

ФУНКЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

докт. Божидар Бабаджанов

Международно висше бизнес училище

Резюме. Общинските стратегии са един вид планови документи, наред с плановете за интегрирано развитие на общините, програмите и проектите. Те обаче, имат своята специфика, която ги отличава от стратегиите, разработвани от други организации. Приемането на стратегически решения от общините трябва да е подчинено не на личния или груповия интерес на една фирма или неправителствена организация, а да е в полза на всички заинтересовани лица и да е свързано с намирането на компромис между изискванията на икономическите, социалните и екологичните критерии и показатели. Този компромис трябва да отговаря не само на интересите на гражданите на общината в момента, но да защитава интересите и на бъдещите поколения, т.е. да постига устойчиво развитие. Акцентът, който авторът поставя в този труд върху функционалните стратегии, разработвани на общинско ниво е обусловен от разбирането, че те регламентират политиката на организацията от публичния сектор по отношение изпълнението на различните функции, които са й вменени от законодателството и подзаконовите нормативни актове.

Ключови думи: публичен сектор; функционални стратегии; планови документи;

JEL: H 83

1. Увод

Еволюцията на планирането в общините исторически се развива в паралел не толкова с развитието на самата наука и практика за планиране, колкото в контекста на идеята за регионалното развитие, обусловено от начина на административно-териториалното устройство на страната. В теорията и практиката на представителите на научното познание в сферата на регионалистика през XX век, се натрупва преди всичко познавателен материал, статистическа информация, както и географска характеристика за отделните региони. Ето защо и методическо осигуряване на регионалното планиране, в т.ч. и това на общинско ниво, възниква и се развива ускорено след Втората световна война. Причината е необходимостта от възстановяване на най-силно засегнатите от войната райони, както и стимулиране развитието на онези от тях, които исторически винаги са били по-слабо развити.

През 1992 г. в Рио де Жанейро на срещата на високо равнище по проблемите на планетата и съпътстващата я конференция на ООН по околната среда и развитието, представители на 179 страни приеха програма за действие, наречена „Дневен ред за XXI век“ („AGENDA 21“). Тази програма даде своето отражение и върху дейността на местните власти. В член 28 на документа на ООН „Дневен ред на XXI век“ се споменава инициативата „Местен дневен ред 21“. Тя призова всички местни власти да приемат и изпълнят местни **планове за устойчиво развитие** на регионите при партньорство с всички отговорни лица на местно равнище. Както посочва Б. Борисов, в международен мащаб над 2000 местни власти от 64 различни страни са обвързани в този процес. В „Местен дневен ред 21“ участват и български общини. Към края на 2000 г. това са: Етрополе, Бургас, Хасково, Благоевград, Белене, Ботевград, Червен бряг, Самоков, Троян и Добрич (Борисов 2001). Това бяха първите опити за разработване на планове за развитие на ниво община.

В настоящата публикация обект на анализ е община Бургас, а предмет – функционалните стратегии. Целта е, да се покаже мястото и ролята им в практиката на общините.

Методът на изследване – критичен преглед на функционалния анализ на община Бургас.

2. Особености на планирането в общинските администрации

За да изясним в какво точно се изразяват спецификите в планирането в организациите от публичния сектор и по-специално в общинските администрации, то първо трябва да определим базисната същност на планирането, определяща структурната подредба в посока съставяне на управленска функционална структура. Разбира се без да имаме претенции за изчерпателност, ще откروим някои виждания в тази връзка.

В литературата, разглеждаща въпросите по управление, се наблюдава тенденция от страна на български автори, в посока на представяне на различни мнения за това къде трябва да се позиционира управленската функция планиране. Има автори, които считат, че планирането е основна функция на мениджмънта и то представлява сърцевината на фирменото управление, защото всички други негови функции (организиране, координиране, контрол и коригиране) водят началото си от планирането и органите свързани с него (Каменов 1999).

Други автори, от своя страна застъпват тезата, че планирането в качеството си на управленска функция стои след функцията целеполагане и представлява един своеобразен модел на обвързване на целите с ресурсите, който трябва да се реализира за различен период от време (Каменов 2004). Трети са на мнение, че „доброто планиране на дейностите е решаващо за всеки успех: „научете се да планирате вярно и навреме и ще получите много повече с по-малко усилия”. Планирането, погледнато в своята цялост, предоставя методология, която дава логическата структура на процеса” (Чиприянов и др. 2008).

Някои изследователи по темата считат, че планирането е от основно значение за целия икономически механизъм на системите за управление и контрол на производството. Планиране, управление и контрол на работата, дефинира една концепция и тя е управление (Корчагин и Соловьев 2011).

В допълнение на казаното, ще бъде открито становището на М. Богданова, която насочва вниманието към динамичния характер на планирането твърдейки, че важен е не самият стратегически план като документ, а процесът на неговото създаване и непрекъснато обновяване (Богданова 2017).

Така представени вижданията по въпроса за планирането осветляват управленския процес през призмата на различни гледни точки, в контекста на това къде трябва да се намира функцията планиране и какво да включва в себе си.

Изхождайки от изложеното, можем да обърнем поглед към същината на нашата задача, и в този смисъл да се опитаме да определим какви точно са спецификите на функцията планиране, приложена в управлението на публични организации.

Както посочва проф. Арабаджийски, „Планирането е първостепенна отговорност на органите на публичното управление и на ръководните служители в публичните организации. То е най-съществената и основна функция на управлението, а организирането, координирането, ръководенето, мотивирането и контрола са по-второстепенни функции” (Арабаджийски 2011).

Казаното прави впечатление с това, че докато при управлението на бизнес организации, функцията планиране може да бъде обект на спор къде точно да се постави в

редицата от управленски функции, то при управлението на публични структури и организации това не подлежи на съмнение, относно нейното челно място. Това е така, защото управлението на публични организации е сведено до предоставяне на специфични блага във вид на стоки или услуги, пряко касаещи обществото. Именно затова е толкова важна и отговорна ролята на планирането в контекста на концепция съставена от фундаментални виждания, относно правилната посока в общественото развитие.

Планирането трябва да се фокусира върху бъдещето на публичната организация. И точно върху това „Какво?“ и „Как?“ да се извърши, така, че да могат да се предложат по-качествени публични услуги. От особена важност са и действията на ръководните органи и служители. Именно тяхна задача е определянето на бъдещите цели на публичните организации, развитието на секторните политики, както и намирането на подходящи средства за постигането им.

