

---

**RESEARCH OF THE ADMINISTRATIVE CAPACITY OF THE STATE  
ADMINISTRATION IN BULGARIA**

**Borislav Borissov**

Tsenov Academy of Economics, Bulgaria, b.borissov@uni-svishtov.bg

**Abstract:** The administrative capacity of public sector organizations is synonymous with the competitiveness of business organizations. The competing company successfully achieves its goals of monetizing revenue and providing funding for development. A high administrative capacity organization uses budget resources to provide good governance in the areas of its powers. But if there are a number of indicators to measure company competitiveness, administrative capacities are more commonly referred to as collective concepts without looking for quantification.

The report is based on a survey conducted among 80 public administration organizations in Bulgaria, structurally structured according to the number of employed in them. The purpose of the survey was to obtain answers about the status of the organizations surveyed in 44 areas of administrative capacity. Its results enable both to determine the state of the capacity in each of these areas and to calculate an environmental assessment of the capacity of individual organizations. The survey is sufficiently representative and allows this assessment to be taken as an indicator of the administrative capacity of the entire state administration.

The average score for all administrative capacity components for all groups of administrations, calculated after the survey, is 2.74, which is above the average for the 1-4 dimension, which is 2.5. Assuming estimates of 1 to 1.75 show a poor state of administrative capacity, estimates of 1.75 to 2.50 - satisfactory, estimates of 2.50 to 3.25 - good status and estimates of 3.25 to 4.00 - very good, the average score of 2.74 falls into the third dimension, i. shows good administrative capacity. The lowest estimates are given for the registration of cases of breaches of ethical standards. The assessments of the financial health of the administrations and the qualifications of the staff are also low. At a good level is the development of internal regulatory documents, the formulation of objectives and access to public information. The structures of the central administration have their advantages in terms of the applied management style, the financial situation, the financial control, the professional qualification of the employees, the training of the staff according to their needs, the transparency of the decision making, the motivation of the employees and the system management of the personnel as a whole, implementation of various modern management systems, media work, target group orientation, online integration s internal business processes and customer relationships.

Territorial administrations generally demonstrate greater capacity in terms of their greater autonomy and independence from central government, the budget process, the understanding of the nature of financial management and control systems, the culture of knowledge sharing in the organization, and the availability of public access information.

**Keywords:** assessment, capacity building, administration.

**ИЗСЛЕДВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА  
ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ**

**Борислав Борисов**

Стопанска академия „Д. А. Ценов“, България, b.borissov@uni-svishtov.bg

**Резюме:** Административният капацитет на организациите от публичния сектор е синоним на конкурентоспособността на бизнес организациите. Конкурентната фирма успешно постига целите си, свързани с получаването на приходи, покриващи разходите за дейността и осигуряващи средства за развитие. Отличаващата се с висок административен капацитет организация използва бюджетните средства за предоставяне на добро управление в областите на своите правомощия. Но ако за измерване на фирмената конкурентоспособност има редица индикатори, то за административният капацитет повече се говори като за събирателно понятие, без да се търси неговата квантификация.

Докладът се основава на проведено анкетно проучване сред 80 организации на държавната администрация в България, разпределени в структурно отношение съобразно броя на заетите в тях. Целта на проучването беше да се получат отговори за състоянието на анкетираните организации в 44 области на административния капацитет. Резултатите от него дават възможност както да се определи състоянието на капацитета във всяка една от тези области, така и да се изчисли средна оценка на капацитета на отделните организации. Проучването е достатъчно представително и позволява тази оценка да се приеме като индикатор за административния капацитет на цялата държавна администрация.

Средната оценка на всички компоненти на административния капацитет за всички групи администрации, която беше изчислена след анкетирането, е 2.74, което е над средната за дименсията 1–4, която е 2.5. Ако приемем, че оценки от 1 до 1.75 показват незадоволително състояние на административния капацитет, оценки от 1.75 до 2.50 – задоволително състояние, оценки от 2.50 до 3.25 – добро състояние и оценки от 3.25 до 4.00 – много добро, то средната оценка от 2.74 попада в третата дименсия, т.е. показва добър административен капацитет. Най-ниски оценки се дават на регистрацията на случаи на нарушения на етичните норми. Ниски са и оценките на финансовото здраве на администрациите и на квалификацията на персонала. На добро ниво е разработването на вътрешни нормативни документи, формулирането на цели и достъпът до обществена информация.

