



**УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО**  
**ФАКУЛТЕТ „УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАЦИЯ“**  
**КАТЕДРА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“**

---

**ИВАЙЛО ПЕТРОВ ИЛИЕВ**

**АЛТЕРНАТИВЕН ПОДХОД ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ОЦЕНКА  
НА ПУБЛИЧНИ ПРОГРАМИ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.7. „Администрация и управление“, научна специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство (публична администрация)“

**Научен ръководител: доц. д-р Евгения Пенкова**

**София**

**2020**

Дисертационният труд е обсъден и предложен за публична защита на заседание на катедра „Публична администрация” при Университет за национално и световно стопанство от 6.04.2020г.

Дисертационният труд е написан на български език и е в обем от 283 стандартни страници, включващи списък на използваните таблици, графики и фигури, както и списък на използваните съкращения, въведение, три глави, заключение, 5 приложения, списък на използвани източници. Използваната литература съдържа общо 277 единици (128 книги и монографии, 83 статии в научни списания и издания, 10 нормативни документи и официални източници, 14 научно-изследователски, технически и статистически източници, 5 материала от международни организации и 37 интернет източници).

В основната част са представени 16 таблици и 13 фигури.

#### **НАУЧНО ЖУРИ:**

1. проф. д-р Георги Димитров Апостолов
2. доц. д-р Татяна Трифонова Томова
3. доц. д-р Кристиян Хаджиев
4. доц. д-р Евгения Петрова Пенкова
5. доц. д-р Александър Иванов Вълков

Публичната защитата на дисертационния труд ще се състои на 10.06.2020г. от 13 часа в Университет за национално и световно стопанство, ул. „8-ми декември”, 1700, гр. София.

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Актуалност и значимост на проблема**

Актуалността на избраната тема има редица основания, намиращи израз в нейната значимост в икономически, политически и социален аспект. Необходимостта от такива изследвания се предопределя от настъпващите промени в социалните конструкции, повишените изисквания на обществото за качество на изпълнението на публичните дейности и променящата се роля на публичната администрация.

Изследването разглежда изпълнението и оценяването на един от основните инструменти за реализиране на публичните политики, а именно публичните програми. През последните десетилетия, инструментите и методите за оценка на публичните програми се развиват динамично в многообхватен териториален и институционален аспект. Редица международни организации, като Европейската комисия, Световната банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, както и много правителства, се фокусират върху оценяване на изпълнението и резултатите от проведените програми и политики.

В рамките на дисертационния труд се разглеждат характеристиките на една сравнително нова парадигма за управление, а именно управлението чрез мрежи. Тя предполага по-всеобхватно включване на всички актьори, които участват активно и влияят чрез действията си върху изпълнението и резултатите от дейността на публичната администрация.

Публичните програми в България са популярен инструмент на държавната администрация за реализиране на целите на политиките. Тези процеси се реализират в динамична среда, в която ролята на правителството се променя поради настъпващите промени в обществото. Парадигмата за мрежовото управление съдържа в себе си характеристики и основни черти на предхождащите я и като такава тя предоставя възможност за по-ефективно управление и по-изчерпателен анализ на провежданата политика или програма. Изпълнението им може да се подобри чрез оценяване на процесите на провеждане и резултатите в рамките на програмите.

## 2. Изследователска теза

*В съвременните условия управленските подходи в публичния сектор еволюират към инкорпориране на административни и пазарни управленски модели. Ефективна форма на тази еволюция е конвергенцията на програмния и мрежовия подход в изпълнението и оценката на публичните програми. Мрежовото управление и оценка подобряват тяхното изпълнение, гарантирайки координация в сложната съвкупност от заинтересовани страни, защитавайки обществените ценности. Конструирането на модели на управление чрез мрежи и мрежова оценка е определящо за въвеждането на мрежовия подход в управлението на публичните програми.*

Така формулирана, основната теза налага от една страна идентифициране на ключовите участници и техните функции по постигане на целите на програмите, а от друга - промяна в подхода при управлението и оценката на програмите. За доказване на тезата са изведени следните подкрепящи *хипотези*:

**X1:** Развитието на мрежовото управление не отхвърля, а надгражда предходните модели на публично управление. То интегрира в себе си основните им предимства и добавя позитиви, свързани с разширяване на кръга на участниците (актьорите), използване на техния капацитет (в т.ч. и институционален), социални връзки и споделени отговорности по изпълнение на публичните програми.

**X2:** Формирането на публичните мрежи (ПМ), е регулируем процес и изисква анализ на основните им характеристики, компоненти (актьори, институции, връзки), ресурсно осигуряване, специфики и адаптация.

**X3:** Може да се изведе общ модел на управлението на ПМ и управлението чрез ПМ, в основата на който стои ориентацията към определени резултати за утвърждаване на общи цели и придържане към публични ценности.

**X4:** Надежден инструмент за оценка на ефективността на модела е мрежовият анализ и оценка, които идентифицират не само преките резултати, но и възможните отклонения (рискове) и въздействия, постигнати при изпълнение на дадена програма.

### 3. Обект и предмет на изследването

*Обект на изследване* в дисертационния труд е програмното управление като подход с доказан ефект за реализация на публични политики и програми.

*Предмет на изследване* са предимствата на мрежовото управление и влиянието на мрежовата оценка за повишаване на ефективността в изпълнението на публични програми.

### 4. Цел и задачи на дисертационния труд

*Целта* на изследването е да представи и тества алтернативен подход в управлението и анализа на публичните програми. Изследването обвързва развитието на управленската парадигма и възможностите, които то предоставя за подобряване оценката на публичните програми.

За постигане на целта на дисертационния труд са поставени следните *основни задачи*:

#### Към *Хипотеза 1*:

1. Анализ на основните характеристики на съществуващите парадигми за управление в публичната администрация.
2. Доказване на приемствеността на парадигмата на мрежовата публична администрация спрямо предхождащите управленски подходи.

#### Към *Хипотеза 2*:

1. Представяне на основните характеристики на публичните мрежи.
2. Определяне на основните принципи на формиране на публична мрежа.
3. Идентифициране на основните елементи на публичните мрежи и систематизиране на техните специфични характеристики.

#### Към *Хипотеза 3*:

1. Конструирание на модел за управление чрез публични мрежи и мрежова оценка.
2. Съставяне на алгоритъм на модела.

3. Описание елементите на модела и моделиране на „оценъчна пътека“.

#### Към **Хипотеза 4**:

1. Обосновка и избор на обект за тестване на концептуалния модел.
2. Верификация на модела на база селектирания обект.
3. Очертаване на предимствата на мрежовия модел.

## **5. Ограничения на изследването**

Настоящото изследване е фокусирано върху възможностите за приложение на мрежовия подход, при възприемането на следните *ограничителни условия*:

*По отношение на теоретичния анализ* – систематизацията, класификацията, обобщенията и изводите се базират предимно на англоезични източници, доколкото в нашата научна литература проблемът е слабо изследван.

*По отношение на информационната осигуреност* - изследването е направено на база на публично достъпни данни и институционална информация от НСИ, МОН, Сметна палата на Р. България (СП) и др. Информация за особеностите на вътрешно-организационните процеси за управление в държавните институции не е налична. В това отношение, отправна точка за оценката са докладите на СП.

*По отношение на обекта на верифициране на управленския модел* – тестването е направено на база ПП „Оптимизация на училищната мрежа“, администрирана от МОН. Аргументацията за избора на обект за тестване на модела е подробно изложение в гл. 3.

*По отношение на времевия обхват на тествания модел* – анализът се базира на целия период на изпълнение на ПП „Оптимизация на училищната мрежа“ - от 2007 до 2017 година. Периодът, поради редица обстоятелства (демографски спад, особено засягащ системата на училищното образование, протичащи структурни промени в сектора, актуализиране на финансовите стандарти и т.н.), отразява и активни реформи в административния сектор и областта на образованието, но с недоказан ефект от оптимизацията на училищната мрежа като част от реформата.

*В пространствено отношение* – практическото изследване се ограничава до границите на територията на Република България, като се разглеждат резултатите до регионално ниво.

Направените при тези ограничителни условия обобщения и изводите, са приложими и за други сектори, като примери за такива са дадени във втора глава дисертационния труд.

## **6. Изследователски подходи и методи**

Предвид на теоретичния характер на дисертационния труд, основните *методи на изследване* са:

- ✓ *DESK Анализ* – дисертационният труд се основава на проучване и анализиране на чуждестранна научна литература в т.ч. книги, статии, публикации, аналитични доклади, както и литературен обзор на изследванията на българските автори по темата на дисертацията и близки по темата публикации;
- ✓ *Емпиричен анализ* – базиран на информационния масив от данни на НСИ и институционална информация на МОН, СП и др.;
- ✓ *Сравнителен анализ* – сравнение на политиките и добри практики в областта на публичното управление и специално по приложението на мрежовия подход;
- ✓ *Организационно-управленско моделиране на функции и процеси*;
- ✓ *Тестване (верификация) на моделни решения* чрез прилагане в конкретна бюджетна програма.

## **7. Научно и практическо значение на темата**

*Резултатите* от анализа в дисертационния труд могат да определят в различни насоки:

А) В *теоретичен аспект* може да се разграничат научните новости, които се разпознават в авторските дефиниции, систематизации, обобщения и извеждане на сравнителни предимства, които могат да бъдат открити предимно в гл. 1 и гл. 2 на изследването.

