b>Под критерий 1.3.</b> Мотивиране и подкрепа на хората в организацията и да бъдат модел за подражание
<b>Под критерий 1.4.</b> Управление на ефективни взаимоотношения с политическите власти и други заинтересовани страни
<b>Критерий 2: Стратегия и планиране</b> Вземете предвид дали и какви усилия полага организацията, за да...
<b>Под критерий 2.1.</b> Събира информация за настоящите и бъдещите потребности на заинтересованите страни, както и съответната информация за управлението
<b>Под критерий 2.2.</b> Разработи стратегия и планиране, въз основа на събраната информация
<b>Под критерий 2.3.</b> Разясни и приложи стратегията и плановете в рамките на цялата организация и да ги преразглежда периодично
<b>Под критерий 2.4.</b> Планира, въвежда и оценява иновации и промени



<p><b>Критерий 3: Хора</b> Вземете предвид дали и какви усилия полага организацията, за да...</p>
<p><b>Под критерий 3.1.</b> Планира, управлява и подобрява човешките си ресурси във връзка с процеса на стратегическото планиране</p>
<p><b>Под критерий 3.2.</b> Идентифицира, развива и използва компетенциите на служителите при съгласуване на индивидуалните цели и тези на организацията</p>
<p><b>Под критерий 3.3.</b> Ангажира служителите чрез създаване на условия за открит диалог и предоставяне на правомощия, подкрепящи техния успех</p>
<p><b>Критерий 4: Партньорства и ресурси</b> Вземете предвид дали и какви усилия полага организацията, за да...</p>
<p><b>Под критерий 4.1.</b> Развива и управлява партньорства със съответните организации</p>
<p><b>Под критерий 4.2.</b> Създава и осъществява партньорства с гражданите/потребителите</p>
<p><b>Под критерий 4.3.</b> Управлява финансите</p>
<p><b>Под критерий 4.4.</b> Управлява информация и знания</p>
<p><b>Под критерий 4.5.</b> Управлява технологии</p>
<p><b>Под критерий 4.6.</b> Управлява инфраструктурата</p>
<p><b>Критерий 5: Процеси</b> Вземете предвид дали и какви усилия полага организацията, за да...</p>
<p><b>Под критерий 5.1.</b> Идентифицира, проектира, управлява и реализира иновативни процеси с участието на заинтересованите страни.</p>
<p><b>Под критерий 5.2.</b> Разработва и предоставя услуги и продукти, ориентирани към гражданите/потребителите</p>
<p><b>Под критерий 5.3.</b> Координира процесите вътре в организацията, както и с други релевантни организации</p>

<b>Резултати</b>
<b>Критерий 6: Резултати, ориентирани към гражданите/потребителите</b> Разгледайте какво е постигнала организацията в отговор на нуждите и очакванията на потребителите и гражданите чрез резултатите от...
<b>Под критерий 6.1.</b> Измервания на възприятията
<b>Под критерий 6.2.</b> Измервания на изпълнението
<b>Критерий 7: Резултати, свързани с хората</b> Разгледайте какво е постигнала организацията в отговор на нуждите и очакванията на потребителите и гражданите чрез резултатите от...
<b>Под критерий 7.1.</b> Измервания на възприятията
<b>Под критерий 7.2.</b> Измервания на изпълнението
<b>Критерий 8: Резултати, свързани със социалната отговорност</b> Оценка на социалната отговорност на организацията чрез...
<b>Под критерий 8.1.</b> Измервания на възприятията
<b>Под критерий 8.2.</b> Измервания на изпълнението
<b>Критерий 9: Ключови резултати от изпълнението</b> Вземете предвид резултатите, които организацията постига по отношение на...
<b>Под критерий 9.1.</b> Външни резултати: резултати и въздействия спрямо цели (outputs and outcomes to goals)
<b>Под критерий 9.2.</b> Вътрешни резултати: ниво на ефикасност

*Източник: (EUPAN; EIPA, 2013)*

Моделът САФ оценява публичните организации чрез **точкуване и самооценка**. САФ предлага два начина на точкуване – **класическо САФ точкуване** и **прецизно САФ точкуване**, като цикълът PDCA „Планирай–Направи–Провери–Действай“ е в основата и на двата начина. Класическото САФ точкуване дава цялостна преценка за всеки подкритерий чрез установяване на етапа от PDCA цикъла, на който се намира той. Прецизното САФ точкуване е подходящо за организации, които желаят да анализират по-подробно подкритериите. То позволява да се оценят всички етапи от PDCA-цикъла едновременно.

