

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА И ВЛИЯНИЕТО Ѐ ВЪРХУ ЛИДЕРСКИЯ СТИЛ НА УПРАВЛЕНИЕ В ОБЩИНИТЕ

д-р инж. Хасан Азис

hasan.azis.phd@gmail.com

Бургаски свободен университет, Бургас, България

***Резюме:** Статията е посветена на процеса на децентрализация и неговото влияние върху лидерския стил на управление в общините.*

*Проведено е изследване в 40 общини като изследваните групи лица са три – кметове, общински съветници и общинска администрация. Фокусът е поставен на нивото на децентрализация към момента и социалния климат, удовлетвореността и лидерския стил в управлението на местните власти. Изводите очертават положителните страни на промяната и трудностите в процеса на децентрализация в българските общини.*

***Ключови думи:** общини, децентрализация, лидерство, общинска администрация, общински съвет, кмет, организационна култура, местна общност, ЕХМС, Европейски съюз.*

## DECENTRALIZATION AND ITS IMPACT ON LEADERSHIP STYLE OF GOVERNANCE IN MUNICIPALITIES

**Dr. Eng. Hasan Azis,**

[hasan.azis.phd@gmail.com](mailto:hasan.azis.phd@gmail.com)

Burgas Free University, Burgas, Bulgaria

**Abstract:** *The article is focussed on the process of decentralization and its impact on the leadership style of governance in municipalities.*

*Research was conducted in 40 municipalities and the groups of persons studied were three – mayors, municipal councillors and municipal administration. The focus was on the current level of decentralization and the social climate, satisfaction and leadership style of governance in local government. The conclusions outlined the positive aspects of the change and the difficulties in the process of decentralization in Bulgarian municipalities.*

**Keywords:** *municipalities, decentralization, leadership, municipal administration, municipal council, mayor, organizational culture, local community, ECLSG, European Union.*

Актуалността на проблема е свързана с необходимостта от по-дълбоко осмисляне на отношенията на местната и изпълнителната власт в контекста на завършване на процеса на децентрализация в България. Аспекти от този процес са подобряването на отношенията и информираността в екипите, както и организационното развитие на системата на обществения диалог и субектите в нея. Познанието в сферата на организационната психология, особено в аспекта на структурните взаимоотношения, йерархията и упражняването на власт, е фокусът на анализа и разбирането на проблемите на местната власт.

#### **Фактори на организационната култура и на местната власт**

Изборът между двете противоположни тенденции – централизацията и децентрализацията, е сложен. В зависимост от избора се определят йерархичната структура на организацията и основните осъществявани дейности по йерархичните нива. Тук влияние оказват редица фактори: размерът на областта/общината, териториалното разположение, природните ресурси, трудовите ресурси, специализацията, видът на бизнеса, предприемачеството, степента на разделение на труда, разпределението на капиталите и финансовите интереси, организационната култура, държавната политика в областта, демонополизацията, данъчната политика, европейските програми и т.н.