Б) В *практически аспект* анализът, направен в дисертационния труд (гл. 3), откроява *нови идеи за:*

- ✓ *конструирането на алтернативен модел за управление и оценка на ПП*, тестван на базата на конкретна програма от сектор „Образование“ у нас за периода 2007-2017 година. Тестването и апробирането на модела се базира на определена методология и ограничителни условия, изложени в глава трета;
- ✓ *Алгоритъм на управленския модел* – постановъчно и тестван за конкретната програма;
- ✓ Подробно описание на елементите и последователността на стъпките в мрежовата оценка (*„оценъчна пътека“*);
- ✓ На базата на реални публично достъпни данни, са направени изводи за резултатите от изпълнението на съответната образователна програма, оценени по традиционната методика и чрез мрежови анализ. Доказват се *предимствата на предлагания алтернативен подход*.

Изследваната проблематика е относително нова за българската научна теория и особено за практиката. Ето защо при теоретичния обзор и анализ са използвани предимно чуждоезикови научни статии, монографии, учебни материали и аналитични доклади, посочени в литературната справка.



## **II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

**Използвани съкращения**

**Списък на таблиците**

**Списък на фигурите**

**Списък на приложенията**

**Въведение**

**Първа глава: Парадигмите в управлението на публичните програми**

1. Програмно управление: резултати, измерване, оценки

1.1. Изпълнение

1.2. Публични ценности

1.3. Вертикално проявление на производствения модел

1.4. Изпълнението на публичните дейности транспонирани в вертикалния модел

1.5. Цикъл на програмно изпълнение

1.6. Оценяване

2. Развитие на моделите на управление на публичните програми

2.1. Класическа публична администрация

2.2. Нов публичен мениджмънт

2.3. Съвместно публично управление

2.4. Мрежово управление

3. Характеристики на мрежовото управление

3.1. Дефиниране и обща характеристика на мрежовото управление

3.2. Мрежовото управление от процесна гледна точка

3.3. Функции на управлението на мрежовата администрация

4. Конвергенция на програмния и мрежовия подход в изпълнението и оценката на публичните програми

**Втора глава: Публични мрежи и мрежова оценка**

1. Същност, принципи, основни елементи и видове публични мрежи

1.1. Основни характеристики

- 1.2. Принципи на функциониране
- 1.3. Основни елементи на публичните мрежи
  - 1.3.1. Актьорите в публичните мрежи
  - 1.3.2. Секторен разрез
  - 1.3.3. Географски обхват
  - 1.3.4. Организационен мащаб
  - 1.3.5. Структура на публичните мрежи
  - 1.3.6. Ресурси на актьорите
- 1.4. Видове публични мрежи
- 2. Развитие и адаптация на публичните мрежи за изпълнение на програми
  - 2.1. Индивидуално и колективно учене и адаптация
  - 2.2. Адаптационни характеристики на публичните мрежи
  - 2.3. Публичните мрежи за изпълнение на публични програми, като сложни адаптивни системи
  - 2.4. Развитието на публичните програми в контекста на публичните мрежи

### 3. Мрежови анализ и оценка

## **Трета глава: Мрежови модел за управление и оценка на публичните програми**

### 1. Мрежова архитектура

- 1.1. Конструкция на изследователски модел
- 1.2. Избор на обект за тестване на модела
- 1.3. Характеристика на публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“

### 2. Анализ по управлението и оценка на публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“

- 2.1. Управление и координация на изпълнението
- 2.2. Оценки на изпълнението

### 3. Верификация на тестовия модел

#### 3.1. Алгоритъм на мрежовия модел за управление на публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“

#### 3.2. Комплексна оценка на мрежовото управление на публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“ (методология и етапи на оценката)

3.3. Тестване (апробиране) на предложени модел за управление и оценка чрез ПП „Оптимизация на училищната мрежа“

3.4. Сравнителни предимства на мрежовия модел

## **Заключение**

## **Използвана литература**

## **Приложения**

*Приложение 1: Вид на училищата по учебна година за периода 2007-2018 година*

*Приложение 2: Документи, които са релевантни за програмата и тяхното значение*

*Приложение 3: Динамика на ЕРС по групи общини*

*Приложение 4: Общи данни за оптимизация на училищната мрежа по групи общини (към учебната 2016/2017 година)*

*Приложение 5: Разпределение на броя общообразователни и специални училища по региони*

### **III. СИНТЕЗИРАНО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

#### **ПЪРВА ГЛАВА: ПАРАДИГМИТЕ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ПУБЛИЧНИТЕ ПРОГРАМИ**

Първа глава има въвеждащ характер и цели да проследи еволюцията в управлението на публичните програми. В нея се подлага на проверка твърдението, *че преминаването към мрежово управление и администрация не отхвърля предходните модели на публично управление, а интегрира основните им предимства и добавя позитиви*, свързани с разширяване на кръга на участниците (актьорите), използване на техния капацитет (в т.ч. и институционален), социални връзки и споделени отговорности по изпълнение на публичните програми.

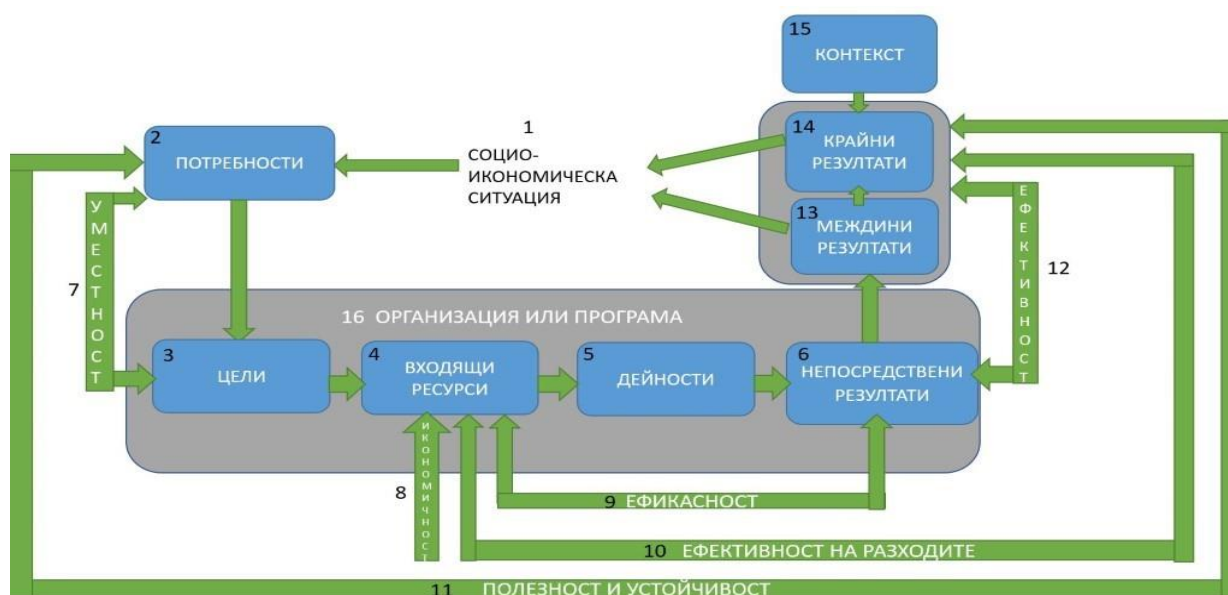
Анализът в тази част на дисертационния труд се фокусира върху два ключови аспекта: първият е програмното управление и развитието в използваните модели на управление, които се прилагат. Вторият е мрежовото управление, с неговите основни характеристики като естествен еволюционен етап от развитието на управлението в публичния сектор.

##### **1. Програмно управление: резултати, измерване, оценки**

В тази част се разглеждат в рамките на десет основни логически свързани аспекта основните характеристики на програмното управление, а именно: изпълнението в публичния сектор, разгледано хоризонтално; публичните ценности; вертикално проявление на производствения модел; изпълнението на дейностите в трите нива на вертикалното проявление и цикъл на програмното изпълнение; оценяване на програмното управление; динамика на оценка на изпълнението в публичния сектор; ползи от оценяването в публичния сектор; недостатъци на оценяването; неочаквани ефекти от оценяването; критерии за избор на измерители.

**1.1. Изпълнението** на дейностите в ПС е олицетворение на краткосрочните и средносрочните резултати от определени дейности или още реализирането на публичните ценности и прилагането на управленските решения.

Хоризонталното представяне на изпълнението на дейностите в публичния сектор може да се представи чрез производствения модел, представен във фигура 1:



Фигура 1: Производствен модел на изпълнението на дейността

Източник: Bouckaert, G., Halligan, J. 2008. *Managing Performance – International Comparisons*. Routledge, London.

Организациите в публичния сектор следва да постигат определени цели на публичните политики, т.е. следва да оценяват резултатите и изпълнението си с оглед постигането на тези цели. Трябва да обмислят дали се предлага правилният набор от услуги и продукти.