Арабаджийски уточнява, че „основната функция "планиране" представлява поредица от свързани действия, с които органите на публичното управление и ръководните служители на публичната организация определят какво трябва да се направи и как ще се направи, за да се постигнат резултати в публичната организация и в определен публичен сектор, на базата на формулирани политики” (Арабаджийски 2011).

Като резултат от плановата функция се генерират плановите документи, които могат да бъдат стратегии, планове, програми или проекти. Всички те имат една обща черта - определят насоките на действие на органите на публичната власт. От тук произтича и реализирането на плановите дейности в администрацията на съответната публична организация. Но няма да е точно, ако твърдим, че във всички структури на публичната администрация планирането е еднакво застъпено и важно. За да може да планира самостоятелно една организация трябва да притежава характеристиките на „стратегическа бизнес единица“ (СБЕ). Както посочва Б. Борисов, за да бъде определена една организация като СБЕ, тя трябва да има определена самостоятелност, да се отличава с обособен предмет на дейност, да предлага продукти и услуги, предназначени не за потребление вътре в самата организация, а извън нея, да има свои пазарни сегменти, свои клиенти, които не са временни. Освен това, тя трябва да има конкуренти, които би се стремил да достигне и обемът ѝ на дейност трябва да бъде достатъчно голям, да има мениджъри, които контролират голяма част от критичните за успехите пространства (Борисов и др. 2021).

Както се вижда, въпреки че описаните характеристики на СБЕ повече пасват на бизнес организациите, то има достатъчно основания и общинските администрации да бъдат причислени в тази категория, защото:

1. Имат самостоятелност по отношение на управлението;
2. Имат финансова независимост и управляват собствен бюджет;
3. Предлагат специфични публични услуги, които нямат временен характер и не са предназначени за потребление вътре в самата администрация;
4. Имат своите „клиенти“ в лицето на гражданите, бизнес организациите, НПО, различни учреждения и структури на гражданското общество, дислоцирани на територията на дадената община;
5. Имат „конкурент“ в лицето на постоянните предизвикателства за удовлетворяване на обществените потребности на населението в дадената община и стремежът да достигнат висока степен на организационно съвършенство;
6. Ръководят се от мениджъри – кметове и ръководители на организационни звена в администрацията.

Еволюция на планирането в общините исторически се развива в паралел не толкова с развитието на самата наука и практика за планиране, колкото в контекста на идеята за регионалното развитие, обусловено от начина на административно-териториалното устройство на страната.

3. Класификация на стратегиите. Специфика на функционалните стратегии в публичния сектор

Стратегиите могат да бъдат класифицирани по различни признаци. Д. Панайотов, например, определя следните видове стратегии (Панайотов 2001).

1. Според обхвата: глобални, блокови и регионални;
2. Според обекта: генерални, социални, икономически, военни;
3. Според етапа на изпълнение: концептуални, операционни, реализационни;
4. В зависимост от отношението към останалите: конкурентни, неконкурентни, на алианса;
5. Според поводите за разработването им: на икономическия растеж, на организации в затруднение, на ревитализацията;
6. Според характера: настъпателни и дефанзивни;
7. Според йерархичното ниво: фирмени, корпоративни и т.н.;
8. Според сферата на дейност: бизнес стратегии, функционални стратегии;
9. Според обекта: производствена, пазарна, структурна, организационна и т.н.;
10. Според маниера на действие: стратегии, свързани с промяна, стратегии на общите действия, стратегии на разумността, динамични стратегии и др.

Трябва да се уточни, че тук авторът говори за стопанските стратегии, поради което не всички определения на стратегиите са приложими за всички организации и в частност за организациите от публичния сектор. Освен това, една и съща стратегия би могла да притежава характеристики, които биха я отнесли към различни категории от описаните по-горе. Така например, една регионална стратегия би могла едновременно с това да бъде динамична и на промяната, а тъй като се отнася до социалната функция на организацията – социална и функционална. Според нас, класификацията на стратегиите в клъстери трябва да бъде направена така, че да не си противоречи едно определение на друго и да има ясни критерии за принадлежност на една стратегия към определен клъстер.

Марин Паунов прави следната класификация на стратегиите (Паунов 2007):

1. Стратегии при различни типове отрасли и конкурентни ситуации. Те биват:
 - ☐ за лидери и доминиращи фирми;
 - ☐ за догонващи фирми;
 - ☐ за западащи фирми;
 - ☐ за кризисни ситуации;
 - ☐ във възникващи отрасли;
 - ☐ за преход към зрялост на отрасъла;
 - ☐ за зрели и упадащи отрасли;
 - ☐ за силно фрагментирани отрасли;
 - ☐ за конкуриране на глобални пазари.
2. Според функциите на организацията, за които се разработват (функционални стратегии). Те са:
 - ☐ финансова стратегия;
 - ☐ технологична стратегия;
 - ☐ стратегия по доставките;

- ☐ производствена стратегия;
- ☐ маркетингова стратегия.

И тук трябва да се направи уговорката, че авторът разглежда бизнес стратегиите, характерни за конкуриране на стопанските субекти.

Стратегиите, които конкретизират целите на политиката на една публична организация в различните направления, също могат да бъдат класифицирани по няколко признака, като се приемат критериите, които са използвани при бизнес стратегиите и са приложими за публичния сектор.

1. Според обхвата стратегиите, типични за организациите от публичния сектор, могат да бъдат глобални и локални. Глобалните стратегии засягат най-съществените страни на организацията, нейното бъдещо развитие и начина на управление. Към тази група могат да се причислят стратегия за устойчиво развитие, стратегия за борба с корупцията, стратегия за модернизация, стратегия за децентрализацията, стратегия за дигитална трансформация, стратегия за коренната промяна, стратегия на диференциацията, стратегия за интелигентна специализация, стратегия на запазване на статуквото, стратегия на съхранение на постигнатото и надграждане, стратегия на коренния прелом, стратегия за открито и прозрачно управление и др.

Локалните стратегии касаят развитието на определен елемент на организацията и това може да бъде стратегия за развитие на дадено населено място в община, за реструктуриране на дейността на дадено административно звено или звена, за въвеждане на нови управленски системи в определени области, за оформяне на градския център, за транспортна достъпност, за организация на дейностите по чистотата и др.п., които се фокусират върху състоянието на отделен елемент на организацията от публичния сектор.