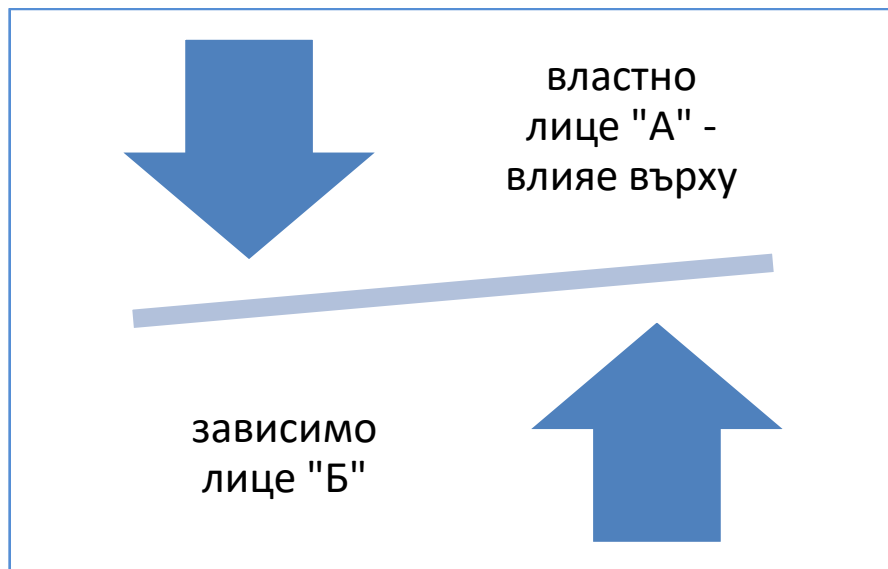
Теорията на управлението определя еднозначни правила при децентрализация. Такива са: ръководителят е длъжен да управлява цялата организационно-разпоредителна дейност и да делегира значителна част от своите пълномощия на компетентни негови заместници. Това от своя страна изисква върху тяхната дейност да се упражнява контрол за успешното изпълнение на служебните им задължения. Организационната структура на управление в местната власт трябва да се базира и да отразява дългосрочната

програма за развитие на областта, общината и на основните цели, доколкото тяхното постигане е съвместна дейност. Трябва да се отбележи, че постигането на целите не се изразява единствено чрез вземането на ефективно решение, но и чрез мотивацията, съпричастността към решаването на възникващите проблеми, престижа на работата и увереността в издигането в служебната йерархия. Разбира се, търсенето на оптимална структура на дадена област, община и т.н. много често се съпровожда със сериозни грешки: неправилно избран стил на управление, нерационално разчитане на необходимите материални, финансови и трудови ресурси, неправилно стимулиране на дадена дейност или отдаване на неин приоритет, опит да се постигнат икономии за сметка на необмислено обединение на целите и т.н.

Балансирането на властта има съществено значение в поддържането на дейността на даден работен колектив е. Според М. Александрова<sup>1</sup> балансът на властта е продиктуван от определението на основния закон: равнището на влиянието на властните/властното лице/лица А над лице/а Б е равно на степента на зависимост на лицето/та Б от лицето А.

---

<sup>1</sup>Александрова, М. (2012). Финансиране и ефективност на инвестициите в реални активи. – София : Изд. комплекс – УНСС, 292 с.