**1.2.** Успешното разбиране на управлението и изпълнението на дейността в публичния сектор може да се постигне чрез разглеждането на **публичните ценности**. Различните автори определят това понятие по различен начин. Moore<sup>1</sup> ги разглежда като стойност, създадена от правителството чрез услуги, закони, регулации и други дейности. В

<sup>1</sup> Moore, M.H. 1995. *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

изследване на Jorgensen & Bozeman<sup>2</sup> са определени 13 вида публични ценности, по-късно<sup>3</sup> развити до 80 вида, които разпределят в седем категории. Hood<sup>4</sup> различава три основни вида публични ценности (продуктови, процесни и системни /структурни/ ценности).

Тези постановки поставят като акцент на управлението в публичния сектор - *обединяване и намиране на консенсус между различните публични ценности*. В този смисъл изпълнението може да се разглежда като формиране и поддържане на публичните ценности. Анализът и оценката на изпълнението ще илюстрират до каква степен публичните програми и организации влияят върху постигането на общите цели.

**1.3.** Управлението в публичния сектор има и вертикално, дълбочинно измерение, в което се различават три нива на проявление: микро, мезо и макро.<sup>5</sup> Макро нивото обхваща управлението и изпълнението на дейността на публичния сектор на държавно и наднационално ниво.<sup>6</sup> Мезо-нивото обхваща представянето на конкретни програми в дадена област (регион или сектор) или представянето на управлението на мрежи, формирани около конкретни политики. Микро нивото на изпълнение на дейността се отнася до правителствените организации в публичния сектор: определен диапазон от резултати се създават чрез използване на входящите ресурси.

---

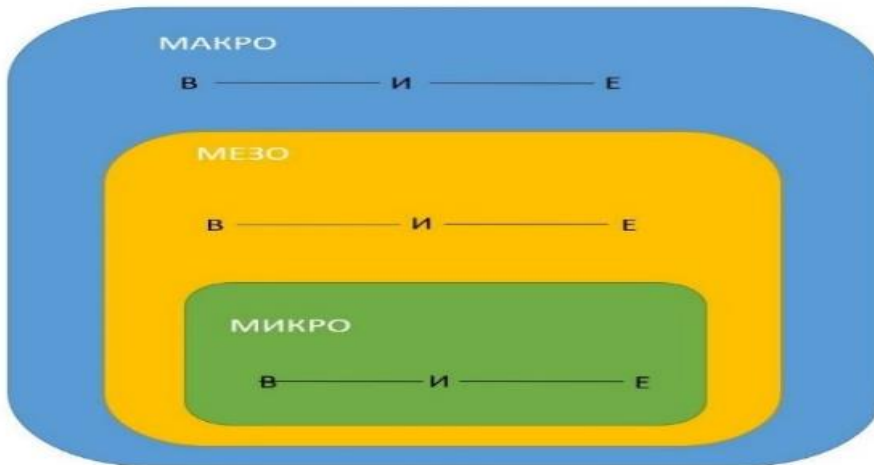
<sup>2</sup> Jorgensen, T.B. & Bozeman, B., 2002. Public Values Lost? Comparing Cases on Contracting Out from Denmark and the United States. *Public Management Review*, 4, 63-81.

<sup>3</sup> Jorgensen, T.B. & Bozeman, B., 2002. Public Values Lost? Comparing Cases on Contracting Out from Denmark and the United States. *Public Management Review*, 4, 63-81.

<sup>4</sup> Hood, C., 1991. A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.

<sup>5</sup> Bouckaert, G and Halligan, J. 2008. *Managing performance: International Comparisons*. London: Routledge. P.18

<sup>6</sup> Bouckaert, G and Halligan, J. 2008. *Managing performance: International Comparisons*. London: Routledge. P.25



Фигура 2: Входящи елементи, изходящи елементи и ефект на макро, мезо и микро нива

Източник: Bouckaert, G and Halligan, J. 2008. *Managing performance: International Comparisons*. London: Routledge.

**1.4.** Транспонирането на вертикалното разглеждане на изпълнението на дейността в практическите термини позволява *на макро ниво да се изведат политиките, на мезо – да се делегират програмите, а на микро - конкретните проекти за изпълнение.*

Представени са различни определения за понятието публични политики, като за целите на настоящия труд се приема, че *те са своеобразно огледало на проблемите в обществото, в което се виждат действията, които властта предприема, за да ги разреши.* Те насочват вниманието и усилията на обществото и неговите представители във властта към подобряване на състоянието в сферите, където е най-необходима допълнителна намеса.

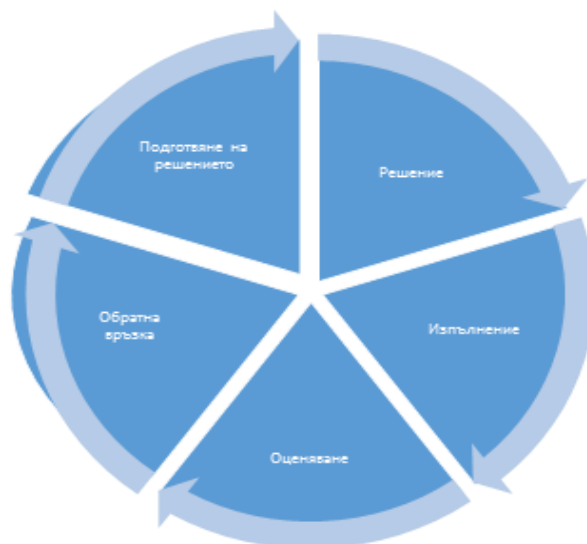
Публичните политики се реализират чрез програми и проекти. Обикновено програмите обхващат взаимосвързани действия и средства за изпълнение на дадената политика. Публичните програми са продължителни действия и услуги, чрез които се имплементират публичните политики. Проектите са еднократни действия, които чрез постигането на своите собствени цели, допринасят за постигането на общата главна цел поставена от публичната програма. Във фигура 3 е представена взаимовръзката между политики, програми, проекти и резултати.



Фигура 3: Политики, програми, проекти и резултати

Източник: Langbein, L., *Public Program Evaluation: A Statistical Guide*, 2nd Edition. USA: Routledge.

**1.5** Дейностите, които се извършват в рамките на дадена програма, могат да са различни според спецификата на областта, в която се осъществяват. През призмата на **цикъла на програмното изпълнение**, процесът на развитие на публична програма може да бъде представен по следния начин:



Фигура 4: Цикъл на програмното изпълнение

Източник: Eyestone, R., 1971. *The Threads of Public Policy: study in Policy Leadership*, Indianapolis: Bobbs Merrill.



Този модел на процесите в развитието на публичните програми е евристичен, той не представлява емпирично описание на процесите. Той е създаден за научни цели, за улесняване на модела на мислене или открояване на необходимите инструменти за развитието му.

**1.6 Оценяването** представлява процес на систематично придобиване на информация и обратна връзка по отношение на употребата, качествата и въздействието на обект, като използва критерий, регулиран чрез набор от стандарти. Оценките могат да се провеждат с различни цели.

*Динамиката на оценката на изпълнението в публичния сектор се изразява чрез измерването на резултати и има различни функции<sup>35</sup>. Най-често дискутираните са създаване на прозрачност, учене, оценка и санкциониране.*

Провеждането на оценки в публичния сектор има **различни ползи и предимства**. Оценката на изпълнението води до прозрачност и е стимул за иновации, награждава изпълнението и ограничава бюрокрацията. Тя насърчава ученето и повишава общото ниво на публичните услуги.

Оценяването има своите **недостатъци**, които се проявяват предимно в опростеното му прилагане. Това може да е фокусът върху само една ценност на продуктите и услугите, докато те всъщност имат много такива или процесното ориентиране, а не продуктовото. Продуктите се произвеждат заедно с други, те са взаимосвързани, а не изолирани. Средата, в която се осъществяват дейностите на публичните организации, е динамична, а не статична.

В процеса на оценяване на изпълнението са налични неочаквани последици (рискове) на изпълнението. Оценката на резултатите е стимул за стратегическо развитие, блокира иновациите, блокира амбициите, създава възможности за копиране, не за учене.

Критериите за избор на измерители на резултати в публичния сектор са важен елемент от процеса на измерване и оценяване. Hatry<sup>7</sup> обособява осем критерия: валидност/точност, разбираемост, навременност, потенциал за насърчаване на

---

<sup>7</sup> Hatry, H.P. 2018. Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government, in Public Sector Performance, edited by Kearney, R.C. and Berman, E.M.

противоположно поведение, уникалност, разходи за събиране на данните, контролируемост, всеобхватност.

Измерителите могат да имат различни видове и формати. Основните видове измерители на изпълнението на дейността в публичния сектор са: *разходи, обем на изпълнената дейност (работа), ефективност и качество, ефикасност и продуктивност, използваемост на ресурси, индекси на продуктивността, псевдо измерители, съотношение разходи-ползи*. Poister<sup>8</sup> определя следните девет измерителя за анализ на изпълнението в публичния сектор: *ресурси, натовареност, производителност на продукцията, ефикасност, ефективност, качество на обслужването, разходна ефективност, удовлетворение на клиентите и интегриран комплект от измерители*.

## 2. Развитие в моделите на управление на публичните програми

Сред основните парадигми за управление в публичната администрация могат да се открият три основни, както и очертаващата се нова – четвърта, която се формира чрез обединяването на ключови характеристики от предхождащите ѝ и отхвърляне на такива, които не кореспондират с новата философия на публично управление. В таблица 1 са обобщени основните характеристики на всяка една от четирите парадигми в публичната администрация.

