



РЕЦЕНЗИЯ

От: **проф. д-р Маргарита Йорданова Богданова**
ръководител катедра „Стратегическо планиране“
СА „Д. А. Ценов“ – Свищов

Относно: **дисертационен труд за присъждане на научна степен „доктор на науките“**
Област на висшето образование: 3. „Социални, стопански и правни науки“, Професионално направление: 3.7. „Администрация и управление“
Научна специалност: „Организация и управление извън сферата на материалното производство (Публична администрация)“

Автор на дисертационния труд: **Борислав Димитров Борисов**

Тема на дисертационния труд: **„ОЦЕНКА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ“**

Основание за представяне на рецензията:

Заповед № 153/22.02.2018 т. за откриване на процедура за публична защита на дисертационен труд на тема: „Оценка на административния капацитет на държавната администрация“, разработен от професор доктор Борислав Борисов за присъждане на научна степен „доктор на науките“ по област на висшето образование: 3. „Социални, стопански и правни науки“, Професионално направление: 3.7. „Администрация и управление“, научна специалност: „Организация и управление извън сферата на материалното производство (Публична администрация)“.

1. Общо описание на дисертационния труд

Дисертационният труд на професор доктор Борислав Борисов на тема: „Оценка на административния капацитет на държавната администрация“ е в обем от 385 страници (253 страници без приложенията) и се състои от увод, четири глави, заключение, списък на използвана литература със 120 источника и 21 приложения. В подкрепа на изложението са включени 54 фигури и 50 таблици.

Представен е Автореферат върху дисертационния труд, в обем от 52 страници (без списъка с публикациите).

Заглавието на дисертацията „Оценка на административния капацитет на държавната администрация“ е ясно формулирано и е в тясна връзка с изследователската теза, предмета, целта, задачите и структурата на изследването. Така дефинирано, то допуска по-широк обхват на научното изследване, което е наложило съответните ограничения, свързани с комплексния характер на административния капацитет и разглежданата методология за неговото оценяване.

2. Актуалност и значимост на разработвания научен проблем

Държавната администрация е труден обект на изследване, тъй като до голяма степен дейността ѝ се предопределя от политическата система в съответната страна. Когато тази система има белезите на т.нар. недоразвити демокрации, в администрацията се назначават политически лоялни служители, политически неудобните се отстраняват, административната машина се използва за упражняване на натиск върху граждани, а понякога и за лични облаги. Както отбелязва авторът, „нежеланието или мудността в приемането на необходими административни реформи понякога се обяснява със съпротивата на административните традиции срещу интернационализацията, което е прикрита форма на безполезен консерватизъм“.

Именно по тази причина модернизацията на администрацията, нейното устойчиво реформиране в посока на подобряване на капацитета, на ефикасността и ефективността на нейната дейност, е лайтмотивът в изследването на професор Борисов.

Без съмнение темата е особено актуална както в теоретичен, така и в практически план. В теоретичен – поради комплексния характер на понятието административен капацитет, което авторът разглежда от различни гледни точки. Тази сложна природа на обекта на изследване поставя големи предизвикателства по отношение на методологията на неговото оценяване. Като цяло проучванията и анализите в тази област засягат само отделни аспекти на проблемите на оценката на административния капацитет и много често пропускат „голямата картина“. За сметка на това авторът е изbral да приложи един интегрален подход, при който успешно съчетава няколко разреза на обекта на изследване и ги обединява в едно цяло. Подобен „визионерски“ подход е рядко срещан сред теоретиците и още повече – сред практиците, които ръководят държавната администрация. Той изисква много задълбочено познаване на системата в различни ракурси, а също и проспективно мислене и висока прогностична култура, каквато малко изследователи притежават.

Темата е актуална и в практически план поради многоаспектния характер на системата на държавната администрация, която изпълнява множество различни по своя характер функции, обслужва потребностите на голям брой заинтересовани

стри, страда от множество несъвършенства и преминава през сложен период на реформиране, което не винаги е успешно управлявано. Всички тези ограничения намаляват ефекта от функционирането на държавната администрация и поради това научнообоснованите предложения за тяхното разрешаване или отстраняване са повече от необходими, актуални и значими.

