



Международно Висше Бизнес Училище
International Business School

БОЖИДАР ГЕОРГИЕВ БАБАДЖАНОВ

**РАЗРАБОТВАНЕ НА ФУНКЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ В
ОРГАНИЗАЦИИТЕ ОТ ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР**

(по примера на община Бургас)

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

**На дисертационен труд за присъждане на образователна
и научна степен „доктор”**

ПН 3.7. Администрация и управление

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

проф. д-р Цветан Илиев

София, 2024

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Дисертационният труд съдържа увод, изложение в три глави и заключение. Общият обем на научната разработка е 227 стандартни страници. Използвани са 70 литературни източника, 67 закони и подзаконови актове. В текста са включени 18 фигури и 10 таблици. Към дисертационния труд има 2 Приложения в обем от 15 страници.

Авторът на дисертационния труд е докторант на свободна форма на обучение в Международно висше бизнес училище – Ботевград.

Защитата на дисертационния труд ще се състои наотчаса в зала.....на Център за дистанционно обучение на Международно висше бизнес училище - София.

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност и значимост на темата

С развитието на демократичните процеси в обществото и засилване ролята на публичния мениджмънт все по-голямо внимание се обръща на ясното, откритото и съобразено с интересите на заинтересованите страни определяне на основните насоки на публичните политики. Това изискване и в пряка връзка с разработването на общински стратегии, планове, програми и проекти, т.е. с планирането на общинско ниво. Самата общинска администрация може да се разглежда като „стратегическа бизнес единица“ (СБЕ), която има определена самостоятелност, отличава с обособен предмет на дейност, предлага продукти и услуги, предназначени не за потребление, има свои пазарни сегменти и свои клиенти в лицето на гражданите, гражданските формирания, бизнес структури и др., дислоцирани на територията на дадената община. В този смисъл, общинската администрация не се отличава от всяка друга обществена структура, която си поставя определени цели и има необходимата степен на автономност за да ги осъществява.

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. Те трябва да се базират на обстоен

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

функционален анализ, който да очертае съответствието на изпълнението на функциите с нормативните изисквания и 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 определяме и обекта и предмета на настоящия дисертационен труд.

Обект на дисертационния труд са общинските администрации, като организации от публичния сектор, със специфичните, определени от закона функции и по-конкретно – плановата им функция. Избрахме общинска администрация Бургас като целева структура, която осъществява своята дейност в условията и по регламентите, валидни за всички 265 общини у нас. Особеностите, които отличават всяка една община, в този случай не противоречат на идеята за извеждане на общовалидни изводи.

Предмет на дисертационния труд са функционалните стратегии, разработвани от общинските администрации и по-конкретно – от общинска администрация Бургас, като специфични инструменти за реализиране на политиката им в различни функционални области.

Запознаването с научните дискусии по въпросите на формиране, оценка и реализиране на публични политики, изследването на практиките на общините по разработване на различни планови документи и оценката на тяхното качество, както и разкриването на несъответствия между практика и потребности, ни дават основание да предложим следната **теза**, която ще се стремим да защитим с настоящия дисертационен труд, а именно:

„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. „Белите полета“ в това отношение могат да бъдат запълнени с възприемането на ефективни модели и добри практики, предлагани от учени и сродни организации“.

Пресечната точка между обекта и предмета на изследването изисква да се разгледа и обоснове **целта** на дисертационното изследване: анализиране на

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

обхвата на функциите, осъществявани в една общинска администрация, практиката на администрацията по разработване на планови документи, в т.ч. на стратегии и от там да се анализират процедурите и качеството на функционалните стратегии, разработени и приети от администрацията и общинския съвет. В този смисъл авторът си поставя следните **изследователски задачи**:

1. Да се разгледат в критична светлина нормативната и методологична база и практиката на общинските администрации по разработването на стратегически документи и да определи мястото и значението на функционалните стратегии в клъстера от стратегически планови разработки, формиращи политиката на общините в различни области.

2. Да се направи критичен преглед на функционалния анализ на целевата общинска администрация – Бургас, в контекста на очертаване на онези специфични функции, за които е необходимо наличието на стратегическо виждане за развитие.

3. Да се направи контент анализ на стратегиите и програмите , разработени от общинска администрация Бургас по области на политиката и да се оцени тяхното качество.

4. Да се предложи референтен модел за разработване на функционални стратегии в общините.

5. Да се направи емпирично изследване, което да идентифицира несъответствията в стратегическия планов процес по разработване на функционални стратегии от общинска администрация Бургас.

6. Да се идентифицират добри практики и научни дискусии в областта на разработване на функционални стратегии.

Изборът на община Бургас като целева за настоящото изследване е продиктуван от факта, че тя е една от шестте големи общини у нас и прилагането на един или друг модел на управление от общинската администрация може да послужи като добър пример за останалите по-малки общини. Освен това се предполага, че професионализмът и квалификацията на общинските служители в тази администрация е на достатъчно високо ниво за да може да бъдат приложени препоръките, които биха били валидни за всички

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

общински администрации по отношение разработването на функционални стратегии.

Като при всяка една разработка и тук са поставени някои **ограничения**, породени от различни обстоятелства. Такова е ограничението, свързано с невъзможността да се проуча осъществяването на специфичните функции, плановата практика и качеството на стратегическите документи на всички общини у нас. Друго ограничение е свързано с изключване от предмета на настоящия труд на другите стратегически документи, като планове и програми, разработвани от общините. Много от направените изводи тук биха били валидни и за този тип документи, но включването им в обхвата на изследването би го разширило до степен на разфокусиране и би попречило на формулирането на изводи и препоръки, които сме се стремили да отправим към разработването именно на функционалните стратегии, като основен тип разработки, регламентиращи политиките на местните власти в различни функционални области.

Изследването в дисертационния труд е актуално към януари 2022 година, и не отчита промяна в нормативната база или документи на национално или общинско ниво след тази дата.

За целите на анализа са използвани следните методи, които са анализирани и обосновани в Първа глава, с. 46 - 58:

- Анализ на научната литература по темата и различни методически разработки, методически указания за мониторинг и оценка на публични политики, програми и стратегии, като:

1. Мониторинг и оценка на публични политики и програми. Център за изследване на демокрацията, 2009 г.;

2. Правила за мониторинг и оценка на секторни стратегии и програми. Кавангард, 2012 г.;

3. Система от правила за мониторинг на изпълнението на публични политики на община бяла. „Проактив консулт“ ООД, 2013 г. И др.;

4. Методика за мониторинг върху изпълнението на политики в община Етрополе. „Проактив консулт“ ООД, 2014 г.

- **Модели на планиране:**

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

1. Стратегическо планиране, базирано на целите. Известно е като Стратегическа планова система (SPS);
2. Стратегическо планиране, базирано на въпросите (проблемите). Известно е като Стратегическа система за управление на проблеми (SIMS);
3. Стратегическо планиране, базирано на принципи. При този вид стратегическо планиране не се набляга толкова на ясно дефиниране на конкретни стратегически цели, а се формулират основни принципи, които трябва да се следват;
4. Планиране на сценарии. Планирането на сценарии помага на организацията да остане подготвена и да е в състояние да импровизира;
5. Ситуационно стратегическо планиране, базирано на комбинацията от външните въздействия и специфичните характеристики на организацията. При него се анализира комбинацията на въздействието на външната среда и вътрешните особености, характерни за дадена организация и така се набелязват стратегии за развитие, за превенция на рисковете, за справяне с ограниченията и за преодоляване на проблемите. Основен метод – SWOT анализ чрез който се избират подходящи стратегии при различни комбинации на вътрешните и външните фактори.
6. Онагледен и анализиран е процеса на разработване и прилагане на стратегиите.

II. Структура и съдържание на дисертационния труд	
ВЪВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА ПЪРВА. РАЗРАБОТВАНЕТО НА ФУНКЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР КАТО ЧАСТ ОТ СТРАТЕГИЧЕСКИЯ ПЛАНОВ ПРОЦЕС	
9	
1. Особенности на планирането в общинските администрации	9
2. Класификация на стратегиите. Специфика на функционалните стратегии в публичния сектор	28
3. Обхват на функциите на общинската администрация	37
4. Методики и модели за разработване на стратегически документи в публичния сектор	45
ГЛАВА ВТОРА. АНАЛИЗ НА ПРАКТИКАТА НА ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ – БУРГАС, ПО РАЗРАБОТВАНЕ НА ФУНКЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ	
59	
1. Критичен преглед на функционалния анализ на общинска администрация - Бургас	59
2. Контент анализ на стратегиите и програмите на общинската администрация - Бургас по области на политиката	78
3. Референтен модел за разработване на функционални стратегии на общините	101
ТРЕТА ГЛАВА. НЕСЪОТВЕТСТВИЯ В РАЗРАБОТВАНЕ НА ФУНКЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ В ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ БУРГАС И ДОБРИ ЧУЖДИ ПРАКТИКИ ..	
140	
1. Параметри на емпиричното изследване	140
2. Идентифицирани несъответствия в стратегическия планов процес по разработване на функционални стратегии на общинска администрация Бургас	149

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

3. Добри практики по разработване на функционални стратегии	161
3.1. Опитът на община Варна	161
3.2. Стратегиите на община Пловдив	170
3.3. Стратегии за управление на човешките ресурси – опитът на малките общини и големите администрации	172
3.4. Финансови стратегии	176
3.5. Стратегии за дигитализация и електронно	182
3.6. Стратегии за борба с корупцията	186
3.7. Комуникационни стратегии	188
3.8. Стратегия за организационно развитие	192
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	196
БИБЛИОГРАФИЯ	201
СПИСЪК НА ПРИНОСИТЕ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД	209
СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД	210
ПРИЛОЖЕНИЯ	212

III. Кратко изложение на съдържанието на дисертационния труд

Глава първа. Разработването на функционални стратегии в публичния сектор като част от стратегическия планов процес

1. Особености на планирането в общинските администрации

Първа глава има теоретичен характер. Изяснява се в какво точно се изразяват спецификите в планирането в организациите от публичния сектор и по-специално в общинските администрации, като първо се определя базисната същност на планирането, определяща структурната подредба в посока съставяне на управленска функционална структура. Разбира се без да имаме претенции за изчерпателност, са открити 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 Д., 1999, стр. 8).

