

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ  
“ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”  
ФАКУЛТЕТ „МЕЖДУНАРОДНА ИКОНОМИКА И  
АДМИНИСТРАЦИЯ”  
КАТЕДРА „АДМИНИСТРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ”**

---

**АЛЕКСАНДРА ДАНКОВА ПАРАШКЕВОВА**

**АУТСОРСИНГ В ТЕРИТОРИАЛНАТА  
АДМИНИСТРАЦИЯ – БАРИЕРИ И ФАКТОРИ ЗА  
УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ**

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор” по научна специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство”  
(Административен аутсорсинг)

**Научен ръководител:**  
проф. д-р Павел Павлов

**Рецензенти:**  
проф. д-р Тилчо Иванов  
доц. д.ик.н. Кирил Ангелов

**Варна  
2011**

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита пред научно жури от катедра „Администрация и управление” при факултет “Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър” – гр. Варна.

Дисертационният труд, с обем от 223 страници, се състои от увод, изложение в три глави, заключение, списък с използвана литература и шест приложения (26 с.). Съдържанието на всяка от главите е разпределено в отделни параграфи, като в края на всяка глава са направени конкретни изводи. Основният текст съдържа 19 таблици и 10 фигури. Списъкът на използваните литературни източници се състои от 169 заглавия на български, руски и английски език.

Авторът на дисертационния труд е асистент и докторант на самостоятелна подготовка в катедра „Администрация и управление” към факултет „Международна икономика и администрация” на ВСУ „Черноризец Храбър” – гр. Варна.

Защитата на дисертационния труд пред Научно жури ще се състои на .....2011 г. от .....ч., в Заседателната зала на ВСУ „Черноризец Храбър” на заседание на Научното жури. Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в канцеларията на катедра “Администрация и управление” към факултет „Международна икономика и администрация” на ВСУ “Черноризец Храбър”, стая Г-8, при Иванка Банкова – секретар на катедрата.

# I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

## 1. Въведение

Предизвикателствата пред българската администрация в средата на настоящия планов период на ЕС (2007–2013 г.) са обусловени преди всичко от все по-динамичните процеси на глобализация, информатизация, финансова нестабилност, както и на ускореното формиране на европейското административно пространство. Новите условия, в които работи централната и териториалната администрация у нас, налагат и нови подходи за нейното реструктуриране и рационализиране. По-конкретно, преодоляването на присъщите за дейността на териториално-административните структури дефицити (като вродени бюджетни ограничения, недостиг на нови технологии и др.) в съвременните условия е пряко зависимо от търсенето и внедряването на по-гъвкави и адаптивни управленски инструменти за повишаване качеството на административната дейност.

Става все по-ясно, че силната местна власт е предпоставка за постигането на демократичност и социална сигурност, развито гражданско общество и като цяло ново качество на живот, вследствие на което от териториалната администрация се очаква да демонстрира разпознаваем напредък по отношение на резултатността на дейността си и удовлетвореността на клиентите на публични услуги, отговаряйки на повишените им изисквания за качество, бързина, прозрачност и ефикасност на административното обслужване. Удовлетворяването на тези изисквания налага националните и местните власти все по-често да насочват своите административни политики към “отваряне на пазара” на публичните услуги и на обслужващите и осигуряващите административни дейности за външни „доставчици”. Причината е, че същите ефективно и ефикасно могат да управляват преразпределянето на организационните, информационните и човешките потоци и да предлагат изгодни решения за подобряване на административно-управленските процеси. Това дава възможност на администрацията да се освободи от осъществяването на обслужващи и осигуряващи дейности и приоритетно да насочи вниманието си към действено подпомагане на органите на държавна власт и обслужването на бизнес сектора и гражданския сектор. Този комплекс от дейности може да бъде обединен под названието *административен аутсорсинг*, който е една от разновидностите на „класическия” аутсорсинг на бизнес процесите и нова обектна сфера на приложение на аутсорсинга.

*Насочеността* на дисертационното изследване към актуалните проблеми на развитието на административния аутсорсинг като нов за държавните органи и администрацията у нас управленски инструмент е свързана непосредствено с необходимостта от осигуряване на ново качество на административната дейност в отговор на нарастващите изисквания на органите на властта, на бизнес структурите и гражданите в контекста на функционирането на нашата администрация в европейското административно пространство.

## **2. Актуалност и значимост на темата**

**Актуалността** на темата на дисертационния труд се обуславя от необходимостта коренно да се усъвършенства дейността на държавното управление и администрацията в резултат на предизвикателствата на глобализацията, новото информационно общество и членството на България в ЕС. В частност, това е особено актуално по отношение на повишаване на рационалността на териториалната администрация поради непосредствената ѝ близост до потребителите на публични услуги, от една страна, а от друга – поради липсата на сериозни научни изследвания и приложни разработки за научнообоснованото разкриване на предимствата на административния аутсорсинг, които да обогатят управленския инструментариум и да облекчат по-нататъшното развитие и усъвършенстване на аутсорсинга на административно-управленски процеси.

## **3. Обект и предмет на изследването**

**Обект** на изследването е аутсорсингът в дейността на териториалната администрация на Република България.

**Предмет** на изследването са възможностите за коренно усъвършенстване на дейността на териториалната администрация чрез идентифициране на бариерите и ключовите фактори за резултатно използване на аутсорсинга на административно-управленски процеси.

## **4. Изследователски проблем**

**Изследователският проблем** е породен от факта, че в световен мащаб аутсорсингът се налага като един от най-резултатните управленски инструменти за организациите от бизнес сектора, който, под въздействието на концепцията на новия публичен мениджмънт, все по-успешно се трансферира в публичния сектор. Поради свои вътрешни слабости българската административна система все още не може да

адаптира пълноценно иновативни инструменти като аутсорсинга, за да отговори на очакванията на българското общество и европейските институции за подобряване на административно-управленските процеси с оглед повишаване качеството на административната дейност и на публичните услуги.

## 5. Авторова теза

**Авторовата теза** на дисертационния труд е, че аутсорсингът е един от съвременните управленски инструменти, който, чрез подходящия му творчески трансфер от бизнеса в публичното управление, може да допринесе за повишаване на рационалността на дейността на териториалната администрация. Идентифицирането и изследването на алтернативните подходи за приложене, бариерите и ключовите фактори за по-нататъшното развитие и усъвършенстване на инструментариума на аутсорсинга са предпоставки за резултатното му прилагане в административна среда.

## 6. Цел и задачи на дисертационния труд

**Целта** на дисертационния труд е да се изследва и оцени състоянието на политиките и практиките на аутсорсинга в административна среда. На тази база да се идентифицират основните административно-управленски процеси, които могат да бъдат подобрени чрез аутсорсинг и да се предложи методическа референтна рамка за резултатното му приложение съобразно спецификите на териториалната администрация.

За постигането на посочената цел са поставени за решаване следните изследователски **задачи**:

↪ да се обоснове целесъобразността от трансфериране на инструментариума на аутсорсинга от бизнес сектора в публичния сектор;

↪ да се анализират политиките и практиките на приложение на аутсорсинга в териториалната администрация;

↪ да се идентифицират алтернативните подходи, бариерите и ключовите фактори за резултатно използване на аутсорсинга в териториалната администрация;

↪ да се предложат индикатори за оценка на политиките и практиките за аутсорсинг в административна среда;

↪ да се синтезира набор от подходящи административно-управленски процеси, чието осъществяване може да бъде подобрено чрез аутсорсинг и да се предложат методически ориентири съобразно спецификата на териториалната администрация.

## 7. Методология на изследването

Спецификата на изследваните проблеми изисква използването на системния, комплексния и процесния подход, чрез които административно-управленските процеси и дейности се разглеждат в тяхната динамика, взаимна връзка и във взаимодействието им с административната и социалната среда.

Системата от прилаганите конкретни **изследователски методи** обхваща:

↪ проучване, систематизация и интерпретация на българска и чуждестранна научна литература в областта на аутсорсинга;

↪ анализ на нормативната уредба, засягаща въпросите на аутсорсинга в страните от ЕС, в т.ч. и Р България;

↪ сравнителен анализ на степента на приложение на принципите на новия публичен мениджмънт в България;

↪ проблемен анализ на резултати от научни изследвания и разработки на специализирани в аутсорсинга научни и бизнес организации от страни-членки на ЕС; на публикации на водещи европейски и наши учени, експерти и специалисти;

↪ приложен анализ на социологическа и статистическа информация от национални изследвания в разглежданата област;

↪ критичен анализ на добри чуждестранни практики и на българския опит по отношение на аутсорсинга;

↪ експертен анализ, идентифициране и систематизиране на ключови фактори за използване на аутсорсинга на база на разработена от докторанта “Карта за експертен анализ и оценка” на държавни служители на равнище централна, областна и общинска администрация;

↪ изпробване на разработената “Методическа референтна рамка за приложение на аутсорсинга в териториалната администрация” в звена от общинската администрация за установяване на нейната полезност и практическа приложимост.