3. Оценка на научните резултати и приносите на дисертационния труд

Като разглежда възможните алтернативи за действие с цел преодоляване на възникналите противоречия, проф. Б. Борисов заявява ясно намеренията си да даде отговор поне на част от най-наболелите проблеми в обекта на изследване. За да ограничи все пак полето на проучване, той е изbral за цел да *анализира съвпаденията в разбиранятия, 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 изгради единен за цялата система индикатор, който да дава ясна представа за неговото равнище.*

Така формулирана, целта като че ли пропуска изследователската част на концепцията. Т.е. читателят остава с впечатлението, че изграденият индикатор като че ли се базира само на оценките на респондентите, което не е така. Преди да се дадат тези оценки, са дефинирани насоките на изследване на административния капацитет, генериирани са алтернативи на оценки, и едва тогава те са конкретизирани от респондентите. Може би разработката би спечелила, ако целта бъде разширена, като се включат типичните изследователски намерения за подобен род проучвания.

Във връзка с формулираната цел е и изследователската теза, която авторът заявява намерения да докаже, а именно, че *на базата на достатъчно представителни емпирични данни може да бъде създадена числови конструкция, която да се използва като индикатор за административния капацитет на държавната администрация.*

В структурно отношение трудът е разделен на четири обособени части, които са логически обосновани и тясно обвързани с научноизследователските задачи.

В първата част се разглеждат и критично се анализират основни концепции за модернизация на държавната администрация в контекста на визията за модерност, дефинирана в поредица от стратегически програмни и планови документи. Пространно са анализирани достиженията на водещи автори и са представени ключовите концептуални направления в процеса на модернизация, както и добрите (и не дотам добрите) практики при тяхното прилагане в България: „Децентрализация и субсидиарност“; „Обслужване на едно гише“; „Комплексно

административно обслужване“; „Електронно управление (е-управление)“; „Управление на работните процеси в администрацията“; „Система от балансирани показатели“ и нейното прилагане в държавната администрация; „Концепцията за вътрешен контрол COSO“; „Добро управление“, „Административен капацитет“.

На основа на всички тези концепции, проф. Борисов извежда приликите и разликите между понятията добро управление и административен капацитет и ги дообогатява, като вменява на читателите идеята за тяхното съвместно допълване и възможен синергетичен ефект под формата на „административен капацитет за добро управление“. В тази конструкция се включват предпоставките (капацитетът) и резултатът (доброто управление). Както отбелязва авторът, 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 регулатии, до стила на управление и методите за контрол; възможностите за самоанализ, самооценка, саморазвитие и самоусъвършенстване.

Това дообогатяване на терминологията е един от важните научни приноси в дисертационния труд. Неговата значимост се определя не само от описателната, но и от нормативната и прогнозната функция на категорията, тъй като дефиницията предполага въвеждане на стандарти (норми) за изпълнение и изследване на трендове, респективно разработване на прогнози за състоянието на административния капацитет.

Втората част е посветена на методите за анализ на състоянието на държавната администрация. Авторът е подбрали комбинация от ситуациялни и функционални методи за анализ, които, допълвайки се взаимно, могат да се използват за очертаване на достатъчно пространна картина на състоянието на държавната администрация и за извеждане на стратегически насоки за подобряване. Освен, че е направен критичен преглед на всеки от методите, те са допълнени с анализ на тяхното приложение и на най-често допусканите грешки в различни казуси от българската практика, което разширява и задълбочава представата за ползите, недостатъците и приложимостта на методите.

Особено интересни са демонстрираните резултати по проекти с участието на автора за 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.

В третата част на изследването са представени основни методи за оценка на административния капацитет на организациите на изпълнителната власт, като са разкрити техните възможност и ограничения. Специално внимание се обръща на критериите и показателите за оценка на административния капацитет. Дефинирани са формиращите и отразяващите фактори, свързани с капацитета на администрацията и са посочени методи за оценка, базирани на този подход.

Обстойно е разгледан и са направени конкретни препоръки за използване на един от най-често използваните методи в практиката - Матрица за оценка на вътрешните фактори – Internal Factor Evaluation (IFE) Matrix. Авторът споделя и личния си опит от използването на този метод, като прави препратки и към други свои разработки с практико-приложен характер - при изготвяне на функционален анализ на общинска администрация Бяла, обл. Варна, при оценка на административния капацитет на общинска администрация Силистра, при оценка на функциите на областните администрации и др.

Специално внимание се обръща на няколко „рамкови“ метода - Рамка за оценка на публичните разходи и финансовата отчетност – Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) и на добре известният метод Обща рамка за оценка - The Common Assessment Framework (CAF). Подробно са дефинирани и коментирани принципите за високи постижения в публичния сектор в Общата рамка за оценка и е описана методологията на оценяване на организационната зрялост по всеки от критериите и подкритериите.

