

Ивайло Илиев

**Публични мрежи – подход за управление на
публичната администрация**

(книга на базата на дисертационен труд за придобиване на ОНС „доктор“)

СОФИЯ, 2025

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Проф. д.н. Евгени Евгениев, главен редактор

Доц. д-р Джеймс Йоловски, зам. главен редактор

Проф. д.н. Виржиния Желязкова

Проф. д-р Юлия Добрева

Проф. д-р Даниела Бобева

Проф. д-р Емилия Миланова

Проф. д-р Григор Димитров

Проф. д.ик.н. Красимир Тодоров

Проф. д-р Станислав Димитров

Проф. д-р Даниела Илиева

Доц. д-р Виктория Гацова

Доц. д-р Радостина Димитрова

Рецензенти:

доц. д-р Ясен Димитров

проф. Теодора Лазарова

© д-р Ивайло Илиев – автор

© Издателство на ВУЗФ „Св. Григорий Богослов“

София, 2025

ISBN 978-619-7622-71-3

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД.....	5
Глава Първа: Конвергенция на парадигмите в публичното управление и администрация	8
1.1. Класическата публична администрация в парадигмата на мрежовата публична администрация.....	9
1.2. Публичните мрежи като инструмент на съвременния публичен мениджмънт.....	10
1.3. Правителство, Публично управление и Мрежовото общество.....	12
1.4. Новият публичен мениджмънт в парадигмата за мрежовата публична администрация....	16
1.5. Съвместното публично управление в парадигмата за мрежовата публична администрация	18
1.6. Парадигма на мрежовата публична администрация	20
1.7. Новостта на мрежовото управление	22
Глава Втора: Мрежовото управление: стратегии за координация. Управление на мрежи и управление чрез мрежи	24
2.1. Дефиниране и обща характеристика на мрежовото управление	24
2.2. Мрежовото управление от процесна гледна точка.....	27
2.3. Мрежовото управление – мениджърски перспективи и стратегии	30
2.4. Управление на мрежи и управление чрез мрежи	44
2.5. Управление на мрежи – допълнителни аспекти	48
Глава Трета: Същност, принципи, основни компоненти и видове мрежи в публичния сектор	49
3.1. Същност на публичните мрежи	49
3.2. Основни характеристики на публичните мрежи	52
3.3. Принципи на мрежите в публичния сектор	55
Глава Четвърта: Основни компоненти на публичните мрежи	59
4.1. Актьори в публичните мрежи	59
4.2. Секторно класифициране	61
4.3. Географски обхват.....	68
4.4. Социален мащаб	70
4.5. Елементи на публичните мрежи	72
4.5.1. Елементите като организации и институции (институти).....	72
4.5.2. Елементите като групи от индивиди	73
4.5.3. Елементите като отделните хора	74
4.6. Структура на публичните мрежи	75
Глава Пета: Капиталови ресурси на актьорите в публичните мрежи	77
5.1. Финансов капитал	79

5.2.	Природен капитал.....	80
5.3.	Физически капитал.....	81
5.4.	Човешки капитал	81
5.5.	Социален капитал.....	81
5.6.	Политически капитал.....	82
5.7.	Културен капитал	83
5.8.	Интелектуален капитал.....	84
Глава Шеста: Видове мрежи.....		86
6.1.	Връзка между мрежите за предоставяне на услуги и мрежите за политики	89
6.2.	Индивидуално и колективно учене и адаптация	91
6.3.	Характеристики на публичните мрежи, които предполагат тяхната адаптация	93
6.4.	Публичните мрежи, формирани за изпълнението на публични програми, като сложни адаптивни системи	95
6.5.	Развитието на публичните програми в контекста на публичните мрежи	98
Глава Седма: Мрежова оценка и анализ		99
7.1.	Необходимост от оценка в публичния сектор	99
7.2.	Динамика на оценка на изпълнението в публичния сектор	100
7.3.	Ползи от оценка на изпълнението в публичния сектор.....	100
7.4.	Недостатъци на оценка на изпълнението в публичния сектор	103
7.5.	Неочаквани ефекти на оценка на изпълнението и в публичния сектор	104
7.6.	Критерии за избор на измерители на резултати в публичния сектор.....	105
7.7.	Видове измерители на изпълнението	108
7.8.	Оценка и анализ в публичния сектор	112
7.9.	Оценка на изпълнението в публичния сектор – мотиватор за прозрачност и стимул за иновации.....	115
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....		121
БИБЛИОГРАФИЯ		123

УВОД

Динамичните промени в социално-икономическата среда водят до появата на нови парадигми в управлението на публичните програми и ролята на държавата. Нейната функция все по-често се възприема като координатор на дейностите, чрез които се предоставят публични услуги.

Развитието на подходите в управлението на публичните програми води до необходимостта от включването на широк кръг участници в тяхното управление и изпълнение, т.е. формирането на публични мрежи и утвърждаването на нов подход в тяхното управление. Пример за формирано се по естествен начин „микс“ от заинтересовани в постигането на публичните цели страни, които не само изпълняват публичните програми, но и (могат да) участват във формирането на политиките, е мрежовият подход.

Интересът на автора по темата е провокиран от следните обстоятелства:

а) Актуалност и перспективност на изследователското поле - теоретичните изследвания и практически анализи на чуждестранни автори от последното десетилетие (С. Koliba, R. Agranoff, S. Ball, J.M. Bryson, B. Crosby, L. Bloomber, M. Mandell, R. Mills, A. Zia и други) потвърждават доказаната ефективност и надеждност на мрежовото управление от изследванията на редица автори от края на миналия век (L.O'Toole, P. Marsden, R.D. Behn, P. Kant и др.);

б) Темата за програмното управление и оценката на публичните програми е обект на изследване и в България, като някои от водещите наши икономисти, изследващи тематиката, са Р. Брусарски, Г. Манлиев, А. Нончев, Т. Томова, Т. Танев, М. Стефанова, С. Петров, и др.

в) Подходът няма практическо приложение у нас, което дава отражение и върху ефективността в изпълнението на публичните програми.

Обект на изследване в настоящия 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.

Основната теза, разглеждана в настоящата книга е, че в съвременните условия управленските подходи в публичния сектор еволюират към внедряване 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.

Основната теза налага да се идентифицират кои са ключовите участници и техните функции по постигане на целите на програмите, както и промяна в подхода при управлението и оценката на програмите. Следните четири *подкрепящи хипотези доказват тази теза:*

1. 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.
2. Формирането на публичните мрежи (ПМ), е регулируем процес и изисква анализ на основните им характеристики, компоненти (актьори, институции, връзки), ресурсно осигуряване, специфики и адаптация.
3. 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.
4. 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.

Целта на това изследване е да представи алтернативен подход в управлението и анализа на публичните програми. Изследването прави връзка между развитието на управленската парадигма и възможностите, които то предоставя за подобряване оценката на публичните програми.

Необходимостта от промяна в начина на управлението в публичната администрация е продиктуван от динамичната икономическа, политическа и технологична обстановка на международно ниво. По естествен път се насочва развитието към мрежовото управление, което предоставя нови възможности за включване на различните групи актьори и предоставя по-всеобхватен поглед.

ГЛАВА ПЪРВА: КОНВЕРГЕНЦИЯ НА ПАРАДИГМИТЕ В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАЦИЯ

Три парадигми в публичната администрация се обединяват в нововъзникваща четвърта парадигма, която се описва като „управление на мрежите“. (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). Това са класическата публична администрация, новият публичен мениджмънт и съвместното публично управление. Всяка една от тях допринася за изграждането на различна перспектива за административната власт. Новата четвърта парадигма, управление на публичните мрежи, се образува при обединяването на характеристики на предхождащите три парадигми. В таблица 1., Birkland (2011) предлага обобщение на характеристиките 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 динамики в публичната администрация
Класическа публична администрация (КПА)	Държавна бюрокрация	Заповеди и контрол
Нов публичен мениджмънт (НПМ)	Държавна бюрокрация 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

Мрежова публична администрация (МПА)	Публични мрежи със смесени форми	Заповеди и контрол, конкуренция, отстъпване и компромис, сътрудничество и взаимодействие, координация
--------------------------------------	----------------------------------	---

Източник: Birkland, T.A., An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making. Third edition, Routledge, New York, 2011

1.1. Класическата публична администрация в парадигмата на мрежовата публична администрация

Парадигмата за класическата публична администрация се реализира в държавната бюрокрация чрез йерархичната административна власт. Характерните за нея форми на управление чрез командване и контрол са актуални и в днешни дни. Държавната администрация все още има ключова роля, дори и в най-децентрализираните публични мрежи. (Arganoff, 2017) Публичните мрежи представляват всички връзки, формални и неформални, между всички заинтересовани лица, които участват в извършването на дадена дейност. Характерните за теорията на класическата публична администрация йерархични 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.

Разглеждани през мрежовата призма, служителите в публичната администрация са отчетни пред две инстанции. От една страна те следва да бъдат бюрократично и политически отговорни и отчетни пред техните мениджъри, но паралелно те имат и споделена отговорност с техните мрежови партньори от други организации.

Същевременно, на мрежово ниво не всички взаимоотношения са хоризонтални. В някои случаи една водеща организация трябва да окаже контрол върху други организации в мрежата. Това се поражда от различни причини: законодателни (нормативни), международни договорености или друг вид договори между участниците. Необходимо е да

се осъзнае и в последствие управлява и насочва вертикалната власт, упражнявана от организации в публичната администрация над други организации в мрежата. Соорет (2003) акцентира върху развитието на решенията и необходимостта процесът да се разпознава, управлява и насочва подходящо. Решенията се създават от демократично избраните представители, но преминават през назначените от тях мениджъри надолу през различните агенции до служителя, който е упълномощен да преговаря нуждите на общността и да определя ресурси в една законово ограничаваща постановка. В целия този процес решенията се видоизменят и променят. Трябва да се подхожда внимателно към тези промени и да се наблюдават, защото решенията взети на най-ниско ниво определят резултатите на цялата мрежа. Аналогично в определени ситуации организациите в публичната администрация се налага да се подчиняват на други организации в мрежата.

Влиянието на парадигмите на класическата публична администрация е критично за развитието на мрежите в публичния сектор. Необходимо е то да се взема предвид при управлението на мрежите.

1.2. Публичните мрежи като инструмент на съвременния публичен мениджмънт

В повечето държави публичните разходи са значителна част от брутният вътрешен продукт и публичните организации са ключови актьори в националния пазар. Политическите решения са инструмент за определяне на резултатите, към които се стреми публичният сектор. В него се определят различните начини за намеса в икономиката, като използването на законодателни мерки и регулации, доставка на стоки и услуги, преразпределяне на доходите и собственост върху активи или компании като държавни предприятия.

Организациите от публичния сектор могат да се разпределят в три основни групи:

- **Доставчици**, които предлагат (осигуряват) набор от услуги на населението;
- **Институции** (*Агенции, министерства, публични организации*), които разработват и имплементират политиките, необходими за организацията на страната;

- **Държавни предприятия (компаниите)**, които са подобни на тези от частния сектор, но са притежавани и управлявани от правителството (Пощенски услуги, БНТ, БНР, БТА - това са примери за държавно управлявани компании и др.) (Spenser, 2004).

Държавата изпълнява своите политики, извършва дейността си и гарантира спазването на закона чрез различните организации в публичния сектор. Ролята ѝ в обществото може да е променлив фактор според нуждите и проблемите, които се възприемат като публичен интерес. Тя регулира поведението на своите граждани (и техните организации) и други стопански субекти и установява изисквания (задължения) за предприемане на или въздържане от определени дейности и действия и следи за тяхното изпълнение (Български тълковен речник, 1993).

Публичните организации биват държавни, управлявани на централно ниво и действащи на цялата територия на страната, и областни (териториални), които се намират в дадена област, град или община.

Публичният сектор следва да задоволи широка гама от политически, икономически, социални и екологични цели, за да изпълни широкия спектър от функции, които има. Цели на организациите в публичния сектор са постигането на резултати, подобренето и поддържането благоденствието на гражданите, а не отчитането на печалба.

Основните функции на публичния сектор в една смесена икономика са следните:

- **Насърчаване на икономическата ефективност** - намеса на държавата с цел да се коригират пазарните провали, като например борба срещу замърсяването на околната среда, предоставяне на публичните права, защита на свободната пазарна конкуренция, равен достъп до публични блага и др.;
- **Преразпределение на доходите** - Държавата преразпределя доходите чрез данъчната и разходната политика като се цели подпомагане на хората с по-ниски доходи;
- **Насърчаване на стабилността и икономическия растеж** - Държавата се опитва да намали цикличните колебания, да намали нивата на безработицата и цените в експанзивните фази.

Това се и областите, в които са основните правителствени интервенции и те успешно се реализират чрез използването на основните функции на публичните финанси: **алокативна** (*разпределение на ресурсите*); **дистрибутивна** (*разпределение на доходите*) и **стабилизираща**.

Реализирането на тези функции е изключително трудна задача, поради следните причини:

- От една страна, ресурсите (в т.ч. и финансови) на държавата са лимитирани, т.е. критерий при тяхното разпределение следва да бъде производствената ефективност и ефикасност;
- От друга – обстоятелството, че става дума за общ публичен ресурс (т.е. принадлежащ на цялото общество), поставя въпроса за начина на разпределение и в частност за неговото равенство;
- На трето място – социалното неравенство, наличието на социално неравностойни и уязвими групи, извежда на въпроса за справедливостта в разпределението.

В контекста на изложеното, относно изключително широкия спектър от функции на публичния сектор, изключително значение за тяхното успешно реализиране има публичната и в частност институционалната мрежа в сектора. В рамките на нейния обхват държавната администрация извършва своите дейности и подпомагат реализирането на политиките на правителството.

1.3. Правителство, Публично управление и Мрежовото общество

Правителството има много различни определения и конотации в съвременната литература. В повечето държави по света под правителство се разбира министерският съвет, който упражнява правителствената власт.

В Република България още по времето на Търновската конституция за правителство се определя Министерският съвет (чл. 17, 109, 112, 148). Това е постановено и в новата Конституция на Република България от 1991 година, Министерският съвет е титуляр на

изпълнителната власт. Той се определя като висш държавен орган на изпълнителната власт с обща компетентност, като висш изпълнително-разпоредителен орган. Според Конституцията на Р България Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика (чл. 105, ал. 1).

Според проф. Стефан Баламезов, едно изчерпателно определение за правителство включва държавния глава и министерски съвет (Баламезов, 1942). Правителственият акт се разглежда като съвместно решение между тези два органа. Проф. Л. Владикин (1992), друг български конституционалист, разграничава върховно правителство и отговорно правителство. Във върховното той включва държавния глава и кабинета, а в отговорното - премиера и неговия кабинет (министерски съвет) (Владикин, 1992).

Едно по-опростено и обобщаващо определение за правителство е групата от хора, които имат властта да управляват дадена държава (Koliba, Meek, Mills and Zia, 2018).

Много автори възприемат публичното управление като почти идентичен термин с *правителство* (Katzamunska, P, 2016). В литературата съществуват различни възприятия и за съдържанието на термина *публично управление*.

Ansell and Torfing определят публичното управление като процес на насочване на обществото чрез колективни дейности (Ansell and Torfing (2016)). Подобно е и определението на Kjar (Kjar, 2004), според който публичното управление е способността на правителството да създава и имплементира политики, т.е. да насочва обществото. Drog разглежда публичното управление като колективния капацитет да се оказва благотворно влияние на бъдещето (Drog, 2001).

Кацамунска предлага следното обобщаващо определение: „публичното управление е институционалният капацитет на публичните организации да осигурят публични и други блага, искани от гражданите или техните представители, по ефективен, прозрачен, безпристрастен и отчетен начин, който е обект на ограничения на ресурсите (Кацамунска, 2016).

Въз основа на горните интерпретации, в настоящия труд ще използваме определението, предложено от ОИСР, което е синтезирано тяхно обобщение, а именно: „*Публичното управление* обхваща всички формални и неформални разпореждания, които определят

начина на взимане на решения и извършването на публични дейности. Те се пречупват през призмата на конституционните ценности, поставени в променящи се среди и проблеми. Основните елементи на доброто публично управление са отчетност, прозрачност, ефикасност, ефективност и върховенство на закона“ (OECD, 2011).

Корелацията между доброто публично управление, инвестициите в публичния сектор и развитието на дадена държава е лесно видима. Най-голямото предизвикателство е успешната адаптация на публичното управление спрямо промените в обществото и глобалната икономика. Ролята на правителството изживява своята метаморфоза, което изисква и по-гъвкав подход в моделирането и имплементирането на публичното управление.

Големият парадокс на съвременното публично управление се състои в очакването правителствата да могат да разрешават все по-предизвикателни и сложни задачи и проблеми в един изключително взаимно зависим свят, като силата и контролът им намаляват (Potucek, 2012).

Potucek онагледява (вж. фиг. 1) сложните връзки между правителството, пазара и гражданите, както и появата на четвъртия „регулатор“, който може да се определи като медиите или обществото (общественото мнение) (Potucek, 2012). Влиянието върху общите им действия е понякога синергично, а в други случаи противоречиво. Peters разглежда този модел като „... много основна концепция за управлението, която включва изграждането в рамките на публичния сектор, на капацитети за колективно поставяне на цели и за насочване на икономиката и обществото към постигането на тези цели. Това е концепция, която не се развива върху йерархичните постулати, а включва превръщането на цели и идеи в действия. Публичното управление се създава съвместно с физически лица и организации в частния сектор, като може да разчита в голяма степен на тях за постигане на успех.“

Фигура 1. Публичното управление: Пазар, Правителство и Граждански сектор



Източник: Potucek, M., Strategic governance in Central and Eastern Europe: from concepts to reality, Centre for Social and Economic Strategies, Charles University in Prague, Czech Republic.

Кooiman разглежда правителството, пазарът и гражданският сектор като институции, които са ситуирани на едно ниво в общественото управление. Независимо от тази си гледна точка, той определя специфична роля на правителството: „... правителството, пазарът и гражданите представляват специфични обществени нужди и капацитети. Докато се очаква от правителството да се намеси в ситуациите, когато другите институции се провалят, то ще продължи да играе „всестранната“ роля в публичното управление.“ (Kooiman, 2003).

Сравнително нов и недостатъчно изследван, но изключително влиятелен и важен регулатор на публичните дейности, са медиите (Bovaird, 2005). Влиянието на медиите върху публичното управление е пренебрегвано от традиционните концептуални рамки в сферата на публичната администрация, но има и теоретици, които го включват наравно с правителството, пазарния и гражданския сектор, като регулатор на публичните дейности. Въпросите, които възникват, са по-многобройни от наличните отговорите. Негово Височество Ел Хасан бин Талал от Йордан, президент на Римския клуб, коментира „Глобалната мрежа от медии създаде болестта дефицит на публичното внимание, която не оставя време за критично търсене на информация и политически действия от постоянно разсеяната публика“ (Bin Talal, 2004).

Фигурата на публичното управление предоставя концептуалната основа за разбирането на новите измерения, които се разгръщат за развитието му в рамките на мрежовото общество.

Мрежите в публичното управление се развиват в среда, в която актьорите разчитат един на друг за изпълнението на обща цел. В края на XX век авторите в областта на публичната администрация са обръщали малко внимание на ефективните действия в такива обстоятелства (Hill and Jones, 1992; Levine and Peters, 1990; Wamsley, 1990).

Мрежовото общество се появява като концепция в края на двадесети век, породена от развитието на демокрацията по света, съчетано с навлизането и разпространяването на новите информационни и комуникационни технологии: „Водещи функции и процеси в информационната епоха са все по-често организирани около мрежи. (...) Новата парадигма на информационните технологии дава основа за всеобхватното им разпространяване в цялата социална структура. Наличието или отсъствието на мрежата и динамиката на всяка мрежа спрямо останалите са ключовите източници на господство и промяна в нашето общество. (Кастелс, 2004).“

1.4. Новият публичен мениджмънт в парадигмата за мрежовата публична администрация

Мрежовата структура включва участници от различни обществени сектори. Новият публичен мениджмънт се фокусира върху публично-частните партньорства, изнасяне на дейности чрез договаряне с външни за сектора организации и достъпа до информация при пазарните условия. Основната идея на новия публичен мениджмънт е да трансферира пазарната ефективност към предоставянето на публични блага и услуги. Klijn and Snellen обобщават характерните презумпции за парадигмата на новия публичен мениджмънт по следния начин (Klijn and Snellen, 2009).:

- Фокус върху *подобряването на ефективността и ефикасността* на правителствените резултати.
- Фокус върху *идеите и техниките*, които са *доказано полезни* в частния сектор.

- Фокус към *приватизацията и изнасянето на дейности извън* публичната администрация, с цел повишаване на ефективността и ефикасността.
- Фокус върху *създаването или използването на пазарни или полу-пазарни механизми*. Увеличаване на конкуренцията в предоставянето на услуги и реализирането на публичните услуги.
- Насоченост към *използването на резултатни измерители или други механизми за определянето на желаните резултати* на изнесените дейности на правителството.

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. Изнасянето на дейности от публичната администрация чрез договаряне с контрагенти е неразделима част от действителността.

Дейностите на публичната администрация, която използва новия публичен мениджмънт, се открояват при възлагането на обществени поръчки за изпълнението на дадена дейност от външен контрагент. Това може да са най-разнообразни дейности, от събиране и извозване на отпадъци в даден район до доставка на хранителни продукти за детски ясли и градини.

Принципите и практиките на новия публичен мениджмънт са приложими в мрежовото управление, защото ролята на пазарните сили и конкуренцията в мрежите трябва да бъде отчетена. Също така, мониторингът на мрежовото представяне е ключов за мрежовото управление. Необходимо е фокусът на новия публичен мениджмънт върху инкорпорирането на пазарните механизми в предоставянето на публичните блага и услуги да се интегрира и в концепцията за мрежовата администрация. Научените уроци от въвеждането на практики за изнасяне на дейности и случаите, в които приватизацията е допринесла за предоставяне на по-добри резултати с по-ниски разходи, илюстрират продължаващото значение на парадигмата на новия публичен мениджмънт (Donahue and Zeckhauser, 2011).

Измерването на резултати е необходимо за доброто управление на публичните мрежи. Интересът и фокусът върху измерването се корени в новия публичен мениджмънт (Moynihan, 2008). Естествено, то има своите предимства и недостатъци, които ще се

разгледат в следващите страници, но приносят на новия публичен мениджмънт към развитието на мрежовото управление е неоспорим.

При разглеждането на двете парадигми и техните характеристики и инструментариум е важно да се има предвид, че те не са синонимни форми на управление в публичната администрация. Новият публичен мениджмънт се опитва да отхвърли или намали сложността, която се открива в мрежовите договорености. Той се въздържа от детайлно изследване на управлението. Новият публичен мениджмънт управлява чрез критерии за резултатите и организиране на процесите. В резултат на това, мениджърът се опитва да страни от сложните връзки на системата на взаимодействие. Новия публичен мениджмънт третира системата като черна кутия и реагира на променящите ѝ се характеристики като коригира критериите за резултатите (Klijn and Snellen, 2009). Мениджърите в публичните мрежи трябва да обмислят и променят значително повече фактори. Те трябва да „влезнат“ в черната кутия, да я разберат и реагират адекватно и про-активно на случващите се промени.

1.5. Съвместното публично управление в парадигмата за мрежовата публична администрация

Третата парадигма в публичната администрация, която оказва влияние върху мрежовото управление, е съвместното публично управление. Фокусът е върху уменията на публичния мениджър в условията на съвместни усилия. Съвместното управление е концепция, която описва процесиите на фасилитиране и опериране в междуорганизационна среда за разрешаване на проблеми, които не могат да бъдат разрешени или лесно разрешени от индивидуални организации. Сътрудничеството е целенасочена връзка, която е създадена за разрешаването на проблем или създаването и откриването на ново решение в даден набор от ограничения (Arganoff and McGuire, 2003).

O’Leary and Blomgren описват парадоксалното естество на съвместното управление. Мениджърите в сътрудничество трябва да работят едновременно автономно и във взаимна зависимост; с по-ограничен брой и по-разнообразни групи, които са все по-различни; трябва да участват и да управляват (O’Leary and Blomgren, 2007). Arganoff and McGuire разграничават вертикални и хоризонтални сътруднически дейности (Arganoff and McGuire,

2003). Те твърдят, че съвместното управление не може да се свежда само до управлението на хоризонтални връзки. Разбирането им за същността на съвместното управление се доближава много до това за управлението на мрежите, разглеждано в литературата. В таблица 2 са обобщени управленските инструменти, които те разглеждат в хоризонтален и вертикален аспект.

Таблица 2. Инструменти за публично действие

Вертикални съвместни дейности	Хоризонтални съвместни дейности
Търсене на информация	Създаване на политики и стратегии
Общо финансиране на програми и проекти	Придобиване на помощ за създаването на политиката
Нови форми и източници на финансиране на програми и проекти	Участие във формални партньорства
Интерпретация на стандарти и правила	Участие в съвместно създаване на политики
Общи насоки за развитие на програмата	Обединение на усилията в политиките
Техническа помощ	Обмен на ресурси
Стремеж към приспособяване	Търсене на финансови ресурси
Регулаторно облекчение, гъвкавост или официален отказ от изисквания	Използване на съвместни финансови стимули
Нормативно облекчение или гъвкавост	Договорено планиране и имплементиране
Промени в политиката	Проектно-ориентирани дейности
Иновативни практики в програмата	Партньорство за определен проект
Използване на програмни модели	Търсене на технически ресурси

Свобода на действието, базирана на резултатите	
--	--

Източник: Agranoff, R., M. McGuire, Collaborative public management: New strategies for local governments, Georgetown University Press, Washington, DC, 2003

В тази таблица ясно са очертани различията между хоризонталното и вертикалното сътрудничество. Те се коренят и градят най-вече върху проблематиката, около която се формират съвместните 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. Гражданите, участващи в публичните мрежи, могат да влияят върху тяхното развитие.

Gray обобщава административните ползи от сътрудничество по следния начин (Gray, 1989):

- Широкообхватният анализ на проблемната област подобрява качеството на предлаганите решения.
- Осигурява се включване на интересите на участниците и съответно и приемането на решението е по-голямо.
- Участниците запазват своята отговорност за решението.
- Могат да се установят механизми за координиране на усилията и в бъдеще.

1.6. Парадигма на мрежовата публична администрация

Ролята на мрежовите мениджъри има двойствен характер. Те могат да управляват в рамките на мрежата и да управляват самата мрежа. С развитието на мрежата, и с течение на времето, е възможно мащабът на управление да се променя. Milward and Provan за първи

път разглеждат различните управленски практики, които се провеждат на две различни нива в междуорганизационните мрежи (Milward and Provan, 2003).