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 К. , 2004, стр. 40). 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 & Митев, Практикум по планиране, 2008, стр. 14).

Някои изследователи по темата считат, че планирането е от основно значение за целия икономически механизъм на системите за управление и

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

контрол на производството. Планиране, управление и контрол на работата, дефинира една концепция и тя е управление (Корчагин & Соловьёв, 2011, стр. 6).

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 М., Стратегическо планиране, 2017, стр. 10).

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.**

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

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

контролират голяма част от критичните за успехите пространства“ (Борисов & Парашкевова, 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. 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.

В други европейски държави също се разработват планове за регионално развитие. След войната Италия приема серия от планове за развитие на южните

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

райони на страната - план „Ванони“ (1956 г.), план „Сарачено“, план „Пандолфи“ и др.

Във Франция през 1981 г. е създаден Синдикат за регионално развитие в Треви (SAT) като конфедерация за планиране използването на земните площи. Основните му задачи са:

- Да идентифицира основната насока на развитие на региона;
- Да хармонизира и координира проектите за развитие на територията и да ги реализира спрямо политическите задължения;
- Да начертае териториалната харта, която се основава на природните ресурси, екологичните политики, транспорта, архитектурата, наследените имоти;
- Да изработи, следва и преразглежда регионалния план за развитие;
- Да реализира и управлява дейности и услуги.

В САЩ е създаден Съвет на правителствата (COG), наричан още Регионален съвет, като орган за регионално планиране в цялата страна. Всъщност COG е асоциация, която се състои от избрани държавни служители от големите местни правителства в градска или столична област. Той е създаден през 70-те и 80-те години на миналия век като механизъм за публичното управление на местните и регионалните проблеми. Неговата цел е да се установи консенсус относно нуждите на даден район и действията, необходими за решаване на местни и интерлокални проблеми.

У нас през 1949 година е създаден Институтът по градоустройство и архитектура (ИГА), по-късно прераснал в Научноизследователски институт по градоустройство и архитектура (НИГА). През 1960 година е създаден Институтът по районно териториално планиране (ИРТП). През 1971 година НИГА и ИРТП са обединени в Научноизследователски и проектантски институт по териториално устройство (НИПИТУ), прераснал през 1976 година в Комплексен научноизследователски и проектантски институт по териториално устройство, градоустройство и архитектура (КНИПИТУГА). Негов приемник след 1990 година е сегашният Национален център по териториално развитие (НЦТР). Периодът на КНИПИТУГА до 1990 година е най-плодотворният в развитието на институцията по устройство на територията. През този период е

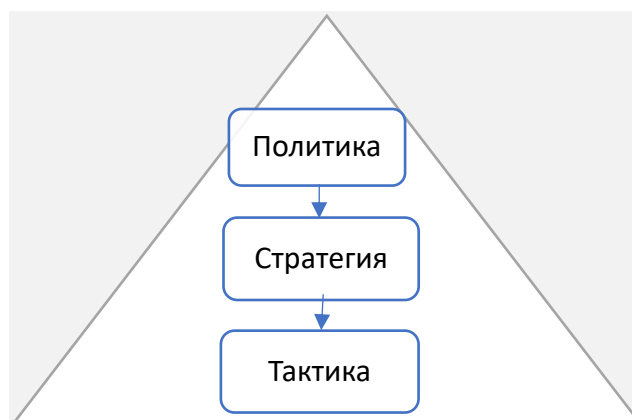
Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

създаден **Единният териториално-устройствен план (ЕТУП)**, получил положителни оценки на експертно и високо национално и партийно ниво, което е отразено в редица правителствени документи и множество публикации.

С приемането на България в Европейския съюз от началото на 2007 година в общините започнаха да се разработват **общински планове за развитие (ОПР)** за периода 2007 – 2013 година, а след тях и за следващия програмен период 2014-2020 година. Разработването на плановете вече се извършваше на базата на общи методически указания, спускани от Министерство на регионалното развитие в България (МРРБ). За големите градове се разработваха и **интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР)**. Въпреки това, едните и другите не бяха лишени от несъвършенства, за което пишат авторите на студията „Практиката на общините при разработване на планови документи за периода 2014-2020 година“ (Борисов, Господинов, Парашкевова, & Маринов, 2015). Тези недостатъци бяха причина да се усъвършенства методологията на разработване на старите планови документи и за новия програмен период 2021 – 2027 година да се променят както наименованието, така и съдържанието на плановете на общините, наречени вече **планове за интегрирано развитие на община (ПИРО)**, които съвместяват елементи както на ОПР, така и на ИПГВР.

Наред с разгледаните плановете за развитие, общинските администрации разработват и други планови документи – стратегии, програми и проекти. Връзката между тях е разгледана по-долу. Според Б. Борисов, когато говорим за мястото на **стратегията в йерархията от логически умозакljučения**, свързани с поставянето на цели и определянето на средства за тяхното достигане, в литературата се представя следната последователност: определяне на политиката, определяне на стратегията и определяне на тактиката за осъществяването им (Фиг. 1), а когато става дума за видовете планови документи, разработване за уточняване на целите и средствата, последователността е стратегия – програма – план (Борисов Б. , Планирането в България - между отреченото минало и неясното бъдеще, 2020):

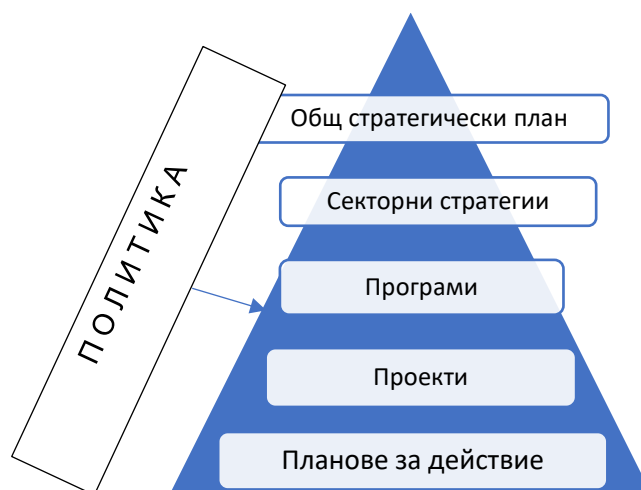
Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор



Фиг. 1. Логика и последователност при формулиране на цели и средства

Източник: Борисов, Б. Планирането в България - между отреченото минало и неясното бъдеще, 2020

Приоритетите и стратегическите цели, записани в стратегическия план и в секторните стратегически документи, уточняват нейната политика в тези области, затова те се разглеждат като **документи, формиращи политиката**. Програмите, проектите, плановите за действие, пътните карти и др. п. са по-скоро **документи подпомагащи реализацията на вече приетите стратегии**, затова те съдържат финансови таблици, календарни графици, организация на интервенциите и пр. (Фиг. 2).



Фиг. 2. Документи, разработвани за формиране и реализиране на политики

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Колкото и да са сходни стратегиите в бизнес сектора с тези, разработвани от организациите от публичния сектор, в частност от общинските администрации, те имат и своите специфики. Основната цел на една **общинска стратегия** е:

- Да гарантира разумно използване на природните дадености;
- Да постига ефективно използване на материалните, финансовите и кадровите ресурси на общината;
- Да стимулира икономическата активност и подпомагане на бизнес структурите за постигане на ускорено икономическо развитие;
- Да подпомага дейността на културните, спортните, образователните, здравните, социалните и други институции на територията на общината;
- Да предоставя качествени обществени услуги на населението и бизнеса и структурите на гражданското общество;
- Да съдейства за постигане на конкретни цели и резултати, хармонизирани с държавната политика в отделните области на политиката.

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

В този параграф според известни учени, стопанските стратегии са класифицирани по различни признаци: обхват, обект, етап на изпълнение, отношенията към останалите, повод за разработване, характер, сфера на дейност, йерархично ниво, сфера на дейност, маниер на действие.

Стратегиите, които конкретизират целите на политиката на една **публична организация** в различните направления, също могат да бъдат класифицирани по няколко признака: глобални стратегии; локални стратегии; хоризонтални; вертикални; ситуационни, функционални (интровертни и екстровертни).

Във фокуса на дисертационния труд са поставени функционалните стратегии, разработвани от общинските администрации, като специфични инструменти за реализиране на политиката им в различни функционални области.

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

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.

3. Обхват на функциите на общинската администрация

Функционалните стратегии на общините се разработват за онези области, в които те упражняват вменени от закона функции на администрацията на кмета (общинската администрация) и общинския съвет, наречени общо органи на местното самоуправление. Съгласно Чл. 17 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) органите на местното самоуправление решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на (Народно събрание, 1991):

- Управление на общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;
- Устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;
- Образованието;
- Здравеопазването;

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

- Културата;
- Благоустрояването и комуналните дейности;
- Социалните услуги;
- Опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;
- Поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;
- Развитието на спорта, отдиха и туризма;
- Защитата при бедствия.