В края на трета глава е представен и модел за оценка на компетенциите на държавната администрация, т.е. на знанията, уменията, нагласите и поведението на служителите. Това е вече добре познат подход за въвеждане, измерване и развитие на компетенции, водещи до подобряване на организационните резултати и постигане на определените организационни цели, който навлезе в българската практика през последните години, но все още се прилага частично и ограничено, вкл. в организацията от публичния сектор.

В подкрепа на дефинираната цел, четвъртата част на изследването е посветена на разработването на индекс на административния капацитет за добро управление. Обоснована е необходимостта от разработване на модел за формиране на общ числови оценка, която да служи като измерител на капацитета на всички структури на изпълнителната власт.

Представени са резултатите от мащабно емпирично проучване на целева (типологична) извадка на представители на държавната администрация, формирана

на база на броя на наетите лица в тях по данни на Националния статистически институт.

Проучването е проведено в три етапа, като последователно е 1) уточнен обхват на обекта на изследване и неговите структурните елементи на база на нормативните ограничения, уреждащи функционирането на държавната администрация и изискванията за административен капацитет, 2) структуриран е въпросника и 3) е проведено анкетното проучване.

Въпросите в анкетата (44 на брой) са 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 оценки от 1 до 4.

На база на получените 191 анкетни карти, е изведена средната оценка на всички компоненти на административния капацитет за всички групи администрации - 2.74, което е над средната за дименсията „1-4“ от 2.5 и авторът я оценява като „добър“ административен капацитет.

Очертан е диапазонът на отговорите на респондентите общо за цялата извадка и по отделни групи въпроси. Освен това за всяка група администрации е направен допълнителен анализ с оглед очертаване на спецификите.

Показани са някои предимства на структурите на централната администрация пред териториалните. Такива са например 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, бюджетният 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 е допълнен и с оценка на коефициента на неопределеност, даващ представа за различията в отговорите на респондентите по отделните въпроси, поставени в анкетата.

Направен е анализ на връзките и зависимостите между компонентите на административния капацитет. Изчислени са корелационни коефициенти на взаимна свързаност на Крамер, Чупров и Пирсън, като е използвана характеристиката хиквадрат. Изследвани са 13 двумерни разпределения и са представени корелационните зависимости между тях.

Представена е концепцията за Индекс на административния капацитет за добро управление като модел, който позволява определянето на обща, единна и достатъчно представителна оценка на капацитета за добро управление. Както отбелязва авторът, 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.

Изчислен е Индекса на административния капацитет за добро управление (ИКА) или Administrative Capacity Index (ACI) за изследваните администрации и е направена обосновка на процедурата за определяне на Индекса на административния капацитет по години.

Очертани са предимствата на предлагания модел пред останалите методи за оценка на административния капацитет. По-конкретно ИАК:

- 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 откроят 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.

Съществен принос с практикоприложен характер на разработката е, че е разработена примерна процедура за определяне на Годишен индекс на административния капацитет на държавната администрация, в която са предвидени отделни стъпки и са дефинирани ангажментите на отделните заинтересовани страни с оглед постигане на устойчивост на процедурата.

Направени са и някои предложения за финансовото обезпечаване на процеса на оценяване. Включването на повече заинтересовани страни, според автора, 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.

4. Научни и научно-приложни приноси на дисертационния труд

Приемам формулираните от автора научни резултати и приноси на дисертационния труд. Те могат да бъдат разделени на две групи: научни и научно-приложни, като първите са свързани преди всичко с обогатяване на научните знания в избраното поле на изследване, а втората група – с приложение на научните постижения в практиката, като са търсени инструменти за оценка на ефекта и на въздействието в средносрочен и дългосрочен план.

Като най-значими се отклояват следните **научни приноси**:

- 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.
- Направен е критичен преглед на основни стратегически методи за анализ, аргументирано е тяхното прилагане за анализ на административния капацитет на държавната администрация и са изведени пропуските при тяхното прилагане в практиката.
- Описани са основни методи за оценка на административния капацитет на организациите на изпълнителната власт, като са разкрити техните възможност и ограничения. Направен е извод за необходимостта от разработване на модел за формиране на обща чисрова оценка, която да отразява капацитета на всички структури на изпълнителната власт.
- 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:

- 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.