Вътрешното управление на мрежите се случва в рутинните процеси за мрежата, оперативните взаимодействия между членовете на дадената мрежа. Тези взаимодействия могат да имат различни форми: те могат да са под формата на обмен между партньори, регулатори и регулиращи, възложители и изпълнители и т.н. Обменът се осъществява на междуличностно ниво. Връзките са между отделните индивиди. В рамките на това оперативно ниво се упражнява индивидуална преценка.

Втората роля на мениджърите на мрежите разглежда вземането на решения със стратегически и тактически характер. Тези решения могат да променят посоката на цялата мрежа. Стратегическите решения се транспонират на оперативно ниво чрез вземането на тактически решения, които влияят върху ежедневието на актьорите в мрежата.

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 (Kickert et al, 1997).

Ефективното управление на мрежите изисква дълбоко разбиране на динамиките в администрацията. Те обхващат заповядването и контрола, конкуренцията, преговарянето и договарянето, съдействието и сътрудничеството. Разгледаните парадигми предоставят възможност управлението на публичните мрежи да се осъществява чрез сливане на различни перспективи, които предоставят възможност за интеграция на разнообразни мрежови участници.

Предвид сложните и разнообразни връзки в мрежите, е необходимо да се разгледат ролята на публичните мениджъри като лидери на и членове в публичните мрежи. Управлението на мрежите може да бъде осъществено единствено след като дейностите и връзките в мрежата са ясно определени и видими. Управлението на мрежите може да се разглежда като предразполагане за взаимно пренастройване на поведението на актьори с

разнообразни цели и амбиции относно проблемите в рамките на дадена рамка от междуетаботизационни връзки (Kickert and Koppenjan, 1997).

Парадигмата за мрежовата администрация обединява широк диапазон от административни роли и функции. В нея се сливат властовите механизми на разпореждане и контрол чрез формални и неформални договорености. В парадигмата за мрежовата администрация се включват и хоризонталните връзки. Те са установени на основата на доверие, взаимност и устойчивост. Мрежовата администрация включва множество разнообразни дейности: подпомагане на обмяната, идентификация на потенциални възможности за съгласуване между актьорите, подпомагане на изграждането на модели на комуникация или многостепенни механизми за договорености между участниците (Bressers and O'Toole, 2005).

1.7. Новостта на мрежовото управление

Видно от изложеното, концепцията за мрежовото управление не е радикално нова идея, която да зачерква предходните подходи. Мрежовото управление е опит да се интегрират предимствата на предходните форми на управление и да се адаптират към променящата се среда на опериране на публичния сектор.

Промените в средствата за комуникация и дигитализацията на процесите в обществото влияят върху ролята на държавата и публичния сектор. Държавата придобива нови функции, като същевременно запазва елементи от предхождащата я дейност. Все още се наблюдават класическите дейности на създаване и налагане на заповеди и контрол (чрез нормативни актове и йерархична структура). Същевременно съществуват и елементите, появили се в парадигмата за новия публичен мениджмънт, на конкуренция, отстъпване и компромис. В някои сектори се очертава като особено силна и парадигмата за съвместното публично управление. Например в големите инфраструктурни проекти стават все по-популярни публично-частните партньорства. При тях на преден план се развива сътрудничеството и взаимодействието. Парадигмата за мрежовото управление се основава на и включва всички тези характерни черти, като се допълва от още една все по-значима за процесите на публичното управление особеност, а именно координацията.

Координацията на дейностите извършвани от публичния сектор, както и от организации извън него (частни и с идеална цел), става все по-разпространено в сектори като здравеопазването, образованието или социалните услуги. Наличието на голям брой актьори предполага и ролята на държавата (и нейните организации) като координатор на действията.

ГЛАВА ВТОРА: МРЕЖОВОТО УПРАВЛЕНИЕ: СТРАТЕГИИ ЗА КООРДИНАЦИЯ. УПРАВЛЕНИЕ НА МРЕЖИ И УПРАВЛЕНИЕ ЧРЕЗ МРЕЖИ

2.1. Дефиниране и обща характеристика на мрежовото управление

В зависимост от гледната точка, *мрежовото управление (МУ)* има нееднозначно дефиниране. Опит да се диференцират различни подходи може да се направи в четири перспективи:

1) От *организационна гледна точка*, в общ план МУ се определя като:

- Система, основана на използването на мрежи от изпълнители, дейности и времеви графици, които дават възможност за оценка на изпълнението към даден момент от работния цикъл на една програма или проект.
- Дейности, методи, процедури и инструменти за администриране на изпълнението на определени програми или проекти.

Този подход свързва цели, задачи, основни компоненти (агенти/актьори; мрежи – управленски и производствени; управляващи организации, мениджъри, производствени дейности) в тяхната времева последователност и разпределение на задачи за ефективно и ефикасно изпълнение на дадена дейност (проект, програма).

2) От *технологична гледна точка*, по аналогия с мрежите в ИТ сектора, МУ се възприема като метод за планиране и управление, в основата на който стои мрежовият график като средство за информация относно обекта или процеса на управление. Мрежовото планиране изразява връзките и последователността на изпълнението на определена програма, чийто краен резултат се оценява и чрез разхода на ресурси (в т.ч. и време), тази основа се търси на ефективността на изпълнението на дадена програма. В този контекст може да се обособят:

- Мрежи за управление (Management network) – мрежи, изграждащи връзката между управляващи (мениджъри и администратори) с управляемата система.

- Мрежи за производство (Production network) – такива, които обслужват крайните потребители и се формират на базата на използвани технологични ресурси и връзките между актьорите.

3) От гледна точка на *ценностната ориентация*, МУ се свързва с трансформацията на идеи и ценности в едно общество и формирането на мрежи от институции и участници в управлението, които ги споделят и са изградили доверие и конструктивност на диалога помежду си. Акцентите в този подход са:

- Изградените връзки и взаимодействия между институциите, а не самите институции, макар те като участници да са в основата на МУ;
- Актьорите, определени действия, ресурси и зависимостта между тях изпълват със съдържание понятието МУ.

4) От *политическа и административна гледна точка*, МУ намира своето отражение в системния подход, при който на преден план вместо организациите и администраторите, излизат междуорганизационните и междуличностни връзки. Този подход се базира на концепцията за т.нар. „политическа мрежа“ (policy network), която става особено популярна в последните две десетилетия в теориите за държавното управление. Основанията са сходни на тези, довели до развитието на парадигмата за Новия публичен мениджмънт – неспособността на държавата, респективно изградената йерархична структура на държавната администрация да се справи самостоятелно с предизвикателствата на пазара. Към това обаче, като сериозно предизвикателно, се очертават: развитието на социалните мрежи, неудовлетворението на обществото от публичното управление и т.н. Докато НПМ акцентира на трансфера на корпоративни инструменти в публичното управление и на косвени инструменти за регулиране на бизнес инициативи, то МУ фокусира върху изграждането на мрежи, не само от държавни и бизнес организации, но и от експерти и граждански организации, всички обединени в изпълнението на една управленска /политическа задача.

Опорните точки на тази концепция са следните:

- Консолидиране на усилията на държавни, обществени, частни и смесени структури за решаване на проблеми от общ характер (разпределение на публични ресурси, производство и доставяне на публични блага и услуги и т.н.);
- Държавата е само един от актьорите и регулира не с административни, а предимно с косвени инструменти (т.е. насочва, стимулира поведението на стопанските субекти). Така възниква като специфична функция на правителствените институции ръководство (governance), която идва да смени йерархичната структура на управление;
- Експертизата и оценката на професионалисти в съответните област е в основата на правенето на политиките. Експертите сменят ролята си: от консултанти на пълноправни участници/актьори, агенти в процеса на правене, изпълнение и оценка на политиките;
- Налице е свободен достъп до обществена информация, което стои в основата на доброто публично управление. Публичността на дейността на правителствата е новият момент, който е водещ за оценката и формирането на нагласите на обществото;
- Осигурен достъп и споделяне (разпределение, начин на използване, оценка на приложението и т.н.) на общия публичен ресурс сред участниците в мрежата.

При анализирането на тези четири различни подхода към МУ се прави опит да се съчетаят различните гледни точки, като съобразно целите на това изследване, за основа се възприема политико-административният подход. При тази аргументация може да се изведе следното работно дефиниране на МУ: *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.*

Консолидацията на действията на различните актьори *формира политическите мрежи* като устойчиви обединения на институционално независими и заинтересовани в осъществяването на обща цел страни. Според някои автори, политическите мрежи са самостоятелна организационна форма, така както са йерархичните структури и пазарите. В отличие от първата – тук липсват властови центрове и йерархическа подчиненост, а

координацията е по хоризонтала и се осъществява на договорна основа (предимно тържен принцип). Ресурсната взаимовръзка (т.е. възможността за достъп до публичен ресурс) е основният стимул за включване в мрежата. Макар и да звучи доста крайно, трябва да се сподели, че този аргумент при всички случаи има важно (а може би и приоритетно) значение.

Добър пример за мрежово управление е сферата на социалните услуги. В страните с развито пазарно стопанство, а и у нас, са формирани широки публични мрежи за предоставяне на социални услуги: държавата (държавните институции, предимно агенции) осигурява услугите, т.е. разпределя и предоставя ресурсите, производството може да е функция на частни структури, а самото оказване на услугите често се осъществява от НПО, в т.ч. и от доброволчески организации или отделни лица.

На базата на систематизираните разбирания за МУ, могат да се изведат следните общи **компоненти**:

- актьори – участници в мрежите;
- инструменти за идентифициране и проектиране на мрежите;
- характер (вид) на изградените връзки между актьорите;
- начин на взаимодействие;
- механизъм за разпределение на публичните ресурси;
- правила за вземане на решения;
- разпределение и делегиране на функции и отговорности;
- оценка на изпълнението.

Горните компоненти формират вида и характера на публичните мрежи.

2.2. Мрежовото управление от процесна гледна точка

В най-общ план, МУ в публичния сектор и в частност на публичните програми включва **3 основни процеса**:

(А) Формиране на публични/политически мрежи. Този процес се извършва по общоприети правила, т.е. в рамките на общите регулации. Тук основният въпрос е за т.нар.

меки и твърди ограничения за достъп до мрежите. Той се решава от участниците, но може да има и лобиране, т.е. законодателно да се утвърдят такива правила, които да регламентират участие в мрежата само на определени актьори (институции). Така твърдите регламенти дискриминират някои актьори, лимитират участието в публичната мрежа и респ. достъпа до публичен ресурс за тях. Например, прокламираното обществено участие в образованието у нас и достъпа до публичен ресурс, който реално законодателно е ограничен за частните играчи на смесения образователен пазар, в т.ч. и тези, които предоставят услуги в рамките на задължителната образователна възраст.

(Б) Мрежово администриране. Този процес се свързва с експлоатация и управление на процеси и средства чрез използване на мрежи. Както вече бе изяснено, при мрежите се формират взаимоотношения от хоризонтален тип, но е необходима координация и регулиране на дейностите по хоризонтала. Поради тази причина тук основният въпрос е от кого и как се осъществяват те. На практика въпросът често се решава чрез формиране на комисии, в състава на които влизат представители на различните заинтересовани страни. Например, изготвянето и реализирането на Стратегия за ученето през целия живот включва: представители на ресорните министерства – социалното или на труда, на образованието, финансите; държавни агенции (по професионално образование, по труда и т.н.); работодателски организации; експерти; НПО, синдикални организации и др.

(В) Мрежови анализ (оценка). Според някои изследователи, е аналитичен инструмент и подход за изследване конфигурацията на връзките между актьорите и техните структурни характеристики. Друга гледна точка е, че мрежовият анализ е комплексен метод за оценка на ефективността на дадена мрежа. Ето защо, при оценката на ефектите от дейността на мрежата се използват различни аналитични техники – анализ на заинтересованите страни, PEST анализ, „разход-полза“, анализ на въздействието и др. Всички те целят да оценят въздействието на различни фактори върху функционирането на мрежата, общият ефект от нейното действие и въздействието върху други публични сфери. В това изследване се споделя мнението, че мрежовият анализ следва да инкорпорира инструментите и на двата подхода. Тестване на този модел се прави в трета глава на настоящия труд.

В литературата се срещат и по специфични ракурси в изследването и разбирането на МУ. O’Leary and Vij, например, предлагат разделение на отличителните черти на *мрежовото*

управление в три категории: личностни, междуличностни и групови процеси. Личните отличителни характеристики включват непредубеденост, търпеливост, ориентираност към промяната, гъвкавост, упоритост, демократичност, честност, надеждност, уважителност, емпатия, целеустременост, решителност и приятелско отношение. Междуличностните отношения включват добри комуникативност, умение за слушане и работа с останалите, докато груповите процеси включват поведение на фасилитатор, умения за преговори, съвместно решение на проблемите, осъзнаване на груповите динамики, култура, способности за компромис, разрешение на конфликти и умения за посредничество.

В МУ се отразява възникналата необходимост от управление чрез *координиране* на определени дейности в публичния сектор. Това може да се види както в публично-частните партньорства, които са основен инструмент при изграждането на големи инфраструктурни проекти, така и в сектори като здравеопазването, при които е необходимо да се извършва координация между дейностите на много различни участници (НЗОК, лекари в различни направления, частни фондове, допълнително здравно осигуряване и т.н.). Координацията на действията на различните актьори в мрежата става все по-важен елемент за успешното постигане на желаните резултати.

Мрежите се характеризират със сътрудничество и желание за обединяване на усилията, но и в тази среда често възникват конфликти. Конфликтите са важен елемент от публичните мрежи. Те се зараждат в резултат на осезаеми различия в мнението и възприятието между актьорите. O’Leary and Amsler изследват естеството на конфликтите и разрешението им в условията на мрежите. Те обобщават откритията си със следното наблюдение за комплексната природа на конфликтите в мрежите:

- Актьорите в една мрежа имат общи и различни мисии.
- Организациите в мрежата имат различни култури.
- Организациите в мрежата имат различни методи на действие.
- Участниците имат различни групи от заинтересовани лица и различни източници на капитал.
- Участниците имат различна степен на власт.
- Съществуват много начини за вземане на решения.

- Мрежите са едновременно междуорганизационни и междуличностни.
- Набор от различни държавни структури участват в мрежите.
- Мрежите могат да влезнат в конфликт с обществото.

Тези форми на конфликт оказват силно влияние върху отчетността и цялостното представяне на публичните мрежи. Твърдението, че „влизането на нови актьори в мрежата има по-голямо влияние от просто усложняване на структурата ѝ, променя баланса на властта“ , илюстрира факта, че конфликтите в мрежите са неизбежни. Развитието на капацитета за описване и анализ на ефикасността на отчетността, както и стандартите за изпълнение, стават все по-ключови в тази среда

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.

2.3. Мрежовото управление – мениджърски перспективи и стратегии

Мрежите следва да се управляват и насочват, за да се постигат желаните резултати и ефекти от дейността, която се реализира чрез тях. Това се осъществява от мрежовите мениджъри. В случая на публичните мрежи, това са хора, които вземат решения на високо ниво за дейността на мрежата.

Мрежовият мениджър е отговорен за част, а в някои случаи и за всички функции на мрежата. Той се стреми към набор от стратегии, които едновременно да могат да се използват и да влияят върху няколко неща. Насочва целево ориентираните процеси (публично управление) и създава условия, които да фасилитират взаимното определяне на цели (управление на мрежата) (Kickert et al, 1997). Стратегиите се прилагат чрез въвеждането на определени инструменти на политиките и умения за управление на мрежи. Разнообразни стратегии за управление са признати като необходими за междуорганизационните мрежи, включително: водене и следване (Koontz et al, 2004), посредничество и граничен обхват (Kettl, 2006); оркестриране, модулиране и активиране (Salamon, 2002). Ролите на мениджърите в тези стратегии се допълват от разнообразието на

управленски стратегии, включително упълномощаване, утвърждаване, подпомагане и партньорство (Fox, Ward, Howard, 2002).

В литературата могат да се открият различни стратегии и концепции за управление на публичната администрация. В таблица 3 са обобщени основните стратегии и тяхната връзка с парадигмите в публичната администрация.

Таблица 3: Стратегии за координиране на мрежовата администрация

Стратегия за координиране на публичната мрежова администрация	Характеристики на стратегията	Парадигма на публичната администрация			
		КПА	НПМ	СПУ	МПА
Надзор и възлагане	Използване на ръководните и контролните органи за придобиване на съгласие; използва се в класическите йерархични структури и регулаторните подсистеми	✓			✓
Предоставяне на ресурси	Предоставянето на един или няколко вида капиталови ресурси като входящи за мрежата	✓	✓	✓	✓
Преговаряне и договаряне	Участие в процеси на взаимно приспособяване и договаряния, които водят до общо приемане на параметрите за размяна или събиране на ресурси или друга колективна дейност.		✓	✓	✓

Улесняване (фасилитиране)	Използване на координиращи стратегии за обединяването на актьорите и осигуряването на обмена на информация и възможности за обединени дейности между актьорите.		✓	✓	✓
Въвличане на гражданите	Използване на административната власт да се осигури участието на определени представители или всички граждани. Разчита на модели за дискусии и процеси на търсене на консенсус.			✓	✓
Посредничество и граничен обхват	Използването и развитието на социалния капитал за свързване на границите на мрежата и установяване на нови мрежи.				✓
Системно мислене	Развитието на ситуационно осъзнаване за системните динамики, които се развиват в рамките на публичните мрежи.				✓

Източник: Таблицата е разработена от автора

Надзор и възлагане

Ефективните мрежови мениджъри знаят кога и как да предоставят, подкрепят или усъвършенстват надзорни и мандатни дейности. Надзорът е стандартна управленска функция, която съществува при всяка една йерархична структура. Административният надзор може да се основава на предназначението на водеща организация или на отделен лидер в публичната мрежа. Административният надзор може да произлиза от

публикуването на изпълнителни заповеди, договорни отношения или да е установен в споразумение.

Възлагането на задачи предоставя и „минималните стандарти за изпълнение в законовата рамка“ (Fox et al, 2002). Много често ролята на правителството като възложител е тази на традиционното командване и контрол. Тази функция е установена в законодателството и прилагана чрез регулациите на агенциите (Gilad, 2010) и законодателната рамка. Инструменти, които се обвързват с възлагането на задачи, включват икономическо и социално регулиране, глоби и санкции. Възлагането може да се разглежда в традиционния смисъл на командване и контрол. Може да се разглежда и като възлагане на задачи, което да предоставя по-голяма възможност за предоговаряне на условията. Това е познато още като *процесно ориентиране* или *мета-регулиране*. В него се предполага, че правителството създава една рамка, която ограничава операциите на регулираните агенти, но им дава и възможност да определят начините, по които ще я спазват (Gilad, 2010). В някои ситуации това предполага доброволно предоставяне на информация (с ниски разходи) и съответно подобряване и на надзорната функция (Mills and Reis, 2014). В САЩ се прилагат доброволни програми за оповестяване. Например корпорация провежда проверка и при неизправност я съобщава, като в замяна получава по-леко наказание и помощ от регулатора (наставления) за премахване на проблема. Възлагането създава параметрите, но регулираните участници имат възможност да потърсят „промени“. Възможността на публичните мениджъри да предоставят регулаторни облекчения е критичен елемент на междусекторното управление в мрежите (Agranoff and McGuire, 2003).

Предоставяне на ресурси

Ефективните мениджъри на публични мрежи съзнателно управляват потоците на ресурсите, влизащи и излизащи от мрежата. Те знаят кога и как да се разпоредят за предприемането на определени действия. Тази стратегия на координация и преразпределяне на ресурсите между актьорите е необходима за ефективното осъществяване на дейността.

Приносът от капиталови ресурси на даден актьор оказва влияние върху функциите и ролите на мениджърите в мрежата. Способността да се предоставят ресурси е ясна и силна стратегия за управление на мрежата. Разгледано през системната перспектива,

предоставянето на такива ресурси служи като критичен входящ фактор и фактор на обработване. Тези процеси могат да доведат до установяването на водеща организация, установяването на стратегически партньорства или други влияещи върху системата процеси. Изборът кои капиталови ресурси да се предоставят, кога и при какви условия да се предоставят, попада в сферата на управленските стратегии усвоени от мрежовите мениджъри.

Така например, много често ролята на държавата чрез определянето и избора на бюджета предопределят в голяма степен дейността на държавно управляваните болници. Държавата може да влияе върху функциите и ролите, които изпълняват различните здравни заведения като определя бюджет за определени дейности.

Според Koliba и колектив изборът на определени видове капиталови ресурси предопределя специфични стратегии, които ще се използват (Koliba et al, 2018). Публичните мениджъри, отговорни за управлението на паричните потоци в или извън публичната мрежа, ще използват бюджетни и счетоводни практики. Мрежовите мениджъри могат да управляват физическите или природните ресурси, които се използват в публичната мрежа - носейки отговорност за управлението на сградите, оборудването или други видове екосистемни услуги на разположение на мрежата. Много е вероятно мрежовите мениджъри да допринесат към мрежата с човешкия капитал. Те могат да донесат със себе си набор от знания и умения, които да са в полза на цялата мрежа. Мрежовите мениджъри могат да допринесат използвайки социалния капитал, като създават връзки между граничните участници на мрежата. Те могат да заемат и функция в управлението на потока от знание и да подпомогнат ученето на мрежово ниво (Arganoff, 2006). Мрежовите мениджъри могат да допринесат и с политически капитал към мрежата, като упражняват влияние или предоставят своята автентичност на мрежовите действия.

Salamon разглежда стратегията за предоставяне в мрежовото управление в аспекта на „модулация“ на наградите (Salamon, 2002). Предоставянето на ресурси като субсидии или други вид политически стимули може да се използва за привличане на инвестиции от частни лица в мрежовите дейности. Предоставянето на ресурси в този аспект е ключов аспект от мрежовите управленски практики.

Пример за прилагането на стратегията за предоставянето на ресурси е например дейността на социалното министерство насочена към предоставянето на средства за допълнително образование и квалификация, с цел социално включване и преодоляване на бедността на граждани.

Преговаряне и договаряне

Независимо дали обхваща цялата мрежа или определена подмрежа, ефективните мрежови мениджъри следва да знаят кога и как да насочват преговорите и договарянето. Watkins твърди, че хората преговарят, за да допринесат към развитието на техните интереси или тези на институциите, които представляват (Watkins, 1999). Процесите на преговаряне и договаряне са решаващи за управлението на мрежите, защото позволяват да се разгледат различните гледни точки и да се проявят интересите на мрежовите актьори. Те създават необходимото пространство за създаване на общи цели и очаквания, както и за подписване на споразумения за обмен и събиране на ресурси в мрежата.

Преговарянето и договарянето произлизат и са характерни предимно за частния сектор. В последните десетилетия те започват да навлизат постепенно и в литературата за публичния сектор. В нея често пъти процесите са представяни по един линеен или инсцениран начин. Watkins предлага едно по-различно възприемане за процесите на преговаряне (Watkins, 1999). Той ги разглежда като нелинейни процеси, които се характеризират с:

- *Чувствителност* към първите взаимодействия: началото на преговорите задава тона на бъдещите взаимодействия.
- *Необратимост*: преговорите могат да преминат през възможности, към които да не могат да се върнат в последствие.
- *Гранични ефекти*: малките действия могат да се превърнат в големи промени
- *Кръгове на обратната връзка*: установените модели на взаимодействия между актьорите започват самостоятелно да се укрепват и засилват.

Watkins разглежда преговорните стратегии и умения като един създаващ, феноменологичен процес. Същевременно неговата гледна точка все още разглежда договарянето и преговорите като формален процес между две страни. Мрежовите

мениджъри могат да преговарят в по-неформални условия. Преговарянето и договарянето могат да се развият без да има осъзнато разпознаване на процесите. Необходимо е мрежовите мениджъри да умеят да разпознават кога настъпва моментът на договаряне и да могат да се опитат да повлияят върху процеса по подходящ начин.

Улесняване (фасилитиране)

Ефективните мрежови мениджъри умеят да улеснят процесите и да знаят кога, къде и как да преговарят, за да постигнат по-добри резултати за цялата мрежа. В ролята си на фасилитатор, мрежовият мениджър може да обедини различните актьори и да създаде благоприятна среда, в която да се развиват общите цели, стандарти или споразумения (Leroultre et al, 2007). В тази си роля мрежовият мениджър може да активира партньори на мрежата за постигането на определена цел или резултат. Salamon твърди, че *мрежовата активация* е критична стратегия на мениджърите. Активираният е отговорен да събере и обедини всички налични ресурси, като финансови средства, експертиза и информация в една интегрирана мрежа (Salamon, 2002).

Фасилитаторът се различава от традиционния лидер по своята осъзнатост за употребата на сила, власт и контрол и ограничава използването им (Reed and Koliba, 1995). Той следва да притежава определен набор от умения, които да подпомагат груповите динамики в една среда на съдействие. В таблица 4 са обобщени ключовите умения за успешно прилагане на улесняващи (фасилитиращи) стратегии в мрежовото управление.

Таблица 4. Ключови умения във фасилитиращата стратегия на мрежовото управление.

Умение	Проявление в мрежовото управление
Изграждане на безопасно място	Участниците в групата могат да споделят своето мнение, само ако нямат страх от атака или обвинение. Фасилитаторът следва да предостави сигурна среда, да наблюдава нивото на комфорт на групата и да предприеме подходящи мерки при необходимост. Когато участниците се чувстват добре, те ще могат да допринесат активно за

	намирането на по-доброто решение. Среда на уважение и колегиалност предоставя възможности за подобрене на резултатите.
Определяне на основни правила	Основните правила са необходими за създаване на груповата комуникация. Когато те са приети от всички членове, при възникване на конфликт, може да се използват за възстановяването на подходящата за работа среда.
Поощряване на активното слушане	Мълчанието и обмислянето на предложенията на другите групови членове може да е предизвикателно, особено когато се обсъждат полемични теми. Това умение обаче е повратно за качествената и полезна мрежова динамика. Фасилитаторът следва да насочва участниците към диалогична комуникация, в която те се изслушват взаимно и адресират изказаното.
Управление на несъгласията	Фасилитаторът следва да умее да разпознава развитието на напрежение в групата и да отговаря на него. Бързата реакция е изключително важна, защото иначе участниците могат да останат с впечатлението, че лошото поведение е толерирано от фасилитатора.
Поощряване на равенството	Равенството между участниците следва да бъде обявено и моделирано от фасилитатора. Той не бива да позволява появата на фрагментации или йерархични структури в рамките на групата. Фасилитаторът трябва да запази неутралност при конфликти и да не позволява агресията към член(ове) на групата. В условията на равенство може да се реализира градивно сътрудничество.
Осъзнатост за силата	Във всички групи се появяват лидери на мнението или хора, на които другите се възхищават. В много случаи те определят тона на дискусиата, нещо което може да ограничи участието на резервираните членове. Фасилитаторът трябва да следи това да не превърне групата в манифестация на личните убеждения или да наруши равенството между членовете.

