



Стопанска академия
"Димитър А. Ценов"

КАТЕДРА „СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ“

ПРОФ. Д-Р БОРИСЛАВ БОРИСОВ

**ОЦЕНКА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ
КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД

за придобиване на научна степен „доктор на науките“

Област на висшето образование: 3. „Социални, стопански и правни науки“

Професионално направление: 3.7. „Администрация и управление“

Свищов

2018

Дисертационният труд с обем от 385 страници и се състои от увод, четири глави, заключение, списък на използваните източници и 21 приложения. Трудът съдържа 50 таблици и 54 фигури (без приложенията). Съдържанието на главите се разделя на отделни параграфи. Списъкът на използваната литература се състои от 120 източника на кирилица и латиница.

Дисертационният труд е обсъден на заседание на Катедрения съвет на Катедра „Стратегическо планиране“ на 30.01.2018 г. (Протокол № от 30.01.2018 г.).

Авторът е редовен професор в Стопанска академия „Д. А. Ценов“ Свищов, Катедра „Стратегическо планиране“.

Публичната защита ще се проведе на открито заседание на научното жури на 18.05.2018 г. от 11.30 ч. в Стопанска академия „Д. А. Ценов“ Свищов (съгласно Заповед № 153 от 22.02.2018 г., на Ректора на СА „Д. А. Ценов“).

Материалите по защитата ще бъдат достъпни на сайта на Стопанска академия „Д. А. Ценов“ - www.uni-svishtov.bg от 17.04.2018 г. до 17.05.2018 г.

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на темата

Изразът „модернизация на държавната администрация“¹ не е лозунг, но лесно може да се превърне в такъв. Ако той остане само като запис в различни документи, ако не са ясни посоките на модернизацията, към които се стремим, ако те не отговарят на най-добрите модели, ако не се предприемат реални действия от отговорните хора и институции, които да са видими и обществено признати, то тогава и резултатите от модернизацията няма да са реални.

За реформи в публичния мениджмънт, в т.ч. и в управлението на държавната администрация, говорят Кристофър Полит и Геерт Буккарт в тяхната книга „Public Management Reform“. В своята книга авторите поставят следните въпроси:

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

Авторите смятат, че реформите в публичния мениджмънт през последните 50 години са се извършвали на три вълни, описани в долната таблица:

Таблица 1. Периоди на развитие на идеята за новия публичен мениджмънт

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

¹ Тук и нататък под „държавна администрация“ ще се разбира администрацията на централните и териториални органи, упражняващи власт от името на държавата върху цялата или част от територията на страната. Той е синоним на термина „администрация на изпълнителната власт“. Трябва да се прави разлика с понятието „публична администрация“, което е съвкупно за всички администрации на организациите от публичния сектор, отговорни за предоставянето на обществени услуги. Организациите от публичния сектор осъществяват своята дейност основно със средства от консолидирания държавен бюджет. Публичната администрация като понятие включва и държавната администрация.

Дейността на администрацията е предопределена от политическата система, защото начело на административните структури стоят политически избрани лица. Правителствата пряко ръководят дейността им, те им поставят цели и задачи, те ги контролират. В развитите демокрации политиците упражняват своето влияние върху тези структури, като им поставят цели, които кореспондират с политическите им платформи, а в недоразвитите демокрации - за да назначават политически лоялни служители, да се саморазправят с политически неудобните, да се възползват от административната машина за упражняване на натиск върху гражданите, а понякога и за да се обогатяват. Нежеланието или мудността в предприемането на необходими административни реформи понякога се обяснява със съпротивата на административните традиции срещу интернационализацията, което е прикрита форма на безполезен консерватизъм.

Модернизацията на всяка администрация не е еднократен акт, а постоянен процес, чиято дълбочина е критерий за зрелостта на всяко общество. Политическите и икономическите промени, настъпили у нас след 1990 година, породиха необходимост от реформа в държавната администрация. Поставена като основна цел още от началото на прехода към пазарна икономика, идеята за модернизация на държавната администрация намери отражение в редица политически и стратегически документи, програми, планове и проекти. Тя получи институционализация чрез създаването на Министерство на държавната администрация, а след неговото закриване – чрез създаването на специална дирекция в Министерския съвет – „Модернизация на администрацията“. Направи се немалко за модернизиране на редица държавни институции, на областните и общинските администрации, като този процес на определен етап беше ръководен от специално министерство. Беше разработена и специална оперативна програма, чрез която се финансираха редица проекти за модернизиране на администрацията. Независимо от постигнатото, усилията трябва да продължат, тъй като страната има да извърви немалък път за да достигне в това отношение водещите европейски страни.

За актуалността на темата за административния капацитет на държавната администрация свидетелстват редица стратегически и програмни документи, разработени през последните 20 години, чиято цел е модернизация на администрацията, повишаване на нейния административен капацитет и осигуряване на добро управление. Това са:

- Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, 2002 – 2005, приета с Решение на Министерския съвет 465 от 09.07.2002 г.;
- Програма за модернизиране на държавната администрация, 2002 – 2005;
- План за изпълнението на Програмата, 2002 – 2005;
- Стратегия за децентрализация за периода 2006 – 2015 г.;
- Стратегия за развитие на държавната администрация от 2013 г.;
- Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 – 2013;

- Стратегията за обучение на служителите в държавната администрация, последна актуализация от 2006 г.;
- Концепцията за подобряване административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“, 2002 г.;
- Оперативна програма „Административен капацитет 2007 - 2013“;
- Оперативна програма „Добро управление 2014 - 2020“ и др.

За значимостта на проблема, свързан с оценка на административния капацитет на държавната администрация свидетелстват редица публикации, методики и наръчници, разработени през последните години в тази област, а именно:

- Рамка за общинско развитие. AAMP, 2005;
- Organizational Capacity Assessment for Community-Based Organizations“. USAID, 2012;
- Capacity Assessment and Capacity Development in a Sector Context. Tool Kit. Asian Development Bank, 2008;
- Improving Public Organisations through Self-Assessment. EUPAN; EIPA, 2013;
- Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building. European Commission, 2014;
- Европейски практики в доброто управление и административната дейност. ИПА, 2015;
- PEFA. Framework for assessing public financial management. PEFA Secretariat, 2016 и др.

Необходимостта от задълбочаване на изследванията по тази тема се подсказва от факта, че съществуващите методики разглеждат и оценяват само отделни страни на административния капацитет или ако се стремят към по-голяма пълнота, то те не завършват с формирането на обща оценка за капацитета на цялата държавна администрация, а са подходящи повече за неговото оценяване на ниво отделна организация.

2. Обект, предмет, изследователска теза, цели и задачи на изследването

Обектът или обектите на дисертационния труд са държавната администрация като цяло и отделните нейни структурни звена. Предмет на изследване е техният административен капацитет за добро управление. В този смисъл по своя обект и предмет настоящият труд не претендира за оригиналност. Целта, която авторът си поставя е малко по-амбициозна и надгражда познатите изследвания в тази област. Тя е да се анализират съвпаденията в разбиранията, мненията и оценките на отговорни лица от системата на държавната администрация относно наличието на административен капацитет за добро управление и на базата на техните оценки да се формира единен за цялата система индикатор, който да дава ясна представа за неговото равнище. Във връзка с тази цел е и изследователската теза, а именно, че на базата на достатъчно представителни емпирични данни може да бъде създадена числов модел,

който да се използва като индикатор за административния капацитет на държавната администрация.

В изпълнение на основната цел и в стремежа да бъде доказана изследователската теза, авторът си поставя следните задачи:

1. Да се направи критичен преглед на основните концепции, посветени на идеята за модернизация на държавната администрация, тяхната еволюция през годините и имплантирането им в нормативната уредба, регламентираща дейността на изпълнителната власт;
2. Да се разгледат някои основни методи за анализ на административния капацитет и да се представят възможностите на повечето от тях, които са прилагани в авторови разработки с практическа насоченост;
3. Да се разгледат възможностите на основните методи за оценка на административния капацитет и да се демонстрира прилагането на някои от тях в практиката, базата на което да се очертаят техните предимства и недоскътатъци;
4. Да се проведе емпирично проучване сред представителна част от администрации на изпълнителната власт относно състоянието на компонентите на административния капацитет;
5. Да се анализират данните от проучването и да се направят изводи за състоянието на административния капацитет на държавната администрация като цяло, както и на отделни групи администрации;
6. Да се формира интегрален показател (индикатор), който да служи за оценка на административния капацитет на държавната администрация и да позволява проследяване на динамиката му в хронологичен аспект;
7. Да се предложи процедура за ежегодно оценяване на административния капацитет на държавната администрация с участието на основните заинтересовани страни.

3. Методология

В дисертационния труд са използвани и коментирани редица изследователски методи, като:

- Контент анализ;
- Сравнителен анализ;
- Метод на анкетирането;
- Функционален анализ;
- Гар анализ (анализ на несъответствията);
- SWOT анализ;
- IFE Matrix;

- BPM Analysis;
- Organizational Capacity Assessment (OCA);
- Holistic Organizational Capacity Assessment Instrument (HOCAI);
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA);
- Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT);
- The Common Assessment Framework (CAF);
- Корелационен анализ;
- Индексен метод и др.

4. Основни литературни източници

В изследването са използвани 120 литературни източници - на кирилица и латиница. Изходна база при разработването на дисертационния труд са нормативните актове, имащи отношение към изследванията в него. Използвани са идеите на съвременните теоретици на управленската и икономическата наука, представени в научни и публицистични издания, книги, статии и на водещите специалисти в практиката на публичната администрация и държавното управление. В подкрепа на изследванията и анализите са и натрупаните знания и личен опит.

Авторството на дисертационния труд е доказано чрез проверка на текста с програмния продукт iTechnicate, при което е регистрирано 5 процента припокриване на текста с този на други източници, предимно от същия автор. Текстовете от други автори са надлежно цитирани.

5. Аprobация

Голяма част от идеите, мненията и становищата, застъпени в дисертационния труд са получили одобрение чрез публикуване в рецензирани научни издания и в разработки за практиката, чиито списък е публикуван в края на настоящия Автореферат.

II. Съдържание на дисертационния труд

1. Структура на дисертационния труд

Дисертационният труд е структуриран в съответствие с поставената цел, научноизследователски задачи, работна хипотеза, обект и предмет на изследване и отразява възприетия от автора подход към темата. Състои се от увод, четири, заключение, списък на използваната литература и 21 приложения, с общ обем от 385 страници.

По конкретно съдържанието на дисертационния труд е структурирано както следва:

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

УВОД

ГЛАВА ПЪРВА. ОСНОВНИ КОНЦЕПЦИИ ЗА МОДЕРНИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. Визия за модернизация на държавната администрация
2. Основни концепции за модернизация на администрацията
 - 2.1. Концепцията „Децентрализация и субсидиарност“
 - 2.2. Концепциите „Обслужване на едно гише“ и „Комплексно административно обслужване“
 - 2.3. Концепцията „Електронно управление (е-управление)“
 - 2.4. Концепцията „Управление на работните процеси в администрацията“
 - 2.5. Концепцията „Система от балансиращи показатели“ и нейното прилагане в държавната администрация
 - 2.6. Концепцията за вътрешен контрол COSO
 - 2.7. Концепцията „Добро управление“
 - 2.8. Концепцията „Административен капацитет“

ГЛАВА ВТОРА. МЕТОДИ ЗА АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. Анализ на несъответствията (Gap анализ)
2. Функционален анализ
 - 2.1. Същност на функционалния анализ
 - 2.2. Анализ на релевантността на администрацията
 - 2.3. Анализ на ефективността на администрацията
 - 2.4. Анализ на ефикасността на администрацията
3. Проблеми и възможности за прилагане на SWOT анализа в публичния сектор
 - 3.1. Относно обекта на SWOT анализа и идентифицирането на външните и вътрешните фактори
 - 3.2. Избор на система за оценяване на външните и вътрешните фактори
 - 3.3. Интерпретация на резултатите от оценяването на външните и вътрешните фактори
4. Анализ на бизнес процесите в държавната администрация

ГЛАВА ТРЕТА. МЕТОДИ ЗА ОЦЕНКА НА КАПАЦИТЕТА НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. Критерии и показатели (индикатори) за оценка на административния капацитет
2. Методи за оценка на капацитета на базата на формиращи и отразяващи показатели
3. Оценка на административния капацитет чрез Матрица за оценка на вътрешните фактори – Internal Factor Evaluation (IFE) Matrix
4. Рамка за оценка на публичните разходи и финансовата отчетност – Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

5. Обща рамка за оценка - The Common Assessment Framework (CAF)
6. Оценка на компетенциите на персонала

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. Параметри на емпиричното проучване
2. Резултати от емпиричното проучване
3. Анализ на връзките и зависимостите между компонентите на административния капацитет
4. Изчисляване на Индекс на административния капацитет за добро управление
5. Примерна процедура за определяне на Годишен индекс на административния капацитет на държавната администрация

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

ПРИЛОЖЕНИЯ

ГЛАВА ПЪРВА. ОСНОВНИ КОНЦЕПЦИИ ЗА МОДЕРНИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. Визия за модернизация на държавната администрация

По-активни усилия за модернизиране на публичната администрация в България започват в началото на новото хилядолетие, когато беше разработена Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, 2002 – 2005, приета с Решение на Министерския съвет 465 от 09.07.2002 г. Стратегията беше част от мерките за ускоряване на преговорите за присъединяване на Република България към ЕС и конкретизираше приоритетите и дейностите, които страната трябваше да предприеме в сферата на държавната администрация за да отговори на изискванията за членство. През този период модернизацията на държавната администрация се асоциираше пряко с децентрализацията на териториалните административни звена, тъй като в продължение на няколко десетилетия тя беше силно централизирана. В мониторинговия доклад на Европейската комисия за България за 2005 г. се отправяха препоръки за постигане на действителен напредък на процеса на децентрализация, постигането на които изискваше бързи, координирани и целенасочени действия. Модернизацията на администрацията изискваше изграждането и укрепването на деконцентрирани структури на централната администрация по места и реална на децентрализация при разпределянето на финансовите ресурси.

Тази политика беше продължена с приемането на Стратегия за децентрализация за периода 2006 – 2015 г. Тя определи насоките за разпределение на правомощия и финансови ресурси между централното, областното и общинското равнище на управление, целящи предоставяне на по-качествени услуги на гражданите. За реализацията на Стратегията за

децентрализация се разработиха четиригодишни програми, в които бяха предвидени конкретни мерки за постигане на заложените стратегически цели и приоритети.

В края на 2013 г. беше разработена Стратегия за развитие на държавната администрация, която да инкорпорира Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 – 2013, Стратегията за обучение на служителите в държавната администрация, актуализирана през 2006 г. и Концепцията за подобряване административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“, 2002 г.

Модернизирането на администрацията беше подпомогнато и от Оперативна програма „Административен капацитет 2007 - 2013“, финансирана от Европейския социален фонд, по която се реализираха над 1200 проекта, а други продължават да се реализират. Техни бенефициенти са министерства, агенции, общини, областни администрации, неправителствени организации. Новата Оперативна програма „Добро управление 2014 - 2020“ е продължение на Оперативна програма „Административен капацитет“ и има пет приоритетни оси: 1. Административно обслужване и е-управление; 2. Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса; 3. Прозрачна и ефективна съдебна система; 4. Техническа помощ за управлението на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) и 5. Техническа помощ.

Тези документи формират и визията за модернизация на държавната администрация. Какво разбиране ще вложим в понятията „модернизация на администрацията“, „административен капацитет“, „добро управление“ или най-общото „развитие на държавната администрация“, зависи именно от записаните приоритети и поставените цели именно в тези стратегически програмни и планови документи. Те очертават представата, която една административна система има за своето бъдеще, онова идеално състояние, към което се стреми. Самата визия се доразвива и дообогатява постоянно, така както се развива и обогатява представата ни за модерност.

2. Основни концепции за модернизация на администрацията

2.1. Концепцията „Децентрализация и субсидиарност“

Реформата в държавната администрация и в публичния мениджмънт тясно се свързва с прилагането на принципите на децентрализация и субсидиарност. Децентрализацията на управлението като израз на неговото демократизиране има своите конкретни проявления, основното от които е повишаване степента на финансовата самостоятелност и прилагане на принципа на субсидиарност, който предвижда, решенията по създаване на политики да се вземат на възможно най-децентрализирано ниво, без да е наложително участие на централната администрация. Той предполага също предоставянето на публични услуги да се осигурява от властта, която е най-близко до гражданите, т.е. общината, а извършването им от регионална или

централна власт да става само поради съображения за организационна ефективност или от гледна точка защита на националните интереси.