- Апробиран е разработеният Индекс на административния капацитет, макар и само с данни за една година.
- Предложена е процедура за ежегодно определяне на индекса на административния капацитет на държавната администрация.

Сред най-важните достойнства на дисертационния труд е това, че авторът обръща внимание на един от ключовите проблеми в управлението – метриката на резултатите от дейността на дадена система и свързаните с това понятия, като ефективност и ефикасност. Прецизното решаване на въпроса за метриката е изключително предизвикателна задача от изследователска гледна точка и базово условие за обосноваността на изводите по отношение релевантността на политиките и инструментите за добро управление. Ето защо проф. Борисов стъпва върху идеята, че ако нещо не може да се измери, то не може и да се управлява, а следователно не може и да се подобрява. Това е лайтмотивът на цялата разработка, който се прокрадва още в първа глава, но е доразвит и в следващите части, като най-голямата тежест се пада на последната – четвърта част.

Към така формулираните от автора приноси бих искала да прибавя един акцент, които ми се струва важен, за да се дооформи цялостната картина на добавената стойност на дисертационния труд.

Авторът не само развива идеите си за измерване на административния капацитет, но и ги подкрепя с дългогодишните си проучвания на държавната администрация, включително чрез участието си в стотици проекти и научноприложни разработки. На база на натрупания опит – като изследовател и като експерт, авторът навлиза в дълбочина в различни методически аспекти на метриката, например липсата на съпоставимост между индикаторите, връзката между принципи, критерии и индикатори – в тяхната йерархична връзка и т.н.

Проф. Борисов показва задълбочените си познания, много често от първа ръка – по отношение на процесите на децентрализация и свързаните с тях последици и въздействия. Това увеличава усещането за съпричастност и ангажираност с проблемите на децентрализацията и деконцентрацията. Интересни са и задълбочените коментари, вкл. по правни несъответствия, което показва мултидисциплинарен характер на разработката и богатата култура и натрупан опит на кандидата.

4. Оценка на научните публикации на кандидата

Кандидатът е депозирал списък с 7 монографии, 6 студии, 10 статии, 27 доклади, 87 публикации по научни проекти и разработки, възложени от структури на държавната администрация и др. По-голямата част от тях са публикувани на български език, но има и публикации на английски.

Това говори за изключително голямата известност на публикациите му както сред научните среди в страната и чужбина, така и сред представителите на практиката.

5. Критични бележки, препоръки

Нямам критични бележки към дисертационния труд. Бих искала да отправя препоръка към автора да увеличи публикационната си активност, включително в реферирани издания с импакт фактор. Така неговите научни резултати ще получат справедливо място в научната периодика и ще достигнат до още по-голям брой читатели.

Без съмнение авторът демонстрира високата си ерудиция при осъществяването на формулираните научно-изследователски задачи, показвайки задълбочено познаване на логиката на процесите, на приложимия инструментариум за доказване на дефинираните изследователски тези, на ограниченията, които оформят рамката на изследването. Логическата обоснованост на този авторов избор е отлична предпоставка за създаването на изследователски продукт с висока полезност както за теорията, така и за практиката на управление в публичния сектор.

6. Заключение

Дисертационният труд се отличава с актуалност, самостоятелност, теоретична задълбоченост, методическа издържаност и практическа насоченост. С него авторът се представя като сериозен и компетентен изследовател на теорията и практиката на административния капацитет, особено в частта, свързана с инструментариума за неговата оценка.

Авторът не само е достигнал самостоятелно до изводи и обобщения, които допълват и обогатяват съществуващото знание и приложението на съществуващата теория при анализ на конкретни проблеми, но също така е изградил цялостна визия за оценката на административния капацитет и за предизвикателствата, които стоят пред неговото успешно прилагане с оглед привеждането му в съответствие с особеностите в страната.

С това авторът показва, че не само покрива изискванията на нормативната рамка в страната и в Стопанска академия (ЗРАСРБ, неговия Правилник и Правилника по ЗРАС на СА), но и ги надхвърля.

Това ми дава основание да дам положителна оценка на предоставеният ми за рецензиране дисертационен труд, във връзка с откритата процедура за придобиване на научна степен „доктор на науките“ на проф. д-р Борислав Борисов в област на висшето образование З. „Социални, стопански и правни науки“, професионално направление 3.7. „Администрация и управление“, научна специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство (Публична администрация)“.

03 април 2018

Рецензент:

(проф. д-р Маргарита Йорданова Богданова)