Проф. д.н. БОРИСЛАВ БОРИСОВ

ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2018 ГОДИНА

Аналитичен доклад

Проф. д.н. Борислав Борисов – автор, 2019
Проф. д-р Маргарита Богданова – рецензент, 2019
Проф. д-р Георги Иванов – рецензент, 2019
Благовеста Борисова – художник на корици, 2019
АИ „Ценов“, 2019

ISBN 978-954-23-1735-7

© проф. д.н. Борислав Борисов

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор *5*

1. КОНТЕКСТ 7

2. ПАРАМЕТРИ НА ЕМПИРИЧНОТО ИЗСЛЕДВАНЕ 9

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ЕМПИРИЧНОТО ИЗСЛЕДВАНЕ 16

4. ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ 38

ПРЕДГОВОР

Уважаеми читатели,

Аналитичният доклад, който държите в ръцете си, е разработка на един изключително интересен изследовател, посветил голяма част от проучвания си на теми, свързани управлението и планирането на различни йерархични нива, в различни сектори на икономиката и администрацията.

Борислав Димитров Борисов е професор, доктор на науките. По настоящем е преподавател в катедра „Стратегическо планиране“ в Стопанска академия „Д. А. Ценов“ Свищов, лектор в Института по публична администрация, председател на УС на Националната асоциация по прогнозиране и планиране и на УС на Дунавския център за обучение и развитие. Заемал е редица ръководни длъжности като председател на общинския съвет в Свищов, зам. кмет на община Варна, експерт в 40-тото Народно събрание и др., което до голяма степен предопределя практикоприложния характер на неговите научни изследвания в областта на икономиката и управлението.

Целта на настоящата разработка 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*.

В резултат на изследването е представен Индекс на административния капацитет на държавната администрация за 2018 г.

Държавната администрация е труден обект на изследване, тъй като до голяма степен дейността й се предопределя от политическата система в съответната страна. Въпреки това оценката на административния капацитет чрез единен индикатор може да послужи като отправна точка в последващите интервенции за подобряван на този капацитет и за цялостното модернизиране на системата. Именно такава амбициозна задача си е поставил авторът на проучването.

С пожелания за успех в бъдещите проучвания!

22.03.2019 г. Проф. д-р Маргарита Богданова

1. КОНТЕКСТ

Макроикономическите промени, технологичните постижения и идеологически смени през последните две-три десетилетия предизвикаха съответни промени и в разбиранията за ролята на държавните институции и публичната администрация. Новият публичен мениджмънт като нов подход за управление на организациите, предоставящи обществени услуги, се фокусира основно върху гражданите и структурите на гражданското общество, ползващи тези услуги. Въведоха се квазипазарни модели за управление, увеличи се децентрализацията, засили се финансовият контрол върху дейността на тези организации. Обществото стана все по-силно чувствително към ефективността на разходването на публичните средства. В новия публичен мениджмънт държавните служители се разглеждат не като власт, а като публични мениджъри, а гражданите като клиенти.

Стимулира се предприемачеството в публичния мениджмънт, въвеждането на нови модерни системи за управление, иновациите.

Политическите и икономическите промени, настъпили в България 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. По-активни усилия за модернизиране на публичната администрация в България започват в началото на новото хилядолетие, когато е 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 бе 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.

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

Тази политика се продължи 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 децентра-

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

В края на 2013 г. бе 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“**.

Последният и действащ в момента стратегически документ в областта на новия публичен мениджмънт е **Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 - 2020**. Тя отново акцентира върху ефективността, откритостта и професионализма в управлението на организациите от публичния сектор.

Модернизирането на администрацията беше подпомогнато и от **Оперативна програма „Административен капацитет 2007 – 2013**“, намерила своето продължение в настоящия програмен период 2014 – 2020 г. като **Оперативна програма „Добро управление“.**

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

2. ПАРАМЕТРИ НА ЕМПИРИЧНОТО ПРОУЧВАНЕ

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. С цел проучване на административния капацитет на държавната администрация у нас, на два пъти беше проведено емпирично изследване - през периода септември–ноември 2017 година и октомври–декември 2018 година. Всяко едно от тях премина през **три основни етапа**, а имено:

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

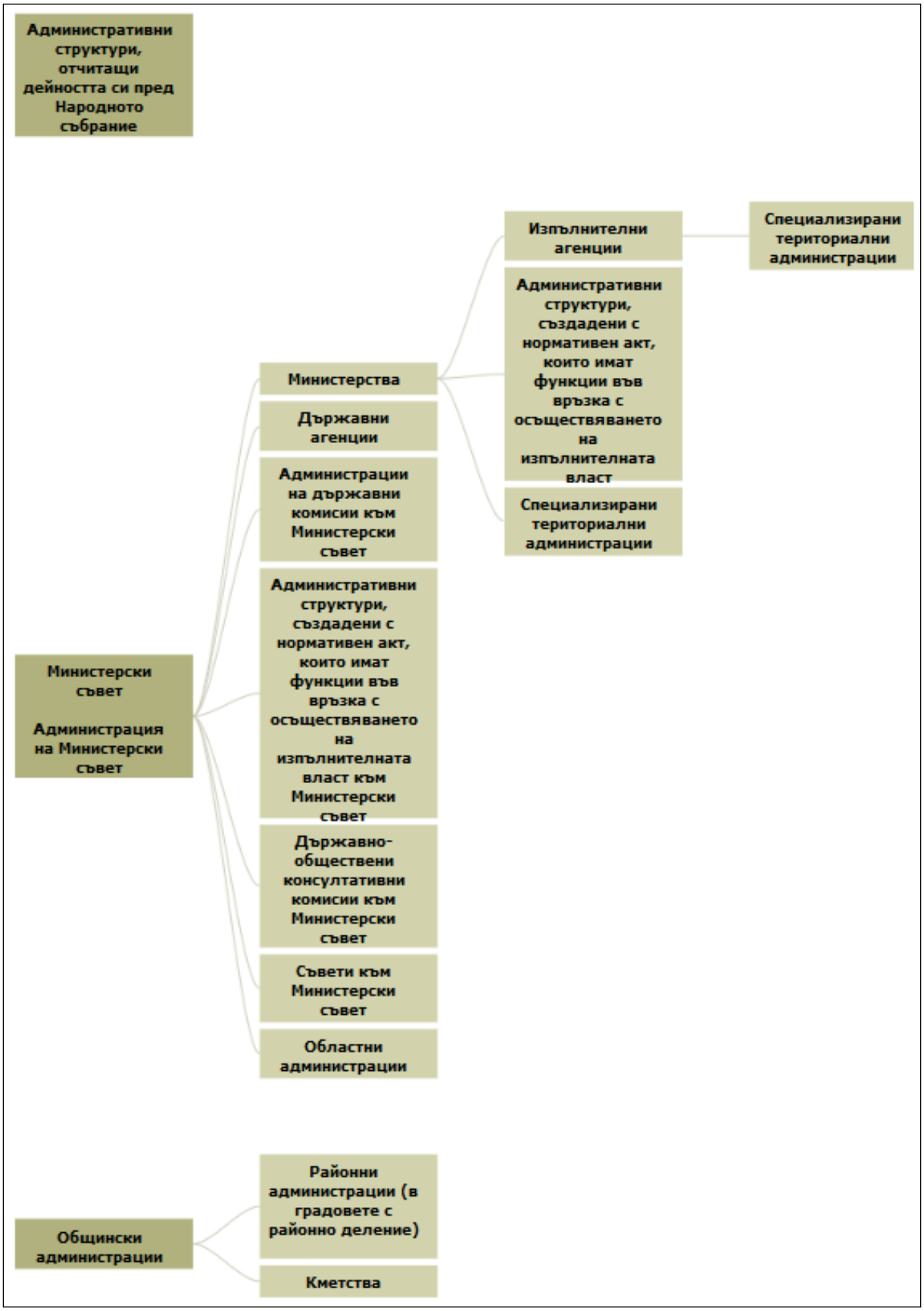
Втори етап – структуриране на въпросник;

Трети етап – провеждане на анкетно проучване.

Както е известно, в администрацията на изпълнителната власт работят близо 100 000 души, заети в 10 структури на централната и териториалните администрации. Всяка една от тях се отличава от останалите по отношение на своите области на управленска отговорност, нормативна регламентация на дейността, вътрешна структура, организация на работа, функции и численост на персонала. На сайта на Интегрираната информационна система на държавната администрация „Административен регистър“ е представена схема на структурите на изпълнителната власт (Фиг. 1).

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 бе да се прецени доколко те отразяват националните и наднационални изисквания и достижения в областта на доброто управление. Проучиха се и добрите практики в тази област.



Фигура 1. Структури на изпълнителната власт

Източник: https://iisda.government.bg/ras/executive_power

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

1. Структуриране на въпросник.
2. Тестване на въпросника в реална среда.
3. Преформулиране и преструктуриране на въпросника с цел опростяване и олекотяване.
4. Тестване на втори вариант на въпросника.

Окончателният вариант на въпросника включва 44 въпроса, чиито отговори описват четири вида състояние - незадоволително, задоволително, добро и много добро.

Първите два въпроса касаят **степента на финансова и организационна зависимост** на съответната административна структура от централната власт. Те трябва да покажат в каква степен се реализира децентрализацията и принципът на субсидиарност. Въпроси № 3 и № 4 са насочени към стила на управление и работата в екип. Екипната организация на администрацията не само е израз на демократизъм, но е доказала и своята ефективност на практика. Тя е алтернатива на линейно-щабната и на функционалната структура на управление и се свързва пряко с управлението на работните процеси и с проектното управление.

Въпроси №№ 5, 6 и 7 имат за цел да се оцени **организацията на плановата дейност** в администрациите. Тя се свързва с поставянето на стратегически и оперативни цели и с управлението на процесите по разработване, изпълнение, мониторинг и отчитане на стратегии, планове и програми. В Чл. 32а на Закона за администрацията недвусмислено се казва: „В изпълнение на стратегическите цели органите на изпълнителната власт поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяват контрол за тяхното изпълнение“. Администрациите на изпълнителната власт също така са отговорни за разработването и изпълнението на редица стратегии, програми и планове на национално, регионално, областно и общинско ниво.

Въпроси от № 8 до № 11 касаят **разработването на бюджета** на администрациите. Целта е не само да се прецени доколко дейността на администрациите е финансово обезпечена, но и да се види доколко разработваните бюджети са реалистични и разработвани по установени правила.