## 8. Ограничения на проблемния обхват на дисертационния труд

**Ограниченията** на изследването поставят извън обхвата на дисертационния труд следните въпроси:

↪ цялостната оценка на качеството на публичните услуги за крайния потребител, вследствие на използването на аутсорсинга;

↪ административно-правните процеси, свързани с осъществяването на законовите правомощия на органите на местното самоуправление;

- ↪ приватизацията на публични услуги;
- ↪ спецификата на използване на различните разновидности на аутсорсинга (информационен, материално-технически, финансов, кадрови и др.);
- ↪ оценката на специфичните рискове, свързани с подготовката и подписването на аутсорсинговото споразумение;
- ↪ оценката за влиянието на аутсорсинга върху заетостта на административния персонал, пазара на труда и обществените нагласи към аутсорсинга.

## **II. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Дисертационният труд е структуриран в увод, три глави, заключение, с общ обем 223 страници. В основния текст се съдържат 19 таблици и 10 фигури. Списъкът с използваната литература наброява 169 източника – български, чуждестранни и интернет източници. В допълнение са обособени 6 приложения (26 с.).

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

### **УВОД**

#### **ПЪРВА ГЛАВА. Политики и практики на аутсорсинг в административна среда – предизвикателства и проблеми**

- 1.1. Необходимост от трансформация на държавното управление и администрацията
- 1.2. Новият публичен мениджмънт – концептуална основа за използване на аутсорсинга в административна среда
- 1.3. Аутсорсингът като инструмент за рационализиране на дейността на администрацията

#### **ВТОРА ГЛАВА. Приложение на аутсорсинга в териториалната администрация**

- 2.1. Съдържателни и нормативни аспекти на приложението на аутсорсинга
- 2.2. Алтернативни подходи за приложение на аутсорсинг
- 2.3. Съотносителност на бариерите и ключовите фактори за успешно внедряване на аутсорсинга в териториалната администрация

### **ТРЕТА ГЛАВА. Възможности за усъвършенстване на дейността на териториалната администрация чрез аутсорсинг на административно-управленски процеси**

- 3.1. Емпирична проверка на релевантността на бариерите и ключовите фактори за резултатно използване на аутсорсинга
- 3.2. Анализ на административно-управленски процеси, подходящи за аутсорсинг в териториалната администрация
- 3.3. Методическа референтна рамка за приложение на аутсорсинга в териториалната администрация

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **Библиография**

### **Приложения**

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

В **Увода** на дисертационния труд е обоснован изборът на темата в контекста на нейната актуалност и практическа приложимост. Формулирани са изследователският проблем и авторовата теза. Дефинирана е целта на изследването и са посочени изследователските задачи, поставени за решаване. Определени са обектът и предметът на дисертационното изследване. Посочени са ограниченията по изследваната проблематика, използваният изследователски инструментариум и публичното представяне на основните резултати от дисертационното изследване.

**Първа глава “Политики и практики на аутсорсинг в административна среда – предизвикателства и проблеми”** е посветена на теоретико-методологичните аспекти на приложението на аутсорсинга като обект на изследване, преосмислени през призмата на европейските принципи за добро държавно управление, съвременните аспекти в концепцията на новия публичен мениджмънт и на теориите за разделението на труда и делегирането на пълномощията.

Аргументирана е необходимостта от внедряване на съвременни управленски подходи и инструменти в административната система, с оглед на адекватната ѝ реакция към новите реалности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Под „нови реалности” авторът разбира съчетаването на разнопосочни въздействия на обществената среда, които налагат редица трансформации в държавното управление и администрацията.

Анализирани са предпоставките и е обоснована възможността за приложение на аутсорсинга в административна среда (т. нар. административен аутсорсинг). Формулирани са работни определения на понятията „административно-управленски процес” и „административен аутсорсинг” и е адаптиран съпътстващият понятиен апарат съобразно спецификата на административната среда.

**В първи параграф “Необходимост от трансформация на държавното управление и администрацията”** са представени глобалните предизвикателства пред съвременните държави и необходимостта от адаптиране на държавното управление и съответно на централната и териториална администрация към изискванията, които поставя интеграцията на българската административна система в европейското административно пространство.

Обосновано е виждането, че настъпилата фундаментална преориентация на функциите на държавата налага и значителна преориентация на функциите на публичната администрация, на подходите за реализиране на административно-управленската дейност на административните структури, в т.ч. и на начините за изпълнение на административно-управленските процеси и техните изпълнители. Обусловена е необходимостта държавните органи и техните администрации да рационализират дейността си с оглед на преодоляване на слабостите, произтичащи от преобладаващото административно-бюрокралично публично управление. Подчергано е, че въпреки очертаващото се повишаване на административния капацитет пред тях стои задачата да коригират редица дефицити, свързани с непознаването и непълноценното прилагане на европейските принципи на добро държавно управление, които са възприети като отправна точка на настоящото изследване.

Разкрити са основните предизвикателства и проблеми пред държавното управление в контекста на текущата административна реформа, обуславящи необходимостта от обогатяване и доразвиване на използвания от администрацията управленски инструментариум поради невъзможността ѝ да изпълнява поставените пред нея задачи. Аргументирана е възможността за внедряване на съвременни управленски подходи от бизнеса в публичното управление, в т.ч. и на аутсорсинга, като разумна алтернатива за рационализация на дейността на административните структури, произтичаща от съвременните аспекти на концепцията на новия публичен мениджмънт.

Изследването на термина „аутсорсинг“ е базирано на принципите, заложиени в идеята за **разделение на труда** и теорията за **делегиране на пълномощията**. Въз основа на направения анализ в теоретичен аспект е обогатено и прецизирано **научнообосновано определение на аутсорсинга**: *Аутсорсингът е инструмент за реализация на управленската стратегия на организациите, прилаган за предаване на процеси и услуги на външен изпълнител и основан на два тясно взаимосвързани елемента: разделение на труда и управленски функции (или част от тях).*

Ивършеният в параграф 1.1. аналитичен обзор налага следните **изводи и обобщения** за необходимостта от промени в държавното управление и администрацията ни вследствие на глобализационните процеси и присъединяването ни към европейското административно пространство:

**Първо**, комплексният характер на глобалното социо-икономическо развитие очертава необходимостта от редица трансформации в административните системи на съвременните държави, поставяйки държавното управление и администрацията във фокуса на разнопосочни въздействия на средата, което обуславя невъзможността тя да решава поставените пред нея задачи с традиционни управленски инструменти.

**Второ**, интеграцията на българската административна система в европейското административно пространство поставя качествено нови изисквания към държавното управление и съответно към централната и териториална администрация, инициирани от европейските принципи за добро държавно управление.

**Трето**, турболентността на обществената среда обуславя необходимостта от трансфер на управленски инструментариум от бизнеса към публичния сектор като разумна алтернатива, произтичаща от възможностите на новия публичен мениджмънт за рационализация на дейността на администрациите.

**Четвърто**, възможностите за приложение на аутсорсинга както в бизнеса, така и в публичната сфера се основават на съвременното разбиране на теориите за разделението на труда и на делегирането на пълномощията.

**Във втори параграф “Новият публичен мениджмънт – концептуална основа за използване на аутсорсинга в административна среда”** се разглежда използването на аутсорсинга като една от възможностите за рационализиране на дейността на

администрацията, визирани от новия публичен мениджмънт като съвременна парадигма на държавно управление.

Показано е, че в контекста на динамиката на общественото развитие неминуемо еволюират и концепциите и моделите за управление в административна среда. Чрез аналитичен обзор са обобщени особеностите на традиционния публичен мениджмънт<sup>2</sup> и появилата се през 80-те години на XX в. нова концепция за държавно управление<sup>3</sup>. На основата на сравнителен анализ между тях са изведени на преден план онези постулати, залегнали в новия публичен мениджмънт, които представляват **основа за използване на аутсорсинга** в административна среда.

Обосновани са причините за тромавостта и неефективността на ОРА в контекста на засилващите се интеграционни процеси, свързани основно с разбирането, че законовата регулация е условие за ефективно управление. Фокусът е поставен върху инструментариума, предписан в концепцията на новия публичен мениджмънт като пазарно ориентиран подход, вграждащ елементи от корпоративното в държавното управление (стратегическо управление, маркетинг, бенчмаркинг, реинженеринг, управление на качеството, иновационен мениджмънт, аутсорсинг и др.).