В тази точка са очертани основните проблеми, пред които е изправена страната в резултат на няколко десетилетното централизирано управление. Посочват се основните стъпки, които са предприети по посока децентрализация на управлението, в т.ч.: промени в основните закони, регламентиращи финансовите отношения между държавата и общините; прозрачност на механизмите за определяне на държавните трансфери; въвеждането на стандарти за финансиране на държавните дейности, осъществявани от общинските администрации; свобода на общинските органи да определят самостоятелно размера на местните такси; законово регламентиране на правото на гражданите на териториално самоопределяне; въвеждане на делегираните бюджети на училищата и др.

Разглеждат се етапите през които преминава процесът на децентрализация и се прави извода, че модернизирването и демократизирането на държавната администрация неминуемо се свързва с постигането на по-голяма децентрализация, в т.ч. финансова и с широкото прилагане на принципа на субсидиарност, и че тези процеси в нашата страна още не са достигнали онези равнища, които бихме искали да имаме и които приемаме за съответстващи на едно модерно демократично управление, тъй като България попада в категорията на най-неосигурените с финансови ресурси страни, измерени чрез разходите на сектора на местните публични власти в процент от БВП.

2.2. Концепциите „Обслужване на едно гише“ и „Комплексно административно обслужване“

Една от първите и най-наложителни промени в администрацията на държавната власт след политическите и икономическите промени, настъпили у нас в началото на деветдесетте години на миналия век, беше да се подобри обслужването на гражданите, така че те все по-повече да я възприемат като съвкупност от административни структури, оказващи определени обществени услуги и все по-малко като власт, която силово им налага своите решения. В чисто организационен аспект имаше много какво да се прави, тъй като тази сфера системно беше подценявана, а за ефективност на работата на държавните органи не можеше и да се говори. Модернизирването на административното обслужване беше катализирано и от достиженията и добрите практики на водещи страни, към които България постепенно започна да се отваря. Усилията за демократизирането на държавното управление в първите години на прехода към пазарна икономика бяха насочени към подобряване на административното обслужване чрез въвеждане на принципа „обслужване на едно гише“ (One Stop Shop Conception). Целта беше да се отвори администрацията към гражданите и бизнеса. Нормативно въвеждането на този принцип бе регламентиран в Концепция за подобряване на обслужването в контекста на принципа „едно гише“, която се прие с Решение № 878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г.

Концепцията за обслужване на „едно гише“ даде своя принос в посока на модернизиране на администрацията, като постави клиента в основата на процеса на обслужване и наложи изисквания към подобряване на процесите по обслужване; обърна внимание на администрациите към важността на усъвършенстване на вътрешните бизнес процеси; допринесе за подобряване на организационната култура на държавните служители; даде основа за оценка и самооценка на дейността на администрацията; насочи вниманието към постигането на измерими резултати в работата на администрацията и др.

Въпреки постиженията, въвеждането на обслужването на „едно гише“ не можеше да изчерпи всички възможности за модернизирането на администрацията в посока на подобряване на обслужването на гражданите и бизнеса. Нови предизвикателства поставиха бързото развитие на информационно-комуникационните технологии, необходимостта от по-ефективна комуникация между администрациите, от една страна и между администрациите и гражданите, от друга, развитието на управленската наука, която предоставя на практиката нови и по-съвършени организационно-управленски модели, по-нататъшното демократизиране на обществените отношения и от там – по-високите претенции на обществото към прозрачност и участие в управлението. Всичко това наложи по-широк поглед върху общественото обслужване, материализиран в концепцията за Комплексно административно обслужване (КАО). Концепцията „Комплексно административно обслужване“ надгражда концепцията „Обслужване на едно гише“ с идеята, различните административни органи да обменят информация помежду си и да улесняват заявителите по такъв начин, че те да не се налага да я предоставят повторно, след като вече същата е налична при други административни органи. По друг начин казано – публичните власти да действат в условията на координация помежду си, използвайки съвременните технологични и организационни постижения, в услуга на гражданите и бизнеса.

2.3. Концепцията „Електронно управление (е-управление)“

В тази точка се разглеждат възможностите, които през последните две-три десетилетия предоставя ускореното развитие на информационно-комуникационните технологии (ИКТ) за въвеждане на електронно управление в държавната администрация. Разглеждат се основните документи на Европейския съюз и националното законодателство, третиращи електронното управление, от зараждането на тази идея през 1987-ма година до наши дни. Изяснява се същността на електронното управление, прави се уточнението, че под „електронно правителство“ и „електронно управление“ на практика трябва да се разбира едно и също, а именно организация на държавно управление на база електронни средства за обработка, предаване и разпространение на информация.

Изведени са основните ключови думи, съдържащи се в стратегическите документи за развитие на електронното управление, а именно:

- Стратегия за електронното правителство 2002 – 2005;

- Национална програма за ускорено развитие на информационното общество 2008-2012;
- Концепция за е - управление в България за периода 2010 - 2015г.;
- Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015;
- Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014-2020.

Като обобщение на казаното в тази точка е направен изводът, че съвременното разбиране за модерна администрация неминуемо се свързва с въвеждането на електронното управление, което като понятие има конкретно съдържание, форми и области на приложение. България осъществява придвижване напред по посока увеличаване на рейтинга си в тази област, но все още не е постигнала основните си стратегически цели, някои от които са с доста голяма давност от над 15 години.

2.4. Концепцията „Управление на работните процеси в администрацията“

Процесният подход възниква като алтернатива на функционалния подход в управлението. При функционалния подход организацията се разглежда като набор от функции, осъществявани от различните звена, които се изпълняват от служителите в зависимост от тяхната специализация. Общоприет факт е, че с развитието на всяка организация, се увеличават и нейните функции. Служителите стават все по-натоварени и съсредоточени в изпълнението на своите тясно специализирани задачи, а мениджърите все по-трудно ги контролират. Така извън вниманието остава крайната цел на организацията и не се осъзнава мястото на всяка една дейност в цялостната верига на добавена стойност.

Структурите на държавната администрация също се характеризират с определена вътрешна организация на процесите, които протичат в тях. Работните процеси в държавната администрация са последователност от стъпки, които се изпълняват съобразно предварително дефинирани правила и създават резултати за клиентите. Те преобразуват получаваната „на входа“ информация в документи или решения. Процесите преминават през организационните звена и свързват хора, информационни потоци и софтуерни приложения.

На базата на процесния подход в администрациите на изпълнителната власт през последните години се разработиха и внедриха редица управленски системи и стандарти като стандартите за управление на качеството ISO 900, ISO 27001 и др., стандарти за социална отговорност - SA 8000 и ISO 26000:2010, стандартите за околна среда, EMAS, ISO 14001:2004 и ISO 50001:2011, системите за енергийно управление, базирани на стандарт БДС EN ISO 50001, системите за управление на сигурността на информацията, базирани на стандарт БДС ISO/IEC 27001, изисквания на системите за управление на веригата за доставки, базирани на стандарт БДС ISO 28000 и др.

Внедряваните Системи за финансово управление и контрол (СФУК) в организациите от публичния сектор също се базират на стандартизиране на вътрешните работни/бизнес процеси и контрол на несъответствията със стандартизираните процедури.

Като основен извод от изложеното в тази точка може да се каже, че концепцията „Управление на работни/бизнес процеси“ стои в основата на редица съвременни системи за управление, в т.ч. и за управление на структурите на държавната администрация.

2.5. Концепцията „Система от балансиращи показатели“ и нейното прилагане в държавната администрация

Основният въпрос, който се поставя в тази точка е възможно ли е концепцията за Балансиращата система от показатели за ефективност на Р. Каплан и Д. Нортън да се приложи в дейността на държавната администрация? Следвайки философията на BSC могат ли да се генерират мерки в четирите перспективи, които да са характерни за публичните организации и да водят до подобряване на възможностите им за реализация на плановете? Изхождайки от логиката на BSC и спецификата на структурите на държавната администрация, може да се каже, че те са напълно съвместими, а основанията за това твърдение са следните:

1. По отношение на първата перспектива „Финанси“. Независимо дали една организация има за цел генерирането на печалба или е непечеливша, тя има приходи и разходи и целта на мениджмънта е да повиши финансовата ефективност като минимализира разходите и максимализира приходите. Решенията за приходите са различни в двете сфери – при печелившите организации това са приходите от дейността, докато при бюджетните това са основно приходите от данъци, такси и субсидии. Разходите при печелившите организации са за извършване на определената дейност, която при бюджетните организации се отличава с това, че тази дейност се свързва с предоставянето на публични услуги. След като и в единия и в другия случай има приходи и разходи, то логично е, те като цяло, както и отделните техни съставни части да могат да се съпоставят в количествено отношение и така да се правят изводи за ефективността на извършваната дейност.

2. По отношение на втората перспектива „Клиенти“. Клиентите на публичните администрации са не само всички граждани, които те обслужват, но и тези, за които са валидни решенията на административните органи, както също и фирмите, гражданските формирования, неправителствените организации и другите институции, с които администрацията си партнира. В тази втора перспектива са важни решенията за:

- Видовете форми и начини за административното обслужване на гражданите и фирмите;
- Качеството на административните услуги;
- Броя на обслужваните субекти;
- Определянето на цените на публичните услуги;

- Разходите за предоставянето на публичните услуги;
- Прилагането на модерни форми за предоставяне на услуги и партньорство с бизнеса, като договори за енергоспестяване с гарантиран резултат (ESCO), аутсорсинг, публично-частни партньорства и пр.

Към тази втора перспектива при организациите от публичния сектор трябва да се причислят формите за обслужване на гражданите и фирмите, качеството на обслужването, мониторингът и оценката на удовлетвореността на потребителите на публични услуги.

3. По отношение на третата перспектива в публичната администрация „Кадри“. Управлението на кадрите не е само начисляване на работна заплата и обслужване на отпуски и болнични. Тя е набиране на подходящи кадри, обучение и кариерно развитие, както и необходимостта от анализ на административния капацитет на публичните институции за създаване на обща административна компетентност. Капацитетът се разглежда като комбинация от знания, умения (способност за прилагане на знанието), нагласи (отношение) и увереност (в собствените способности), която зависи силно от опита. Общата административна компетентност включва знания за същността, структурата и работата на администрацията, за принципите и правилата за нейната ефективна дейност, както и умения за изпълнение на функциите на съответната длъжност, за ориентация в посоките за модернизиране на администрацията в съответствие с изискванията за повишаване на нейната ефикасност. Става дума за онази обща административна култура, която е извън специфичната професионална дейност, описана в длъжностната характеристика, и която е важно условие за успешно изпълнение на задълженията.

4. По отношение на четвъртата перспектива в публичната администрация „Бизнес процеси“. Тя поставя акцент върху това, което става вътре в администрацията. Бизнес процесът представлява логичен, взаимосвързан набор от дейности в точно определен ред, които преобразуват входовете в краен продукт съобразно предварително установени правила. Осъществяването на система от процеси в една администрация, както и идентифицирането и взаимодействието на тези процеси и тяхното управление по същество представлява процесен подход в управлението. Той се свежда не само до управлението на процесите и на техните взаимодействия, но и до постоянното им усъвършенстване. В процесно-ориентираната организация ръководството и служителите са фокусирани върху анализа и подобренето на бизнес процесите и осъзнават тяхната роля при постигането на дългосрочни успехи.

В заключение се прави извода, че четирите перспективи на Балансираната система от показатели и цялостната логика на Концепцията BSC е не само приложима към структурите на държавната администрация, но и изключително полезна за постигане на стратегическите цели в областта на по-ефективното разходване на публичните средства и по-доброто обслужване, които да бъдат гарантирани чрез поставяне на изисквания и към двете вътрешни перспективи – кадрите и работните процеси.

2.6. Концепцията за вътрешен контрол COSO

Моделът за предварителен контрол, наречен COSO на името на Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, има над 30 годишна история и се припознава като основно средство за осъществяване на вътрешен контрол в организациите от публичния сектор. Моделът COSO беше конкретизиран с разработването на Интегрирана рамка на вътрешния контрол (ICIF, от Internal Control—Integrated Framework). Разработената през 1992 г. ICIF вече широко се прилага в рамките на счетоводните и одиторските среди в почти целия свят. Тя стана много популярна в началото на новото хилядолетие, когато скандалите, свързани с фирми като Enron, WorldCom, Тусо и други, накараха контролните органи да търсят решения за засилване на вътрешния контрол. Като резултат от това през 2002 г. в САЩ беше приет Законът „Сарбанес-Оксли“, известен още като „Закона за счетоводната реформа и за защита на инвеститорите в публичния сектор“ и „Закон за отчетността, отговорността и прозрачността“, наричани Sarbanes-Oxley, Sarbox или SOX (107th Congress Public Law 204, 2002). Законът определя отговорностите на борда на директорите на публичната корпорация, предвижда наказателни санкции за определени нарушения и изисква от Комисията за ценни книжа и фондови борси да създаде правила, които да определят как държавните корпорации трябва да спазват законовите разпоредби. Съгласно раздел 404 на Закона, ръководствата на публичните дружества трябва да изберат рамка за вътрешен контрол и ежегодно да оценяват и докладват за структурата и ефективността на вътрешния контрол.

В исторически план въвеждането на новата концепция за вътрешен контрол у нас стартира с подписването на Преговорна глава „Финансов контрол“ на 30 септември 2002 г. като условие за присъединяване на България към Европейския съюз. Още същата година бяха направени съответните промени в законодателството, касаещи финансовия контрол. С приемането на нов Закон за финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор през 2006 г. беше регламентирано въвеждането на елементите на Интегрирана рамка на вътрешния контрол (ICIF) във всички организации, които се разпореждат с бюджетни средства на държавата или на Европейския съюз (Народно събрание, 2006). Назначиха се финансови контрольори и се определи редът за сертифициране на вътрешни одитори. Проведеха се множество обучения на длъжностните лица, приеха се наредби, издадоха се указания за ролята на ръководителите на организациите от публичния сектор, по отношение разработването и въвеждането на системи за финансово управление и контрол (СФУК). Макар и в нормативните документи пряко да не се цитираше моделът COSO и ICIF, то тези системи следваха тяхната логика.

В тази точка се представят резултатите от проучване за прилагането на СФУК в българските общини, извършено под ръководството на автора през периода м. април. 2017 м. юни 2017 г. и чрез посещения на място в общо 120 общини. Анкетата беше попълнена преди

всичко от секретари на общини (40%), финансови контролори (18%) и началници на отдели (18%), както и от директори на дирекции и заместник кметове. Проучването беше осъществено по Проект № 5-2017 „Системите за финансово управление и контрол в общините – 10 години след приемането на ЗФУКПС“, финансиран от Стопанска академия „Д. А. Ценов“, по линия на института за научни изследвания. Резултатите от проучването бяха използвани за присъждане на годишните награди „Най-добра общинска администрация по прилагането на СФУК за 2017 г.“

На базата на резултатите от проучването са направени изводи и констатирани значими статистически зависимости между наличието на определени изисквания и резултатите от прилагането на СФУК. Дадени са насоки за усъвършенстване на СФУК, в т.ч. чрез електронизация на процедурите и контролните дейности, свързани с прилагането на предварителния контрол в организациите от публичния сектор.

2.7. Концепцията „Добро управление“

Доброто управление изисква ефективно законодателство и върховенство на закона, компетентно обществено обслужване, отчетност и прозрачно и отговорно вземане на решения, политически системи, ефективно насърчаващи консенсуса и отчитащи различните интереси в обществата, силно гражданско общество, характеризиращо се със свобода на сдружаване, свобода на словото и зачитане на гражданските и политическите права. Твърди се, че Световната банка асоциира добро управление с новия публичен мениджмънт, с насърчаване на развиващите се държави да реформират своите публични сектори чрез приватизация на публичните предприятия, с насърчаване на конкурентни пазари, намаляване на персонала, засилване на бюджетната дисциплина и използване на неправителствени организации.

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

През 2007 г. Омбудсманът на Р България, Гиньо Ганев, инициира дискуссионен форум под надслов: „Между свободата и подчинението. Правото на добро управление и добра администрация“. В уводните думи при откриването на дискусията той формулира шест критерия за добро управление и добра администрация като основни предпоставки за формирането на една компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща обществения интерес, а именно:

- а) Върховенство на закона и на правата на човека;
- б) Прозрачност и ефикасност в работата на администрацията на всички нива;
- в) Отчетност на държавните и общинските органи;

- г) Гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения;
- д) Равни възможности и приобщаване;
- е) Политика на съгласието и баланса на интереси в обществото.

През 2009 г. Омбудсманът публикува Наръчник за прилагане принципите на добро управление, насочен специално към местните власти. В него се формулират дванадесет принципа на добро управление.