Структурите на централната администрация показват по-висок капацитет в областта на прилагания стил на управление, финансовото състояние, финансовия контрол, професионалната квалификация на служителите, осъществяването на обучение на персонала в зависимост от неговите потребности, прозрачността на вземането на решенията, мотивацията на служителите и системата за управление на персонала като цяло, прилагането на различни модерни системи за управление, работата с медиите, ориентацията към целевите групи, онлайн интеграцията на вътрешните бизнес процеси и връзките с клиенти. Териториалните администрации като цяло демонстрират по-висок капацитет в областта на тяхната по-голяма автономия и независимост от централната власт, бюджетния процес, системите за финансово управление и контрол, културата на споделяне на знания в организацията и осигуряването на достъп до обществена информация.

**Ключови думи:** оценка, административен капацитет, държавна администрация.

## 1. УВОД

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

Модернизацията на всяка администрация не е еднократен акт, а постоянен процес, чиято дълбочина е критерий за зрелостта на всяко общество. Политическите и икономическите промени, настъпили 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. Тя получи институционализация в България чрез създаването на Министерство на държавната администрация, а след неговото закриване – чрез създаването на специална дирекция в Министерския съвет – „Модернизация на администрацията“. Направи се немалко за модернизиране на редица държавни институции, на областните и общинските администрации, като този процес на определен етап беше ръководен от специално министерство. Бяха разработени и специални оперативни програми, чрез които се финансираха редица проекти за модернизиране на администрацията. Независимо от постигнатото, усилията трябва да продължат, тъй като страната има да извърви немалък път, за да достигне в това отношение водещите европейски страни. За да може да се отчитат резултатите от тези усилия и постигнатия напредък в модернизация на администрацията е необходимо да се предложи методика за оценяване на административния капацитет, периодично да се извършват достатъчно представителни изследвания и да се анализират данните от тях.

## 2. ПАРАМЕТРИ НА ЕМПИРИЧНОТО ПРОУЧВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ

Проведеното през периода септември–ноември 2017 година емпирично изследване премина през три основни етапа, а именно:

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

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

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

Окончателният вариант на въпросника включваше 44 въпроса, които изискваха отговори, чрез които да се определи състоянието на администрацията по отделните критерии. Въпросникът имаше следния вид:

**Въпросник за анкетиране на представители на държавната администрация относно административния капацитет за добро управление**

1. В каква степен администрацията, в която работите, е зависима финансово от централната власт?
2. В каква степен администрацията е зависима организационно от централната власт?
3. Какъв е стилът на управление и ръководство?
4. Може ли да се каже, че административният орган прилага екипния принцип на работа?
5. Административният орган на изпълнителна власт има ли поставени стратегически и оперативни цели за всяка година с индикатори за резултати, срокове, ресурси и отговорности?
6. Как администрацията планира своята дейност?
7. Кой изготвя плановете документи – стратегии, програми и планове?
8. Как определяте финансовото здраве на администрацията на изпълнителната власт?
9. Каква е практиката по разработване, изпълнение, актуализация и отчитане на бюджета?
10. Какъв е обичайният процент на разминаване между плановия бюджет и отчет?
11. Има ли администрацията вътрешни правила за разработване на бюджета?
12. Каква е практиката на администрацията при поемане на финансови задължения?
13. Каква е практиката на администрацията при извършване на финансови разходи?
14. Ако органът на изпълнителна власт предоставя някакъв вид публични услуги, как се определят цените им?
15. Опишете състоянието на системата за финансово управление и контрол (СФУК) в организацията?
16. За кои дейности в администрацията се попълват контролни листи за предварителен контрол?
17. Кога е разработена действащата стратегия за управление на риска?
18. Кога е направена последната оценка на рисковете в администрацията?
19. Как оценявате професионалните умения на служителите в администрацията?
20. Имате ли утвърден етичен кодекс и система за наблюдение и реагиране на нарушенията на етичните норми?
21. Колко случая на нарушаване на етичните норми сте регистрирали през последните три години?
22. Как в органа на изпълнителна власт се планира развитието на персонала?
23. Как се осъществява обучението на персонала?
24. Каква е мотивацията на служителите да работят в тази администрация?
25. Как определяте участието на служителите при вземането на решения в рамките на структурното звено, в което работят (дирекция, отдел)?
26. Как служителите разбират своята роля и отговорности?
27. Как оценявате съществуващата система за управление на персонала?