**Самооценката**, която води до усъвършенстване дейността на публичните организации, се извършва въз основа на информацията, която се акумулира между отделните звена. Ако липсва такава информация, то тогава САФ се приема като измерване от нулева основа. Посочват се областите, в които е важно да се започне измерването. То се извършва по основните 9 критерия и 28-те подкритерия. Групата за самооценка оценява всеки един от 28 подкритерия на основата на факти, доказателства и измервания. Съсредоточавайки вниманието си върху оценката на управление на изпълнението и върху идентифицирането на организационните фактори за усъвършенстване, крайната цел е да допринесе за добро управление и постигане на съвършенство.

Група за самооценка включва служители от различни звена и нива на организацията, които са добре информирани, критични и конструктивни личности, като се спазва следният ред:

**Първо**, извършва се с индивидуална оценка. Всеки член на групата за самооценка самостоятелно определя силни страни и области на подобрене чрез своето знание и опит в организацията, дава числова оценка на всеки един от подкритериите в САФ и формулира една или повече мерки за подобрене, свързани с всяка от очертаните области на подобрене.

**Второ**, провежда се среща за постигане на консенсус. За всеки подкритерий се търси съгласие в групата относно силните страни и области на подобрене на основата на доказателства. Определят се общи препоръки за мерки за подобрене.

Оценката на отделните критерии е в следната последователност:

Първо се извършва класическо точкуване на **благоприятстващите фактори** – критериите от 1–5, които разглеждат управленските практики на една организация. Те определят какво прави организацията и как подхожда към задачите си, за да постигне желаните резултати. Оценката на действията, отнасящи се до благоприятстващите фактори, трябва да се базира на Таблицата за благоприятстващите фактори (вж. таблиците за точкуване и оценка по САФ).

Таблица 9.

Класическо точкуване на благоприятстващите фактори по САФ

Етап	Таблица на благоприятстващите фактори	Точки
	Не сме активни в областта. Не разполагаме с никаква информация или разполагаме само с откъслечна такава.	0-10
Планирай	Разполагаме с план, как да извършим тази дейност.	11-30
Извърши	Ние прилагаме/правим това.	31-50
Провери	Ние правим проверка/преглед дали извършваме правилните дейности по правилния начин.	51-70
Действай	На основата на проверката/прегледа, правим промени в подхода, ако е необходимо.	71-90
PDCA	Всяка от дейностите е основана на цикъл от планиране, извършване, проверка	91-100

*Източник:* (EUPAN; EIPA, 2013)

Оценката на благоприятстващите фактори при класическото точкуване се извършва, като се установява нивото, което организацията е достигнала в отделните етапи – планирай, извърши, провери и действай. Този начин на точкуване е кумулативен (с натрупване), т.е. трябва да се завърши определен етап (например: провери), преди да се достигне до следващия етап (например: действай).

Поставят се точки между 0 и 100 в зависимост от нивото, което организацията е достигнала в рамките на етапа. Скалата до 100 позволява да се определи степента на разгръщане и прилагане на подхода.

На второ място се оценяват **результатите**, което при **класическото точкуване** също се извършва, като се поставят точки между 0–100 за всеки под критерий по скала, разделена на 6 нива (вж. Таблица 10). За всяко от нивата можете да се вземе предвид или тенденцията, или постигането на установените цели, или и двете.

При **прецизното точкуване на благоприятстващите фактори** се правят сравнения с най-добрите стандарти, а оценките се поставят в една от шестте дименсии на базата на доказателства. Оценяването на действителното състояние позволява да се направят сравнения със стандартите и да се очертаят области за подобрение.

**Прецизното точкуване на резултатите** дава възможност да се определи тенденцията на развитие, която може да бъде негативна, равна, постоянен напредък, значителен напредък и пълно покритие с най-добрите стандарти. Оценяването също както при класическото точкуване се извършва в помощни таблици.