Направена е класификация за функциите на държавно управление (КОФОГ), която е разработена от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и е наложена като стандарт в националните сметки. Националният статистически институт класифицира разходите на сектор “Държавно управление” по функции на класификацията на функциите на държавно управление (КОФОГ), в т.ч. и на подсектор „Местно управление“. Съгласно Единна бюджетна класификация за 2022 г. - Раздел VI - Класификация на разходите по функции, групи и дейности, са изброени функциите на бюджетните организации.

С Решение № 891 на Министерския съвет от 2020 г. е направена последната класификация на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет, чийто бюджет се включва в държавния бюджет.

В Закона за администрацията е записано, че „Според разпределението на дейностите, които извършва при подпомагане на органа на държавна власт, администрацията е обща и специализирана. Общата администрация подпомага осъществяването на правомощията на органа на държавна власт като ръководител на съответната администрация, създава условия за осъществяване на дейността на специализираната администрация и извършва техническите дейности по административното обслужване“.

Въз основа на действащите законови и подзаконови нормативни актове, са обособени областите на компетентност на кмета, като ръководител на

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

общинската администрация. Така посочените области на правомощия на кмета на общината очертават предметния обхват на областите на политика и дейностите, чието осъществяване общинската администрация трябва да осигури чрез своите функции. Следователно това са и областите в които може да се разработват стратегии за развитие, тъй като те попадат в сферата на управленските правомощия на органите на местното самоуправление. Реализацията на нормативно определените правомощия на органите на държавната администрация, в т.ч. и на общинските администрации, се осъществява от административните звена в тях, които изпълняват определени функции, като си поставят цели, заложиени в техните стратегически разработки. Тази връзка илюстративно е показана на следващата фигура:



Фиг. 3. Логическа връзка между правомощия, звена, функции и стратегии на органите на държавната администрация

Източник: Авторова систематизация

4. Методики и модели за разработване на стратегически документи в публичния сектор

Прегледът на литературата и преди всичко на различни методически разработки, показва, че има много методически указания за мониторинг и

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

оценка на публични политики, програми и стратегии, но не и такива за тяхното разработване.

Липсата на методики за разработване на стратегическите документи в организациите от публичния сектор е причина много от тези документи да не са с добро качество. Тази констатация правят редица автори като Н. Арабаджийски, който се базира на анкетно проучване, извършено със 180 държавни служители, обучаващи се в курсове „Стратегическо планиране в публичния сектор“ в НБУ през периода 2006-2010 г. (Арабаджийски Н. , 2011). Проучването е имало за цел да проучи тяхното мнение относно прилагането на теорията на стратегическото управление в публичната сфера при разработването и реализирането на стратегически документи в публичните организации, които обучаваните служители представляват.

Като съществени недостатъци на анализираните стратегии анкетираните са посочили:

- Липса на информация за автора/авторите на стратегията;
- Липса на информация за органа, избрал и утвърдил стратегията;
- Липса на информация за времевия обхват на стратегията;
- Липса на информация за конкретните изпълнители на стратегията;
- Не добре формулирани дългосрочни и краткосрочни цели на стратегията;
- Липса на информация за финансовата осигуреност на реализацията на стратегията;
- Липса на информация за наличието на съпътстващи други стратегически документи, свързани с реализацията на стратегията;
- Липса на информация за формите и техниките за контрол на реализацията на стратегията.

Основен извод, който прави авторът на базата на резултатите от проведеното анкетно проучване е, че липсата на Методология за стратегическо планиране в Република България до 2010 г. е причина за наличието на такова голямо разнообразие в съдържанието, структурата и обхвата на анализираните стратегически документи, а също, че утвърдената през 2010 г. Методология за стратегическо планиране в Република България въвежда система от принципи и

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

средства за организиране и провеждане на практическата дейност за стратегическото планиране в публичния сектор.

В резултат на анализа в първа глава могат да се направят следните **изводи:**

1. Общинските администрации притежават всички характеристики на Стратегически бизнес единици, поради което разработването на стратегически документи за развитие е тяхна присъща функция и обществена отговорност;

2. Стратегическите планове и секторните стратегии могат да се разглеждат като документи формиращи общинската политика, а програмите, проектите и работните планове са документи реализиращи политиката;

3. Стратегиите, разработвани от организациите от публичния сектор могат да бъдат класифицирани по различни признаци. Функционалните стратегии регламентират политиката на организацията от публичния сектор по отношение изпълнението на различните функции, които са й вменени от законодателството и подзаконовите нормативни актове. Те също могат да бъдат подразделени на такива, които са свързани с изпълнение на функции от общата компетентност на органа на власт като ръководител на администрацията и такива, които са свързани с осъществяването на функции от специалната компетентност на органа на власт. Първите нарекохме интровертни, а вторите – екстровертни стратегии.

4. За ефективното осъществяване на дадена секторна политика, между нормативно регламентираните области на компетентност на кмета и общинската администрация, създадените в администрацията структурни звена, техните функции и разработени стратегии трябва да има неразривна връзка.

5. В тридесетгодишния период от началото на икономическите и политически промени у нас до сега у нас няма разработени качествени и достатъчно подробни методики за стратегическо планиране, поради което и качеството на разработваните стратегически документи не е на необходимото ниво.

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Глава втора. Анализ на практиката на общинска администрация в Бургас по разработване на функционални стратегии

1. Критичен преглед на функционалния анализ на общинска администрация - Бургас

В тази глава е направен преглед на практиката на общинската администрация в Бургас по разработване на функционални стратегии. 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).

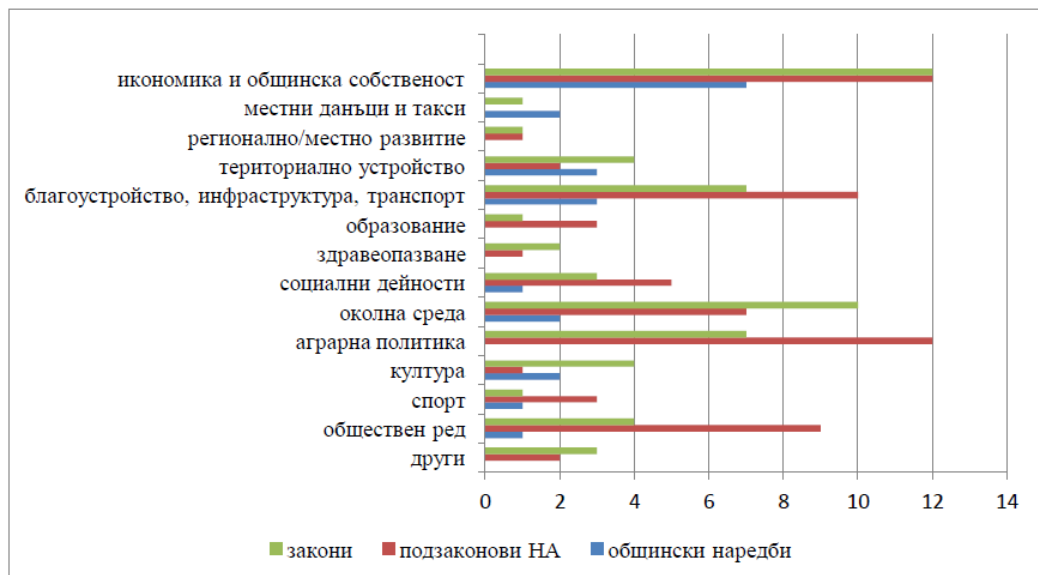
В доклада се констатира, че за такива особено важни области от компетентността на кмета като ръководител на общинската администрация, каквито са „ефективност на процесите“, „административно обслужване“, „сигурност на информацията“ и „управление при отбранително-мобилизационна подготовка“ в Устройствения 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.

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

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 подзаконовни нормативни актове и 1 общинска наредба); областта „Социални дейности” – 9 бр. (3 закона и 5 подзаконовни нормативни актове и 1 общински акт); областта „Териториално устройство/Административно-териториално устройство” – 9 бр. (4 закона, 2 подзаконовни нормативни актове и 3 общински актове); областта „Култура“ – 7 бр. (4 закона, 1 подзаконовни нормативен акт и 2 общински актове); областта „спорт“ – 5 бр. (1 закон, три подзаконовни акта и 1 общинска наредба); областта „образование“ – 4 бр. (1 закон и 3 подзаконовни 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:

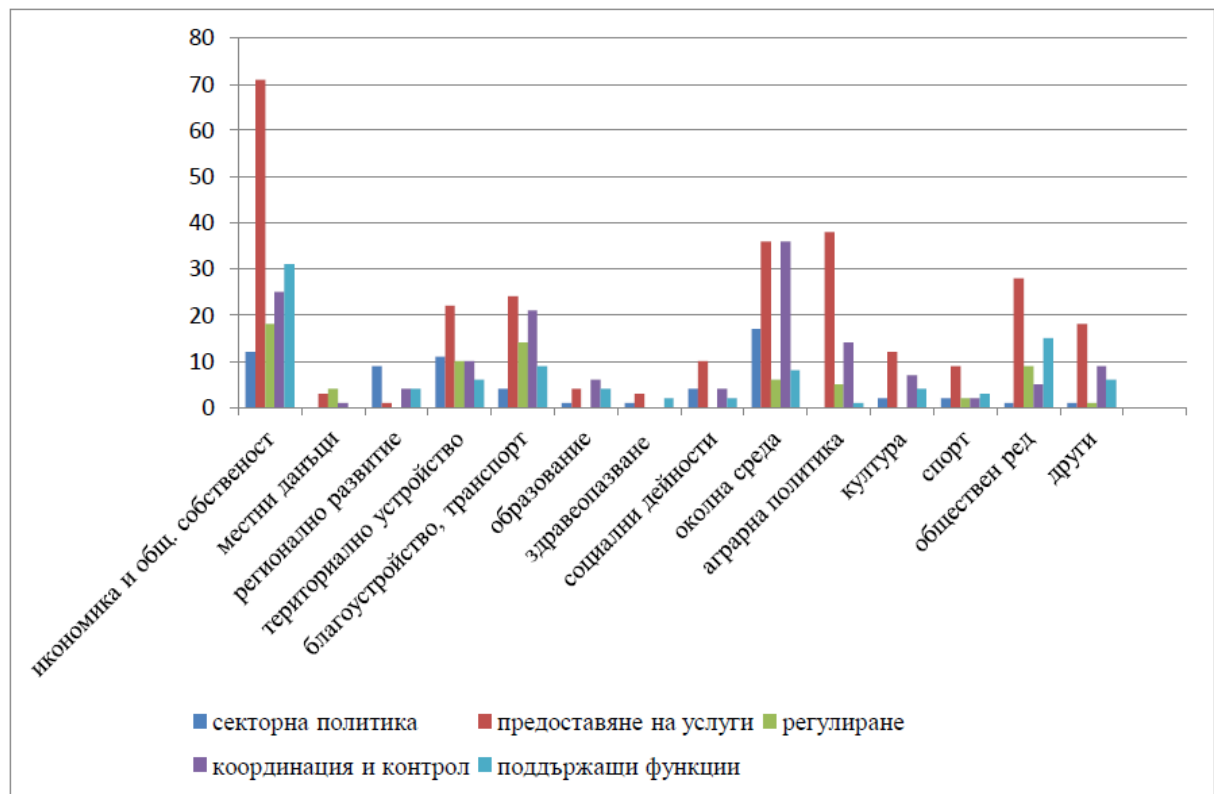


Фиг. 5. Нормативни актове по вид и области на политиката

От фигурата по-долу се вижда, че най-много функции по определянето на секторната политика местната власт има в областите икономика и общинска

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

собственост, регионално развитие, териториално устройство, околна среда, социални дейности и благоустройство и транспорт.



Фиг. 6. Функции по определяне на секторна политика

Анализът показва, че в областта на икономиката и общинската собственост доминират 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).

Анализиран са функциите в останалите области: регионалното и местно развитие, териториалното устройство, благоустройството, инфраструктура,

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

околна среда, транспорт, образование, здравеопазване, социални дейности, култура и др.

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 **екстровертни функции**, тъй като са насочени към хора и структури извън администрацията. Систематизирани са и онагледени графично административните звена, които имат ангажменти по отношение осъществяването на интровертни и екстровертни функции.

В резултат на извършения функционален анализ на общинската администрация на община Бургас са определени силните страни и проблемни области на администрацията. По изготвения Доклад за проведения функционален анализ на общинската администрация на община Бургас са направени критични бележки и коментари.

2. Контент анализ на стратегиите и програмите на общинската администрация - Бургас по области на политиката

Като се има предвид, че принципът на прозрачност и откритост е водещ при формирането на публични политики, може да се предполага, че стратегическите документи – стратегии, планове и програми на община - Бургас са публични и са публикувани на официалния уеб сайт на общинската

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

администрация <https://www.burgas.bg>. При прегледът на сайта към м. февруари 2022 година са идентифицирани набор от стратегии, планове и програми:

Таблица 1. Разработени стратегии и програми по функционални области на политиката

Функционални области на политиката	Стратегии и програми
Икономика и общинска собственост*	Стратегия за управление на общинската собственост 2016-2019
	Програма за управление и разпореждане с общинската собственост на Община Бургас; 2021
Ефективност на процесите**	Стратегия за управление на риска на общинска администрация - Бургас 2021-2023
	Стратегически план за дейността на Дирекция „Вътрешен одит“ 2018-2020.
	Програма за осигуряване на качеството и за усъвършенстване на одитната дейност на дирекция "Вътрешен одит"
Култура, спорт, туризъм*	Стратегия за устойчиво развитие на туризма в Община Бургас, 2018-2023
Обществен ред*	План програма за изпълнение на общинската политика по безопасност на движението по пътищата, 2022
Околна среда*	Дългосрочна програма за насърчаване използването на енергия от възобновяеми енергийни източници и био горива на Община Бургас 2021-2030
	Краткосрочна програма за насърчаване използването на енергия от възобновяеми енергийни източници и био горива на Община Бургас 2020-2023
	Дългосрочна програма за енергийна ефективност

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

	на Община Бургас 2021-2030
	Краткосрочна програма за енергийна ефективност на Община Бургас 2021-2023
	Програма за управление на отпадъците 2016-2020
	Програма за подобряване качеството на атмосферния въздух 2016-2020
	Програма за намаляване на риска при бедствия 2017-2020
Благоустройство, инфраструктура, транспорт*	Инвестиционна програма
	План програма за изпълнение на общинската политика по безопасност на движението по пътищата, 2022
*- екстровеертни функционални области **- интровоертни функционални области	

Източник: Авторова систематизация

Открити са интровоертните и екстровеертни функции, които не са обезпечени с разработването на стратегически документи.

Положителен факт е, че изпълнението на Стратегията за управление и разпореждане с общинската собственост на община Бургас се гарантира чрез разработването на Годишните програми за управление на общинската собственост и бюджета на общината.

Друга стратегия, която е разгледана, това е Стратегия за управление на риска на община Бургас 2021-2023 г. Основанията за нейното разработване са посочени във Въведението и това са изискванията на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), Указания за управление на риска в организациите от публичния сектор и Методически насоки по елементите на финансово управление и контрол, утвърдени със Заповед № ЗМФ 184/06.03.2020г. на министъра на финансите. Съгласно Чл. 12, ал. 3 на ЗФУКПС такива стратегии трябва да имат всички организации от публичния сектор, изброени в Чл. 2 на Закона. Направен е критичен анализ на съдържанието на Стратегията, акцентира се върху ненужните текстове и повторения с други стратегически документи.

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Една стратегия трябва да има визия, мисия, стратегически цели, анализ на специфичните за организацията рискове и специфичния начин за противодействието им. За съжаление в разглеждания документ няма нищо специфично за рисковете, които са типични за дейността на община Бургас. При липсата на ясно дефинирани и оценени рискове не може да се предвидят и конкретни мерки за адекватна реакция и предотвратяване на негативните последици от тях. Вместо това като варианти за реакции са посочени добре познатите препоръки от Насоките за управление на риска, а именно: ограничаване на риска, прехвърляне на риска, толериране на риска и прекратяване на риска.

Заключението ни от прегледа на Стратегия за управление на риска на община Бургас 2021-2023 г. е, че в този си вид тя не може да служи като ефективен инструмент за определяне и насочване на политиката на общинската администрация по отношение на тази така важна нейна функция. Препоръчително е документът да бъде преработен в духа на Стратегия за развитие на Вътрешния контрол в публичния сектор на Република България 2018 – 2020, изготвена от Министерството на финансите на основание чл. 48, ал. 2, т. 1 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор и чл. 17 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, с активното сътрудничество на Главния инспекторат при Министерския съвет.

Следващият документ, който беше разгледан и анализиран е Стратегически план за дейността на Дирекция „Вътрешен одит“ за периода 2018-2020 година. Планът се разработва от всяко звено за вътрешен одит, съгласно изискванията на Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС), в Чл. 33. (1) на който се казва, че „Стратегическият план се изготвя от ръководителя на вътрешния одит след обсъждане с ръководителя на организацията и с други лица на ръководни длъжности, като съответства на дългосрочните цели на организацията и поставя целите за стратегическо развитие на дейността по вътрешен одит“ (Народно събрание, 2006).

Може би най-качествената от гледна точка на изискванията към един стратегически документ е Стратегията за устойчиво развитие на туризма в община Бургас, 2018-2023 година. Тя е разработена по Договор № 93-ОП17-32

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

(4) от 16.10.2017 г., сключен между Община Бургас и Обединение „Устойчиво развитие“ по обществена поръчка с предмет „Изготвяне на стратегически документи на Община Бургас, по проекти финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове“ и конкретно по проект „Роля на културата и културното наследство в развитието на отговорен, новаторски и устойчив туризъм“ (CHRISTA), реф. № PGI00057, финансиран от Програмата за междурегионално сътрудничество ИНТЕРРЕГ ЕВРОПА 2014-2020 г. Както се посочва в документа „Стратегията е изработена на базата на ситуационен анализ и консултации със заинтересовани страни“. Подробно са анализирани външната и вътрешната среда за развитие на туризма в община Бургас. Използвани са актуални статистически данни, които са визуализирани с подходящи графики. Направени са изводи след анализите на отделните сегменти на външната и вътрешната среда. Очертан е конкурентния профил на общината спрямо нейните основни конкуренти – съседните черноморски общини.