Следващите въпроси – № 12, № 13, № 15 и № 16, засягат **финансовия контрол**, организиран съгласно Закона за финансово управление и контрол (ЗФУКПС). Те трябва да покажат в каква степен се спазват изискванията на Закона за поемане на финансови задължения само при наличие на бюджетни кредити и за извършване на разходи само при поети задължения. Едно изследване, проведено от автора по Проект № 5-2017 „Системите за финансово управление и контрол в общините – 10 години след приемането на

ЗФУКПС“, показва, че все още има администрации, които не разбират същността на СФУК като регламентирани процедури и описания на работни процеси, а ги свеждат до вътрешни правилници с членове, алинеи и точки. Обхватът на СФУК често се ограничава само до контрола на бюджетните разходи, а останалите важни процеси, протичащи в администрацията, остават без предварителен контрол на съответствието им с предписаните стандартни процедури. А в началото на тази година беше извършена една необяснима промяна в ЗФКПОС, която стесни обхвата на организациите, задължени да прилагат системите за финансово управление и контрол, което остави без предварителен контрол публични средства милиарди левове и противоречи на Стратегията за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор в Република България 2018 – 2020 г. Отговорностите по прилагане на СФУК се ограничиха предимно до първостепенните разпоредители с кредити. Остава неясно как ще се осигури разумна увереност, че се спазват изискванията Чл. 25, т.2 на Регламент 1605/2002 на Съвета на Европейския съюз, към който ни ангажира Преговорна глава 28 „Финансов контрол“ и в който се казва, че „Трансфери на бюджетни кредити, които съответстват на целеви приходи, могат да се правят само, ако тези приходи се използват за целите, за които са предназначени“. Излиза, че след като нямаме капацитет да прилагаме един закон в неговата цялост, най-лесното е да ограничим неговото приложение, а защо не и направо да го отменим.

Четиринадесети въпрос се отнася до **начина за определяне на цените на публичните услуги**. Съгласно изискванията на Чл. 7 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), определянето на размера на таксите и на цените на услугите, предоставяни от общините, трябва да става на базата на реалните разходи по предоставянето им. Същото се отнася и до простите държавни такси, регламентирани със Закона за държавните такси, в Чл. 2, ал. 2 на който се казва: „Простите такси се определят въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата“. За много администрации обаче тарифите се определят централизирано и това ограничава техните възможности за гъвкава политика по отношение на собствените приходи.

Управлението на риска е важна дейност за всяка администрация, тъй като се свързва с условията за постигане на нейните цели. В Стратегията за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България, 2018 – 2020 се казва: „До настоящия момент, донякъде поради неразбиране, а най-често поради недобрата комуникация между инспекторатите и звената за вътрешен одит, съществуваше реална вероятност да не бъдат идентифицирани, оценени и управлявани съществените рискове в организациите от публичния сектор“. Поради това, с въпроси № 17 и № 18 се иска да се удостовери дали в администрациите са разработени необходимите документи за управление на риска – стратегия и риск-регистри.

Въпрос № 19 касае оценка на **професионалните умения на персонала**, а въпроси № 20 и № 21 – **спазването на етичните норми**. Въпроси от № 22 до № 28 са посветени на **управлението на персонала**. Те засягат планирането на персонала, неговото обучение за кариерно развитие професионално израстване, начините за мотивиране на служителите, участието им при вземането на решения, комуникацията между тях и техните компетенции. Тази група въпроси са свързани и със следващия въпрос № 29, отнасящ се до **управление на знанието** в организацията.

Управлението на работни процеси като модерна концепция за управление на организациите както от публичния, така и от бизнес сектора, има своите предимства пред функционалната организация. Има ли анкетираната администрация разписани работни процеси, дали те се спазват и доколко са подробни, е съдържанието на следващия въпрос № 30.

Дали администрацията има и прилага някакви **системи за самооценка** на дейността си и какви **системи за управление** са внедрени в организацията, са темите на въпроси № 31 и № 32.

Всяка администрация на държавната власт съществува, за да задоволява определени обществени потребности. За тази цел тя трябва да е **отворена към целевите групи**, които обслужва, и да проучва редовно тяхното мнение и степен на удовлетвореност. Дали това е така, трябва да се разбере от отговорите на въпрос № 34. Предходният въпрос № 33 пък дава отговор на това, **дали администрацията работи добре с медиите**, които са основно средство за комуникиране с целевите групи. Същото се отнася и до **партньорството на администрацията с други организации** (въпрос № 35) и с **консултативни съвети** при решаване на въпроси от обществен интерес (въпрос № 36).

Държавната администрация трябва да е открита и прозрачна, не само нейните решения, но и начините и мотивите за вземането им трябва да са достъпни за обществото. Как е организиран **достъпът до обществена информация** от администрацията, има ли писани правила и процедури за това, е темата на въпрос № 37.

Въпрос № 38 е насочен към един актуален и чувствителен за обществото въпрос – корупцията. На него трябва да се отговори **как администрацията прилага антикорупционните мерки**.

Като организации, които осъществяват определени политики в областите на своята компетентност, структурите на изпълнителната власт следва да се отчитат за изпълнението на политическите цели, заложени в техните програмни документи. В помощ на структурите на държавната администрация по отношение осъществяването на мониторинг и оценка на публичните политики са посветени редица разработки, указания и наръчници. С отговорите на въпрос № 39 анкетираните трябва да покажат, **осъществяват ли мониторинг и оценяват ли периодично постигането на политическите си цели**.

Въпросите от № 40 до № 44 са посветени на **електронното управление** – една актуална област, иманентно свързвана с модернизацията на администрацията. Те се отнасяха до политиката на администрацията в тази област, до изградените системи, до компетенциите на персонала, свързан с електронното управление, до онлайн взаимодействието с външни партньори и до ползите от въвеждането на електронното управление.

Формулирането на въпросите във въпросника за анкетиране на експертите от държавната администрация не е случайно, то е подчинено на следните основни принципи:

1. Максимален обхват на въпросите, даващи възможност за разкриване на истинската ситуация по отношение на различните критерии за административен капацитет;
2. Универсалност на въпросите, даваща възможност за поставянето им пред различни структури на централизираната и на териториалните администрации;
3. Нормативна обоснованост, изразяваща се в наличието на действащи нормативни текстове, поставящи изисквания за административен капацитет пред организациите на изпълнителната власт;
4. Концептуална съвместимост с основните теории, концепции и стандарти за административен капацитет за добро управление.

Третият етап от емпиричното изследване беше провеждането на самата анкета, което се осъществи на два пъти – в края на 2017 и в края на 2018 година. Първото проучване беше извършено в рамките на Проект ”Изследване на административния капацитет на изпълнителната власт”, 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 1**).

Второто проучване, извършено през периода м. октомври – м. декември 2018 година отново беше осъществено по технология и въпросник, описани по-горе. Този път бяха анкетирани 159 служители от същите администрации, които в основната си част това бяха респондентите и на предходното проучване от 2017 година. По-малкият брой на анкетираните се обяснява с нежеланието на някои държавни структури да споделят мнението си по изследваните проблеми и да демонстрират прозрачност на своята дейност, въпреки, че въпросите не изискваха споделяне на конфиденциална информация. Такъв е примерът с АПИ, от ръководството на която се получи отговор, че са много заети за да могат да попълнят предоставения

въпросник. Друга причина може да се крие във факта, че през 2018 г. не беше искано писмо за подкрепа от Института по публична администрация, което означава, че ако не се нареди „от горе“ много държавни администрации предпочитат да не се ангажират с някакъв вид съдействие на подобни проучвания.

Таблица 1.

Брой анкетирани администрации на изпълнителната власт и брой респонденти

Администрация на изпълнителната власт	Бр. анкетирани 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
7I.4. Изпълнителни агенции	8	17
3I.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**

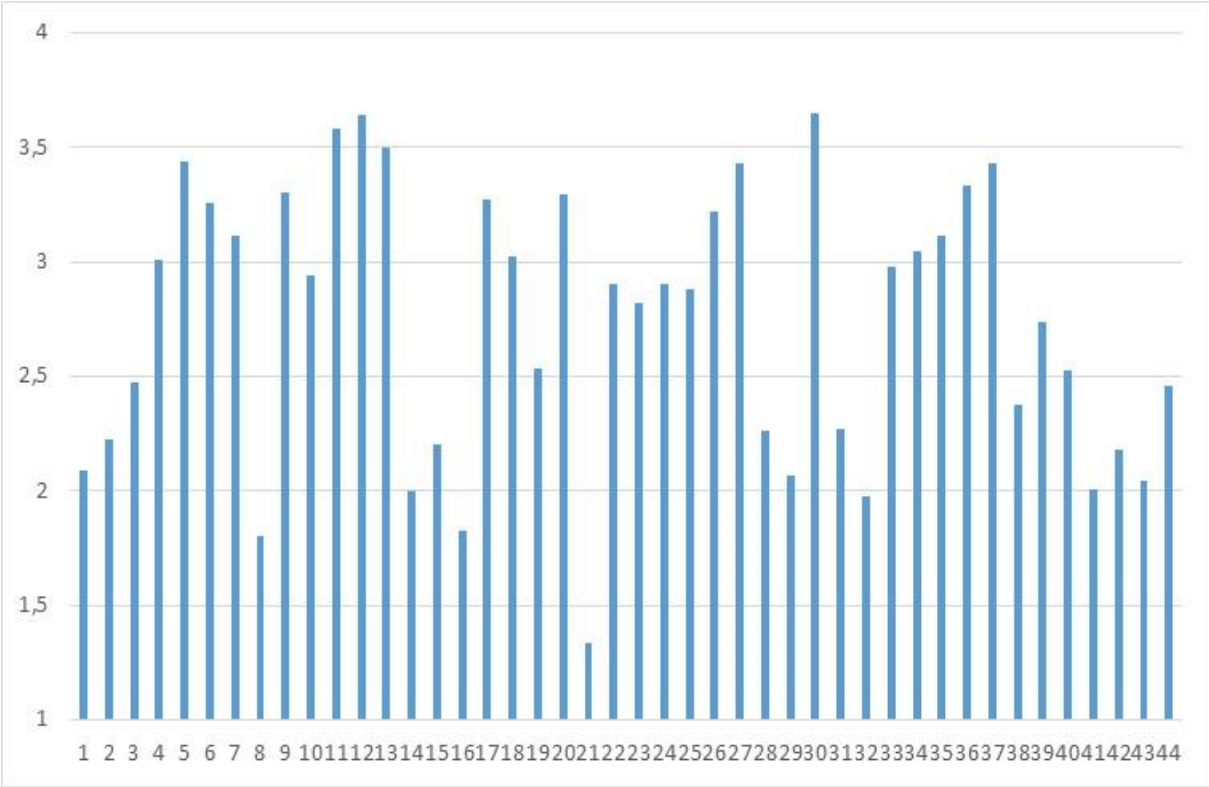
3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ЕМПИРИЧНОТО ПРОУЧВАНЕ

Въпросите в анкетата за емпиричното проучване 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 (№16 и №32), които дават възможности за повече от един отговор, оценките също са поставени в рамките от 1 до 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.

Средната оценка на всички компоненти на административния капацитет за всички групи администрации е **2.74**, което е над средната за димензията 1–4, т.е. 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 димензия, 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 й параметри. Средните оценки по отделните оценявани компоненти на административния капацитет са представени на **Фигура 2**.

Очевидно най-ниски оценки се дават на регистрацията на случаи на нарушения на етичните норми, което е един отразяващ показател за наличие на административен капацитет в съответната област. 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.



Фигура 2. Средни оценки на въпросите, дадени от административните структури на изпълнителната власт

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 говорят 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.