В тази точка се разглеждат и други определения и становища за това какво е доброто управление и какво е неговото съдържание. Изяснява се същността му като концепция, практика и политика.

В заключение се прави изводът, че концепцията за доброто управление еволюира и от изисквания към публичния мениджмънт, гарантиращи ефективното и ефикасно разходване на отпуснатите средства, се превръща в модел за демократично и модерно управление на дейността на държавната администрация и се свързва не само с финансовите ресурси, но и с прилагането на общоприети демократични ценности.

2.8. Концепцията „Административен капацитет“

Капацитетът за постигане на измерими цели и резултати е важен за всички институции. Административният капацитет е наложило се напоследък понятие, което се свързва именно с възможностите на административните структури за реализация на набелязаните цели. Въпреки това, то си остава една от онези категории, за които няма едно общоприето определение.

В тази точка се разглеждат етапите в развитието на концепцията за административния капацитет от 50-те и 60-те години на миналия век до края на века, както и новите разбирания за административен капацитет, характерни за първите две десетилетия на 21-ви век. Коментира се общоприетото схващане, че капацитетът има три основни елемента – структури, хора и системи. Изброяват се факторите на административния капацитет, които непрекъснато се доразвиват и дообогатяват.

Ако се обобщят приведените в тази точка определения и разбирания за същността и съдържанието на понятията „административен капацитет“ и „изграждане/развитие на административния капацитет“, то ще могат да се открият следните ключови думи, заложили в тях, а именно: 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 заложили и в определенията за добро управление, че в някаква степен двете понятия се припокриват. Коя е тогава разликата между добро управление и административен

капацитет? А може би не трябва да търсим разлики, а синергия, която да ни подсказва смисъла на съвместното им използване. Така ще може да се говори 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 и се отнася до: изграждане на структури, с конкретни функции; начините на взаимодействие между тях, от една страна, и между тях и потребителите на публичните услуги, от друга; прилагането на определени механизми и спазването на определени принципи на работа; въвеждането на правила и регулации, до стила на управление и методите за контрол; възможностите за самоанализ, самооценка, саморазвитие и самоусъвършенстване.

ГЛАВА ВТОРА. МЕТОДИ ЗА АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. Анализ на несъответствията (Гар анализ)

Гар анализът не представлява някаква сложна аналитична техника, а по-скоро е подход, който се използва при търсенето на посоки за развитие. В този смисъл той е близък до сравнителния (компаративния) анализ и до бенчмаркинга. Има за цел да се открият несъответствия, празнини между настоящото състояние и желаното бъдещо състояние на обекта на анализ. Идентифицират се проблемните области или тесни места, които възпрепятстват развитието и се набелязват траектории за извършване на преход от сегашното състояние до желаното.

Гар-ове или пропасти, празноти при анализа на държавната администрация могат да се търсят в няколко посоки:

- Между потребностите от публични услуги и възможностите на организациите от публичния сектор за предоставянето им в необходимото количество и с необходимото качество;
- Между качеството и количеството на предлаганите услуги и очакванията на потребителите;
- Между покритието на дадена територия или на дадени потребители с предлаганите услуги;
- Между целите на организациите и техния капацитет да ги постигат;
- Между параметрите на административния капацитет на различни организации, в т.ч. и на отделни организации, и на тези, сочени за най-добри в дадена област;
- Между показателите за текущото състояние и бъдещото желано състояние на дадена организация;

- Между планирани резултати и постигнати резултати;
- Между постигнати резултати и налични стандарти в дадената област и др.

Чрез анализа на тези области на несъответствия се търсят решения на проблеми, възможности за развитие, мерки за повишаване на ефективността и ефикасността, за повишаване на административния капацитет и постигане на целите.

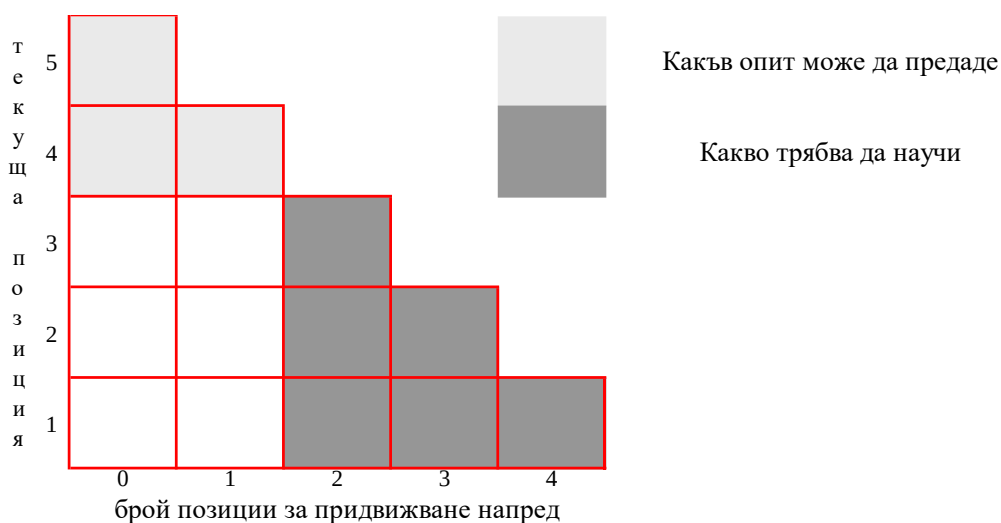
Методът Гар анализ е използван за идентифициране на несъответствията между основни макроикономически показатели на Р България и Европейския съюз в началото на присъединяването на страната към Съюза. В Националната стратегическа референтна рамка за периода 2007–2013 беше направено сравнение между 20 показатели за България и средните им стойности за 25-те държави от ЕС, от което се виждат разликите в стойностите на 19 от тях, които не са в полза на нашата страна. Тези несъответствия задават и посоките, в които България трябва да „догонва“ страните от ЕС, за да достигне средноевропейските показатели.

Разгледани са два примера на прилагане на Гар анализа в собствени изследвания – единият, при анализ на една от най-популярните функции на местните власти – управлението на твърдите битови отпадъци (ТБО), а другият, при разработването на областна стратегия за развитие. Сравнение на опита в управлението на ТБО в няколко големи града от Източна Европа чрез Гар анализ беше направено на форум, проведен в началото на 2006 г. в Плоцк, Полша с участието на представители на градовете Варна, Любляна, Плоцк, Тбилиси и Крагуевац. С помощта на еколози и експерти по обработка на ТБО от бяха очертани 11 области, в които се извърши оценка на ситуацията в отделните градове, представена в долната таблица:

Таблица 2. Резултати от оценяването на практиката на градовете в обработката на ТБО

Област	Варна	Любляна	Плоск	Тбилиси	Крайгуевац	Макс.	Мин.
А	3	4	3	2	2	4	2
Б	4	5	3	2	3	5	2
В	4	5	4	2	3	5	2
Г	3	4	5	2	2	5	2
Д	3	4	3	3	4	4	3
Е	2	4	5	2	3	4	2
Ж	2	5	4	3	4	5	2
З	3	4	3	3	3	4	3
И	1	3	4	1	2	4	1
К	3	4	3	2	4	4	2
Л	2	3	2	2	3	3	2

За да се извърши преценка, кой град в коя област и по кой критерий е по-напред от останалите и може да им служи за пример и в коя област трябва да усъвършенства своята практика, беше съставена матрица, в която по вертикала се представя текущата оценка по дадения критерий, а по хоризонтала – колко позиции трябва да напредне, за да достигне най-добрите показатели, регистрирани от оценяваните градове в тази област:



Фигура 1. Матрица за Гар анализ

Техниката на Гар анализа беше приложена за очертаване на основните вътрешнорегионални различия в развитието на отделните общини във Великотърновска област при разработване на Областната стратегия за развитие 2007–2013 от колектив под ръководството на автора. Бяха очертани 8 критерия, по които беше извършена оценка на ситуацията в отделните общини, а именно:

- А. Пазар на труда, безработица;
- Б. Местни приходи на глава от населението;
- В. Индекс на човешко развитие;
- Г. Демография;
- Д. Образователно ниво на местната власт;
- Е. Прилагане на разнообразни форми на публично-частни партньорства;
- Ж. Планиране;
- З. Управление на финансовите средства.

Резултатите от прилагането на анализа са коментирани, което разкрива неговите възможности като аналитична техника.

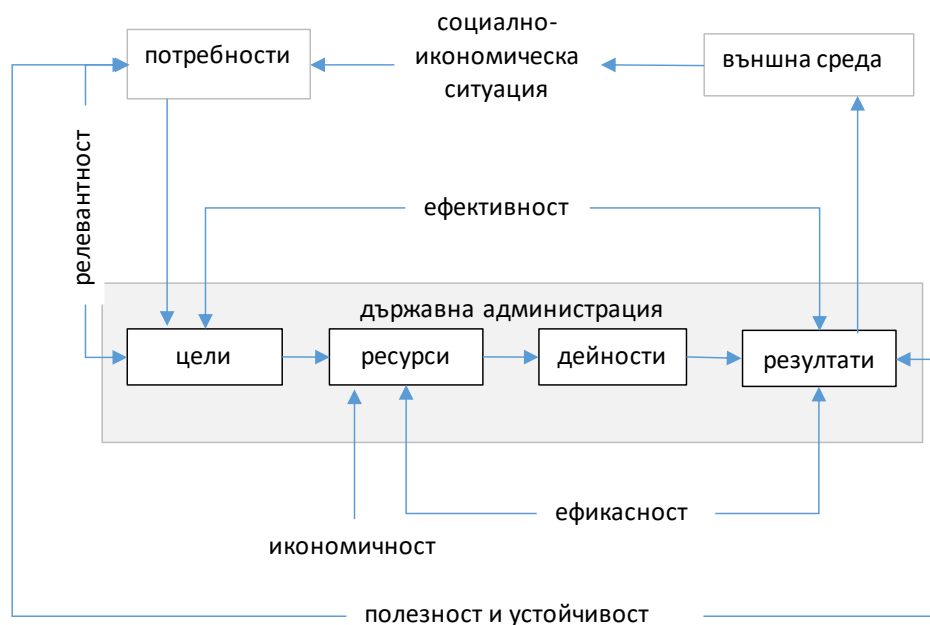
2. Функционален анализ

Разработването на функционални анализи на органите на държавната администрация у нас започна през 2009 г., след като беше изготвена Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация от Консорциум „КПМГ България” ООД, „Ню Ай” ООД и „София Консултинг” ООД по възлагане на Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР). Наред с това същият екип разработи и Наръчник за прилагане на Единната методология за провеждане на функционален анализ.

Съгласно Единната методология и Наръчникът за нейното приложение, функционалният анализ на текущото състояние на административната структура се извършва в три направления:

1. Анализ на релевантността на функциите на администрацията;
2. Анализ на ефективността на администрацията;
3. Анализ на ефикасността на администрацията.

Понятията „релевантност“, „ефективност“ и „ефикасност“ отразяват отношенията между вътрешните административни характеристики. Така например, релевантността показва в каква степен целите, които администрацията си поставя, отговарят на обществените потребности, ефикасността показва с какви входящи ресурси се постигат резултатите от дейността на администрацията, а ефективността – отношението между постигнатите резултати и поставените цели (вж. Фигура 2).



Фигура 2. Схема на вътрешните административни характеристики и отношенията между тях

В тази точка се представят данни от изготвен функционален анализ на общинска администрация Силистра през 2012–2013 година от екип под ръководството на автора. Коментират се и резултати от други проведени анализи, преди всичко на областни администрации. Основните изводи, които неизменно съпътстват всички извършени функционални анализи на администрации, са:

- Вътрешната нормативна уредба на редица администрации се нуждае от унифициране, осъвременяване и допълване, в т.ч. преработване на устройствените им правилници, на някои наредби и други нормативни актове;

- Функционалните характеристики на дирекциите и отделите в администрациите не са добре описани и структурирани или липсват;
- Необходимо е непрекъснато полагане на усилия за координацията и субординацията между отделните административни звена;
- Някои вътрешни нормативни документи се прилагат формално, като напр. системите за управление на риска, контрола при поемане на финансови задължения, прилагането на етичните кодекси, планове за израстване в кариерата и др.
- Не са добре разписани плановите функции на администрациите, отговорностите на отделните звена по създаване и управление на стратегии, планове, програми и проекти;
- Не се формулират и публикуват визията, мисията стратегическите и оперативните цели на администрациите като цяло и на отделните административни звена, като се разчита на тези, заложили в планове за развитие;
- Няма система за мониторинг на изпълнението на плановите документи, базирана на адекватни, количествено определени показатели с конкретни срокове за постигане. Оценката на ефективността се свежда до наблюдението на няколко основни финансови показатели на бюджета, но не и до съпоставяне на изпълненото с планираното;
- Не е добра координацията между отделните стратегически и планови документи и периодичната им актуализация при настъпване на промени във външната среда;
- Не е ясно изразена връзката между бюджета и плановите и програмни документи, приемани и управлявани от общинската администрация;
- В повечето администрации липсва система за оценка на ефикасността, която да дава представа за размера на финансовите, материални, човешки и времеви ресурси, употребени за постигането на съответните резултати. Няма практика да се калкулира стойността на единица натурален резултат, на базата на която да се определя цената на дадена публична услуга;
- Необходимо е да се полагат повече усилия за подобряване стила на ръководство, мотивацията на персонала и съпричастността му за постигане на по-добри резултати с по-малко административни усилия и финансови средства.

3. Проблеми и възможности за прилагане на SWOT анализа в публичния сектор

SWOT анализът навлезе трайно в методологията и практиката на планирането. Почти няма планов документ – план, програма или стратегия, която да няма SWOT анализ. Методът се счита за добре познат и лесен за прилагане, поради което е широко разпространен. В същото време, отклоненията от същинския замисъл на неговия автор Алберт Хъмфри и от

предназначението на SWOT анализа, които се наблюдават масово в национални, регионални и фирмени документи, придобиват патологичен характер, убивайки добрата идея и смисъла от тази техника, която би трябвало да хвърли мост между аналитичната и проспективната част на стратегиите, плановете и програмите, внушавайки идеи, какво трябва да се прави в бъдеще. Вместо това анализът се опростява до елементарно изброяване на силни и слаби страни, възможности и заплахи без връзка както с предхождащите го ситуационни, социално-икономически, сравнителни, финансови и пр. анализи, както и с последващите приоритети и цели, които би трябвало да произтичат от него. Аргументи за това твърдение няма да привеждаме – достатъчно е да се погледнат Националната програма за развитие 2014–2020 г., оперативните програми за периода 2007–2013 г., областните стратегии и общинските планове за развитие, разработени за новия програмен период – навсякъде SWOT анализът се свежда до един списък на силни и слаби страни, възможности и заплахи, откъдето идва и наименованието на метода, но с които не се изчерпват неговите аналитични възможности.

В тази точка е направен критичен анализ на грешното интерпретиране на силни и слаби страни, възможности и заплахи в наши национални стратегически документи, като са представени конкретни примери. Акцентирано е върху възможностите за оценяване на външните и вътрешните фактори чрез прилагането на Ликертови скали, обособяването на децилни групи и чрез коефициенти на неопределеност (изменчивост) на факторите.

Същността на SWOT анализа е в интерпретацията на резултатите от него. Те трябва да послужат за избора на най-подходящи за съответната ситуация стратегии, но често той се ограничава само до изброяването на факторите.

От изложеното в тази точка могат да се направят следните изводи:

1. Въпреки че SWOT анализът се счита за една добре позната техника, често неговото използване е твърде опростено и сведено до елементарно изброяване на възможности, заплахи, силни и слаби страни без квантификация на факторите и без прогнозиране на възможните последици от тяхното комбиниране, което силно намалява ползата от прилагането му;

2. Съществуват редица начини за поставяне на конкретни стойности на външните и на вътрешните фактори, както и множество методи за тяхното оценяване по единна скала, които дават възможност за задълбочаване на анализа, а позоваването на официални източници само би засилило неговата обективност;

3. SWOT анализът е мост между аналитичната и проспективната част на стратегическите документи, очертаващи насоките за развитие на администрацията, и в неговия фокус винаги трябва да бъде генерирането на идеи за адекватни стратегии, приоритети и цели.

4. Анализ на бизнес процесите в държавната администрация

Във всяка една администрация протичат определени работни процеси, съобразени с нейната специфика. Едни от най-често срещаните работни процеси, характерни за държавната администрация, са:

- Управление на бюджетния процес – разработване, обсъждане, приемане, актуализиране и отчитане;
- Управление на финансови задължения и извършването на финансови разходи;
- Управление на приходите;
- Управление предоставянето на административни и технически услуги;
- Управление на инвестиционния процес;
- Управление на човешките ресурси;
- Управление на договорите;
- Управление на публично-частните партньорства и аутсорсинга;
- Управление на проектите, финансирани със средства от ЕС;
- Управление на общинската собственост;
- Управление на дълготрайните материални и нематериални активи и стоковите запаси;
- Управление на информацията;
- Управление на човешките ресурси;
- Управление на риска;
- Управление на знанието;
- Управление на качеството и др.