Развитие на разнообразието	Фасилитаторът следва да има осъзнатост за своите собствени ограничения, стереотипи и очаквания. Той трябва да излезе извън ограниченията на своите предразсъдъци. За групата, фасилитаторът представлява ролевия модел на поведение. Като такъв, следва да показва ценности на културно разнообразие. Участниците от различни култури следва да бъдат интегрирани, а не изолирани от груповата динамика.
-----------------------------------	--

Източник: <http://www.uvm.edu/~dewey/reflect.pdf>

Успешните публични мениджъри следва да могат да оценяват точно участието, взаимодействието и разпределението на информация. Фасилитиращите стратегии и умения създават възможността за изграждане на процедури за взаимодействие, дискусии, преговори и вземане на решения (Schaar, 2008). Фасилитирането е неразделна част от процеса на успешно управление на публичните мрежи.

Фасилитирането може да се осъществи чрез организиране на фокус групи от експерти и представители за съответната област (например здравеопазване), които да дискутират и да се опитат да намерят консенсус за решаването на конкретен проблем. Това е практика, която може да се осъществява от Министерство на здравеопазването, например. Дискусия между различните участници (държавни и частни здравни заведения, лекари-специалисти, технологични и бюджетни експерти например) може да допринесе за определяне на оптимални и различни решения на съществуващи проблеми в сферата.

Въвличане на гражданите

Ефективният мрежови мениджър притежава разбиране кога и къде да насочи усилията си за приобщаване на граждани, групи и други заинтересовани страни. Това той може да осъществи чрез прилагането на приобщаващи и консултативни управленски практики.

Приобщаващото управление се определя като прехвърлянето на властта от вземащите решения държавни органи към организирани от държавата обединяващи структури, които са съвместно управлявани от гражданите и държавните служители (Wampler, 2012).

Приобщаващото управление включва набор от стратегии, развити в квази-законодателни и квази-съдебни инструменти. Публичните администратори ги използват, за да засилят гражданския контрол и участие. Квази-законодателните процеси включват делиберативна (приобщаваща) демокрация, електронна демокрация, публични дискусии, съвместно създаване на политики и други форми на диалог със заинтересованите лица и гражданите. Квази-съдебните инструменти търсят алтернативни начини за разрешаване на конфликти и спорове като медиация, фасилитация, арбитраж и безпристрастно оценяване (Bingham, Nabatchi, and O’Leary, 2005).

В литературата могат да се открият различни стратегии, които да подпомагат процесите на въвличане на гражданите в процесите на управление. Някои се фокусират предимно върху делиберацията на публичния сектор (Lukensmeyer and Tortes, 2006), докато други изследват законовата рамка и възможностите за приобщаване на гражданите чрез промени в нея (Fung, 2006).

Реализирането на приобщаващото управление в публичните мрежи е сложен и труден процес. Съгласуваното вземане на решения не винаги е подходящо или лесно приложимо (Priem and Price, 1991). Ролята на публичния мениджър е да балансира между интересите на различните заинтересовани лица с мрежовите и йерархичните ограничения.

В съвременното общество, в което комуникацията може да се осъществява мигновено и гражданите изразяват своето мнение и гледна точка веднага след оповестяването на дадено решение, е важно да се предоставят възможности за директен израз на това мнение. Това е възможно чрез анкетни карти, онлайн гласуване за определен избор или изграждане на онлайн среда за директна комуникация с отговорните институции.

Посредничество и граничен обхват

Ефективният мрежови мениджър изгражда и свързва социалния капитал чрез разнообразие от посреднически дейности и обвързване на границите на мрежата. Мрежата обхваща много разнообразни участници, които са обвързани чрез различни връзки. Управлението на мрежата включва и капацитета да се обхващат обществените, познавателните и епистемологични граници.

Посредническата функция подпомага изграждането на нови връзки между актьорите в мрежите и дава възможност за подобряване на координацията на усилията. Wenger описва посредническата дейност като превеждане на знание и информация, мнение и перспективи, координация и изравняване на възгледите (Wenger, 1998). Тези процеси са ключови за мрежовото развитие и управление, защото позволяват обединяване на усилията на всички участници. Това от своя страна предполага повишаване на ефективността на мрежата относно постигането на поставените резултати.

Теорията на Ronald Burt за структурните дупки подчертава необходимостта от посредничество и граничен обхват в мрежите (Burt, 1997). В труда си той описва наличието на структурни дупки в обществените мрежи (публичните мрежи могат да се разглеждат като вид обществени мрежи). Неговите изследвания водят до изводите, че структурните дупки всъщност могат да допринесат за иновативното развитие. Мрежовите мениджъри като посредници могат да подпомагат иновациите в мрежата. Тази предпоставка е основа на способността на мрежите да стимулират иновации (Sorensen and Torfing, 2011.).

Посредническата роля на мениджъра може да го направи по-влиятелен в мрежата. Успешните мрежови мениджъри са тези, които имат по-голям достъп до информацията и могат да ръководят ползите от структурните дупки (Burt, 1997).

Създаването на нови връзки в мрежата и намаляване на дистанцията между границите ѝ създава възможности тя да бъде по-ефективна в постигането на целите, поради които е създадена. Ролята на мрежовия мениджър като посредник е важна за обмена на знания и иновативното развитие в цялостната структура.

Системно мислене

Ключово умение на мрежовия мениджър е системното мислене. Какво представлява това? Системното мислене обхваща способността да се разпознава и да се реагира спрямо връзките в рамките на и между системи. Мениджърите, мислещи системно, виждат връзките между цялото и отделните части. Те умеят да задържат вниманието си върху мрежата достатъчно дълго, че да видят моделите на взаимодействие и поведение (van den Belt, 2004).

Мениджърите, които притежават *ситуационна осъзнатост*, се стремят да класифицират и да разберат ситуацията около тях. Те разчитат на повторяеми механизми, при които да използват запаметени структури за бърз анализ на дадена ситуация. Ситуационната осъзнатост всъщност представлява разбирането за елементите в околната среда в дадено време и пространство. Това е разбирането за тяхното значение и проекция за техния статус в близко бъдеще. Ситуационната осъзнатост би трябвало да помогне за обяснението на динамичното определяне на цели, забелязване на критични сигнали и очаквания за бъдещото състояние на дадена ситуация (Endsley, 1995).

Ситуационната осъзнатост, която произлиза от системното мислене, следва да бъде използвана чрез прилагането на административна преценка и операционализация на целите. Възможно е мрежовите мениджъри да търсят и да се опитват да идентифицират точки на ливъридж, които да им предоставят възможности да се намесят в системите. Системното мислене, когато се приложи спрямо координацията на публичните мрежи, води до идентифицирането на бифукационни (раздвоени) точки, в системата. Въздействието върху тези точки води до промени в системната динамика. Meadows предлага дванадесет точки на ливъридж в системата като точки, в които може да се прилага сила (Meadows, 2008). Местата, в които мрежовият мениджър може да се намеси в системата според Meadows, са следните:

1. Контрол върху силата, за да се превъзмогнат парадигмите.
2. Промяна или поддръжка на парадигмата или нагласата, от която е възникнала системата.
3. Промяна в целите на системата.
4. Промяна, еволюция, подкрепа за самоорганизирането или добавяне на елементи към системната структура.
5. Промяна в правилата на системата (явна или косвена).
6. Структуриране на информационния поток на системата.
7. Стимулиране на интензитета на позитивната обратна връзка, която влияе върху системата.
8. Силата на негативната обратна връзка, която влияе върху системата.

9. Наблюдение и промяна на закъсненията, съотнесени спрямо степента на промяна в системата.
10. Структуриране на физическите капиталови потоци в системата.
11. Промяна на наличните запаси от капиталови ресурси на разположение на системата.
12. Промяна в константите, параметрите и числата, които се използват за определяне на стандартите за изпълнение.

Подходът на системното мислене в публичната администрация следва да бъде разглеждан в контекста на организационното учене (Argrys and Schon, 1995.). Korten предлага социалното учене да бъде интегрирано в организациите (Korten, 2001). Сложните и комплексни проблеми изискват участието на по-голям брой хора, с различни способности и познания.

Управлението на публичните мрежи е многослоен процес, който изисква нови умения от мениджърите. Същевременно редица от старите им качества остават сравнително постоянни. Дори и в условията на мрежовото управление, те трябва да умеят да представляват, както организацията, към която принадлежат, така и мрежата; те трябва да проявяват креативност, търпение и междуличностни умения, да се съобразяват с ограниченията и размера на мрежата, да умеят да виждат динамиката на мрежово и организационно ниво и да подпомагат постигането на целите, поради които е създадена съответната мрежа.

Сложността и комплексната структура на системите в публичния сектор изискват от лидерите да балансират необходимите административни практики за преодоляването на рутинните предизвикателства и адаптивните практики необходими при изправянето срещу динамични условия. Конвенционалните разбирания за управлението в публичната администрация не обясняват напълно ролята на лидера за балансирането на съвкупността от формални, йерархични и административни функции и неформалните, нововъзникващи, адаптивни функции в публичния сектор.

В тези условия на изпълнение на дейността на публичния сектор е необходимо да се извършва координация на усилията на участниците в дадена мрежа (за постигането на определена цел). Например, в проекта на Министерството за инфраструктурата в Бахрейн

(Ministry of Works) за подновяване на инсталация за отпадни води, взема участие английска компания, която е спечелила договора за подновяването. В подкрепа на назначената компания е предоставен и заем от страна на официалната експортно-кредитна агенция на Великобритания, UKEF, на Министерството на инфраструктурата. Този проект илюстрира как дори и за нещо относително малко (в сравнение с мащабите на дейността на цялото правителство), е необходима координация между възложителите (министерството), наетите изпълнители (английската компания) и финансирането на договора (участието на английската агенция за експортни кредити).

Друг пример, в който може да се види необходимостта от координиране на участието на различните участници в един публично-частен проект, е разширяването на път 2020 в рамките червената метро-линия в Дубай (Route 2020 Dubai Red Metro Line). За изпълнението на този проект Финансовият департамент на Дубай (организация към Министерство на финансите в Обединените Арабски Емирства) сключва договори с консорциум, сформиран от френската компания Алстом и турската компания Гюлермак. Френската компания Талес ще предостави технологични системи. Консултантски и инженерни услуги за проекта предоставят американската компания Парсонс и френската Систра. В дизайна на станциите участват американската компания CH2M Hill и английските архитекти Уестън Уилямсън и партньори. За финансирането на проекта е сключен договор на стойност 2.52 милиарда щатски долара с участието на търговски банки и държавни експортни кредитни агенции. По проекта са участвали и международни правни фирми, които са съблюдавали за законното протичане на финансирането и самия проект. В реализирането е необходимо координирането на дейността на участници от различни държави. Необходимо е съобразяването със законовите изисквания на различни законодателства (за консорциума, който ще извършва дейността), координирането на усилията на различни компании, които ще работят върху осъществяването на проекта, както и намирането на необходимото финансиране за него (то не е предоставено изцяло от държавата). Ролята на държавата в този случай е на координатор на усилията и регулатор, който да съблюдава навременното и качествено изпълнение на инфраструктурния проект.

2.4. Управление на мрежи и управление чрез мрежи

Дейността в публичния сектор се осъществява в няколко нива (макро, мезо и микро, които разглеждаме в детайли по-късно). В по-голямата част от държавите по света, с изключение на много малките страни, е характерно правителство, което оперира на няколко нива. Присъствието на различни нива на правителството е присъща характеристика на федералните държави. Agranoff and McGuire констатира, че „американският федерализъм, например, е най-устойчивият модел на съвместно решаване на проблемите“ (Agranoff and McGuire, 2006). Това не изключва страните с други форми на управление, но е възможно при тях да не е толкова ясно различимо.

По-високите нива (регулации на национално ниво и политики в образованието, или здравеопазването) 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.

В рамките на една голяма макро мрежа могат да бъдат отделени много подмрежи. Управлението на мрежата се превръща в мрежово управление на няколко нива. Това наподобява многостепенното управление, описвано при международните отношения. То се придава първоначално на структурите в Европейския съюз и интеграцията (Kohler-Koch and Rittberger, 2007). Bouckaert and Halligan също се позовават на необходимостта от „възможно най-голяма дълбочина на представяне от микро, през мезо до макро ниво на правителство или общество. Многостепенното управление има дълбочина на изпълнение, която включва отделни организации, техните мрежи в рамките на юрисдикциите, мрежи на политики и обобщени правителствени или обществени обхвати“ (Bouckaert and Halligan, 2008).

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. Погледнато през практическата призма, това означава, че успешното реализиране на политика (макро мрежа) се осъществява чрез определен брой

програми (мезо мрежи), които на свой ред реализират своите цели чрез проекти (микро мрежи). Този процес може да е успешно управляван ако има координация и съгласуване в действията на участниците на различните нива. 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 разглежда и като управление чрез мрежи.* Двата вида управление се основават на едни и същи характеристики, защото се стремят към постигането на една основна цел – тази, която е определена при създаването на политиката и около която е формирана макро мрежата.

Както разгледахме вече, необходим инструмент на качествено управление е измерване на изпълнението и резултатите от дейността на публичния сектор. Предизвикателства, характерни за този инструмент, са например валидността на информацията, социалните конструкции на това какво се измерва и защо, както и ролята на транзакционните разходи. В мрежовата среда, в която много различни организации комуникират, тези предизвикателства са още по-ясно изявиени.

Актьорите, които съставляват мрежите, имат различно световъзприемане. Това е естествено, защото те се обединяват около осъществяването на една обща цел (тази на конкретната мрежа), но същевременно имат свои собствени интереси и амбиции. Управлението на мрежата изисква умение за обхващане на различните гледни точки и синтезирането и преработването им в задоволителни за всички актьори подцели. Това може да бъде постигнато и чрез поставянето на нови подцели.

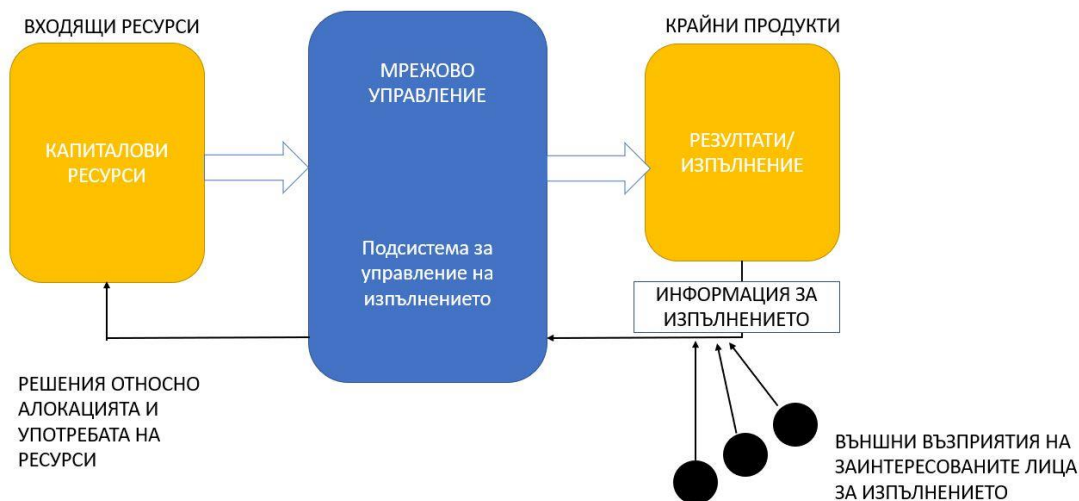
Radin коментира как „конструкта на американската политическа система създава предположението, че многото актьори в системите имат различни приоритети и съответно различни стратегии за промяна (Radin, 2006). Измерването на изпълнението следва да започне с презумпцията за тези различни очаквания и да разглежда различни перспективи, които могат да се намерят (в спектъра от актьори в мрежата)“. Следователно в сложния мрежови контекст, не само че съществуват проблемите за разходите и достъпът до информация, но се поставят и въпросите за това как да се събира информацията за изпълнението, коя информация е ценна и как тя може да се използва за информирания избор.

Тези предизвикателства са подчертани в процесите, които мрежите предприемат за да определя, съберат и анализират информация за изпълнението, необходима за насочване на решенията и колективните дейности. Потенциалната загуба на контрол върху това как изпълнението е измервано и управлявано може да се разгледа като потенциален транзакционен разход. Разход, който някои актьори в мрежата могат да отчетат като прекалено висок.

Друг фактор, който влияе върху системите за управление на изпълнението в публичните мрежи, е състоянието на настоящите култури за измерване, което имат отделните актьори в мрежата. Информационните системи на отделните организации е вероятно да бъдат много различни една от друга, което създава затруднение в прилагането на единна, интегрирана система за събиране и обработка на данни. Необходимо е да се извърши синхронизация на измерителните култури на различните организации в мрежата. Уеднаквяването на системите би улеснило процеса на измерване и оценяване на резултатите и би спомогнало за един качествен анализ, направен върху съпоставими данни.

Koliba предлага следната система за измерване на изпълнението в мрежите (Koliba, 2013):

Фигура 2. Системи за измерване на мрежовото изпълнение.



Източник: Koliba, C., Governance network performance: A complex adaptive systems approach, in Agranoff, B., Mandell, M.m and Keast, R., (Eds.), Network theory and the public sector: Building the new theoretical framework (pp. 84-102), Routledge, New York, 2013

Във фигура 2 е илюстрирано как се формира динамика, в която информацията е интерпретирана от външни заинтересовани лица. Тези външни възприятия се преработват вътрешно за мрежата. Ефективните системи за измерване на мрежовото изпълнение създават необходимото пространство за интерактивен диалог между ключовите заинтересовани страни (Moynihan, 2008). Това пространство позволява да се разгърне и ключова характеристика на публичните мрежи: способността за учене. Измерването на мрежовото изпълнение позволява да се изградят пътища на учене, на обмен на информация между актьорите в мрежата.

Управлението на мрежи и чрез мрежи обхваща и управлението на процесите. При изграждането на мрежите се установяват взаимоотношения между различните актьори. Те получават определени отговорности и извършват определени дейности. Отговорност на мениджъра на мрежите е да установи и създаде процеси, които да се следват от актьорите при изпълнението на дейността им. Това ще позволи на мрежата да функционира по-ефективно.

Образователният сектор е съставен от различни макро мрежи: те могат да се разграничат около различните нива на образование: предучилищно, училищно и висше образование и научни изследвания. В съответните мрежи има участници с различни функции, които координират усилията си за по-добро качество на предоставяната услуга. Секторът се характеризира и с много на брой, социално активни заинтересовани лица. Проблемите, които възникват в образователния сектор, могат да бъдат разрешени, само ако се премине отвъд традиционните парадигми на йерархия и пазарни принципи (Mintzberg and Glouberman, 2001). 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.

2.5. Управление на мрежи – допълнителни аспекти

С промените в социо-икономическите среди настъпват промени и в ролята на държавата. Все по-често тя е координатор на дейностите, чрез които се предоставят публичните блага и услуги. В тази си роля, управляващите публичната администрация могат да предприемат различни стратегии.

Мрежите се формират около постигането на определена цел. Според мащаба ѝ могат да бъдат разглеждани като макро, мезо или микро мрежи. На съответните нива кореспондират публичните политики, програми и проекти, които се организират около осъществяването на предварително зададени цели. Управлението на публичните мрежи чрез изграждане на мрежата и координиране на връзките се извършва за подобряване на резултата. Подобряването на резултата се осъществява чрез изпълнението на дадена програма. Управлението на програмата изисква управление чрез мрежи, защото така се реализира пълноценно участие на всички актьори, които влияят върху изпълнението и резултатите ѝ.

ГЛАВА ТРЕТА: СЪЩНОСТ, ПРИНЦИПИ, ОСНОВНИ КОМПОНЕНТИ И ВИДОВЕ МРЕЖИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

3.1. Същност на публичните мрежи

През вековете учените са изследвали организирането и структурирането на публичната администрация, но концепцията за мрежа в нея е относително нова. Тя се развива от социалната антропология и обществените метрики, в които структурата на обществото се представя като комплексна връзка между индивида и общностните актьори (Marsden, 1990). Концепцията се развива едновременно от няколко хуманитарни дисциплини: политически науки, управление, икономика и математика (Kickert et al, 1997). В икономиката, отправна точка е идеята за рационална организация, която е трябвало да бъде трансформирана за условията, в които пълната информация не съществува. Това води до появата на взаимозависими връзки, чрез които да се предоставя нужната информация на актьорите, които взимат решения. Това може да изглежда очакван резултат, но тази идея се оказва революционна. Тя предоставя алтернатива на линейната, йерархична организация, а именно мрежовата структура.

В днешно време 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) (Kickert et al, 1997).

О'Toole определя мрежите като структури, които се изграждат на принципа взаимозависимост (O'Toole, 1997). Те обхващат множество организации или части от тях, в които отделните единици не са ограничени до йерархична структура. Публичните мрежи имат структурна стабилност, но същевременно преминават границите на формално-политически определените връзки. Публичната мрежа надхвърля йерархичните организации и пазарните отношения, но същевременно включва много голям обхват от структури между тях.

McGuire определя мрежите като структури, които включват множество елементи – агенции и организации с множество връзки (McGuire, 2003). Мрежа в публичния сектор включва всички, които участват в създаването на политиките и административната структура, чрез която публичните услуги и блага са планирани, създавани и предоставяни (като може да включва всяка дейност по отделно или всички дейности едновременно). Тези мрежи могат да са формални и неформални. Обикновено те обхващат няколко сектора и се основават на функционалност в специфична политика или област на политика. В тях участват правителствени организации на национално и общинско ниво, частни организации и такива с идеална цел.

Според Agranoff мрежите от публичните организации включват формални и неформални структури (Agranoff, 2004). Те са съставени от правителствени или неправителствени агенции, които работят взаимозависимо с цел да обменят информация и/или да формулират и прилагат политики, които обикновено се изпълняват през съответните организации.

Ключов елемент за разбирането на мрежите в публичната администрация е обособяването на различните видове мрежи. 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. Именно тези актьори са отговорни за създаването на законите, които се прилагат от публичната администрация. Kickert, Klijn and Koppenjan определят публичните мрежи като установени (стабилни) връзки между разнообразни правителствени и частни организации (групи), в рамките на които се вземат решения за политиките. Важно е да се отбележи, че публичните мрежи са свързани с институционалния контекст на дадена държава (Kickert et al, 1997). Те позволяват да се направи един по-разширен анализ чрез актьорите не само на мрежата, но и на икономически, стратегически и политически вземания на решения. Публичните мрежи могат да бъдат много обширни, като включват правителствени организации, не-правителствени организации, лобиращи групи и организации, които правят проучвания.

Правителствата са отговорни за създаването на политиките, а публичната администрация е отговорна за изпълнението им. Публичната администрация може да дава обратна връзка на законодателната власт, но не може самостоятелно да промени политиката,

която изпълнява. Публичната администрация традиционно е организирана в йерархична форма, която с промяната в обществото може да приеме и мрежова организация.

Формирането на публичната администрация като мрежа има своите характеристики и особености. Scharpf определя *зависимостта* като основен отличителен елемент. Зависимостта се определя като корелацията между елементи от мрежата, които разчитат един на друг за изпълнението на своята дейност (Scharpf, 1978). Тази зависимост може да се основава на ресурсите: един актьор в мрежата притежава всички или по-голяма част от ресурсите и ги разпределя при необходимост. В тази структура могат да се появяват конфликти, ако няма конкретно определени условия за разпределяне на ресурсите. Зависимостта може да има и друго проявление: обменът на ресурси между елементите в мрежата. Това може да са например човешки ресурси. Подобно на първия пример, ако няма ясно определена структура за обмяна на ресурси, вероятността за възникване на конфликти е по-висока. Зависимостта е присъща характеристика на мрежите, но разпределението на ресурсите следва да е внимателно планирано, за да се избегнат ситуации, които създават невъзможност на мрежата да изпълни целите си.

Isset определя мрежата като група от целево ориентирани, взаимозависими, но и автономни актьори, които се събират заедно за постигането на определен резултат (осезаем или неосезаем), който е непостижим за всеки актьор самостоятелно (Isset et al, 2011). Все още не е ясно определена каква степен на взаимозависимост и координация е необходима за определянето на дадена структура като мрежа. Термините „сътрудничество“ и „уговорености за сътрудничество“ са често използвани във връзка с мрежите (Provan and Lemaire, 2012).

Нуждите и стремежите на едно общество създават необходимостта от планиране на ресурсите. Това от своя страна се обвързва с друга ключова характеристика на мрежите: *възприятието* на актьорите. Актьорите са хора и организации от хора, които участват в мрежата. Техните реакции и поведение могат и следва да бъдат управлявани от лидер. Необходимо е мрежите да се управляват. Това се синхронизира с идеята за управлението на множество актьори, според която един централен правителствен орган отговаря за координацията на ресурсите и управлението на предпочитанията и възприятията на определени актьори в мрежа (Friend et al, 1974).

3.2. Основни характеристики на публичните мрежи

Мрежите в публичната администрация притежават осем специфични характеристики, освен изследваните по-горе. Oploski, Modzelewski и Kocia определят като обективни критерии, които са неразделна част от всяка мрежа на публичната администрация, независимо от целите ѝ (Oploski, Modzelewski, and Kocia, 2013):

1. Продължителността на основния процес в мрежата и неговите под-процеси – измерва се във времеви единици. Прието е, че по-дългите процеси отнемат повече време.
2. Мрежова архитектура – измерва се чрез броя на пресечните точки в мрежата. Предположението е, че по-големият брой на пресечни точки ще доведе до по-сложна мрежова архитектура.
3. Броят на актьорите, ангажирани в процесите – това са актьорите в цялата мрежа, както и тези от пресечните точки. Предположението е, че колкото е по-сложна целта, която се стреми да постигне, толкова по-сложна е мрежовата структура и ще има нужда от по-голям брой актьори.
4. Цена на мрежата – измерва се като броят на актьорите се умножи по средната заплата в публичната администрация. Предположението е, че колкото по-сложна е мрежовата структура, толкова по-големи разходи ще има.
5. Насока на операциите – измерва връзките между елементите в мрежата, които представляват оперативните дейности.
6. Възможни и реален брой грешки в мрежата – измерва се от броя грешки, които могат да се направят от актьорите в мрежата на публичната администрация. След това на основа на количествените изследвания, броят на реално направените грешки. Те би следвало да са по-малко от възможните грешки. Предположението е, че колкото по-сложна е целта, съответно по-сложна и мрежовата структура, ще има и по-голям брой грешки теоретично и практически.
7. Брой и вид на загубите – измерва се чрез допълнителните разходи в следствие на направени грешки. Предположението е, че колкото повече грешки са направени, толкова повече загуби има в мрежата на публичната администрация.
8. Броят на повторяемите/излишните функции – това е броят на оперативните действия, които се повтарят в рамките на мрежата. Предположението е, че не би трябвало да има повторяеми дейности в рамките на публичната мрежа (едно и също нещо да се

изпълнява от различни актьори). Ако това е налично, това означава, че мрежата има излишни разходи и съответно загуби.