Би било интересно да се анализират отговорите на отделните групи администрации, което ще ни даде по-детайлна представа за това, коя администрация в кои области показва най-добър административен капацитет и в коя изостава.

Респондентите от министерствата и **Администрацията на Министерски съвет** оценяват своя административен капацитет със средна оценка 2.87, която е над средната за всички групи анкетирани администрации. С най-ниска стойност и тук е оценено идентифицирането на нарушения на етичните норми – 1.29.

Най-висока оценка – 4 е дадена на въпрос № 9, касаещ бюджетната практика, като е посочено, че „се разработва реалистичен бюджет, който се обсъжда със заинтересованите страни. Връзката с плановите документи се осъществява чрез прилагането на програмно бюджетиране“, което не е характерно за другите групи администрации. Висока оценка 4 е поставена и на свързания въпрос за наличието на вътрешни правила за разработване на

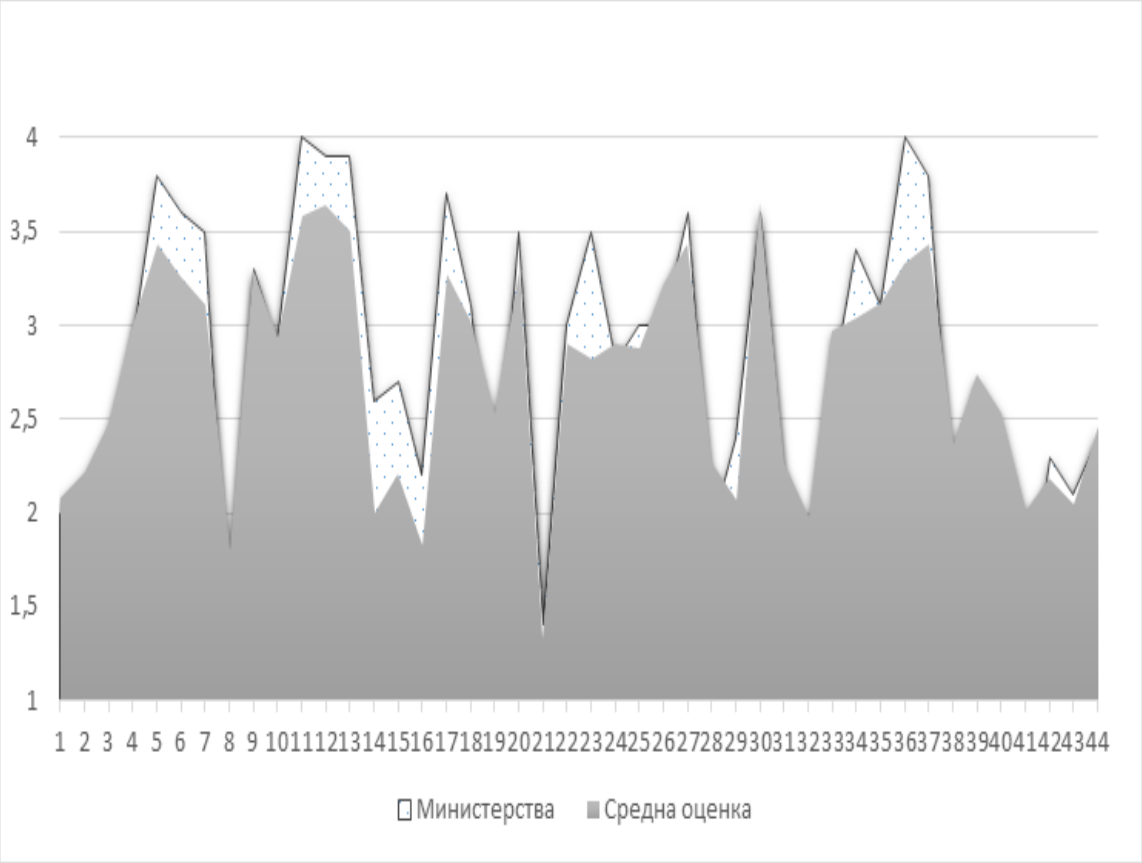
бюджета, което потвърждава наличието на добра практика по разработване, приемане, актуализиране и отчитане на бюджета в тези администрации. Високи са оценките (3.86) на управлението на риска и на работата с консултативни съвети.

Критично е отношението към квалификацията на персонала в тези администрации, оценено с оценка под средната 2.5, а именно 2.14. Не се попълват контролни листи за предварителен контрол на голяма част от вътрешните бизнес процеси, в повечето администрации не се прилагат системи за самооценка, а оценката на дейността се извършва от висшето ръководство чрез годишни доклади, отчети и др. п. Оценките на електронното управление също не са високи.

Най-добре оценките на министерските администрации, съпоставени със средните оценки на всички администрации, се виждат на **Фигура 3**. На нея ясно личи колко плътно оценките на администрациите на министерствата и на Министерския съвет се доближават до средните оценки за всички групи администрации на изпълнителната власт, което ясно говори, че административният капацитет на всички структури на държавната администрация е сравнително един и същ.

От **Фигура 4** може да се види кои са компонентите на административен капацитет, в които администрациите на министерствата трябва да догонват средните стойности на държавната администрация като цяло.

Фигура 3. Оценка на компонентите на административния капацитет на министерствата и на Администрацията на Министерски съвет



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

Държавните агенции (Държавна агенция за закрила на детето, ДА „Електронно управление“, Държавна агенция за бежанците) имат с една десета по-ниска оценка на административния капацитет, но близка до тази на министерските администрации – 2.77. Най-ниска стойност има критерият „Финансово здраве“, който е оценен с 1.3. Най-висока оценка се поставя отново на реалистичността на бюджета, както и на работата с консултативни съвети, нещо, което е от изключителна важност, като се имат предвид спецификата и областите на отговорност на посочените агенции. Комбинацията между добре разработени бюджетни процедури и въпреки това незадоволителното финансово здраве съвсем ясно предопределят и оценката на въпрос № 10 „Какъв е обичайният процент на разминаване между плановия бюджет и отчета на бюджета“, която е 2.9 или малко над средната. Това означава, че въпреки добрите бюджетни правила има други фактори, които не дават възможност в началото на годината да се разработва максимално реалистичен бюджет. Разминаванията между план и отчет се дължат най-вече на честите служебни актуализации на бюджета, нещо, което се наблюдава и при други групи администрации.

Оценките на компонентите на административния капацитет на държавните агенции, съпоставени със средните оценки, са представени на **Фигура 5.**

Фигура 5. Оценка на компонентите на административния капацитет на държавните агенции

От **държавните комисии** бяха анкетирани Държавната комисия по стоковите борси и тържищата и Държавната комисия по сигурността на информацията, които участват в изследването с общо 5 респондента. Тяхната оценка на административния капацитет е 2.48 и е единствената за всички административни групи с оценка под средната от 2.5, което говори за задоволително ниво.

От **Фигура 6** се вижда, че размахът на стойностите на оценките, приписвани на различните отговори по поставените въпроси, е по-голям, т.е. има значителни разлики в състоянието на отделните компоненти на административния капацитет на оценяваните администрации. Най-ниската стойност от 1 е приписана на електронното управление, ниски са и оценките на разбирането за същността на СФУК и на ефективността от прилагането на Етичния кодекс.

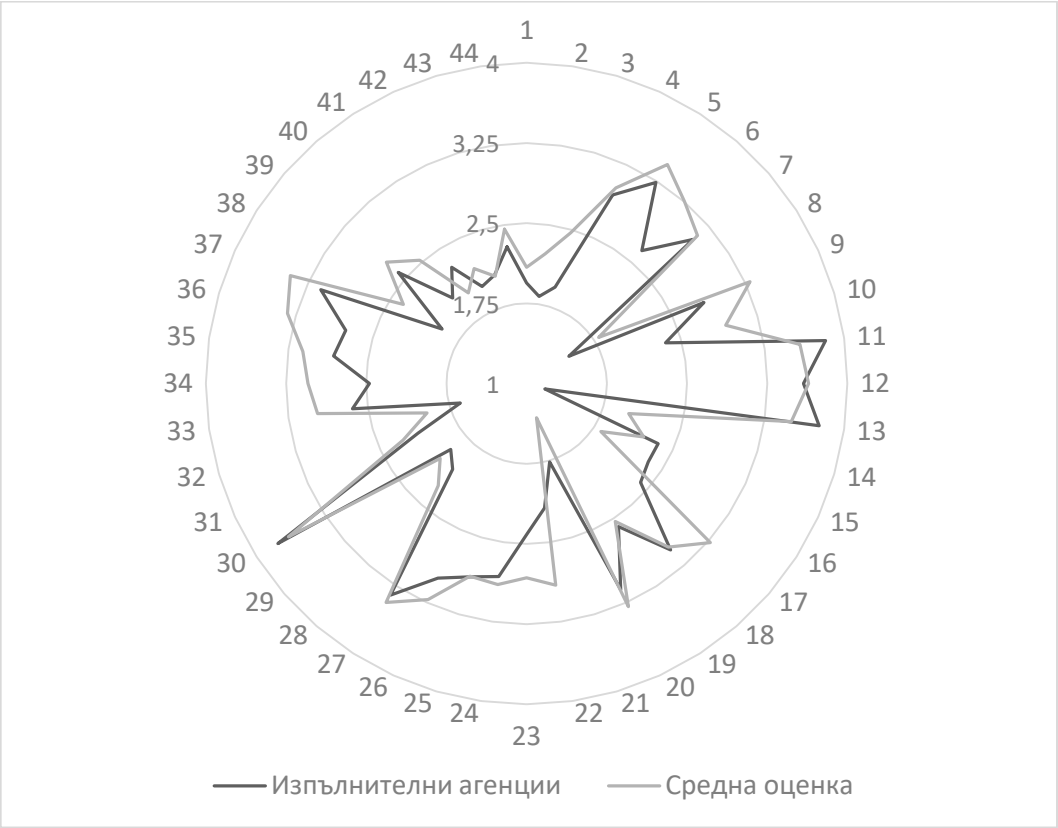
Изпълнителните агенции и по специално ИА „Морска администрация“, Българска агенция по безопасност на храните, ИА „Медицински одит“, Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия, Изпълнителна агенция по околна среда, Българска агенция по безопасност на храните, Изпълнителна агенция по горите, Изпълнителна

агенция по лекарствата и Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури, като структури на изпълнителната власт, също бяха подложени на оценяване. В групата на изпълнителните агенции са заети близо 15% от всички служители в държавната администрация, поради което техният капацитет е важен за оценката на капацитета на изпълнителната власт като цяло. Установи се, че различията в оценките на различните компоненти на административния капацитет при тях са малко по-малки – най-ниската оценка е 1.18 при максимална отново 3.8. Прави впечатление, че въпреки наличието на утвърдени бюджетни процедури и спазване на финансовата дисциплина чрез въвеждането на ефективен вътрешен контрол, финансовото здраве на тези органи се оценява като незадоволително. Логично, най-ниска оценка се дава на възможностите на тези структури да формират самостоятелно цените на услугите, които предоставят, тъй като те са определени с тарифи, одобрени от Министерския съвет, съгласно Закона за държавните такси. Финансовото здраве на изпълнителните агенции също се оценява като незадоволително.