Всеки един от тези процеси включва подпроцеси на по-ниски нива. Въпросът за техния брой се свежда до решение за степента на детайлизация и разчленяване на отделните процеси на подпроцеси. Писани стандартни процедури трябва да се разработват за всеки самостоятелен процес, който е логически завършен и има отношение към постигане на целите на организацията.

Разглеждат се етапите на анализа на бизнес процесите и се описват дейностите, които се извършват на всеки един етап.

Специално внимание е отделено на моделирането на бизнес процесите. Методът за моделиране, или още нотацията, представлява определен език за описание на обектите от реалния свят с помощта на специален синтаксис, който съдържа графични символи, атрибути и връзки между тях. Основните нотации за създаване на детайлни диаграми на работни процеси са:

- BPMN (Нотация и модел на бизнес процеси, Business Process Model and Notation);
- EPC (Верига от събития и функции, Event-driven Process Chain).

Нотацията BPMN (Business Process Model and Notation) е предназначена за графично представяне на работните процеси с различно ниво на детайлност.

Нотацията EPC (Event-driven process chain) е предназначена за детайлно моделиране на работни процеси и може да се използва като допълнение или като алтернатива на BPMN нотацията. Нотацията представя последователност от функции (дейности) и събития, които водят до създаването на стойност за администрацията.

И двата вида нотации са използвани от автора при разработването на различни системи за управление и преди всичко на системи за управление и контрол, в т.ч. на бюджетните процеси, на финансовите задължения и разходи, на човешките ресурси, на обществените поръчки, на инвестиционните процеси, на плановите процеси, на риска, на знанието, на договорите, на собствеността и активите, на информацията, на проектите и др.

ГЛАВА ТРЕТА. МЕТОДИ ЗА ОЦЕНКА НА КАПАЦИТЕТА НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. Критерии и показатели (индикатори) за оценка на административния капацитет

Една оценка е нещо много повече от обикновен анализ, завършващ с изводи и препоръки. Тя дава възможност да си дадем отговор на въпроса: “Къде е нашето място сред останалите?”. За да си отговорим 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.

Повечето автори са единодушни, че латентната величина „административен капацитет“ може да бъде оценявана чрез стойностите на формиращи и на отразяващи фактори. Формиращите са тези, които са причина за съответното състояние на последващата латентна конструкция, а отразяващите са нейното проявление. С други думи, за нивото на административния капацитет можем да съдим както по наличието на условия и предпоставки, които го формират, като например наличието на определени нормативни регулации, на системи за управление и контрол, на професионална компетентност и пр., така и по определени резултати от дейността на администрациите, като степен на удовлетвореност на обслужваните лица, брой на установени негативни или положителни практики и т.н.

Това деление е твърде условно, тъй като 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 съответните 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. 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 отразителни показатели, би било грешка да се отчете наличието на голям капацитет, ако изпълнението 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. Административният капацитет се отнася до присъща черта или способност на избраната административна система и трябва да се разглежда като латентна променлива в емпиричните анализи.

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

Тук са разгледани някои основни инструменти за оценка на административния капацитет общото между които е определянето на области на капацитета, които ще бъдат изследвани, избор на критерии за оценка на конкретното състояние на дадена организация в съответната област и използването на специфични измерители на това състояние. Характерното за тези методи е, че се основават на самооценка от страна на самите служители на организацията. Такъв инструментариум е Рамката за общинско развитие, използвана от ААМР по Програма „Инициатива местно самоуправление“, която обхваща седем общински функции като области на оценяване. Всяка функция има определени характеристики на изпълнението, в които е описано желаното ниво на изпълнение в една успешна община.

Подобен списък от насоки за оценка на административния/институционалния капацитет предлага Институтът по публична администрация в едно изследване от 2015 г. Изследването включва анализ на добрия опит в шест общини/градски административни структури/ в страни

членки на ЕС и на четири 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.

В ръководството „Organizational Capacity Assessment for Community-Based Organizations“ на USAID, се предлага инструмент за оценка на организационния капацитет, приложимо не само за общините, но и за всяка организация от публичния сектор, в 6 области и 26 подобласти. Инструментът, наречен ОСА (Organizational Capacity Assessment) служи за организирането на обучения, за насърчаването на споделянето на екипи и самооценката в организациите. За всяка област и подобласт се предлагат въпроси, на които екипът, извършващ оценката трябва да отговори, а на базата на получените отговори се поставят и оценките на капацитета във всяка област и подобласт.

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. Методите не са предназначени за даване на числова стойност на административния капацитет на организацията, но това може да стане чрез използването на ликертова скала. Други ръководства за оценка на административния капацитет предлагат измерването на капацитета да става чрез специфични показатели. 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, наречени „оперативни показатели“.

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 силни страни на дадена организация. Матриците за оценка на

вътрешните и външните фактори (IFE и EFE Matrix) са въведени от Фред Дейвид с книгата му „Strategic Management. Concepts and cases“ от 1988 г., която претърпя вече 15 издания, последното от които е от 2015 г. съвместно с Форест Дейвид. Тези матрици подпомагат SWOT анализа, чрез придаването на числови стойности на външните и на вътрешните фактори.

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 матрица 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, слабите 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 изискват 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.

Матриците IFE са използвани 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 (HOCAl), 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 HOCAl 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.

В дисертацията се предлагат конкретни препоръки за използване на IFE матрицата в практиката, като са направени препратки и към автори разработки с практико-приложен характер. 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., както и за оценка на административния капацитет на общинска администрация Силистра, във връзка с изготвянето на функционален анализ на администрацията. 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“.

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 иницирана 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 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.

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

- Реалистичност на бюджета: бюджетът е реалистичен и изпълнен, съгласно плана;
- Изчерпателност и прозрачност: провежда се всеобхватен мониторинг на бюджетните и финансовите рискове и финансовата и бюджетна информация е обществено достояние;
- Управление на активите и пасивите;
- Бюджетиране в съответствие с целите на политиката: във формулирането на бюджета, ръководено от съображения, свързани с обществената политика;
- 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;
- Счетоводство, документиране и отчитане: съставяне, съхранение и разпространение на подходящи счетоводни записи и информация, необходима за вземане на решения, мониторинг, управление и докладване;
- Външен контрол и одит: изпълнителните органи използват механизми за контрол на използването на публичните финанси и изпълнението на решенията.

Оценката се извършва по 28 показателя за ефективност 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. Оценява се пълнотата и прозрачността на системата за управление на бюджета на всички етапи от бюджетния цикъл.

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

Повечето показатели имат по няколко параметъра, дължащо се на характера на самия индикатор. В материала се разглеждат конкретните техники за формирането на крайния резултат от оценяването.

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 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 адекватна 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 първият 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 заложили 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.

Целта на CAF е 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 общественния 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.

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 развиват 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. Организацията 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, допълнително декомпозирани на 28 подкритерия, които определят основните въпроси, които трябва да се вземат предвид при оценяване на дадена организация. Самооценката, която води до усъвършенстване дейността на публичните организации, се извършва въз основа на информацията, която се акумулира между отделните звена. Групата за самооценка оценява всеки един от 28 под критерия 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.

Поставят се точки между 0 и 100 в зависимост от нивото, което организацията е достигнала в рамките на етапа, като се прилагат две форми на точкуване – класическо и прецизно. При класическото точкуване се поставят точки между 0–100 за всеки подкритерий по скала, разделена на 6 нива. 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 подобрене. 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.

6. Оценка на компетенциите на персонала

Компетенциите на персонала са ключов елемент на административния капацитет и се включват във всички негови оценки. Компетенциите и уменията на ръководителите и експертите в администрацията се разглеждат не като личностни характеристики, а като част от организационния капитал.

Оценките на компетенциите на персонала се извършват в съответствие с предварително разработения и приет компетентностен модел. Компетентностният модел представлява съвкупност от всички компетенции или компетентностни профили, организирани по подходящ за организацията начин. Той служи като рамка за въвеждане, измерване и развитие на компетенции, водещи до подобряване на организационните резултати и постигане на определените организационни цели.

В практиката съществуват множество готови каталози/библиотеки, предлагащи универсални (генерични модели) компетенции. Те предлагат определен набор от компетенции, изведени от задълбочени проучвания на хиляди организационни практики. Универсалните (генерични) компетенции са подробно разписани (с определения и поведения), групирани по типове (обща, лидерски, специфични) или тематични (лидерство, комуникация, ефективност, аналитичност). Голяма част от каталозите са разработени и се предлагат от утвърдени консултантски организации, както и от академични институции, браншови асоциации, индустриални асоциации, др. и са описани в изследването.

Методите за оценяване на компетенциите са много разнообразни. Според Информационната система за оценка на компетенциите <http://mycompetence.bg/rescatalog>, съществуват редица инструменти за оценка на компетенциите, 60 от които са посочени в изследването. Поради големият им брой те не са подробно разглеждани, а вниманието е насочено към използвания у нас метод за оценка на компетенциите, предлаган от БСК, в разработените от нея Методическите указания за проектиране, апробация, тестване и верифициране на секторни и фирмени компетентностни модели и карти, от м. април 2011 г. Той се състои в разработването на два вида карти за оценка на компетенциите – КОК 1 и КОК 2. КОК са документи, които отразяват:

- ✓ Точна, релевантна и актуална дефиниция на изискванията за компетенциите и техните нива на владееене, които са необходими за успешното изпълнение на дадена длъжност;
- ✓ Оценката на реалното ниво на владееене на компетенциите;
- ✓ Разликата между очакваното ниво на владееене на компетенциите и реалното ниво на владееене на компетенциите.

Описанието на компетенциите става чрез определяне на нива на владееене на компетенцията и критерии за всяко ниво, например:

- Базово ниво. Ниско развитие на компетенциите. Критерии: ограничена индивидуална отговорност и автономност. Изпълнява рутинни задачи. Изисква се супервизия;
- Изпълнителско ниво. Средно развитие на компетенциите. Критерии: Средна индивидуална отговорност и автономност. Може да изпълнява рутинни задачи и задачи със средна сложност. Изисква се супервизия за по-сложните задачи;
- Експертно ниво. Високо развитие на компетенциите самостоятелно да изпълнява задачата. Критерии: Висока индивидуална отговорност и автономност. Може да изпълнява нерутинни задачи и сложни задачи. Може да подпомага работата на другите. Рядко се налага супервизия за сложните задачи;
- Майсторско ниво. Много високо развитие на компетенциите. Критерии: Много висока индивидуална отговорност и автономност. Може да изпълнява стратегически

и сложни задачи. Може да наблюдава и управлява работата на другите. Може да обучава другите.

Може да се обобщи, че КОК задават стандарти за оценка чрез дефиниране на списък от компетенции, който съответства на компетентностния модел за съответната длъжност, дефиниране на нива на владение на всяка компетенция и операционализиране на всяка компетенция чрез поведенчески индикатори, които представляват конкретни поведения чрез които компетенциите се проявяват в професионалната дейност.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

1. Параметри на емпиричното проучване

Изграденият в тази глава модел за оценка на административния капацитет се основава на проведено емпирично проучване през периода септември – ноември 2017-та година. То премина през три основни етапа, а именно:

Първи етап – уточняване на обекта на изследване и неговите структурните елементи. Запознаване с нормативната база, уреждаща функционирането на държавната администрация и изискванията за административен капацитет;

Втори етап – структуриране на въпросник;

Трети етап – провеждане на анкетно проучване.

На първия етап беше подробно проучена нормативната база, регламентираща дейността на държавната администрация. Бяха анализирани 79 закона, подзаконови нормативни актове и стратегически документи, формиращи правната среда за функциониране на централната и териториалните администрации на изпълнителната власт. Контент анализът на посочените документи имаше за цел да изясни областите на компетентност на съответните администрации, изискванията към дейността им и резултатите, които трябва да се очакват от тази дейност, дефиниране на определени възможни състояния (отлично, добро, задоволително и незадоволително), както и дефиниране на обективно проверими доказателства за всяко състояние. Основен акцент на контент анализа на нормативните документи беше да се прецени доколко те отразяват националните и наднационалните изисквания и достижения в областта на доброто управление. Проучиха се и добрите практики в тази област.

Вторият етап от емпиричното изследване беше свързан с разработването на въпросник, чрез който по електронен път да бъдат анкетираны експерти от държавната администрация. Този етап премина на три подетапа, а именно:

1. Структуриране на въпросник.
2. Тестване на въпросника в реална среда.
3. Преформулиране и реструктуриране на въпросника с цел опростяване и олекотяване.

4. Тестване на втори вариант на въпросника.

Третият етап от емпиричното изследване беше провеждането на самата анкета. Проучването беше извършено в рамките на Проект "Изследване на административния капацитет на изпълнителната власт", осъществен през 2017 година и финансиран от Стопанска академия „Д. А. Ценов“. Въпросникът, заедно с Писмо за подкрепа от Института по публична администрация към Министерския съвет на Р България, беше разпратен до 80 администрации на изпълнителната власт, избрани на базата на броя на наетите лица в тях, по данни на Националния статистически институт, т.е. най-много въпросници бяха изпратени на администрациите с най-голям брой наети и най-малко – до тези с най-малко наети лица. Бяха получени общо 191 попълнени анкети (вж. Таблица 3).

Таблица 3. Брой анкетираны администрации на изпълнителната власт и брой респонденти

Администрация на изпълнителната власт	Бр. анкетираны администрации	Бр. респонденти
I.1. Министерства и Администрация на Министерски съвет	4	7
I.2. Държавни агенции	3	10
I.3. Държавни комисии	2	5
II.4. Изпълнителни агенции	8	17
III.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	7	19
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	4	9
I.7. Структури по чл. 60 от Закона за администрацията	1	4
II.1. Общински администрации	37	89
II.2. Областни администрации	1	2
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	13	29
Общо	80	191

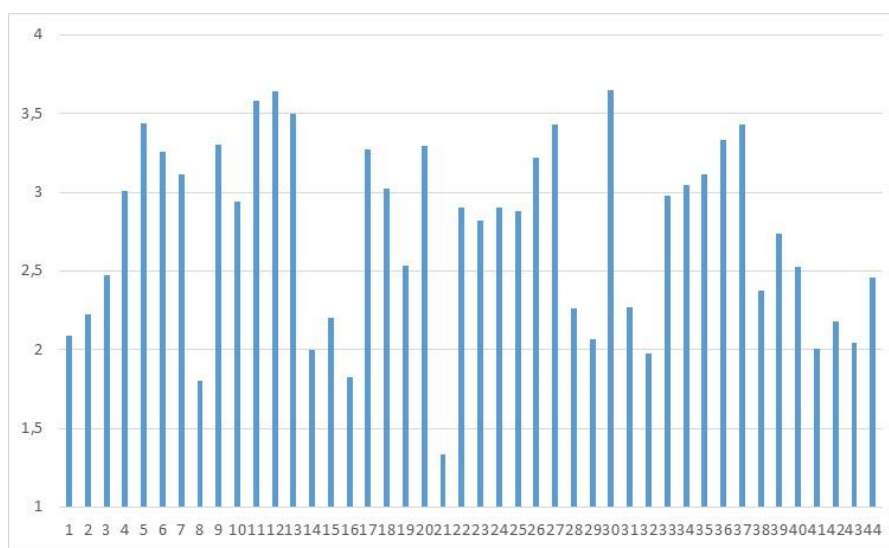
2. Резултати от емпиричното проучване

В тази точка обстойно са анализирани резултатите от проведеното емпирично проучване. Въпросите в анкетата бяха формулирани така, че да отговарят на четири различни състояния на административния капацитет – незадоволително, задоволително, добро и отлично, за всеки един от компонентите на капацитета, които са подложени на оценяване. Чрез посочване на онова описание, което в максимална степен съответства на действителното състояние на компонента за оценяваната организация, се поставят съответните оценки от 1 до 4. На два въпроса, които дават възможности за повече от един отговор, оценките също са поставени в рамките 1–4, в

зависимост от броя на посочените отговори, тъй като доброто състояние на дадения критерий предполага по-голям брой притежавани характеристики, изброени като възможни отговори.

Резултатите от проучването показва, че средната оценка на всички компоненти на административния капацитет за всички групи администрации е 2.74, което е над средната за дименсията „1–4“ от 2.5. Ако приемем, че оценки от 1 до 1.75 говорят за незадоволително състояние на административния капацитет, оценки от 1.75 до 2.50 – за задоволително състояние, оценки от 2.50 до 3.25 – за добро състояние и оценки от 3.25 до 4.00 – за много добро, то средната оценка от 2.74 попада в третата дименсия, т.е. говори за **добър административен капацитет**.