2. В зависимост от това, какви връзки и взаимоотношения се изграждат, стратегиите биват хоризонтални и вертикални. Хоризонталните стратегии се базират на системния подход и състоят в това да се търси получаването на допълнителна добавена стойност от усъвършенстване на връзките между звената в организацията, при което може да се получи синергетичен ефект, по-голям от сбора на ефектите, постигнати от отделните звена. В организациите от публичния сектор тази стратегия се привежда в действие чрез въвеждане на системи за управление на бизнес процесите, системи за управление на знанието, системи за финансово управление и контрол, системи за управление на информацията и др., които изискват ефективно взаимодействие между структурните елементи за постигане на добри крайни резултати, а също стратегии на изграждането на екипи, функционално усъвършенстване и др. Разглеждана в по-широк контекст извън границите на организацията, хоризонталните стратегии могат да се реализират чрез създаване на стратегически алианси и продуктивни партньорства с други организации от същия ранг. Реализацията на тези стратегии се подпомага от техники като изграждане на екипи, обмен на добри практики, усъвършенстване на вътрешната нормативна база, дигитализация на операциите и др.

Вертикалните стратегии се фокусират върху взаимоотношенията на организацията с други външни структури от по-висш или по-нисш порядък, т.е. с органи и организации от по-високи управленски нива или с клиенти и потребители, за които работи организацията. На езика на организациите от публичния сектор вертикалната стратегия, насочена нагоре означава да се поставят определени стратегически цели за взаимодействие със структурите на централната власт за да се защитят по-ефективно нейните интереси и да се формира по-благоприятна среда за работа. Насочена надолу вертикалната стратегия изисква да се предприемат мерки за повишаване имиджа на организацията сред потребителите на

публични услуги, в т.ч. граждани, бизнес структури, неправителствени организации, политически партии, културни, образователни, социални, здравни и др. институции.

Подходящи техники за реализиране на една вертикална стратегия са засилената реклама за изграждане на позитивен имидж, лобирането за осигуряване на подкрепа, работата с консултативни и обществени съвети, предварителните оценки на въздействието при въвеждане на нови регулации, проучването на мненията и обратна връзка, работата с ключови играчи, включването на заинтересованите страни при вземане на решения и др.

В зависимост от това дали стратегиите се разработват за действие при определена ситуация или касаят осъществяването на определена функция на административния орган, общинските стратегии биват ситуационни и функционални. Ситуационните стратегии се разработват, за да отговорят на предизвикателствата, възникнали от създаването на някаква определена ситуация, на която трябва да се реагира по най-добър начин. Те задължително се предхождат от ситуационен анализ, а едни от най-подходящите техники за това са SWOT, PEST и PESTEL анализите. За организациите от публичния сектор такива стратегии са: стратегия за действие при кризи, стратегия за подобряване на демографската ситуация, стратегия за намаляване на риска от бедствия и аварии, стратегии за слабо развити и за икономически силни общини, стратегии за малки и големи общини, стратегии за борба с противообществените прояви, стратегии за борба с климатичните промени и др.

Функционалните стратегии регламентират политиката на организацията от публичния сектор по отношение изпълнението на различните функции, които са ѝ вменени от законодателството и подзаконовите нормативни актове. Те трябва да се базират на обстоен функционален анализ, който да очертае съответствието на изпълнението на функциите с нормативните изисквания и доколко те са ефективни и ефикасни. От своя страна тях бихме могли да ги подразделим на стратегии за реализация на основните функции на организацията, стратегии за реализация на второстепенните ѝ функции и стратегии за реализация на нейните спомагателни функции. Функционалните стратегии са секторни стратегии, тъй като не визират развитието на организацията като цяло, а само на определени нейни елементи и проявления, в случая – на отделните нейни функции.

Функционалните стратегии можем да разгледаме още в два аспекта, с което да дообогатим класификацията на стратегическите документи, разработвани от общинските администрации. В зависимост от това дали те имат за обект вътрешни функции на администрацията и нейните звена или са насочени към функции имащи външно проявление, можем да ги наречем интровертни стратегии и екстровертни стратегии. Първите конкретизират политиката на администрацията по отношение осъществяването на функции, свързани с административно-управленските процеси, протичащи в самата административна структура, а с вторите се поставят цели за развитие на цялата община или на отделни нейни структурни елементи. Интровертни функционални стратегии например, са стратегиите за противодействие на корупцията в администрацията, организационните стратегии за реструктуриране и реинженеринг, кадровите стратегии, финансово-бюджетни стратегии, стратегии за управление на риска в общинската администрация и др., а към екстровертните спадат стратегии за икономическо развитие, стратегии за опазване на околната среда, стратегии за развитие на туризма, социалните стратегии и др.

Класификацията на стратегиите на организациите от публичния сектор може да се задълбочи, но това би довело до препокриване на списъка от стратегии в отделните клъстери, формирани на база на различни критерии, поради което считаме, че направената клъстеризация е напълно достатъчна за да се добие представа за спецификата на различните стратегии в публичния сектор.

Във фокуса на настоящата публикация са поставени функционалните стратегии, разработвани от общинските администрации, като специфични инструменти за реализиране на политиката им в различни функционални области. Това не омаловажава значението и ролята на другите видове стратегии за развитието на общината, но тяхното задълбочено разглеждане може да бъде предмет на друго научно изследване.

Функционалните стратегии представляват същностното развитие на всяко едно от звената съставлящи в структурно отношение организацията. Чрез функционалните стратегии се създават условия за реализиране на основната цел на организацията. Различните функционални стратегии отразяват сегментирането на организацията по отдели и дейности.

Трябва ясно да се подчертае, че обособяването на функционални стратегии в организации от публичния сектор е процес, който стъпва на основата от опит генериран в сферата на икономическо обосновани практики, осъществени от организации, не ангажирани с публична дейност. Именно това дава правото да бъде отчетена базисната основа при процеса на изграждане на функционални стратегии в организациите, като по този начин се очертава пътя, който е извървян в посока на осмисляне, формулиране и внедряване на функционални стратегии от публичния сектор.

„Функционалните стратегии са различни за всяка организация и зависят от нейната дейност. Това са стратегии, които се разработват на функционално равнище. Функционалните стратегии акцентират върху специфичните ресурси, които трябва да се използват за извличането на конкурентни предимства” (Сирашки 2012).