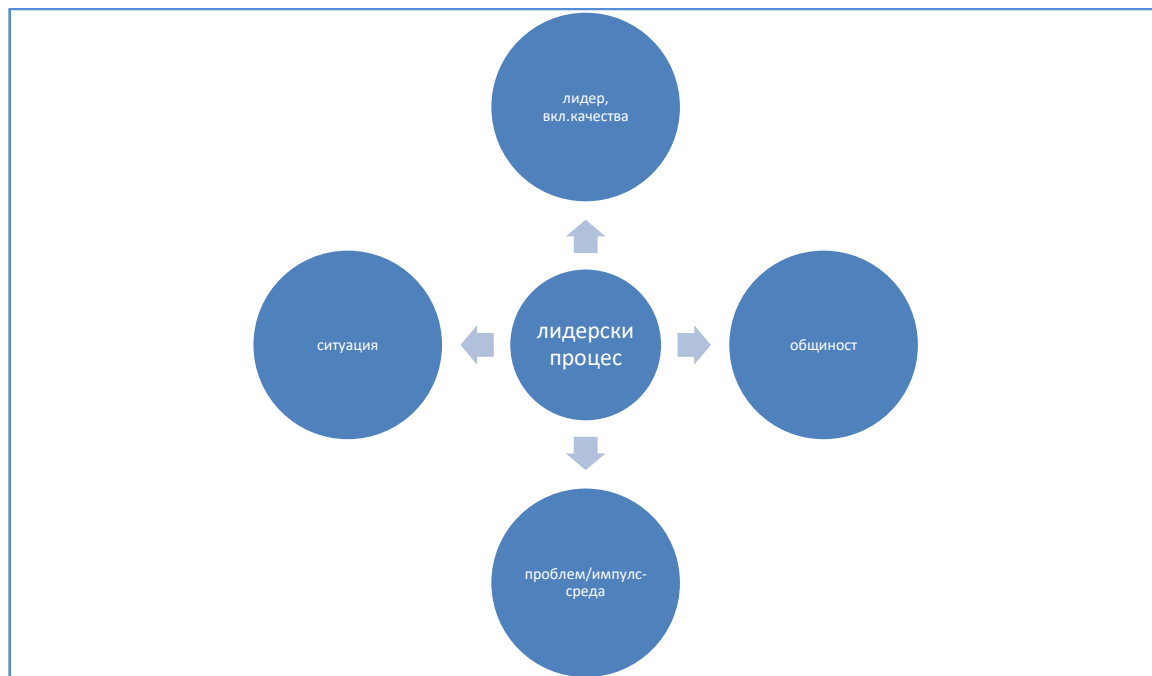


Фиг. 1. Влияние и зависимости в управлението

Това означава, че повишаването на властта на ръководителя е възможно само при увеличаване на зависимостта на сътрудниците от мениджъра. И обратното – повишаване на властта на подчинените на ръководителя е възможно само при нарастване на зависимостта на мениджъра от работниците/служителите. Ако властта над ръководителя на подчинените е по-голяма, отколкото властта на подчинените над ръководителя, балансът на властта се нарушава, възникват проблеми и зреят конфликти. Този принцип е особено важен при децентрализацията на властта.

Важно значение за постигането на целите имат следните етапи:

- 1) обучение и развитие;
- 2) мотивация на хората и управление;
- 3) оценка (обективна) на персонала и обратна връзка.



Фиг. 2. Елементи на лидерския процес

Множеството дефиниции за лидерството се обединяват до формулировката: „способността да се ръководи група към постигане на цели“. Независимо дали лидерът заема формална началническа роля, или е излъчен неформално, истинският водач трябва да насочва последователите си към постигане на целите.

Например кметът (лидерът) ръководи публичната администрация, като основната му задача е да удовлетворява обществените нужди и да отстоява обществените интереси – на гражданите и общината в държавата, като спазва критериите за етичност, образование, информираност и честност. Най-важен за

администрацията следва да бъде **общественият (публичният) интерес**. Общинската администрация е насочена към задоволяване на нуждите на обществото. Общественият интерес принципно определя дали едно поведение в администрацията е правилно. За постигането на целите при администрирането на общинските структури следва да се прилага принципът на доброто управление<sup>2</sup>. В сектора на местното самоуправление и в по-широкия публичен обхват той е свързан с приоритети, насочени към гражданите, към постигане на цели в обществен интерес по начин, който е в съответствие с правни, регулаторни и държавни задължения. В рамките на местните власти това включва набор от взаимоотношения между кмет, общински съветници, ръководство, административен и експертен състав и по-широки заинтересовани страни. Доброто управление определя приоритетите, спомага при използването на ресурси, предоставянето на качествени услуги, управлението на рискове и несигурности и гарантира качественото обслужване на гражданите.

Провежданите обучения на администрацията в общината осигуряват на кмета, ръководството на общината, съветниците и служителите основната информация, необходима за разбиране на техните задължения, роли и отговорности за управление. Качественото изпълнение на работните задължения в рамките на сектора „Местна власт“ е необходимо, за да се възстанови и подобри общественото доверие. Подготвените кадри спомагат за доброто управление, изпълнение, ангажиране на заинтересованите страни и за по-добри резултати. Постигането им се измерва с ефективността и ефикасността на местното самоуправление.

---

<sup>2</sup> Кюранов, Ч., Делиев, И., Пенев, П. (2002). Проблеми на децентрализацията в местното самоуправление в Република България, Фондация „Фридрих Еберт“, София.