В SWOT анализа са допуснати традиционните грешки и елементи като „благоприятното туристико-географско положение“, „съчетанието на културно-историческо наследство с природни дадености“, „обширната плажна ивица и пясъчни плажове“, „огромното биоразнообразие и природни забележителности“ и др. са представени като силни страни, а не като външни благоприятни възможности за развитието на туризма, тъй като това са дадености, които не са създадени от местната администрация и не могат да бъдат нейни силни страни. Повечето от представените възможности, които би трябвало да представляват външни дадености, благоприятстващи развитието на туристическия отрасъл, са априори поставени цели. Такива са: „насърчаване на пътуванията на българите“, „насърчаване на уикенд пътувания от съседни страни“, „насърчаване на развитието на туризъм в крилата на сезона и в неактивните сезони“, „насърчаване на удължаването на престоя в дестинацията“, „използване на проблемите на традиционни дестинации (напр. Турция, Египет и други) за собствено развитие“, „изграждане на постоянна база на Ryanair и откриване на нови маршрути“, „предлагане на пакети (съчетания) от туристически продукти“,

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

„включване на музеите в културните маршрути на територията на общината“, „развитие на круизен туризъм“, „развитие на яхтен туризъм“ и др.

В документа се съдържа добре развита система от йерархически подредени стратегически цели, специфични цели и мерки. Предвидена е система за мониторинг и оценка на изпълнението. Има система от индикатори за това, но за съжаление те нямат най-основния си атрибут – начална и финална стойност, което не позволява при отчета да се прецени дали записаните в Стратегията цели и мерки са изпълнени.

В Таблица е представена оценката на качеството на четирите стратегически документа, по приетите критерии.

Освен анализираните стратегии, разработени от общинската администрация на община Бургас, които успяхме да открием в публичното пространство, са разработени и редица **програми**, повечето от които не се отличават значително по структура и съдържание от разгледаните стратегии, а някои дори са с по-добро качество като такива. Типичен стратегически документ е Програмата за управление на отпадъците 2016-2020 г., която притежава всички атрибути, характерни за една стратегия и няма такива, типични за една програма. Документът има подробен анализ с изводи от него, поставени са основните стратегически цели в областта на управлението на отпадъците, има план за действие с разписани т.нар. подпрограми и е предвидена система за мониторинг и оценка на изпълнението. В същото време, в самата Програма не са разписани необходимите средства за нейното изпълнение, не е посочена каква ще е организацията на работа и сроковете за реализация, които са разписани отделно в приложения към Програмата План за действие.

Същите изводи могат да се направят и от прегледа на Програмата за подобряване качеството на атмосферния въздух в община Бургас 2016-2020 г.

Очертани са разликите между Стратегия и Програма.

В дисертационното изследване са коментирани стратегии и програми, разработени от общинската администрация на община Бургас, които бяха публикувани на официалния сайт на общината. В редица важни области на политиката такива документи не бяха открити. Липсата на стратегии и програми

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

или наличието на некачествени такива, имат негативни ефекти за обществото и за самата администрация (изброени са).

3. Референтен модел за разработване на функционални стратегии на общините

Разработването на функционални стратегии в общинските администрации е процес и като всеки процес има своите етапи, през които трябва да премине. В модела, който предлагаме и към който ще се придържаме, тези етапи са следните:



Фиг. 7. Етапи на разработването на функционални стратегии в общинските администрации

Източник: Авторова систематизация

Цикличността идва да покаже, че този процес, макар и да има своето начало и край, се осъществява непрекъснато, тъй като една стратегия не е стандарт, който не бива да се нарушава, а се развива и актуализира при всяка възникнала необходимост. Причина за актуализацията на една стратегия може да бъде настъпването на някаква промяна в средата, като например възникването на нови нормативни изисквания, промяна в обществените нагласи, промяна в политиката на по-висшите държавни органи, икономически кризи, социални вълнения и др.

Отделните етапи на процеса по разработване на стратегии са разгледани по-подробно в дисертационното изследване:

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

- Първи етап „установяване на необходимост от разработване на стратегията“;
- Втори етап „определянето на експертен екип за разработване на стратегията“;
- Трети етап „въвличане на заинтересованите страни при разработване и съгласуване на стратегията“;
- Четвърти етап „стратегически анализ“;
- Пети етап „избор на стратегии и целеполагане“;
- Шести етап „мониторинг и контрол“;
- Седми етап „реализиране на стратегията“;

От изложеното в тази глава могат да се направят следните ИЗВОДИ:

1. 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. Но за осъществяването на функциите си в редица области на политиката общините нямат разработени стратегии и община Бургас не прави изключение. Такива са подценени области са управлението на човешките ресурси, комуникациите, социалната политика и др. В други области има разработени програми, които на практика представляват стратегии с дефинирани визии, мисии и стратегически цели;

2. В Доклада за функционален анализ на общинска администрация Бургас се очертават силните страни и основните слабости на администрацията и се правят предложения за подобрения. Той обаче, 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;

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, още повече като се има предвид и фактът, че тези два елемента са част от вътрешния контрол, който нормативно беше регламентиран още през 2006-та година;

4. Не личи спецификата на рисковете, които са характерни за осъществяването на отделните функции на администрацията;

5. Реализирането на повечето от стратегиите не е осигурено с разработени програми, работни планове или проекти;

6. Предлага се Модел за разработване и реализиране на функционални стратегии с основни етапи, които ако бъдат следвани, както и препоръките към всеки един от тях, това би подобрило качеството на функционалните стратегии, разработвани от общинските администрации и ефекта от тяхното реализиране при следване на политиката им в дадена област.

Глава Трета. Несъответствия в разработване на функционални стратегии в общинска администрация Бургас и добри чужди практики

1. Параметри на емпиричното изследване

Целта на емпиричното изследване, проведено в рамките на настоящия дисертационен труд е продиктувана от нуждата за събиране, систематизиране и анализиране на информация, с цел проучване на практиката и компетентностите на респондентите, в качеството им на служители в общинска администрация, по отношение разработването на функционални стратегии.

Акцентът на това изследване, както и неговата иновативна важност идва от факта, че до този момент не е предлагана методическа последователност за изграждане на функционална стратегия в община. Всичко това поставя много въпроси, като например:

- Съществува ли реалната възможност да бъде предложен и внедрен референтен модел за разработване и реализиране на функционални стратегии в община?
- Достатъчна ли е компетентността на служителите в общината за да може да се разчита на успех при внедряването на модела?
- Дали внедряването на референтния модел в неговата цялост не създава пречки в комплексната работа на административните звена и служителите или напротив, ще допринесе за по-ефективно провеждане на местните политики?
- Към какви добри практики трябва да се стреми общинската администрация, които съответстват на духа и съдържанието на референтния модел?

Изследването бе осъществено посредством анкета, разпространена по електронен път в периода декември 2021 – януари 2022 година сред служителите на общинската администрация - Бургас. Проведеното проучване премина през три етапа, а именно:

1. Първи етап – уточняване на обекта на изследване и неговите структурни елементи. Запознаване с нормативната база, уреждаща функционирането на общинските администрации в България с фокус върху регламентацията и особеностите на плановата практика на общинска администрация Бургас;
2. Втори етап – разработване на референтен модел за разработване и реализиране на функционални стратегии в общините и изготвяне на въпросник за оценка на степента на съответствие на практиката на общинска администрация Бургас с предложения модел;

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

3. Трети етап – провеждане на същинската част от проучването, обработка на данните и формулирането на изводи.

На **първия етап** е проучена нормативната база регламентираща дейността на местните власти у нас. Бяха разгледани голям брой закони и подзаконови нормативни актове, както и релевантни към проучването стратегически документи, представени в Приложение 1. Документите са анализирани от гледна точка ангажиментите на общинските администрации в отделните области на политиката и тяхното конкретизиране чрез разработването на функционални стратегии. Направен е анализ на съдържанието (контент анализ) на разработени от общинска администрация, Бургас, стратегии и програми и е оценено тяхното качество. Преразгледани са изводите от изготвения Доклад за функционален анализ на общинска администрация - Бургас и е направена преценка за неговата задълбоченост и пълнота от гледна точка на анализиране осигуреността на функциите на администрацията със стратегически документи.

Вторият етап от емпиричното изследване е свързан със създаването на референтен модел на процеса по разработване и реализиране на функционални стратегии в общините, обхващащ както императиви, утвърдени от развитието на плановата наука и стратегическия мениджмънт, така и добри практики в тази област. Разработен е въпросник, чрез който са анкетираны служители от общинската администрация, за да се установи какво е съответствието на практиката на администрацията по отношение разработването на функционални стратегии с референтния модел.

Третият етап от проучването се състоеше в обработката на получените данни от анкетното проучване, поставянето на експертни оценки на отделните отговори, които окачествиха различните практики като незадоволителни, задоволителни и добри от гледна точка на съответствието им на референтния модел, обобщаване, формулирахме изводи и препоръки за подобряване.

Специфичното структуриране на въпросите, съставляващи въпросника за анкетиране, беше подчинено на следните изисквания:

1. Стремеж за максимален тематичен обхват на въпросите, имащ за цел разкриване на възможно повече аспекти и гледни точки от страна на респондентите, спрямо изследваната материя.
2. Универсалност на конкретните въпроси, касаеща различните административни позиции (длъжности) в общинската администрация.
3. Обоснованост от гледна точка на действащи нормативни документи, както и тяхната взаимообвързаност в цялостния административен процес.

Въпросникът за проучване практиката на общинска администрация Бургас по разработване на функционални стратегии включваше 16 въпроса, последният от които има за цел да се даде информация за позицията на интервюирания – дали той е ръководен персонал (директор на дирекция,

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

началник на отдел) или служител без ръководни функции (в Приложение към дисертационното изследване).

Представена е структура на общинска администрация – Бургас.