Основните идейни прилики между функционалните стратегии в бизнес организациите и такива от публичния сектор се състоят в покриването на основни функционални дейности относно структурата на организацията. Съществената разлика обаче се изразява в първопричината за изграждането на тези стратегии. Основната идея на публичните функционални стратегии, се коренни в концепцията за обществена ангажираност в посока създаване и разпределяне на блага на принципа на равнопоставеността, докато функционалните стратегии в бизнес организациите обслужват единствено и само интереса за печалба и икономически комфорт.

4. Критичен преглед на функционалния анализ на общинска администрация Бургас

Разработването на функционални стратегии от общинските администрации е усилие, което има за цел да отговори на определени потребности, идентифицирани в областите на целево въздействие. За оценката на състоянието на тези сфери на дейност на местните власти се използват различни методи за стратегически анализ, в т.ч. функционални анализи на релевантността, ефективността и ефикасността на осъществяваните функции.

Разработката на функционални анализи на организациите от публичния сектор у нас започна след 2008 година, когато Консорциум, воден от „КПМГ България” ООД и включващ „Ню Ай” ООД и „София Консултинг” ООД разработи Единна методология за функционален анализ на административните структури и Наръчник за прилагане на Единната методология за функционален анализ, по проект и възлагане от Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР). Първите функционални анализи бяха изготвени за общините Сливен, Костенец, Пловдив, Силистра и др. Целевата община на настоящото изследване – Бургас, също разработи функционален анализ на администрацията, в изпълнение на договор № 93-ОП-80 (13) от 02.01.2014 г. с предмет: „Провеждане на функционален анализ и въвеждане на устойчиви механизми за управление и оценка на работните процеси в общинска администрация – Бургас” по проект

„Повишаване ефективността и оптимизация на структурата на общинска администрация - Бургас“, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по Договор за БФП № 12-11-11 от 22.11.2012 г. Като цяло, докладът за функционален анализ следваше структурата и съдържанието, препоръчани в Методиката и Наръчника. Анализът бе проведен през периода от 06 януари до 4 април 2014 година от Обединение „Ню Ай и Ейч Ар Груп – Функционален анализ Бургас“.

В резултат на направеното проучване на нормативната уредба в Доклада за проведения функционален анализ на общинската администрация Бургас са идентифицирани 428 правомощия на кмета като ръководител на общинската администрация (Обединение „Ню Ай И Ейч Ар Груп – Функционален анализ Бургас“, 2014). Най-много – по 150 са неговите правомощия в областта „управление на човешките ресурси“ и „управление на финансовите ресурси“. В областта „информационни системи и деловодство“ правомощията са 30. След тях се нареждат областите „откритост и достъпност на дейността“ (23), „управление при отбранително-мобилизационна подготовка“ (22), „сигурност на информацията“ (19), „административно обслужване“ (16), „ефективност на процесите“ (7), „управление на собствеността“ (6), „законосъобразност на дейността“ (4) и „протокол“ (1).

В доклада се констатира, че за такива особено важни области от компетентността на кмета като ръководител на общинската администрация, каквито са „ефективност на процесите“, „административно обслужване“, „сигурност на информацията“ и „управление при отбранително-мобилизационна подготовка“ в Устройствения правилник на администрацията няма посочени правомощия. Липсват правомощия във връзка с финансовото управление и контрол, както и с общинския дълг. Тези констатации дават основание да се направи извода, че съществуващата в Устройствения правилник регламентация на правомощията на кмета като ръководител на общинската администрация е незадоволителна както по отношение на систематиката, така и като обхват – не са обхванати всички области от общата компетентност на кмета.

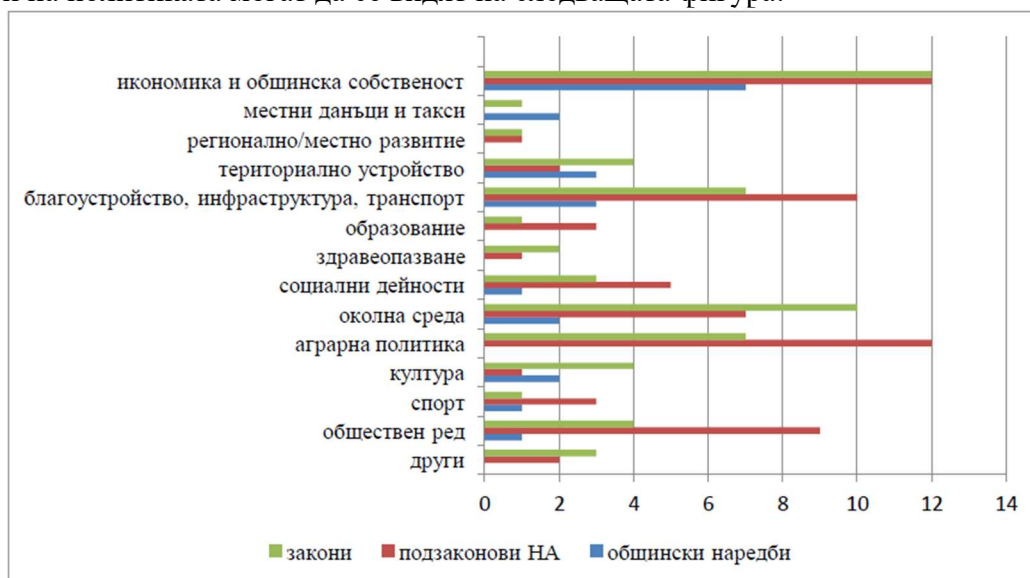
Посочените правомощия на кмета са свързани с неговата роля на ръководител на общинската администрация и не касаят областите на политиките, за които е отговорна общинската администрация. Как тя се справя със своите функции по отношение на провеждането на политики, говорят някои показатели, които могат да бъдат извлечени от Доклада за функционалния анализ. Такъв показател е „броят на местните нормативни актове по области на политиката“. Най-много нормативни актове, предвиждащи правомощия на кмета на общината, има в областта „икономика и общинска собственост“ – 31 бр. (12 закона, 12 подзаконови нормативни актове и 7 общински актове). След нея по брой нормативни актове се нареждат областите „благоустройство, инфраструктура, транспорт“ – 20 бр. (7 закона, 10 подзаконови нормативни актове и 3 общински актове) „аграрна политика“ - 19 бр. (7 закона и 12 подзаконови нормативни актове), „околна среда“ също с 19 бр. (10 закона, 7 подзаконови и 2 общински актове).