То е неразделна част от публичния сектор, очертано в законодателството: като осигуряване на форум за демократично представителство на местната общност, осигуряване на гражданско ръководство за общността и изпълнение на интересите на гражданите.

Управлението на местните власти се фокусира върху законовите, регулаторните и политическите норми, услугите и взаимоотношенията между община и общински съвет, от една страна и изпълнителна власт, от друга.

Избраното ръководство – кметът и общинските съветници, в насърчаването и осигуряването на стандарти за добро управление в рамките на местната власт имат лидерска роля. Кметът ръководи и насочва общината чрез определяне на политиката и гарантира, че задълженията за управление са изпълнени по подходящ начин.

Чрез развиване на институционалния капацитет в общините се насърчава по-добре информираното и дългосрочно вземане на решения, както и ефективното използване на ресурси, което засилва и отчетността за тяхното управление. Характеризира се със засилен контрол, който оказва важен натиск върху подобряването и представянето на публичния сектор в общността. Ежегодно провежданите обучения, семинари, курсове и квалификации подобряват организационното лидерство, управлението и надзора, което води до по-ефективни интервенции и в крайна сметка до по-добри резултати за хората в общината.

Институционалният капацитет в общината означава фокусиране върху целта на органа, върху резултати, които осигуряват устойчиви икономически и обществени ползи и добра визия за местната власт.



Упражняваните политики от страна на кмета и председателя на общинския съвет<sup>3</sup> са на основата на стратегическото лидерство чрез разработване и ясно дефиниране на целта на общината и работата на общинския съвет. Чрез общинския план за развитие се гарантира, че потребителите/гражданите на услуги получават висококачествено обслужване.

Общината използва най-добрите човешки ресурси чрез приоритетите на плана за предоставяне на услуги, с които се оптимизират резултатите. Стратегическото лидерство на кмета означава, че ръководството на общината, общинската администрация, общинските съветници и други длъжностни лица работят заедно за постигане на общата цел в рамките на ясно дефинирани функции и роли. Ефективното лидерство на кмета се упражнява чрез обособяване на функциите и съответните роли и отговорности на членовете и длъжностните лица. Създават се конструктивни и уважителни работни отношения между ръководството на общината и администрацията и се покрива висок стандарт на доверие и експертност.

Кметът гарантира, че администрацията и ръководните лица в общината дават пример за високи стандарти за поведение, етично поведение и ефективно управление. Насърчава се културата и се осигуряват механизми, които налагат спазването на етичните принципи и ценности, най-вече организационни, както се вижда от направеното проучване.

Доброто управление в местното самоуправление означава развитие на организационния капацитет и лидерските способности и компетенции на

---

<sup>3</sup> Закон за местното самоуправление и местната администрация.

общинската администрация и длъжностните лица, за да работят ефективно и да изпълняват целта на политиките на общината.

Наред с обществения интерес съществуват институционални и други ценности, които определят в даден аспект (към момента, или към определената институция) критерии за безупречно поведение. Такива са например ценностите на държавната власт, които невинаги и не при всички държавни устройства съвпадат непременно с обществения интерес, въпреки че претендират за това. Според Етичния кодекс на местните власти<sup>4</sup> съществена критика към етиката, информираността, образоваността на публичната администрация се съдържа в т.нар. „контракултура“, която е съвкупност от критични виждания спрямо бъдещето на административната култура. Моралните и социалните ценности, които намират израз в обществения интерес и влияят върху ориентацията на административната етика, могат да бъдат групирани в различни типове обществена моралност, която да въздейства върху процеса на децентрализация и централизация.

### **Йерархия и местна власт**

При моделиране или анализ на органите на управление основният проблем е вземането на решение относно съотношението между централизация и децентрализация. Той най-силно се изразява при органите на управление с йерархична структура, когато са налице няколко равнища на вземане на решение. Тази йерархия обикновено се състои от различни специализирани отдели с

---

<sup>4</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/local-government-ethical-standards-report>

особени компетенции. Те от своя страна доказват наличието на специалисти със собствен поглед относно вземането на решения.