2. Идентифицирани несъответствия в стратегическия планов процес по разработване на функционални стратегии на общинска администрация Бургас

Целта на проучването на практиката на общинска администрация Бургас по разработването на функционални стратегии няма за цел тя да бъде критикувана или да ѝ се дава оценка от позициите на одитиращ орган, а да ѝ се помогне да подобри работата си в тази област. В този смисъл бяха дадени оценки на тази практика по отношение съответствието ѝ на предложения референтен модел. С цел верификация на оценките, бяха помолени да дадат своите виждания по същите въпроси и специалисти по планиране от НАПП. Оценките в отделни направления са отнесени към три категории – незадоволителна оценка, задоволителна оценка и добра оценка.

Таблица 2. Отговори на въпроса в кои области трябва общинската администрация да разработва функционални стратегии

Области на политиката	Положителни отговори
Икономика (вкл. туризъм)	55
Околна среда	48
Регионално/местно развитие	46
Борба с бедствия и аварии	42
Управление на кризи	42
Младежка политика	38
Противодействие на корупцията	37
Социални дейности	36
Управление на риска	34
Благоустройство, инфраструктура и транспорт	33

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Здравеопазване	32
Образование	30
Спорт	29
Култура	27
Управление на човешките ресурси	23
Управление на информацията	19
Обществен ред	18
Управление при отбранително-мобилизационна подготовка	16
Финансово управление и контрол	14
Административно обслужване	12
Управление на общинската собственост	11
Аграрна политика	9
Ефективност на процесите в администрацията	9
Местни данъци и такси	8
Административно-териториално устройство	5

Вижда се, че над 50% от анкетираните са посочили общо 13 области, в които смятат за целесъобразно да се разработват функционални стратегии. Въпреки дадената възможност, никой респондент не е добавил допълнително друга област. Най-слаб е интересът основно към вътрешно-административните процеси, които обаче имат пряко отношение към ефективността на администрацията.

Като най-чести поводи за разработване на функционална стратегия за определяне политиката на местната власт са посочени следните (Вж. Табл. 3):

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Таблица 3. Най-чести поводи за разработване на функционални стратегии в администрацията

Нови нормативни изисквания, поставени в законови и подзаконови нормативни актове на органи от по-високо йерархично ниво;	58
Възникване на неблагоприятна ситуация, изискваща предприемането на целенасочени мерки;	13
Наличие на добри възможности за развитие, породени от благоприятни външни фактори;	11
Необходимост от подобряване качеството на публичните услуги и повишаване оценката на потребителите;	9
Необходимост от спечелване на конкурентни предимства пред други общини;	5
Реорганизация на структурата на администрацията, закриване на съществуващи звена и възникването на нови;	4
Партийно-политически мотиви;	4
Необходимост от координиране дейността на различни звена и служители в администрацията;	3
Промени в стила и приоритетите в работа на ръководството.	3

Голямата част от анкетираните (48 души) са отговорили, че в администрацията няма разписана методика или процедура за разработване на стратегически документи, с уточнение на стъпките, отговорностите на служителите, описание на дейностите и резултатите от тях. Един е посочил, че има такава методика, а останалите 10 – не могат да отговорят.

Мнението на респондентите за ползите и загубите от наличието/респ. от липсата на стратегии в дадена област на политиката с възможните ефекти от това и вероятността те да се случат, са представени в следващата Таблица 4 (оценките са осреднени стойности на отговорите, дадени от анкетираните). Оценки са от 1 – най-малко значение и 10 – най-голямо значение критериите „ефект върху организацията“ и „вероятност да се получи този ефект“.

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Таблица 4. Ползите и загубите от наличието/липсата на стратегии

Критерии	Оценка на ефекта	Оценка на вероятността	
При наличие на стратегия			
Спечелване на доверие у гражданите	10	8	80
Повишаване на ефективността на администрацията	10	8	80
Мотивиране на персонала	7	6	36
Нови възможности за развитие	8	9	56
Противодействие на рискове и заплахи	8	10	80
При липсата на стратегия			
Спад в доверието в местната власт	9	8	72
Финансови загуби за общината	7	6	36
Забавена реакция при възникване на неблагоприятни ситуации	10	9	90
Възникване на граждански вълнения	4	4	16
Невъзможност за възползване от нови възможности за развитие	6	7	42

Като тай-голям негативен ефект от липсата на разработени стратегии, регламентиращи политиката на местната власт са посочени вероятната забавена реакция при възникване на неблагоприятни ситуации, както и спада на доверието във властта, а като най-значими положителни ефекти от наличието на такива стратегии са посочени спечелването на доверие в гражданите, повишаване ефективността на администрацията и по-добрата възможност за противодействие на рискове и заплахи.

При определя екипите, които трябва да разработят даден стратегически документ най-често се определя водеща дирекция (58 отговора), но понякога се

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

съставят екипи от служители от различни дирекции на базата на техните компетенции (33 отговора). По-рядко се привличат външни експерти (22 отговора), както и общински съветници (18 отговора) и представители на заинтересованите страни (8 отговора).

Администрацията все още има проблеми при въвличането на заинтересованите страни в процеса на разработване на функционални стратегии. Работи се с обществени съвети, но те не винаги участват в стратегическия планов процес.

В таблица са систематизирани вижданията (компетенции и поведенчески индикатори) на анкетираните относно това какви компетенции трябва да притежават служителите, занимаващи се с разработването, реализирането и мониторинга на стратегически документи.

1. Компетенция 1: Познава и борава с нормативната база, свързана с регионалното развитие и планиране;
2. Компетенция 2: Организира, координира и контролира работата по разработване, изпълнение и отчитане на общинските планови документи;
3. Компетенция 3: Управлява информацията, необходима за разработването на общинските планови документи;
4. Компетенция 4: Осъществява мониторинг и контрол на общинските планови документи.

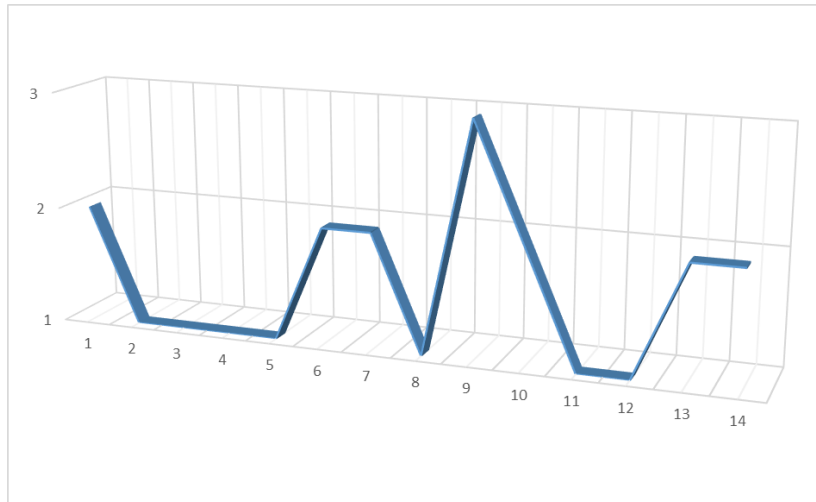
Всички четири компетенции, както и поведенческите индикатори чрез които те се проявяват, са оценени високо. Те трябва да познават и да могат да боравят с нормативната база, свързана с регионалното развитие и планиране (оценка 5). Малко по-ниски, но достатъчно високи оценки (4) са получили компетенциите, свързани с организирането на плановия процес, управлението на информацията и мониторинга на стратегиите. Би било интересно да се направи външна оценка на действителното състояние и компетенции на служителите и то да се съпостави с техните виждания за това какви трябва да бъдат. При констатирани разминавания на желаното с действителното състояние трябва да се предприемат мерки за повишаване административния капацитет на служителите и на администрацията като цяло, свързан с управлението на плановите процеси.

В табличен вид е направен и анализиран конкурентен профил на общинска администрация Бургас в зависимост от получените оценки по

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

критериите за съответствие с референтния модел за разработване и реализиране на функционални стратегии

На графиката по-долу най-добре си личи в кои области са най-големи разликите, т.е. „дупките“, при които практиката на областна администрация - Бургас се разминава с референтния модел и къде се доближава до него:



Фиг. 8. Степен на доближаване на практиката по разработване на функционални стратегии в общинската администрация Бургас, до референтния модел

Все още са много малко областите на политиката, в които се разработват функционални стратегии. Няма достатъчно разбиране в администрацията за необходимостта от разработване на стратегии в такива важни области като образование, култура, обществен ред, финансовото управление и контрол, ефективност на работните процеси, местните данъци и такси и др. За други области на политиката има разбиране за тяхната важност и необходимост от целенасочена политика чрез поставяне на стратегически цели, но стратегии не са разработени. Това са икономика, регионално развитие, младежка политика, противодействие на корупцията, социални дейности, благоустройство.

Не се привличат достатъчно настойчиво заинтересованите страни в процесите на формиране на местните политики и разработването на стратегии. Мониторингът също не е на достатъчно добро ниво.

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

3. Добри практики по разработване на функционални стратегии

3.1.Опитът на община Варна

В контекста на направения в предходната точка анализ на резултатите от анкетирането на служителите от общинската администрация Бургас, би било добре да разгледаме някои добри практики по разработване на функционални стратегии на общините у нас. Някои от тях са на общински администрации, а някои – на други организации от публичния сектор, които обаче, с успех могат да се прилагат и на общинско ниво.