Гореизброените критерии са променливи и обективни измерители, които могат да се използват за оценка на ефективността и ефикасността на публичната административна мрежа. Оценката препраща отново към основната причина за появата на мрежовата структура като инструмент за управление: изпълнението на дадена цел, успешното имплементиране на политика.

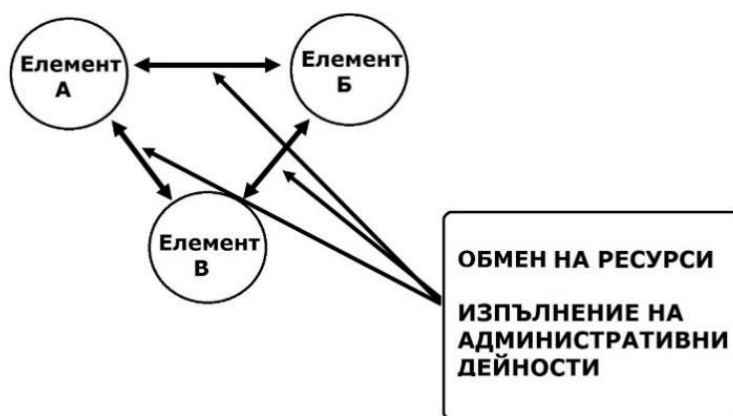
Публичните мрежи обхващат множество актьори. Те излизат отвъд границите на секторните и географските ограничения, за да работят заедно за създаването, имплементирането и мониторинга на публичните политики (Koliba, Meek, Zia, and Mills, 2018). Самостоятелно разглеждани, публичните мрежи не са публично благо. Те могат да бъдат не-демократични и не-ефективни, да усложняват процесите за извършване на държавните дейности. Необходимо е да се вземе предвид заобикалящата ги среда, когато се разглеждат публичните мрежи. Обстоятелствата на средата влияят върху същността на самата мрежа и бъдещото ѝ развитие. Невъзможно е да се копира вече създаден модел на мрежа от една държава в друга, поради особеностите в народопсихологията, законодателството, изградените комуникационни и работни навици, съществуващите организации (държавни, частни и организации с нестопанска цел), структурата на населението и т.н.

Koliba, Meek, Zia and Mills определят публичните мрежи като относително стабилни модели на координирани действия и обмяна на ресурси (Koliba, Meek, Zia, and Mills, 2018). Те са съставени от актьори, които са на различни обществени позиции, в различни организации (публични, частни и с идеална цел) и на различни географски местоположения. Актьорите си взаимодействат посредством разнообразни договорености: чрез издаване на заповеди и контрол (организации и структури в публичния сектор), сътрудничество, конкуренция или преговаряне. Всичко това се извършва за постигането на цели, базирани в един или повече аспекти на държавните политики.

Публичните мрежи имат холистични характеристики, които според Degenne and Forse са приложими към всяка мрежа:

1. Структурата има предимство пред индивидуалния елемент;
2. Структурата не може да бъде намалена до сбора на индивидуалните действия;
3. Структурата упражнява абсолютни ограничения върху индивидуалните действия (Degenne and Forse, 1999).

Фигура 3. Елементи на мрежата и връзки между тях.



Източник: Degenne, A., M. Forse, *Introducing social networks*, Sage, London, 1999

Необходимо е общите координирани действия, които се извършват между различните актьори в мрежата, да бъдат разглеждани през призмата на дейностите на мрежата като цяло и обмяната на ресурси в мрежата.

Публичните мрежи, могат да бъдат описани като съвкупност от елементи, които са свързани от координирани действия или обмен на ресурси (Wasserman and Faust, 1994). Актьорите в публичните мрежи могат да бъдат разграничени като индивиди, групи и организации. Между тях възникват отношения и се извършват действия, с които се стремят да реализират целите или целта на публичната политика.

Публичните мрежи заемат важно място в развитието на публичното управление, защото дават възможност да се приобщава гражданското общество към вземането на решения, засягащи изпълнението на публични услуги и предлагането на публични блага.

По-широкият поглед върху публичните мрежи обхваща не само държавните организации, а и всички индивиди или групи от индивиди, които влияят и участват под някаква форма върху изпълнението на дейностите за постигане на целите, заради които е създадена мрежата. Това са цели, които могат да се открият заложи в стратегии и политики на правителството. Те обикновено засягат (а по този начин и включват) множество граждани.

Koliba, Meek, Zia, and Mills предлагат следните обобщени характеристиките на публичните мрежи (Koliba, Meek, Zia, and Mills, 2018). Те ги ограничават до седем на брой, като ги формулират по следния начин:

1. Мрежите улесняват *координацията* на дейностите и *обмяната* на ресурсите между актьорите.
2. Актьорите в дадена публична мрежа могат да бъдат *комбинация* от публични, частни и организации с идеална цел.
3. Мрежите могат да изпълняват *една или повече функции* на правителствени политики.
4. Мрежите съществуват във всяка една *област*.
5. Мрежите се *разглеждат* предимно на организационно ниво, но те могат да се изследват и в контекста на индивидите, групите и организациите, които ги съставят.
6. Мрежите се *формират* в следствие на подбора и избора на конкретни инструменти на политиките.
7. Мрежовите структури позволяват на правителствените агенции да имат *различни роли*.

Мрежите не съществуват сами по себе си, те се формират от определени процеси и могат да се променят във времето.

3.3. Принципи на мрежите в публичния сектор

Добре организираната мрежа в публичния сектор има своите основополагащи **принципи**. В сърцевината на всяка мрежа в публичния сектор има една или повече на брой държавни организации. Те имат първостепенно значение при изграждането на всяка една мрежа в публичния сектор. При анализ на конкретна публична мрежа е необходимо да се

вземат предвид принципите на функциониране на държавните организации, защото те могат да се разглеждат и като принципи на функциониране на самите мрежи:

1. **Геопространствено застъпничество:** това е значимостта на обmena на качествена информация между организации, които са ситуирани на различни географски места. Данните са необходими за вземане на политически решения в подкрепа на устойчивото развитие, икономически растеж, изкореняване на бедността, сигурност, адаптация към промените в климатичните условия.
2. **Координиране:** този принцип се отнася до доброволната или наложената координация на усилията на съответните отговорни организации в рамките на публичния сектор.
3. **Сътрудничество:** насърчаване на сътрудничеството между различните организации в държавната администрация. Фокусът е най-вече между ключовите организации, от които зависи подобряването в разработването, управлението, използването и обmena на информация. Те могат да улеснят процесите на интегриране на статистически и друг вид данни, които да насочват към създаването на нови публични продукти и услуги, отговарящи на нуждите на населението.
4. **Бързина и адаптивност:** развитието на мрежа в публичния сектор предполага и идентификацията и използването на организационни, технологични и други подобрения, които подпомагат развитието на публичните продукти и услуги. Тук от държавните организации се изисква една трудна за постигане, но необходима гъвкавост към бързите, а понякога и непредвидими промени в информационните технологии, подходите за управление на данните, финансовите ресурси и културните особености.
5. **Ефективност:** повишаване на ефективността на управлението на информацията в рамките на публичната мрежа, за да се избегне скъпа и ненужна повтораемост в усилията. Необходимо е отговорните за останалите държавни организации да подпомогнат оптимизирането на разходите, чрез предоставяне на добри практики.
6. **Свободно достъпна информация:** в случаите, в които е възможно и приложимо, е препоръчително да се приемат политики, които да подкрепят използването и достъпа до свободно достъпна информация. Институционалните мрежи би следвало да могат да предоставят информация по един навременен, лесен и удобен за ползване начин.

7. **Придържане към закона:** привидно този принцип се подразбира, но той е основополагащ, а понякога и пренебрегван. Тук се включват спазването на законите, подзаконовите актове и административните практики, избягването на конфликт на интереси и информираност на заинтересованите лица (всички заинтересовани страни).
8. **Отчетност:** доверието между създаващите информация, обработващите и използващи ще е по-голямо, ако има отчетност и яснота на процесите.
9. **Прозрачност:** Източниците на информация, процесите за вземане на решение и отговорните лица да са обявени и лесно проследими от всеки един актьор в публичната мрежа.
10. **Уважение и конфиденциалност:** провеждането на ежедневните операции от актьорите да се извършва с високо ниво на отговорност и загриженост към заинтересованите лица. Трябва да се обърне особено внимание на запазването на конфиденциалност и чувствителните данни да се обработват и съхраняват по адекватен начин.
11. **Стандарти на обслужване:** да се установят добри практики и стандарти в държавните организации относно начина на работа на служителите. При предоставянето на публични блага (стоки и услуги) да се прилагат принципите на равенство, справедливост и равенство към всички заинтересовани лица.
12. **Експертност:** в публичната администрация, независимо от формата на организация, се предполага, че служителите имат достатъчно дълбоки познания в своите области. Очаква се да предоставят експертно мнение, когато е необходимо, да коментират, интерпретират или валидират качеството на дадена информация.
13. **Участие и включване:** държавните организации имат възможност да представляват правителството чрез разнообразни механизми. Те могат да участват във вземането на решения и да влияят върху избора. Това не следва да се прилага само за висшите органи, а да е приложимо за всички, които участват в дадена публична мрежа.

Тези принципи са основополагащи, те следва да са ориентир при структурирането на институционалната мрежа и промените, които се предвиждат. Спазването на тези основни принципи би спомогнало за качественото функциониране на мрежата, за

взаимоотношенията и връзките между актьорите в нея. Пълноценното разбиране за ролята на държавните организации в публичните мрежи следва да изследва и основните актьори в нея, а именно организациите в публичния сектор.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА: ОСНОВНИ КОМПОНЕНТИ НА ПУБЛИЧНИТЕ МРЕЖИ

4.1. Актьори в публичните мрежи

Концепциите за мрежите се използват традиционно за изследване на организационните форми и разпространението на информация в социалните структури. Основен проблем при разглеждането на даден обект през призмата на мрежите е необходимостта да се изследва връзката между отделните елементи на системата и системата в нейната цялостност.

Публичните мрежи като концепция не бива да се ограничават до сбора на отделните им елементи. Когато се разглеждат, трябва да се изследват чрез синергията, която създават. Изключително важни са характеристиките и действията на индивидуалните елементи от мрежата. Те влияят върху развитието на цялата публична мрежа. Разглеждането на влиянието им е сложна, но необходима дейност при анализ на цялостна публична мрежа.

Важно за актьорите в мрежата (а и за цялостното ѝ съществуване) е определянето на цели. Etzioni наблюдава как „организационна цел е желаното състояние, което организацията се стреми да реализира“ (Etzioni, 1964). Това желано състояние е променливо за различните хора (Hall, 1980). Целите са вдъхновяващи твърдения, които са оформени от ценностите и вярата в нуждите, решенията, изпълнението и капацитета. Целите имат значение, защото представят желаното състояние и служат за пътеводител на действията на оперативното ниво.

Целите могат да се разделят условно на два вида според Perrow: „официални“ и „оперативни“ (Perrow, 1961). Според него официалните цели се обявяват на по-високо ниво. Те обикновено са реифицирани и могат да изглеждат като стандарти или прокламации. Реифицирането е „да се отнасяш към една абстракция като че ли е реално съществуваща или като към конкретен съществуващ обект“ (Wenger, 1998). Официалните стратегически цели са „ограничаващи или насочващи принципи“, от които произлизат правила, политики, процедури и навици. В държавния сектор, това са целите, които се задават на ниво

Министерски съвет и звучат като „по-добро качество на образованието“, „достъпно и качествено здравеопазване“ и т.н.

Оперативните цели „определят резултатите, които се търсят чрез действащите политики; те показват какво всъщност се опитва да направи организацията, независимо от това към какво се стреми спрямо официалните цели“ (Hall, 1980). Оперативните цели се създават чрез участието, ангажираността и практиките на организационните актьори. Те са „теорията в действие“ (Argyris and Schon, 1995). Hall счита, че оперативните цели се образуват от комбинацията между официалните цели и други вътрешни и външни фактори. Той разглежда оперативните цели на ниво правила, политики, процедури и навици, които идват в реалната практика (Hall, 1980).

В много изследвания на различни автори в сферата на публичните мрежи се подчертават несъответствията между официалните цели и тези, които съществуват „на практика“ (Argyris and Schon, 1995). Модел, който се повтаря често в междурегистрационните публични мрежи, е различието между официалните и формалните позиции, които заемат организациите и институциите, и неофициалните и неформални позиции, които се заемат от техните представители.

Ролите, които актьорите в мрежите заемат, са в голяма степен предопределени от капиталовите ресурси, с които допринасят в мрежата. Ресурсният обмен между актьорите в мрежата рядко е равноправен. В публичните мрежи обикновено една или няколко ключови организации предоставят финансов и човешки капитал.

Целите на актьор в мрежата могат да бъдат допълнително усложнени от множеството роли, които изпълнява в нея. Тези роли могат да са обвързани с ресурсите, с които допринася в мрежата. Така например, той може да финансира, да предоставя експертно мнение или да разпространява информация.

В литературата се обръща особено внимание на ролята на правителствата в публичните мрежи. Те могат да имат много различни роли в публично-частните партньорства, в регулаторните подсистеми, договорите за грантове и договорните отношения. Koontz описва правителствата като лидери, последователи и подкрепящи в рамките на публичните мрежи (Koontz et al, 2004). Salamon описва многото роли, които държавните актьори имат в

рамките на публичните мрежи: ръководещи, променящи и задвижващи процесите (Salmon, 2002). Правителствените организации могат да имат и заповядващи, подкрепящи, фасилитиращи и партниращи роли (Fox et al, 2002).

4.2. Секторно класифициране

Секторното класифициране, разглеждано в този труд, предлага модел, който изследва публичния, частния и нестопанския сектори. В него се предлага една широка рамка, в която се разграничават публичното, частното и доброволното. Разликите между публичния и частния сектор са разглеждани от много автори (Bozeman, 1987).

През икономическия филтър лесно могат да се видят разликите между публичните блага, частните блага и общите ресурси (Daly and Farley, 2004). Тези разлики съществуват в различията между конкурентни и не-конкурентни блага, и третата насока към появата на доброволни организации. В настоящия труд нестопанският сектор ще се възприема като съставен от организации с идеална цел.

Фигура 4. Модел на три сектора в обществото.



Източник: фигурата е разработена от автора

Във фигура 4 се илюстрира обобщен модел на взаимовръзките между секторите в обществото. Организацията в публичния сектор са формално образувани институции на

държавата, които обхващат законодателната, изпълнителната и съдебната власти. Като суверенни единици, тези институции имат договорни задължения да служат в интерес на гражданите. Държавните институции се водят от политически интереси и цели на публичните политики. Организациите в частния сектор се движат от пазарните сили и се стремят към печалбата, която е и водещ измерител на дейността им. Частният сектор е съставен от бизнеси, корпорации, фирми и други наименования на организации, които работят с цел печалба. Нестопанският сектор е съставен от доброволни асоциации, на които е забранено да правят печалба. Те са създадени около социални каузи, които защитават интереси, позиции, информират обществото или предлагат обществени услуги.

С оглед фокуса на настоящия труд, а именно публичния сектор и организациите в него, ще разгледаме в детайли техните основни характеристики. Ключовите характеристики на организациите в публичния сектор са определени от средата, в която самият сектор функционира.

Основните характеристики на публичните организации могат да бъдат разгледани и обобщени по следния начин:

1. Публична отчетност
2. Множество цели
3. Права, правомощия и отговорности (конституционни или прехвърлени)
4. Липса на частни собственици
5. Дейността им е законово определена
6. Управленски структури
7. Бюджетно опериращи
8. Естеството на ресурсите, с които разполагат
9. Безвъзмезден тип трансакции (при предоставяне на публичните блага)

Това са обобщените характеристики на организациите в публичния сектор. В практиката е възможно отделният субект да не притежава всичките девет от тях, а комбинация от няколко.

Публична отчетност

Правителствата се избират с демократични процеси и имат определени права, правомощия и отговорности, които изискват да съществува високо ниво на отчетност пред гражданите. Управляващите лица (лидерите) на множество държавни организации са назначени. Организацията използва обществените ресурси и е възможно да са им делегирани правомощия и отговорности, които също да изискват отчетност пред обществото.

По-широкообхватна отчетност към обществото и избраните му представители се очаква от всички организации в публичния сектор като функционалност на демократичния процес. Това може да се определи като публична отчетност. Това е основна характеристика на организацията в публичния сектор и е отличителна черта за тях от частния и неправителствения сектор, при които може и да липсва отчетност (според зависи собствеността на организацията).

Публичната отчетност изисква от организацията в публичния сектор да оправдае събирането и управлението на публичните ресурси и да обясни как се използват. Водеща е презумпцията, че обществото има “право да знае”, да получава открито и лесно данни (факти) за дейността на държавните органи.

Обикновено публичната отчетност включва: предоставена отговорност, задължение да се докладва изпълнението ѝ, мониторинг, който да осигурява отчетността, възможни санкции при неизпълнение.

Публичната отчетност е улеснена, когато задачата е ясно определена. Неясното и двусмислено зададените отговорности затрудняват не само процеса на изпълнение, но и на последвалото оценяване. Публичната отчетност изисква прозрачност в обявяването на критично важни решения, събития, дейности, политики и резултати.

Множество цели

Целите, към които се стремят организацията в публичния сектор, не създават печалба. Те обхващат предоставянето на услуги, преразпределението на ресурси и развитието на политики. Държавните организации съществуват, за да предоставят публичните блага и

услуги по ефективен и ефикасен начин. Основната цел е да подобрят или поддържат благосъстоянието на обществото.

Друга тяхна цел е да развиват и подобряват политиките, за да управляват възникващи или очаквани проблеми в законодателството. В много случаи тези политики ще повлияят върху предлаганите услуги или преразпределението на ресурси, извършвано от правителството.

Права, правомощия и отговорности (конституционни или прехвърлени)

Правата, които имат държавните организации, им предоставят възможност да влияят пряко и непряко върху заобикалящата ги среда. Те могат да събират данъци, да глобяват и наказват, да издават лицензи, да осигуряват изпълнението на закони и регулации, да съставят фискалната политика. Тези права варират според нивото, обхвата и вида държавна институция.

С получените права, държавните организации получават и редица отговорности (или очакванията, че ще ги изпълнят):

- изпълнението на конституционните и законовите им задължения;
- да работят за разрешаването на социо-икономическите проблеми в съответната юрисдикция по един ефективен, ефикасен, устойчив и прозрачен начин;
- да предоставят ресурси и преразпределят ресурсите, като се стремят да постигнат определените в политики цели;
- да съществуват и оперират в дългосрочна устойчивост при задоволяването на нуждите на юрисдикцията;
- Да са отговорни за ефикасното, ефективното, устойчивото и прозрачно управление на публичните ресурси, които са им доверени.

Липса на частни собственици

Отличителна характеристика на организациите в публичния сектор е липсата на преки частни собственици, за които да работят. Индиректно това е цялото общество, което

съзнателно и чрез съответните нормативни актове е предало отговорността за изпълнението на конкретни дейности, предоставянето на определени блага и услуги на държавата. Отличителната черта е, че държавните организации не са задължени да следват решенията и да задоволяват нуждите на ограничен брой индивиди. Тяхната дейност е в служба на цялото общество.

В по-голямата си част държавните организации се създават конституционно, чрез избраното правителство или от други държавни организации.

Дейността им е законово определена

Държавните организации следва да изпълняват дейността си съгласно законовите изисквания. Специфичните особености на техните операции са описани в законовите актове и те са задължени да ги спазват. Всяка една от дейностите на правителството и организациите, както и финансирането им, е установена нормативно.

Управленски структури

Държавните организации могат да имат много различни структури и инструменти за постигане на зададените цели. Оперативните и финансовите процеси се контролират от по-висшите нива в държавната администрация, например в България това е Министерски съвет.

Бюджетно опериращи

Преобладаващата част от правителствата и държавните организации предоставят обществен достъп до бюджетите им. Бюджетите представят финансовата страна на правителствените планове за следващия период. Те са ключов инструмент за финансовото управление и контрол върху финансовите операции на правителството. Те са нужни, за да могат да се използват

Естеството на ресурсите, с които разполагат

Ресурсите в публичния сектор се съхраняват с цел предоставяне на услуги, а не генериране на парични потоци. Ресурсите, с които разполагат държавните организации, са например:

- Неосезаеми ресурси (права върху морски и въздушни територии)
- Природни ресурси
- Културно наследство
- Сложни инфраструктурни системи

При използването на тези ресурси се очаква отчетност от държавните организации с оглед на приемствения характер на задълженията им и предварително зададените цели. Някои от тези ресурси могат да изискват регулярна поддръжка. Това са ресурси, които могат да бъдат притежавани и управлявани от държавните организации.

Безвъзмезден тип транзакции

Дейността на държавните организации предполага и появата и употребата на безвъзмездни транзакции. Такива са например социалните помощи и глобите. Това са транзакции, които имат задължителен характер (за разлика от даренията например).

В много случаи, наблюдавани на международно ниво, официално определените цели в публичния сектор са неясни или двусмислени (Stone, 2002). Те често се разглеждат по различен начин от различните актьори в изпълнението на политиките, гражданите, лобиращите групи и др. Тази присъща двойственост на целите е основна характеристика на процеса на създаване на политики и води до известна степен на несигурност относно ролята и участието на организацията (или представителите) от публичния сектор. Stone я определя и като политическа защита за извършването на определени действия (приемането на нови закони, регулации, разпределението на ресурси и т.н.). Отговорните за изпълнението и предлагането на публичните политики могат да я използват за свобода на действие, дори когато целите са ясно дефинирани в закони и регулации. В този контекст двойствеността може да стои в пресечните точки между публичните политики. Тя е лесно проследима в множеството дебати за дихотомията между политиките и изпълнението им в публичната администрация (Stone, 2002).

Hall твърди, че „ако организация в публичния сектор е с персонал, чиято ценностна система надхвърля администрирането на законите, то личните ценности към обществено действие или бездействие могат да променят обявените цели на организацията“ (Hall, 1980). В случаите, в които официалните цели и закони са точно определени и служителите, които ги изпълняват ясно разбират първоначалния им замисъл, може да открием припокриване между официалните цели на публичния сектор и оперативните.

Когато целите на публичните политики стават двойствени в следствие на външни или вътрешни фактори, те могат да бъдат субект на различни динамики и предмет на продължителни преговори между актьори с по-голяма власт (Stone, 2002).

В Таблица 5 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.

Таблица 5. Секторни характеристики

Характеристики на секторите/ Сектор	Частен сектор	Публичен сектор	Нестопански сектор
Организационни актьори	Фирми, които се стремят към печалба, корпорации и други бизнес форми	Национални, регионални и общински правителствени организации	Организации с идеална цел, неправителствени организации, неформални обществени групи
Индивидуални актьори	Собственици, мениджъри, потребители	Избрани народни представители, съдии, мениджъри на високо ниво, граждани	Мениджъри, граждани, клиенти
Официални цели, доминиращи стандарти за оценяване	Печалба	Създаване и прилагане на закони, задоволяване на обществени нужди, осъществяване на	Осъществяване на мисия

		публичните политики	
Дейността се отчита пред	Борд на директорите, акционери, собственици, мениджъри на високо ниво	Избрани народни представители, публични мениджъри, граждани	Директорски борд, клиенти/бенефициенти

Източник: Stone, D., Policy paradox: The art of political decision making, Norton, New York, 2002

Обзор на различията в измерителите на дейността във всеки един от секторите позволява да се очертае интересната им свързаност: от почти универсални измерители (като печалба), през двойствените предизвикателства при измерването на успеха на изпълнение на целите в публичните програми, до тясно специализираните и предимно местни стандарти за измерване, прилагани от нестопанските организации (Stone and Ostrower, 2007). Има автори, които разглеждат влиянието на различията между трите сектора върху договорните взаимовръзки между тях (напр. публично-частните партньорства) (Van Slyke, 2006).

В разширеното разглеждане на понятието публични мрежи, представители и организации и от трите сектора могат да имат роля в постигането на предварително определените цели. Появяват се и “хибридни” компании, които се притежават от държавата, но резултатите им се измерват от печалбата: те се срещат например при суровините, насърчаването на износа или международните проекти (Korppel, 2003).

4.3. Географски обхват

Актьорите в една публична мрежа могат да бъдат обособени и спрямо географския им обхват. Традиционно публичната мрежа се стреми към постигането на цел, която обхваща множество териториални области. Те от своя страна са териториално определени или ограничени от организационни цели. Koliba et al. предлагат следното условно разграничение спрямо географското разделение: *местни* (общини), *областни (регионални)*, *национални* и *международни* (Koliba et al, 2018).

Местните актьори са тези, които изпълняват държавни функции на ниво общини. Техният фокус са локалните проблеми, които засягат само хората, които живеят на тяхна територия. Служителите в държавните органи на местно ниво са обикновено тези, които реално имплементират политиките. Подобно на държавните органи, малките организации с идеална цел и малките бизнеси оперират на местно ниво. Социалните динамики и комуникацията на това ниво е междуличностна в сравнение с тези, които са с по-голям териториален обхват.

Областните актьори оперират на ниво области, като включват всички държавни административни органи, които отговарят за изпълнението на поставените цели на областно ниво. Частните организации, както и тези в сектора с идеална цел, също имат по-голям обхват. Имплементацията на голяма част от политиките в различни сектори се разглежда именно на това ниво: транспорт, образование, здравеопазване и икономическо развитие и т.н. Мрежовата структура започва да става по-сложна на това ниво, защото включва по-голям брой актьори и заинтересовани лица. Конфликтите са по-голям брой, защото актьорите защитават различни, понякога несъвместими интереси.

Актьорите на национално ниво са отговорни за създаването на законодателната и нормативна структура, която да улесни прилагането и изпълнението на зададените цели в политики. Те са отговорни и за преразпределението и насочването на ресурсите към определени областни участници. Организациите от другите два сектора също имат по-голямо влияние и досег до гражданите. Техният поглед върху проблемите е по-мощен и трябва да могат да определят приоритетните дейности, с които да постигат целите на политиките.

Актьорите на международно ниво в публичния сектор са организации, които включват участието на две или повече правителства: това може да са организации като Европейския съюз или финансови институции, като ЕБВР, ЕИБ, Световната банка, Черноморската банка за търговия и развитие (ЧБТР), в неправителствения сектор това може да са организации като WWF, Khan academy, а в частния сектор това са големите корпорации, които оперират в много държави (Microsoft, Google, Toyota, Gunvor и други). Проблемите, пред които се изправят участниците на международно ниво, са свързани с преместването на ресурси или международния им обмен.

В таблица 6 могат да се проследят пресечните точки между секторите и географския обхват в рамките на даден организационен или институционален актьор.