Изследването на лидерския стил е съпоставено с изследване на процеса на децентрализация в България.

Обществените форуми за обсъждане и приемане на инвестиционните приоритети и за популяризиране на добрите практики на общините реализират устойчиви политики за насърчване на процеса на децентрализация и създават интегрирани формули на управление. Целите и приоритетите на общинската децентрализация несъмнено трябва да са в хармония с Европейската харта за местното самоуправление и общоевропейския стремеж за повече демокрация и по-голямо гражданско участие. На международно равнище децентрализацията добива интегрален характер и цели да обединява секторните политики и тяхната координация на различните равнища на териториалното управление<sup>5</sup>. Нейната задача е да очертае основните насоки за промяна в отношенията между публичните институции, която да повиши ефективността на тяхното функциониране и да доведе до предоставяне на по-качествени услуги. В постоянно променящата се политическа обстановка ефективното лидерство е много важно. Лидерите на местните власти се сблъскват с предизвикателствата в администрацията: събиране на местни приходи, поддържане на общинска инфраструктура, здравеопазване и образование, делегираните от държавата функции и съответните разпределени средства в повечето случаи са в недостиг

---

<sup>5</sup> Нейкова, М. Децентрализацията, основен фактор за повишаването на ефективността на управлението, София, 2013 г. стр.99, стр.101, стр. 104, стр. 105, стр.125, стр. 128, стр.130

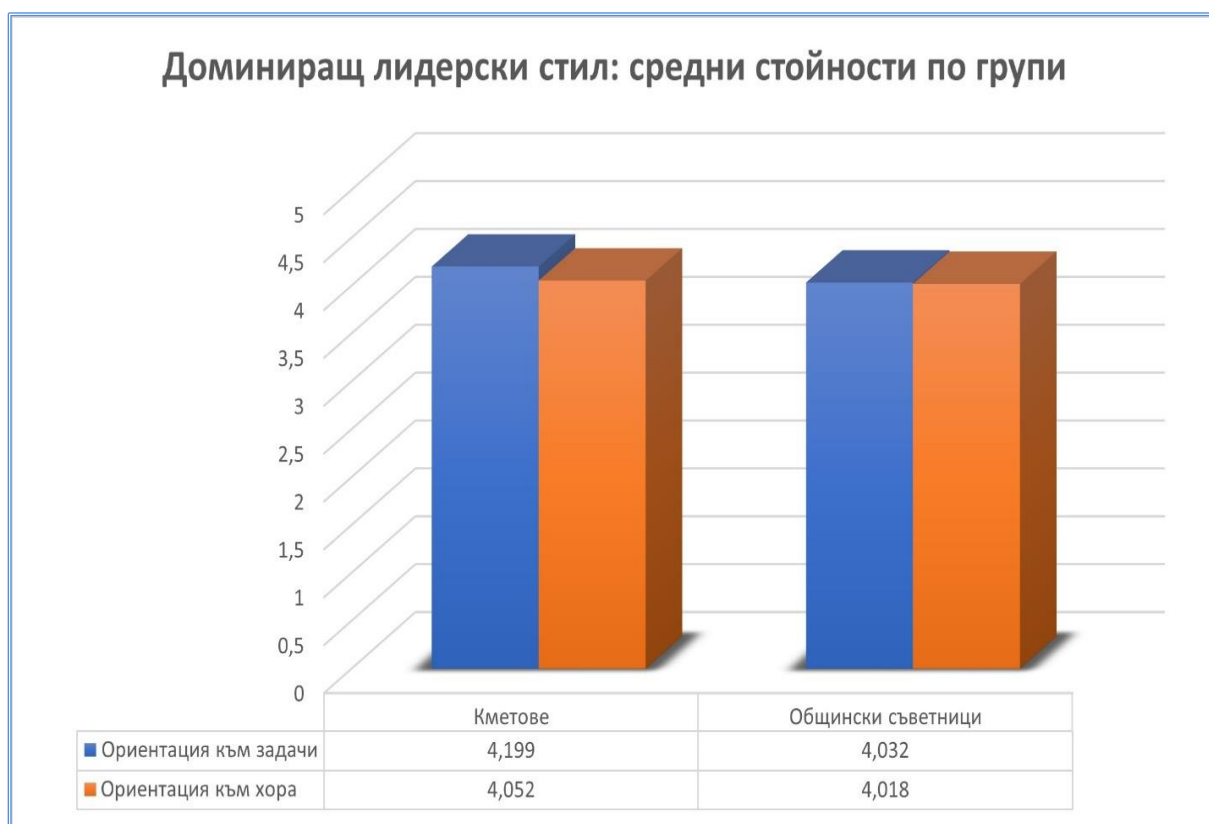
за общините. В бързоразвиващото се общество на 21. век пред кметовете и общинските администрации се откриват хоризонти с проблеми – урбанизацията, социалните услуги, образованието, изграждането на нови инфраструктурни съоръжения. За да се справи с предизвикателствата кметът (лидерът) на общината трябва да е висококвалифициран и ефективен, за да може съответната община да отбележи напредък.