28. Смятате ли, че броят и квалификацията на служителите във вашата администрация е адекватен на функциите, които изпълнява?
29. Как оценявате организационната култура във вашата администрация по отношение на споделянето на знание между служителите?
30. Какво е състоянието на управлението на вътрешните работни процеси във вашата организация?
31. Прилагате ли някаква система за самооценка на дейността на администрацията като CAF (Common assessment framework), PEFA (public expenditure and financial accountability), benchmarking анализ, функционален анализ, анализ на несъответствията или други?
32. Какви системи за управление са разработени и внедрени в организацията?
33. Как администрацията на изпълнителна власт работи с медиите?
34. Каква е ориентацията към целевите групи, чиито интереси представлява администрацията на изпълнителната власт?
35. Каква е способността на администрацията на изпълнителната власт за партньорство с други организации?
36. Администрацията на изпълнителната власт взаимодейства ли с консултативни съвети при решаване на въпроси от обществен интерес?
37. Как е организиран достъпът до обществена информация от администрацията?
38. Как администрацията прилага антикорупционни мерки?
39. Администрацията осъществява ли мониторинг и оценка на изпълняваните политики?
40. Как оценявате нивото на вашите визия, стратегии, планове и политики за развитие на електронно управление (ЕУ)?
41. Как оценявате нивото на вашата архитектура (бизнес модел, защита, данни, приложения, технологии, мрежи), на чиято база се реализира ЕУ?
42. Как оценявате нивото на вашия мениджмънт по отношение на управление на инвестициите, проектите, бизнес трансформациите, компетенциите и използваните инструменти и техники, свързани с инициативите за ЕУ?
43. Как оценявате нивото на взаимодействие с клиенти и партньори в инициативите на ЕУ?
44. Как оценявате нивото на изпълнение на услугите на ЕУ на база клиентска удовлетвореност, спазване на поверителност, мониторинг на ползите?

Първите два въпроса се отнасят до 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. Въпроси №№ 5, 6 и 7 имат за цел да се оцени плановата дейност на администрациите. Тя се отнася до поставянето на стратегически и оперативни цели и управлението на процесите по разработване, изпълнение, мониторинг и отчитане на стратегии, планове и програми. Въпроси от № 8 до № 11 касаят разработването на бюджетите 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. Те трябва да покажат в каква степен се спазват изискванията за поемане на финансови задължения само при наличие на бюджетни кредити и за извършване на разходи само при поети задължения.

Въпрос № 14 има за цел да установи начина за определяне цените на публичните услуги. Съгласно българското законодателство, 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. 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. 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 е насочен към оценка на професионалните умения на персонала, а въпроси № 20 и № 21 – към спазването на етичните норми. Въпроси от № 22 до № 28 са насочени към управлението на персонала. Те касаят 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. Близък по смисъл и съдържание до тази група въпроси е и следващия въпрос № 29, отнасящ се до управление на знанието в организацията.

Управлението на работни процеси е модерна концепция за управление на организациите както от публичния, така и от бизнес сектора и има своите предимства пред функционално ориентираната организация. Има ли в администрацията 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, следва да се установи с отговорите 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 изисква отговор на това, дали администрацията работи добре с медиите, което е 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 акцентът 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, а 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 свързана с модернизацията на администрацията. Те се отнасят 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 тези въпроси във въпросника за анкетиране на експертите от държавната администрация не беше случайно, то беше 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 обосновааност, 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. Проучването беше извършено в рамките на Проект "Изследване на административния капацитет на изпълнителната власт", осъществен през 2017 година и финансиран от Стопанска академия „Д. А. Ценов“. Въпросникът, заедно с Писмо за подкрепа от Института по публична администрация към Министерския съвет на Р България, беше разпратен до 80 администрации на изпълнителната власт, избрани на базата на броя на наетите лица в тях, по данни на Националния статистически институт, т.е. най-много въпросници бяха изпратени на администрациите с най-голям брой наети и най-малко – до тези с най-малко наети лица. Бяха получени общо 191 попълнени анкети.