Средната минимална оценка по 44-те компонента на административния капацитет е 1.33, а средната максимална - 3.65, което означава, че има твърде голяма разлика – от 2.32, на оценките, които респондентите поставят на отделните компоненти на административния капацитет, в качеството им на критерии, по които се оценява неговото състояние. Това е напълно обяснимо, тъй като административният капацитет не е еднородно понятие, а съставна величина, чиято стойност не може пряко да бъде измерена, а само чрез оценките на характерните ѝ параметри. Средните оценки по отделните оценявани компоненти на административния капацитет са представени на следващата фигура:



Фигура 3. Средни оценки на въпросите, дадени от административните структури на изпълнителната власт

Очевидно най-ниски оценки се дават на регистрацията на случаи на нарушения на етичните норми, което е един отразяващ показател за административния капацитет. Това потвърждава един факт, констатиран и в други проучвания, а именно, че в много администрации етичните кодекси съществуват формално, но няма разработен механизъм за констатиране на нарушения на етичните норми и за реагиране при наличието на такива констатации. Такъв

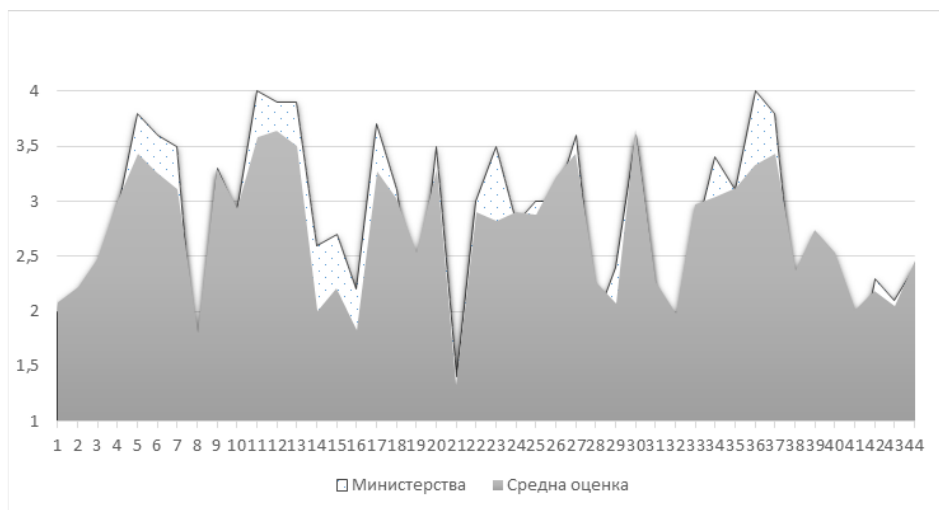
механизъм предполага създаване на Комисия по етиката с правилник за работа и наличие на разписана процедура за действие при нарушаване на етичните правила.

Ниски са и оценките на финансовото здраве на администрациите, поради факта, че повечето респонденти са отговорили, че бюджетните средства не достигат за осигуряване на дългосрочно развитие. Високите оценки на въпроси № 11 и № 12 говори за спазване на бюджетната дисциплина, а тези на въпрос № 30 – за наличието на разписани вътрешни правила и стандартизирани работни процеси, което е в унисон с разбирането за модерна процесно ориентирана администрация.

По-нататък в материала подробно е анализиран административният капацитет на всяка административна група по отделните 44 критерии и като цяло. Резултатите са представени в текста и графично. Следващите две фигури визуализират тези резултати за една от десетте групи администрации – администрациите на министерствата и администрацията на Министерския съвет:



Фигура 4. Оценка на компонентите на административния капацитет на министерствата и Администрацията на Министерския съвет

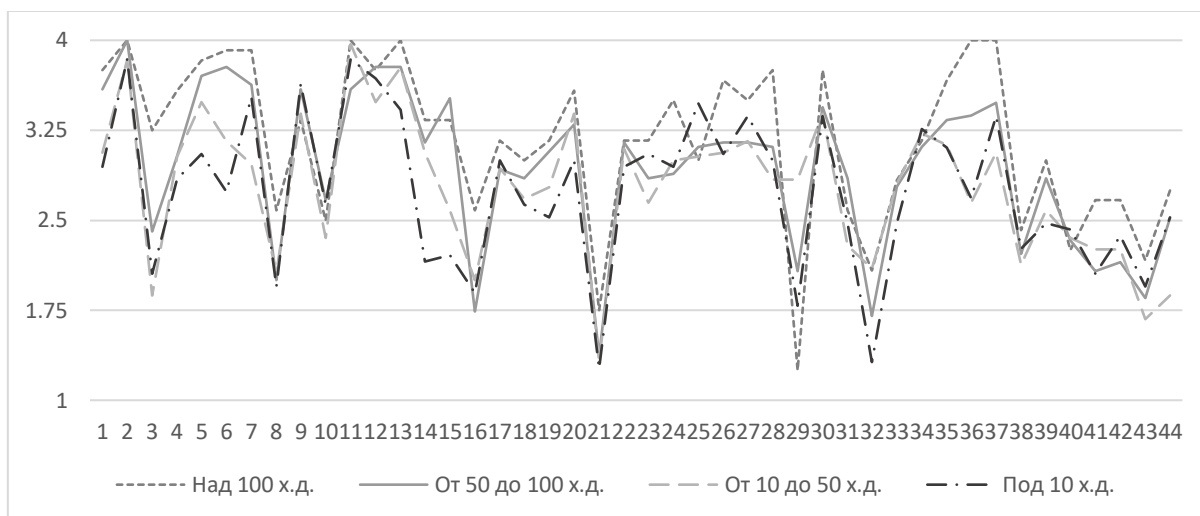


Фигура 5. Оценка на компонентите на административния капацитет на министерствата и Администрацията на Министерския съвет

Най-голям брой заети служители в рамките на цялата държавна администрация има в общинските администрации, които са 265 на брой. Те управляват процесите на териториите на съответните общини, където се осъществява местното самоуправление и това в някаква степен ги отличава от останалите структури на изпълнителната власт. В проучването бяха анкетирани 89 представителя от 37 малки, средни и големи общини. За по-обективен и задълбочен анализ, тази най-голямата и най-разнородната група на териториалните администрации на изпълнителната власт, беше разделена на четири групи – големи общини с население над 100 хил. души, средно големи общини с население от 50 до 100 хил. души, средни общини с население от 10 до 50 хил. души и малки общини с население под 10 хил. души. Различията в техния административен капацитет е напълно обясним, поради различията във финансовите възможности, икономическия потенциал, наличието на достатъчно подготвени специалисти с необходимата квалификация за покриване на всички длъжности в администрацията. Това обаче трябваше да се провери с оценките, които бяха дадени на базата на отговорите на респондентите по отделните въпроси, очертаващи различни страни (компоненти) на административния капацитет.

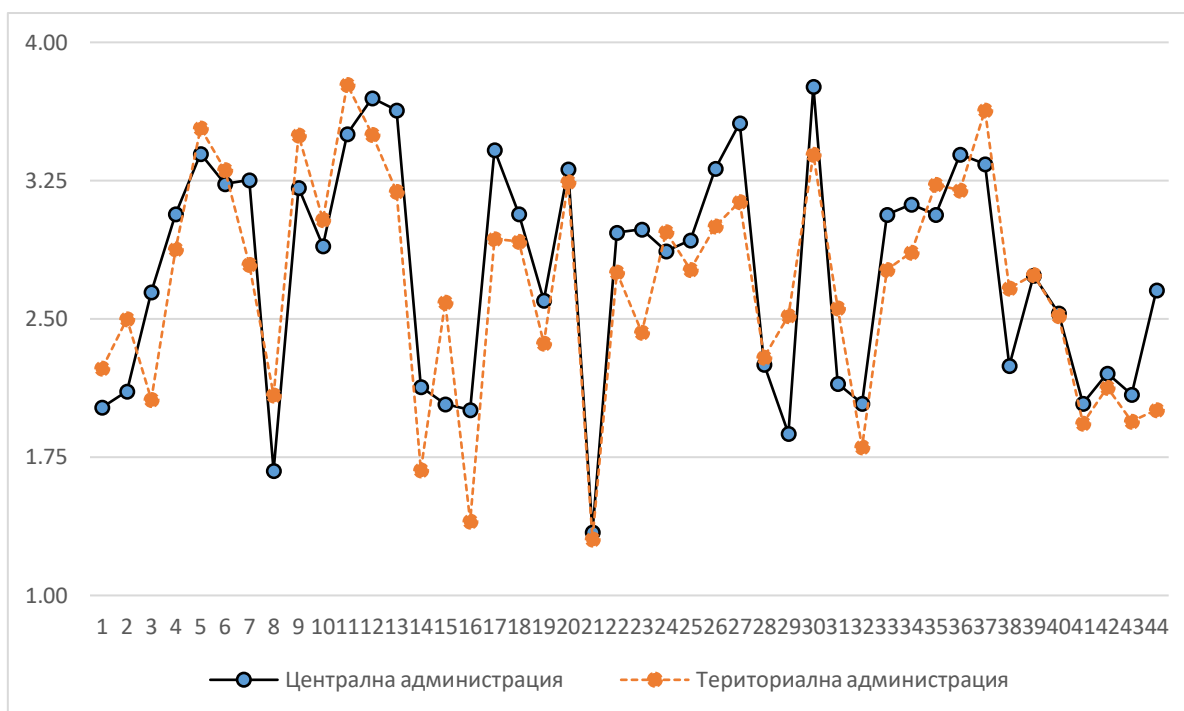
Анализът показва наличието на различия в общата средна оценка по всички компоненти – за големите общини средната оценка на административния капацитет е 3.17, за средно големите – 2.93, за средните – 2.79, а за най-малките – 2.74. Положителен факт е, че всички оценки са над средната 2.5, което говори за добър административен капацитет, но различията от порядъка на 13.6% не е малък и трябва да бъде стимул за общините с по-нисък капацитет да се стремят да достигнат тези с най-добрия.

На следващата фигура са показани оценките на четирите групи общини по всички 44 параметъра, формиращи общата оценка на административния им капацитет.



Фигура 6. Оценки на параметрите на административния капацитет на големите, средно големите, средните и малките общини

Администрациите на изпълнителната власт, наречени още със събирателното наименование държавна администрация, се разделят на две големи групи – Централна администрация и Териториална администрация. Интересно би било да се види дали има разминавания в оценките за административен капацитет между тези две големи групи администрации. Направеното изследване показва, че средната оценка на централната администрация е 2.76, а тази на териториалната администрация – 2.68. По отделни компоненти на административния капацитет тези различия могат да се видят на Фигура 7:



Фигура 7. Оценки на административния капацитет на централната и на териториалната администрация по отделни компоненти

Структурите на централната администрация имат своите предимства пред териториалните в областта на прилагания стил на управление, финансовото състояние, финансовия контрол, професионалната квалификация на служителите, осъществяването на обучение на персонала в зависимост от неговите потребности, прозрачността на вземането на решенията, мотивацията на служителите и системата за управление на персонала като цяло, прилагането на различни модерни системи за управление, работата с медиите, ориентацията към целевите групи, онлайн интеграцията на вътрешните бизнес процеси и връзките с клиенти.

Териториалните администрации като цяло демонстрират по-висок капацитет в областта на тяхната по-голяма автономия и независимост от централната власт, бюджетния процес, разбирането за същността на системите за финансово управление и контрола, културата на споделяне на знания в организацията и осигуряването на достъп до обществена информация.

Анализът в тази точка продължава с оценка на коефициента на неопределеност, даващ представа за различията в отговорите на респондентите по отделните 44 въпроса, поставени в анкетата, които засягат отделни аспекти на административния капацитет.

Изчисленията, направени с помощта на Microsoft Excel, показват следните стойности на неопределеността на оценките, давани от респондентите по 43 от въпросите. Неопределеността на отговорите по въпрос № 32 не е изчислявана, поради неговата специфика и възможностите, установените различия да са резултат на прилагането на различни управленски системи, а не толкова на различен административен капацитет. Резултатите са представени в следващата таблица:

Таблица 4. Стойности на коефициентът на неопределеност, изчислен на база на поставените оценки на отделните аспекти на административния капацитет.

Въпрос	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Неопределеност	0,557739	0,473735	0,492166	0,444014	0,36905	0,485826	0,4309506	0,5425433	0,4769385	0,5810458	0,2589748
Въпрос	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Неопределеност	0,352147	0,355571	0,413883	0,517876	0,481353	0,506187	0,4589057	0,4998875	0,4443336	0,3086071	0,5390567
Въпрос	23	24	25	26	27	28	29	30	31	33	34
Неопределеност	0,551446	0,4652	0,393708	0,491311	0,419166	0,486302	0,5289631	0,3547368	0,5365137	0,4965847	0,4774582
Въпрос	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	
Неопределеност	0,443565	0,478928	0,422142	0,586033	0,52673	0,484567	0,5541453	0,5330783	0,5408456	0,5904014	

Анализът на неопределеността на отговорите, давани от представители на различни административни структури не се ангажира с оценки за това, дали в дадената област административният капацитет е на високо ниво или не, а има за цел да открие онези области, в които администрациите показват близки прилики или големи различия.

Тези сходства или различия може да се дължат и на различия в разбиранията на респондентите за фактическото състояние на дадена администрация, но това е по-малко вероятно, като се има предвид, че отговорите са давани след подробни инструкции за това, какво точно се цели с всеки въпрос от анкетата, какъв е неговият смисъл и какви са възможните отговори, съответстващи на отделните състояния.

3. Анализ на връзките и зависимостите между отделни компоненти на административния капацитет

В тази точка на дисертацията анализът на данните от анкетното проучване на административния капацитет е задълбочен чрез установяване на връзките и зависимостите между някои компоненти на капацитета, между които се предполага, че съществува някаква зависимост. Изчислени са корелационни коефициенти на взаимна свързаност на Крамер, Чупров и Пирсън, като се използва характеристиката хи-квадрат χ^2 . За изчисляване на χ^2 е приложена следната формула:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^k \left[\frac{(f_{ij} - \hat{f}_{ij})^2}{\hat{f}_{ij}} \right],$$

където с f_{ij} са означени фактическите честоти;

с $\hat{f}_{ij}$ - теоретичните честоти;

k - броят на групите.

Теоретичните стойности се изчисляват със следната формула:

$$\hat{f}_{ij} = \frac{\sum f_i \cdot \sum f_j}{\sum \sum f_{ij}}$$

Изследвани са следните връзки и зависимости и са получени следните резултати:

1. За зависимостта между степента на зависимост на администрацията от централната власт и финансовото здраве на административната структура. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – умерена.
2. За зависимостта между степента на зависимост на администрацията от централната власт и процента на разминаване между плановия бюджет и отчета на бюджета. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – умерена.
3. За зависимостта между наличието на правила за разработване на бюджета и процента на разминаване между плановия бюджет и отчета на бюджета. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – слаба.
4. За зависимостта между прилагането на екипния принцип на работа и мотивацията на персонала. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – умерена.
5. За зависимостта между прилагането на екипния принцип на работа и планиране развитието на персонала. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – умерена.
6. За зависимостта между планиране развитието на персонала и организирането на обучението на персонала. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – умерена до значителна.
7. За зависимостта между участието на служителите при вземането на решения и разбирането им за тяхната роля и отговорности. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – значителна.
8. За зависимостта между разбирането на служителите за своята роля и отговорности и оценката им за качеството на системата за УЧР. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – умерена до значителна.
9. За зависимостта между степента на ориентация на администрацията към целевите групи, за които работи, и изграждането на партньорства. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – значителна.
10. За зависимостта между ориентацията на администрацията към целевите групи и работата ѝ с консултативни съвети. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – слаба до умерена.

11. За зависимостта между ориентацията на администрацията към целевите групи и осъществяването на мониторинг и оценка на публичните политики. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – умерена.
12. За зависимостта между ориентацията на администрацията към целевите групи и клиентската удовлетвореност от електронното управление. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – слаба до умерена.
13. За зависимостта между разбирането за същността на СФУК и броя на контролните листи, които се попълват в администрацията. Резултат: статистически значима връзка, корелационна зависимост – слабо изразена.