Логично е, когато съпоставяме практиката на община Бургас, да потърсим сходна на нея както по големина, така и по профил друга община. Такава е община Варна. Общинската администрация има разработени няколко стратегии, вкл. в области, които са подценени от администрацията на Бургас. Такава е Стратегията за развитие на предучилищното и училищното образование в община Варна 2016-2020 година. Тя задава рамката, в която се провежда политиката в сферата на образованието, като описва визията, основните направления, целите и мерките за развитие на системата на образованието в общината. В Стратегията се уточняват основните направления на местната политика в областта на предучилищното и училищното образование.

Стратегията предвижда създаването на система наблюдение, оценка и контрол (мониторинг) на изпълнението.

Община Варна разполага и със Стратегия за развитие на пешеходното движение и активните форми на мобилност в гр. Варна чрез повишаване нивото на пешеходната безопасност и разработване на пешеходни маршрути по проект CITYWALK. Визията за бъдещето на пешеходното движение във Варна е представена схематично на следващата Фигура 17:

Мисията, обединяваща усилията на всички заинтересовани страни е Варна да се превърне в град с развита, пълноценно интегрирана транспортна мрежа допълвана от отлично развита инфраструктура от пешеходни и велосипедни маршрути, свързващи всички районни и микрорайонни центрове,

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

както помежду им, така и с разширената и обогатена Централна пешеходна зона.



Фиг. 9. Визията „Варна, градът – това са хората“

Източник: проект CITYWALK.

Документът съдържа стратегически цели и задачи за изпълнение, както и раздел, уточняващ начините за изпълнение на стратегическия документ.

Стратегията за устойчиво енергийно развитие на Община Варна, 2012 - 2020 г. е друг стратегически документ, който е разработен в две части. Интересна е инициативата за разработване на документа, която е „Споразумението на Кметовете“ - основно европейско движение с участието на местните и регионални органи за управление, ангажирали се доброволно с повишаването на енергийната ефективност и използването на възобновяеми енергийни източници на техните територии. Поемайки тази отговорност, подписаните Споразумението целят да постигнат и дори да надминат целите на ЕС за намаляване на емисиите на CO₂ с поне 20% до 2020 г. Първата част е аналитична, а втората разглежда възможностите за намаляване на вредните емисии и повишаване на енергийната ефективност.

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Последната стратегия на община Варна, която ще бъде разгледана е Общинската стратегия за превенция на ХИВ/СПИН и сексуално предавани инфекции - Варна 2016 – 2020. Тя включва няколко основни приоритетни области. Главната ѝ цел е поддържане на ниско ниво на разпространение на човешкия имунодефицитен вирус (ХИВ) и намаляване на сексуално преносимите инфекции и на рисковото сексуално поведение в общността и сред уязвимите групи, посредством прилагане на национални програми на местно ниво и въвеждане на система от общински политики и практики за превенция на разпространението на ХИВ/СПИН. Тя е декомпозирана на специфични цели, приоритети и мерки. Стратегията завършва с раздел „Управление, координация и финансиране“.

Наред с тези стратегии, общинската администрация Варна има разработени редица програми, които също имат характера на стратегически документи, както по структура, така и по съдържание. Такива са програмите в социалната област, които обобщени биха дали представа за социалната стратегия на администрацията, но за съжаление такъв обобщаващ документ няма.

Прегледът на практиката на общинска администрация Варна по разработване на функционални стратегии навежда на следните **изводи**:

1. Администрацията има по-голям опит в разработването на стратегически документи, голямата част от които се характеризират с по-добро качество от тези на Бургас;
2. Особен акцент местната власт във Варна поставя върху социалната политика, в областта на която има разработени редица стратегии и програми;
3. Инициативата за разработване на стратегии често е на самата администрация, която определя приоритетните области на политиката и решава да конкретизира и даде публичност целите, към които се стреми, чрез разработване на стратегии.

3.2. Стратегиите на община Пловдив

Стратегията за развитие на образованието в община Пловдив за периода 2017-2020 г. съдържа приоритети, мерки и ключови дейности по мерките.

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Стратегията за развитие на образованието в община Пловдив 2017 – 2022 година е разработена от Фондация „Заедно в час“, в изпълнение на проектно задание на и в тясна координация с община Пловдив. В процеса на създаването на стратегическия документ са включени представители на заинтересованите страни чрез официално конституираната Работна група за наблюдение, теренна и статистическа работа. Проведено е открито едномесечно обществено обсъждане на стратегията през месец юни 2017 година преди внасянето на документа за финално обсъждане и приемане от общинския съвет на Пловдив.

Стратегията обаче има редица недостатъци от гледна точка на изискванията към един такъв документ, а именно че няма визия, индикатори за изпълнение и система за мониторинг.

Пловдив разполага и със Стратегия и план за устойчивото развитие на туризма в Пловдив за периода 2014 – 2020 година. Положителна черта на документа е задълбочения анализ, както и прегледа на подобни стратегии на други конкурентни общини и градове у нас и в чужбина. Съдържа визия, мисия, приоритети, стратегически и специфични цели. Има маркетингов план за спечелване на конкурентни предимства пред останалите общини, в който са предвидени различни маркетингови подходи, методи и модели. Има и система за мониторинг.

Други стратегии, разработени от общинска администрация Пловдив не бяха открити. От двата документа, вторият определено се отличава с по-добро качество и може да бъде приет като модел за стратегия за развитие на туризма.

3.3. Стратегии за управление на човешките ресурси – опитът на малките общини и големите администрации

Управлението на човешките ресурси във всяка администрация е процес, пряко свързан с резултатността и ефективността ѝ, с постигане на набелязаните цели и повишаване на нейния капацитет. Затова управлението на персонала е важна част от общата политика на администрацията по отношение на нейното организационно развитие. Редица организации от публичния сектор, в т.ч. и общини, имат разработени стратегии за управление на човешките ресурси, които можем да причислим към групата на интровертните стратегии, тъй като

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

касят процеси, протичащи в самата администрация. Такава стратегия, например, има община Първомай, в която се посочва коя е **визията** на администрацията в тази област на политиката и коя е **мисията** на ръководството.

Подобни стратегии имат и общините Две могили и Венец. Стратегиите за управление на човешките ресурси трябва да се разглеждат като интровертни функционални стратегии, които насочват администрацията към цели, водещи до постигането на организационно съвършенство. Разгледаните три стратегии на три малки общини е добър пример, но като се има предвид, че са разработени преди 8-13 години, то развитието на науката и практиката в областта на УЧР дават възможност да се поставят още по-амбициозни цели в това направление. Сред положителните примери за стратегически и оперативни цели, които могат да залегнат в една стратегия за УЧР може да се посочи този на Министерството на финансите, което си е поставило за цел внедряване на модул за електронно оценяване на изпълнението на служителите. Друг пример е този на Националната агенция по приходите, която си е поставила за цел внедряване на коучинг подхода в администрацията. Интересна е и системата за прилагане на нефинансови стимули в Агенцията по заетостта.

Главна инспекция по труда набляга на системата за електронни обучения, а Областна администрация Варна – на политиката по равнопоставеност на жените и мъжете в администрацията. Други стратегически цели, постигнати преди всичко чрез изпълнението на някакъв конкретен проект, но не и заложени в специално разработена стратегия за УЧР, са тези на администрациите на КПКОНПИ и Омбудсмана на Република България за провеждане на стажове в администрациите, за подобряване на условията на труд в Областна администрация Търговище и за организиране и отчитане на работата от разстояние в епидемиологичната обстановка, на Министерството на финансите.

3.4. Финансови стратегии

Собствена финансова политика, респ. финансова стратегия, могат да имат само организации, които се характеризират с определена степен на финансова самостоятелност и могат да вземат решения за управление на финансовите си средства. В годините на социализма общините бяха силно

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

зависими от централната власт и не можеха да имат собствена финансова политика. През последните 20 години страните в преход от Източна и Централна Европа бяха ангажирани с поредица от мащабни реформи в своите системи на управление, по линия на децентрализация на местните публични финанси. Първите финансови реформи бяха насочени към икономическата стабилизация, повишаване на качеството и ефективността на местните власти, подобряване на институционалната структура, повишаване на прозрачността и отчетността на всички нива на управление.

Както посочва Б. Борисов, децентрализацията на управлението като израз на неговото демократизиране има своите конкретни проявления, основното от които е повишаване степента на финансовата самостоятелност. За общините това означава по-големи възможности за активни управленски въздействия с цел:

- Повишаване ефективността на използване на ресурсите;
- Увеличаване на обхвата и подобряване качеството на услугите;
- По-голяма удовлетвореност и възможност за въздействие на потребителите от ползването им.

От началото на 2000 г. у нас се реализираха две правителствени програми, чиято основна цел беше повишаване степента на финансова децентрализация на управлението:

1. Програма за изпълнение на Концепцията за финансова децентрализация за периода 2002-2005 г.;
2. Програма за изпълнение на Стратегията за децентрализация на държавното управление за периода 2006-2009 г.

Осъществиха се и някои положителни промени във вътрешната структура на общинските финанси. Собствените приходи нараснаха от 22.5% през 2002 г. на 32.4% за пред кризисната 2008 г. Делът на капиталните разходи за същия период се увеличи от 8.6% на 28.6%. Местните власти получиха правомощия да определят размера на местните такси, както и размера на данъчните ставки за местните данъци. Голяма част от държавните трансфери станаха по-прозрачни, по-стабилни и предвидими (Борисов Б. , Иновативни методи и модели за управление на общините, 2019).

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Въпреки, че изглежда като че ли финансовата политика на общините е предопределена от решения на централно ниво, в рамките на своите компетенции местните власти имат достатъчно широко поле за действие по отношение управлението на своите бюджети. Систематизирани са областите, в които могат да се търсят усъвършенствания на финансовото управление, предмет на една финансова стратегия.