Таблица 6. Сектори и географски обхват

Географски обхват/ Сектор	Частен сектор	Публичен сектор	Нестопански сектор
Международен	Международни корпорации	Международни регулаторни организации, Европейски съюз, Обединени нации	Международни неправителствени организации с идеална цел
Национален	Национални компании/ бизнеси	Държавни органи (законодателна, изпълнителна и съдебна власти)	Национални неправителствени организации с идеална цел
Областен/Регионален	Областни компании/бизнеси	Областни държавни институции	Областни неправителствени организации с идеална цел
Местни (Общини)	Местни бизнеси	Общински институции, администрация	Местни неправителствени организации с идеална цел; обществени групи

Източник: Koliba, C., et al., Governance Networks in Public Administration and Public Policy, 2nd edition, Routledge, New York, 2018

4.4. Социален мащаб

В социалните мрежи, актьорите могат да представляват единици с много различен социален мащаб. Те могат да варират от отделните индивиди, през малки групи от хора (отдели, комисии, офиси и т.н.) до цели организации. Когато се разглеждат социални мрежи (каквито в своята същност са и публичните мрежи), социалният мащаб е първостепенно съображение (Dodder and Sussman, 2002.). Съображението с разликата в социалния мащаб при изследването и анализирането на дадена мрежа е трудно приложим и комплексен

процес. В рамките на публичната администрация в изследванията се насочват усилията да се наблюдават взаимоотношенията между единици със сходен социален мащаб. Така например, някои автори разглеждат публичните мрежи с фокус върху „цялата“ мрежа като единица за анализ, докато други комбинират характеристиките на индивидуалните единици и на цялата мрежа в техните разработки (O'Toole, 1990; Rhodes, 1997; Schaap, van Twist, 1997; Milward and Provan, 2006; Provan and Kenis, 2008; Arganoff and McGuire, 2003).

Социалният мащаб се разглежда като разлика между макро, мезо и микро нива на анализ в социологията (Collins, 1988). Във фигура 5 е онагледена връзката между единиците от по-малък мащаб (индивидите), които формират по-големите (организациите).

Фигура 5. Структура на организация. Формиране от единици.



Източник: Collins, R., Theoretical sociology, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, CA, 1988

Структурата на организацията, предложена във фигура 5. може да бъде разпозната в някои от традиционните разбирания за организационно лидерство и степента, в която лидерът влияе върху динамиката на организацията. Основна постановка при тях, е че лидерът може и оказва влияние върху оперативните дейности на организациите. Подобна е логиката на наблюденията на Wenger (Wenger, 1998), в които се наблюдава как организацията влияе върху индивида и оформя професионалното му поведение. Paul Appleby много добре онагледява връзката между индивида и организацията в контекста на публичната администрация: „Правителството е система. Система, която не може да бъде анализирана извън контекста на служителите в публичната администрация, техните позиции и поведението на общността за очакванията към тях. Тези елементи, комбинирани

заедно, създават от правителството система, защото обединени те съставят бюрокрацията.“ (Appleby, 2004).

Публичните мрежи, като подвид на социалните мрежи, могат да имат много различни мащаби. Отделните елементи могат да бъдат индивиди, групи хора или организации.

4.5. Елементи на публичните мрежи

Елементите в публичните мрежи могат да се разграничат на институции и организации (най-големите актьори, които са съставени от голям брой индивиди), групи (съставени от по-малко на брой обединени от обща цел индивиди) и индивидите като самостоятелни актьори.

Броят на елементите, съставляващи публичните мрежи, определя и комплексността на самата публична мрежа. Друг важен фактор за структурата ѝ, е броят и видът на взаимовръзките между отделните елементи.

4.5.1. Елементите като организации и институции (институти)

Организациите “имат постоянна разпознаваема форма и дейност, които се запазват за дълъг период от време, въпреки че съставните им единици са с по-късо времетраене” (Miller and Page, 2007). Именно способността на организациите и институциите да съществуват по-дълго от човешки живот позволява на правителства и компании да просъществуват векове.

Интегриращата същност на публичните мрежи, в които се срещат институции от трите сектора съчетава изследванията в различни дисциплини (социални, икономически, психологически и др.). Институционалната теория разглежда институциите като организации, които са оформени от съчетание между формални, ясно определени структури и неформални норми и рутини (Peters, 2005). Изоморфни качества на дадена институция могат да бъдат копирани в друга. Развитието на паралелни структури в различните организации позволява в някои случаи да се осъществява по-лесен обмен на ресурси между мрежовите участници.

4.5.2. Елементите като групи от индивиди

Групите могат да оказват голямо влияние върху администрацията и управлението на публичните мрежи. Тези групи могат да бъдат комитети, консултативни групи, работни групи или екипи формирани от организациите, които участват в публичната мрежа. Ролята им може да бъде формална и да изпълняват координиращи функции, които да насочват развитието на мрежата. Rhodes разглежда груповите конфигурации като "доминиращи коалиции" действащи в рамките на мрежата (Rhodes, 1997), а Sabatier and Jenkins-Smith ги разглеждат като "коалиции на застъпничеството" (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993). Исторически погледнато, фокусирането на властта може да се открие в така наречените "железни триъгълници", които са описвани като неформални конференции, панели и комитетни срещи. В някои случаи, тези групи приемат ролята на формални административни организации в публичната мрежа (DiMaggio and Powell, 1983). Това се случва, когато те получат ресурси, за да управляват, поддържат или създават по-широкообхватна мрежа от организациите, от които първоначално произлизат. Тези вече формални групи образуват и управляват публичните мрежи.

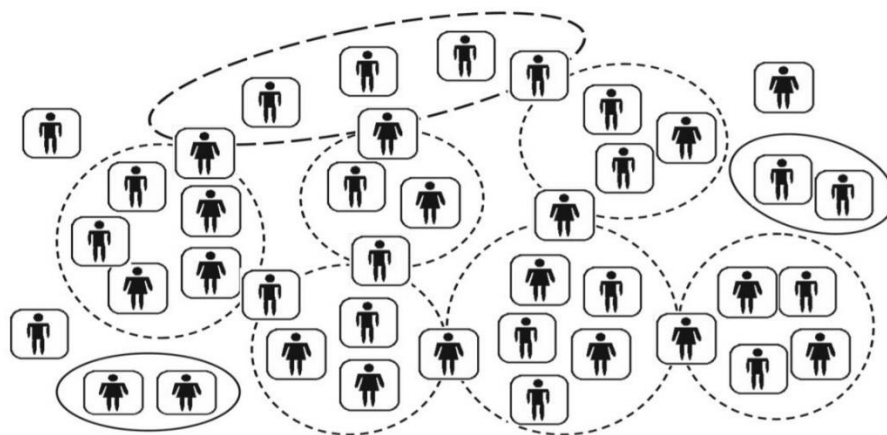
Много автори разпознават и разглеждат значимостта на груповите структури в управлението на голямата мрежа (Wenger, 1998; Koontz et al, 2004; Arganoff and McGuire, 2003). Някои от тях са изолирали тези групи, за да ги изследват в различни области като здравеопазване, образование или обществен транспорт. В много случаи тези групи служат като мрежов център, от който се движат операциите на мрежата, като предоставят физически и виртуални пространства за координация между хората и размяната на ресурсите.

Групи, които се формират около споделените практики, са способни да преминават отвъд организационните граници, да улеснят кореспондирането им и да координират дейностите, извършвани за основните цели на мрежата. Snyder, Wenger and de Sousa Briggs ги определят като групи от хора, които са загрижени за определен набор от проблеми (Snyder, Wenger and de Sousa Briggs, 2003). Те имат желание да задълбочат знанията си и експертизата в дадена област чрез интеракции. Групите за практика действат като "обществени системи за обучение", в които хората от практиката се свързват, за да

разрешават проблеми, споделят идеи, определят стандарти, създават инструменти и развиват връзки със заинтересованите лица.

Например Gajda and Koliba визуализират връзката между общностите, когато индивидуални членове в групите за практика осъществяват връзка (Gajda and Koliba, 2007).

Фигура 6. Организациите като групи за практика



Източник: Gajda, R. and Koliba, C. 2007. Evaluating the imperative of intra-organizational collaboration: A school improvement perspective. American Journal of Evaluation, 28 (1), p. 26-44.

Общностите за практика са ценни, защото те допринасят за развитието на социалния капитал, който от своя страна е необходим за развитието на знанието, неговото споделяне и използване (Lesser and Prussak, 2000). Ценното при разглеждането им в рамките на публичните мрежи, е че минават отвъд организационните граници. Те са жизнено необходими за публичните (и всички междуорганизационни) мрежи като пространства, в които знанието се предава и се вземат решения.

4.5.3. Елементите като отделните хора

Мрежите са едновременно управлявани и съществуват благодарение на общите усилия на една основна група от хора. Тези индивиди вземат решения, определят действията, които

ще се предприемат и ресурсите, с които ще се допринесе за постигането на целите на мрежата.

Индивидите, които поемат управленски или мениджърски позиции в публичната мрежа, имат възможността да я насочват, но са и отговорни до определена степен за успеваемостта ѝ в постигането на определените цели. Изпълнението на задълженията зависи от личностните им характеристики и способностите за вземане на решения. Необходимо е да се прави разлика при разглеждането им като индивиди от една страна и представители на организации и институции, които са част от публичната мрежа, от друга (Koontz et al, 2004).

Мениджърите в публичната администрация имат ключова роля за осигуряване на политическа и административна отчетност в публичната мрежа (Milward and Provan, 2006). Те имат една уникална позиция, като са едновременно администратори на мрежата и част от нея (Arganoff and McGuire, 2003).

Връзката между индивида и организацията е сложна. На организационно ниво, индивидите съществуват в структурирана йерархия. Те формират основните “клетки” или “органи” на големите корпорации.

В контекста на публичните мрежи Koontz и колектив различават двете групи правителствени актьори: първата включва служителите в публичната администрация, избраните народни представители и всички, извършващи дейности в рамките на институциите, които представляват, а втората е съставена от самите държавни институции. Според авторите, организациите и индивидите са взаимозависими, като от двете страни се поставят ограничения (Koontz et al, 2004).

4.6. Структура на публичните мрежи

В традиционния анализ на публичните мрежи, съставните им елементи се характеризират с централизиране, близост и двустранност между тях (Wasserman and Faust, 1994). Централизацията първоначално е разглеждана в контекста на концепцията център-периферия и се отнася до местоположението на даден актьор в публичната мрежа (Shils, 1975).

В теорията за социалната обмяна, акцентът се поставя върху местонахождението и траекторията на даден елемент (индивид, група или организация) в рамките на мрежата (Worsham et al, 1997). Stevenson and Greenberg отбелязват, че централно разположените елементи имат множество алтернативи и не са ограничени в действията си от малко на брой връзки с други организации (Stevenson and Greenberg, 2000). Те имат достъп до ресурси като информация и са способни да увеличат зависимостта на останалите към тях.

Същевременно е важно да се отбележи, че централното разположение на даден елемент в публичната мрежа не предопределя влиянието му върху нейното развитие. Периферните актьори, които изглеждат по-слаби, не са безсилни. В своята позиция, те могат да имат наблюдения върху цялата мрежа и тяхната позиция. Те могат да упражняват влияние като използват стратегически своите ресурси, да използват посредници за осъществяването на дадено действие или да използват по-централно разположени актьори за подкрепа на техните приоритети (Stevenson and Greenberg, 2000). Актьорите в мрежата, които са разположени в периферията, могат да използват своята позиция като инструмент за влияние върху изходите и резултатите от дейността на публичната мрежа. Периферните актьори могат да притежават ресурси, които са жизнено необходими за стабилността и успеваемостта на мрежата.

Разположението и близостта до центъра на всеки един участък в мрежата може да се променя с времето. Участието може да се задълбочава или намалява. Движението на актьорите се разглежда в контекста на входящи и изходящи траектории (Wenger, 1998).

Актьорите с входящи траектории се присъединяват към мрежата с перспективата да се превърнат в по-пълноправни членове с нейното развитие. Те са по-заинтересовани от бъдещото си участие, въпреки че най-вероятно се намират в периферията.

Актьорите с изходящи траектории се преместват от по-централните места към периферията. Те са извършили дейностите, които са били ключови за тях по отношение на целите на мрежата и нямат планове за бъдещия си принос за осъществяването им.

Публичните мрежи, разглеждани като динамични, приспособими системи се оформят от траекториите на техните членове. Тази концепция позволява публичните мрежи да се изследват като променливи структури, които се изменят с времето (Kapwar et al, 2015).

ГЛАВА ПЕТА: КАПИТАЛОВИ РЕСУРСИ НА АКТЬОРИТЕ В ПУБЛИЧНИТЕ МРЕЖИ

Актърите в публичните мрежи могат да бъдат идентифицирани чрез и от ресурсите, с които допринасят. Всеки актьор в публична мрежа, независимо от нейните характеристики, допринася с нещо чрез своето участие. Динамиките в публичната мрежа могат да бъдат опростени до социалните връзки, които съществуват между двама актьори, които обменят ресурси и работят колективно. В публичните мрежи, държавата чрез своите организации (министерства, агенции, законодателни или съдебни органи) използва често своя политически и правен капитал да осигури изпълнение на законите, като събира и изисква информация (информационен капитал) за регулираните организации. Актърите, които са включени в мрежата в следствие на договорни отношения, могат да допринесат с комбинация от човешки, информационен, физически, обществен или културен капитал.

Съгласно теорията за социалната обмяна, обхватът на ресурсите, с които може да допринесе даден актьор, помага да се определят ролите и функциите му в публичната мрежа. В по-голямата част от тези мрежи има обмен на ресурси, който води до действия, които от своя страна дават резултати.

Ресурсите могат да имат много различни форми. Според българския тълковен речник, ресурс означава “запас от средства, от природни богатства; източник.”. В международните речници на английски можем да намерим и по-различни нюанси в определението. Така например, в Оксфордския речник думата „ресурс“ има няколко различни определения, като най-изчерпателното е “Полезно или ценно притежание или качество, което държава, организация или човек има. Това може да са например пари, време или умения.”. Речникът на Collins предлага няколко определения за ресурси: ”източник на икономическо богатство, особено в случая с държава (минерали, земя, работна сила и други) или бизнес предприятие (капитал, оборудване, персонал, и т.н.)” другото определение, което предлагат е ”материалите, парите и други неща, които имат на разположение и трябва и могат да използват, за да функционират подходящо”. Всяко едно от тези определения има различни конотации, но от тях може да си извадим няколко основни характеристики за ресурсите: те

са собственост на дадената единица, тя може да разполага с тях както сметне за подходящо, те са необходими за пълноценното ѝ функциониране, дават ѝ предимство и възможност за реализиране на дадена дейност и не на последно място могат да имат различни форми.

В таблица 7 са представени ресурсите, които са притежавани и разменяни от актьорите в дадена публична мрежа. Систематизирани са определенията за конкретните видове ресурси и обичайните начини, по които могат да бъдат описани наличностите от всеки един вид.

Таблица 7. Ресурси, които са притежавани и разменяни между актьори в публичната мрежа.

Вид ресурс	Определение	Пример за наличност на ресурса
Финансов	Всяко ликвидно средство или механизъм, който съхранява богатството или други видове капитал. Обикновено това е покупателната сила във формата на налични пари за производството или покупката на стоки и услуги.	Пари в наличност, ценни книжа, заеми.
Природен	Запаси или фондове, предоставени от природата (биотични или абиотични), които допринасят за добива на естествени ресурси или услуги (Daly and Farley, 2004).	Водни ресурси, земя, въздух, дивата природа, национални паркове.
Физически	Продуктивни, осезаеми активи като производствени бази, машини, инфраструктура, сграден фонд (Svendsen and Sorensen, 2007).	Сгради, офисни пространства, оборудване, имоти.
Човешки	Настоящата дисконтирана стойност над допълнителната продуктивност на труда на хората с умения върху продуктивността на неспециализирания труд (Rosen, 2008).	Умения, индивидуална експертиза, труд, знания.
Социален	Егоцентричен: престиж или висок статус в социалните структури, в резултат от	Обществени връзки, оформени чрез обвързани, мостови и свързващи отношения, общи норми,

	сдружение, идентифициране, обединяване или припознаване в други (Coleman, 1986). Социоцентрично: събраното доверие, взаимност и стабилност, изградени между два или повече актьори, която позволява да се развие човешкото познание и политическия капитал (Putnam, 2000; Lesser et al, 2000; Coleman, 1986).	които са се установили в следствие на тези обществени връзки; доверие и продължителност.
Политически	Репрезентативни: политическа сила, която е построена на предпоставката за представителство, защитаване на интересите на другите. Репутационна: политическа власт, която се основава на личната репутация (Lopez, 2002).	Услуги, убеждаваща сила
Културен	Обществени норми и традиции, доказани в вербалното съдържание, информация за социалните институции и изискванията за напредване на социалните класи ритуали, символични изживявания, умения, навици и стилове, които са адаптирани към обществените групи. (Swidler, 1986; Farkas, 1996)	Културни ценности, навици, обичаи, ритуали, артистични традиции.
Интелектуален	Интелектуалния материал - знание, информация, интелектуална собственост (Stewart, 1997)	Информация, знание

Източник: Таблицата е разработена от автора

5.1. Финансов капитал

Основополагащите принципи за развитието и поддържането на финансовия капитал са утвърдени като “ливъридж, финансиране, капиталова структура, подходящи нива на растеж и разходи, оценка и отчетност на разходните проекти” (Wattanasupachoke, 2009). Финансовият капитал представлява покупателната способност на индивида, групата или организацията, която го притежава. Той включва и касовите наличности на компаниите,

правителствата и организациите с идеална цел. Измерими индикатори на финансов капитал са богатството и спестяванията. Финансовият капитал може да се проследи в паричните потоци, бюджетите, вземанията и задълженията.

Финансовият капитал може да има различни форми в публичните мрежи. Той може да се изрази в събрани общи ресурси за постигането на определена цел, а също така може да бъде такси, данъчни приходи и трансфери.

5.2. Природен капитал

Foldvary (2006) предлага таксономия на природния капитал, като го разпределя в три категории:

1. Пространство (пространствена земя)

- a. Териториално пространство, което обхваща повърхността на земята (вода и земя)
- b. Спектрално пространство, честотата на електромагнитния спектър
- c. Пътища за сателити и други космически кораби

2. Нежива материя

- a. Твърди вещества: минерали, въглища, лед и други
- b. Течни вещества: петрол и вода
- c. Газообразни същества: природен газ, въздух
- d. Други състояния на материята, като плазма

3. Биологични природни ресурси

- a. Живи същества
- b. Генетичната основа на живота
- c. Екологични връзки между живите същества, включително и хабитата им

Съществуват много публични мрежи, които въздействат активно върху естествените ресурси. Много цели, около които са сформирани мрежите, засягат именно природния капитал.

5.3. Физически капитал

Физическият капитал обхваща осезаемите стоки, независимо дали това е основен капитал, стока или нещо, което се изработва (Rosen, 2008.). Този вид капитал бива наричан още "построен" капитал (Mudler et al, 2006). Физическият капитал приема формата на активи, направени от хора. Това включва както инфраструктура, като например пътища и пречиствателни станции, така и сгради, машини и всякакви други осезаеми, наблюдаеми и изброими активи. Той може да бъде притежаван лично или колективно. Ползите от физическия капитал се съдържат в неговото използване за създаване на приходи.

5.4. Човешки капитал

Човешкият капитал е "способностите, придобити или естествени на хората" (Schultz, 1993), експертизата и "мъдростта, придобита от опита" (Davenport, 1999). Човешкият капитал включва уменията на работещите хора. Това са всички активи, които индивидът притежава "вродени способности, поведение, лична енергия и време. Тези елементи оформят човешкия капитал. Те оформят разменната монета, с която хората допринасят на работното място. Работещите, а не организациите притежават този капитал" (Davenport, 1999).

Човешкият капитал се съдържа в индивида, който го притежава. Икономическото определение на термина за първи път предлага Rosen (Rosen, 2008). Човешкият капитал е определен от Davenport (1999) като развиване на знания, умения, талант и поведение на работниците. Според него това развитие може да се реализира чрез различни средства, като работна среда, обучение, подобряване на връзките и взаимоотношенията между служителите и работодателя.

5.5. Социален капитал

Социалният капитал е формиран от взаимоотношенията между актьорите. В рамките на една публична мрежа, това са всички формални и неформални отношения между различните елементи. Eric Lesser различава два вида социален капитал:

- егоцентричен, който се основава на връзките между индивидуалните актьори и
- социоцентричен, който се базира основно на капацитета за достъп до големи размери информация и връзки, като например връзки между два отдела, агенции или организации (Lesser, 2000).

Егоцентричният социален капитал се базира на престижа и високия статут в стратифицирана социална структура. Той е резултат на взаимодействията на индивида с останалите хора. Социоцентричният е тясно свързан с груповите практики за споделяне на информация и ресурси.

Социалният капитал често е свързан с общественото и организационното обучение (Lesser and Prussak, 2000) и трансфер на знания, което естествено го прави близък до интелектуалния капитал. Той е разглеждан и като ключов елемент на гражданското общество (Putnam, 2000).

5.6. Политически капитал

Политическият капитал представлява съвкупността от и избирателната употреба на власт и влияние. Политическият капитал е бил определен като “свкупния сбор от другите видове капитал за целенасочено политическо действие”. Casey продължава с наблюдението, че политическият капитал е неразбран, без точно определение, но същевременно е жизнено необходим за разбирането на политическия обмен и взаимоотношенията в политическата арена (Casey, 2008).

Политическият капитал може да бъде притежаван от отделния индивид, който има власт, лидерски екип или цяла организация. Ситуацията определя как може да се използва. Особеното при политическия капитал е, че той може да бъде структурен, като илюстрира връзката между политическа партия, идеология, административен орган, отговорност и лидерство. Политическият капитал може да бъде в ролята на инструмент, например в случаите на права, достъп или политически връзки. Представителният политически капитал се отнася до политическия капитал, който се развива на база на репутацията на индивида. Всичко това е важно и необходимо за поддържането и развитието на политическия капитал (Lopez, E. 2002).

Политическият капитал може да се изследва качествено като за лакмус се използва общественото мнение или подкрепата на обществото за въвеждането на дадена политика. Количественото му изследване може да се осъществява чрез резултати от политически избори, приноси към политически кампании и изборни резултати. Политическият капитал е една от най-абстрактните форми на капитал, защото възприятията на хората играят значителна роля.

Sorensen and Torfing считат, че политическият капитал се отнася до индивидуалната сила да се действа политически, генерирано чрез участието в интерактивните политически процеси като включването на гражданското общество в политическата система (Sorensen and Torfing, 2003). Политическият капитал обхваща три фактора, обвързани със способността на местните политически актьори да участват във вземането на политически решения:

- Нивото на достъп, което имат до процесите на вземането на решения (способност);
- Способността им да допринесат за тези процеси (овластяване);
- Възприемането им като политически актьори (политическа идентичност).

5.7. Културен капитал

Културният капитал получава много различни определения от различните автори. Той е припознат като познанието за обществените норми и традиции, които могат да се намерят във вербална форма, информация за обществените институции и изискванията за напредване в социалните класи (Bourdieu, 1986); ритуали, митичните традиции и символичните изживявания (Swidler, 1986); уменията, навиците и подходите, придобити от обществена група (Farkas, 1996).

Pierre Bourdieu първи представя терминът културен капитал. Той го използва, за да обясни влиянието на културните различия върху успеваемостта на учениците в училище. Bourdieu прави рязко отдалечаване от традиционните социологични концепции за култура, в които се възприема предимно за източник на споделени норми и ценности или средство за колективно изразяване. Според него културата споделя много от качествата, които са характерни за икономическия капитал. Той твърди, че културните навици и разпореждания

съставят ресурс, който може да генерира „печалби“; те са потенциален субект на монополизация от индивид и групи, а при подходящи условия могат да бъдат предавани от един индивид на друг (Weinger and Lareau, 2007).

Разбирането за културен капитал днес преминава извън понятието, предложено от Bourdieu. В контекста на организациите, културният капитал приема облика на норми, навици, обичаи и други културни характеристики, които се приписват на организационните структури. Особено внимание се отделя на организационната култура (Schein, 2010). Степента, в която културният капитал на един актьор в публичната мрежа влияе позитивно или отрицателно върху неговите роли и функции, е също значима.

Според Koliba и колектив културният капитал може да се разглежда качествено, като въплъщение на организационните ценности, норми и обичаи (Koliba et al, 2018). Неговата обмяна е по-трудна в сравнение с другите видове капитал, но не и невъзможна. Ценностите на една организация могат да се трансферират или предадат на други организации.

5.8. Интелектуален капитал

Интелектуалният капитал са интелектуалните елементи - знание, информация, интелектуална собственост, опит - които могат да бъдат използвани от организациите да създават богатство (Stewart, 1997). Познанието е неразделна част от хората, процесите или инфраструктурата на организацията и нейната мрежа. Неговата роля става все по-централна. Способността да се мобилизират интелектуални ресурси е станала по-важна от способността да се контролират и събират физически и финансови ресурси (Chatzkel, 2003).

Знанието е ограничено благо, стратегически ресурс и нормативно заредено притежание (March and Olsen, 1995). То може да се опише като основа за политическите възможности в повечето демокрации (Crozier, Hunington, and Watanuki, 1975). Същевременно стойността му зависи от много фактори, като променящите се политически планове, политически средства и изменящата се конкуренция от групи с алтернативни знания и опит (March and Olsen, 1995).

Разгледаните капиталови ресурси могат да се тълкуват и като характеристики на елементите, които участват в публичната мрежа – това е техният принос към системата. Тези

ресурси могат да се използват и за определяне на естеството на връзките между актьорите, особено връзките, които са създадени около обмена на ресурси.

ГЛАВА ШЕСТА: ВИДОВЕ МРЕЖИ

Мрежите могат да бъдат *доброволни*, когато се появяват „отдолу нагоре“, в следствие на дейностите на определени актьори или *наредени*, когато възникват „отгоре надолу“, в следствие на появата на нови правила, които създават формални връзки. В действителността може да се наблюдава комбинация между двата вида мрежи. Например, появата на нови регулации може да стимулира отделените организации да си партнират.

Според други автори мрежите се разделят като *формални* и *неформални*. Те определят формалните като съзнателно създадени чрез обвързващо споразумение за участие, а неформалните като органично появили се (Isset et al, 2011).

В литературата съществуват различни разграничения и типизации на мрежите в публичния сектор. В настоящия труд ще разгледаме основните такива и различията в използваната терминология от авторите.

Isset et al, Laumann and Knoke, Rethemeyer-Hatmakeri говорят за *мрежите на политиките*. Те ги определят като набор от държавни агенции, законодателни звена и частни организации, които имат интерес в публичните решения относно определена сфера, защото са взаимозависими (Isset et al, 2011; Laumann, Knokke, 1987; Rethemeyer, Hatmaker, 2007) . Авторите, които изследват мрежите на политиките, се фокусират върху процеса на вземане на решения за преразпределението на публичните ресурси.