Втората група области на политики, с идентифицирани специални правомощия на кмета на общината, обхваща среден брой актове: областта „Обществен ред и сигурност“ - 14 бр. (4 закона, 9 подзаконови нормативни актове и 1 общинска наредба); областта „Социални дейности“ – 9 бр. (3 закона и 5 подзаконови нормативни актове и 1 общински акт); областта „Териториално устройство/Административно-териториално устройство“ – 9 бр. (4 закона, 2 подзаконови нормативни актове и 3 общински актове); областта „Култура“ – 7 бр. (4 закона, 1 подзаконови нормативен акт и 2 общински актове); областта „спорт“ – 5 бр. (1

закон, три подзаконови акта и 1 общинска наредба); областта „образование“ – 4 бр. (1 закон и 3 подзаконови акта).

В третата група са обособени областите на политика с относително малко на брой нормативни актове – областите „регионално/местно развитие“ (2 нормативни акта); „местни данъци и такси“ и „здравеопазване“, в които правомощия на кмета има предвидени в три нормативни акта.

От всички нормативни актове най-важни за специфичната политика на общинската администрация в съответните области са общинските наредби. Техният брой по видове и области на политиката могат да се видят на следващата фигура:



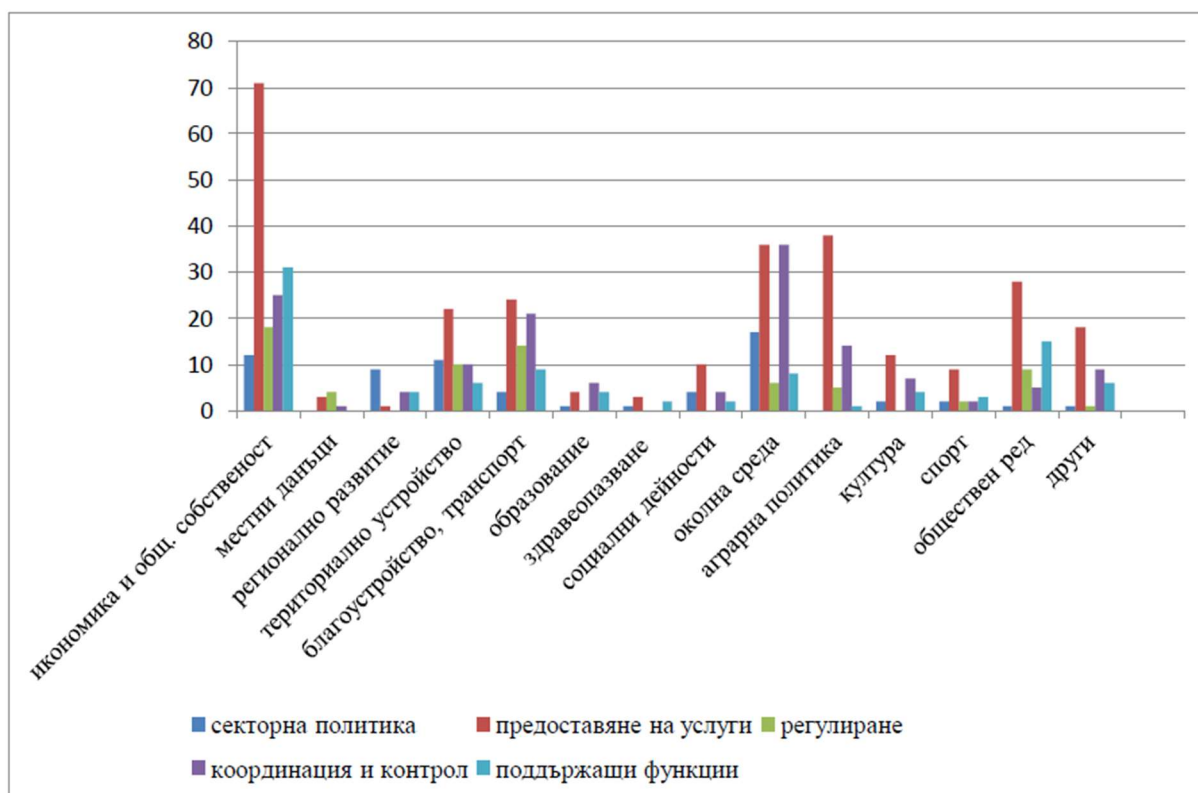
Фиг. 1. Нормативни актове по вид и области на политиката

В четири от общо 14 области на политика в областите регионално/местно развитие, образование, здравеопазване и аграрна политика, правомощията на кмета се регулират само на национално ниво, т.е. в тези области не са установени общински наредби, които да възлагат правомощия на кмета на община Бургас. В останалите области на политика общинският съвет е приел наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Това означава, че в преобладаващия брой области на политика са отчетени спецификите на общината чрез местното законодателство. Най-много на брой – седем, са общинските наредби в областта „икономика и общинска собственост“, което може да се отчете като положителен факт, с оглед важността на тази област за устойчивото развитие на общината.

Ако използваме класификацията на ОИСР за функциите на държавните органи, то пряко отношение към разработването на стратегии за развитие на отделните области на политиката имат функциите по секторна политика, като в Доклада за функционалния анализ са идентифицирани 65 такива функции (Обединение „Ню Ай И Ейч Ар Груп – Функционален анализ Бургас“, 2014). Те са тясно свързани с възможността за определяне и разработване насоки за местно развитие в конкретна сфера. Тези функции са застъпени в 32 нормативни акта, като преобладаващата част – 23 са закони, подзаконовите нормативни актове са 6, а наредбите на общинския съвет на община Бургас са 3. От останалите 69 са функции по регулиране, 94 поддържащи функции, 145 са функции по координация, надзор и контрол и най-много – 271 са функции по предоставяне на услуги. От тук може да се

направи извода, че голямата част от нормативните документи на национално и на общинско ниво регламентират рутинната административна дейност на кмета и неговата администрация и сравнително малко – политиката на общината в съответните области на управленско въздействие. Този факт може да се тълкува двояко – или като недостатък на нормативната база или като възможност за свободен избор и действие на администрацията при формирането на секторните политики.

От фигурата по-долу се вижда, че най-много функции по определянето на секторната политика местната власт има в областите икономика и общинска собственост, регионално развитие, териториално устройство, околна среда, социални дейности и благоустройство и транспорт.