Таблица 1. Конвергенция на парадигмите в публичната администрация  
в администрация на публичните мрежи

Парадигми в публичната администрация	Водеща административна структура	Основни динамички в публичната администрация
Класическа публична администрация (КПА)	Държавна бюрокрация	Заповеди и контрол
Нов публичен мениджмънт (НПМ)	Държавна бюрокрация и/или частни компании	Конкуренция, отстъпване и компромис
Съвместно публично управление (СПУ)	Партньорства с частни компании, организации с идеална цел и граждани	Сътрудничество и взаимодействие; отстъпване и компромис

<sup>8</sup> Poister, T. 2003. Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations, 1st Edition, San Francisco: Josey Bass.

Мрежова  
публична администрация  
(МПА)

Публични мрежи със  
смесени форми

Заповеди и контрол,  
конкуренция, отстъпване и  
компромис, сътрудничество и  
взаимодействие, координация

*Източник: Koliba, C., Meek, J., Mills, R. and Zia, A., Governance Networks in Public Administration and Public Policy, 2nd edition, 2018. New York: Routledge.*

**2.1. Класическата публична администрация** се реализира в държавната администрация чрез йерархична административна власт. Характерните за нея форми на управление чрез командване и контрол са актуални и в днешни дни. Йерархичните разпореждания са критични в управлението поради две *ключови* причини. Първо, йерархичната структура може да продължи да съществува в организационната култура на отделните актьори в мрежата. Втората причина е, че йерархичната власт може да съществува и на мрежово ниво – между актьорите в дадената мрежа.

**2.2. Новият публичен мениджмънт** е с фокус върху публично-частните партньорства, изнасяне на дейности чрез договаряне с външни за сектора организации и достъпа до информация при пазарните условия. Акцентът, поставен от новия публичен мениджмънт върху използването на пазарните механизми за реализирането на по-висока ефективност и по-добри резултати, е неразделна част от концепцията за управление на публичните мрежи. Компонентите, които е полезно да се инкорпорират с развитието на управленската практика, са: пренасянето на корпоративни техники и подходи в управлението на проекти в ПС; ориентираност към резултатите; мониторинг, изнасяне на дейности (аутсорсинг), приватизацията - в случаите, в които допринася за по-добри резултати с по-ниски разходи.

**2.3. При съвместното публично управление** фокусът е върху уменията на публичния мениджър в условията на съвместни усилия. Отличителна характеристика на парадигмата на съвместното публично управление е ролята на мениджъра в нея, като предоставящ възможност за по-голямо гражданско участие. Парадигмата на съвместното управление улеснява осъществяването на демократичното участие и отворени дискусии.

**2.4.** Парадигмата на **мрежовата публична администрация** заимства характеристики от предходните три парадигми. Тя може да бъде обяснена като мрежово управление и публичен мениджмънт в състояние на взаимна зависимост. Разгледана през перспективата на взаимозависимостта, мрежовата администрация се стреми към координиращи стратегии между актьори с различни цели и предпочитания, относно конкретен проблем или политика в рамките на съществуваща мрежа от междуорганизационни връзки.<sup>9</sup>

### **3. Характеристики на мрежовото управление**

В тази част се разглежда определението на мрежовото управление през различни призми – от организационна, технологична, административна и политическа, и през призмата на ценностната ориентация. Извежда се обобщено определение на мрежовото управление: *процес на консолидиране на действията на множество актьори за формирането на публичните политики и ефективното изпълнение на обвързаните с тях програми чрез използването на съвременни управленски методи и инструменти.*

Мрежовото управление в публичния сектор и в частност на публичните програми включва три основни процеса: формиране на публичните/политическите мрежи, мрежово администриране и мрежови анализ. O’Leary and Vij<sup>10</sup> предлагат разделение на отличителните черти на *мрежовото управление* в три категории: личностни, междуличностни и групови процеси.

Наблюденията за това какво е ефективно управление на мрежата могат да бъдат уточнени до стратегии за мрежово управление. Тези стратегии са в синхрон с парадигмите в публичната администрация. Обобщени са основните функции на управлението, във връзка с парадигмите в публичната администрация. В научния труд се разглежда всяка една от тях и ролята ѝ в изграждането на ефективни публични мрежи.

---

<sup>9</sup> Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (1997a). Introduction: A management perspective on policy networks. In W. J. M. Kickert, E. -H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector* (pp.1-11), London: SAGE Publications, p.10.

<sup>10</sup> O’Leary, R. and Vij, N., 2012. Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration* , 42(5), pp. 507-522.

#### **4. Конвергенция на програмния и мрежовия подход в изпълнението и оценката на публичните програми**

В тази част се извежда естествената поява на конвергенция на програмния и мрежовия подход в изпълнението и оценката на публичните програми и се извеждат специфичните характеристики на този подход.

По-високите нива (регулации на национално ниво и политики в различни сектори на публичното управление) определят контекста за средните нива, като преразпределят задачите и отговорностите на организации на мезо ниво и техните мениджъри. На свой ред, мениджърите от мезо организациите определят контекста на мрежите на местно ниво и местните организации. Управляващите на макро ниво се изправят пред предизвикателството да повлияят върху това какви цели се определят на микро нивото. Тези цели са определящи за потенциалните резултати и ефективността на мрежата. *Следователно, емпирично се извежда необходимостта от управление на и чрез мрежи, т.е. съчетаването на програмното с мрежово управление.*

Извеждат се следните специфични характеристики на този подход:

- В рамките на една макро мрежа могат да бъдат отделени много подмрежи. Управлението на мрежата се превръща в мрежово управление на няколко нива.
- Необходима е организационна координация между различните участници и представители на мезо мрежите и техните микро мрежи, за да се управлява успешно и цялостната макро мрежа.
- Политиките и програмите в публичния сектор се изпълняват и организират чрез управление и организиране на мрежите от актьори, които участват в процеса на постигане на зададените цели. Развитието на политиките и програмите може да се управлява чрез насочване и развитие на мрежите.
- Управлението на мрежи може да се трансформира и в управление чрез мрежи.
- Необходим инструмент на качествено управление е измерване на изпълнението и резултатите от дейността на публичните програми. Анализът на изпълнението на дейността на публичния сектор през призмата на мрежата позволява да се разгледат

процесите в по-цялостен мащаб и да се очертаят в дълбочина областите, в които може да се подобрят процесите.

## **ВТОРА ГЛАВА: ПУБЛИЧНИ МРЕЖИ И МРЕЖОВА ОЦЕНКА**

Фокусът в тази част на дисертационния труд е върху публичните мрежи. В тази връзка, последователно се разглеждат основните им характеристики, принципи на изграждане и основни елементи. На основата на техните базисни характеристики се разглежда развитието и адаптацията на публичните мрежи за изпълнението на програми. Специален акцент в теоретичния анализ в тази част и своеобразен преход към практическите аспекти е концептуалният подход към мрежовата оценка.

### **1. Същност, принципи, основни елементи и видове мрежи в публичния сектор**

Мрежите се считат за фундаментална характеристика на модерното общество, което предполага и вниманието да се насочи към вземането на решения, организацията и управлението чрез тях (мрежите).<sup>11</sup> Мрежите правят постигането на публичните цели възможно. Концепцията за мрежово управление е обвързана със законодателната и изпълнителната власти. Публичните мрежи са свързващото звено между актьорите, независимо дали те са институционални или индивидуални. Правителствата са отговорни за създаването на политиките, а публичната администрация е отговорна за изпълнението им.

В тази част се разглеждат различни определения за видовете мрежи, които предлагат оригинален ракурс върху същностни аспекти на публичните мрежи, между които и тези на международно признати автори.

В настоящия труд публичната мрежа се разглежда като структура, която е сформирана около изпълнението на дадена цел в публичния сектор. *Мрежата обхваща всички актьори, които са засегнати и/или участват под някаква форма в процесите*

---

<sup>11</sup> Kickert, W.J.M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, London: SAGE Publications. p. 18.

*на изпълнение на цел в публичния сектор.* Структурата на мрежата представлява съвкупността от актьорите и техните взаимовръзки.

### **1.1. Основни характеристики на публичните мрежи**

В изследването се проследяват различни критерии, чрез които може да се направи анализ на публичните мрежи, сред които могат да се обобщят следните: продължителността на основния процес в мрежата и неговите под-процеси; мрежова архитектура; броят на актьорите, ангажирани в процесите; насока на операциите; цена на мрежата; възможни и реален брой грешки в мрежата; брой и вид на загубите; брой на повторяеми/излишни функции.

Degenne and Forse<sup>12</sup> определят следните структурни характеристики на публичните мрежи, които са приложими към всяка една сформирана такава. Структурата има предимство пред индивидуалния елемент, тя упражнява абсолютни ограничения върху индивидуалните действия и не може да бъде намалена до сбора на индивидуални действия.