Мрежи на сътрудничеството представляват сбора от правителствените агенции, неправителствените организации и частните компании. Те обединяват усилия, за да предоставят публично благо, услуга или стойност, които не могат да бъдат предоставени от една единствена агенция и/или частният сектор не иска да предостави в желаните количества. Те могат да бъдат формални и организирани от публичен мениджър или да са самоорганизиращи се за определена цел с много варианти между тях. Фокусът при този вид мрежи е върху предоставянето на услугите (Isset et al, 2011).

Мрежите на управлението са третият вид, който Issett et al разглеждат. Според тях това са мрежи, които обединяват сътрудничеството при предлагането на публични блага и услуги

с колективното създаване на политики. При тези мрежи фокусът е върху координацията на организацията към общата цел, а не към политиките или продуктите, които мрежата произвежда (Isset et al, 2011).

Agranoff разглежда четири вида мрежи в публичния сектор (Agranoff, 2003):

- *Информативни мрежи* за обмен на информация и изследване на възможни решения на проблемите. Действията по имплементиране се провеждат на организационно ниво.
- *Мрежи за развитие* разглеждат образованието (като процес присъщ за мрежата), което помага процесите на имплементиране на организационно ниво.
- *Мрежи за уязвимите групи в обществото*, които също разработват общи стратегии за действие.
- *Мрежи за действие*, които предоставят колективни мерки при доставянето на услуги.

Mandell and Keast разпознават три вида мрежи (Mandell, Keast, 2007):

- *Кооперативни мрежи* – насочени са към обмена на информация и опит. Наблюдава се стремеж към по-голяма осъзнатост към останалите актьори, но липсват промени в целите на отделната организация.
- *Координационни мрежи* – насочени са към по-добрата интеграция на дейностите на отделните и независими членове на мрежата. Това води до по-ефективно предоставяне на услуги. Индивидуалните цели се приспособяват към мрежовите.
- *Мрежи на сътрудничеството* – насочени са към разрешаването на по-сложни проблеми (като напр. икономическото развитие), в които няма предоставяне на услуги от страна на членовете на мрежата, но се „опитват да се намерят нови начини, чрез които услугите могат да се предоставят“.

Morales and Kamensky определят четири основни типа мрежи за управление в публичния сектор и обобщават техните характеристики (Morales and Kamensky, 2006).

- *Мрежи за изпълнение на услуги* – при тях правителството финансира услугата чрез договори и не я предлага директно. Услугите се създават и предоставят съвкупно от две или повече организации. Тези мрежи са характерни за социалните услуги.
- *Мрежи за обмен на информация* – характеризират се с хоризонтални и вертикални връзки между взаимозависими правителствени агенции. Фокус при тях е споделянето на информация извън отделите. Цел на тези мрежи е по-добрата реакция на правителството към определени проблеми чрез по-добра комуникация и сътрудничество между различните отдели.
- *Мрежи за решаване на проблеми* – основната им цел е да подпомогнат определянето на план за действие относно политиката към критичен проблем. Тези мрежи могат да възникнат от предходния тип. Фокусът е разрешаването на съществуващи сложни проблеми, а не създаването на връзки, които да подпомагат решаването на бъдещи проблеми.
- *Мрежи за изграждане на капацитет на общността* – основната им цел е изграждането на обществен капитал. Те са ориентирани към настоящето и бъдещето. Могат да бъдат създадени от участниците (отдолу нагоре) или чрез правителствени действия (отгоре надолу).

Bouckaert and Halligan предлагат разделение на *хоризонтални* и *вертикални* мрежи. Като критерий те използват организацията на правителството и публичните услуги, както и специфичната област на политика (Bouckaert, Halligan, 2008). Според тях хоризонталната мрежа може да се определи като ниво на правителството. Вертикалната мрежа може да бъде поредица от дейности с добавена стойност, които минават през различни нива на правителството и организациите в публичния сектор. Концепцията за хоризонталните мрежи засяга управлението на различни нива, докато вертикалните мрежи се отнасят до конкретна област на политика.

Предложените видове мрежи в публичния сектор са предимно теоретично разделени, защото в реалността границата между различните видове се размива. Дадена мрежа може да съществува и да се развива едновременно в рамките на няколко различни вида мрежи. В настоящия труд фокусът е върху мрежите, създадени с цел предлагане на дадена услуга и

как те се свързват на ниво политики. Фокусът ще бъде върху процеса на изпълнение на политиката, а не върху процеса на създаването ѝ.

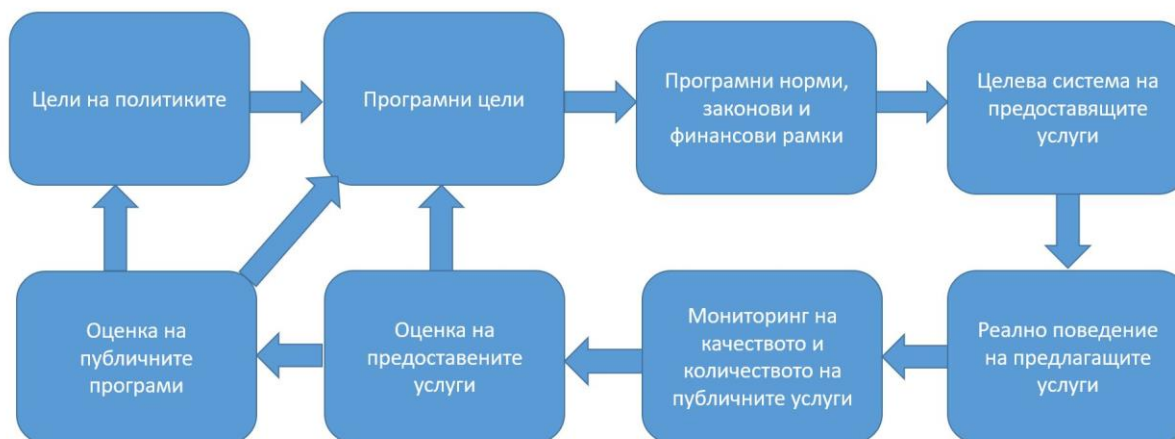
6.1. Връзка между мрежите за предоставяне на услуги и мрежите за политики

Мрежите за политики възникват около определена цел, която е ограничена от поставените бюджети и нормативни актове. Тези цели в повечето случаи са свързани с предоставянето на определени публични услуги или блага. Същевременно се наблюдава много слабо използване и имплементиране на инструментите на мрежовото управление и анализът на ролята на самата структура на мрежите в практиката.

Услуги като образованието (с учители, частни преподаватели, курсове, държавни училища, частни училища, производители на учебници/помагала и други доставчици) или здравеопазването (общопрактикуващи лекари, специализирани лекари, рехабилитационни центрове, болници, аптеки, фармацевти и други доставчици) са добри примери за предоставянето на публична услуга чрез мрежово управление. Качественото и доброто предоставяне на услуги изисква добра координация между различните актьори в мрежата.

Стандартите за предоставяне на публичните услуги се определят в създадените политики чрез програми. Финансовата осигуреност за предоставяне на публичните услуги се определя на ниво политики, където се разпределя в последствие и по програми. Дейностите на актьорите в мрежите за предоставяне на услуги се определят от решенията на тези в мрежите за политики. Ако се разглежда в по-голям мащаб, на ниво конкретна цел – то двете мрежи се сливат в една. В следващата фигура може да бъде проследена корелацията между двете мрежи.

Фигура 7. Връзка между мрежите за предоставяне на услуги и мрежите за политики.



Източник: Bouckaert, G. J. Halligan, Managing performance: International Comparisons.

Routledge, London, 2008

Представената фигура илюстрира не само връзката между двата вида мрежи, но и тяхната връзка с представянето на публичния сектор. В следващата глава ще разгледаме по-детайлно изпълнението на публичните дейности. Още в този етап може да се очертае ясно закономерността, че когато резултатите съвпадат с зададените очаквания в политиките е налично добро мрежово представяне. Върху изпълнението на дадена политика или програма оказват влияние множество фактори. Актьорите, които участват в дадена мрежа могат да определят дали тя ще бъде успешна или не.

Процесите на адаптация са жизнено необходим елемент към всяка една мрежа. Мрежите съществуват, за да обслужват определени нужди в обществото. С развитието на мрежата и заобикалящата я среда е нормално и очаквано да настъпват промени. Те могат да имат различен характер, произход и да се реализират с различна скорост. Произходът им може да бъде както от по-крайните актьори в мрежата така и от по-централните, тези, които управляват и насочват мрежата. В процесът на осъществяване на дейността на публичните програми промените могат да бъдат по-малки или по-големи, да настъпват постепенно или рязко. Промените в публичните програми и мрежи могат да имат разнообразен характер – да засягат всички актьори или само група от тях, да бъдат задължителни или препоръчителни.

Процесът на адаптация е своеобразен вид учене в рамките на мрежата. Той съществува както на колективно, така и на индивидуално ниво. Самият процес на адаптация може да бъде по-повърхностен или по-задълбочен според същността на промените.

6.2. Индивидуално и колективно учене и адаптация

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 (Miller, 1996.).

Комплексните проблеми, около които се формират публичните мрежи, изискват различни видове експертиза, която се предоставя от многобройни актьори. Това може да обхваща споделено учене относно динамиката на сложни системи или споделянето на професионално знание, недостъпно за администрацията (Miller, 1996.). Освен това, сложната смесица от различни обществени ценности и интереси, свързани с управлението на дадени проблеми, изисква ефективни начини на комуникация. Това би подпомогнало не само разрешаването на конфликтите, но и би позволило развитието на споделени гледни точки от различните участници (чрез обсъждане на данните). Обмена и дискусията на информация са централни елементи на адаптация, които могат да се предоставят в рамките на публичните мрежи.

Адаптацията се осъществява чрез учене. Ученето се отнася до когнитивните промени (Miller, 1996.). В един по-дълбок аспект, ученето обхваща не само когнитивните, но и поведенческите промени. Само когато когнитивните промени се изразят в променени действия може да говорим за учене (Argyris, C. 2003).

На индивидуално ниво ученето (и адаптацията) се осъществява, когато в следствие на придобити нови знания хората променят техните усещания за заобикалящата ги среда. Те променят своето поведение спрямо околната среда.

Адаптацията е вид обработване на информация и създаване на знание. Основната хипотеза за адаптацията на мрежите е, че те предоставят достъп до нова информация и

влияние върху начина, по който е обработена информацията. Достъпът до нова информация се предоставя чрез комуникация с другите актьори в мрежата. Те могат да оказват и влияние върху обработването ѝ. Това може да се осъществи чрез копиране на другите или чрез обсъждания и дискусии да се променят възгледи.

Съществуват две основни функции, които мрежите следва да развиват ако искат да подпомагат процесите на адаптация. Това са *трансферирането* и *обсъждането* на информация (Newig and Günther. 2005). В литературата се определя и трета основна функция на мрежите, която се разглежда при тяхната способност за адаптация. Това е *издръжливостта* им.

Трансферът на информация се осъществява чрез взаимодействието и комуникацията между актьорите. Това е и първата предпоставка за учене и адаптация в мрежите. Актьорите могат да достигнат до полезна информация и познанието на останалите участници със сравнително малко усилия в сравнение с не-мрежова ситуация. Потенциалът на една мрежа да прехвърля информация зависи в голяма степен и от нейната структура и актьорите, които я съставят.

Обсъждането обхваща истинския обмен на идеи и аргументи, независимо от асиметриите на обществената власт на актьорите. Презумпцията е, че мрежите предоставят възможности за обсъждане и дискусии чрез групови събирания. При по-интензивното им провеждане, се очаква дискусиите да създадат по-креативни идеи и решения в сравнение със ситуации, в които актьорите индивидуално ги определят.

Издръжливостта на дадена мрежа се определя като способността на мрежата да продължи да извършва своите основни функции, когато е субект на натиск или внезапна промяна. Необходимо е да има определен излишък на компетенциите и мрежовите отношения (връзки). Това създава една по-голяма сигурност и потенциално по-голяма ефективност от гледна точка на адаптацията в мрежата. Например, в случай на внезапно излизане на определен актьор, ако има друг със сходни компетенции и връзки, то мрежата няма да усети значим дефицит.

6.3. Характеристики на публичните мрежи, които предполагат тяхната адаптация

Публичните мрежи и връзките между актьорите могат да бъдат анализирани по различни начини в зависимост от целта на изследването. Природата на взаимоотношенията в дадена мрежа се отразява на нейната способност да подхранва или забранява различни форми на учене. Когато се разглежда способността на мрежите за адаптация и учене, могат да се определят следните основни характеристики: хомофилия, разнообразие, силни и слаби връзки, размер на мрежата, плътност, кохезия (липса на структурни дупки) и централизация.

Хомофилията, разглеждана в контекста на мрежите, е степента, в която двама актьори, които си взаимодействат, имат сходни характеристики. Според Rogers разпространението на информация и идеи се осъществява предимно между индивиди, които си приличат (хомофили) (Rogers, 1995). Тази характеристика на обмена на информация следва да бъде взета предвид от управляващите дадена мрежа, за да могат да се съобразят и предвидят възможните предизвикателства.

Разнообразието в мрежата се появява когато разнообразни връзки свързват актьорите в мрежата. Естествено е връзките в дадена мрежа да имат различен характер. Разнообразието от връзки в мрежата предполага улесняването на разпространението на информация. Неговото проявление може да бъде в различни ситуации, в които участват актьорите от дадена мрежа. Достъпът до информация през различни канали улеснява актьорите в намирането ѝ.

Granovetter определя силата на дадена мрежова връзка като комбинация от времето, емоционалната интензивност, интимността (взаимното споделяне) и реципрочните услуги, които я характеризират (Granovetter, 1973). Обикновено слабите връзки са по-гъвкави и по-плитки от силните връзки. Своевременно те свързват далечни актьори в мрежата и по този начин фасилитират информация и познание за цялата мрежа. Слабите връзки са неподходящи за изграждането на доверие, споделени ценности и норми. В обратния спектър се намират силните връзки, които фасилитират дискусии и рутина в колективните дейности (Ostrom, 1990). Недостатък на силните връзки е възможността да изградят затворено (вътрешно за мрежата) възприятие на участниците и да предизвикат цялостна липса на гъвкавост и състояние на не-адаптивност и не-учене.

Според автори, изследващи сложните системи, оптималната среда за учене и адаптация съществува при модулните мрежи (Gibson, Ostrom, Ahn 2000). Те са съставени от няколко кохезионни подгрупи със силни връзки и по-слаби връзки с по-широкообхватната мрежа.

Размерът на мрежата се определя от броя актьори, които участват в нея. Процесите на адаптация са по-открити и проследими при малките и средните мрежи. Колкото по-голяма и многобройна е дадена мрежа, толкова по-трудно се формират дискусии и открита комуникация. Предимство на голямата мрежа е по-голямата гъвкавост в случаите на излизане на актьори.

Плътността на дадена мрежа се определя от броя връзки между актьорите в нея, разделен на всички възможни връзки. Тя е тясно свързана с броя актьори в мрежата. Колкото по-голяма е плътността на мрежата, толкова по-лесно се разпространява информацията в нея. При мрежи с по-малко връзки информацията може да бъде променена в процеса на комуникирането ѝ. При по-плътните мрежи е по-вероятно да възникнат дискусии и обсъждане на информация, защото актьорите участват в различни групи и имат условията за това. Обсъждането на информацията е подкрепено от високо ниво на кохезия, т.е. отсъствието на структурни дупки в мрежата (Gargiulo and Benassi 2000). Структурните дупки могат да се разглеждат и като възможност за поява на нови лидери и съвместни иновации. Индивидите могат да ги използват и да възприемат ролята на посредници, да свързват откъснатите групи и по този начин да подпомагат иновациите и адаптацията на мрежата.

Scott определя мрежовата централизация като измерител на степента на неравномерно разпределение на властта в мрежата (Scott, 2000). Това се наблюдава когато един актьор има по-голяма значимост или власт. Този актьор обикновено има значително по-голям брой директни връзки с останалите актьори в мрежата. В централизираните мрежи обменът на информация е по-лесен в сравнение с децентрализираните (Crona and Bodin, 2006). Процесът е значително по-бърз. От друга страна, при децентрализираните мрежи се наблюдават по-добри възможности за дискусии. Те възникват по-лесно, когато няма значително неравенство във властта (и следователно в централното положение на определен актьор).

Развитието и управлението на публичните мрежи зависи до голяма степен на способността им (както и на техните актьори) да придобиват, обменят и прилагат знания, или с други думи, да се адаптират към случващите се промени.

6.4. Публичните мрежи, формирани за изпълнението на публични програми, като сложни адаптивни системи

Публичните мрежи могат да се разглеждат като сложни и адаптивни, способни на промяна системи. Прилагането на системната рамка върху концепцията за публична мрежа позволява включването на разнообразни променливи. Променливи, които сформират и предопределят структурата и функциите на публичните мрежи. Очертаването на системните характеристики на публичните мрежи позволява да се създаде модел за оценка, който да засяга основните въпроси в управлението на публични политики и програми. Индиректно се подпомагат управлението, отчетността и изпълнението на публичната дейност.

Публичните мрежи не са просто обикновени системи, те са сложни системи, които са способни да проявяват нови качества, адаптивни са към променящите се условия. Системната теория и теорията на сложността намират своята пресечна точка в ролите, които обратната връзка и взаимодействията играят за разбирането на обществото (Haynes, 2003). Сложните системи се разглеждат като динамични пространства, които се управляват от нелинейни процеси. Donella Meadows отбелязва как тези “нелинейни процеси са важни не само поради различния начин, по който реагират за взаимоотношенията между действие и реакция (Meadows, 2008). Тяхната значимост е по-голяма, защото те променят относителната сила на обратната връзка. Те могат да доведат до коренна промяна на системата от един вид поведение към друг” (Meadows, 2008). Thompson отбелязва, че дори малки промени в неправолинейни сложни системи могат да имат големи и неочаквани ефекти върху резултатите (Thompson, 2003).

Теорията на сложността се основава на разбирането, че няколко относително прости правила могат да имат значителни ефекти върху поведението на дадена система. Тези основни правила служат като стожерите в развитието на „разнообразни само-организиращи се структури“ (Meadows, 2008). Тя определя само-организиращите се системи като тези,

които имат способността органично да създават по-сложни структури. Системи, които могат да се поддържат и съществуват и без централен контрол.

Публичните мрежи могат да се разглеждат като естествено развиващи се, еволюиращи екосистеми съставени от организации, групи или индивиди. Разглеждането им като сложни обществени структури позволява да се открият дадени характеристики. Така например системата се разглежда като различни елементи или обекти, които се разглеждат паралелно от организацията (Anderson, P., 1999). Същевременно системата е в постоянно развитие, динамично оформяне, което предразполага идеята за продължителен процес на спонтанни промени.

Goktuk Morcol и Aaron Wachhaus (2009) съпоставят публичните мрежи и сложните системи и очертават техните концептуални прилики по следния начин:

- Съставени са от множество взаимозависими елементи (актьори);
- при двете се наблюдават относително стабилни модели на взаимоотношения, въпреки че сложните системи се определят като по-динамично развиващи се;
- двете са само-организиращи се форми на провеждане на дейности.

Важно е да се отбележи една особеност на публичните мрежи, а именно, че адаптацията и развитието могат да съществуват само когато процесът на учене съществува. Когато участниците в публичната програма (и съответно мрежа) са отворени за нови умения, използването на нови системи или приобщаването на нови методи за извършване на дейностите. Ако актьорите в мрежата не са отворени към придобиването и прилагането на нови знания, то в публичната мрежа няма да има възможност за осъществяване на промени или адаптацията към тях.

Разглеждането на публичните мрежи като сложни адаптивни системи представлява една постоянно динамична среда. Среда, в която едни подсистеми остават относително стабилни, докато други подсистеми са в постоянна динамика. Сложните адаптивни системи могат да бъдат сформирани от простите системи само при наличието на относително постоянни форми в тях. В публичните мрежи това са установените институции и организации, които имат ключова роля за осъществяването на дейността, фокус на програмата.

Стабилността на определени актьори може да влияе върху стабилността на цялата мрежа или на отделни част от нея. Това са ключови мрежови актьори, от които зависи развитието и съществуването на мрежата. В публичните мрежи това са най-често държавните институции, които са отговорни за осъществяването на дадена политика или програма. Липсата на стабилност на държавно ниво (честа смяна на правителство и ръководещи органи, смяна в персонала на важни отдели и т.н.) публичната мрежа, формирана около дадена програма, отразява тази нестабилност – тя няма как да остане разделена от случващото се в национален мащаб на управленско ниво.

С цел да се избегне ситуация, в която нестабилността на определен актьор оказва голямо влияние върху стабилността на цялата мрежа, е необходимо да се създаде определена степен на устойчивост за всички участници и взаимовръзките им. Създаването и имплементирането на инструменти, които да укрепват процесите, но същевременно да позволяват и адаптирането на новости в рамките на публичната програма, е изключително важно. При изграждането на една сравнително устойчива и стабилна публична мрежа нестабилността на даден актьор, колкото и да е ключов няма да окаже толкова негативно влияние върху всички останали.

Оценката на стабилността на дадена публична мрежа е труден, но необходим процес. Процес, който става неразделна част от оценката на риска и управлението на несигурността. Именно в това се крие ценността на получаването на обратна връзка за дейностите в мрежата. Устойчивостта на правителства, международни организации и корпорации намалява в случаите, когато механизмите за предоставяне на обратна връзка чрез които те реагират на заобикалящата ги среда се осъществяват преминавайки през много различни нива и видоизменения (Meadows, 2008).

Необходимо е да се има предвид, че адаптивността на дадена публична мрежа може да има както положителни, така и негативни проявления. Естествено това предизвиква въпроси на свой ред за представянето на публичните мрежи и демократичните инструменти за стабилизиране. С развитието на публичните мрежи, ще се развива и необходимостта от нова, еволюционна форма на демократичен инструмент за стабилизиране. От друга страна публичните мрежи създават предпоставки за развитието на нов вид лидерство и управленски практики, които да бъдат едновременно продуктивни и отчетни.

6.5. Развитието на публичните програми в контекста на публичните мрежи

Публичните програми се развиват в контекста на заобикалящата ги среда. Всяка промяна, която настъпва в социо-икономическото и политическото състояние в дадена държава, влияе върху развитието на публичните програми, които се изпълняват. Това влияние е по-скоро в средносрочен и дългосрочен, отколкото краткосрочен план поради характера на дейността в държавната администрация. Промените са външни за програмата, като оказват влияние върху дългосрочната стратегия за управление и изпълнение на програмата. Промените могат да имат различен характер: финансов, териториален, обемен (обхват на програмата), административен (персонал, който работи за осъществяването на програмата) и т.н. За всяка една програма те се отразяват по различен начин – може да е относително малко или по-голямо – понякога промените могат да повлияят до такава степен, че да се достигне дори до прекратяване на програмата за следващи периоди.

Промените, които настъпват в рамките на публичните програми се отразяват и върху публичните мрежи, които са изградени за тяхното осъществяване. Мрежата, като съвкупност от всички актьори и техните взаимовръзки, естествено реагира на всяка една, дори и на пръв поглед малка, промяна. Това е и основната характеристика на всяка една мрежа – осъществяване и определяне на взаимовръзки между отделните групи актьори. Колкото по-добри са каналите на комуникация между актьорите, толкова по-лесно всяка една промяна, засягаща публичната програма, ще бъде имплементирана на всички нива.

Публичните мрежи като модел за управление в публичния сектор позволяват да се осъществява една по-безпроблемна адаптация на дадена публична програма към настъпващите промени. Те предполагат редовни дискусии и връщане на обратна връзка, което създава предпоставка и за управление на промените. Дори и първоначално те да са били външни за програмата, благодарение на възможностите предоставени от публичните мрежи, новостите могат да бъдат интегрирани и управлявани, за да може публичната програма не просто да се адаптира, а да се развива и подобрява.

ГЛАВА СЕДМА: МРЕЖОВА ОЦЕНКА И АНАЛИЗ

7.1. Необходимост от оценка в публичния сектор

Оценяването е “процесът на определяне на качеството, стойността и полезността на нещата” (Scriven, 1991). Той успява да улови основното, естественото му значение. Това е процесът на отсяване на стойностното от безползното. 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.

През древността владетелите се допитвали до учени при вземането на ключови решения за подобряване на благосъстоянието на владенията си. Оценяването в публичния сектор е поредният от множеството опити на съвременните правителства да използват способностите на учените и изследователите в полза на държавните интереси. Оценителите на публичните програми следва да предоставят оценки на администрацията, да изследват резултатите от мерките на правителството. Правителството може да използва предоставената информация за самосезиране, по-дълбочинно разбиране и основателно вземане на решения. Премахват се остарелите мнения, че добрите намерения са достатъчни. Оценяването се базира на противоположната концепция, че истински важните са добрите практики и стабилните резултати.

Оценяването предполага поглед към миналото за вземането на по-добри решения в бъдещето. То е механизъм за мониторинг, систематизиране и преценяване на правителствените дейности и резултатите им. То мотивира обществените представители да действат възможно най-отговорно, креативно и ефикасно. Намесата на съвременната държава е изключително обширна, изпълнението на дейностите е комплексно, а потенциалните последствия са с много голямо влияние. Това създава необходимостта от научни и социални проучвания за мониторинга на оперативното ниво и установяването на въздействията от дейността на държавните организации. Внимателното ретроспективно оценяване изисква системно събиране на информация, анализът ѝ, и документиране на източниците.

Системното оценяване се използва не само от държавните органи. То може да бъде изискано от политическата опозиция, професионални синдикати, граждани или клиентите на правителствените програми.

Бъдещото подобряване е важна цел на оценяването. Невъзможно е то да се определя като единствена. Оценки могат да се правят и с различни цели. Понякога те могат да доведат и до прекратяване на интервенцията. Понякога оценките се възлагат поради политически цели, като спестяване на време или фокусиране на публичния процес върху конкретен проблем. Фокусът на оценяването следва да не се ограничава само до подобряване на интервенцията/намесата. Оценката на публичните програми има по подразбиране роля при вземането на бъдещи решения. Важно е да се отбележи, че определението на термина и концепцията за оценяване не следва да се ограничава допълнително от целта на оценката.

7.2. Динамика на оценка на изпълнението в публичния сектор

Измерването на резултати има различни функции (Frerks, 2000). Най-често дискутираните са следните:

- Създаване на прозрачност – оценка на изпълнението на дейността създава прозрачност и има значим принос към отчетността.
- Учене – Организациите могат да използват измерването на резултатите като процес на учене. Могат да се изследват силните и слабите страни, добрите и лошите практики и да се види къде може да се направи подобрене.
- Оценка и санкциониране – измерването на резултатите позволява да се направи оценка за цялостното представяне на организацията. В следствие на това може да бъде последвано от позитивни или негативни санкции според нивото на представяне.