Таблица 10  
Класическо точкуване на резултатите по САФ

Таблица на резултатите	Точки
Няма измерени резултати и/или информацията не е на разположение.	0-10
Измерени са резултати, показващи негативни тенденции и/или резултатите не постигат установените цели.	11-30
Резултатите показват равни тенденции и/или някои от установените цели са постигнати.	31-50
Резултатите показват подобряващи се тенденции и/или повечето от установените цели са постигнати.	51-70
Резултатите показват значителен успех и/или всички установени цели са постигнати.	71-90
Постигнати са отлични и устойчиви резултати. Всички установени цели са постигнати. Сравнения с други организации по отношение на ключовите резултати са направени.	91-100

*Източник: (EUPAN; EIPA, 2013)*

Както вече бе отбелязано, на базата на самооценката се прави план за подобрене, който има за цел да доближи организацията до стандартите за организационно съвършенство.

Моделът за самооценка и управление на качеството в организациите от публичния сектор успешно се прилага в Австрийската инспекция по труда, в Община Гент, Белгия, в Кардиологична болница, Атина, в Германския авиационен център DLR, в Министерството по публична администрация, Словения и др. (МДААР)

През 2014 г. Институтът по публична администрация преведе ръководството за САФ на EIPA EUPAN, наречено The Common Assessment Framework (CAF) Improving Public Organisations through Self-Assessment и организира обучителни курсове за прилагане на САФ в българските организации от публичния сектор.

През 2017 г. Регионално управление на образованието, гр. Варна, стартира самооценяване на дейността си чрез прилагане на модела Обща рамка за оценка (CAF) като инструмент за цялостно управление на качеството в публичния сектор. Самооценяването на РУО Варна се извършва по Проект „Въвеждане на Общата рамка за оценка (CAF) в администрациите“, реализиран от Институт по публична администрация, с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Моделът се внедрява още в община Троян, община Търговище и др.

## Заклучение

Административният капацитет на организациите от публичния сектор е синоним на конкурентоспособността на бизнес организациите. Конкурентната фирма успешно постига целите си, свързани с получаването на приходи, покриващи разходите за дейността и осигуряващи средства за развитие. Отличаващата се с висок административен капацитет администрация на изпълнителната власт използва бюджетните средства за предоставяне на добро управление в областите на своите правомощия. Между тях, разбира се, има и различия, свеждащи се най-вече до произхода на средствата и нормативната регламентация на дейността. Ако фирмите се развиват главно в резултат на повишените изисквания на своите клиенти, то организациите от публичния сектор се модернизират в резултат на обществения натиск, на исканията на определени неправителствени организации, на политическата система и на регламентите, приети в общности, в които страната членува.

Държавната администрация не прави изключение, затова редица научни разработки са посветени на анализа и оценката на нейния административен капацитет. Целта е, структурите на изпълнителната власт да бъдат мотивирани за внедряване на иновации и прилагане на добри практики за изграждане на техния административен капацитет.

В настоящата разработка бяха разгледани няколко метода за оценка на капацитета на държавната администрация, които макар и да са популярни, все още не се прилагат достатъчно широко в практиката на българските организации от публичния сектор. Някои от тях са използвани в авторови разработки с практическа насоченост. Надяваме се, че запознаването на повече читатели с възможностите им ще повиши интереса към тях и ще ги направи по-достъпни и използвани.

## Използвани източници

- AAMP, Програма ИМС. (2005). *Рамка за общинско развитие*. София: ААМР, Програма ИМС.
- Addison, H. J. (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.
- Asian Development Bank. (2008). *Capacity Assessment and Capacity Development in a Sector Context. Tool Kit*. Asian Development Bank.
- David, F. D. (2015). *Fred David в книгата cu Strategic Management. Concepts and cases*. Pearson.