Фиг. 2. Функции по определяне на секторна политика

Анализът показва, че в областта на икономиката и общинската собственост доминиращи са функциите по предоставяне на услуги (71), следват поддържащите функции (31), функциите по координация, надзор и контрол (25) и функциите по регулиране (18). Функциите по секторна политика са едва 12, което показва, че в областта, в която са концентрирани средствата за икономическо развитие на общината най-малко са нормативно предвидените възможности за самостоятелно регулиране на тази сфера от икономическия живот на местно ниво.

В сферата на местните данъци и такси относително повече са функциите по предоставяне на услуги (3) и по регулиране (4).

В областта на регионалното и местно развитие преобладаващият брой функции са по секторна политика (9) тъй като Законът за регионалното развитие и правилникът за неговото прилагане вменяват на кмета на общината разработването на концепцията за

пространствено развитие, разработването на общинския план за развитие, изготвяне на програма за неговата реализация, изготвянето на годишния доклад за изпълнението на общинския план за развитие, изготвяне на междинна и последваща оценка на въздействието на общинския план за развитие. В тази област функциите по координация, контрол и надзор са 4, поддържащите функции също 4, докато функцията по предоставяне на услуги е една. Липсват каквито и да е функции по регулиране.

В областта на териториалното устройство/АТУ най-много са функциите по предоставяне на услуги – 22 на брой. Следват функциите по секторна политика (11), функциите по регулиране и функциите по координация, надзор и контрол – по 10 на брой. Броят на поддържащите функции е едва 6.

В областта на благоустройството, инфраструктура, транспорт преобладават функциите по предоставяне на услуги – 27, функциите по координация, надзор и контрол са 23, функциите по регулиране – 14, поддържащите функции – 10, а функциите по секторна политика едва 4.

В сферата на околната среда относително най-голям дял имат функциите по координация, надзор и контрол – 35 на брой, следвани от функциите по предоставяне на услуги – 32 на брой. В тази област кметът на общината има най-много функции по секторна политика – 17 на брой. Това се обяснява с факта, че в тази област са нормативните актове, регулиращи опазването на околната среда и управлението на отпадъците, което е отговорност на органите на местното самоуправление.

В областта на образованието кметските правомощия са най-много в сферата на координацията, надзора и контрола (6), а функциите по предоставяне на услуги и поддържащите функции са с равен брой – по 4. В секторната политика кметът има само едно правомощие, в областта на регулирането липсват регламентирани функции на органа на изпълнителната власт на местно ниво. Малкият брой функции може да се обясни с факта, че едва 4 нормативни актове съдържат функции на кмета на общината – Закона за народната просвета, Правилника за неговото прилагане, Постановление № 212 от 2008 г. за приемане на критерии за определяне на защитените училища в Република България и Наредба № 1 от 4 януари 2010 г. за работните заплати на персонала в звената от системата на народната просвета.

В сферата на здравеопазването преобладават функциите по предоставяне на услуги (3 на брой), поддържащите функции са 2, липсват функции по регулиране и координационни функции.

В областта на социалните дейности най-много са функциите по предоставяне на услуги (10), функциите по секторна политика (4) и по координация, надзор и контрол (4) са равен брой. Липсват функции по регулиране.

По отношение на аграрната политика функциите по предоставяне на услуги са най-много (38), функциите по координация, надзор и контрол са 14, а тези по регулиране – 5 на брой.

В областта на културата преобладаващият брой функции (12) са функциите по предоставяне на услуги. Функциите по координация, надзор и контрол са 7 на брой, а поддържащите функции – 4.

В областта на спорта функциите по предоставяне на услуги са 9, функциите по координация, надзор и контрол, поддържащите функции и функциите по секторна политика са по 2 на брой. Функциите по секторна политика са свързани с приемането на нормативна уредба, утвърждаване и финансиране програма за развитието на местната спортна дейност

в съответствие с националната програма (чл. 4а, т. 1 от Закона за физическото възпитание и спорта).

В областта на обществения ред преобладават функциите по предоставяне на услуги (21), поддържащите функции са 13, функциите по регулиране (9), контролните и координационни функции (5).

Разработването на секторни стратегии е необходимо за всички области на политиката, независимо от тяхната класификация като секторни политики, политики по предоставянето на услуги, политики по координация, надзор и контрол или политики, свързани с осъществяването на поддържащи функции.

Важен елемент на анализа, съгласно Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация от 2008 г., е да се прецени доколко структурата на дадена администрация е адекватна на изискванията за ефективно и ефикасно осъществяване на вменените ѝ от нормативната уредба функции. Във извършения функционален анализ, на община Бургас са разграничени функциите в областите на правомощията на кмета като ръководител на общинската администрация, които можем да наречем **интровертни функции**, тъй като касаят упражняване на правомощията му, насочени към дейността на самата администрация и функции, свързани със специалните правомощия на кмета в различните области на политиката, които можем да наречем **екстровеертни функции**, тъй като са насочени към хора и структури извън администрацията. Ангажименти по отношение осъществяването на интровертните функции имат следните административни звена:

1. Секретарят на общината (С);
2. Дирекция „Правно-нормативно обслужване“ (ПНО);
3. Дирекция „Административно обслужване“ (АО);
4. Дирекция „Човешки ресурси“ (ЧР);
5. Дирекция „Бюджет и финанси“ (БФ);
6. Дирекция „Информационно обслужване и технологии“ (ИОТ);
7. Териториални дирекции (ТД);
8. Дирекция „Вътрешен одит“ (ВО);
9. Отдел „Финансов контрол“ (ФК);
10. Дирекция „Управление при кризи, обществен ред и сигурност“ (УКОРС);
11. Дирекция „Управление на общинската собственост“ (УОС);
12. Дирекция „Култура, маркетинг и връзки с обществеността“ (КМВО);
13. Дирекция „Европейски политики и програми“ (ЕПП).