4. Изчисляване на Индекс на административния капацитет за добро управление

Особеностите на разгледаните в Трета глава методи за оценка на административния капацитет на държавната администрация ги правят подходящи за оценка на отделни страни на капацитета като финансовото управление, компетенциите на персонала и др. но не дават числова оценка на административния капацитет на държавната администрация като цяло. Това налага разработването на такъв модел, който да позволява формирането на обща, единна и достатъчно представителна оценка на капацитета за добро управление. Тя трябва да е обща, т.е. да отразява капацитета на всички структури на изпълнителната власт, да е единна, т.е. да не се отнася само за определени техни функции, а да отразява административния капацитет на организациите като единни и неделими субекти и да е достатъчно представителна, т.е. да се базира на достатъчно представителни емпирични данни. Представеното в първите две точки на Четвърта глава изследване се базира на метод, който елиминира тези недостатъци, но и той не е лишен от някои слабости. Средната оценка на административния капацитет на изпълнителната власт е 2.74 или по-точно 2.7375. Тази оценка е получена като средна стойност от оценките, изчислени за отделните групи администрации. Те обаче имат различна тежест върху общото възприятие на административния капацитет, валидно за цялата държавна администрация. Така например, в 255-те общински администрации работят 34.29% от всички заети в държавната администрация, докато в държавните комисии само 0.57%. Съвсем логично е тези администрации да участват с различно тегло при определяне на общия административен капацитет. За такова тегло приемам официалния брой на заетите в структурите на изпълнителната власт, публикуван от НСИ. След като поставим относителни тегла на оценките на административния капацитет на отделните административни групи, според броя на заетите в тях, то средната оценка малко се променя и вече става 2.7659 или разлика с първата оценка от 0.0284. Това означава, че средната оценка на административния капацитет на държавната администрация трябва да се изчислява като **средна претеглена величина** с тегла на оценките на отделните групи администрации равни на относителното тегло на броя на заетите в тях към общия брой на всички заети и че оценката

трябва да се изчислява минимум до четвъртия знак след десетичната запетая, тъй като и малките промени в нея могат да говорят за големи изменения в административния капацитет.

Таблица 5. Средна и средна претеглена оценка на административния капацитет

Администрация	Брой анкети- тирани	Средна оценка за групата	Тегла	Претеглена оценка
I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ				
I.1. Министерства и Администрация на Министерския съвет	7	2,8734	7,18%	0,2062
I.2. Държавни агенции	10	2,7705	3,30%	0,0915
I.3. Държавни комисии	5	2,4841	0,57%	0,0142
I.4. Изпълнителни агенции	17	2,5334	14,79%	0,3747
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	19	2,7847	24,28%	0,6761
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	9	2,7522	7,20%	0,1981
I.7. Структури по чл.60 от Закона за администрацията	4	3,1250	0,44%	0,0137
II. ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ				
II.1. Общински администрации	89	2,8814	34,29%	0,9879
II.2. Областни администрации	2	2,6250	1,11%	0,0292
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	29	2,5455	6,84%	0,1741
Общо за цялата държавна администрация	191	2,7375	100%	2,7659

Измененията в средната оценка през годините дават представа за промените в административния капацитет. Един експеримент с оценките на общинските администрации, които имат най-голям относителен дял в общата оценка, показва, че ако променим стойностите само на онези 18 компонента на административния капацитет на анкетираните общински администрации, които имат оценки над 3, и умишлено ги фиксираме точно на 3.00, то общата средна оценка на цялата държавна администрация ще се промени от 2.7659 на 2.7006 или това е промяна от -0.0653, което представлява цели 2.36 процента намаление на административния капацитет. Този експеримент показва, че така образуваните оценки могат да служат за проследяване измененията на цялостния административен капацитет на изпълнителната власт, след като при промяна само на 18 от общо 440 параметъра (44 критерия на 10 групи администрации) и то с по няколко десети, се получава такъв ефект върху крайната оценка. В същото време обаче това не е достатъчно за получаване на пълна представа за динамиката в оценките на административния капацитет през годините, тъй като те не се съпоставят с някаква база, а се проследява единствено промяната им спрямо предходните години. Възниква проблем

и при настъпване на структурни промени, свързани с изменения на относителния дял на заетите в отделните групи администрации през годините, което деформира оценките и ги прави несъпоставими.

За да се избегнат посочените недостатъци на метода за определяне на комплексната оценка на административния капацитет на десетте групи администрации на изпълнителната власт по всички 44 критерия чрез изчисляване на средна претеглена оценка, може да използваме **индексния метод**.

Логично е да приемем първата година, за която се изчислява оценка на административния капацитет, за базова. Тази база може да бъде равна на 1, 10, 100 или друго число. Тъй като изчисленията в тази разработка се основават на съвсем реални данни от проведено през 2017 година емпирично проучване, то нека приемем 2017 година за базова и да я отбелязваме с T_0 . Всяка следваща година ще има индекс със следващ пореден номер или T_1 , T_2 , T_3 и т.н. или ще се отбелязва с индекс, равен на числото на съответната година, напр. T_{2018} , T_{2019} и т.н. Ако тази база бъде умножена с отношението между новата и старата оценка, ще се получи индекс, който ще показва каква е „капитализацията“ на оценката на административния капацитет. Този индекс можем да наречем **Индекс на административния капацитет (ИКА) или Administrative Capacity Index (ACI)**. Формулата за изчисляване на Индекс на административния капацитет е следната:

$$ACI_{T_1} = N \times \frac{\overline{ACV}_{T_1}}{\overline{ACV}_{T_0}}$$

където:

ACI_{T_1} е Индексът на административен капацитет за година T_1 ;

N – число, прието за база;

$\overline{ACV}_{T_1}$ – средната оценка на административния капацитет за година T_1 , изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации, по всички критерии за оценка на капацитета;

$\overline{ACV}_{T_0}$ – средната оценка на административния капацитет за година T_0 , изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации, по всички критерии за оценка на капацитета

Ако приемем за база 100, то Индексът за 2018 година ще се изчислява на тази база, а за 2019 – на базата на Индекса за 2018 година. Така ще се изчислява Индексът за всяка следваща година, който ако нараства ще надгражда стойности над 100, но ако намалява, може да падне и под базата от 100 единици.

$$ACI_{T_{2018}} = 100 \times \frac{\overline{ACV}_{T_{2018}}}{\overline{ACV}_{T_{2017}}}$$

където:

ACI_{T2018} е Индексът на административен капацитет за 2018 година;

$\overline{ACV}_{T2018}$ – средната оценка на административния капацитет за 2018 година, изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации, по всички критерии за оценка на капацитета;

$\overline{ACV}_{T2017}$ – средната оценка на административния капацитет за 2017 година, изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации, по всички критерии за оценка на капацитета.

В изследването по-нататък са дадени примери с изчисляване на Индекса на административния капацитет по години. Проблем може да възникне, ако през периода на две оценявания са извършени структурни промени в държавната администрация, довели до промяна в съотношенията на заетите в отделните групи. Тогава е необходимо при изчисляването на Индекса да се включи нова компонента – корекционен коефициент, равен на отношението между старата оценка с тегла равни на процентното отношение на заетите в отделните групи към същата оценка, но с тегла равни на новите процентни отношения след извършването на структурните промени. Ако допуснем, че такива структурни промени са настъпили в периода 2019 – 2020 година, то Индексът на административния капацитет за 2020-та година ще бъде:

$$ACI_{t2020} = ACI_{t2019} \times K \times \frac{\overline{ACV}_{t2020}}{\overline{ACV}_{t2019}}$$

където:

$$K = \frac{\overline{ACV}_{2019}}{\overline{ACV}_{2019cor}}$$

където:

$\overline{ACV}_{2019cor}$ е средната оценка на административния капацитет на държавната администрация за 2019 година, претеглена с относителните тегла на заетите в отделните групи през 2020-ва година.

откъдето:

$$ACI_{t2020} = ACI_{2019} \times \frac{\overline{ACV}_{2019}}{\overline{ACV}_{2019cor}} \times \frac{\overline{ACV}_{t2020}}{\overline{ACV}_{t2019}}$$

или

$$ACI_{t2020} = ACI_{2019} \times \frac{\overline{ACV}_{t2020}}{\overline{ACV}_{t2019cor}}$$

5. Примерна процедура за определяне на Годишен Индекс на административния капацитет на държавната администрация

За да бъде достатъчно популярен и приет, при определянето на Индекса на административния капацитет трябва да се включат максимален брой отговорни институции, както и да се спазва определена и утвърдена процедура, която да се спазва при ежегодните проучвания и оценявания.

Процедурата за определянето на ИАК трябва да премине през няколко важни стъпки:

1. Сформиране на Експертна комисия за определяне на Индекс на административния капацитет за съответната година и на Организационен комитет.
2. Определянето на критериите, които ще се използват за оценка на административния капацитет.
3. Постигане на консенсус относно състоянията, които биха могли да имат отделните администрации в съответните области.
4. Изготвяне на анкета.
5. Определяне на списъка от администрации, които ще бъдат подложени на анкетиране и на служителите, които ще попълват онлайн анкетите.
6. Провеждане на анкетното проучване.
7. Обработване на данните, изчисляване на ИАК
8. Изготвяне на аналитичен доклад.
9. Оповестяване на резултатите от годишното проучване и архивиране.

Оповестяването на нивата на Индекса се осъществява както чрез медиите и социалните мрежи, така и чрез провеждането на Годишен Национален конкурс за „Най-добра администрация“, чиято търговска марка е притежание на автора. На конкурса се оповестява Доклада за определяне Индекс на административен капацитет за добро управление, на държавната администрация за 202X година. Номинират се най-добрите администрации, регистрирали най-високи нива на Индекса на административен капацитет за съответната година и се оповестява администрацията, спечелила конкурса „Най-добра администрация за 202X година“.

В материала е уточнено съдържанието на всяка стъпка от процедурата, действията, които трябва да се предприемат и отговорните лица и институции. Необходимо е да се поддържа актуален архив на всички доклади, данни от извършени проучвания и друга съпътстваща информация, свързана с годишните проучвания, номинации и конкурси.

Предлаганата процедура за годишно изследване и публикуване на Индекс на административния капацитет на държавната администрация може да бъде финансово подкрепена със средства от Оперативна програма „Добро управление“, при разработването на съответното проектно предложение и неговото одобрение или със собствени средства на заинтересованите институции. При всички случаи, ангажираността (вкл. и финансова) на повече заинтересовани

страни, ще повиши доверието и легитимността на този индикатор за състоянието на държавната администрация у нас и ще бъде ярък сигнал за наличието на политическа воля, зрялост и активно отношение към функциите на органите на изпълнителна власт, характерни за всяко демократично общество.

В резултат на научното изследване в дисертационния труд, могат да се направят следните ИЗВОДИ:

1. Съществуват различни концепции, всяка една, от които акцентира върху определен аспект на идеята за модернизиране на държавната администрация. В исторически план те са се развивали, обогатявали и съответно – намирали отражение в нормативните документи, методики и решения за модернизиране на администрацията;
2. Голяма част от характеристиките на понятията „добро управление“ и „административен капацитет“ се припокриват. Затова не трябва да търсим различия, а синергия, която да ни подсказва смисъла на съвместното им използване. Така ще можем да говорим за „административен капацитет за добро управление“, разбран като причинно следствена връзка между предпоставки и проявление. Капацитетът е способност за постигане на онези цели, които към даден момент асоциираме с разбирането си за добро управление. Той се създава чрез придобиване на определени компетенции от служителите, до изграждане на структури, с конкретни функции, до начините на взаимодействие между тях, от една страна и между тях и потребителите на публичните услуги, от друга, до прилагането на определени механизми и спазването на определени принципи на работа, до въвеждането на правила и регулации, до стила на управление и методите за контрол, до възможностите за самоанализ, самооценка, саморазвитие и самоусъвършенстване.
3. Съществуват редица методи за стратегически анализ, които са познати и използвани предимно в бизнес организациите и по-малко при организациите от публичния сектор. Това открива нови възможности за тяхното прилагане в тези организации, но има своята специфика и изисква съобразяване с конкретните особености. Методите често се използват неправилно, колкото да се демонстрира научен подход, което не позволява да се разкрият истинските им възможности и полезност.
4. В практиката се използват различни методи за оценка на административния капацитет на организациите на изпълнителната власт. Някои от тях акцентират повече върху разкриването на връзки и отношения, функции и процеси, тенденции и перспективи, т.е. имат повече аналитичен характер, а други изследват измерими параметри, индикатори, стойности, т.е. могат да се използват за формирането на оценки на състоянието на обектите.
5. Съществуващите методи за оценка на административния капацитет на държавната администрация са подходящи за оценка на отделни страни на административния

капацитет – финансовото управление, компетенциите на персонала и др. или за придобиване на цялостна представа за капацитета, но без даването на конкретна оценка под формата на числова стойност. Това налага разработването на модел за формиране на обща числова оценка, която да отразява капацитета на всички структури на изпълнителната власт, да е единна, т.е. да не се отнася само за определени техни функции, а да отразява административния капацитет на организациите като единни и неделими субекти и да е достатъчно представителна, т.е. да се базира на достатъчно представителни емпирични данни.

6. Данните от емпиричното проучване сред структурите на държавната администрация дават възможност за изчисляването на обща оценка на административния капацитет както на държавната администрация като цяло, така и на отделни организации. Този метод също не е лишен от някои недостатъци, тъй като не отчита тежестта на отделните групи администрации, в които има различен брой заети служители и настъпването на структурни промени в администрацията, водещи до промяна в относителния дял на заетите.

7. Възможно е да се конструира модел за изчисляване на Индекс на административния капацитет (ИАК, ACI), който да:

- позволява да се проследява общосистемния напредък по отношение на актуалното към даден момент разбиране за наличие на административен капацитет за добро управление, валидно за цялата система на държавната администрация;
- позволява да се изчисляват секторни индекси, валидни за дадена група структури на изпълнителната власт, както и организационни индекси, валидни само за дадена организация;
- позволява съвместимост на индексите при настъпване на структурни промени в съотношението между отделните групи администрации;
- дава възможност да се анализира напредъка по отношение на отделните компоненти на административния капацитет;
- дава възможност да се открият онези организации и групи, които имат най-високи индекси или които имат най-голям растеж в стойностите на индекса за съответния период, както и онези, които изостават.

8. За да бъде достатъчно популярен и приет Индексът на административния капацитет на държавната администрация, при неговото определянето трябва да се включат максимален брой отговорни институции, както и да се спазва определена и утвърдена процедура, която да се спазва при ежегодните проучвания и оценявания.

СПРАВКА

ЗА ОСНОВНИТЕ НАУЧНИ И НАУЧНО-ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ

В дисертационният труд могат да се открият следните научни приноси:

1. Направен е обстоен преглед на основните концепции за модернизация на държавната администрация и е анализирана приложимостта им в европейското и в националното законодателство. Изведено е определение за административен капацитет като способност за постигане на онези цели, които към даден момент асоциираме с разбирането си за добро управление.
2. Направен е критичен преглед на основни стратегически методи за анализ, аргументирано е тяхното прилагане за анализ на административния капацитет на държавната администрация и са очертани пропуските при тяхното прилагане в практиката.
3. Описани са основни методи за оценка на административния капацитет на организациите на изпълнителната власт, като са разкрити техните възможност и ограничения. Обоснована е необходимостта от разработване на модел за формиране на обща числова оценка, която да служи като измерител на капацитета на всички структури на изпълнителната власт.
4. Конструиран е модел за изчисляване на Индекс на административния капацитет, чрез който може да се проследи общия напредък на държавната администрация, както и секторни индекси, валидни за определени групи администрации.

Приноси с научно-приложен характер, са:

5. Направено е емпирично проучване на административния капацитет сред 80 организации на държавната администрация и 191 респондента, определени на квотен принцип съгласно относителните дялове на заетите лица в отделните групи администрации от изпълнителната власт. Изчислени са обща и средни оценки на административния капацитет на държавната администрация като цяло и на отделни основни групи администрации. Анализирани са различията между тях по отделни компоненти на административния капацитет. Изчислен е коефициент на неопределеност на оценките. Анализирани са връзките и зависимостите между отделни компоненти на административния капацитет.
6. Апробиран е конструираният Индекс на административния капацитет на държавната администрация с реални данни, получени от проведеното анкетно проучване.
7. Предложена е процедура за ежегодно определяне на индекса на административния капацитет на държавната администрация.