- Edwards, J. R., & Bagozzi, R. P. (2000). *On the Nature and Direction of Relationships Between Constructs and Measures*. *Psychological Methods* 5 (2):155-74.
- EUPAN; EIPA. (2013). *Improving Public Organisations through Self-Assessment*. EUPAN; EIPA.
- European Commission. (2014). *Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity*. European Commission.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- 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.
- Mark, R. (1996, Vol.16). Partners in Dynamic Management and Management Systems International. *Public Administration and Development*, стр. 469-483.
- PEFA Secretariat. (February 2016 г.). PEFA. Framework for assessing public financial management. Washington: PEFA Secretariat.
- Skrondal, A., & Rabe-Hesketh, S. (2004). *Generalized Latent Variable Modeling: Multilevel, Longitudinal, and Structural Equation Models*. Boca Raton: Chapman & Hall/CRC.
- Snow, J. (2012). *Organizational Capacity Assessment for Community-Based Organizations*. Boston: USAID.
- Борисов, Б. (2004). Изграждане на административен капацитет за ефективна финансова политика на общините. *Сборник доклади „Иновационни практики в публичните финанси“* (стр. 43 – 47). Варна: Община Варна.
- Борисов, Б. (2012). *Иновационни методи за управление на общините*. София: Издателство на ЕПУ.
- Борисов, Б. (2012). *Иновационни методи за управление на общините*. Издателство на ЕПУ. София: Издателство на ЕПУ.
- Европейска комисия. (28 януари 2016 г.). Съобщение на комисията до Европейския парламент и Съвета, относно външна стратегия за ефективно данъчно облагане. Брюксел: Европейска комисия.
- Институт по публична администрация. (2015). *Европейски практики в доброто управление и административната дейност*. София: Институт по публична администрация.
- МДААР. (н.д.). *КАК ДА ПОВИШИМ АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ. Добри европейски практики за прилагането на модела за тотално управление на качеството*. Извлечено от Информа-

ционна страница по качество: [http://www.quality.government.bg/upload/docs/Chuzhdi\\_praktiki.pdf](http://www.quality.government.bg/upload/docs/Chuzhdi_praktiki.pdf)

Омбудсман на Р България. (2009). *Наръчник за прилагане на доброто управление*. София: Омбудсман на Р България.

Пашев, К. (2005). *Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателства пред данъчната политика и администрация*. София: Център за изследване на демокрацията. Извлечено от Център за изследване на демокрацията: <http://www.csd.bg/artShowbg.php?id=6511>

Робисън, Д. (2004). *Седем и половина ключови компонента на ефективното вземане на решения*. София: ИМС.



## МЕТОДИ ЗА ОЦЕНКА КАПАЦИТЕТА НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Проф. д.н. Борислав Борисов

### Резюме

Изясняването на същността и съдържанието на понятието „административен капацитет“ е важно от гледна точка на избора и прилагането на подходящи методи за неговото оценяване. Тъй като административният капацитет може да се разглежда и като резултат от действието на формиращи фактори, и като фактор за постигането на конкретни резултати, то и неговото оценяване може да се извършва чрез прилагането на формиращи и отразяващи показатели.

В практиката се използват различни методи за оценка на административния капацитет, предлагани от отделни автори и организации. Общото между тях е, че на основата на прокламираните принципи за наличие на административен капацитет се определят критерии за оценка и конкретни индикатори за измерване на капацитета по всеки критерий. Голяма част от методите за оценка на административния капацитет разполага принципите, критериите, индикаторите и резултатите от оценяването в матрици, което ги характеризира като „матрични методи“.

Обект на настоящото изследване е административният капацитет на държавната администрация, а предмет – оценяването на административния капацитет. Целта на разработката е да бъдат разгледани основни методи за оценка на административния капацитет с техните възможности и особености, области на приложимост, използвани критерии и индикатори. Тезата, която авторът застъпва, е, че съвременната управленска теория предлага редица методи за оценка на административния капацитет на различни организационни структури, които с успех биха могли да се прилагат и в практиката на организациите от публичния сектор и по-конкретно в държавната администрация.

В студията са разгледани методите OCA (Organizational Capacity Assessment), IFE (Internal Factor Evaluation) Matrix, HOCAI (Holistic Organizational Capacity Assessment Instrument), PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool) и CAF (Common Assessment Framework), като са представени техните възможности за оценка и самооценка както на капацитета на цели организации, така и на отделни страни на техния административен капацитет.