Кметът е ядрото на общинската организация. Той управлява най-съществената част от институцията – човешкия ресурс. Лидерството е преобладаващ фактор в организацията на изследваните общински администрации с лек превес към задачите, видно от графики 1 и 2 по-долу. Резултатите от проведеното проучване на изследваните 739 лица през 2017 и 2020 г. констатира липсата на промяна в лидерския стил.

Стиловете на лидерство са толкова стари, колкото и човешката цивилизация. В публичното управление лидерството насочва организацията към по-високо ниво на производителност и по-добри резултати в полза на обществото. Лидерският подход, който се идентифицира при изследваните кметове и общински съветници на ДПС, отразява баланса между ориентация към задачи и към хора, което стимулира сътрудничество и мотивация сред общинските служители. Лидерството е от съществено значение в общинската администрация, защото влияе пряко върху възприятията и предизвиква действия при подчинените в различните нива. В направеното проучване за лидерския стил в общините на Движението за права и свободи са използвани тематични области от ежедневната работа на администрацията и общинския съвет:

- 1) ясни и конкретни организационни цели;

- 2) идентифициране на нужди и потребности на администрация и гражданско общество под формата на програми и проекти;
- 3) бързо и категорично вземане на решения;
- 4) отношения към лични казуси и въпроси;
- 5) адекватност и бързина при решаване на организационни проблеми.



Графика 1. Проведено изследване през 2017 г.



Графика 2. Проведено изследване 2020 г.

Според Auriacombe и Van der Waldt (2015:207) доброто лидерство често се приравнява с доброто управление, но лидерството и управлението могат да бъдат различни процеси. Ръководството се стреми да поддържа стабилност, което се вижда от графика 1 – доминиращ лидерски стил, ориентиран почти в равни проценти към задачи и хора, което води до ефективност чрез стратегическо планиране и управление на човешките ресурси, финансиране и контрол. Може

да се каже, че кметовете на изследваните общини и общинските съветници са ефективни лидери поради:

- създаване на визия за бъдещето на подчинените;
- проектиране на социалната архитектура, формираща културата и ценностите;
- вдъхновяване и мотивиране на служителите за успешно постигане на целите на общината;
- развиване на лични лидерски умения, като оперативни умения, човешки отношения.

Естеството на ефективното ръководство и лидерство може да се посочи като:

- ключов фактор в живота и успеха на всяка община;
- превръщането на човешкия потенциал в реалност;
- крайния акт, който насочва човешките ресурси успешно към организационните цели;
- ключа за мотивиране на подчинените да вършат работата, която трябва да се свърши, за да достигнат организационни цели (IAAP 2009);
- разработване на ясна визия за подчинените, за да разберат своята роля относно успехите на общината;
- ръководене на подчинените по професионален начин, така че не само да достигат своите кадрови амбиции, но да го правят в по-широката общинска среда;
- мотивиране на подчинените да следват лидера.