Акцентирано е върху факта, че в световен мащаб бизнес моделът на аутсорсинга навлиза все повече сред управленските механизми на държавната администрация вследствие на нарастналата популярност на концепцията на новия публичен мениджмънт, която се съсредоточава върху идеите за постигане на *ефективност, ефикасност, доставка, гъвкавост, измерване и производителност*. NPM разглежда аутсорсинга като инструмент, водещ до повишаване на качеството на административно-управленските дейности и процеси, резултиращо в подобряване и на публичните услуги.

С оглед постигането на изчерпателност при обосновката на възможността за използване на аутсорсинга в административна среда е маркиран смисловият обхват на понятието в аспекта на неговия генезис. В практико-приложен план е възприето следното **базово определение**: *Аутсорсингът следва да се дефинира като трансфериране към външен изпълнител на функция, съвкупност или част от функции и/или организационни процеси, както и на конкретни задачи с цел намаляване на разходите, повишаване на специализацията и подобряване на качеството на доставяните продукти (услуги).*

---

<sup>2</sup>Традиционен публичен мениджмънт – от англ. ез. – *Old Public Administration (OPA)*.

<sup>3</sup>Нов публичен мениджмънт – от англ. ез. – *New Public Management (NPM)*.

Подчертана е важността на разработването на механизми за правилното трансфериране и приложение на аутсорсинга в административна среда с оглед постигането на максимално възможни предимства в условията на динамична неопределеност и недостиг на ресурси, което на практика е обосновката за използване на този инструментариум от частния сектор. Предвид факта, че административните структури си поставят цели, различни от тези в частния сектор, са аргументирани невъзможността за директно използване на бизнес модела на аутсорсинга и необходимостта от разработването на методика за оценка на необходимостта от аутсорсинг в органите на държавна власт и техните администрации. На базата на сравнителен анализ на предпоставките за пристъпване към аутсорсинг както в частния, така и в публичния сектор е обоснована възможността за използване на аутсорсинга в държавното управление и администрацията.

Разгледани са възможните модели на аутсорсинга, като е подчертано, че изборът на един от тях следва да се основава на предварителната оценка на процесите, които имат най-голям потенциал за усъвършенстване чрез предаване за изпълнение от външен специализиран доставчик. Поставен е акцент върху факта, че следва прецизно да се анализират промените и стойността на процесите, подлежащи на аутсорсинг.

Направени са следните **изводи и обобщения**, свързани с възможността за използване на аутсорсинга, под въздействието на концепцията на новия публичен мениджмънт:

**Първо**, държавните органи и техните администрации понастоящем изпитват концептуален дефицит при реализиране на дейността си. Един от основните проблеми в този смисъл е осигуряването на адекватно на потребностите на гражданите и бизнеса количество и качество на предлаганите публични услуги. Степента, в която публичната власт обезпечава изискванията на потребителите, е един от основните индикатори за резултатността на административно-управленската ѝ дейност.

**Второ**, аналитичният обзор и сравнителният анализ на традиционния модел на публична администрация и на новия публичен мениджмънт показва, че бизнес моделът на аутсорсинга лесно може да бъде адаптиран, за да удовлетвори принципите, изискванията и подходите за промяна на управленската парадигма на държавните органи и техните администрации.

**Трето**, анализът на генезиса и развитието на понятието “аутсорсинг” в контекста на сравнението между бизнес сектора и публичния сектор

като обекти на аутсорсинга дава основание за извода, че чрез разработването на подходящи механизми за трансфер на неговия инструментариум аутсорсингът се превръща в средство за повишаване на ефикасността не само на бизнеса, но и на публичното управление.

*Четвърто*, използването на аутсорсинга позволява на администрациите да се концентрират върху основната си дейност, да получат достъп до най-добрите технологии (приложими в административна среда), да привлекат първокласни специалисти в аутсорсваната сфера, да споделят рисковете с партньорите си, а понякога и да получат допълнителен финансов ресурс.

**В трети параграф “Аутсорсингът като инструмент за рационализиране на дейността на администрацията”** се прецизират спецификите на аутсорсинга като бизнес модел, трансфериран в органите на държавна власт и техните администрации, и се цели постигането на смислова адаптация на понятийния апарат.

Акцентираща се върху системния подход при анализа на промените в държавното управление и необходимостта от разбиране на протичащите процеси не само по същество, но и от гледна точка на осигуряване на релевантност на терминологията. Обоснована е тезата, че въпреки все по-честата употреба на термина „аутсорсинг“ от страна на политици и експерти у нас значителна част от използващите го не само че не са напълно наясно със смисловото му съдържание, но и не познават основни аспекти на неговото приложение. Показва се, че ключов момент при внедряването на практиките на частния сектор е и въвеждането на нов понятиен апарат, адаптиран от бизнес мениджмънта за нуждите на държавното управление.

В съдържателно-процесен план се прави разграничение между термините „аутсорсинг“, „кооперация“, „субконтрактинг“, „междинни дейности“ и др., тъй като тези понятия често се подменят смислово, а това внася известно объркване в представата за аутсорсинга и неговото използване от административните структури, от една страна, и пречи на теоретическото и практическото изграждане на административната система, от друга.

Въпреки съществуващата възможност за комплексно достигане на множество от цели са открити две основни направления, по отношение на които аутсорсингът се оказва особено подходящ за подобряване на дейността на администрацията на органите на държавна власт: *повишаване на качеството на изпълнение на административните функции и процеси; понижаване на разходите за тяхната реализация.*

Разгледана е класическата класификация на аутсорсинга, основана на разделението на типа обкръжение, техническото и бизнес равнище. Предложено е авторовото виждане за видовете аутсорсинг според обекта на неговото използване, като е уточнено, че те се доразвиват и специфицират от възможните сфери за неговото приложение в организацията<sup>4</sup>. Вниманието е съсредоточено върху аутсорсинга на бизнес процеси<sup>5</sup> – в съответствие с разглежданата в дисертацията проблематика.

Едновременно с изследването на разновидностите на ВРО и с оглед на адаптирането му за нуждите на администрацията е анализирано смислово понятие „бизнес процес“. От тази гледна точка е дефиниран неговият условен еквивалент – с оглед на администрацията на държавните органи, като **„административно-управленски процес“**. Авторът дефинира работно определение на административно-управленските процеси като *целенасочена дейност по създаването на структура от взаимосвързани операции, дейности, процедури и процеси, насочени към ефективното използване на публичните ресурси и постигането на изискуемия от потребителите на публични услуги краен резултат*.

На тази основа и в съответствие с дадените по-горе дефиниции за аутсорсинг в теоретичен и приложен аспект е предложена дефиниция на работно понятие под условното название **„административен аутсорсинг“** като *трансфериране на административно-управленски процеси или конкретни операции, дейности и процедури от техния състав към външен изпълнител чрез сключване на срочно договорно споразумение с цел намаляване на разходите, повишаване на ефективността, подобряване на качеството и бързината на доставка на публични услуги за клиентите и/или на вътрешната организация на дейността на администрацията при предаване на лимитирана отговорност за управлението, администрирането и изпълнението на договорения(те) процес(и) и/или компоненти него (от тях)*. Формулирана е типологията на процесите, подходящи за предаване за изпълнение от външна организация в административна среда.

Поради липса на еднозначно дефиниране в научната литература е направено и детайлно уточнение за възприетия в дисертационния труд понятиен апарат, пренесен от бизнеса в държавните органи и администрацията.

---

<sup>4</sup> Вж. **Парашкевова, Л., А. Парашкевова.** Аутсорсинг. В., Колор-принт, 2008, с. 14–17.

<sup>5</sup> **Аутсорсинг на бизнес процеси** – от англ. ез. – *Business Process Outsourcing (BPO)*.

Изложеното в параграф 1.3. дава основание да се открийт следните по-важни **изводи и обобщения**:

**Първо**, проведените съпоставителни анализи налагат за нуждите на настоящото изследване да бъде прецизирано понятието „административно-управленски процес“.

**Второ**, с оглед на по-коректното обособяване на комплекса от дейности, свързани с прилагането на аутсорсинга в административна среда, е дефинирано работно понятие под условното название „административен аутсорсинг“.