**Ключови думи:** административен капацитет, самооценка, изграждане на капацитет.

**JEL:** H0, H1, H7.

## **METHODS OF ASSESSING CAPACITY OF GOVERNMENT ADMINISTRATION**

**PROFESSOR Borislav Borissov, DSC.**

### **Abstract**

Explaining the essence and content of the concept of „administrative capacity“ is important in terms of choosing and applying appropriate methods for its assessment. As administrative capacity can be seen both as a result of the action of forming factors and as a factor in achieving concrete results, its assessment can also be done through the use of formative and reflective indicators.

Various methods for assessing the administrative capacity offered by individual authors and organizations are used in practice. The common one is that on the basis of the proclaimed principles of availability of administrative capacity, evaluation criteria and specific indicators for measuring the capacity for each criterion are set. Most of the methods for assessing administrative capacity have the principles, criteria, indicators and evaluation results in matrices, which characterize them as „matrix methods“.

The object of this study is the administrative capacity of the state administration and the subject matter is the assessment of the administrative capacity. The aim of the study is to examine basic methods for assessing administrative capacity with its capabilities and features, areas of applicability, used criteria and indicators. The thesis advocated by the author is that modern management theory offers a number of methods for assessing the administrative capacity of various organizational structures, which could be successfully applied in the practice of public sector organizations, in particular the public administration.

The study examines the methods of OCA (Organizational Capacity Assessment), IFA (Internal Factor Evaluation) Matrix, HACAI (Public Expenditure and Financial Accountability), TACAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool) and CAF Assessment Framework), presenting their capacity for evaluation and self-assessment of entire organizations, as well as particular aspects of their administrative capacity

**Keywords:** administrative capacity, self-assessment, formation of capacity.

**JEL:** H0, H1, H7.

## Съдържание

Увод.....	19
Критерии и показатели (индикатори) за оценка на административния капацитет .....	24
Методи за оценка на капацитета на базата на формиращи и отразяващи показатели .....	27
Оценка на административния капацитет чрез Матрица за оценка на вътрешните фактори – Internal Factor Evaluation (IFE) Matrix.....	38
Рамка за оценка на публичните разходи и финансовата отчетност – Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA).....	50
Обща рамка за оценка – The Common Assessment Framework (CAF).....	61
Заключение.....	72
Използвани източници .....	72
Резюме.....	75
Abstract .....	76

## СЪДЪРЖАНИЕ

80 години – достойно присъствие в академичното изследователско пространство.....	7
<b>Борисов, Б.</b> Методи за оценка капацитета на държавната администрация .....	19
<b>Охрименко, С., Борте, Г.</b> Сянката на цифровата икономика .....	79
<b>Алексиева, Д.</b> Обществен интерес в административните отношения.....	135
<b>Терзиев, В., Бонев, Хр.</b> Методология за оценка на системата за превенция на проституцията .....	171
<b>Давиденко, Н., Димитров, И. Димитрова, А.</b> Изследване на факторите, които влияят на предприемаческите намерения на студентите от бизнес специалностите на Университета по природоползване на Украйна .....	207
<b>Павлова, Д.</b> Приложни аспекти на клиентоцентричните бизнес модели.....	245
<b>Йосифов, Т.</b> Характерни особености и насоки за подобряване на бизнес средата в България.....	275
<b>Стефанов, Ц.</b> Връзките с обществеността и тяхното място в комуникационната политика на организацията.....	301

## TABLE OF CONTENTS

80 years of notable presence in the academic research area .....	7
<b>Borisov, B.</b> Methods of assessing capacity of government administration...	19
<b>Ohrimenko, S., Borta, G.</b> The shadow of digital economics.....	79
<b>Aleksieva, D.</b> Public interest in administrative relations.....	135
<b>Terziev, V., Bonev, Hr.</b> Methodology for assessing the prevention system of prostitution.....	171
<b>Davidenko, N, Dimitrov. I., Dimitrova, A.</b> Study of determinants of entrepreneurship intentions of students from the business majors at National University of life and environmental sciences of Ukraine .....	207
<b>Pavlova, D.</b> Applicable aspects of customer-centered business models .....	245
<b>Yosifov, T.</b> Specifics of business environment in Bulgaria and distinctive strategies for its improvement .....	275
<b>Stefanov, Ts.</b> Public relations and their role in communication policy of organisations.....	301