Фигура 6. Оценка на компонентите на административния капацитет на държавните комисии

За много добър капацитет говорят оценките на бюджетния процес и вътрешния контрол, управлението на персонала и на вътрешните работни процеси.

Друга група администрации на изпълнителната власт това са **административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт**. Такива са анкетираните Национална агенция по оценка и акредитация, Национална агенция за професионално образование и обучение, Дирекция за национален строителен контрол, Агенция „Пътна инфраструктура“, Патентно ведомство на Р България, Държавен фонд „Земеделие“ и Института по публична администрация.



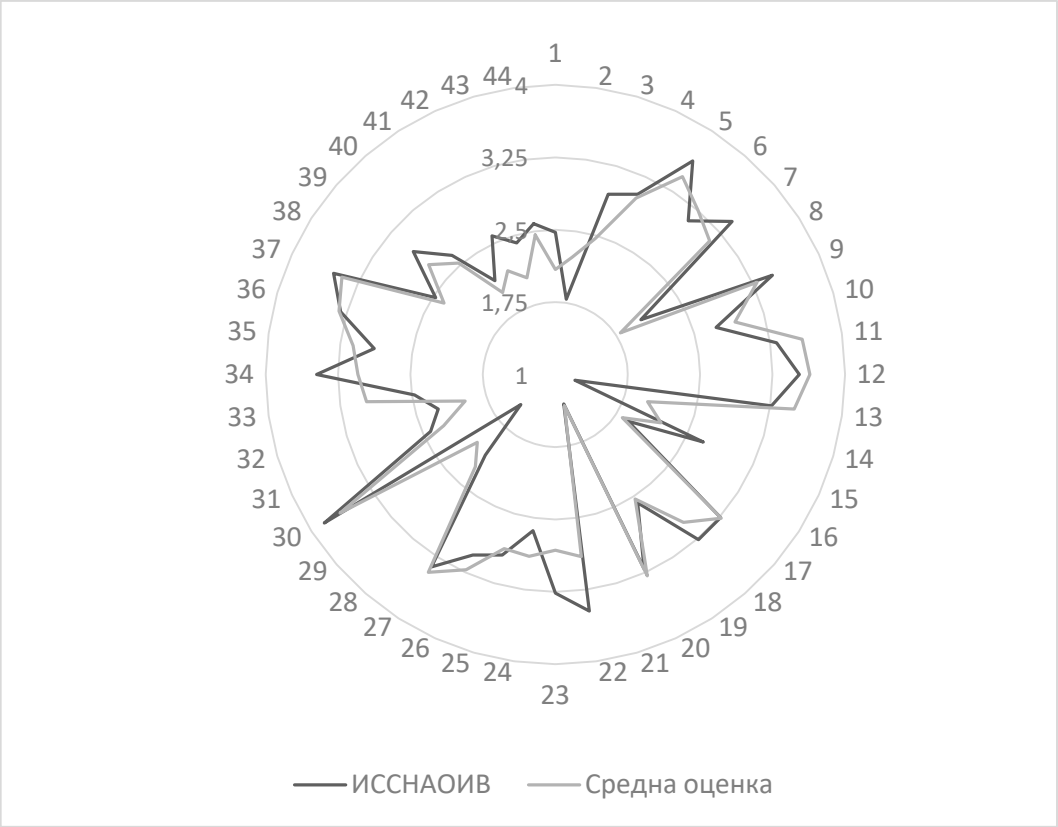
Фигура 7. Оценка на компонентите на административния капацитет на изпълнителните агенции

От **Фигура 8** се вижда колко плътно оценките на административния капацитет на тези администрации следват средните оценки за всички администрации.

Средната оценка на тези административни структури е 2.78. Слабости са констатирани в областта на свободното образуване на цени на услуги и размери на такси, системата за наблюдение и реагиране на нарушения на етичните норми и споделянето на знания в организациите, като се отчита, че няма формализирани процедури за това.

В цели 15 области на административен капацитет оценките показват много добро ниво, това са: поставянето на измерими цели с индикатори за

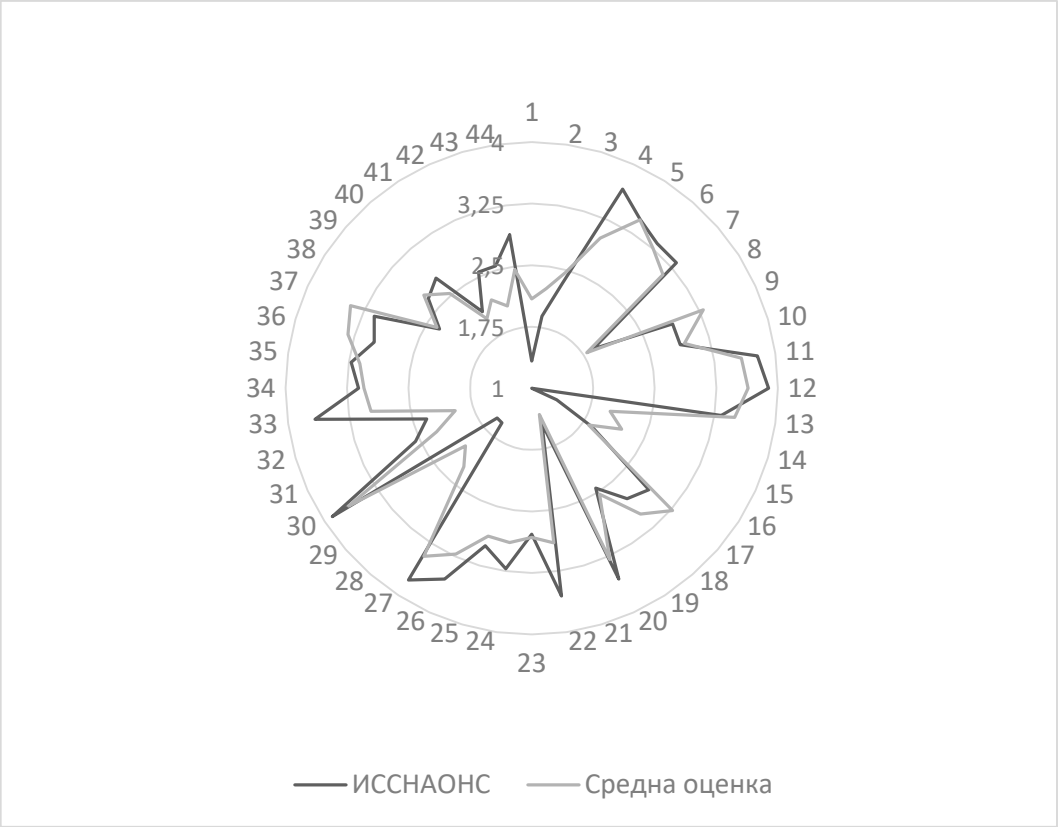
изпълнението, плановият процес като цяло, бюджетният процес, управлението на риска, управлението на човешките ресурси, в т.ч. професионалното развитие и обучение, управлението на вътрешните процеси, ориентацията към целевите групи и работата с консултативни съвети, както и осигуряването на достъп до обществена информация.



Фигура 8. Оценка на компонентите на административния капацитет на административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт

В групата на **административните структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание,** попадат Комисията за финансов надзор, Съветът за електронни медии, Националния осигурителен институт и Комисията за защита на конкуренцията. В тази група държавни администрации ниски оценки се дават на високата зависимост от централната власт, нещо, което явно пречи на осъществяването на функциите им като регулаторни, контролни, координационни и управляващи органи. Няма адекватно на нормативната база разбиране за същността на СФУК, няма механизми за спазване на етичните им кодекси, нещо което е много обезпокоително, особено що се отнася до Съвета за електронни медии, Комисията за финансов надзор и Комисията за защита на конкуренцията. Ниска е и оценката на системата за споделяне на знания в тези администрации, по всяка вероятност, защото такава разписана процедура няма.

Високи оценки определят капацитета на администрациите като много добър в областите планиране и поставяне на цели, екипния принцип на работа, финансовото здраве (нещо, което ги отличава от останалите), бюджетния процес, управлението на човешките ресурси, в т.ч. развитието на персонала и комуникациите вътре в организацията, работата с медиите.



Фигура 9. Оценка на компонентите на административния капацитет на административни структури, създадени с нормативен акт, които се отчитат пред Народното събрание

Друга обособена група администрации на изпълнителната власт това са **структури по чл. 60 от Закона за администрацията**. В този член на Закона се казва: „Министерският съвет може да създава с постановление на свое подчинение или към министър експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други“ “. Тъй като в тези структури към м. септември 2017 г. са наети само 435 души или 0.44% от всички заети в държавната администрация, то тук беше анкетирана само най-голямата структура, а именно Българската академия на науките. Бяха получени 4 попълнени анкети от служители в различни структури на БАН. Те оценяват своите слабости във финансово отношение, но в същото време нямат правилно разбиране за същността на Системите за финансово управление и контрол и не попълват контролни листи за предварителен

контрол на голяма част от вътрешните бизнес процеси. И тук няма процедура за контрол на спазването на етичните норми, записани в Етичния кодекс. Най-учудващото е, че в такава научна структура като БАН няма разработена вътрешна система за споделяне на знания между вътрешните административни звена и персонала.

БАН оценяват наличието на много добър капацитет в 17 области от общо 44. Това са: автономията, стила на управление, планирането, бюджетният процес и финансовият контрол, управлението на риска, управлението на човешките ресурси, управлението на вътрешните работни процеси, работата с медиите, ориентацията към целевите групи, създаването на партньорства с външни организации и работата с консултативни съвети, както и електронното управление.

Областните администрации също са с малък дял в общия брой на заетите в държавната администрация – 1.11%. Нормативната база, регламентираща дейността на областните управители, е ясна и утвърдена повече от 15 години. Тя включва преди всичко Конституцията на Р България от 1991 г., Закона за администрацията от 1998 г. и Устройствения правилник на областните администрации от 2001 г., както и още около 80 нормативни документа, в които се предвиждат различни отговорности на областните управители. Макар и с малка численост и неголям бюджет, ориентиран главно към работни заплати и издръжка, областните администрации имат важна роля за реализиране на държавната политика на местно ниво, за контрол по законосъобразност на актовете на кметовете и общинските съвети, както и отговорности по координиране на усилията на социално-икономическите партньори за реализация на областните стратегии за развитие.

От посочените отговори на въпросите в анкетата като слаби страни на административния капацитет на областните администрации се оценява съответствието на броя и квалификацията на персонала на вменените отговорности. Липсва пълнота на прилагането на СФУК, тъй като за редица процеси, подлежащи на предварителен контрол, не се попълват контролни листи.