**Трето**, на базата на особеностите на администрацията е направено уточнение за възприетия в дисертационния труд понятиен апарат и са адаптирани основните понятия („аутсорсер“, „аутсорси“, „договор за аутсорсинг“, „частен партньор“, „вътрешно снабдяване“, „аутстафинг“ и др.), с оглед спецификата на административния аутсорсинг.

## **ИЗВОДИ ОТ ПЪРВА ГЛАВА**

1. Концепцията за административно подпомагане на държавното управление, основана на традиционната бюрократизирана публична администрация, не е в състояние да осигури адекватната ѝ реакция на предизвикателствата на глобализацията, информатизацията и членството ни в ЕС.
2. Формирането на европейско административно пространство като нова реалност създава предпоставки за внедряването на съвременни управленски подходи и инструменти в административната система, в т.ч. и на административния аутсорсинг, което дава възможност администрацията да се съсредоточи върху основната си дейност.
3. Възможността за трансфер на нов инструментариум от бизнеса в публичния сектор е целесъобразно да се основава на три опорни точки – европейските принципи за добро държавно управление, концепцията на новия публичен мениджмънт и теориите за разделението на труда и делегирането на пълномощията.
4. Специфичните особености на изследването налагат да се формулират работни определения на понятията „административно-управленски процес“ и „административен аутсорсинг“, както и да се прецизира съответстващият понятиен апарат.

**Във Втора глава „Приложение на аутсорсинга в териториалната администрация”** са разгледани алтернативните възможности за резултатно приложение на аутсорсинга в териториалната администрация, насочени към усъвършенстване на политиките и практиките в тази област.

Последователно са изследвани нормативните предпоставки за динамизиране приложението на аутсорсинга. Идентифицирани са алтернативните подходи за резултатно използване на аутсорсинга предвид спецификите на административната ни система. Разгледана е съотносителността между съществени бариери и фактори за успешно използване на аутсорсинговите взаимоотношения в териториалната администрация.

**В първи параграф “Съдържателни и нормативни аспекти на приложението на аутсорсинга”** са разгледани възможностите за резултатното му използване в териториалната администрация, основани на осмислянето на същността и правната му регламентация на национално и европейско равнище.

В съдържателен план е диференциран аутсорсингът от други форми на взаимодействие между публичната власт и бизнеса, с които той често се отъждествява, а именно – с публично-частното партньорство (ПЧП) и обществените поръчки, както и с приватизацията (в отделни случаи). Чрез сравнителен анализ са изведени основните разлики между тях като основни методи на договаряне между публичната власт и бизнеса.

Акцентът е поставен върху липсата на самостоятелна правна регламентация на аутсорсинга в административна среда, като е аргументирана тезата, че понастоящем правната рамка в България в тази област е разкъсана и противоречива. Коментират се възможностите за преодоляване на проблема, произтичащ от наличието на нормативни актове, влагачи различен смисъл и съдържание в термина “публично партньорство”, а всъщност аутсорсингът не се разграничава от него. Обосновано е виждането, че по същество това са два относително самостоятелни вида партньорство между администрацията и бизнеса. Направено е аналитично разграничаване на характеристиките им с оглед потребностите на теорията и практиката. Визуализирана, във вид на схема, е типичната структура на аутсорсинга в административна среда.

Установено е, че независимо от наличните изследвания продължава да съществува неяснота относно необходимостта от единна и хармонизирана уредба, която еднозначно да регламентира реда и условията за сключване на аутсорсингови договори в сферата на

държавното управление и администрацията. На тази основа е обобщено, че липсата на ясни правила и адекватна информация, третираща въпросите за прилагането на аутсорсинга, е причина, която затрудняват потенциалните участници в аутсорсингови проекти.

Обърнато е внимание и на факта, че Европейската комисия е противник на специалната регламентация и формализация на публично-частното партньорство, респ. на аутсорсинга (доколкото се основава на сходни подходи), а с актовете си насочва към прилагане на правилата за обществените поръчки и концесиите. Показани са алтернативните подходи към правната уредба на института на аутсорсинга, с оглед усъвършенстване на българското право в контекста на това на ЕС при прилагането на принципите на добро държавно управление и на новия публичен мениджмънт.

В сравнителен аспект е направен изводът, че проблемите, пред които е изправена българската административна система по отношение на използването на аутсорсинга, не се различават от адаптирането на аналогичния управленски инструментариум в другите държави-членки на ЕС, особено в новоприсъединилите се.

Изследванията (в т.ч. и международни), докладите анализите относно теорията и практиката на ПЧП и аутсорсинга дават основание за следните по-съществени **изводи и обобщения** във връзка със съдържателните и нормативни аспекти на аутсорсинга в административна среда:

**Първо**, съществува недостиг на умения и компетенции от страна на административните служители, експертите и бизнеса за разграничаване на съдържателния обхват на понятията „аутсорсинг“, „публично-частно партньорство“ и „обществени поръчки“.

**Второ**, липсва самостоятелна правна регламентация на дейностите по използване на аутсорсинга в административна среда, за разлика от съществуващата такава за обществените поръчки и в известен смисъл за ПЧП (колкото и разпокъсана и противоречива да е тя). По-конкретно, понятието ПЧП присъства в съвременната подзаконова нормативна уредба, в т.ч. в повечето устройствени правилници на администрацията (общинската), а аутсорсингът не се разграничава от него и от обществените поръчки.

**Трето**, не са изрично регулирани възможностите и условията, при които бизнесът може да осигурява потребностите на териториалните администрации чрез аутсорсинг.

**Четвърто**, въпреки че съществуват различни подходи към правното регламентиране на института на аутсорсинга (като се имат предвид и

европейските регламенти в тази област) за момента съществуващата българска нормативна уредба не е синхронизирана с тях.

**В параграф втори “Алтернативни подходи за приложение на аутсорсинг”** от позициите на системния подход се изследват възможностите за резултатно управление на приложението на аутсорсинга в административна среда с оглед подпомагане на реализирането на стратегическите приоритети в дейността на административно-териториалните структури, особено в съвременните условия, когато те осъществяват дейността си под натиска на динамични промени.

Коментирана е тенденцията (в международен мащаб) за стремително навлизане на аутсорсинга в дейността на организации от публичния сектор, като цяло, и в териториалните администрации, в частност, базирана на обективната възможност на административните структури да прилагат аутсорсинга с цел още по-ефективно разпределение на ресурсите в условията на динамична неопределеност. В сравнителен аспект е подчертан фактът, че публичният сектор у нас демонстрира незадоволително участие в пазара на аутсорсингови услуги.

Акцентът се поставя върху важноста и особеностите на вземането на решение за аутсорсинг, тъй като от него зависи качеството както на създаваните услуги за клиентите, така и на вътрешноорганизационната дейност на администрацията. Особено внимание е отделено на подходите за оценка на подходящите за аутсорсинг основни и спомагателни процеси, анализирани през призмата на значимостта им за усъвършенстването на дейността на административно-териториалните структури. Направен е изводът, че ефективното въвеждане на аутсорсинга предполага активното участие на ръководителите от всички нива и на отговорните държавни служители при вземането на решение за кои процеси и в каква степен да се използва той.

Обосновава се твърдението, че е необходима особена акуратност при вземането на първоначалното решение за преход към аутсорсинг в териториалните администрации, тъй като неправилната оценка на типологията на процесите може да доведе до възлагане на дейности, които са обществена отговорност. Аргументирано е, че изборът на подходяща за аутсорсване услуга ще генерира положителни резултати, ако по своята същност тя е категорично неосновна, лесна за измерване и с висока степен на формализация.

Чрез аналитичен обзор са идентифицирани дейностите, които териториалните администрации най-често възлагат на външни изпълнители. Дефинирани са няколко основни подхода при организацията

на аутсорсинговите взаимоотношения, базирани на европейския опит, както следва – *кльстърен подход, централизиран и децентрализиран подход*, които са съдържателно изяснени и концептуално обосновани. Аргументирана е необходимостта от централизирано управление на политиката на аутсорсинга на национално равнище, тъй като на сегашния етап от административната реформа органите на държавна власт и техните администрации в България нямат съществен опит и респективно добри практики за реализирането на аутсорсингови взаимоотношения. Обоснована е тезата, че с оглед на специфичните особености на административната ни система е целесъобразно присъщите недостатъци на централизирания подход да се компенсират чрез автономни аутсорсингови политики на централно и местно равнище, т.е. чрез децентрализиран подход.

Направено е систематично обобщение за възможните видове взаимодействие на държавата с външни доставчици при възлагане за изпълнение на административно-управленски функции и процеси, като са дефинирани обемът от трансферирани дейности и практическата приложимост във всеки отделен случай.