7.3. Ползи от оценка на изпълнението в публичния сектор

В литературата и в практиката могат да се обособят различни ползи от оценяването на изпълнението и резултатите в публичния сектор. Те са и основната причина този принцип

да се прилага успешно в редица държави за разнообразие от дейности. В следващите страници ще се обособят основните предимства от прилагането на този метод.

1) Оценка на изпълнението води до прозрачност и е стимул за иновации.

Оценка на изпълнението създава условия за прозрачност. Прозрачността има вътрешна и външна функции.

Организациите в публичния сектор са с малко външни стимули за повишаване на ефективността и ефикасността. Това позволява развитието на много дисфункционални процедури, структури и увеличаване на персонала. Законът на Паркинсън гласи, че увеличението на броя служители води до увеличена загуба на време. Това се дължи на увеличаването на обема на вътрешни, непродуктивни дейности (Parkinson, 1964).

Резултат от това е неяснота относно приноса на отделните звена в организацията. Оценката на изпълнението позволява да се проследи приносът на всеки отдел, създават се условия за прозрачност. Анализът на вътрешните процеси създава условия за иновации, въвеждане на нови процедури, реорганизация на съществуващите процеси.

Външната функция се реализира чрез гражданското търсене на отчетност от политиките и официалните представители. Дейностите на полицията, училищата, болници и съдилища е обект на публичното внимание. Обществото търси отговорност от политиките, които на свой ред се обръщат към съответната изпълнителна организация.

2) Оценката на изпълнението награждава изпълнението и ограничава бюрокрацията

Оценката на изпълнението може да се разглежда като вид оценка на крайните резултати. Управлението с фокус към крайните резултати е желателно, защото управлението на входящи ресурси и междинните дейности са възпиращи фактори за цялостното представяне.

Управлението на входящите ресурси награждава планирането и формулирането на цели. Организациите се различават по своята амбициозност и намеренията за дейности, които имат.

Направлението на междинните дейности се фокусира върху процесите и дейностите в организацията, а не върху резултати от тях. Награждава се времето, прекарано в извършване на конкретна дейност, а не постигнатите резултати.

Управлението на крайните резултати се фокусира върху продуктите и резултатите от дейностите и е стимул за продуктивност. Наградени не са нито добрите намерения (входящите ресурси), нито усилията (междинните дейности), а крайните резултати.

Оценката на изпълнението помага и да се де-бюрократизира организация. Създава се предпоставка за повишаване на автономността им от високо постигнати резултати.

3) Оценката на изпълнението насърчава ученето

Измерването на резултати развива процеса на учене на между-организационно ниво и на ниво вътре в организацията.

Различията между държавните организации могат да са силен инструмент за лесното идентифициране на добрите практики във всяка една от тях. Организациите могат да заимстват тези добри практики за развиване на процесите и по-добри резултати. Сравнението между организации също е стимул за учене, защото може да създаде осъзнатост за проблеми.

Важна характеристика на организациите е принципът за ненамеса. Професионалистите не се намесват в дейността на своите колеги (Mintzberg, 1983). Този принцип вреди на професионалните организации, защото ограничава процесите на учене и развитие вътре в организациите. Оценката на изпълнението може да подпомогне разрушаването на този принцип на ненамеса. Анализът позволява да се видят различията в представянето на различните отдели. Създава се поле на търсене и възможности за подобряване на процесите.

Оценката на изпълнението позволява да се установят и измерят последиците от регулаторните решения (Брусарски, 2017).

4) Оценката на изпълнението повишава общото ниво на публичните услуги

Оценката на изпълнението позволява да се придобие информация, която се използва за цялостното подобряване на предоставянето на публичните услуги. Трендовете на развитие стават видими и управляеми.

7.4. Недостатъци на оценка на изпълнението в публичния сектор

Като всеки един метод за управление, и измерването на резултатите има своите недостатъци. Преди да започнем да ги разглеждаме, е необходимо да се отбележи, че те се проявяват предимно в опростеното му прилагане. При използването на даден метод за управление е необходимо да се познават в дълбочина всичките му слаби страни, за да се предприемат съответните мерки за неутрализирането им.

1. Продуктите и услугите имат много ценности, не една ценност

Публичните услуги и продукти често пъти имат много различни ценности. Понякога между тези ценности може да съществува конфликт. Измерването на резултати крие риск от това мениджъра да се фокусира само на една ценност и да не разглежда другите приноси на публичната услуга или продукт в обществото.

2. Процесно ориентиране, не продуктово ориентиране.

Много публични организации са силно процесно ориентирани. Организации, които създават политики в една среда на множество различни участници, ще инвестират усилия и време в консултации и преговори с всички участници. Резултатът от тези преговори е трудно предвидим. Един добър процес на преговаряне и договаряне може да доведе до лоши резултати.

3. Продуктите се произвеждат заедно с други

Продуктите предоставяни от много организации в публичния сектор се произвеждат заедно с други, в процесите участват и трети страни. Оценката на изпълнението се базира на презумпцията, че организациите са автономни. Необходимо е процесите да се разглеждат на мрежово ниво и да се изследват междуорганизационните връзки при създаването на публични продукти и услуги.

4. Продуктите са взаимосвързани, не изолирани

Резултатите от дейността на организациите в публичния сектор са взаимосвързани. При изследването на даден резултат следва да се вземат предвид влиянието на останалите върху него, както и неговото влияние върху останалите.

5. Средата е динамична, не статична

Публичните организации изпълняват своите дейности и създават публични услуги и продукти в една динамична среда, която постоянно се променя. Оценяването на изпълнението, на крайните резултати, се случва към определена дата. Важно е мениджърът, който използва информацията, да има осъзнатост за липсата ѝ на актуалност към процесите в настоящето. Анализът и провежданата оценка на изпълнение на дейността е за изминал период, който се развива в среда, различна от тази на настоящето.

7.5. Неочаквани ефекти на оценка на изпълнението и в публичния сектор

Провеждането на оценка на изпълнението в публичния сектор има и своите неочаквани ефекти върху дейността на публичната администрация. При избор за провеждане на оценка и определяне на нейната формулировка е важно да се вземат предвид и тези неочаквани ефекти, които могат да възникнат. Оценителите и ръководните органи следва да познават добре недостатъците и неочакваните ефекти, за да могат успешно да реализират и провеждат оценяването.

1. Оценката на резултатите е стимул за стратегическо развитие.

При измерването на резултати, дейността и продуктивността на организацията става видима. Стремешът на организацията да има високи резултати може да доведе до промяна в перспективата и стратегическо развитие.

2. Оценката на резултатите блокира иновациите.

Измерването на резултатите стимулира организацията да оптимизира процесите си, да са по-ефективни в произвеждането на съответните резултати. В повечето случаи това е за сметка на иновациите. Фокусът се измества от цялостното развитие на дейността към нейната функционална приложимост за крайните резултати.

3. Оценката на резултатите блокира амбициите.

Организация, която измерва резултатите си, ще се постарее да оптимизира процеса на създаването им. Стремелът естествено ще бъде към повишена ефикасност, което може да пренасочи усилията към лесните за създаване продукти.

В дългосрочен план това може да означава намаляване на иновациите. Всеки, който има желание за иновации, трябва да приеме, че резултатите могат да бъдат очакваните, но могат да бъдат и много различни. Измерването на резултати награждава постоянния поток на повтаряне на съществуващите практики (Behn, and Kant,1999).

4. Оценката на резултатите създава възможности за копиране, не за учене.

Едно от предимствата на измерването на резултати е приносът му към процесите на учене и развитие на организацията. Съпоставянето с други сходни организации предоставя информация за добри практики, които могат да бъдат адаптирани. Конфликтът възниква, когато добрите практики са директно наложени на организацията, без да се адаптират и коригират съгласно процесите и нуждите ѝ. Това е опасно, защото организацията може да не реагира добре на директно наложената чужда практика.

7.6. Критерии за избор на измерители на резултати в публичния сектор

Измерването на резултати е сложен процес, към който трябва да се подходи внимателно и да се съобразят неговите предимства и ограничения. Използването му позволява на мениджърите и народните представители да подобрят процеса на вземане на решения и отчетността пред обществото.

Особено важен елемент от процеса на измерване е избирането на критерии, които да се прилагат. Natty обособява осем критерия при избора на подходящ набор от измерители (Natty, 2018).

Валидност/ Точност

Измерителят валиден ли е? Показва ли информацията, която се предполага, че трябва да показва? Трябва да се обърне внимание както на самия критерий, така и на специфичните процедури за събиране на информация. Необходимо е да дават достатъчно точна и достоверна информация.

Разбираемост

Избраният измерител разбираем ли е от лицата на управленски постове. В научните изследвания е възможно някои измерители да са прекалено технически или да имат сложни комбинации на елементи. Възможно е ползващият данните да няма необходимото образование или разбиране за техничен прочит. При такъв вид данни следва да се направи анализ, който да ги съотнесе към изследваните проблеми. Този анализ следва да е лесно разбираем и информационно достъпен за хора с различни специализации.

Навременност

Възможно ли е информацията да бъде събрана навреме, за да е полезна на държавните служители? Понякога ефектът на дадени програми може да се отложи с години. Такива са например ефектите върху икономиката на образованието. Необходимо е измерителите, които се използват, да могат да се събират и обработват в кратки срокове. Това може да е ограничаващо, защото не позволява да се видят всички ефекти от дадена програма или дейност. Същевременно стратегията за измерване на краткосрочните и непосредствените ефекти позволява да се извършват актуални анализи. За всяка отделна програма трябва да се търси баланса при измерването на резултати.

Потенциал за насърчаване на противоположно поведение

В някои ситуации изборът на даден измерител може да предизвика противоположно на желаното и заложеното в целите на организацията поведение. Мярка, като например брой

наложени глоби от полицаи, може да прерасне в тормоз на гражданите. Необходимо е да се обмислят всичките възможни ефекти от даден критерий.

Уникалност

Успява ли дадената мярка да разкрие важен аспект на изпълнението на дейността, който никой друг измерител не разкрива? Този критерий е необходим, за да се ограничи броят застъпващи се, повтарящи се измерители. Държавните дейности изискват различни измерители, но прекалено големият брой може да предизвика информационно претрупване и неефективност.

Разходи за събиране на данните

Какви са разходите за събиране и анализ на данните за съответния измерител? Това е може би най-голямото ограничение при измерването на резултатите. Стойността на даден измерител следва да е оправдана от приноса му за вземане на решения и подобряване управлението на процесите.

Контролируемост

До каква степен измерителят е контролиран от агенцията, чиято дейност се измерва? При равни други условия, колкото по-силен е контролът на мениджърите върху даден измерител, толкова по-отговорна за него става цялата организация. Когато държавната структура има частичен контрол върху даден измерител, това не означава изключване на измерителя.

Всеобхватност

Избраният набор от измерители обхваща ли всички или повечето аспекти на изпълнението на дейността? Ако отговорът е отрицателен, е необходимо да се направят промени, така че пропуските да бъдат запълнени. Наборът от измерители следва да предоставя изчерпателна информация и обратна връзка на мениджърите за представянето на организацията.

7.7. Видове измерители на изпълнението

Измерителите могат да имат различни видове и формати. Всеки дава информация за различен аспект на програма или дадена услуга. Внимателното обмисляне на целта за използване на измерителя помага при избора му. По-долу са обобщени основните видове измерители на изпълнението на дейността в публичния сектор.

Разходи

Тези измерители са индикатор на финансовото изражение на дейността. Разходите са полезни, защото позволяват да се види каква е разликата между бюджета и реално изразходените средства. Самостоятелно те не могат да служат за измерител на ефективност или ефикасност.

Обем на изпълнената дейност (работа)

Измерването на обема извършените дейности е често срещана практика при оперативните организации в публичния сектор. Самостоятелно разглеждани и използвани, тези индикатори не дават полезна информация. При тях не са обект на разглеждане качеството или ефективността на извършваната дейност. Информацията, която те предоставят, може да се използва за целите на вътрешно-организационното управление. Използването на този вид измерители следва да се избягва, когато те подкрепят увеличаването на обема работа независимо от това дали е необходимо или на достъпна цена. При такива условия може да започне да се генерира негативно, изкуствено поведение.

Измерители на ефективността и качеството

Измерителите на ефективността се използват за измерване на въздействието и качеството на услуга и до каква степен постига целта си. Всяка услуга има директни и индиректни цели, които са насочени към крайните ѝ ползватели. Тези цели могат да служат като идентификатори на измерителите за ефективността.

Измерването на ефективността следва да включва и негативните ефекти от дейността или поне тези негативни ефекти, които могат да бъдат предвидени.

Измерители на ефикасността и продуктивността

Измерителите на ефективността се определят като връзката между ресурсите, които се използват при създаването на услуга и обема на крайния резултат. Съотношението между крайни резултати и входящи ресурси се определя като продуктивност. Обратното разположение на показателите, съотношение между входящи ресурси и крайни резултати, се нарича измерител на ефикасността. Двете разновидности предоставят една и съща информация.

Измерители за използването на ресурси

Измерването на ефикасността понякога обхваща различен вид измерване от съотношението входящи ресурси – изходящи резултати. Това са така наречените измерители за използването на ресурси. Те се изразяват в реалното време, в което служителите и/или машините, предлагащи услуги са били на разположение и са ги предлагали. Те измерват времето, в което те са били в принудително бездействие. За служителите това са случаите, в които изчакват определени материали или оборудване, необходими за дейността им. Примери за измерване на ефикасността са например обемът вода, който се губи поради течове, факторите за използваемост и натовареност на превозните средства от публичния транспорт.

Измерителите за използването на ресурси се използват, за да очертаят оперативни проблеми или лошо използване на ресурси. Те основно насочват към потенциала за добавена ресурсна стойност. Те не отразяват добавеното количество резултати или повишаването на резултата за количество входящ ресурс, които са понижени или завишени. Например персоналят, който изчаква материалите, може да бъде освободен от длъжност, но това не гарантира повишаване на крайните резултати. Тези измерители не са директни измерители на ефикасността, но могат да бъдат използвани за очертаване потенциалните места за повишаване на ефикасността.

Индекси на продуктивността

Индексите на продуктивността могат да се измерят чрез всеки един от предходните измерители. Индексът показва относителната промяна за даден период спрямо определен базов период. Това е полезен инструмент за проследяване на развитието на даден измерител.

Псевдо измерители

Редица измерители са използвани като измерители на изпълнението, но са толкова двусмислени и потенциално подвеждащи, че не би следвало да се разглеждат като измерители на изпълнението. Те могат да бъдат от интерес на публичните мениджъри, но не измерват ефективност или ефикасност. Характерно за тях е, че количеството, качеството или стойността на получения продукт или услуга не е посочено. Такива измерители са разходи на глава от населението, съотношенията служители- клиенти. Те не предоставят информация за продукта или услугата, които се предоставят. Те са предимно измерители на количеството ресурси, което е използвано и не разглеждат ефективността.

Съотношение разходи-ползи

Това е метод за анализ и оценка на публични проекти и мероприятия посредством сравняване (съпоставяне) на техните разходи и ползи, измерени в стойност (парични единици) (Брусарски, 2017).

Характерно за тези измерители е, че крайните резултати се трансформират във финансово изражение. Докато разходите са по-малко от ползите, презумпцията е, че програмата е била добра. Програмите с по-високи стойности на съотношението разходи-ползи ще са предпочитани пред такива с по-ниски стойности.

Този метод е предпочитан от икономистите и теоретиците. На практика е много трудно да се определи финансово изражение на крайните резултати. Как могат да бъдат трансформирани по-доброто качество на водата или по-чистите улици?

По-горе бяха разгледани индивидуални измерители на изпълнението. На практика е необходимо да се прилагат и използват пакет от измерители, които да позволят да се даде цялостна картина на изпълнението на дейността. Необходимо е управляващите да изследват внимателно целите на организацията или програмата и съответно на тях да се подбере адекватен пакет от измерители.

Poister счита, че могат да се използват 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. Той акцентира върху цялостната система за измерване на изпълнението (Poister, 2003). Ясно определените цели, измеримостта на стандартите за изпълнение, наличността и достъпът до информация и използването на тази информация за подпомагане на процеса на вземане на решения и конкретни действия са компонентите на ефективната система за управление на изпълнението.

Фигура 8. Система за измерване на изпълнението в публичния сектор.



Източник: Poister, T.H., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organisations*, Josey-Bass, San Francisco, 2003.

Poister разглежда измерването на изпълнението като един непрестанен цикъл на търсене. В него са събирането на информация и анализът ѝ, и употребата на този анализ за актуализиране на действието и поведението. Той твърди, че в ефективното управление на системите за измерване на изпълнението анализът на информацията се събира от всички възможни източници. Анализът ѝ може да доведе до промяна в решенията, засягащи стратегията, програмите, предоставянето на услугите, ежедневните операции, преразпределянето на ресурсите, целите, стандартите, целите и индикаторите за изпълнение (Poister, 2003).

7.8. Оценка и анализ в публичния сектор

В публичния сектор, както и във всички останали, има стремеж към подобряване на резултатите. Като част от социо-икономическата среда, той също е под влиянието на иновациите и промените, които настъпват в технологичен аспект. Тези иновации влияят върху ролята му в предлагането на публични блага. В последните десетилетия се наблюдава преминаване към координация и споделена отговорност (когато дейността се изпълнява от външни за публичната администрация хора).

Важно е да се отбележи, че в публичния сектор, резултатите са обвързани със задоволяване на обществени потребности и предлагането на услуги и продукти, които са значими за цялото общество и неговото благоденствие. В много от дейностите идентификацията и остойностяването на резултатите е затруднено от нематериалния им характер. Оценяването в тези сфери е много сложно, а поради това е и пренебрегвано в българската практика. Процесът на оценяване може да се фокусира върху предварителните очаквания, междинните или крайните резултати. Анализът от получените данни следва да се изготвя на база на съгласувани критерии, които да дават полезна и реална информация за реализирането на целите.

Друга слабост на оценяването е съсредоточаването върху преките резултати, а не върху цялостните ефекти, многобройните социални последици и въздействия върху различните стопански субекти, актьори в публичната мрежа. Анализът и оценката на изпълнението на дейността и резултатите в публичния сектор следва да съдържат изчерпателна информация за всички последиствия от предприетите действия.

Същността на публичните мрежи обуславя необходимостта от оценка и анализ, които да служат за коригиране на дейностите, които се извършват.

Механизмите за мониторинг и оценка, които дадено правителство има на разположение, са ключови за подобряването на съответните програми и политики и имплементацията им. Те позволяват повишаване на прозрачността, отчетността и гражданското участие.

Оценката на публичните мрежи, сформирани около програми и политики, следва да е системна и обективна по отношение на моделирането, изпълнението и резултатите от

дейността. Целта на дадена оценка е да определи степента на изпълнение на предварително поставените цели, ефикасността и ефективността, въздействието и устойчивостта от организираните дейности. Една оценка трябва да предоставя достоверна и полезна информация, да подкрепя процеса на вземане на решения на всички заинтересовани страни.

Оценката на публичните мрежи често пъти се ръководи от закони, правила и регулации, които се подкрепят от институции и се оформят от инструменти на политиките. Тя е тясно обвързана с публичните интереси. До определена степен управлението на публичните мрежи е ръководено от определените стандарти за оценяване на дейностите, създадени от ръководещите мрежата, законодателни актове или договореното в споразумения.

Мрежовата оценка и измерването на резултати от дейността на мрежата може да има различни функции, като най-често това са (Frerks, 2000):

Осигуряване на прозрачност – оценка на изпълнението на дейността създава възможност за информираност на обществото за изпълнението на дадена публична програма (обем услуги, качество), постигнатите резултати и изплезваните средства и има значим принос към отчетността.

Учене и развитие – публичните мрежи могат да използват измерването на резултатите като процес на учене. Могат да се изследват силните и слабите страни, добрите и лошите практики и да се види къде може да се направи подобрене.

Оценка и санкциониране – измерването на резултатите позволява да се направи оценка за цялостното представяне на организацията. В следствие на това може да бъде последвано от позитивни или негативни санкции според нивото на представяне.

Публичните мрежи предполагат координирането на действията на много различни групи актьори, от което зависи и успешната реализация на съответната програма или политика. Това прави процесите на мониторинг, оценка и анализ по-сложни в сравнение с предхождащите ги йерархически модели на управление в публичния сектор. Координацията между отделните групи или индивиди е необходима не само за изпълнението на съответните дейности, но и за предоставяне на отчетна информация.

Оценката, анализът и мониторингът следва да се планират предварително, успоредно с планирането на дейностите, които ще се извършват в рамките на съответната публична мрежа. Необходимо е дейности по оценяването и мониторинга да са включени във всеки един етап от съществуването на съответната публична мрежа: от нейното планиране, през реализирането на дейностите от актьорите – участници, до резултатите от дейностите, които са извършвани. Само по такъв начин биха могли да се извършват корективи за подобряване на публичната програма или политика своевременно.

Мрежовият анализ следва да се извършва при създаването на мрежата и след приключването на съответната политика или програма. В случаите, когато настъпват значителни промени в отношенията, ролите или структурата на актьорите е необходимо да се направи нов мрежови анализ, който да представя новото състояние на публичната мрежа.

Мрежовата оценка може да се осъществява, за да определи нивото на ефективност за конкретните бенефициенти от програмата/политиката, за цялото общество или да се разглежда на ниво мрежа. В първия случай публичната мрежа се оценява по отношение на качеството на предоставените услуги или продукти, ефективността на разходите и достъпа на крайните бенефициенти от дейността на мрежата. По отношение на обществото, публичните мрежи могат да бъдат оценени чрез тяхната ефективност на използваните ресурси, полезността на извършваните дейности за подобряване на благосъстоянието на цялото общество, обхват на мрежата (различни групи актьори и взаимовръзките между тях) и влияние на публичната мрежа върху обществото (позитивно и негативно – второто може да бъде пропуснати ползи, свръх-разходване на ресурси и др.).

Оценяването на публичната мрежа на мрежово ниво от координаторите ѝ (вътрешна оценка) разглежда структурата на мрежата, взаимоотношенията между актьорите, ефективността на оперативно ниво, реалния капацитет на мрежата да постигне предварително определените цели, способността за осъществяване на промени и иновации от самата мрежа. Оценката на ниво мрежа разглежда също така и размера на мрежата, степента ѝ на формалност, вътрешната ѝ стабилност, интеграционни инструменти и механизми, отчетността, управленски процеси, координацията на дейности и стабилност на системата.

Провеждането на мрежови оценки и анализ реализира ползи за дейността на публичните мрежи (съответно програми и политики, около които се формират).

7.9. Оценка на изпълнението в публичния сектор – мотиватор за прозрачност и стимул за иновации

Оценката на изпълнението на дейностите в публичните мрежи създава предпоставки за повишаване на прозрачността на процесите.

Предвиждането и провеждането на оценка и анализ на публичните мрежи позволява да се премахнат дисфункционални процедури, структури или дублиране на ролите и дейностите от различните групи актьори. Така ще бъде възможно проследяването на приноса на всяка група актьори, създават се условия за прозрачност, иновации, подобряване и реорганизация на съществуващите процеси.

Оценяването и анализът на публичните мрежи позволяват и по-добре развита отчетност на дейностите на актьорите пред обществото, когато информацията е достъпна до всички участници на мрежата, както и такива, които не са пряка част от нея.

Оценяването позволява да се постави фокус върху изпълнението. Анализират се процесите и се оптимизират. Ограничава се бюрокрацията, необходима за извършването на определено действие, стимулира се опростяването на процесите и оптимизирането на разходите и ресурсите, които се влагат.

Измерването на резултати развива процеса на учене на между-организационно ниво и на ниво вътре в организацията.

Различията между държавните организации могат да са силен инструмент за лесното идентифициране на добрите практики във всяка една от тях. Организациите могат да заимстват тези добри практики за развиване на процесите и по-добри резултати. Сравнението между организации също е стимул за учене, защото може да създаде осъзнатост за проблеми.

Важна характеристика на организациите е принципът за ненамеса. Професионалистите не се намесват в дейността на своите колеги (Mintzberg, 1983). Този принцип вреди на професионалните организации, защото ограничава процесите на учене и развитие вътре в организациите. Оценката на изпълнението може да подпомогне разрушаването на този принцип на ненамеса. Анализът позволява да се видят различията в представянето на различните отдели. Създава се поле на търсене и възможности за подобряване на процесите.

Оценката на изпълнението позволява да се установят и измерят последиците от регулаторните решения (Брусарски, Р., 2017.).

Оценката на публичните мрежи позволява да се придобие информация, която се използва за цялостното подобряване на предоставянето на публичните услуги. Трендовете на развитие стават видими и управляеми.

Анализът дава информация за моментното състояние на мрежата, докато чрез оценката, особено тази, която се провежда в продължителен период от време (по време на цялото съществуване на мрежата), може да се осъществят навременни промени, чрез които да се повиши качеството и подобри ефективността на публичната мрежа.

Оценката на публичните мрежи и измерването на резултатите от дейността на публичните мрежи имат ключова роля за подобряване на процесите на сътрудничество между различните актьори, както и отчетността им в случаите, когато е необходимо да извършват заедно определени дейности или когато има конкуренция между тях.

Оценяването на публичните мрежи може да бъде извършено с различен фокус, инструментариум или обхват според нуждите на мрежата и нейните мениджъри. Въпреки това, могат да се определят няколко основни концепции и променливи, които е препоръчително да присъстват във всяка една оценка или анализ на публична мрежа, без значение какви са нейните особености и специфики.

Наличие на ресурси – наличието на материални и нематериални ресурси, включително капиталови, технически, информационни и др., е определящо за изпълнението на целите, около които е формирана публичната мрежа. Оценката и анализът на мрежовите ресурси са

необходим, за да могат да се определят ключовите етапи, дейности и фигури във функционирането на мрежата.

Системна стабилност – способността на дадена публична мрежа да изпълнява дейностите, за които е създадена е в директна зависимост от нейната стабилност. Когато външната и вътрешната околна среда са относително стабилни, мрежата може да постига своите цели и да изпълнява дейностите си по-ефективно и ефикасно. За процеса на оценяване и анализ на мрежата това е важно от гледна точка на качеството на данните, които се придобиват, и тяхната съотнесимост за различните периоди от съществуването ѝ.

Съществуването на механизми за обвързване и свързване – публичните мрежи са изградени на базата на взаимоотношенията и връзките между различните актьори. Способността за изграждането и поддържането на такива определя и възможността на мрежите да осъществяват предвидените дейности по ефективен начин.

Процеси на управление на мрежата – оценката и анализът на процесите за направление на публичната мрежа са ключови – необходимо е да бъдат лесно проследими и да могат да бъдат отчетени. Процесите на управление на мрежата позволяват да се открие влиянието на определени организации и вертикалните структури, които влияят върху дейностите.