На следващата фигура са посочени кои административни звена са ангажирани с основни (в синьо) и спомагателни (в жълто) интровертни функции:

Област от общата компетентност на кмета като ръководител	Обща администрация									Специализирана администрация			
	С	П Н О	АО	ЧР	БФ	ИОТ	ТД	ВО	ФК	УОС	УКОР С	КМВ О	ЕП П
Управление на човешките ресурси													
Ефективност на процесите													
Управление на финансовите ресурси													
Управление на собствеността													
Управление при ОМП													
Сигурност на информацията													
Административно обслужване													
Информационни системи, деловодство													
Законосъобразност на дейността													
Откритост и достъпност на дейността													
Протокол													

Фиг. 3. Административни звена, осъществяващи интroversни функции

Съгласно чл. 5, ал. 3 от Закона за администрацията правомощията на органа на държавна власт, свързани с неговата специална компетентност се подпомагат от специализираната администрация. В Устройствения правилник на общинската администрация Бургас специализираната администрация, осъществяваща екстрoversни функции е организирана в 11 дирекции:

1. Дирекция „Устройство на територията“ (УТ);
2. Дирекция „Строителство“ (СТ);
3. Дирекция „Управление при кризи, обществен ред и сигурност“ (УКОРС);
4. Дирекция „Управление на общинската собственост“ (УОС);
5. Дирекция „Местни приходи от данъци, такси и реклама“ (МПДТР);
6. Дирекция „Икономика и стопански дейности“ (ИСД);
7. Дирекция „Образование и демографски въпроси“ (ОДВ);
8. Дирекция „Култура, маркетинг и връзки и с обществеността“ (КМВО);
9. Дирекция „Здравеопазване, социални дейности, превенции и спорт“ (ЗСДПС);

11. Дирекция „Европейски политики и програми“ (ЕПП).

На следващата фигура са посочени кои звена в администрацията осъществяват екстровертни основни и спомагателни функции, свързани със специалната компетентност на органа на изпълнителна власт.

Област от специалната компетентност на кмета като орган на изпълнителната власт	УТ	СТ	УК ОР С	У О С	МП ДТР	ИСД	ОДВ	КМ ВО	ЗСД ПС	ОС	ЕП П	АО	С
Икономика, вкл. туризъм и общинска собственост													
Местни данъци и такси													
Регионално/местно развитие													
Териториално устройство и АТУ													
Благоустройство, инфраструктура и транспорт													
Образование													
Здравеопазване													
Социални дейности													
Околна среда													
Аграрна политика													
Култура													
Спорт													
Обществен ред													
ГРАО													
	Основна функция												
	Спомагателна функция												

Фиг. 4. Административни звена, осъществяващи екстровертни функции

В резултат на извършения функционален анализ на общинската администрация на община Бургас са определени следните силни страни на администрацията:

1. Подробно отчитане на дейността на администрацията на Община Бургас в Годишните отчети за изпълнение на Програмата за управление;
2. Спазени са нормативните изисквания за съдържание и отчитане на бюджета на Община Бургас;
3. Подобрява се финансовото състояние и стабилността на Общината по отношение на събираемостта на собствените приходи и възможността за самостоятелно финансиране на местните разходи, както и за дофинансиране на делегирани държавни дейности;
4. Финансово са обезпечени всички дейности по функциите на общинската администрация;
5. Общинската администрация е обезпечена с материални, човешки и информационни ресурси.

Като проблемни области са посочени:

1. Не се анализират постигнатите резултати от дейността на администрацията, отчетени в Годишните отчети за изпълнение на Програмата за управление, спрямо предходни периоди, както и спрямо поставените цели. Липсват систематизирани данни за постигнатите резултати от общинската администрация по изпълняваните дейности и функции;
2. Изготвените отчети за дейността на администрацията не са синхронизирани с поставените цели в Програмата за управление и не показват ясно каква е степента на изпълнение;
3. Показателите за резултат, заложи в Общинския план за развитие на Община Бургас за периода 2007- 2013 г., са примерни. Няма изградена практика за тяхното отчитане и наблюдение;
4. Не се изготвят междинни оценки за постигнатите резултати от заложените цели в Плана за развитие на Община Бургас за периода 2007 – 2013 г.;
5. Липсват ясно формулирани индикатори за изпълнение в стратегическите документи на Общината с целеви стойности;
6. Липсва ясно изградена отчетна система на резултатите от дейността на общинската администрация, която да позволи точно и коректно проследяване на резултата по отделни звена/ области на политики. Отчетната система да бъде синхронизирана с използваните ресурси;
7. Не се наблюдават показатели, с които се измерват съотношенията постигнат резултат/ използван ресурс (разход).

За проведения функционален анализ на общинската администрация на община Бургас може да се направят следните коментари:

1. Функционалният анализ пропуска една много важна област, а именно осигуряването на функциите на администрацията с разработени функционални стратегии. Липсва и анализ на качеството на другите стратегически документи, разработвани от общинската администрация. В доклада те се споменават само като факт, с основните цели и приоритети, но не и тяхната адекватност на функциите, тяхното качество и тяхното изпълнение.

3. Функционалният анализ не засяга два много важни аспекта от дейността на администрацията, а именно управлението на рисковете, които съпътстват осъществяването на нейните функции и управлението на информацията. Като се има предвид, че тези два елемента са част от вътрешния контрол, който нормативно беше регламентиран още през

2006-та година, то не е разбираемо защо в Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация те не са засегнати, което предопределя и факта те да не бъдат коментирани в проведените по-късно функционални анализи.

4. През 2019-та година бяха разработени нова Методология за провеждане на функционален анализ („Ню Ай – Сиела Норма“, 2019) и нов Наръчник за прилагане на Методологията за провеждане на функционален анализ („Ню Ай – Сиела Норма“, 2019), финансирани по Проект BG05SFOP001-2-001-0006 „Създаване на единни правила за провеждане на функционални анализи по хоризонтални и секторни политики“, с бенефициент: Администрация на Министерския съвет и изпълнител „Ню Ай – Сиела Норма“. Предвидено е функционални анализи да се правят и на секторни политики, но такива засега има разработени само на национално ниво. Така например, използвайки новата методология са направени пет пилотни функционални анализа, чрез които Методологията и Наръчника за нейното прилагане са тествани и които да послужат за примерни образци. Политиките, на които са проведени анализите са следните:

- ☐ Пътна безопасност;
- ☐ Недвижимо културно наследство;
- ☐ Намаляване на риска от бедствия;
- ☐ Професионално образование и обучение;
- ☐ Контролна среда в публичния сектор.

5. В новите методологични документи вече има отделено място на анализа на рисковете, като се посочва, че рисковете спрямо стратегически и оперативни цели са свързани с липса на нормативна осигуреност на дейността, липса на административен капацитет, липса на финансови и материални ресурси, липса на информационни и технологични ресурси, времевата рамка и др. специфични рискове.