Изложеното в параграф 2.2. позволява да се направят следните **изводи и обобщения**:

**Първо**, незадоволителният дял на публичния сектор в българския пазар на аутсорсингови услуги е в дисонанс с европейските практики и тенденциите за динамизиране на административния аутсорсинг.

**Второ**, формулирани са особеностите на вземането на решение за административен аутсорсинг на стратегическо, тактическо и оперативно равнище.

**Трето**, на базата на съпоставително изследване са синтезирани алтернативите за използване на три подхода за управление на приложението на административния аутсорсинг на държавно и териториално равнище (*кльстърен, централизиран и децентрализиран подход*). Обоснована е тезата, че понастоящем у нас е оправдано съчетаването на централизирания и децентрализирания подход с оглед на спецификите на административната ни система.

**Четвърто**, в зависимост от степента на обвързаност и обема на аутсорсваните дейности е изведена йерархия на възможните видове взаимодействие между администрацията и външните доставчици и е позициониран аутсорсингът на административно-управленските процеси.

**В параграф трети “Съотносителност на бариерите и ключовите фактори за успешно внедряване на аутсорсинга в териториалната администрация”** е синтезиран базов списък на взаимосвързани ориентировъчни бариери и ключови фактори за резултатно използване на аутсорсинга в дейността на административните структури у нас, които са проверени по експертен път (вж. в параграф 3.1).

Чрез аналитичен обзор на добрите европейски практики, резултати от научни изследвания и разработки е доказано, че въпреки високата степен на еднаквост на предпоставките за внедряване на аутсорсинга на административно-управленски процеси в публичния и в частния сектор ръководителите в териториалните администрации следва да вземат предвид въздействието на редица специфични влияния на средата.

Предложена е класификация на възможните **цели** за използване на аутсорсинга като управленски механизъм в работата на териториално-административните структури на базата на аналитичен литературен обзор, систематизация и анализ на причините за преминаване към аутсорсинг. Акцентът е поставен върху решението за това кои области да се възложат на външни изпълнители предвид структурата на пазара на труда, нивото на умения на служителите и наличността на работна сила, естеството на отношенията с доставчиците (аутсорсерите) и др.

Дефинирани са основните **етапи** на реализиране на аутсорсинга и съществуващите **рискове** по аутсорсинговия договор. На задълбочен анализ и оценка са подложени потенциалните негативни **последствия** спрямо възможните **ползи**, които би генерирала териториалната администрация от прилагането на аутсорсинга. На тази основа е аргументирано виждането, че аутсорсингът не протича безпроблемно, но неговите недостатъци могат да бъдат преодолені или сведени до минимум при спазването на някои принципи, засягащи процедурата за внедряване на аутсорсинговия инструментариум. Идентифицирани са две ключови области на управление на внедряването на аутсорсинга, осигуряващи неговия успех, както следва:

↳ управление на взаимоотношенията с ръководителите и служителите в териториалната администрация в контекста на аутсорсинга;

↳ управление на взаимоотношенията с аутсорсера.

Направен е аналитичен обзор на причините за ограничено използване на аутсорсинга (**бариерите**) в териториалната администрация, базиран на документален анализ и консултации с експерти в българската администрация. Защишава се виждането, че предвид началния етап на развитие на аутсорсинга в административната ни система е целесъобразно

при вземането на решение за аутсорсване на неключови административно-управленски процеси да се използват и странични консултанти – специалисти по приложение и управление на аутсорсинга. Дефинирани са направлението, в които тази експертиза е от съществено значение, във връзка с преодоляването на традиционно допускани грешки при преход към аутсорсинг.

В резултат от систематизирането и анализа на изведените цели, рискове, предимства и недостатъци на аутсорсинга в дейността на териториалната администрация са идентифицирани **ключови фактори** за успешното му приложение. Потвърдена е тезата за наличието на висока степен на съотносителност на бариерите и ключовите фактори.

Изложеното в параграф 2.3. позволява да се направят следните по-съществени **изводи и обобщения**:

**Първо**, открити са дефицитите в дейността на териториалната администрация (като вродени бюджетни ограничения, недостиг на нови технологии и др.), които, от една страна, създават затруднения за качествено изпълнение на нейната дейност, но от друга страна, са предпоставки за внедряването на аутсорсинга.

**Второ**, синтезирани са специфичните влияния на средата, които обуславят избора на вариант на решение за приложението на административен аутсорсинг в дейността на дадена териториална администрация (в т.ч. политически климат, влияние на синдикатите, развитие на местната икономика, пазар на труда и др.).

**Трето**, на тази основа са класифицирани възможните цели на използване на аутсорсинга, адаптирани са основните етапи по реализиране на сътрудничеството и са категоризирани потенциалните рискове по аутсорсинговия договор.

**Четвърто**, изведени са възможните ползи и потенциалните негативни последици от използването на аутсорсинга в тяхната диалектическа връзка, базирани на документален анализ на европейските практики и опита на българските териториално-административни структури. Научните изследвания и публикации и проведени интервюта и консултации с експерти дават възможността да се формулира базов списък на взаимосвързани бариери и ключови фактори, наличието или липсата на които би осигурило избягването на идентифицираните недостатъци или акумулирането на предимствата на административния аутсорсинг.

## **ИЗВОДИ ОТ ВТОРА ГЛАВА**

1. Анализът на нормативната уредба у нас показва, че в правния мир не съществува аутсорсингът като самостоятелен институт, но от друга страна, частните законодателни актове позволяват прилагането му при развит административен капацитет. Наличието на законова рамка и конкретна и ясна политическа воля безспорно би улеснило местната власт, но не по-малко важни са уменията и иновативните нагласи на човешките ресурси в териториалните администрации с оглед използване на съществуващите европейски регламенти в националните законодателни актове.
2. Успехността на управлението на административния аутсорсинг на държавно и териториално равнище предполага съчетаването на централизирания и децентрализирания подход, подкрепени от обосновано вземане на решение за външна доставка от ръководството на съответната административна структура.
3. Резултатното приложение на административния аутсорсинг като управленски инструмент в териториалната администрация се обуславя от спецификата на административната среда, която предполага отчитане на съотносителността на бариерите и ключовите фактори за неговото използване, а именно:
  - ☞ Проектиране на административно-управленските процеси в териториалната администрация.
  - ☞ Оптимизиране на процесите, функциите и структурите на органите на държавното управление и администрацията.
  - ☞ Осигуряване на адекватно качество на човешкия капитал, пряко ангажиран в организацията и управлението на административните процеси, в т.ч. и на тези, предавани на аутсорсинг.
  - ☞ Осигуряване на високо качество на административното обслужване за гражданите и бизнеса.
  - ☞ Изграждане на механизми за приложение на аутсорсинга, в т.ч. мониторинг и контрол на текущата дейност на аутсорсера.
  - ☞ Внедряване на съвременни информационни технологии за проектиране, реализация и управление на административно-управленските процеси.
  - ☞ Осигуряване на постоянна комуникация и взаимодействие на администрацията с бизнеса и съществуващите и потенциалните аутсорсери.

**Трета глава „Възможности за усъвършенстване на дейността на териториалната администрация чрез аутсорсинг на административно-управленски процеси”** е посветена на изследване и емпирична проверка на релевантността на предложените бариери и ключови фактори за резултатно приложение на аутсорсинга и на задачата за установяване на тяхната съотносителност.

Формулирани са индикатори и е направена емпирична оценка на политиката и практиката на аутсорсинга в централната, областната и общинската администрация. Обоснована е необходимостта от промени в подхода за качествено усъвършенстване на политиката и практиката на приложение на аутсорсинга и на административното управление като цяло с оглед преодоляване на изведените конкретни дефицити. Обобщени са типови процеси, подходящи за усъвършенстване чрез аутсорсинг. Разработена е методическа референтна рамка за приложение на аутсорсинга съобразно спецификите на териториалната администрация.

**В първи параграф “Емпирична проверка на релевантността на бариерите и ключовите фактори за резултатно използване на аутсорсинга”** се изследват бариерите и ключовите фактори за приложение и развитие на аутсорсинга по отношение на степента им на релевантност на реално реализираната аутсорсингова дейност на администрацията.

Съобразно формулираните индикатори е оценена политиката и практиката на аутсорсинга в централната, областната и общинската администрация и са направени изводи за съществуващи дефицити в административното управление като цяло.

В условията на недостиг на аналитична информация от мониторинг на приложението на аутсорсинга една от разумните възможности е експертната оценка на действащи държавни служители от различните равнища на административната йерархия, които имат преки (и близки до тях) задължения по аутсорсване на процеси, функции и дейности.