Koliba, Meek, Zia and Mills<sup>13</sup> предлагат седем обобщени характеристики на публичните мрежи. Според тях мрежите улесняват *координацията* на дейностите и *обмяната* на ресурсите между актьорите. Актьорите в дадена публична мрежа могат да бъдат *комбинация* от публични, частни и организации с идеална цел. Мрежите могат да изпълняват *една или повече функции* на правителствени политики. Те съществуват във всяка една *област* и се *разглеждат* предимно на организационно ниво, но те могат да се изследват и в контекста на индивидите, групите и организациите, които ги съставят. Мрежите се *формират* в следствие на подбора и избора на конкретни инструменти на политиките. Мрежовите структури позволяват на правителствените агенции да имат *различни роли*.

---

<sup>12</sup> Degenne, A. and Forse, M., 1999. Introducing social networks. London: Sage, p.5

<sup>13</sup> Koliba, C., Meek, J., Mills, R. and Zia, A., Governance Networks in Public Administration and Public Policy, 2nd edition, 2018. New York: Routledge.

## 1.2. Принципи на мрежите в публичния сектор

Добре организираната мрежа в публичния сектор има своите основополагащи *принципи*<sup>14</sup>. В сърцевината на всяка мрежа в публичния сектор има една или повече на брой *държавни организации*. При анализ на конкретна публична мрежа е необходимо да се вземат предвид принципите на функциониране на държавните организации, защото те могат да се приложат като принципи на функциониране на самите мрежи: *геопространствена комуникация, координиране, сътрудничество, бързина и адаптивност, ефективност, свободно достъпна информация, придържане към закона, отчетност, уважение и конфиденциалност, стандарти на обслужване, експертност, участие и включване*.

## 1.3. Основни елементи на публичните мрежи

Публичните мрежи не бива да се ограничават до сбора на отделните им елементи, необходимо е да се изследват чрез синергията, която създават. Важно за актьорите в дадена мрежа е определянето на цели, които да следват. Влиянието на отделните актьори зависи от ресурсите (вкл. капиталовите), с които допринасят в мрежата. Те могат да бъдат организации и институции, групи от индивиди или отделни хора.

Друг елемент на мрежите е **секторното класифициране** – публичен, частен и нестопански сектор. В тази част от изследването се разглежда в дълбочина публичният сектор и неговите особености и проявления в публичните мрежи. Таблично са обобщени характеристиките на всеки един от трите сектора. Като критерии са използвани видовете организационни актьори, индивидуалните ключови представители, целите в сектора и начините, по които секторът отчита дейността си. В труда се разглеждат още и **структурата на публичните мрежи**.

Актьорите в публичните мрежи могат да бъдат разгледани и през призмата на техния **географски обхват и влияние**. Според географския обхват може да се различат местни (общини), областни (регионални), национални и международни.

---

<sup>14</sup>[http://ggim.un.org/ggim\\_20171012/docs/meetings/GGIM7/Agenda%20%20NIA%20Instruments.%20Principles%20and%20Guidelines.pdf](http://ggim.un.org/ggim_20171012/docs/meetings/GGIM7/Agenda%20%20NIA%20Instruments.%20Principles%20and%20Guidelines.pdf)



Друга характеристика, която определя актьорите, е **социалният мащаб**. Социалният мащаб се разглежда като разлика между макро, мезо и микро нива на анализ в социологията.<sup>15</sup>

#### 1.4. Видове мрежи

Мрежите могат да бъдат доброволни, когато се появяват „отдолу нагоре“, вследствие на дейностите на определени актьори или **наредени**, вследствие на появата на нови правила, които създават формални връзки. В литературата<sup>16</sup> може да се намери разделение на мрежите като **формални** и **неформални**, разграничение между **мрежи на управлението** и **мрежи на сътрудничеството**. Agranoff<sup>17</sup> разглежда четири вида мрежи в публичния сектор: **информативни**, **мрежи за развитие**, **мрежи за уязвимите групи в обществото** и **мрежи за действие**. Mandell and Keast<sup>18</sup> разпознават три вида мрежи: **кооперативни**, **координационни** и **мрежи за сътрудничество**, докато Morales and Kamensky<sup>19</sup> определят четири основни типа мрежи за управление в публичния сектор и обобщават техните характеристики: **мрежи за изпълнение на услуги**, **мрежи за обмен на информация**, **мрежи за решаване на проблем** и **мрежи за изграждане на капацитет на общността**. Последното разграничение, което се разглежда, е това на Bouckaert and Halligan<sup>20</sup>, които обособяват **хоризонтални** и **вертикални мрежи**.

---

<sup>15</sup> Collins, R. 1988. Theoretical sociology. San Diego, CA: Harcourt Brace Jovanovich

<sup>16</sup> Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A., Rethemeyer, R. K. 2011. Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 21, Issue suppl 1, pp. i157-i173

<sup>17</sup> Agranoff, R. 2003. Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organizations. IBM Endowment for the Business of Government, Washington, DC

<sup>18</sup> Mandell, M., Keast, R. 2007. Evaluating Network Arrangements – Toward Revised Performance Measures. In: Public Performance & Management Review, Vol. 30, No. 4, June 2007, pp. 574–597

<sup>19</sup> Morales, A., Kamensky, J., 2006. A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks. IBM Center for The Business of Government.

<http://dev.orgwise.ca/sites/osi.ocasi.org.stage/files/resources/A%20Managers%20Guide%20to%20Choosing%20and%20Using%20Collaborative%20Networks.pdf>

<sup>20</sup> Bouckaert, G., Halligan, J. 2008. Managing Performance – International Comparisons. Routledge, London.

## 2. Развитие и адаптация на публичните мрежи за изпълнение на програми

Една от основните причини публичните мрежи да се разглеждат като по-ефективен инструмент на управление в сравнение със строго йерархичната или пазарната структура, е потенциалът им да насърчават учене както на индивидуално, така и на колективно ниво.<sup>21</sup> Адаптацията се осъществява чрез учене. Основната хипотеза за адаптацията на мрежите е, че те предоставят достъп до нова информация и влияние върху начина, по който е обработена информацията. Процесите на адаптация се подпомагат от следните основни функции: *трансферирането* и *обсъждането* на информация, както и *издръжливостта* на мрежите.<sup>22</sup> Могат да се определят следните *характеристики* на публичната мрежа, които предполагат тяхната адаптация: хомофилия (степената, в която двама актьори, които си взаимодействат, имат сходни характеристики), разнообразие, силни и слаби връзки, размер на мрежата, плътност, кохезия (липса на структурни дупки) и централизация.

## 3. Мрежова оценка и анализ

Оценката на публичните мрежи, сформирани около програми и политики, следва да е системна и обективна по отношение на моделирането, изпълнението и резултатите от дейността. Тя може да има различни функции: осигуряване на прозрачност, учене и развитие, оценка и санкциониране.

***Мрежовият анализ следва да се извършва при създаването на мрежата и след приключването на съответната политика или програма.***

Провеждането на мрежови оценки и анализ реализира следните ползи за публичните мрежи (програми и политики, около които се формират): ***прозрачност и стимул за иновации, фокус върху изпълнението, ограничаване на бюрокрацията, насърчава се ученето и обменът между актьорите и води до подобрение в качествените параметри на услугите.***

---

<sup>21</sup> Schusler, T. M., D. J. Decker, and M. J. Pfeffer. 2003. Social learning for collaborative natural resource management. *Society and Natural Resources* 14(4):309–326

<sup>22</sup> Newig, J., and D. Günther. 2005. Network governance, social learning and sustainability transitions. Workshop on German–Dutch Perspectives on Current Issues of Environmental Social Sciences, 17–18 November 2005, Münster, Germany.

Провежданата по настоящем оценка на публичните програми у нас не позволява да се разгледат в дълбочина и в тяхната цялостност всички процеси и влияния върху дейностите, които се осъществяват. Мрежовата оценка включва съвкупност от различни методи, чрез които се прилага цялостен подход за оценяване на разглежданата публична програма, като например технико-математически подход, комплексна оценка, включваща SWOT, анализ разходи-ползи и др. методи или оценка на ползи и разходи/загуби за всеки един от актьорите, които са засегнати от програмата.

Цялостният анализ, който се извършва чрез мрежовата оценка, предоставя на управляващите органи по-подробна информация за възможностите за подобрене и изчерпателни данни за въздействието на програмата върху отделните групи актьори. С промяната на обществените структури е необходимо и държавната администрация да актуализира методологията и начина на реализиране на дейностите.