Силна е зависимостта от централната власт, което поставя дълго обсъждания в обществото въпрос за създаване на второ ниво на местно самоуправление. Няма регистрирани случаи на нарушаване на етичните норми, поради факта, че няма механизъм за това, а наличието само на Етичен кодекс не е гаранция за тяхното спазване. Незадоволителна е и оценката на внедряването на системи за управление, характерни за модерните администрации.

Областните администрации могат да бъдат пример в областта на определени елементи на административния капацитет като поставянето на стратегически и оперативни цели на съответните администрации и тяхното публикуване на официалните им сайтове. Бюджетната процедура при тях също е установена и подчинена на писани правила. Гарантиран е достъпът до обществена информация, планирането се оценява като много добро, налице са антикорупционни мерки за предпазване от незаконосъобразни

действия. Тези констатации напълно съвпадат с установените в проучванията, направени в рамките на Националния конкурс „Най-добра администрация“ за 2014 и 2015 година от екип под ръководството на автора, резултатите от които могат да се видят в „Изследване капацитета на областните администрации в България“ от 2015 г.

В административните райони, области и общини се създават редица деконцентрирани структури на централната администрация, общо 107 на брой. В анкетното проучване беше изследван капацитетът на няколко Областни дирекции „Земеделие“, няколко Регионални управления по образованието, Регионални дирекции по горите, Регионални инспекции по околната среда и водите, Регионални здравни инспекции, Агенции по заетостта и Басейнови дирекции. Резултатите от анкетите на тези структури доста наподобяват тези на областните администрации и това е напълно обяснимо, като се има предвид, че освен от ресорните министерства, тяхната дейност се наблюдава и координира и от областните управители, като представители на централната администрация на териториално ниво.

Слаби места в работата на **специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт,** са голямата зависимост от централната власт, липсата на самостоятелност при определянето на цените на услугите, които предоставят, и размера на таксите, липсата на предварителен контрол на голяма част от работните процеси, осъществяван чрез контролни листи, и липсата на процедури за реагиране при нарушаването на етичните норми.

Силни страни на тези деконцентрирани структури са бюджетната политика и финансовият контрол, управлението на човешките ресурси и наличието на отговорни служители, управлението на работните процеси и на процедури за достъп до обществена информация.

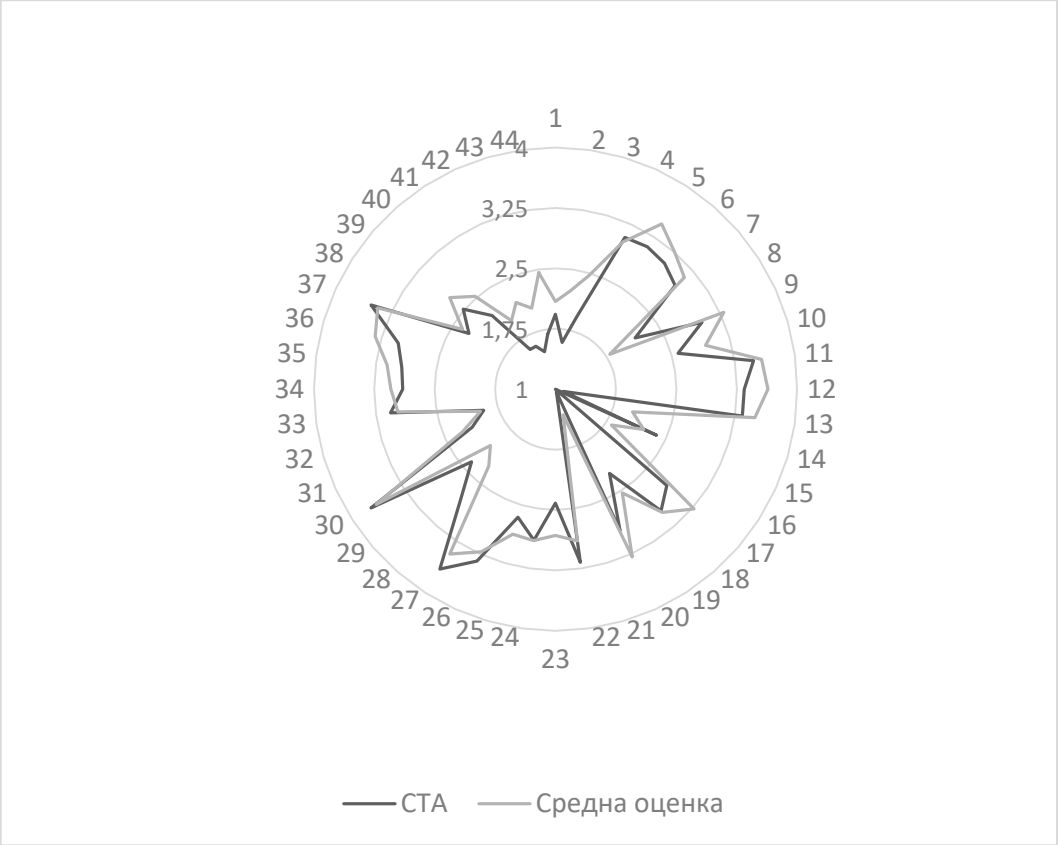
От следващата **Фигура 10** се виждат областите, в които тези административни структури изостават от средното равнище и те не са малко. Това определя и по-ниската средна оценка на административния им капацитет, която е 2.55, но все пак попадащ в групата, отличаваща се с добър капацитет.

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. Като цяло оценката на административния капацитет, определена на база на техните отговори на въпросите в анкетата, е по-висока от средната за всички административни групи – 2.88.

Силните страни на административния капацитет на общинските администрации според проучването се отнася до тяхната административна неза-

висимост, системата за планиране на развитието, участието на заинтересованите групи и външни експерти при разработването на стратегии, планове и програми с местно значение, установените бюджетни правила и системите за финансов контрол, стандартизираните работни процеси, установяването на ползотворни сътрудничества и партньорства, както и осигурения достъп до обществена информация.

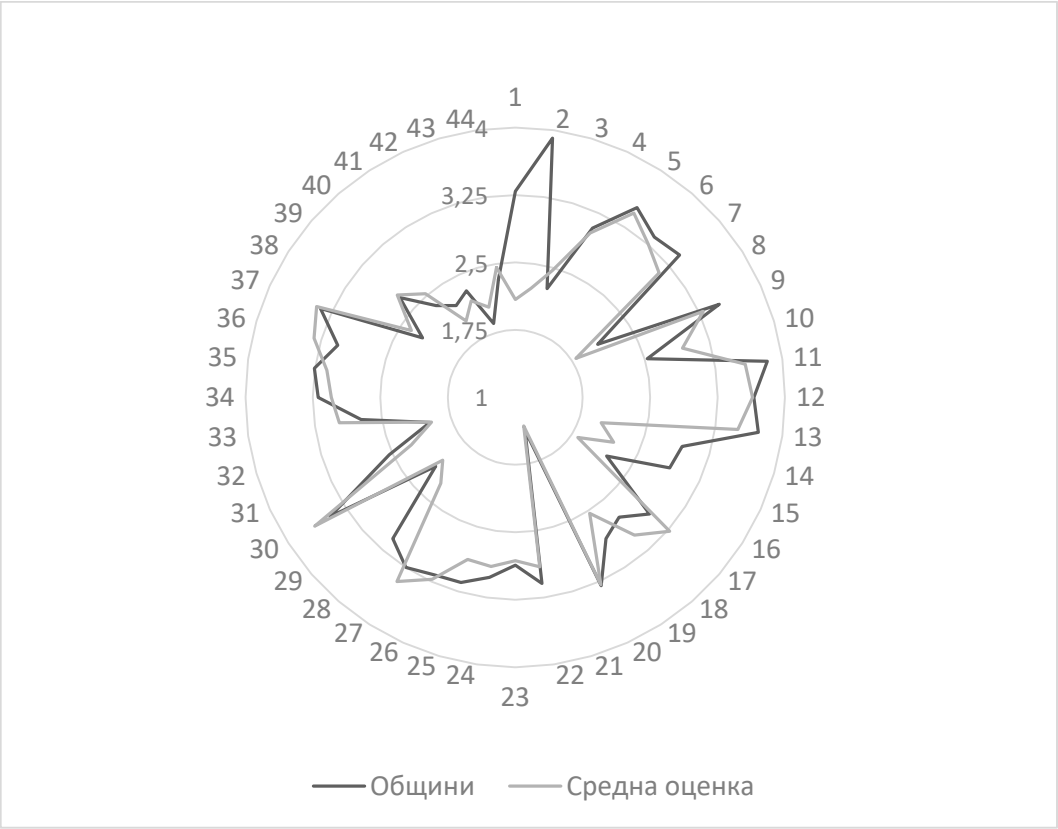


Фигура 10. Оценка на компонентите на административния капацитет на специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт

Наличието на цели за развитие също е отбелязано като силна страна на тези администрации, но тук е необходимо да се направи уговорката, че голяма част от тях възприемат целите, заложени в общинските планове за развитие, като цели на администрацията, което е погрешно. Това показа и изследването на прилагането на СФУК в общинските администрации, направено по линия на Националния конкурс „Най-добра администрация“ през 2017 година. Подробности от изследването могат да се намерят в доклада за номинирането на най-добра администрация, в който се коментират и други страни на прилагането на СФУК, имащи отношение към административния капацитет на изследваните администрации.

От **Фигура 11**, илюстрираща оценките на общинските администрации по 44-те критерия за наличие на административен капацитет, съпоставени със средните оценки за всички групи администрации, ясно се вижда, че по

повечето критерии капацитетът на общинските администрации превъзхожда средния капацитет на държавната администрация като цяло. Това обаче не важи за всички общини, както и за отделните групи общини.



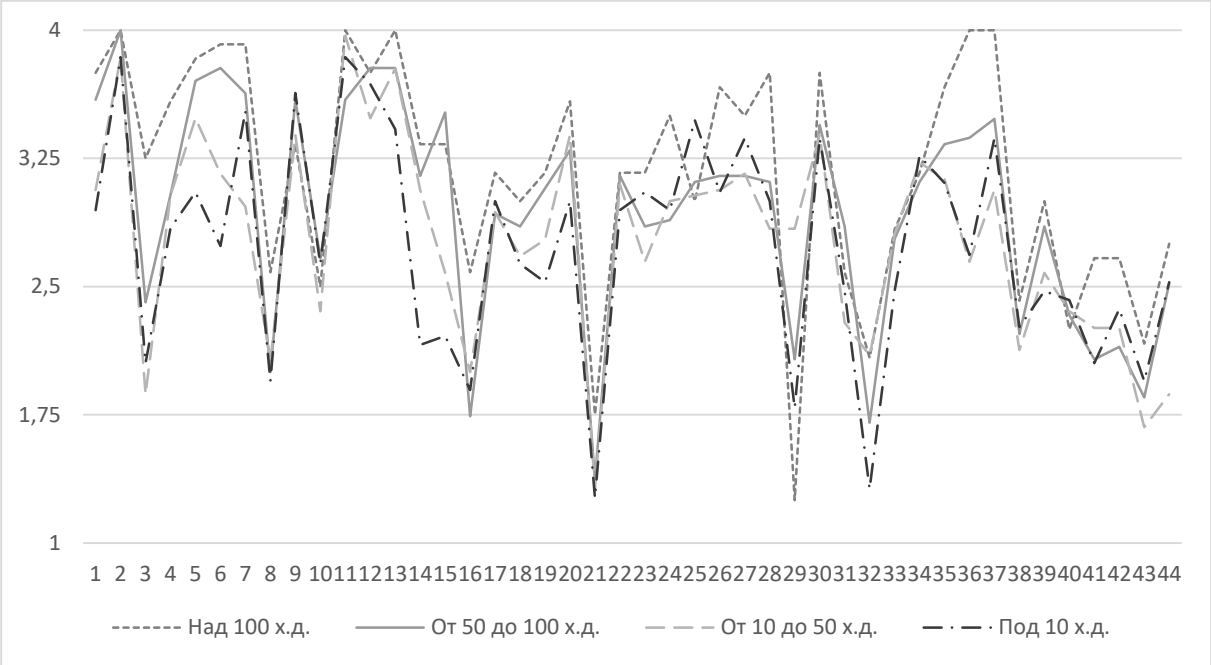
Фигура 11. Оценка на компонентите на административния капацитет на общинските администрации

За по-обективен и задълбочен анализ най-голямата и най-разнородната група на териториалните администрации на изпълнителната власт – общините, 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 са напълно обясними, 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.