Предвид това, че политиката се реализира чрез постигането на целите на административната структура, анализът на риска се извършва с оглед заплахите пред изпълнението на целите. Анализът трябва да установи наличието на адекватно управление на риска - идентифициране, оценяване и контрол. Анализира се прилагането на нормативната уредба и вътрешните правила и процедури, включително наличието на стратегия за управление на риска. Проследяват се доказателствата, че контролните дейности се анализират и актуализират. Анализират се мерките за предотвратяване на риска – как е организирано изпълнението, документирането и докладването пред органа на власт.

На практика, обаче, в Наръчника за прилагане на Единната Методология за провеждане на финансов анализ, който би трябвало да доразвива и конкретизира Методологията, анализът на риска се свежда само до утвърдените методи и процедури, валидни за управлението на риска като един от петте елемента на вътрешния контрол. Не личи спецификата на рисковете, които са характерни за осъществяването на отделните функции на администрацията. И ако можем да приемем, че в една методологична разработка не може да се опишат всички конкретни рискове, характерни за различните организации от публичния сектор и за техните специфични функции, то не е ясно защо в проведените пет пилотни анализа тези рискове също не са достатъчно задълбочено идентифицирани.

Заклучение

Акцентът, който поставяме в този труд е фокусиран върху функционалните стратегии, разработвани на общинско ниво. Този избор е обусловен от разбирането, че те регламентират политиката на местните власти по отношение изпълнението на различните функции, които са им вменени от законодателството и подзаконовите нормативни актове.

Те трябва да се базират на обстоен функционален анализ, който да очертае съответствието на изпълнението на функциите с нормативните изисквания и да оцени доколко те са ефективни и ефикасни. Функционалните стратегии са секторни стратегии, тъй като не визират развитието на организацията като цяло, а само на определени нейни елементи и проявления, в случая – на отделните нейни функции. В този смисъл определихме обекта и предмета на настоящия дисертационен труд. Поставихме си като основна задача да докажем, че ролята и мястото на функционални стратегии като документи регламентиращи политиката на местните власти в различни области е недостатъчно осъзната, а практиката – недоразвита до необходимата степен на съответствие на обществения интерес и научните постижения. В същото време, тези пропуски могат да бъдат запълнени с възприемането на ефективни модели и добри практики, предлагани от учени и други общини.

ЛИТЕРАТУРА

- АРАБАДЖИЙСКИ, Н. 2011. *Проблеми на стратегическото планиране в публичния сектор на Република България*. Достъпно на: http://ebox.nbu.bg/pa2011/5_N.ARABADJIISKI.pdf.
- БОГДАНОВА, М. 2017. *Стратегическо планиране*. Свищов: Д. А. Ценов.
- БОРИСОВ, Б. 2001. *Устойчиво развитие на общините*. Свищов: Д. А. Ценов.
- БОРИСОВ, Б. и др. 2021. *Стратегическо планиране*. Свищов: Д. А. Ценов.
- КАМЕНОВ, Д. 1999. *Фирмено планиране, прогнозиране и контролиране*. София: Бolid ООД.
- КОРЧАГИН, П. и В. СОЛОВЬЁВ, 2011. *Учебно пособие по стратегическо планиране*. Сообщения. Москва: ФГБ ОУ ВПО Московский Государственный Университет Путей, с. 6.
- ПАНАЙОТОВ, Д. и Б. БОРИСОВ. 2001. *Стратегическо планиране. Теория, методология, казуси*. Свищов: Д. А. Ценов.
- ПАУНОВ, М. 2007. *Стратегии на бизнеса*, София: УНСС. ISBN: 9789544948252
- ЧИПРИЯНОВ, М и Н. МИТЕВ 2008. *Практикум по планиране*. Велико Търново: Абагар. ISBN: 9789544278151.

REFERENCES

- ARABADZHIYSKI, N. 2011. *Problemi na strategicheskoto planirane v publichnia sektor na Republika Bulgaria*. Available at: http://ebox.nbu.bg/pa2011/5_N.ARABADJIISKI.pdf.
- BOGDANOVA, M. 2017. *Strategicheskoto planirane*. Svishtov: D.A. Tsanov.
- BORISOV, B. 2001. *Ustoychivo razvitie na obshtinite*. Svishtov: D.A. Tsanov.
- BORISOV, B. et al. 2021. *Strategicheskoto planirane*. Svishtov: D.A. Tsanov.
- KAMENOV, D. 1999. *Firmeno planirane, prognoziranje i kontrolirane*. Sofia, Bolid OOD
- KORCHAGIN, P. i V. SOLOVYYOV, 2011. *Uchebno Posobie po strategicheskoto planirane. Soobshcheniya*. Moskva: FGB OU VPO Moskovskiy Gosudarstvennaya Universitet Putey, p. 6.
- PANAYOTOV, D. & B. BORISOV 2001. *Strategicheskoto planirane. Teoria, metodologia, kazusi*. Svishtov: D.A. Tsanov.
- PAUNOV, M. 2007. *Strategii na biznesa*. Sofia: UNSS. ISBN: 9789544948252.
- CHIPRIYANOV, M & N. MITEV 2008. *Praktikum po planirane*. Veliko Tarnovo: Abagar. ISBN: 9789544278151.

FUNCTIONAL STRATEGIES IN THE PUBLIC SECTOR

Abstract. Municipal strategies are a type of planning documents, along with plans for integrated development of municipalities, programs and projects. However, they have their own specificity that distinguishes them from the strategies developed by other organizations. The adoption of strategic decisions by municipalities must not be subordinated to the personal or group interest of a company or non-governmental organization, but to the benefit of all interested persons and be related to finding a compromise between the requirements of economic, social and environmental criteria and indicators. This compromise must meet not only the interests of the citizens of the municipality at the moment, but also protect the interests of future generations, i.e. to achieve sustainable development. The emphasis that the author places in this work on the functional strategies developed at the municipal level is conditioned by the understanding that they regulate the policy of the organization from the public sector in relation to the performance of the various functions attributed to it by the legislation and by-laws.

Keywords: public sector; functional strategies; planning documents

JEL: H 83

Bozhidar Babadzhanov, PhD Student

ORCID iD: 0009-0001-3943-4485

International Business School

Botevgrad, Bulgaria

E-mail: bojidar.1972@gmail.com