СПИСЪК
НА ПУБЛИКАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

I. УЧЕБНИЦИ И УЧЕБНИ ПОСОБИЯ:

1. Борисов, Б. Съставяне на общинския бюджет. Връзки с централните власти. Материали за обучение на семинар на НСОРБ. Хисар, 2001.
2. Борисов, Б. Устойчиво развитие на общинските финанси. Материал за обучение на семинар на НСОРБ "Повишаване квалификацията на финансовите експерти от общините", Ардино, 2001.
3. Борисов, Б. Управленски умения на 21-ви век. Материали за обучение на Института по публична администрация и евроинтеграция. С. 2001.
4. Борисов, Б. Териториална администрация. Учебно пособие за дистанционно обучение. АИ „Ценов“ Свищов, 2009, 98 с.
5. Борисов, Б. и Е. Парашкевова. Управление на бизнес процеси в публичната администрация. Свитък с изпитни материали. АИ „Ценов“ Свищов, 2010, 26 с.
6. Борисов, Б. и Е. Парашкевова. Системи за управление и контрол. Учебно пособие за дистанционно обучение. АИ „Ценов“ Свищов, 2011, 118 с.
7. Борисов, Б. Устойчивото развитие. Учебно пособие за дистанционно обучение. АИ „Ценов“ Свищов, 2012, 89 с.
8. Борисов, Б. и Е. Парашкевова. Стратегическо планиране в образованието. Учебно пособие за дистанционно обучение, АИ „Ценов“ Свищов, 2013, 174 с.
9. Борисов, Б. Управление на делегираните бюджети. Учебно пособие за дистанционно обучение, АИ „Ценов“ Свищов, 2014, 79 с.
10. Борисов, Б. и Е. Парашкевова. Стратегическа рамка за реализиране на проекти. Учебно пособие за дистанционно обучение, АИ „Ценов“ Свищов, 2015, 222 с.
11. Борисов, Б. Софтуер за управление на проекти. Учебно пособие за дистанционно обучение, АИ „Ценов“ Свищов, 2015, 138 с.
12. Борисов, Б. и Е. Парашкевова. Проекти и програми за регионалното развитие и подобряване на градската среда. Учебно пособие за дистанционно обучение, АИ „Ценов“ Свищов, 2015, 149 с.
13. Борисов, Б. и Ю. Господинов. Симулационна игра по грантови схеми на ЕС. Учебно пособие за дистанционно обучение, АИ „Ценов“ Свищов, 2015, 124 с.
14. Борисов, Б. и М. Богданова. Управление на програми и проекти. Учебно пособие за дистанционно обучение, АИ „Ценов“ Свищов, 2015, 117 с.

II. МОНОГРАФИИ:

1. Борисов, Б., А. Захариев и Ст. Проданов. SWOT анализ на общините от Видинска област. Свищов, 2001. 154 с. ISBN 954-23-0018-2
2. Борисов, Б. Устойчиво развитие на общините. Библиотека "Стопански свят", 2002. 115 с. ISBN 1310-2737
3. Борисов, Б. и М. Балтов. Управление на публични проекти. Варна, 2009, 165 с. ISBN 978-954-8165-08-2.
4. Борисов, Б. Системи за финансово управление и контрол. Издателство на ЕПУ, С, 2012, 904 с., ISBN 978-954-2983-06-4
5. Борисов, Б. Иновационни методи за управление на общините. Издателство на ЕПУ, С, 2012, ISBN 978-954-2983-07-1.
6. Borissov, B et al. Modern Administration – a Condition for Sustainable Development. Collective monograph Mechanism of Sustainable Development of Economics. Volume 2. Verlag SWG imex GmbH, Nürnberg, Deutschland, 2014, p. 161-172. ISBN 978-3-00-047714-4.

7. Борисов, Б. и Д. Маринов. Ролята на знанието, обучението и компетенциите в организациите от публичния сектор. Изд. на Стопанска академия „Д. А. Ценов“, Свищов, 2016, 183 с., ISSN 1310-2737.

III. СТУДИИ:

1. Борисов, Б. Модел за устойчиво управление на общините. Юбилеен алманах 2001. Свищов, 2001.
2. Борисов, Б. и др. Приложение на ABC анализа при планиране на проектните дейности. Алманах научни изследвания. Том 4. АИ Ценов, Св., 2006, с. ISBN 246-282. 1312-3815
3. Борисов, Б. и др. Изследване капацитета на областните администрации в България. Алманах научни изследвания. Том 22. АИ Ценов, Св., 2015, с. 205-234. ISSN 1312-3815
4. Борисов, Б. и др. Практиката на общините при разработване на планови документи за програмния период 2014 – 2020 година. Алманах научни изследвания. Том 22. АИ Ценов, Св., 2015, с. 261-291. ISSN 1312-3815
5. Борисов, Б. и др. Нормативна и методологична рамка на плановата дейност в Република България – възможности за подобряване. Алманах научни изследвания. Том 24, част II, 2017, АИ Ценов, Свищов, с. 37-65. ISSN 1312-3815
6. Борисов, Б. Системите за финансово управление и контрол в общините – десет години по-късно. АИ Ценов, Свищов, 35 с. ISBN 978-954-23-1374-8

IV. СТАТИИ:

1. Б. Борисов, Л. Борисова. Възможности за балансиране на общинските бюджети в условията на финансови ограничения. Сп. Народно-стопански архив, кн. 4, 2000.
2. Борисов, Б. Възможности за самооценка и анализ на системите за устойчиво управление на твърдите битови отпадъци. Сп. „Управление и устойчиво развитие“ бр. 3-4, 2006 г. Изд. на Лесотехнически университет София, с. 167 – 173. ISSN 1311-4506.
3. Борисов, Б. и др. Повишаване качеството на плановите процеси в бизнес организациите чрез процесен подход (организационно-технологичен аспект). Електронно списание „Диалог“, Тематичен брой м. септември, СА „Д. А. Ценов“, Свищов, 2010. с. 78-91. ISSN 1311-9206
4. Борисов, Б. Демокрация и публична администрация. Годишник на ЕПУ, кн. 1, 2010-2011, с. 51-64. ISSN 1314-4936.
5. Borisov, B. Scientific provocation as a method for simulating the participation of distance learning students. Маркетинг и менеджмент иновации. Том II, 3'2011, p. 15-20. ISSN 2218-4511.
6. Борисов, Б. Изграждане на административен капацитет за ефективно финансово управление в публичните администрации. Варна, с. 34-41, 2010 ISSN 1314-197X
7. Борисов, Б. Несвършенства в прилагането на SWOT анализа. Сп. „Народно-стопански архив“, кн. 1, 2015, с. 17-36, ISSN 0323-9004.
8. Borisov, B. Innovations in the Public Finance Control – necessary and required. International Scientific Journal “Science. Business. Society. ISSUE 3/2016, pp. 39-42. ISSN 2367-8380.
9. Борисов, Б. Иновативен подход за разработване на бизнес планове чрез WEB и Cloud базирани софтуерни решения. International scientific conference “High technologies. Business. Society. Proceedings Year I, Issue 1(2), Sofia, Bulgaria, 2017, Vol. II “Business. Society”. ISSN 2535-0005(print), ISSN 2535-0013 (online), стр. 183-186.
10. Borisov, B. Balanced System of Strategy Implementation Indicators. Ekonomske teme. Nis, 2005, с. 71-79, ISBN 0353-8648.

V. ДОКЛАДИ:

1. Борисов, Б. Общински съвет, кметове и общинска администрация – статут и компетенции. Взаимодействие с държавни органи. Семинар на НСОРБ “Нормативна основа на местното самоуправление – права и отговорности на местната власт”. Плевен, 2000.

2. Борисов, Б. и Л. Борисова. Паралел между икономическите условия в общините и индекса за човешко развитие. Сборник доклади "Трудовата заетост и социалната политика в условията на евроинтеграция". Свищов, 2000.
3. Б. Борисов. Усъвършенстване на бюджетния процес. Международна юбилейна научна конференция "Икономиката и развитието на обществото", Икономически университет Варна, 2000.
4. Борисов, Б. Бюджетния цикъл. Четвърта национална среща на финансистите от общините в Република България "Положителни общински бюджетни практики". Варна, 2001.
5. Борисов, Б. Принципи подходи и практически прийоми при разработването на стратегическите планове за регионално развитие. Юбилейна международна конференция "XXI-ви век: Очаквани реалности в бизнеса и мениджмънта". Свищов, октомври 2001.
6. Борисов, Б. Модел за устойчиво управление на общинските финанси. Трета научно-практическа конференция "Инвестиции в бъдещето 2001.", Варна, октомври 2001.
7. Борисов, Б. Определяне на разходите за публичните услуги чрез остойностяване на база дейности. Международна конференция "Управленски и маркетингови аспекти на развитието на Балканските страни", с. Кранево, 2001.
8. Борисов, Б. Трансграничното сътрудничество на местните и регионални власти от Балканските страни – състояние и перспективи. Сборник доклади на Междунниверситетска научно-практическа конференция на тема "Регионално икономическо сътрудничество и интеграция на страните от Югоизточна Европа" Том I. Свищов, 2002. 397 с. ISBN 954-23-0113-8.
9. Б. Борисов. Възможности за развитие на сътрудничеството между местните и регионални власти от Черноморските страни. Международна научно-практическа конференция "Проблеми и перспективи на сътрудничество между страните от Югоизточна Европа в рамките на черноморското икономическо сътрудничество и ГУУАМ", КК „Албена“, 2003, с. 343 – 348, ISBN 966-639-156-2.
10. Борисов, Б. Системите за финансово управление и контрол и качеството на публичните услуги. Международна научна конференция "Инвестиции в бъдещето – 2003", Варна, 2003, с. 351-354, ISBN 954-90919-5-3.
11. Борисов, Б. Регионалната политика на България по пътя към Европейския съюз. Сборник доклади „Проблеми и перспективи в развитие и сътрудничеството между страните от Югоизточна Европа в рамките на Черноморското икономическо сътрудничество и ГУУАМ. Свищов, Донецк, Мариопол, 2004. 407 с. ISBN 954-23-0193-6.
12. Борисов, Б. Изграждане на административен капацитет за ефективна финансова политика на общините. Сборник доклади „Иновационни практики в публичните финанси“. Варна, 2004, с 43 – 47, ISBN 954-23-0231-2.
13. Борисов, Б. За качеството на плановете документи. Доклад на научна конференция на тема: „В криза ли е планирането“, Свищов, 2005. Академично издателство „Ценов, с. 195-199, ISBN-10:978-954-23-0300-8.
14. Борисов, Б. Ефективни форми на публично-частни партньорства. Доклад на конференция „Съвременни управленски практики IV“, Бургаски свободен университет. 2006, с. 112 – 123, ISBN 978-954-9370-46-1.
15. Борисов, Б. Регионалните иновационни стратегии и възможностите за конвергенция на европейските региони. Доклад на конференция „Конкурентни стратегии във висшето образование“, Международно висше бизнес училище, Ботевград, 2006, с. 44 – 52, ISBN 978-954-9432-16-9
16. Борисов, Б. Научната провокация като метод за стимулиране активността на студентите в дистанционното обучение. Доклад на конференция „Съвременни измерения в дистанционното обучение“, 2007, с. 319-328, ISBN 978-954-9432-23-7
17. Анализ на административния капацитет – фактор за повишаване на ефикасността на публичните организации. Сборник доклади от кръгла маса на тема „Управленски аспекти на кризата и тяхното отражение в процеса на преподаване, Варна, 2009, с. 95 – 103, ISBN 978-954-21-0409-4.

18. Борисов, Б. За хаоса в планирането. Доклад на научна конференция „Хоризонт 2020 пред икономическото знание и бизнеса”, АИ „Ценов” Свищов, 2010, с. 90-100, ISBN 978-954-23-0480-7
19. Борисов, Б. Модерната публична администрация. Доклад на научна конференция „Икономиката и управлението в 21-ви век – решения за стабилност и растеж”. Свищов, 2011, с. 330 – 339, ISBN 978-954-23-0686-3 (т.6)
20. Борисов, Б. С поглед към планов хоризонт 2020. Доклад на научна конференция „Преподаване, учене и качество във висшето образование – 2011“, Бояна, 2011, с. 42-50, ISBN 978-954-9432-43-5.
21. Borissov, B. Modernizing Higher Education in the axis “European objectives-National measures-University solutions” - between the moderate conservatism and pragmatic modernism. Second International Conference “Education, Science, Innovations. Pernik, 09-10 June 2012, Годишник №1, 2010-2011. Издателство на ЕПУ, 2012, с. 51 – 64.
22. Борисов, Б. Политика, администрация, демокрация. Доклад на научна конференция „Стандарти и предизвикателства пред публичната администрация през XXI век” , Свищов, 10-11 май 2013, , с. 25-37, ISBN 978-954-23-0884-3.
23. Борисов, Б. и М. Богданова. Възможности за модернизиране на обучението по публична администрация. Сборник доклади от Международна кръгла маса на тема: „Образование, изследвания и кариерно развитие в публичната администрация“, София, 14-15 юни 2013 г., Издателство на Нов бълг. унив., 2013, ISBN: 978-954-535-792-3.
24. Борисов, Б. Планирането не се нуждае от реабилитация, а от рекогнитизация. Пленарен доклад от Международна юбилейна научно-практическа конференция на тема „Европейски практики и национални рефлексии в планирането”, Свищов, 24-25 април 2015 г. Сборник с резюмета. Издателство: АИ Ценов, 2015 ISBN: 978-954-23-1058-7
25. Борисов, Б. и Д. Маринов. Трансферът на знания и ролята на университетите в националната иновационна система. Сборник доклади от Международна научна конференция „Икономическо благосъстояние чрез споделяне на знания“, Том 1, 2016, с. 90-96. ISBN 978-954-23-1185-0 (том 1).
26. Борисов, Б. Особенности на управлението на проектния риск в организациите от публичния сектор. Доклад на Международна научнопрактическа конференция „Съвременни предизвикателства пред финансовата наука в променяща се Европа“. Сборник доклади, Свищов, 7-8 април, 2017., с. 228-233. ISBN 978-954-23-1239-0.
27. Борисов, Б. и др. Съвременни планови практики в България – проблеми и предизвикателства. Доклад от кръгла маса на тема „Съвременни планови практики в България – проблеми и предизвикателства“, Свищов, 2017. ISBN 978-954-23-1380-9.

VI. ПУБЛИКАЦИИ С НАУЧНО-ПОПУЛЯРЕН ХАРАКТЕР:

1. Борисов, Б. Бюджетът – основен лост за управление. В-к “ЕвроДунав” бр. 27 от 2001.
2. Борисов, Б. Системите за финансово управление и контрол в общините. Задължение или отговорност. В-к “ЕвроДунав”, бр. 31 от 2002.
3. Борисов, Б. Как да имаме добри публични услуги. В. Дума, бр. 74, 31 март 2005.
4. Борисов, Б. Основни принципи на общинската политика. Сп. „Икономика“, бр. 3 от 2010 г., с. 46-49.
5. Борисов, Б. Планирането не умира, то се усъвършенства. В-к „Алма матер“, бр. 1, април 2015, с. 4-5.

VII. ПУБЛИКАЦИИ ПО НАУЧНИ ПРОЕКТИ И РАЗРАБОТКИ, ВЪЗЛОЖЕНИ ОТ СТРУКТУРИ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ:

1. Борисов, Б. Ролята на местните власти за административно-правното обслужване на населението и предоставянето на обществени услуги. Русе, 2000. Проект “TEMPUS IB_JEP-13561-98” Institutional bilding and public administration training”.