Най-беглият поглед 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 са малки и трябва да бъде стимул за общините с по-нисък капацитет да се стремят да достигнат тези с най-добрия.

На следващата **Фигура 12** са показани оценките на четирите групи общини по всички 44 параметъра, формиращи общата оценка на административния им капацитет.



Фигура 12. Оценки на параметрите на административния капацитет на големите, средно големите, средните и малките общини

Както се каза, различията в оценките трябва да бъдат внимателно анализирани, за да се открият онези празноти (gaps), в които най-слабите трябва да догонват най-силните. Най-големите общини, с население над 100 хил. души, имат само 4 области, в които оценките им са под средната оценка 2.5. Неочаквано една от тези области се оказва разминаването между план и отчет на бюджета, което може да има две обяснения. Първото възможно обяснение е, че след като общините отговарят, че разминаването между плановия бюджет и отчета на бюджета е около 5% (въпрос № 10 , с оценка 2.5), а в същото време – че имат разработени вътрешни правила за управление на бюджетния процес, с ясно и точно описание на процедурите, отговорностите и сроковете по разработване, изпълнение, актуализиране и отчитане на бюджета (въпрос № 11, с оценка 4), това би могло да означава, че тези процедури не се спазват, тъй като те би трябвало да са разписани така, че да предвиждат съобразяването с всички фактори, оказващи влияние на изпълнението на бюджета още при неговото съставяне. Друго възможно обяснение е, че големите общини имат по-голям дял местни приходи в бюджетите си, отколкото субсидия за делегираните от държавата дейности

в сравнение с по-малките общини, които разчитат предимно на субсидия. Местните приходи са по-неустойчиви и зависими от икономическата конюнктура, в сравнение с гарантираната държавна субсидия, което определя и по-големия процент на неизпълнение (или преизпълнение) на бюджета на общините, с по-голям дял местни приходи.

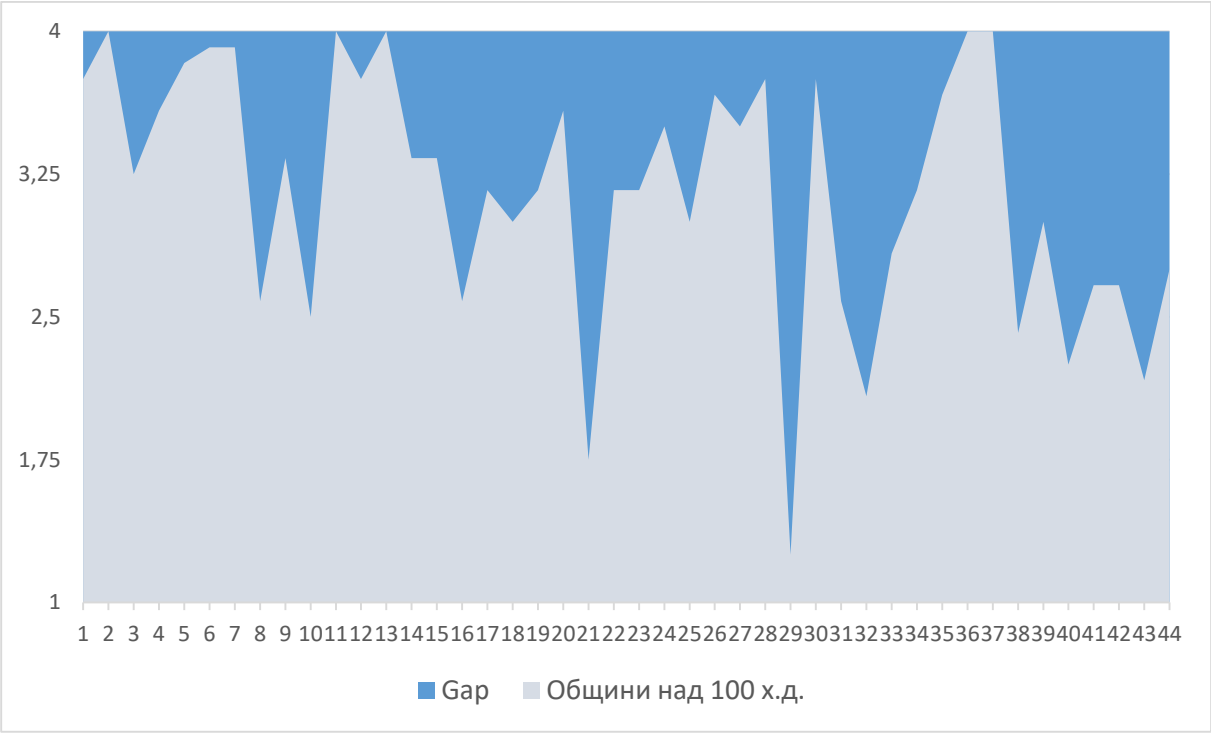
Други сфери, в които оценката на административния капацитет на големите общини е по-ниска от средната оценка, т.е. той е незадоволителен или задоволителен, е наличието на процедури за контрол на спазването на етичните норми, записани в Етичните им кодекси, организационната култура за споделяне на знания, което е основно изискване за самообучаващата се и саморазвиваща се организация, както и наличието и на други управленски системи като система за управление на риска (ISO 31000), система за управление на качеството (ISO 9001), система за управление на обществените поръчки, система за управление на околната среда (ISO 14001), система за управление на човешките ресурси, система за управление на информацията (ISO 27000), система за управление на работните процеси и др. Така например, макар и общините да имат приети вътрешни правила за управление на обществените поръчки, които описват отговорностите на служителите в тази област и които се изискват от Закона за обществените поръчки, те не могат да заменят системите за управление, които представляват разписани процедури с уточнение на това, кой, какво, кога и по какъв начин трябва да осъществи в процеса на възлагане на поръчките.

Областите на административен капацитет, в които съществуват несъответствия с еталона, при който всички негови компоненти имат най-висока оценка – много добър, са представени на **Фигура 13**.

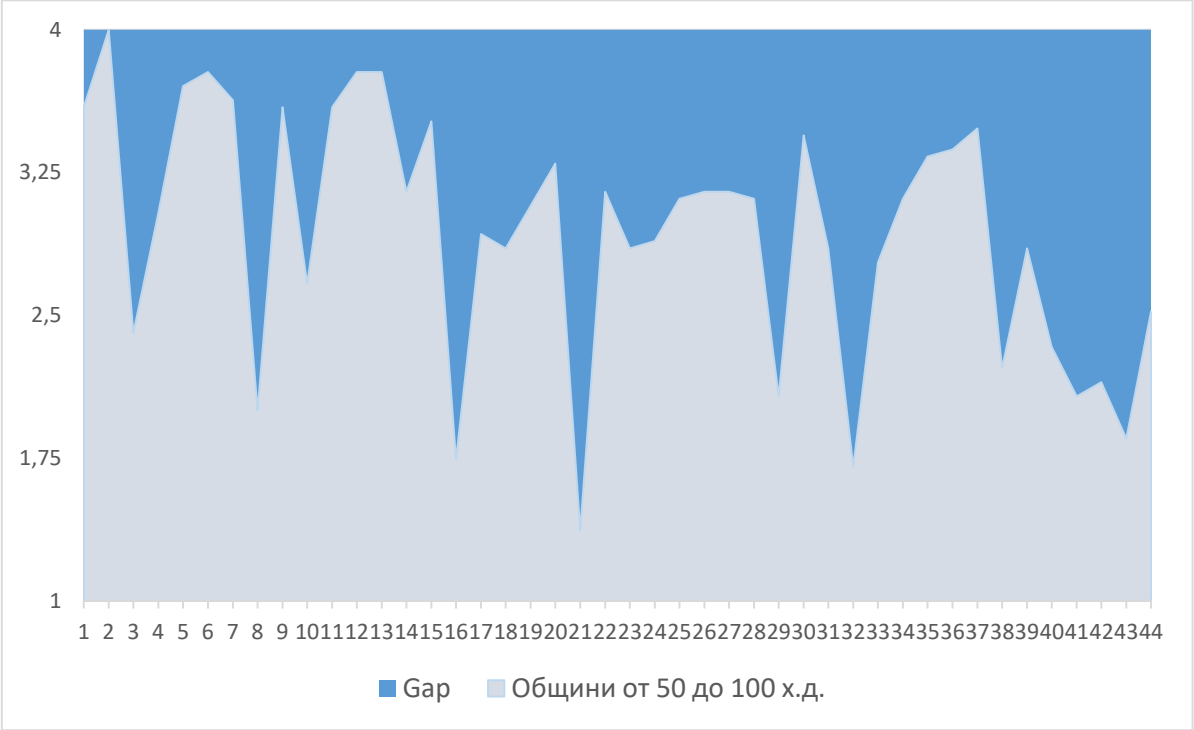
Средно големите общини регистрират 11 области, в които оценките на капацитета им е по-нисък от средната, това са: стилът на управление, който се характеризира по-скоро като авторитарен, отколкото като автономен и организиран на екипен принцип; финансовото здраве, което е не е достатъчно за осигуряване на дългосрочно развитие; предприемането на антикорупционни мерки; електронното управление, както и някои области, характерни и за големите общини като липсата на контрол върху спазването на Етичния кодекс и въвеждането на различни системи за управление. Областите на несъответствие с еталонния модел за административен капацитет на тази група общини са представени на **Фигура 14.**

Средните общини с население от 10 до 50 хил. души са отбелязали вече 13 области на недостатъчен административен капацитет, като за разлика от средно големите показват изоставане и в прилагането на системи за самооценка на административния капацитет и използването на електронни платформи за осигуряване на връзка с потребителите на обществени услуги по отношение на техните потребности и удовлетвореност. По-голям е и процентът на разминаване между плановия бюджет и отчетните

показатели. За разлика от по-големите общини обаче те са дали по-високи оценки на наличните системи за споделяне на знания в организацията.