С оглед регистриране на актуални данни за приложението на аутсорсинга в административните структури се разработи **карта за експертен анализ и оценка** на държавни служители от централната, областната и общинската администрация. Тематичният обхват на анкетната карта включва няколко актуални групи въпроси, насочени към:

↳ открояване на най-съществените бариери за успешно прилагане на аутсорсинга в централната, областната и общинската администрация у нас;

↪ установяване на наличието (или отсъствието) на концептуален дефицит по отношение на използването на аутсорсинга в централната, областната и общинската администрация;

↪ оценка на темповете и сферите на приложение на аутсорсинга в централната, областната и общинската администрация, както и на целите, които се поставят при използването му, в контекста на принципите на NPM;

↪ оценка на изградените механизми за управление на аутсорсинга на централно, областно и общинско равнище на администрацията по отношение на:

- осигуряване на системна обратна информация за мониторинг и анализ на аутсорсинговите договори;
- прилагане на навременни коригиращи въздействия в процеса на управление на аутсорсинга;
- своевременно разкриване на възможните противоречия и конфликти в аутсорсинговите договори;

↪ оценка на продължителността на използваните аутсорсингови договори, на подходите за заплащане на доставяните от външните изпълнители услуги и на качеството на взаимоотношенията между аутсорси и аутсорсер;

↪ оценка на наличните умения и компетенции на служителите с оглед постигане на резултатно приложение на аутсорсинга на централно, областно и общинско равнище на администрацията;

↪ идентифициране на възможностите за ефикасно управление на взаимоотношенията с аутсорсера и ранжиране по степен на важност от страна на държавните служители, привлечени като експерти в това изследване, на синтезираните от докторанта в параграф 2.3. бариери и ключови фактори за резултатно усвояване на потенциала на аутсорсинга. Заедно със степенуването експертите разполагаха с възможността да изключат онези от предложените бариери и ключови фактори, които според тях не са достатъчно значими, както и да добавят други (като също ги ранжират), съществени според тях за успеха на аутсорсинга.

Съдържателният анализ на резултатите от анкетното изследване позволява да се открият някои характерни особености на политиката и практиката на реализиране аутсорсинга в териториалната администрация.

Анализът потвърждава, че съществува концептуален дефицит в областната и общинската администрация относно развитието на аутсорсинга. Използването му в териториалната администрация се задържа главно по обективни причини (преди всичко ограничения, произтичащи от нормативната база в страната) и субективни причини

(преди всичко липса на умения и компетенции, знания и опит за прилагане на аутсорсинга). Затова ограниченото му използване не изненадва. В съответствие с общите тенденции на пазара на аутсорсингови услуги най-разпространеният вид аутсорсинг в териториалната администрация е този на ИТ. Почти равностойно се прибегва и до консултантския аутсорсинг. Вероятна причина за това е необходимостта от усъвършенстване на администрирането на проекти по оперативните програми, както и от засилване на участието на администрациите като бенефициенти, с цел усвояване на средствата от ЕС. Въпреки богатата палитра от алтернативи, доминират еднократните аутсорсингови споразумения с фиксирана цена, т.е. най-елементарният вариант на аутсорсинговия договор.

Оформя се представата, че използването на аутсорсинга не е сред стратегическите приоритети на териториалните администрации у нас. Това е и причината експертите да не са уверени в избора на целите на аутсорсинговите взаимоотношения, което е разбираемо не само поради липсата на политики и стратегии относно аутсорсинга, но и поради ограничения административен капацитет. Служителите в областната и общинската администрация страдат от недостатъчни умения, свързани с: оценка на процесите, подходящи за аутсорсване; разработване на показатели за мониторинг и контрол на аутсорсерите; структуриране на договорите; проучване на потенциалните изпълнители, на техния опит и експертни знания. Изследването потвърждава, че липсата на необходимите компетенции е сред най-вероятните причини за ограниченото използване на аутсорсинговите сделки.

Положителен факт е, че административните служители осъзнават ограниченията на своя капацитет и декларират, че имат най-голяма нужда от обучение за използване на инструментариума на стратегическото аутсорсингово планиране, както и за формирането на умения за индикиране на процеси и функции, които могат да бъдат обект на аутсорсингова доставка.

Тревожно висок е процентът на експертите, заети в териториалната администрация, които смятат, че подобряването на взаимоотношенията с аутсорсерите зависи единствено от последните, т.е. отговорността се прехвърля изцяло към изпълнителя, което в процеса на релацията администрация–бизнес би могло да доведе до нежелани последствия. Не може да не се отбележи и фактът, че областните и общинските администрации не отчитат значението на механизмите за управление на взаимодействията с външния изпълнител.

Извършеният в настоящия параграф анализ показва, че в съответствие с предписанията на новия публичен мениджмънт опитните в използването на аутсорсинговите сделки експерти отдават ключово значение на стремежа за постигане на високо качество на административното обслужване чрез внедряването на съвременни ИСТ. Обратно, доказвайки, че принципите на добро управление се усвояват неравномерно в условията на децентрализация на административната система, нереализираните аутсорсингови договори администрации извеждат на преден план необходимостта от препроектиране на административно-управленските процеси и адекватни механизми за осигуряване на квалификация на човешките ресурси с оглед динамизиране на процеса на аутсорсинг в техните администрации. Това отново поставя на преден план дискусията за „предприемаческата култура” и личната мотивация на ангажираните в териториалните администрации служители и необходимостта от равномерно повишаване на административния капацитет.

Аутсорсинговата практика за периода 2006–2011 г. показва, че най-висок е потенциалът на служителите в централната администрация. На областно равнище се предприемат отделни, изолирани инициативи и отношението към аутсорсинга като алтернатива за реализация на процесите и функциите остава по-скоро пасивно, докато общинските администрации демонстрират инициативност, но изпитват затруднения поради обстоятелства, свързани с дефицит в уменията и компетенциите, недобре развита инфраструктура, липса на методически указания и недостиг на финансови средства.

В съответствие с изискванията на новия публичен мениджмънт е необходимо да се интензифицира участието на администрациите, и преди всичко на териториалната, в българския пазар на аутсорсингови услуги. Анализът показва, че от съществено значение за това е прилагането на комплексен и системен подход към внедряването на аутсорсинга във всички равнища на държавно управление, независимо че са налице различия в капацитета им за усвояване на новия управленски инструментариум.

Изведените обобщения показват, че степента на съотносителност на коментираните фактори за развитието на аутсорсинга в централната, областната и общинската администрация е почти еднаква, но влиянието им зависи от спецификите на конкретните администрации, което изисква управленски въздействия с комплексен характер.

Цялостният анализ на резултатите от проведеното изследване на политиките и практиките на аутсорсинга в централната, областната и

общинската администрация дава основание за открояване на няколко по съществени **изводи и обобщения**:

**Първо**, формулираните индикатори в картата за експертен анализ и оценка, позволяват да се посочат не само дефицитите на практиките за приложение на аутсорсинга, но и на административното управление.

**Второ**, потвърждава се предположението за наличие на концептуален дефицит относно развитието на аутсорсинга в областната и общинската администрация, но преобладават оптимистичните нагласи, че той може да бъде преодолян чрез целево обучение на административните служители.

**Трето**, в приложното поле на аутсорсинга понастоящем попадат основно IT- и консултантските услуги, но съществува потенциал то да се разшири и в други направления (в т.ч. материално-техническо, документално-деловодно осигуряване и др.).

**Четвърто**, резултатите от сравнителния анализ на ранговите оценки на бариерите и ключовите фактори за използване на аутсорсинга затвърждават виждането, че в условията на самостоятелно, некоординирано прилагане на аутсорсинга от отделните местни администрации принципите на добро държавно управление и на новия публичен мениджмънт се усвояват по различен начин и акцентът се поставя върху необходимостта от препроектиране на административно-управленските процеси с оглед повишаване степента на готовност на териториалните администрации за прилагане на аутсорсинг.

**В параграф втори “Анализ на административно-управленски процеси, подходящи за аутсорсинг в териториалната администрация”** се обосновава необходимостта от преориентация от традиционните подходи и методи за частично усъвършенстване на отделни административно-управленски процеси към прилагане на иновативни механизми за препроектиране на процесите, последвано от аутсорсинг с оглед на подобряването на оперативната дейност и осигуряване на правомощията на местните органи на властта и техните администрации, което да резултира в повишаване на качеството на административното обслужване.

Дефинирани са няколко **условия** за успешно прилагане на аутсорсинга на административно-управленските процеси.