2. Борисов, Б. Стимулиране на регионалното развитие чрез ефективни граждански форми. Свищов, 2001. Проект "TEMPUS IB_JEP-14-350-1999" Non government Institutional building in Bulgaria".
3. Борисов, Б. и др. Усъвършенстване на институционалната структура и повишаване квалификацията на кадрите в общинската администрация в Република България. Изд. на СУ "Св. Климент Охридски", София, 2001. Проект "TEMPUS IB_JEP-14-347-1999 BG. ISBN 954-07-1638-1
4. Borissov, B. Possibilities for Assessment of NGO's Institutional Development. Сборник "Институционално изграждане на неправителствени организации", изд. по Проект "TEMPUS IB_JEP-14350-1999" Regional Non government organizations Institutional Building", В. Търново, 2001.
5. Борисов, Б. Методика за определяне на разходите за чистота на община Варна на база дейности (Activity Based Costing). Разработка по проект, финансиран от община Варна, 2001.
6. Борисов, Б. Остойността на разходите за депониране на твърдите битови отпадъци в общината. Разработка, финансирана от община Русе, 2003.
7. Борисов, Б. Приватизационна оценка по проект „Усъвършенстване на нормативната база на местните финанси“. Разработка, финансирана от община Свищов, 2003.
8. Борисов, Б. Наредба за местните данъци и такси. Разработка финансирана по проект „Усъвършенстване на нормативната база на местните финанси“ на община Свищов, 2003.
9. Борисов, Б и др. Методически указания за разработване на програма за реализация на общински планове за развитие. Проект Методически указания за разработване на програма за реализация на общински планове за развитие на ФРМС, 2004.
10. Борисов, Б. Анализ за извършен финален преглед на програма „Междуетнически фонд за развитие и човешки права. Доклад по Проект Междуетнически фонд за развитие и човешки права“ (проекти, процеси, резултати); програмни области „Институционални мерки за пълноправна интеграция на малцинствата в обществения живот и преодоляване на етническата дискриминация и нетолерантността“; „Околна среда и устойчиво местно развитие“; „Жени за етническо равенство и равнопоставяне между половете“; „Младежко междуетническо сътрудничество“. Разработка, финансирана от Фондация „Междуетническа инициатива за човешки права, 2004.
11. Борисов, Б. и др. Модел за дългосрочно финансово прогнозиране на общинския бюджет на община Варна. Разработка на фирма АПС Консулт ООД, финансирана от община Варна, 2004.
12. Борисов, Б. Одитна пътека за управление и контрол на средствата от предприемаческите фондове на ЕС. Разработка финансирана от АДО „Дунав“, 2004.
13. Борисов, Б. Счетоводна политика. Разработка, финансирана от Министерството на правосъдието, 2004.
14. Борисов, Б. Аналитична част на ОПР на община Благоевград. Разработка, финансирана от община Благоевград, 2004.
15. Борисов, Б. Мониторинг и оценка на проекти, финансирани по програма ФАР „Развитие на гражданското общество“ 2001, бюджетна линия BG 0104.03; Договори : CSDP 2001 – Lot 2.2 - 041, CSDP 2001 – Lot 2.2 - 071, CSDP 2001 – Lot 2.2 – 088. Разработки, финансирани от Фондация „Общество и информация“, 2005.
16. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Заедно срещу корупцията. Доклад по Проект „Общество без корупция“ на Министерство на финансите, бюджетна линия ФАР РГО BG 0204.02, 2005.
17. Борисов Б. Предварително проучване във връзка с проект „Интегриране на конвенциите от Рио де Жанейро в политиката на националното и регионално развитие на Р България“. Проект Предварително проучване във връзка с проект „Интегриране на конвенциите от Рио де Жанейро в политиката на националното и регионално развитие на Р България“ на ПРООН, 2005.

18. Борисов, Б и др. Регионален план за развитие на Северен централен район за планиране за периода 2007-2013 г. Проект Разработване на Регионален план за развитие на Северен централен район за планиране на МРРБ, 2005.
19. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Варна за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Варна, 2005.
20. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Ботевград за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Ботевград, 2005.
21. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Невестино за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Невестино, 2005.
22. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Тутракан за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Тутракан, 2005.
23. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Елена за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Елена, 2005.
24. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Главиница за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Главиница, 2005.
25. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Козлодуй за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Козлодуй, 2005.
26. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Павликени за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Павликени, 2005.
27. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Ситово за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Ситово, 2005.
28. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Стражица за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Стражица, 2005.
29. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Струмяни за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Струмяни, 2005.
30. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Ябланица за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Ябланица, 2005.
31. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Бяла Слатина за периода 2007-2013. Разработка, финансирана от община Бяла Слатина, 2005.
32. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Да работим заедно. Доклад по Проект „Да изградим солидно партньорство и сътрудничество“ на Министерство на финансите, бюджетна линия ФАР РГО BG 2003/004-937.01.02, 2006.
33. Борисов, Б и др. Стратегия за местно икономическо развитие на община Белене. Проект „Планиране на местното икономическо развитие на общините Белене, Никопол и Левски“ на Д”РСЗ” Ловеч, Програма „Активни услуги на пазара на труда”, I-ви цикъл на Агенция по заетостта, 2006.
34. Борисов, Б и др. Стратегия за местно икономическо развитие на община Никопол. Проект „Планиране на местното икономическо развитие на общините Белене, Никопол и Левски“ на Д”РСЗ” Ловеч, Програма „Активни услуги на пазара на труда”, I-ви цикъл на Агенция по заетостта, 2006.
35. Борисов, Б и др. Стратегия за местно икономическо развитие на община Левски. Проект „Планиране на местното икономическо развитие на общините Белене, Никопол и Левски“ на Д”РСЗ” Ловеч, Програма „Активни услуги на пазара на труда”, I-ви цикъл на Агенция по заетостта, 2006.
36. Борисов, Б и др. Методика за стойностна оценка на публичните услуги, предоставяни от общинските администрации. Проект „Създаване на Методика за стойностна оценка на публичните услуги, предоставяни от общинските администрации на Институт „Отворено общество” София, 2006.
37. Борисов, Б. Анализ и представяне на варианти за актуализация на договори за сметопочистване. Разработка, финансирана от община Варна, 2006.
38. Борисов, Б и др. Регионална иновационна стратегия на СЗРП и СЦРП. Проект „РИС „Мизия” - Разработване на регионална иновационна стратегия на Северния централен и Северозападния район за планиране, финансиран от Шеста рамкова програма на ЕС, 2006.

39. Борисов, Б. и др. Разработване на стандарти за местни дейности с цел обективизиране на критериите за финансово изравняване. Проект по Програмата за децентрализация на МРРБ, финансиран от Световната банка, 2006.
40. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Финансово-икономически анализ и остойностяване на разходите по чистотата на районите и кметствата на община Варна. Проект на община Варна, 2006.
41. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Социален анализ на дейностите по чистотата на районите и кметствата на община Варна. Проект на община Варна, 2006.
42. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Стратегия за местно икономическо развитие на област Велико Търново. Проект „Планиране на местното икономическо развитие в област Велико Търново“ на Областен управител В. Търново, 2007.
43. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Комуникационна стратегия за приложение на Стратегията за местно икономическо развитие на област Велико Търново. Проект „Планиране на местното икономическо развитие в област Велико Търново“ на Областен управител В. Търново, 2007.
44. Борисов, Б. и др. Предварителна оценка на общински план за развитие на община Свищов. Разработка, финансирана от община Свищов, 2007.
45. Борисов, Б. и др. Методика за определяне на необходимите разходи за събиране и обработка на ТБО. Разработка, финансирана от община Варна, 2007.
46. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Анализ на резултатите от анкетно проучване на обществените нагласи по отношение на дискриминацията и нивото на информираност за европейската практика за противодействие. Разработка по проект „Не на дискриминацията в Обединена Европа: Да говорим за различните!“ , финансиран от Европейска комисия, ГД „Комуникации“, План Д на ЕК за демокрация, диалог и дебат 2007 – 2008, Договор № 30-CE-0149153/00-13.
47. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Оценка на бизнес очакванията на бенефициентите и мотивацията за стартиране на собствен бизнес. Разработка по проект „Подпомагане на малък бизнес в общините от Великотърновска област“ на Програма „Активни услуги на пазара на труда“, III-ти цикъл на Агенция по заетостта, Договор № 401033090703, 2008.
48. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Анализ на социално икономическото развитие в общините Елена и Златарица. Проект „Подпомагане на малък бизнес в общините от Великотърновска област“ на Програма „Активни услуги на пазара на труда“, III-ти цикъл на Агенция по заетостта, 2008.
49. Борисов, Б. Участие на НПО при приемане и управление на бюджета на община Варна. Сборник „Мит ли е влиянието върху общинския бюджет“, изд. Фондация „Обща кауза“, Проект „Участие на гражданите в бюджетния процес на общините. София, 2009, с. 30-36.
50. Борисов, Б. и др. Междинна оценка на ОПР Павликени 2007-2013. Разработка, финансирана от община Павликени, 2011.
51. Борисов, Б. и др. Междинна оценка на ОПР Силистра 2007-2013. Разработка, финансирана от община Силистра, 2011.
52. Борисов, Б. и др. Функционален анализ на Общинска администрация Силистра. Договор № 12-11-2/26.10.2012/08 от 17.07.2013 г., част от изпълнението на Проект № 12-11-2/26.10.2012 г., „Повишаване ефективността на работа в Община Силистра“, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2013.
53. Борисов, Б. и др. Анализ на социално икономическото развитие на общините в област Ловеч. Договор №B0003/28.01.2013 г., част от изпълнението на Проект № A10-13-50/20.02.2012 „Координиране на местни политики в област Ловеч за устойчиво развитие и просперитет“, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“, , съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2013.
54. Борисов, Б. Стратегически насоки за очертаване на основните приоритети при провеждане на политики на областно и общинско ниво за програмен период 2014-2020 г. Договор №B0003/28.01.2013 г., част от изпълнението на Проект № A10-13-50/20.02.2012 „Координиране на местни политики в област Ловеч за устойчиво развитие

- и просперитет“ финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2013.
55. Борисов, Б. и Е. Парашкевова. Процедурни правила за вътрешна и междуинституционална координация на процесите по наблюдение, оценка и контрол. Договор №B0003/28.01.2013 г., част от изпълнението на Проект № A10-13-50/20.02.2012 „Координиране на местни политики в област Ловеч за устойчиво развитие и просперитет“ финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“, ”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2013.
56. Борисов, Б. Процедурни правила за вътрешна и междуинституционална координация на процесите по бюджетиране изпълнението на политики. Договор №B0003/28.01.2013 г., част от изпълнението на Проект № A10-13-50/20.02.2012 „Координиране на местни политики в област Ловеч за устойчиво развитие и просперитет“ финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“, ”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2013.
57. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Междинна оценка на Общински план за развитие на община Бяла, обл. Варна. 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 Договор № A10-13-30/18.06.2012 г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2013.
58. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Бяла, обл. Варна за периода 2014-2020 г. 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 Договор № A10-13-30/18.06.2012 г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2013.
59. Борисов, Б. Оценка на потребностите и бенчмаркинг за подкрепа и насърчаване на предприемачеството в община Сливен. Договор №2/18.09.2013 г. част от изпълнението на проект SEE/D/0292/4.1/X, JEWEL MODEL, финансиран по Оперативна програма „Югоизточна Европа“ 2007 – 2013 г., съфинансиран от Европейския фонд за регионално развитие на Европейския съюз. 2013.
60. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Система от инструкции, процедури и документи за управление и контрол на плановия процес и реализацията на плановите документи и за мониторинг върху изпълнението на политики в община Бяла, обл. Варна. Договор №20-45/29.04.2013 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 Договор № A10-13-30/18.06.2012 г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2013.
61. Борисов, Б. и др. Общински план за развитие на община Силистра за периода 2014-2020. Разработка, финансирана от община Силистра, Договор №2013 – 0024 – У/-3.06.2013 г.
62. Борисов, Б. и др. Общински план за развитие на община Сливен. Актуализация за периода 2012-2013. Разработка, финансирана от община Сливен, 2013.
63. Борисов, Б. и др. Устройствен правилник на община Силистра. Договор № 12-11-2/26.10.2012/09 от 17.07.2013 г., част от изпълнението на Проект № 12-11-2/26.10.2012 г., „Повишаване ефективността на работа в Община Силистра“, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2014.
64. Борисов, Б. и Е. Парашкевова. Система за управление и контрол на процедурите по възлагане на обществени поръчки. Договор № 12-11-2/26.10.2012/09 от 17.07.2013 г., част от изпълнението на Проект № 12-11-2/26.10.2012 г., „Повишаване ефективността на работа в Община Силистра“, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г., съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2014.

65. Борисов, Б. и Е. Парашкевова. Система за управление на риска. Договор № 12-11-2/26.10.2012/09 от 17.07.2013 г., част от изпълнението на Проект № 12-11-2/26.10.2012 г., „Повишаване ефективността на работа в Община Силистра”, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет” 2007-2013 г., съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2014.
66. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Стратегия за управление на риска в община Сливен. 2014
67. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Методика за управление, контрол и оценка на плановия процес и реализацията на плановите документи в община Етрополе. Договор №ОБП-8/25.04.2014 г., част от изпълнението на Проект „Устойчиво развитие на община Етрополе чрез ефективно взаимодействие на заинтересованите страни при формиране, изпълнение, контрол и мониторинг на общински политики”, в изпълнение на Договор № 13-13-152/01.11.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2014.
68. Борисов, Б и Е. Парашкевова. Методика за мониторинг върху изпълнението на политики в община Етрополе. Договор №ОБП-8/25.04.2014 г., част от изпълнението на Проект „Устойчиво развитие на община Етрополе чрез ефективно взаимодействие на заинтересованите страни при формиране, изпълнение, контрол и мониторинг на общински политики”, в изпълнение на Договор № 13-13-152/01.11.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2014.
69. Борисов, Б и др. Общински план за развитие на община Етрополе за периода 2014-2020 г. Договор №ОБП-5/25.04.2014 г. част от изпълнението на Проект „Устойчиво развитие на община Етрополе чрез ефективно взаимодействие на заинтересованите страни при формиране, изпълнение, контрол и мониторинг на общински политики”, в изпълнение на Договор № 13-13-152/01.11.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, 2014.
70. Борисов, Б. и др. Предварителна оценка Общински план за развитие 2014-2020 г. на Община Свищов. Разработка, финансирана от община Свищов, 2014.
71. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Последваща оценка на Областна стратегия за развитие на област Ловеч 2007-2013 г. Разработка, финансирана от Областна администрация Ловеч, 2014.
72. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Последваща оценка на Общински план за развитие на община Силистра 2014-2020. Разработка, финансирана от община Силистра, 2014.
73. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Правилник за организацията и дейността на обществения консултативен съвет в община Силистра. Разработка по проект „Неправителственият сектор – активен участник в процеса на формиране и изпълнение на публични политики в община Силистра“, Финансиран по Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, Договор № 318/27.05.2015, 2016.
74. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Меморандум за взаимодействие между общинска администрация Силистра и неправителственият сектор, гражданските организации и други заинтересовани страни на територията на общината. Разработка по проект „Неправителственият сектор – активен участник в процеса на формиране и изпълнение на публични политики в община Силистра“, Финансиран по Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, Договор № 318/27.05.2015, 2016.
75. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Анализ на знанията, уменията, нагласите и поведенческите модели на целевите НПО. Разработка по проект „Неправителственият сектор – активен участник в процеса на формиране и изпълнение на публични политики в община Силистра“, Финансиран по Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, Договор № 318/27.05.2015, 2016.

76. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Доклад със стратегически цели за управление на компетенциите и комплекс от мерки за достигането им. Разработка по проект „Неправителственият сектор – активен участник в процеса на формиране и изпълнение на публични политики в община Силистра“, Финансиран по Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, Договор № 318/27.05.2015, 2016.
77. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Компетентностен модел на експерти и представители на НПО в община Силистра. Разработка по проект „Неправителственият сектор – активен участник в процеса на формиране и изпълнение на публични политики в община Силистра“, Финансиран по Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, Договор № 318/27.05.2015, 2016.
78. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Анализ на състоянието и факторите за развитие на неправителствения сектор в община Силистра. Разработка по проект „Неправителственият сектор – активен участник в процеса на формиране и изпълнение на публични политики в община Силистра“, Финансиран по Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, Договор № 318/27.05.2015, 2016.
79. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Стратегия за активно участие на неправителствените организации на територията на община Силистра в процесите на вземане на решения и формулиране на политики на общинско и регионално ниво. Разработка по проект „Неправителственият сектор – активен участник в процеса на формиране и изпълнение на публични политики в община Силистра“, Финансиран по Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, Договор № 318/27.05.2015, 2016.
80. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. междинна оценка на изпълнението на ОПР 2014-2020 на община Ловеч. Разработка, финансирана от община Ловеч, 2017.
81. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Междинна оценка на изпълнението на ОПР 2014-2020 на община Бяла. Разработка, финансирана от община Бяла, област Варна, 2017.
82. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Разработване на актуализиран документ за изпълнение на ОПР 2014-2020 на община Бяла, област Варна за периода до 2020 година. Разработка, финансирана от община Бяла, област Варна, 2017.
83. Борисов, Б., М. Богданова и Е. Парашкевова. Междинна оценка на изпълнението на ОПР 2014-2020 на община Полски Тръмбеш. Разработка, финансирана от община Полски Тръмбеш, 2017.
84. Борисов, Б. и др. Междинна оценка на изпълнението на ОПР 2014-2020 на община Кубрат. Разработка, финансирана от община Кубрат, 2017.
85. Борисов, Б. и др. Интегрирана система за финансово управление и контрол. Разработката е внедрена в 122 организации в периода 2003 – 2016 година.
86. Борисов, Б. и Е. Парашкевова. WEB базирани Система за управление и контрол при поемане на финансови задължения и извършване на разходи и Система за управление и контрол на риска. Разработката е внедрена в 78 организации през периода 2013 – 2014 година.
87. Борисов, Б. WEB базиран специализиран софтуер за електронен документооборот на процедурите при поемане на задължения и извършване на разходи, като елемент на Системите за финансово управление и контрол (СФУК). „КРОС КОНТРОЛ“. Разработката е внедрена в 2 организации през 2017 година.