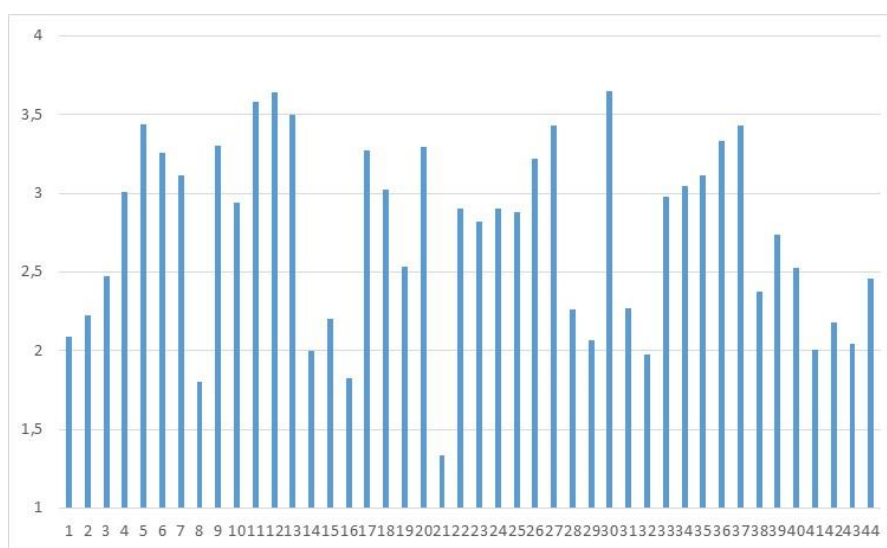
### **3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ЕМПИРИЧНОТО ПРОУЧВАНЕ**

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. Средната оценка на всички компоненти на административния капацитет за всички групи администрации, която беше изчислена след анкетирането, е 2.74, което е над средната за дименсията 1–4, която 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 дименсия, т.е. говори за добър административен капацитет.



Най-ниски оценки се дават на регистрацията на случаи на нарушения на етичните норми, което е един отразяващ показател за административния капацитет. Това потвърждава един факт, констатиран и в други проучвания, а именно, че в много администрации етичните кодекси съществуват формално, но няма разработен механизъм за констатиране на нарушения на етичните норми и за реагиране при наличието на такива констатации. Такъв механизъм предполага създаване на Комисия по етиката с правилник за работа и наличие на разписана процедура за действие при нарушаване на етичните правила.

Ниски са и оценките на финансовото здраве на администрациите, поради факта, че повечето респонденти са отговорили, че бюджетните средства не достигат за осигуряване на дългосрочно развитие. Високите оценки на въпроси № 11 и № 12 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 (Вж. Фигура 1).



Фигура 1. Средни оценки на въпросите, дадени от организациите на държавната 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 анкетираните 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 плановете документи се осъществява чрез прилагането на програмно бюджетирание“, 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.

**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 му 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.

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 независимост, 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.

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.

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

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

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На Д. Менделеев приписват сентенцията, че „истинската наука започва от там, откъдето започва измерването“. „Ако искате да разберете тайните на Вселената, мислете в единици за измерване на енергия, честота и вибрации“, е казал Никола Тесла. Езикът на числата е универсален, но „делта на смятането не са числата, а вникването в нещата“, уточнява Хеминг. Именно вникването в същността на административния капацитет, като сложно и латентно понятие, което не може да бъде наблюдавано директно, а само чрез измерване на неговите проявления, беше целта на този доклад. Търсенето на количествени измервания на такива качествени понятия е обичаен подход в науката. С количествени мерки едни измерват дните от годината, които отминават един след друг, като ни доближават до неизбежния край, други виждат в тях време, през което можем да свършим полезни за нас и за другите неща; за едни мерките се отнасят предимно до парични суми, други измерват с тях постигането на определени цели; за едни измерването е сведено до поредица от цифри, а на други то говори за отношения и роли, за връзки и зависимости, за усилия и резултати, за амбиции и постижения. Дали ще

възприемаме измерването на събитията около нас само като факти, или ще го превърнем в наш инструмент, зависи от самите нас.

#### **ЛИТЕРАТУРА**

- [1] Addison, H. J. (2009). *Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature*. London: Department of Government, LSE.
- [2] Asian Development Bank. (2008). *Capacity Assessment and Capacity Development in a Sector Context. Tool Kit*. Asian Development Bank.
- [3] Cohen, J. M. (1993). *Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention*. Cambridge: Mass: Harvard Institute for International Development.
- [4] EUPAN; EIPA. (2013). *Improving Public Organisations through Self-Assessment*. EUPAN; EIPA.
- [5] European Commission. (2014). *Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity*. European Commission.
- [6] PEFA Secretariat. (February 2016 r.). *PEFA. Framework for assessing public financial management*. Washington: PEFA Secretariat.
- [7] Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. Oxford: University press.