## **ТРЕТА ГЛАВА: МРЕЖОВИ МОДЕЛ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ОЦЕНКА НА ПУБЛИЧНИТЕ ПРОГРАМИ**

### **1. Мрежова архитектура**

#### **1.1. Конструкция на изследователски модел**

Тази част на дисертационния труд насочва вниманието от теоретико-методологическия анализ към търсене на емпирични потвърждения. Изследователският модел е конструиран върху редица методи, които се съчетават в нов холистичен мрежови модел за оценка на дейността в публичния сектор. Сред основните методи, върху които е базиран изследователският модел, са: обобщения и анализи на базата на оценки на количествени данни, документален анализ, сравнителен анализ и оценка на количествени и качествени параметри; PEST анализ; анализ на заинтересованите страни; анализ „разходи-ползи“; анализ на въздействието и др.:

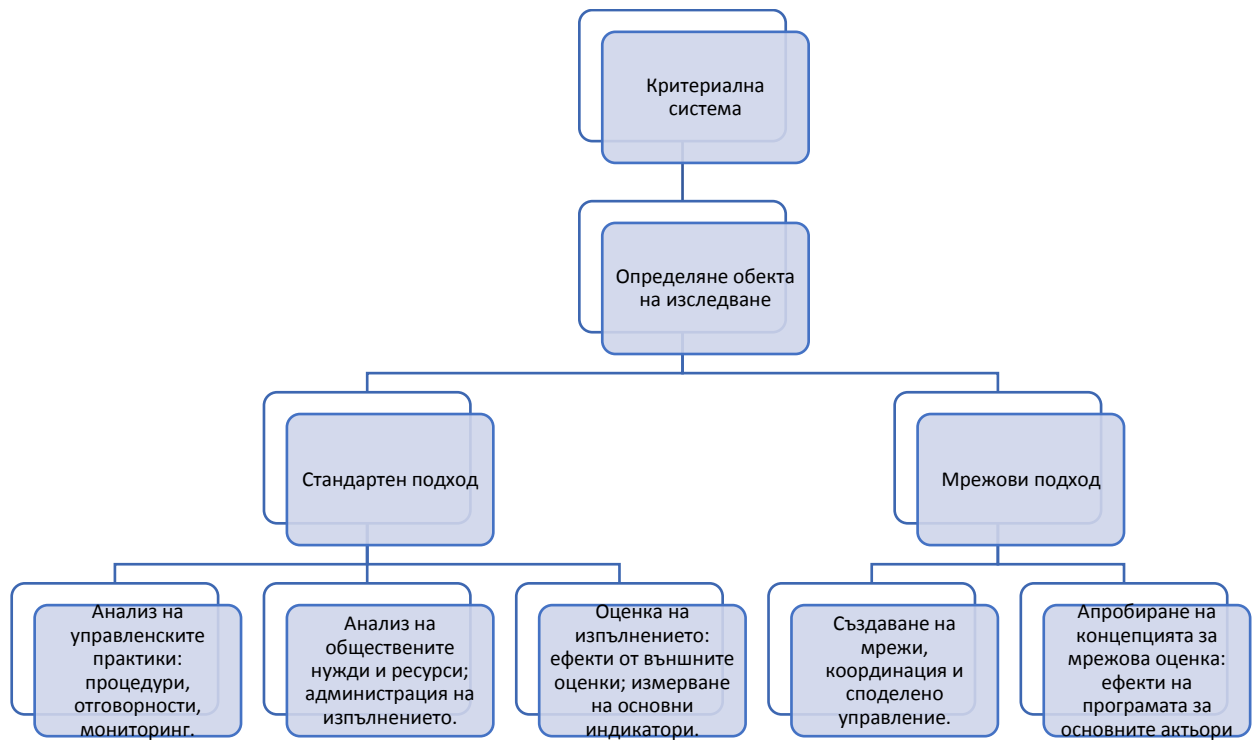


Таблица 2. Методологическа конструкция на изследването

Източник: Авторът

## 1.2. Избор на обект за тестване на модела

Критериите за избор на публична програма, която да илюстрира прилагането на управление чрез мрежи и мрежова оценка, са следните:

- ✓ в обществено значим сектор, т.е. да засяга интересите на широк кръг граждани и стопански субекти;
- ✓ да е финансирана с публични (държавни) средства;
- ✓ да е еднакво значима за развитието на различните региони в страната;
- ✓ резултатите от нея да генерират ефекти в различни области на икономиката и социалната сфера.

С оглед на тези характеристики, е избран сектор **образование**. В него се очертават следните основни проблеми: липсва изградена публична мрежа за постигане на целите на образованието; наличен е системен недостиг на средства за развитието на сектора,

наблюдават се множество неблагоприятни демографски тенденции и проблеми с качеството на предлаганото образование.

Конкретната програма, избрана в сектора образование, като **обект** на изследването, е *бюджетна програма на Министерство на образованието „Оптимизация на училищната мрежа“*. Тя се разглежда в дисертационния труд за периода от десет години, обхващащ 2007-2017 година. Сред аргументите за избора ѝ са следните: обхваща контингента от всички учащи се в страната, определена е като национален приоритет от 2007 година, видни са значими деформации от неизпълнението на програмата и др.

### **1.3. Характеристика на публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“**

В тази част на дисертационния труд се представят основните характеристики на програмата и са разгледани целите ѝ. Обобщена е информацията за използвания финансов ресурс за реализация на програмата в абсолютна стойност и в процентно отношение спрямо Политиката за предучилищното образование.

Програмата се провежда в рамките на **три** модула. **Първият** се фокусира върху оптимизацията на училищната мрежа, чрез който се финансират дейности, свързани с реструктурирането на училищата в общините. Това следва да се случва съобразно демографските промени и да създава възможности за по-добро обучение на учениците.

**Вторият модул** е „Рационализация на мрежата от професионални училища“. Проектите, които се реализират в неговия обхват, са насочени към закриване, преобразуване или ремонтване, подобряване на материално-техническото оборудване на училищата.

**Третият модул** в рамките на програмата е „Оптимизиране на вътрешната структура на училищата, детските градини и самостоятелните общежития“. В него усилията са насочени към повишаване ефективността на разходите на училищата, детските градини и самостоятелните общежития чрез оптимизиране на вътрешната структура.

## 2. Анализ на практиката по управление и оценка на публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“

### 2.1. Управление и координация на изпълнението

Национална програма „Оптимизация на училищната мрежа“ диференцира целите си и се изпълнява на три нива:

- На национално (макроравнище) – цели постигане на определени социални ефекти, при оптимално използване на публичните ресурси;
- На регионално (мезо равнище) – целта е оптимизиране на структурата и създаване на т.нар. средищни училища, отговарящи на потребностите и профила на региона;
- На училищно (микро равнище) – оптимизиране на маломерните паралелки.

По отделните функции на управлението на програмата могат да се обособят следните характеристики<sup>23</sup>: *програмата е част от програмния бюджет* (ПБ) на МОН и *отговорност за изпълнението на програмата* носи Министерство на образованието.

В тази част от изследването се разглежда задълбочено процесът на управление на публичната програма, който може да се види в обобщен вариант във фигура 8:



Фигура 3. Процес на управление на публична програма

<sup>23</sup> Анализът в тази част е в резултат на институционална информация от МОН, Одитни доклади на СП, Мониторингови доклади на външни организации, посочени изчерпателно в списъка на използваните информационни източници.

От резюмирането на управленската практика може да се направят следните **изводи**. Първо, управлението на Национална програма „Оптимизация на училищната мрежа“ възпроизвежда елементи на административния подход: в процеса са включени само институционални участници от МОН; в по-голяма част от изпълнението на програмата реално едни и същи администратори планират, изпълняват, контролират, отчитат и оценяват. Второ, конкретните дейности за изпълнението на програмата на локално ниво се реализират от общините, които кандидатстват в РИО по програмата, като техните кандидатури пак биват преглеждани и одобрявани от един и същ състав на местно ниво.

## **2.2. Оценки на изпълнението**

*Прилаганият към момента модел за оценка на публичните програми може да бъде анализиран от няколко гледни точки.* Основните оценки, които са провеждани за програмата „Оптимизация на училищната мрежа“ според извършителя, могат да се разпределят в следните групи: вътрешни, провеждани от МОН; външни оценители (оценки чрез възлагане); независими: одит на изпълнението; становища и оценки на експерти.

Всеки един вид е разгледан чрез следните критерии: периодичност на провеждане, документи, вид на оценката, обхват, методология, ограничения и резултати и са направени анализи и изводи.

Оценките, провеждани от МОН, имат схематичен характер, с който се цели щриховане на изпълнението на предварително определените критерии. Тези оценки нямат за цел подробно разглеждане на изпълнението, ефективността и ефикасността на програмата. Фокусът е дали са изпълнени и до каква степен са постигнати предварително зададените от МОН целеви стойности – общо, а не конкретно по бенефициенти и райони. Липсва обща оценка на ефекта от проведена оптимизация, както и цялостен поглед за новото ситуиране на училищата на „образователната карта“ също липсваща.

Възложените външни оценки са значително по-изчерпателни от отчетите и докладите на МОН. В тях има разписана по-подробна информация за дейността, извършвана в рамките на програмата. Има по-изчерпателна информация за финансовото изражение на реализацията на програмата, наблюдава се съпоставяне между бюджетни (планирани) и

действително използвани суми, но без да се прави оценка на икономичността и ефективността на разходите.

Направените независими оценки са полезни поради тяхната изчерпателност и фокусът им върху финансовата ефективност на програмата. Извършват се на база конкретно разписана методика и дават оценка на ефективността. Дават препоръки за подобрене на дейността (задължителни за одитирания обект) и проследяват тяхното изпълнение. Недостатък на този вид оценка е, че липсва регулярност (периодичност).

Становищата и оценките на експерти са фокусирани върху цялостното развитие на сектора, не толкова върху конкретните резултати от програмата. Те изследват състоянието и развитието в училищното образование към момента на публикуване на изследването.

От направения анализ на видовете оценки, може да се направи **изводът**, че **липсва комплексна оценка на Програмата за целия период на нейното осъществяване**. Липсата на цялостен, консистентен план за оценяване на програмата, не позволява тя да бъде коригирана своевременно и дейностите, които се извършват в нейния обсег, оптимизирани.