Още с появата на първите племена се наблюдават и първоначалните признаци за управление, изразени в лицето на съвета на старейшините и

вождовете, т.е. образува се определена социална дистанция, която е основа за формирането на йерархия. Още в митовете и легендите можем да открием „природното“ обяснение на същността на йерархията в лицето на боговете, а в световната история – в принципа на първородството. С проблематиката на йерархичния ред са се занимавали философи и учени още от древността. Йерархичният принцип може да се открие в творчеството на Платон и прикастите, които също са добър пример. Тези въпроси бурно са разглеждани в многочислените теории на организациите.

Например в класическия труд на Дж. Марч и Г. Саймън<sup>6</sup> йерархията се свързва със съставляващите елементи на системата, които притежават ограничени възможности за вземане на решения. Това от своя страна поражда необходимостта от разделянето на главните цели на подцели, за да се достигне визията на организациите. Необходимостта от йерархичен подход при вземането (приемането) на решения в системата на управление е продиктувана от наличието на основната дилема:

- от една страна, нуждата да се действа незабавно, защото приемането на решението е обвързано с изпълнението му в дадени времеви диапазони. В противен случай отлагането му означава, че решението не е прието;
- от друга страна, преди да се пристъпи към действие, ситуацията трябва да бъде преценена адекватно, което преди всичко е времепоглъщаща дейност.

---

<sup>6</sup> March, J. G., H. A. Simon. (1958). Organizations. New York.



Разбира се, най-съществените и общовалидни решения произтичат от най-високото равнище в йерархията. По този начин се управлява процесът на вземане на решение и приемането му на по-ниските нива, но отсъства възможност за пълно контролиране и регулиране на неговото изпълнение. По-ниските нива на управление трябва да разполагат с определена свобода и възможности за проявяване на собствена активност, когато приемат решения, т.е. в определена област съответните специалисти да демонстрират управленска инициатива. За ефективно използване на многостепенната структура и с цел вземане на правилно решение и одобрението му от високото равнище трябва да се предостави определена свобода, необходимо е да се направи рационално разпределение на усилията по вземане на решения между различните равнища. При изпълнението на тези условия е възможно съществуването на йерархическите структури.

Може ли да се управлява без лидери? Разбира се, че не може. Отдавна в психологията е известно, че когато двама души работят заедно, могат да бъдат равноправни йерархически, но нерядко се случва всеки да се бори за надмощие. Когато обаче се съберат трима души, неминуемо се появява необходимост от лидерство или управление на тази малка група. За по-големите групи необходимостта от управление е неизбежна. Докато стигнем до огромен брой хора, когато ръководенето им като една общност е невъзможно и тогава общността се структурира на по-малки групи, като възникват две или повече нива на управление. В зависимост от големината на всяка трудова или учебна организация например съществува т.нар. „топмениджмънт“, едно, две или повече средни равнища на мениджмънт и най-ниското, прякото управление на лидери на конкретни групи.

Йерархията, разглеждана като система на управление, частично съвпада с йерархията на вземане на решения дотолкова, доколкото всяко равнище на вземане на решение характеризира собствената цел на даденото равнище. Смисълът в управлението отговаря на въпроса „какво“, а планът – на въпроса „как“. Ценностният модел на организацията легитимира нейното съществуване като система, съответстваща на по-общи ценности на обществената система, на която тя е подведомствена<sup>7</sup>. „Това, което прави един субект автономен, е неговата способност да променя дадени предпочитания чрез рационална, самокритична, рефлексивна процедура, а не някаква способност да поражда предпочитания без изходна основа“ (Gauthier 1992: 157) – това е рационалната основа на стратегията. Всичко е процес, а организационната психология е обърната тъкмо към този аспект.