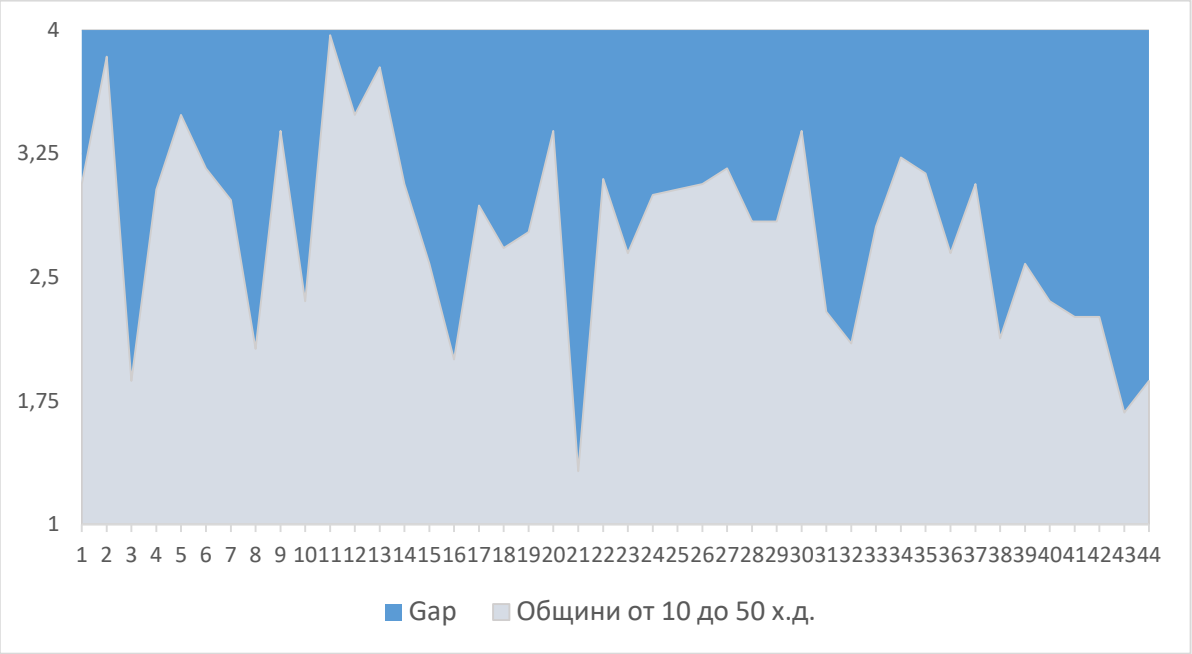


Фигура 13. Области на несъответствие на административния капацитет на големите общини с модела-еталон



Фигура 14. Области на несъответствие на административния капацитет на средно големите общини с модела-еталон

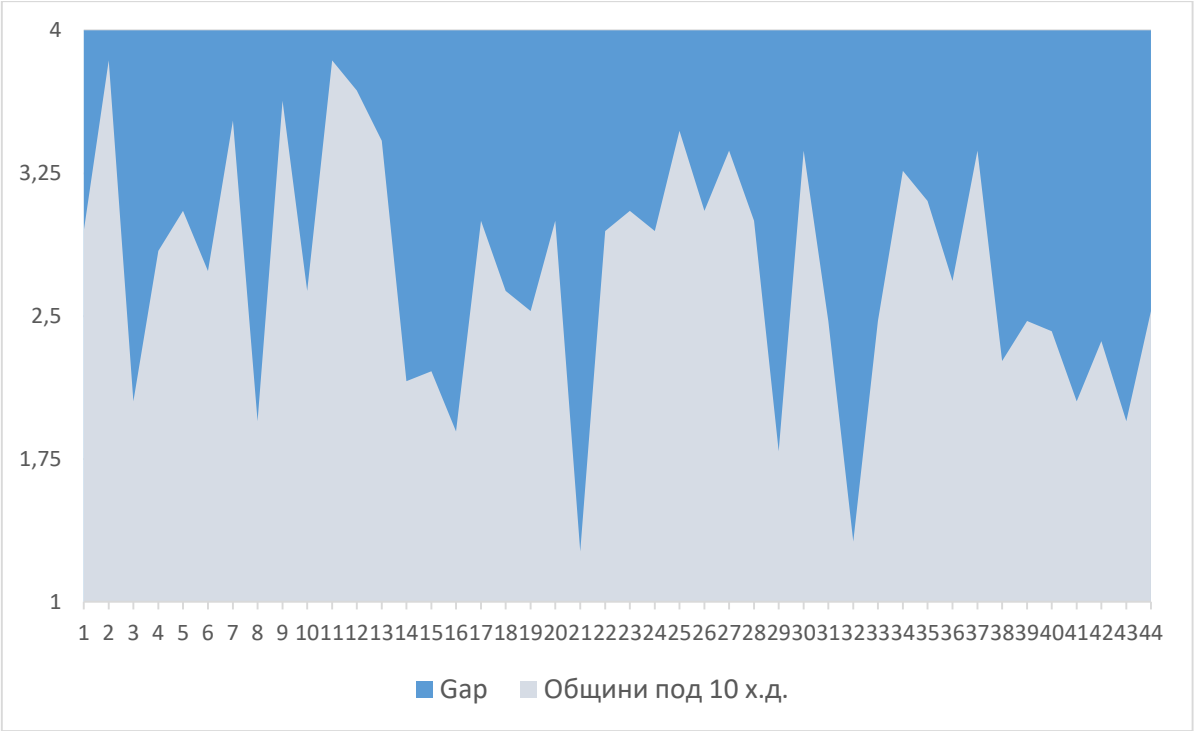
Областите, в които средните общини изостават и трябва да работят за достигане на високите нива, характерни за организациите с много добър административен капацитет, са представени на **Фигура 15.**



Фигура 15. Области на несъответствие на административния капацитет на средните общини с модела-еталон

И накрая, най-малките общини логично показват повече области на несъответствия с разбирането за висок административен капацитет – 16. В допълнение към тези, отбелязани от групата на средните общини, те изостават и в още 5 области и това са: системите за определяне на цените на публичните услуги и местни такси, които се основават не толкова на действителните разходи, а на сравнения с други общини, разбирането за същността на системите за финансово управление и контрол, което се свежда до разработване на вътрешни правила и попълване на контролни листи, липсата на организационна култура за споделяне на знания в организацията, недостатъчната работа с медиите и липсата на мониторинг и оценка на изпълняваните публични политики. Последната констатация се потвърждава и от големите трудности, на които бяхме свидетели и които тези общини изпитваха при осигуряването на информация за изготвяне на междинни оценки на изпълнението на общинските планове за развитие, които трябваше да изготвят през 2017 година, в съответствие със Закона за регионално развитие.

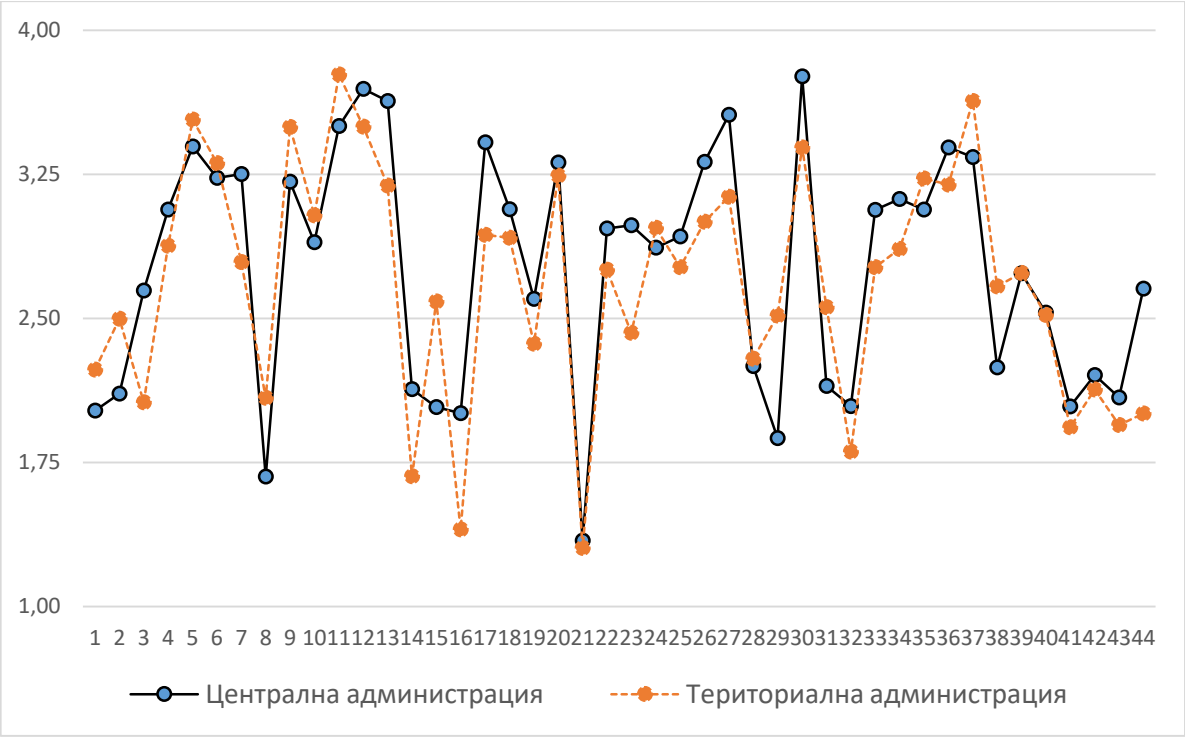
Шестнайсетте области, в които малките общини изостават, както и останалите области на административен капацитет, в които трябва да работят за постигане на организационно съвършенство, са представени на **Фигура 16**.



Фигура 16. Области на несъответствие на административния капацитет на малките общини с модела-еталон

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 17**.

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.



Фигура 17. Оценки на административния капацитет на централната и на териториалната администрация по отделни компоненти

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 контрол, културата на споделяне на знания в организацията и осигуряването на достъп до обществена информация.

Би било интересно да се анализират различията в отговорите на респондентите по отделните 44 въпроса, поставени в анкетата, които засягат отделни аспекти на административния капацитет. За тази цел може да се използва коефициентът на неопределеност, изчислен чрез използване на формулния апарат, представен в т. 3.2. на Втора глава. Като определяме четирите състояния на всеки критерий, означени с числови стойности от 1 до 4, при което 1 е незадоволително състояние, 2 – задоволително, 3 – добро, а 4 – много-добро, то коефициентът на неопределеност ще ни покаже доколко даденият аспект на административния капацитет е еднакво добре развит във всички изследвани администрации и доколко те се различават в това отношение.

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, подари неговата специфика и възможностите установените различия да са резултат от прилагането на различни управленски системи, а не толкова на различен административен капацитет. Резултатите са представени в **Таблица 2**.