### **3. Верификация на мрежовия модел за управление и оценка на публични програми**

#### **3.1. Алгоритъм на мрежовия модел за управление на публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“.**

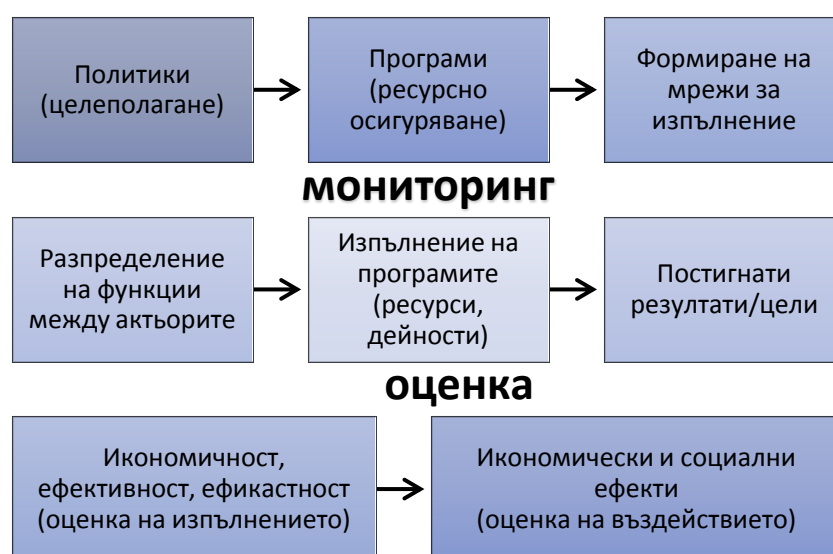
Предложеният в тази част на дисертационния труд **модел** съчетава принципите на програмния и мрежовия подход в управлението. По тази причина, *задължителните параметри*, които очертават неговите контури, са: *ориентираност към резултатите на програмата и включване на широк кръг от участници* за тяхното осъществяване.

По конкретно, моделът се фокусира върху следните (неизползвани до сега в българската практиката) активни **инструменти** за изпълнение на публичните програми: включване на *широк кръг от актьори в публичната мрежа*; предефиниране на *ролята*



на *държавата* (респ. държавната администрация) като ключов актьор, управляващ и насочващ процесите в рамките на публичните мрежи, т.е. регулатор и/или координатор на процесите; използването на *оценката* (в т.ч. междинна) като *основен инструмент на управлението на публични програми; проследяването на ефектите* от получените резултати е другият нов компонент на този модел. За тази цел, може да използва инструментариумът на оценката въздействието на програмата, в т.ч. и върху актьорите.

При тези общи постановки, една примерна конструкция на мрежовия модел за управление на публични програми би изглеждала така:



Фигура 4. Модел за управление на публични програми чрез мрежи

Източник: Авторът

### 3.2. Комплексна оценка на мрежовото управление на публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“ (методология и етапи на оценката)

Комплексната оценка на публичната програма „Оптимизация на училищната мрежа“ се реализира в три основни етапа: оценка на мрежата, оценка на изпълнението на програмата и оценка на въздействието. В рамките на първия етап – **оценка на мрежата**, се прави анализ и оценка на следните дейности:

1. Определяне на вида на мрежата. Обособяване на основните характеристики на мрежата.

2. Анализ на актьорите в мрежата, техните функции и задължения.
3. Определяне на основните документи, които регулират дейностите в мрежата.
4. Анализ на създадените ИКТ средства за комуникация и извършване на дейността на мрежата.
5. Адекватност и приложимост на механизмите за включване на всички актьори във вземането на решения за управление на мрежата.
6. Унификация на документите, които се използват от различните актьори, отговорни за управление на мрежата.

В следващия етап – **оценка на изпълнението**, се разглеждат:

7. Процеси на изпълнение на дейностите, които да позволяват корекции и участие на актьорите във вземането на решенията.
8. Ефективност и ефикасност на програмата. Оценка на изпълнението. Проследяване на предварително определени критерии.
9. Лесен публичен достъп до информация за програмата.

В последния етап – **оценка на въздействието** се анализира:

10. Въздействие на програмата. Ефекти от извършените дейности върху обществото и в специфика за актьорите.

Тези дейности са представени чрез оценъчни пътеки и критерии за изпълнение за успешното реализиране на дейностите в рамките на всеки един модул (задача) от алгоритъма за оценка на публичните мрежи.

### **3.3. Тестване (апробиране) на предложения модел за управление и оценка чрез публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“**

#### **Модул 1: Определяне на вида на мрежата. Обособяване на основните характеристики на мрежата.**

Публичната програма “Оптимизация на училищната мрежа” и публичната мрежа, формирана около нея, се провеждат, с цел да се оптимизира образователната (училищната) мрежа в страната.<sup>24</sup> Основните стратегически и програмни документи и зададени цели,

---

<sup>24</sup> Целта се приема като зададена и не се коментира нейната обосновка и целесъобразност.

както и общите политически и социално-икономически условия в страната на този етап очертават като удачна форма структурирането на *наредена публична мрежа за управление от формален тип*. Прилагат се аргументи, чрез които се защитава определянето на мрежата като такава и които представят основни характеристики на мрежата.

## **Модул 2: Анализ на актьорите в мрежата, техните функции и задължения.**

Актьорите, които участват в мрежата, формирана около програма „Оптимизация на училищната мрежа“, могат да бъдат разделени условно на институционални участници (организации), групи от индивиди (граждански организации) и отделни граждани.

*Сред институционалните участници основна роля имат:* Министерство на образованието, РИО, Министерство на културата, Министерство на младежта и спорта, Министерство на земеделието и храните, училища, бизнес организации и др.

*Сред гражданските организации* пряко участие в мрежата е обосновано за родителски организации, училищни настоятелства, местни НСО; работодателски организации и др.

*Сред групите от индивиди, с безспорно присъствието като актьори в мрежата, са представители на:* учителите, ученици, административния състав на училища, обслужващия персонал на училищата, отделни родители и др. В изследването се разглеждат характеристики и основни роли на актьорите в мрежата. В дисертационния труд се разглеждат още взаимоотношенията между актьорите, влиянието, което оказват и движението, което осъществяват спрямо и в мрежата.



Фигура 5. Участници в мрежата на публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“

Източник: Авторът

### Модул 3: Определяне на основните документи, които регулират дейностите в мрежата

Документите, които са представени по-долу, са по-значимите за целия период на разглеждане на програмата:

- Стратегия за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (2013 – 2020)
- Закон за предучилищното и училищното образование
- Ежегодни програмни документи
- Указания и други допълващи документи на МОН

#### **Модул 4: Анализ на създадените ИКТ средства за комуникация и извършване на дейността на мрежата**

Създаването и условията за използване на ИКТ се осигуряват от основната институция, която отговаря за съществуването на публичната мрежа, която в случая е МОН. На този етап липсва изграден интранет или други специфични софтуерни или хардуерни продукти за целите на програмата; не се използват ИКТ, които да подпомагат дейностите на мрежово ниво; липсват средства, които да подпомагат обмена на информация или комуникацията между различните актьори. С оглед характера на мрежата и основните актьори в нея, следва да се предприемат мерки за тяхното създаване и въвеждане.

#### **Модул 5: Адекватност и приложимост на механизмите за включване на всички актьори във вземането на решения за управление на мрежата**

В мрежата, сформирана около публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“ (към момента на направения анализ), не се включват всички актьори, както и не съществуват механизми за включване в процесите на вземане на решение на актьори от мрежата. Решенията за управление на мрежата се вземат от МОН. Механизмите за включване, които могат да се използват, са условно на два типа: *онлайн и офлайн*.

#### **Модул 6: Унификация на документите, използвани от актьорите в мрежата**

Унификацията на документи улеснява актьорите в дейността им и намалява бюрокрацията. Това, което е необходимо за дейностите по програмата, с оглед

проследяване на процесите в изпълнението, може да се сведе до следния минимум от документи: справка за брой ученици, учители, административен и обслужващ персонал в училищата по училища; формуляр за кандидатстване, справки за дължими обезщетения, декларация и отчет за използваните средства.

### **Модул 7: Процеси на изпълнение на дейностите, които да позволяват корекции и участие на актьорите във вземането на решенията**

Координационният център (МОН и Комисиите за провеждане на програмата), като отговорни за текущия мониторинг на програмата, следва да изготвят нормативни актове, чрез които да може да бъде променяна програмата (при необходимост) в рамките на едногодишния ѝ период на провеждане. Корекциите, които биха се осъществявали, следва да се създават само в резултат на значителни пропуски и проблеми за осъществяването на целите на програмата.

### **Оценка на изпълнението**

#### **Модул 8: Ефективност и ефикасност на програмата. Оценка на изпълнението. Проследяване на предварително определени критерии.**

Оценка на изпълнението и анализът на програмата за ефективност и ефикасност в настоящата практика не е правена. Това означава, че държавата, респ. МОН, не може да даде еднозначен отговор на въпроса ефективна ли е програмата, ефикасно ли са използвани вложените публични ресурси, как програмата допринася за повишаване на качеството на обучението.

В контекста на горното, за целите на тестването на модела, се илюстрира възможен подход за оценка на разходите по ПП ОУМ за периода, включващ съответно: критерии за оценка; система от показатели за оценка; изходна база данни за оценката; анализ и оценка на изпълнението на база равнището и динамиката на основните показатели.