Акцентът е поставен върху основните действащи лица в аутсорсинговия процес. Съобразно спецификата на административната дейност и изискванията на проектното управление е предложена типология за разпределение на ролите и отговорностите в екипа за

реализиране на аутсорсингов проект и екипа за управление на договора за аутсорсинг на административно-управленски процеси.

Обоснована е тезата, че за да се генерира максимален положителен ефект от аутсорсинговите услуги в териториалната администрация, е целесъобразно те да се основават на следните принципи:

↳ на конкурентния механизъм: покупка на изискуемото качество при минимална стойност;

↳ на мониторинга и експертната post оценка: договорът осигурява ли съответното качество, достатъчно ли е равнището на предоставяне на услуги/стоки, да се продължи ли договорът с аутсорсинговия доставчик или да се стартира нов (често скъпоструващ) търг;

↳ на съставянето на списък от процеси (услуги, действия, процедури), подлежащи на аутсорсинг: преди договарянето на аутсорсингови услуги държавните органи следва да анализират кои процеси могат да бъдат възложени на външни доставчици и кои следва да се изпълняват именно от държавния орган.

На базата на съдържателен анализ на процесите в териториалната администрация са диференцирани шест групи типови процеси, подходящи за усъвършенстване чрез аутсорсинг, и са идентифицирани конкретните административно-управленски процеси в рамките на всяка от тях.

Всичко, изложено дотук, дава основание да се направят следните посъществени **изводи и обобщения**:

**Първо**, предложените промени в подхода за качествено усъвършенстване на административно-управленските процеси на основата на аутсорсинга са възможна и полезна алтернатива за рационализиране на дейността на териториалната администрация.

**Второ**, за резултатното практическо осъществяване на аутсорсинга най-подходящо е прилагането на проектна организация, като за всеки отделен процес следва да се формира проектен екип и да се разработи самостоятелен проект за аутсорсинг от съответната териториална администрация.

**Трето**, препоръчително е областните и общинските администрации самостоятелно да идентифицират подходящите за аутсорсинг административно-управленски процеси, съобразно спецификите и нуждите си, като приоритетно следва да се трансферират спомагателните дейности, за които е характерна висока степен на формализация.

**Четвърто**, въз основа на добри практики, емпирични данни и консултации с експерти е целесъобразно да се обособят следните групи типови административно-управленски процеси в териториалната администрация, за чието изпълнение аутсорсингът е подходящ:

- ☞ процеси, свързани с документално-деловодното осигуряване по изпълнение на законовите правомощия на органите на местната власт;
- ☞ процеси, свързани с информационното осигуряване на дейността на органите на местната власт;
- ☞ процеси, свързани с движението на човешките ресурси;
- ☞ процеси, свързани с финансово-счетоводната дейност;
- ☞ процеси, свързани с необходимостта от консултантски услуги;
- ☞ процеси, свързани с материално-техническото обезпечаване на дейността на органите на местната власт.

Предложените в параграф 2.3. конкретни процеси биха могли да послужат като ориентир и отправна точка за осъществяване на коментирания по-горе избор.

**Параграф трети “Методическа референтна рамка за приложение на аутсорсинга в териториалната администрация”** е посветен на разширяване на възможностите за резултатно използване на аутсорсинга чрез предлагане на примерен образец за практическото му приложение.

В разработената **методическа референтна рамка**<sup>6</sup> за приложение на аутсорсинга в териториалната администрация за **изходна база** се възприемат правомощията на местните органи на властта, дефинирани в съответните закони и подзаконовни нормативни актове.

По своята **същност и предназначение** методическата референтна рамка може да се разглежда като инструмент за анализ на административно-управленската дейност на териториалните структури, обслужващи даден орган на местна власт и осигуряващи реализирането на законовите му правомощия.

---

<sup>6</sup> Според Merriam-Webster Dictionary (<http://www.merriam-webster.com/dictionary/methodical>) *методически* означава – който се аранжира, характеризира, изпълнява чрез използването на конкретен метод (в случая – за аутсорсинг на административно-управленски процеси). *Референтен* – който е препоръчителен, с който може да се направи справка. *Рамка* (според Българския тълковен речник) визира обхват, предел, граница, в която нещо съществува и се развива. В този смисъл **методическа референтна рамка** показва, че систематизирането на съвкупността от действия за прилагането на аутсорсинга в териториалната администрация не е целесъобразно да се реализира в строгите рамки на определена методика, а следва да осигури по-голяма свобода (в рамките на закона), маневреност и творчество (на човешките ресурси) в зависимост от съвкупността от външни (политически и нормативни) и вътрешни условия (организационни фактори и административен капацитет).

Основната **цел** на методическата референтна рамка е свързана с осигуряването на цялостно и рационално подпомагане и осигуряване на законовите правомощия на органите на местна власт от подчинените им административни структури.

**Обект** на методическата референтна рамка са:

↳ подчинените на органите на местна власт административни структури – звена на общата и специализираната администрация, щабни звена и др.

↳ административните длъжности, включени в състава на тези административни звена.

**Субект** на методическата референтна рамка е специално формиран аутсорсингов екип (част от проектния екип за аутсорсинг на процеса), който е целесъобразно да бъде съставен от външни консултанти и водещи щатни служители от разглежданата администрация.

Сред основните **информационни източници**, необходими за работата на екипа, са:

↳ съответните закони и други нормативни документи, в т.ч. и вътрешни актове, регламентиращи правомощията на органите на местна власт и дейността на техните администрации;

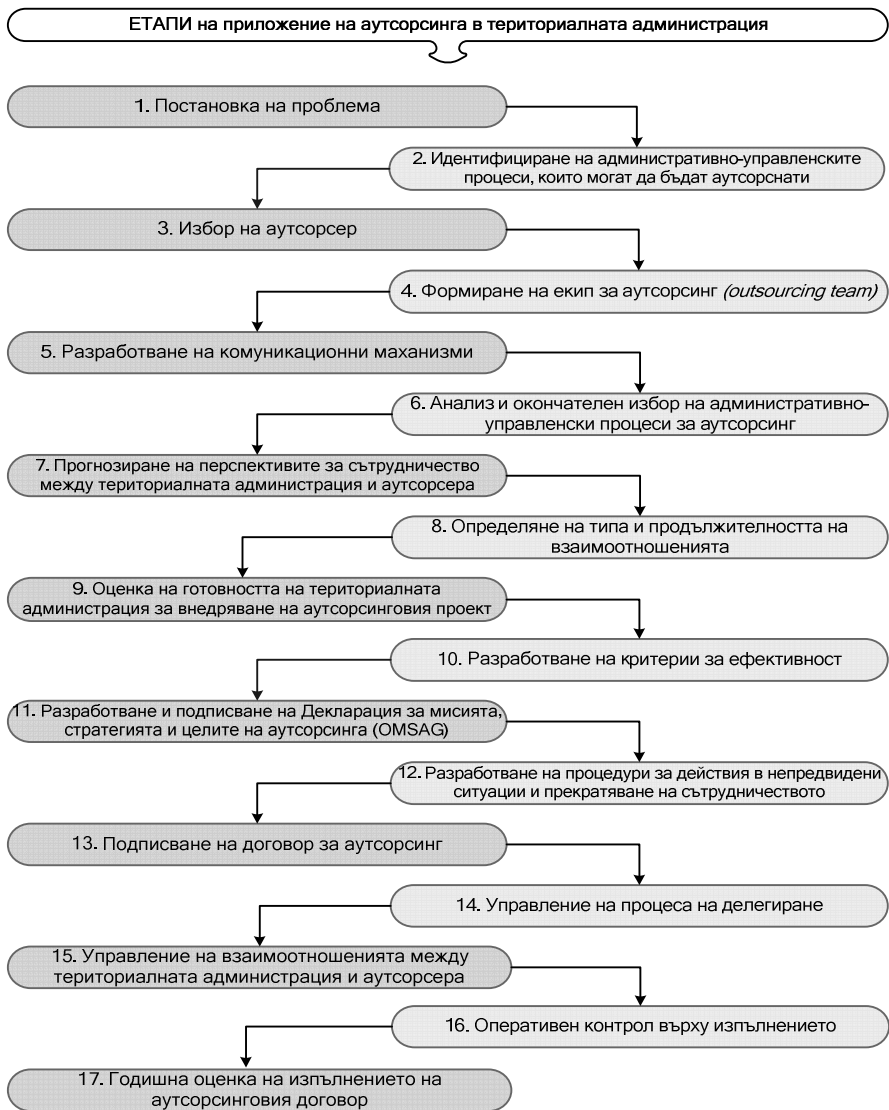
↳ документалните и информационни масиви/бази данни на администрацията;

↳ директни наблюдения на работата и взаимодействието между звената и служителите в администрацията;

↳ интервюта, разговори и обсъждания на различни нива в разглежданата администрация и др.