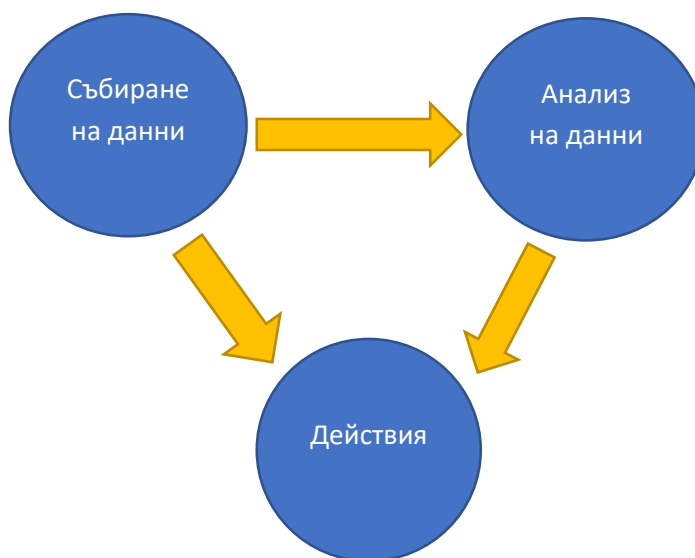
За оценката и анализа на публична мрежа е важно да се определят кои са ключовите показатели, които влияят върху извършваните дейности и постигането на предварително определените цели. Показателите, които ще се разглеждат в рамките на дадена оценка или анализ, могат да бъдат обобщени в следните основни видове (Poister, 2003):

- ✓ Ресурси (в т.ч. актьори и връзки между тях)
- ✓ Работен обем
- ✓ Продуктивност
- ✓ Ефективност
- ✓ Ефикасност
- ✓ Качество на предоставените услуги
- ✓ Ефективност на разходите
- ✓ Задоволеност на крайните потребители

Една ефективно подготвена и проведена оценка на публична мрежа зависи от ясно определените цели, измеримостта на изпълнението, наличността и достъпа до данни, използването на тези данни за вземане на решения и извършване на действия от управляващите мрежата.

В следващата фигура се илюстрира процесът от събирането на данни до действията, или как би изглеждала ефективно проведената оценка на публична програма.

Фигура 9. Ефективно провеждане на оценка на публична програма



Източник: Фигурата е разработена от автора

Оценката на публичните програми може да се разглежда и като продължителен цикъл на изследване, в който се събират и обработват данни, които впоследствие се анализират и след това анализът се използва за коригиране на дейностите и мрежата. Ефективното провеждане на оценка и анализ на публична мрежа се осъществява във времето чрез сравнение спрямо вътрешните цели, между отделните актьори и отдели, или спрямо външните цели. Анализът на данните може да доведе до вземането на решения, които засягат стратегията, изпълнението на програмата/политиката, предоставянето на услугите, ежедневните оперативни дейности, разпределението на ресурсите, целите и подцелите, както и целите на изпълнение, стандартите и индикаторите, които се следват.

Оценката на публичните мрежи и резултатите от нейното провеждане следва да предизвикат диалог между различните групи актьори, който по градивен начин да доведе до подобряване дейността на мрежата.

Провеждането на анализ и оценка на публичните програми е изправено пред редица предизвикателства. Тези предизвикателства се отнасят до възникването на грешки в причинно-следствените отношения между входни ресурси, процеси, преки и косвени резултати; степента на измеримост на индикаторите за изпълнение, наличността и качеството на информация (данни).

Изборът какви индикатори да се измерват и как това да се извършва е изключително важен за качеството на провежданата оценка или анализ. Този избор определя какво е важно и какво не за публичната мрежа и актьорите. Проблем може да възникне, ако изборът е направен на база измеримост на данните – така може важни индикатори да бъдат пренебрегнати. Акцент върху измеримостта може да доведе до изместване на основните цели и потенциално преместване на фокуса от това, което е важно.

Оценяването на публичните мрежи (програми и политики) се основава на определен набор от предположения за данните – че те са налични, постоянни, точни и се придобиват сравнително евтино. Тези предположения могат да замаскират и дори осуетят провеждането на оценка или анализ на дадена мрежа. Разходите, необходими за провеждане на оценката на една сложна система, каквато е публичната мрежа, може да бъдат много големи, а понякога и неоправдани. Това създава проблеми за отчетността и прозрачността на публичните дейности.

Въпросът за наличността на данните и достъпа на актьорите до тях също е сериозен момент в оценяването на публичната мрежа. Когато достъпът до информацията съществува само до някои мрежови актьори, способността тя да бъде споделяна, анализирана и да подпомага процесите на вземане на решения, е сериозно компрометирана.

Други проблеми, които могат да възникнат при оценяването на публични мрежи, са:

- ✓ Липсата на адекватно обучение и технически знания за развитието и използването на определени индикатори;
- ✓ Липса на ресурси за изграждане на модел на оценката, събиране на данни и мониторинг;
- ✓ Различни очаквания за целите, за които са създадени измерителите и целите, за които ще се използват;
- ✓ Резерви на провеждащите оценката относно резултатите, които ще получат и влиянието на външни фактори върху тях.

Практическото провеждане на оценката, влягането на усилия от страна на актьорите за събиране на данните и извършване на други дейности в тази насока, може да доведе до изтощаване и пренасочване на ресурси от изпълнението на целите на мрежата.

Провеждането на оценка и анализ на публичните мрежи не трябва да се превръща в самоцел, а да съпътства и подпомага процесите и изпълнението на целите на мрежата. Необходимо е да бъдат съобразени с капацитета и ресурсите, които са на разположение за извършване на дейността на публичната мрежа.

Провежданата към момента оценка на публичните програми 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:

- Техничко-математически подход;
- Комплексна оценка, включваща SWOT, анализ разходи-ползи и др. методи;
- 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 начинът на реализиране на дейностите.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Промяната на социо-икономическата обстановка обуславя нуждата от осъвременяване в начина на управление и изпълнение на дейността на публичната администрация. Развитието на парадигмата за управление в публичния сектор в хода на времето преминава плавно от класическа публична администрация, през нов публичен мениджмънт и съвместно публично управление, за да достигне до мрежовото управление.

Парадигмата на мрежовото управление е опит да се интегрират предимствата на предходните форми на управление и да се адаптират към променящата се среда на опериране на публичния сектор, като не се предлагат радикални нови идеи, които не зачитат предходните подходи, а се извеждат идеи държавата да придобива нови функции, които допълват предходните ѝ.

Същественият принос на тази парадигма е извеждането на функцията координатор на държавната администрация като основен аспект на мрежовото управление. Държавата все по-често бива координатор на дейностите, чрез които се предоставят публични блага и услуги, което предоставя многообразни възможности на управляващите за предприемане на стратегии.

Управлението на публичните програми чрез изграждане на мрежа и координация на връзките между различните групи участници позволява пълноценното участие на всички актьори. Мрежовото управление позволява да се включат голям брой заинтересовани страни в управлението и изпълнението на публичните програми. Голяма е трансформацията на държавните институции, които вече се явяват актьор, координатор на мрежата, за разлика от досега възприетата роля като единствен пряк изпълнител на публичните програми.

В структурата на дадена публична мрежа има множество различни елементи: архитектурата на мрежите, актьорите, взаимоотношенията между тях, стойността на поддържането на мрежата, извършваните функции и други.

Водещият елемент в дадена публична мрежа са актьорите, като те могат да се анализират чрез набор от различни показатели, които да определят ролята им за постигането на

поставените пред мрежата (съответно и програмата) цели: географски обхват (международни, национални, областни или местни), социален мащаб (организации, групи, индивиди), капиталови ресурси (и влиянието което актьорите имат чрез тях върху мрежата).

Предвиждането и провеждането на оценка, анализ и мониторинг на конкретната мрежа може да подпомогне нейното развитие и повишаването на ефективността и ефикасността ѝ. Необходимо е използването на подходящи системи за измерване на резултатите и проследяването на ключови показатели в хода на дейностите, извършвани от различните групи актьори, което да подпомогне оптимизацията на дадената мрежа.

Комплексната информация и изводи за всички резултати и въздействия, в рамките на дадена програма, може да бъде генерирана чрез използването на мрежови подход за управление и оценка на публичните програми. Предложеният в настоящия труд модел съчетава основните принципи на програмния и мрежовия подход в управлението. Неговото прилагане очертава основните проблеми и казуси, поради които е създадена програмата; проблемите и казусите, които възникват по време на извършваните дейности; възможности за бъдещи подобрявания на програмата, също както и основните ефекти и въздействия от нея.

БИБЛИОГРАФИЯ

Източници на български език

Брусарски, Р., Оценка на въздействието, ИК УНСС, С., 2017

Кастелс, М., Възходът на мрежовото общество, Лик, С., 2004

Кацамунска, П., Съвременни управленски модели на публичната администрация, Авангард Прима, С., 2015

Манлиев, Г., Новият мениджмънт в публичния сектор, УИ – Стопанство, С., 2006

Пенкова, Е., А. Вълков, “Емпирични доказателства към ефективността на училищното образование”, Икономически и социални алтернативи, 2018, том 24, бр. 3, стр. 19-32, ISSN (print): 1314-6556, ISSN (online): 2534-8965

Източници на английски език

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

Agranoff, R., Crossing boundaries for intergovernmental management, Georgetown University Press, Washington, DC, 2017

Agranoff, R., M. McGuire, Collaborative public management: New strategies for local governments, Georgetown University Press, Washington, DC, 2003

Anderson, J., Public Policymaking, 7th ed, Wadsworth, Cengage, Florence, KY, 2015

Ansell, C., J. Torfing, “Introduction to the theories of Governance “, in C. Ansell and J. Torfing (eds), Handbook on the Theories of governance. Cheltenham: Edward Elgar, 2016, p.1-17

Appleby, P., Government is different. In J.Shafritz, A.C. Hyde & S.J. Parkes (Eds.), Classics of a public administration (5th ed., pp.131-135), Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, CA: 2004

Argyris, C., “A life full of learning”, Organization Studies, 2003, vol. 24, pp. 1178–1192

Argyris, C., D.A. Schon, Organizational learning II: Theory, method, and practice, Addison-Wesley Publishing, Reading, MA, 1995

Behn, R.D., P.A. Kant., “Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting”, Public Productivity and Management Review, 1999, vol.22, no.4 pp. 470-489

Birkland, T.A., *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Third edition, Routledge, New York, 2011

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

Bourdieu, P., The forms of capital. in J.G. Richardson (Ed.), *Handbook for theory and research for the sociology of education*, New York: Greenwood Press, 1986, pp. 241-258

Bovaird, T., “Public governance: balancing stakeholder power in a network society”, *International Review of Administrative Sciences*, 2005, vol. 71 (2), pp. 217-229

Bozeman, B., *All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*, Jossey-Bass, San Francisco, 1987

Bozeman, B., *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*, Georgetown University Press, Washington, DC, 2007

Bressers, H.T.A., L.J.J. O’Toole, Instrument selection and implementation in a networked context. In P. Eliadis, M. M. Hill & M. Howlett (Eds.), *Designing governance: From instruments to governance*, McGill-Queen’s University Press, Montreal, 2005

Burt, R. S., “The contingent value of social capital”, *Administrative Science Quarterly*, 1997, 42, pp. 339-365

Chatzkel, J.L. *Knowledge capital: How knowledge-based enterprises really get built*. Oxford University press, Oxford, 2003

Coleman, J., Micro foundations and macrosocial theory. In S. Lindenberg, J. Coleman, & S. Nowak (Eds.), *Approaches to social theory*, Russel Sage Foundation, New York, 1986

Coleman, J., “Social capital in the creation of human capital”, *American Journal of Sociology*, 1988, vol. 94, pp. 95-121

Collins, R., *Theoretical sociology*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, CA, 1988

Cooper, P., *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers*, CQ Press, Washington, DC, 2003

Crona, B., and O. Bodin., “What you know is who you know? Communication patterns among resource users as a prerequisite for co-management.”, *Ecology and Society*, 2006, vol. 11(2), p. 7

Daly, H.E., J. Farley, *Ecological economics*, Island Press, Washington, DC, 2004

Davenport, T.O., *Human capital: What it is and why people invest in it*, Jossey -Bass Publishers, San Francisco, 1999

Degenne, A., M. Forse, *Introducing social networks*, Sage, London, 1999

DiMaggio, P.J., Powell, W., “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological review*, 1983, 48 (2), p. 147-160

Dodder, R., J. Sussman, , The concept of a CLIOS analysis illustrated by the Mexico City Cace (MIT Engineering Division Working Paper, ESD-WP-2003-01.-07) Cambridge, MA: IT, 2002

Donahue, J.D., R.J. Zeckhauser, Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulent times, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2011

Dror, Y., The Capacity to Govern, Frank Cass, London, 2001

Endsley, M.R., “Toward a theory of situation awareness in dynamic systems”, *Human Factors*, 1995, 37 (1), pp. 32-64

Etzioni, A., Modern organizations, NJ: Prentice- Hall, Englewood Cliffs, 1964

Farkas, G., “Cognitive kills and noncognitive traits and behaviours in stratification processes”, *Annual Review of Sociology*, 2003, vol 29, pp. 541-562

Farkas, G., Human capital or cultural capital? Ethnicity and poverty groups in an urban school district, Walter de Gruyter, Hawthorne, NY, 1996

Fox, T., H. Ward, B. Howard, Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: A baseline study, The World Bank, Washington, DC, 2002

Friend, J.K., J. M. Power, C.J.L. Yewlett, Public planning: The inter-corporate dimension, Tavistock, London, 1974

Fung, A., “Varieties of participation in complex governance”, *Public Administration Review*, 2006, vol. 66, pp. 67-75

Gajda, R. and Koliba, C., “Evaluating the imperative of intra-organizational collaboration: A school improvement perspective”, *American Journal of Evaluation*, 2007, vol. 28 (1), pp. 26-44

Gargiulo, M., and M. Benassi, “Trapped in your own net? Network cohesion, structural holes, and the adaptation of social capital.” *Organization Science*, 2000, vol.11, pp. 183–196

Gibson, C. C., E. Ostrom, and T.-K. Ahn., “The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey”, *Ecological Economics*, vol. 32 pp. 217–239

Gilad, S. “It runs in the family: Meta-regulation and its siblings”, *Regulation & Governance*, 2010, vol. 4(4), pp. 485-506

Granovetter, M., “The strength of weak ties”, *American Journal of Sociology*, 1973, vol. 78, pp.1360–1380

Gray, B., Collaborating: Finding common ground for multiparty problems, Josey-Bass, San Francisco, 1989

Hall, R.H., Organizational goals, in M. Lockett & R.Spear (Eds). Organizations as systems (pp. 88 - 90), Open University Press, Milton Keynes, 1980

Haynes, P., Managing complexity in the public services, Open University Press, London, 2003

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

Hatry, H.P., Performance Measurement: Getting Results, Urban Institute Press, Washington, DC, 1999

Hill, C., and Jones, T., "Stakeholder - agency theory", Journal of Management Studies, 1992, vol. 29 (2), pp. 131-154

Hill, M., P. Hupe, Implementing public policy: governance in theory and practice, Sage, 2002

Katsamunski, P., Selected Readings in Public Administration, Publishing complex - UNWE, S., 2016

Keast, R., Mandell, M.P., Brown, K., and Woolcock, G. "Network structures: Working differently and changing expectations", Public Administration Review, 2004, vol. 64(3), pp. 363-371

Kettl, D.F., "Managing boundaries in American administration: The collaborative imperative", Public Administration Review, 2006, vol. 66 (6), pp.10-19

Kettl, D.F., Managing indirect government. In L Salamon (Ed.), The tools of government: A guide to the new governance, Oxford University Press, Oxford, 2002

Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, Managing complex networks: Strategies for the public sector, SAGE Publications, London, 1997

Kjar, A.M., Governance, Polity Press. UK, 2004

Klijn, E.H., I. Snellen, Complexity theory and public administration: A critical appraisal, in G. Teisman, A. van Burren, & L. Gerrits (Eds.), Managing complex governance systems (pp.17-36). New York: Routledge, 2009

Koliba, C., et al., Governance Networks in Public Administration and Public Policy, 2nd edition, Routledge, New York, 2018

Koliba, C., Governance network performance: A complex adaptive systems approach, in Agranoff, B., Mandell, M.m and Keast, R., (Eds.), Network theory and the public sector: Building the new theoretical framework (pp. 84-102), Routledge, New York, 2013

Kooiman, J., Governing as Governance, Sage, London, 2003

Koontz, T. et al., Collaborative environmental management: What roles for government?, Resources for the Future, Washington, DC, 2004

Koppel, J.G.S., The politics of quasi-government, Cambridge University Press, Cambridge, 2003

Korten, The management of social transformation, In C.Stivers (Ed.), Democracy, bureaucracy, and the study of administration, pp.476-497, CO: Westview, Boulder, 2001

Laumann, E. O., D. Knoke, The organizational state. University of Wisconsin Press, Madison, WI., 1987

Lepoutre, J., Dentchev, N., Heene, A., “Dealing with uncertainties when governing CSR policies”, Journal of Business Ethics, 2007, vol. 72(4), pp. 391-408

Lesser, E.L., Knowledge and social capital: Foundations and applications. Butterworth Heinemann, Boston, 2000

Lesser, E.L., L. Prussak, Communities of practice, social capital and organizational knowledge, Butterworth Heinemann, Boston, 2000

Levine, C., B.G. Peters, F. Thompson, Public Administration: Challenges, Choices and Consequences, Scott Foresman & Co., USA, 1990

Lopez, E., “The legislator as political entrepreneur: Investment in political capital”, Review of Austrian Economics, 2002, vol.15 (2-3), pp. 211-229

Lukensmeyer, C.J., L.H. Torres, Public deliberation: A manager's guide to citizen engagement, IBM Center for the Business of Government, New York, 2006

Mandell, M. and Steelman, T., “Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations”, Public Management Review, 2003, vol. 5(2), pp. 197-224

Mandell, M., Keast, R., “Evaluating Network Arrangements – Toward Revised Performance Measures”, Public Performance & Management Review, 2007, vol. 30 (4), pp. 574–597

March, J.G., J.P. Olsen, Democratic governance, Free Press, New York, 1995

Marsden, P.V., “Network data and Measurement”, Annual Review of Sociology, 1990, vol. 16. p. 435

Meadows, Thinking in systems, White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing, 2008

Miller, D., “A preliminary typology of organizational learning: synthesizing the literature”, Journal of Management, 1996, vol. 22, pp. 485–505

Miller, J.H., S.E. Page, Complex adaptive systems: An introduction to computational models of social life, NJ: Princeton University Press, Princeton, 2007

Mills, R.W. & Koliba, C.J., “The challenge of accountability in complex regulatory networks: The case of Deepwater Horizon oil spill”, *Regulation & Governance*, 2014, vol. 9(1), pp. 77-91

Mills, R.W. and Reis, D.R., Secondary learning and the unintended benefits of collaborative mechanisms: The Federal Aviation Administration’s voluntary disclosure programs. *Regulation & Governance*, 2014, vol. 8(4), pp. 437-454

Milward, B., K. Provan, A manager's guide to choosing and using collaborative networks, IBM Center for the Business of Government, Washington, DC, 2006

Milward, H. B. and Provan, K., “Managing the hollow state: Collaboration and contracting” *Public Management review*, 2003, vol. 5(1), pp. 1-18

Mintzberg, H., *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*, Prentice-Hall, Princeton, NJ, 1983

Mintzberg, H. and Glouberman, S., “Managing the Care of Health and the Cure of Disease-Part II: Integration”, *Health Care Management Review*, 2001, pp. 72-86

Morales, A., J. Kamensky, A Manager’s Guide to Choosing and Using Collaborative Networks, IBM Center for The Business of Government, USA, 2006

Morcol, G., and Wachhaus, A., “Network and complexity theories: A comparison and prospects for a synthesis”, *Administrative theory & Praxis*, 2009, vol. 31 (1), pp.44-58

Oh, Y. and Bush, C.B., “Assessing public sector performance and untangling the complexity of public performance measurement”, *International Review of Public Administration*, 2015, vo. 20 (3), pp. 256–272

O’Leary, R., L.B. Amsler, (formerly Bingham), A manager's guide to resolving conflicts in collaborative networks, IBM Center for the Business of Government, Washington, DC, 2007

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

O’Toole, L. “Treating Networks Seriously: Practical and Research – Based Agendas in Public Administration”, *Public Administration Review*, 1997, vol. 57 (1)

Ostrom, E. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 1990

Ostrom, E. *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2005

Parkinson, C.N., *Parkinson’s Law*, Penguin, New York, 1964

Perrow, C., "The analysis of goals in complex organizations", *American Sociological Review*, 1961, vol. 26 (6), pp. 853-861

Peters, B.G., *Institutional theory in political science: The "new institutionalism"* (2nd ed.), Continuum, London, 2005

Poister, T.H., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organisations*, Josey-Bass, San Francisco, 2003

Priem, R.L. and Price, K.H., "Process and outcome expectations for the dialectical inquiry, devil's advocacy, and consensus techniques of strategic decision making", *Group & Organization Studies*, 1991, vol. 16 (2), pp. 206-255

Provan, K. G. – Lemaire, R. H., "Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice", *Public Administration Review*, 2012, vol. 72 (5), pp. 638-648

Provan, K.G., and Kenis, P., "Modes of network governance: Structure, management and effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, vol.18, pp. 229-252

Provan, K.G., Fish, A. and Sydow, J., "Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks" *Journal of Management*, 2007, vol. 33 (3), pp. 479-516

Putnam, R., *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, Simon & Schuster, New York, 2000

Radin, B. A., *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, University Press, Georgetown, 2006

Radin, B. A., *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, University Press, Georgetown, 2006

Rethemeyer, R. K., Hatmaker, D., "Network Management Reconsidered: An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service Provision", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, vol. 18, Issue 4, pp. 617-646

Rhodes, R., *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997

Rogers, E. M., *Diffusion of innovations*, Fourth edition, Free Press, New York, USA, 1995

Rosen, S., Human capital, in S. N. Durlauf & L.E. Blume (Eds.), *The new Palgrave dictionary of economics*, Palgrave Macmillan, New York, 2008

Sabatier, P.A., H.C. Jenkins-Smith, *The advocacy coalition framework: An assessment*, Westview Press, Boulder, CO, 1993

Salamon, L., The new governance and the tools of public action. In L.Salamon (ed.), The nature of the nonprofit sector (pp.23-39), Westview Press, Boulder, CO, 2002

Schaap, L., Closure and governance. In E.Sorensen & J.Torfig (Eds.), Theories of democratic network governance (pp. 111-132), Palgrave Macmillan, New York, 2008

Scharpf, F.W., Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives, in: H. I. Hanf and F. W. Scharpf, eds. Interorganisational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control, pp. 345-370, Sage, London, 1978

Schein, E.H., Organizational culture and leadership (Vol.2), John Wiley & Sons, New York, 2010

Schultz, T.W., "The economic importance of human capital in modernization", Education economics, 1993, vol. 1(1), pp. 13-19

Scott, J., Social network analysis: a handbook, Sage Publications, London, UK, 2000

Scriven, M., Evaluation Thesaurus, 4th edition, Publications, 1991, Newbury Park, CA Sage

Shils, E., Center and periphery: Essays in macrosociology, Chicago: University of Chicago Press, 1975

Smith, K., The Public Policy Theory Primer, 3rd edition, Westview Press, USA, 2017

Smith, P., "Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector", British Journal of Management, 1993. vol.4, pp. 135-151

Snyder, W.M., Wenger, E. & de Sousa Briggs, X. "Communities of practice in government: Leveraging knowledge for performance: Learn how this evolving tool for cross-organizational collaboration currently is being used in a variety of public sector settings and how it can help you cultivate improved performance outcomes in your backyard", The Public Manager, 2003, vol. 32 (4), pp. 7-22

Sorensen, E. and Torfig, J., "Network politics, political capital and democracy", International Journal of Public Administration, 2003, vol.26 (6), pp. 609- 634

Sorensen, E. and Torfig, J., "Enhancing collaborative innovation in the public sector", Administration & Society, 2011, vol. 43(8), pp. 842-868

Spenser, S., Certificate in Administration Level 3 Student Book (OCR Certificate in Administration, Heinemann, United Kingdom, 2004

Stevenson, W.B. and Greenberg, D. "Agency and social networks: Strategies of action in a social structure of position, opposition, and opportunity", Administrative Science Quarterly, 2000, vol. 45 (4), pp. 651- 678

Stewart, T., Intellectual capital: The new wealth of nations, Doubleday, New York, 1997

Stone, D., *Policy paradox: The art of political decision making*, Norton, New York, 2002

Stone, M.M, and Ostrower, F., “Acting in the public interest? Another look at research on nonprofit governance”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2007, 36(3), pp. 416-438

Svendsen, G.L.H. and Sorensen, J.F.L., “There's more to the picture than meets the eye: Measuring tangible and intangible capital in two marginal communities in rural Denmark”, *Journal of Rural Studies*, 2007, vol. 23, pp. 453-471

Swidler, A. “Culture in action: Symbols and strategies”, *American Sociological Review*, 1986, vol. 51 (2), pp. 273-286

Thompson, G., *Between hierarchies and markets: The logic and limits of network forms of organization*, Oxford University Press, Oxford, 2003

Van den Belt, M., *Mediated modelling: A system dynamics approach to environmental consensus building*, Island Press, Washington, DC, 2004

Van Slyke, D.M., “Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, vol. 17(2), pp. 157-187

Wampler, B., “Participation, representation, and social justice: Using participatory governance to transform representative democracy”, *Polity*, 2012, vol. 44 (4), pp. 666-682

Wamsley, G., *Refounding public administration*, Sage Publications, USA, 1990

Wasserman, S., K. Faust, *Social network analysis: Methods and applications*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994

Watkins, M., “Negotiating in a complex world”, *Negotiation Journal*, 1999, vol.15(3), pp.245-270, p.245

Wattanasupachoke, T., “Sufficiency economy principles. Applications of organizational management strategies”, *Journal of American Academy of Business*, 2009, vol. 14(2), pp. 263-270

Weinger, E.B., A. Lareau, *Cultural Capital*. In G. Ritzer (Ed.) *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*, Blackwell Publishing, Oxford, 2007

Worsham, J., Eisner, M., and Ringquist, E., “Assessing the assumptions: A critical analysis of agency theory”, *Administration & Society*, 1997, vol. 28(4), pp. 419 -440

Zia, A., Koliba, C., Meek, J. and Schiltz, A., “Scale and intensity of collaboration as determinants of performance management gaps in polycentric governance networks: Evidence from a national survey of MPOs”, *Policy & Politics: Advancing Knowledge in Public and Social Policy*, 2015, vol. 43 (3), pp. 367-390