Изследваните лица на ръководни позиции в общините идентифицират следните позиции за успешни в управлението на общините в баланс с желанието на гражданското общество, което е дало своя изборен вот за тях.

1. Гарантиране, че членовете и длъжностните лица имат необходимата подкрепа и подходящо работно място, за да се представят ефективно на позицията, която заемат.

2. Развиване на способността у тези, които имат отговорности за управление и лидерство да гарантират постигнатите резултати и те да са в съответствие със задълженията за добро управление.

---

<sup>7</sup> Parsons, T. (1960). Structure and Process in Modern Societies. Glencoe. Review of International Studies 25(1): 49-69.

3. Екипната работа на общинската администрация означава открито и всеобхватно ангажиране с местните хора, граждани и други заинтересовани страни, за да се гарантира стабилна публична отчетност.

4. Осигуряване на процес и механизми, които създават ясна комуникация, ефективно управление и отчетност пред заинтересованите страни.

Изследването на лидерския стил е съпоставено с изследването на процеса на децентрализация в България.

### **Литература**

1. Акофф, Р. (1985). Планирование будущего корпорации. Прогресс, М.
2. Александрова, М. (2012). Финансиране и ефективност на инвестициите в реални активи. – София : Изд. комплекс – УНСС, 292 с.
3. Георгиев, Л. (2008). Децентрализация – разбирана и правена. Публична Администрация, 2, София.
4. Джилджов, А. (2005). Сагата „Децентрализация на глобално ниво“.
5. Кюранов, Ч., Делиев, И., Пенев, П. (2002). Проблеми на децентрализацията в местното самоуправление в Република България, Фондация „Фридрих Еберт“, София.
6. Нейкова, М. Въвеждането на второ ниво на местно самоуправление – основна антикризисна мярка, годишник БСУ, 2012, том XXVII стр. 161
7. Нейкова, М., Реформата на областно ниво на управление – устойчиво регионално и местно развитие, Юридически сборник БСУ, 2012 г. стр. 161.
8. Нейкова, М. Децентрализацията, основен фактор за повишаването на ефективността на управлението, София, 2013 г. стр.99, стр.101, стр. 104, стр. 105, стр.125, стр. 128, стр.130

9. Hansen, T. (1992). Models of regional self-government: a framework for comparisons. Paper for the conference, Acquafreda di Marea, Italy.

10. Horvath, T. (2001). Decentralization: experiments and reforms, ed. by Tamas Horvath, Volume 1, OCI/LGI.

11. March, J. G., H. A. Simon. (1958). Organizations. New York.

12. Parsons, T. (1960). Structure and Process in Modern Societies. Glencoe. Review of International Studies 25(1): 49-69.

13. Waldo, D. (1984a). The Administrative State: A Study of Political Theory of American Public Administration, 2nd edition. New York: Holmes & Meier Publishers. Waldo, D., The Administrative State, Holmes & Meier Publishers

References

### **Интернет източници**

1. [http://www.kubrat.bg/bg/localgov/eu\\_charter.pdf](http://www.kubrat.bg/bg/localgov/eu_charter.pdf) - Европейска харта за местно самоуправление

2. <https://www.gov.uk/government/publications/local-government-ethical-standards-report> - Етичен кодекс на местните власти

3. [http://www.ombudsman.bg/documents/metodika2009\\_web.pdf](http://www.ombudsman.bg/documents/metodika2009_web.pdf) - Методика за оценка на доброто управление в общините

5. <http://www.lex.bg/laws/ldoc/2133622784> - Закон за административно-териториалното устройство на Република България.

7. <http://lex.bg/laws/ldoc/2132580865> - Закон за местното самоуправление и местната администрация

9. <http://www.lex.bg/laws/ldoc/2134443520> - Закон за администрацията

11. <http://lex.bg/laws/ldoc/2134393857> - Закон за общинските бюджети