Таблица 2.

Стойности на коефициента 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	

Както се вижда от таблицата, с най-висок коефициент на неопределеност се характеризират оценките в областта на:

- Степента на зависимост на администрацията от централната власт. Това донякъде е обяснимо, като се има предвид, че дейността на администрациите на централната власт и тези на деконцентрираните структури на държавната администрация, по презумпция в по-голяма степен е детерминирана от централното управление в сравнение с децентрализираните администрации;
- Финансовото здраве и наличието на достатъчно средства за осъществяване на дейността;
- Процента на разминаване между плановия бюджет и отчета на бюджета;
- Осигуряването на обучение на персонала за професионално развитие;
- Прилагането на антикорупционни мерки;
- Политиката по отношение въвеждането на електронно управление;
- Използването на електронни средства за комуникация с клиенти и други заинтересовани страни.

Областите, в които се отбелязва сходство в оценките на административния капацитет на различните организации, са:

- Наличието на поставени стратегически и оперативни цели на администрацията;
- Наличие на приети вътрешни правила за разработване на бюджета;
- Практиката по поемане на финансови задължения;
- Практиката по прилагане на вътрешен контрол при извършването на разходи. Необходимо е да се подчертае, че последните три области касаят прилагането на СФУК, което е регламентирано в два закона и няколко подзаконови актове;
- Регистрирането на нарушения на етичните норми. Внимателното вглеждане в отговорите на този въпрос показва, че единодушието се дължи не на наличието на утвърдени процедури за констатиране на нарушения на Етичните кодекси и правила за реагиране, а на липсата на такива;
- Прозрачността на процеса по вземане на решения и участието на служителите в него;
- Управлението на работни процеси, т.е. прилагане на Business Process Management.

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 открои 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.

4. ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Придаването на числови стойности на отговорите на респондентите дават представа за състоянието на административния капацитет на държавната администрация, но те са по-подходящи за оценка на отделни негови страни като финансовото управление, компетенциите на персонала, електронното управление и др. Възможно е обаче да се разработи на такъв модел, който да позволява формирането на **обща, единна и достатъчно представителна оценка** на административния капацитет 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.

Извършеният анализ на данните от емпиричното 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 приемаме 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 3.

Средна и средна претеглена оценка на административния капацитет на държавната администрация през 2017 година

Администрация	Брой анке-тира-ни	Средна оценка за групата	Тегла	Претег-лена оценка
I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ				
I.1. Министерства и Администрация на Министерски 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**

Източник: Собствена конструкция на автора на базата на данни от НСИ.

За да се изчисли комплексната оценка на административния капацитет на десетте групи администрации на изпълнителната власт по всички 44 критерия беше използван индексния метод, с помощта на който беше

формиран нов показател – Индекс на административния капацитет (ИКА) или Administrative Capacity Index (ACI). Формулата за изчисляване на Индекс на административния капацитет е следната:

$$ACI_{T1} = N \times \frac{\overline{ACV}_{T1}}{\overline{ACV}_{T0}},$$

където:

ACI_{T1} е Индексът на административен капацитет за година T_1;

N – число, прието за база;

$\overline{ACV}_{T1}$ – 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;

$\overline{ACV}_{T0}$ – 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 средната претеглена оценка на административния капацитет, изчислена в резултат на проведеното през 2017 година проучване, за база равна на 100, то Индексът за 2018 ще се изчислява на тази база, а за 2019 – на базата на индекса за 2018 година. ,

$$ACI_{T2018} = 100 \times \frac{\overline{ACV}_{T2018}}{\overline{ACV}_{T2017}},$$

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-та година, изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации по всички критерии за оценка на капацитета.

През периода м. октомври – м. декември 2018 година отново беше осъществено емпирично проучване на административния капацитет на държавната администрация по същата технология и въпросник, описани по-горе. Този път бяха анкетирани 159 служители от същите администрации, които в основната си част това бяха респондентите и на предходното проучване от 2017 година. Макар и малки, през годината са настъпили структурни промени, които са се отразили на броя на заетите в отделните администрации, което променя и теглата им в изчисляването на общата оценка (Вж. **Таблица 4**).

Таблица 4.

Брой заети в държавната администрация през 2018 година

Месеци / Администрация	юли	август	септем-ври	средно	% от средното
ОБЩО	99491	99321	99035	**99282,3**	
I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ					
I.1. Министерства и администрация на министерски съвет	7134	7121	7090	7115	7,17%
I.2. Държавни агенции	3212	3215	3207	3211	3,23%
I.3. Държавни комисии	562	564	565	564	0,57%
I.4. Изпълнителни агенции	14728	14688	14617	14678	14,78%
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	24214	24171	24158	24181	24,36%
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	7216	7197	7172	7195	7,25%
I.7. Структури по чл.60 от Закона за администрацията	485	479	409	458	0,46%
II. ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ					
II.1. Общински администрации	34121	34081	34046	34083	34,33%
II.2. Областни администрации	1115	1115	1112	1114	1,12%
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	6704	6690	6659	6684	6,73%

Източник: НСИ

Резултатите от средните оценки и претеглени оценки на административния капацитет по групи администрации за 2018 година са представени на следващата **Таблица 5**:

Таблица 5.

Средна и средна претеглена оценка на административния капацитет на държавната администрация през 2018 година с отчитане на промените в структурата на заетите

Администрация	Брой анке-ти-рани	Средна оценка за групата	Тегла	Претегле на оценка
I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ				
I.1. Министерства и Администрация на Министерски съвет	9	2,9192	7,17%	0,2092
I.2. Държавни агенции	5	2,7045	3,23%	0,08748
I.3. Държавни комисии	4	2,7443	0,57%	0,01558
I.4. Изпълнителни агенции	16	2,7827	14,78%	0,41138
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	12	2,8144	24,36%	0,68547
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	14	3,1088	7,25%	0,22529
I.7. Структури по чл.60 от Закона за администрацията	4	3,0284	0,46%	0,01396
II. ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ				
II.1. Общински администрации	80	2,9983	34,33%	1,02929
II.2. Областни администрации	3	2,9242	1,12%	0,03281
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	12	2,6383	6,73%	0,17762
Общо за цялата държавна администрация	159	**2,8663**	100,00 %	**2,8881**

Както знаем, реалната оценка на административния капацитет за 2017 година е 2.7659. На базата на проведеното през 2018 година емпирично проучване и прилагане на формулата за изчисляване на Индекса на административен капацитет, се получава, че неговата стойност за 2018 година е следната:

$$ACI_{T2018} = 100 \times \frac{2.8881}{2.7659} = 104.4181$$

Това означава, че административният капацитет на държавната администрация през 2018 година се е повишил с близо 4,42% спрямо 2017 година.

Можем също така да изчислим доколко това увеличение на Индекса се дължи на структурните промени и доколко на реално подобряване работата на администрациите. Тогава средните оценки за отделните групи администрации ще участват в общата средна оценка със старите тегла, валидни за 2017 година. Резултатите са представени на следващата **Таблица 6**.

Минималната разлика (2,8881 - 2,8871 = 0,001) от една хилядна показва, че реално административният капацитет е повишен в резултат на реални промени, а не толкова ва промяна в структурата на заетите в различните администрации, които имат и различни оценки.

Можем също така да изчислим Индекс на административния капацитет за дадена група администрации, както и за всяка отделна администрация, както и да проследим изменението му за отделните групи, така че да се види какъв е техния принос в общата оценка (Вж. **Таблица 7**).

Както се вижда от таблицата, само при държавните агенции има минимално понижаване на оценката за административен капацитет, докато при всички останали структури на държавната администрация се регистрира повишаване. То е най-голямо при общинските администрации и изпълнителните агенции.

Изчисляваният по представения по-горе начин Индекс на административния капацитет (ИАК, ACI) има следните предимства:

- ✓ Позволява да се проследява общосистемният 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 напредъкът 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.

Таблица 6.

Средна и средна претеглена оценка на административния капацитет на държавната администрация през 2018 година без отчитане на промените в структурата на заетите

Администрация	Брой анке-тирани	Средна оценка за групата	Тегла	Претеглена оценка
I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ				
I.1. Министерства и Адми-нистрация на Министерски съвет	9	2,9192	7,18%	0,2096
I.2. Държавни агенции	5	2,7045	3,30%	0,08925
I.3. Държавни комисии	4	2,7443	0,57%	0,01564
I.4. Изпълнителни агенции	16	2,7827	14,79%	0,41156
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	12	2,8144	24,28%	0,68333
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	14	3,1088	7,20%	0,22383
I.7. Структури по чл.60 от Закона за администрацията	4	3,0284	0,44%	0,01333
II. ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ				
II.1. Общински администрации	80	2,9983	34,29%	1,02812
II.2. Областни администрации	3	2,9242	1,11%	0,03246
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	12	2,6383	6,84%	0,18046
Общо за цялата държавна администрация	159	**2,8663**	100,00%	**2,8876**

Таблица 7.

Разлика в административния капацитет на отделните групи администрации за 2018 година спрямо 2017 година

Администрация	Оценка 2017	Оценка 2018	Разлика 2018 спрямо 2017
I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ			
I.1. Министерства и администрация на министерски съвет	0,2062	0,2092	0,0030
I.2. Държавни агенции	0,0915	0,0875	-0,0040
I.3. Държавни комисии	0,0142	0,0156	0,0014
I.4. Изпълнителни агенции	0,3747	0,4114	0,0367
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	0,6761	0,6855	0,0094
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	0,1981	0,2253	0,0272
I.7. Структури по чл.60 от Закона за администрацията	0,0137	0,0140	0,0003
II. ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ			
II.1. Общински администрации	0,9879	1,0293	0,0414
II.2. Областни администрации	0,0292	0,0328	0,0036
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	0,1741	0,1776	0,0035
Общо за цялата държавна администрация	**2,7659**	**2,8881**	**0,1222**

Посочените качества на този нов индикатор, имащ за цел да представи под формата на количествена стойност състоянието на административния капацитет на държавната администрация за предоставяне на добро управление, трябва да продължи да се проучва и изчислява през следващите години, за да бъде обществото достатъчно информирано по отношение постигането на целите на стратегическите документи, насочени към нейното модернизиране.

Авторът изразява своята благодарност на екипа от Катедра „Стратегическо планиране“ на Стопанска академия „Д. А. Ценов“ Свищов, участвал в провеждането на емпиричното проучване на административния капацитет през 2017 и 2018 година и преди всичко на нейния ръководител проф. д-р Маргарита Богданова. Заслужени благодарности отправя и към академичното ръководство и членовете на Управителния съвет на Фондация „Димитър А. Ценов“, финансирали настоящото изследване.

© проф. д.н. Борислав Борисов

Проф. д.н. БОРИСЛАВ БОРИСОВ

ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2018 ГОДИНА

Аналитичен доклад

Даден за печат на 12.03.2019, излязъл от печат на 20.03.2019 г.
Поръчка № 18397, тираж 100 бр.

ISBN 978-954-23-1735-7

Издателство и печат: Академично издателство „Ценов“
Свищов, ул. Градево, №24