В изследването са изпълнени гореизброените точки, като от приведените данни могат да се направят следните общи изводи по отношение на ефективността, ефикасността и икономичността на ПП ОУМ:

- Доколкото програмата няма ясно дефинирани дългосрочни цели, то и няма точна индикация за нейната ефективност. За разглеждания период програмният ресурс е подпомогнал оптимизацията на по-малко от 50% от общото редуциране на училищната мрежа у нас;
- Мерките по програмата не постигат ефикасност, доколкото процесите на оптимизация не са съпроводени с подобряване на качеството на образованието, макар да оскъпяват обучението;
- Ефектът от оптимизацията е по-осезаем при големите общини, а в малките (където е обективната необходимост за това) за периода средно са закрити 0,49 училища.

#### **Модул 9. Лесен публичен достъп до информация за програмата. Прозрачност на процесите и публикуване на документите**

За разглеждания период на публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“ не са налични лесен публичен достъп до информация за провеждането на програмата и липсват нормативни документи, които да определят достъпа до и публикуването на информация. В дисертационния труд са предложени редица разнообразни мерки и процеси, които е препоръчително да се въведат от органите. Сред тях са създаването на информационен хъб, редовна актуализация на информацията по дейностите и други.

#### **Оценка на въздействието**

#### **Модул 10: Въздействие на програмата. Резултати от извършените дейности върху обществото и в специфика за актьорите**

От направения анализ на ефективността се вижда, че в прилагането на програмата към момента акцент се е поставял върху равния достъп (диференцирани ЕРС). Оценката на въздействието предоставя възможност да се разгледа дали равният достъп гарантира равнопоставеност? Всички ли получават образователни услуги при равни условия?

Направеният анализ потвърждава липсата на такова равенство, както и други нежелани последици от програмата. Анализът на въздействието следва да оцени позитивни и негативни ефекти за актьорите в мрежата и други заинтересовани страни.

Таблица 5. Очаквани и реализирани ефекти от прилагането на ПП ОУМ

Ефект/ Актьори	Позитивен	Доказателство	Негативен	Доказателство
<b>Ученици</b>	Подобри условия в средишните училища	1 620 ученици (2012-2014 г.) според плана за оптимизация	Отпаднали от училище по причина преместване; Ниско качество на обучението в неоптимизираните училища;	-79 (2012-2014 г.);  НВО и ДЗУ по групи общини
<b>Учители</b>	Изплатени обезщетения по програмата		Принудителна промяна на работното място (напр. в средишни училища); по-ранно пенсиониране.	Брой учители
<b>Родители</b>	По-добро образование за децата и възможност за продължаване на образованието	Успеваемост в по-големите общини	Психологическа нагласа, свързана с пътуване, нови условия, преместване, евентуално допълнителни разходи.	Необходимо проучване на обществените нагласи
<b>Община</b>			Загуба на работни места;	Информационн



			Неизползвани активи общинска собственост.	а осигуреност на процесите и анализ по общини
<b>Местен бизнес</b>	Освободена работна ръка, спад в цената на труда	Информационн а осигуреност на процесите и анализ по общини	Спад в търсенето на потребителски стоки.	Брой на ученици, учители и персонал от закритите училища
<b>НСО</b>	Търсене на обучение за преквалифика ция	Потребителски те нагласи и информационн а осигуреност по общини		

Общият ефект от оптимизацията, в т.ч. и по ПП ОУМ (около 50% от общия резултат), може да бъде представен на следната **регионална карта на образователната мрежа в България**:



Фигура 5. Регионална карта на образователната мрежа в България

В научния труд се разглежда подробно информацията за състоянието на образователната мрежа за всеки един регион на страната в рамките на разглеждания период.

### **3.4. Сравнителни предимства на мрежовия модел**

Предложената методология и тестването на модела за публична програма „Оптимизация на училищната мрежа“ сочат, че са налице **значими предимства на модела** в няколко направления.

- Преди всичко, моделът е крачка напред към развитието на **демократизацията в управлението на образованието**. Разширява се кръгът на участниците в управлението и изпълнението на програмата чрез различни способности.
- На втора място, създава се възможност за **използване на оценката на изпълнение на програма като коректив за бъдещи действия**, оценка на рискови ситуации и преодоляване на потенциални дефекти в изпълнението.
- Трето, моделът прави **комплексна оценка на програмата**, т.е. дава възможност да се отговори на общия въпрос: с какво програмата допринася за изпълнение на политиката на МОН.

## **IV. ОСНОВНИ ИЗВОДИ ОТ НАУЧНОТО ИЗСЛЕДВАНЕ**

*С промените в социо-икономическата среда настъпват промени в управлението на публичните програми и ролята на държавата. Все по-често тя е координатор на дейностите, чрез които се предоставят публичните блага и услуги. Конвергенцията на парадигмите в публичното управление утвърждават програмния подход като най-подходящ.*

*Мрежовият подход формира по естествен начин „микс“ от заинтересовани в постигането на публичните цели страни, които не само изпълняват публичните програми, но и участват във формирането на политиките. Мрежите се формират около постигането на определена цел. Според мащаба, могат да бъдат разглеждани макро, мезо или микро мрежи. На съответните нива кореспондират публичните политики, програми и проекти.*

*Основните характеристики на публичните мрежи включват архитектура, брой актьори, участващи в процесите, взаимоотношенията между тях, стойността за съществуването на мрежата, извършваните функции, вид и характеристика на загубите, възможните грешки и излишните/повторяеми дейности.*

*Актьорите, изграждащи публичните мрежи, имат различни характеристики, които определят ролята и значението им за извършването на предвидените дейности в мрежата. Сред основните са: географски обхват (те могат да са международни, национални, областни или местни), социален мащаб (организации, групи, индивиди) и ресурси (и влиянието което актьорите имат чрез тях върху мрежата).*

*Публичните мрежи се сформират за да обслужват целите и нуждите на обществото. Това предполага и необходимостта от провеждането на оценка, анализ и мониторинг на дейностите, които се извършват. Оценяването в публичния сектор има ключови функции за подобряването на резултатите и въздействието. Въвеждането на подходящи системи за измерване на резултатите и проследяване на ефективността и ефикасността има различни ползи и предимства, но и е изправено пред предизвикателства и проблеми.*

*В дисертационния труд се разглежда за период от десет години бюджетна програма на МОН „Оптимизация на училищната мрежа“. Прилаганият към момента модел за оценка на изпълнението на публичните програми не позволява да се придобие комплексна информация за всички резултати и въздействия върху нея. Мрежовият подход за управление и оценка на публичните програми е насочен именно към решаването на този проблем.*

*Предложеният алтернативен подход и използването на модулен алгоритъм за анализ и оценка на мрежите цели да подпомогне ефективно и ефикасно изпълнение на дейностите в публичните програми (постигане на зададените цели). Комплексната мрежова оценка преминава през три етапа: оценка на мрежата, оценка на изпълнението и оценка на въздействието. Разписани са оценъчни пътеки и критерии за изпълнение към всеки един от десетте модула, които да спомагат за реализиране и*

*прилагане на алгоритъма в практиката на съответните органи в публичната администрация.*

*Основният извод от тестването на модела е, че своевременно прилагане на мрежовия подход (управление и оценка) би спомогнало за преодоляване на слабостите в управлението на програмата, което би повишило комплексните показатели за нейното изпълнение.*

## V. СПРАВКА ЗА ПРИНОСИТЕ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

*Резултатите* от анализа в дисертационния труд могат да определят в различни насоки:

А) В *теоретичен аспект* може да се разграничат научните новости, които се разпознават в авторските дефиниции, систематизации, обобщения и извеждане на сравнителни предимства, които могат да бъдат открити предимно в гл. 1 и гл. 2 на изследването.

Б) В *практически аспект* анализът, направен в дисертационния труд (гл. 3), откроява *нови идеи за:*

- ✓ *Конструирането на алтернативен модел за управление и оценка на ПП,*
- ✓ *Алгоритъм на управленския модел*
- ✓ Подробно описание на елементите и последователността на стъпките в мрежовата оценка (*„оценъчна пътека“*)
- ✓ Доказват се *предимствата на предлагания алтернативен подход*

## VI. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Илиев, И., 2017. Електронното правителство и изпълнението на програми в сферата на публичните услуги, сборник: Докторантски четения 3:

Реформите в публичната администрация в огледалото на публичния мениджмънт.

2. Илиев, И., 2017. Етика и етично поведение в оценяването на изпълнението на публичните програми, сп. Стратегии на образователната и научната политика, година XXV, книжка 2.
3. Илиев, И., 2018. Програмно бюджетиране и управление на бюджета на местно ниво, Научни трудове на УНСС, Том 4.
4. Илиев, И., 2018. Местно самоуправление и програмно бюджетиране, книжка: Докторантски четения 4: Иновативни политики за добро местно самоуправление: Ориентири и реалности, София.
5. Илиев, И., 2019. Дигитализация на процесите в публичната мрежа, книжка: Докторантски четения 5: Дигитално образование за дигитална администрация, София.
6. Илиев, И. 2020. Основни характеристики на мрежовото управление в публичния сектор, Докторантски четения, (под печат) онлайн издание.