Основните **етапи на практическото приложение** (стъпки) на методическата референтна рамка следват систематизирана последователност от действия (вж. фиг. 1).

Степента на **практическа пригодност и приложимост** на предложената методическа референтна рамка бе **експериментално потвърдена** чрез изпробването ѝ в община Аврен, област Варна. При това стана ясно, че методическата референтна рамка може да бъде използвана както за първоначално определяне на целесъобразността от внедряване на аутсорсинга, така и за усъвършенстване на дейността на териториалната администрация чрез аутсорсинг на административно-управленските процеси.



**Фиг. 1.** Основни етапи за реализиране на аутсорсинга в териториалната администрация

Оттук се налага изводът, че методическата референтна рамка може да се адаптира към конкретна администрация след необходимото специализирано обучение на прилагачия екип от административни служители и да бъде използвана като допълнение на управленския инструментариум на териториалната администрация.

Изложеното в параграф 3.3. позволява да се открият следните **изводи и обобщения**:

*Първо*, предложената методическа референтна рамка синтезира и систематизира последователност от действия, целящи осигуряването на цялостно подпомагане на административните структури при приложението на административен аутсорсинг с оглед рационализиране на дейността им.

*Второ*, разработеният инструментариум е препоръчителен и може да се адаптира към потребностите и специфичните особености на конкретна териториална администрация.

*Трето*, експерименталното изпробване на разработените методически ориентири показва, че те могат да бъдат използвани като допълнение на управленския инструментариум на териториалните административни структури по отношение на първоначалната оценка на целесъобразността за използване на аутсорсинг, а впоследствие и за рационализиране на дейността им чрез аутсорсинг на административно-управленските процеси.

### **ИЗВОДИ ОТ ТРЕТА ГЛАВА**

1. Проведеното от експертите ранжиране на бариерите и ключовите фактори показва, че степента на тяхната съотносителност за развитието на аутсорсинга в териториалната администрация е много висока, но влиянието им зависи от спецификите на конкретните областни и общински администрации. Това изисква управленски въздействия с комплексен и системен характер за усъвършенстване на приложението на административния аутсорсинг.
2. Обобщените групи процеси имат преди всичко препоръчителен характер и целят да подпомогнат дейността на екипа за аутсорсинг при избора на административно-управленски процеси, подходящи за аутсорсинг.
3. Препроектирането на административно-управленските процеси, съчетано с последващ аутсорсинг, резултатното приложение на който се подпомага от предложената методическа референтна рамка, представлява алтернативен отговор на необходимостта от рационализиране на дейността на териториалната администрация.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приложението на административния аутсорсинг и в частност на аутсорсинга на административно-управленските процеси е мащабен, сложен и динамичен процес, който е насочен към всички нива на административната система. Независимо от постигнатия напредък в административната реформа, в нормативното, институционалното и ресурсното осигуряване на административно-управленската дейност реалностите в нашата административна практика показват, че са необходими значителни усилия за рационализиране на дейността на администрациите.

Европейските принципи на добро държавно управление и свързаните с тях изисквания към всички области на обществено развитие играят изключително важна роля за подобряване на качеството на дейността на органите на властта и тяхната администрация, и по-конкретно за допълване и развитие на управленския инструментариум с нови подходи, един от които е административният аутсорсинг.

Актуалността на изследователския проблем и неговата практическа приложимост се потвърдиха напълно в процеса на работа на докторанта по темата на дисертационния труд.

За постигането на целта и решаването на поставените задачи в дисертационния труд последователно са изследвани въпросите, свързани с концептуалния дефицит за забележимо повишаване на качеството на административната дейност и породени от предизвикателствата на глобализацията, информатизацията и присъединяването ни към европейското административно пространство. Аргументирана е необходимостта и ползността от трансфер на инструментариума на аутсорсинга от бизнес сектора в публичния сектор, адаптиран за нуждите на административните звена на централно и териториално равнище. Тя е обоснована от съвременните тенденции в концепцията на новия публичен мениджмънт и теориите за разделението на труда и делегирането на пълномощията. На базата на анализ на настоящото приложение на аутсорсинга у нас са открити съществените управленски проблеми, идентифицирани са алтернативните подходи за приложение и е оценена степента на съотносителност на набор от бариери и ключови фактори за динамизиране и резултатно използване на аутсорсинга в териториалната администрация на Р България. Предложени са индикатори за оценка на политиките и практиките за аутсорсинг в административна среда, въз основа на което са изведени спецификите на използването на аутсорсинга от местните власти. Обоснована е необходимостта от промени в подхода

за качествено усъвършенстване на административно-управленските процеси чрез аутсорсинг. Разработена и изпробвана е методическа референтна рамка за прилагането на административен аутсорсинг на местно равнище, която има препоръчителен характер и може да се адаптира към потребностите на конкретна териториална администрация.

Постигнатите резултати дават възможност да се открият **основните аргументи**, доказващи авторовата теза, че аутсорсингът е един от резултатните съвременни управленски инструменти, който чрез подходящ творчески трансфер от бизнеса в публичното управление може съществено да допринесе за повишаване на рационалността на дейността на териториалната администрация. Тези аргументи могат да бъдат обобщени по следния начин:

↪ невъзможност на традиционната бюрократизирана администрация да отговори на съвременните предизвикателства на обществената среда;

↪ необходимост от допълване и обогатяване на съществуващия в административната система управленски инструментариум, наложена от присъединяването към европейското административно пространство и нарастващите изисквания на юридическите и физическите лица – потребители на публичните услуги;

↪ висока степен на съответствие на инструментариума на аутсорсинга с критериите и изискванията на концепцията на новия публичен мениджмънт в съвременен контекст;

↪ съществуване на присъщи специфични слабости и дефицити на административните структури на териториално ниво, които от друга страна са предпоставки за внедряване на аутсорсинг;

↪ наличие на подходящи административно-управленски процеси, за които съществуват възможност и необходимост да бъдат подобрили чрез рационално прилагане на административен аутсорсинг;

↪ необходимост от препроектиране на административно-управленските процеси, което логически предполага да бъде последвано от аутсорсинг, реализиран на принципа на проектната организация.

Като цяло, може да се направи изводът, че съвременните предизвикателства пред държавното управление и изискванията за ефикасност, рационалност и икономичност на неговата администрация на всички нива, налагат не просто по-нататъшна административна реформа, а трансформация на административната система, за да може тя да отговори на изискванията на обществото. Но каквито и нови управленски инструменти, информационни технологии и организационни иновации да се въвеждат в дейността на световната и националната бюрокрация,

винаги трябва да помним посланието на Алексис дьо Теоквил, че нито законите, нито политическите институции, могат да заменят здравия разум и обществения морал.

#### **IV. ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Аргументирани са необходимостта и полезността от трансфер на инструментариума на аутсорсинга от бизнес сектора в публичния сектор и в частност в териториалната администрация.
2. Оценено е настоящото приложение на политиките и практиките за аутсорсинг на териториално административно равнище.
3. Синтезирани са бариерите и ключовите фактори за резултатно приложение на аутсорсинга в териториалната администрация.
4. Предложен е набор от индикатори за оценка на състоянието на политиките и практиките за аутсорсинг в административна среда.
5. Идентифицирани са основни административно-управленски процеси, които могат да бъдат подобрили чрез аутсорсинг, и е разработена методическа референтна рамка за прилагането му съобразно спецификата на териториалната администрация.

#### **V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. **Парашкевова, А.** Методи за оценяване на прехода към аутсорсинг в организацията. Knowledge Society Institute, Vol. 3, ISSN 1313-4787, 2009.
2. **Парашкевова, А.** Превенция на конфликти при аутсорсинга в публичната сфера. УНСС, октомври, 2009 (под печат).
3. **Парашкевова, А.** Аутсорсинговый контракт в государственных организациях, Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика. Ч. 2 (лиценз ЛР №020593), С. Петербург, Русия, 2010.
4. **Parashkevova, A.** Implementation of outsourcing – factor for improving the duality of public services in the Republic of Bulgaria – Nispacee, Varshava, May 2010. <http://www.nispa.sk>.
5. **Парашкевова, А.** Стратегията на организацията за прекратяване на договора за аутсорсинг. Научен алманах ВСУ „Черноризец Храбър”. сер. „Икономика и стопанско управление”, 2011, № 1.