**Годишник на СА “Д. А. Ценов” – Свищов**  
**5250 Свищов, ул. “Ем. Чакъров” № 2**  
***www.uni-svishtov.bg/godishnik***

---

**Редакционен съвет**

Проф. д-р Маргарита Богданова – главен редактор

Проф. д-р Емилиян Тананеев

Проф. д-р Пенка Шишманова

Доц. д-р Веселин Попов

Доц. д-р Жельо Вълчев

Доц. д-р Людмил Несторов

Доц. д-р Николай Нинов

Доц. д-р Пенка Горанова

Доц. д-р Пламен Петков

Доц. д-р Теодора Филипова

**Стилов редактор**

Анка Танева

**Английски превод**

Ст. преп. Елка Узунова

**Международен съвет на изданието**

Проф. д-р Весела Радович – Белградски университет (Република Сърбия)

Проф. д-р Роберт Димитровски – МИТ Университет – Скопие  
(Република Македония)

Проф. д-р Майя Шенфилд – Технически университет - Рига (Латвия)

Проф. д-р кин Сергей Чернов – Новосибирски държавен технически  
университет (Русия)

---

*Всички материали се приемат под условие, че авторът не ги публикува на друго място. Той носи отговорност за прецизността и достоверността на своите тези и на изнесената информация.*

Начин на цитиране: Годишник/СА “Д. А. Ценов”

**За контакти:**

Проф. д-р Маргарита Богданова – главен редактор

☎ 0631/66297, e-mail: m.bogdanova@uni-svishtov.bg

Ивелина Станева – технически секретар

☎ 0631/66364, e-mail: i.staneva@uni-svishtov.bg

**ISSN 0861-8054**

**Year-book of D. A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov**

**2 Em Chakarov str., 5250 Svishtov**

***www.uni-svishtov.bg/godishnik***

---

**Editorial Board**

Prof. Margarita Bogdanova, PhD – Editor-in-Chief

Prof. Emylian Tananeev, PhD

Prof. Penka Shishmanova, PhD

Assoc. Prof. Veselin Popov, PhD

Assoc. Prof. Zhelyo Vatev, PhD

Assoc. Prof. Lyudmil Nestorov, PhD

Assoc. Prof. Nikolay Ninov, PhD

Assoc. Prof. Penka Goranova, PhD

Assoc. Prof. Plamen Petkov, PhD

Assoc. Prof. Teodora Filipova, PhD

**Consulting editor:**

Anka Taneva

**Translator:**

Sen. Lect. Elka Uzunova

**International council of the journal**

Prof. Vesela Radovic, PhD – Belgrade University (Serbia)

Prof. Robert Dimitrovski, Ph.D. – MIT University Skopje (Republic of Macedonia)

Prof. Maija Senfelde, PhD – Riga Technical University (Latvia)

Prof. Sergey Chernov, PhD – Novosibirsk State Technical University (Russia)

---

*All material are published under the condition that their authors has not published them elsewhere. The authors are responsible for the accuracy and reliability of their theses and information.*

Reference: Yearbook/D. A. Tsenov Academy of Economics

**Contact persons:**

Prof. Margarita Bogdanova, PhD – Editor-in-chief

☎ 0631/66297, e-mail: m.bogdanova@uni-svishtov.bg

Ivelina Staneva – Technical Secretary

☎ 0631/66364, e-mail: i.staneva@uni-svishtov.bg

**ISSN 0861-8054**

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ”  
Свищов, ул. Ем. Чакъров, 2

АКАДЕМИЧНО ИЗДАТЕЛСТВО „ЦЕНОВ”  
Свищов, ул. Градево, 24

**ГОДИШНИК  
ТОМ СХХІ**

Даден за печат на 19.11.2018 г.  
Печатни коли 40,5; формат 16/70/100; тираж 100 бр.  
Излязъл от печат на 20.12.2018 г.

**ISSN 0861–8054**