Въвеждането на програмно бюджетиране и какви целеви програми ще се разработват от администрацията, чието финансово осигуряване ще се осъществява чрез бюджета, също е важен стратегически въпрос на финансовото управление. Всичко това налага общинските администрации да разработват и приемат свои дългосрочни финансови стратегии, надхвърлящи рамките на едногодишния бюджет и на тригодишната бюджетна прогноза.

3.5. Стратегии за дигитализация и електронно управление

Към началото на 2022 година у нас действа Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019-2025 година (<https://e-gov.bg/wps/portal/agency/strategies-policies/e-management/strategic-documents>). Тя обхваща развитието на четири основни направления за комуникация и услуги

- “Администрация – Бизнес” – включва съвременни решения, които оптимизират процесите и деловите отношения между администрацията и различните икономически субекти;
- “Администрация – Администрация” – включва развитие на информационните технологии в национален и междудържавен аспект с оглед на ефективно взаимодействие между различните административни структури;
- “Вътрешноведомствена ефективност и ефикасност” – включва организиране и оптимизиране на бизнес процесите, на отношенията “Администрация – Служители” и на комуникацията в отделните административни структури.

Целите, поставени в националната Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019-2025 година, пряко засягат и местните администрации, които би трябвало да имат свои местни стратегии за електронно управление и дигитализация. Една такава стратегия също би била интровертна, тъй като се отнася до цели, засягащи управлението на самата административна структура.

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

Графично са представени елементите на цялостната система за електронно управление в една община и връзките между тях. Това означава, че изграждането на един или няколко елемента не означава, че общината вече е внедрила електронното управление. Трябва да се има предвид и факта, че информационно-комуникационните технологии непрекъснато се развиват и това предполага постоянно усъвършенстване на електронното управление. Не на последно място администрациите трябва да знаят, че изграждането на електронното управление не е само създаване на електронна архитектура от хардуер и софтуер, но и постоянното актуализиране на базата данни, съхранявани на електронните носители и тяхното анализиране с цел вземането на решения.

Като добър пример са цитирани авторите Tozsa, I. and Budai, B., които виждат външните възможности и заплахи, както и вътрешните силни и слаби страни на електронното управление на местните власти в Унгария (Tozsa, 2002). Повечето от изброените от тях фактори са валидни и у нас, което изисква целенасочени мерки за минимизиране на заплахите, за възползване от благоприятните възможности, за засилване на силните страни и преодоляване на слабостите.

3.6. Стратегии за борба с корупцията

Една държавна политика, официално декларирана от централните органи на изпълнителната власт, не може да бъде успешна ако не се приеме и реализира на по-ниските нива на управление. Това правило важи в пълна степен и за политиката на държавата по отношение на корупцията в държавната администрация. България все още остава страната в ЕС, чието население има най-силно усещане за масова корупция - това показва годишният доклад на "Трансперънси интернешънъл" (Transparency International) за изминалата 2021 година, публикуван на 25 януари 2022. България дори влошава позицията си в глобалната класация - с две места спрямо предходната година. От общо 180 държави тя е на 78 място (Transparency International, 2022). Това налага всички органи на изпълнителната власт и техните администрации да предприемат целенасочени действия за борба с това негативно явление в нашето общество.

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

През 2015 година беше приета Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България за периода 2015-2020 г., а през 2021 година - Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България за периода 2021-2027 г. Двата стратегически документа са ярък пример, как едни некачествени стратегии може да компрометира всички добри намерения. Първата от тях, тази за периода 2015-2020 година, съдържа 6 приоритета и мерки към всеки приоритет. Никоя от тях няма индикатори за измерване на резултатите от предприемането на набелязаните мерки. Системата за мониторинг е пожелателна без конкретни срокове, отговорници и индикатори.

Общинските администрации също трябва да имат своя стратегия за противодействие на корупцията. Добър пример в това отношение е администрацията на община Попово, която е приела Стратегия за превенция на корупцията в община Попово 2014-2020 година. Тя също не е лишена от недостатъци, но е добро начало за надграждане и разпространение като добър пример.

Изводът е, че повечето общински администрации в България нямат приети стратегии за противодействие на корупцията, а националните такива не са достатъчно задълбочени и конкретни. Община Бургас не прави изключение в това отношение.

3.7. Комуникационни стратегии

Формите, начините и качеството на интерактивната комуникация между организациите от публичния сектор и гражданите е барометър за демократично управление. Комуникацията не само осигурява прозрачност на дейността на администрацията, но и дава възможност на гражданите да изразяват активното си отношение по всички въпроси, които решава органа на власт и които пряко или непряко ги засягат.

Всяка местна управа трябва да има комуникационна стратегия или стратегия за връзките си с обществеността, с която се уточняват методите за комуникация с медиите и методите за директно общуване. Изброени са категориите социално-икономически партньори на местната власт, към които трябва да бъде насочена Комуникационната стратегия. С нея се уточняват

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

формите за общуване с изброените категории социално-икономически партньори.

Като добър пример се посочва Комуникационната стратегия за изпълнение на Плана за интегрирано развитие на община Добрич 2021-2027 г. (Община град Добрич, 2021). Посочени са и общините Троян и Смядово.

3.8. Стратегия за организационно развитие

Концепцията за организационно съвършенство стана актуална през последните 20 години. Според Хр. Тужаров, „Концепцията за организационно съвършенство, обхваща управлението на процеси, проекти, промени в структурата на организацията, чрез прилагане на информационни технологии, ресурси и знания с цел повишаване на ефективността“ (Тужаров & Филева, 2007). Организационното развитие е един от непрекъснатите процеси на управление на всяка организация, в рамките на който се променят и адаптират различните структури, слоеве и системи, за да се реализират нейните стратегически планове. За постигане на организационно съвършенство, различните организации, в т.ч. бизнес, публични, неправителствени и др., трябва да имат ясни цели и виждане за това как могат да ги постигнат, т.е. трябва да имат стратегия.

Това разбиране за същността на стратегията за организационно развитие предполага конкретно за една общинска администрация тя да съдържа цели в няколко области. Приети стратегии за организационно развитие имат редица общини, между които Гърмен, Бобов дол, Кресна, Сандански, Струмяни, Симитли.

Стратегията за организационно развитие гарантира постигането на целите, заложи в другите стратегически документи на общината, като ги допълва с конкретни действия за промяна на вътрешните структури, процеси и системи за управление на администрацията с цел повишаване на нейната ефективност.

Направени са обобщаващи изводи по Трета глава.

В **заклучението** се обобщават постигнатите основни резултати, характеризиращи теоретичната и практическата значимост на настоящия дисертационен труд в теоретичен, методологичен и приложен аспект. Доказва се, че ролята и мястото на функционални стратегии като документи

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

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. Разработените стратегии от общинската администрация Бургас и приети от общински съвет Бургас не са достатъчно качествени и не отговарят на изискванията към един такъв документ, поставени в научните разработки и методически указания.

Поставихме си като основна задача да докажем и **доказахме**, 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. Тази логика беше заложена в изследователската теза и успешно доказана, чрез изпълнението на поставените задачи.

Препоръчва се на администрацията на община Бургас при оценяването на изпълнението на служителите да се оценява и тяхната роля по отношение на разработването и изпълнението на функционални стратегии.

IV. Справка за приносите в дисертационния труд

1. В критична светлина е разгледана нормативната и методологична база и практиката на общинските администрации по разработването на стратегически документи като е посочено мястото и значението на функционалните стратегии в клъстера от стратегически планови разработки, формиращи политиката на общините в различни области.

2. Направен е контент анализ на стратегиите и програмите на общинската администрация Бургас по области на политиката.

3. Предложен е референтен модел за разработване на функционални стратегии на общините.

4. На базата на проведено емпирично проучване е направен критичен преглед на стратегическия планов процес в община Бургас, като са идентифицирани несъответствия по разработване на функционални стратегии от общинската администрация.

5. Представени са добри практики по разработване на функционални стратегии в други общини, които могат да се ползват като пример за добро стратегическо планиране на общинско ниво.

6. Направени са изводи, съдържащи критични бележки и препоръки за подобряване на плановата практика на община Бургас.

V. Списък на публикациите по дисертационния труд

Студии

1. Бабаджанов, Б. 2023. Функционални стратегии в публичния сектор, Научни трудове, МББУ, с. 71–88, ISSN – print 1313 – 0846,

Статии

1. Бабаджанов, Б. 2016. Представянето на стратегията – компонент на концепцията за развитие на организацията, докторантска научна сесия, годишен Алманах научни изследвания на докторанти, СА ”Д. А. Ценов”, Свищов, 02.12.2016, том 11, ISSN 1313-6542;

2. Бабаджанов, Б. 2017. Същност на функционалните стратегии и причини за изработването им, докторантска научна сесия, годишен Алманах научни изследвания на докторанти, СА”Д. А. Ценов”, Свищов, 30.11.2017, ISSN 1313-6542, Том X – 2017, книга 13;

Научни доклади

1. Бабаджанов, Б. 2016. Стратегическото мислене – фактор за успех на организацията, Сборник с доклади от докторантска студентска научно-практическа конференция на тема „Развитие на българската икономика – предизвикателства и възможности”, Велико Търново, ВТУ ”Св. св. Кирил и Методий”, Стопански факултет - 21-22.04.2016 г., Издателство Ай анд Би, ISBN: 978-619-7281-07-1;

2. Бабаджанов, Б. 2016. Разсъждения върху развитието на мениджмънта”, V Международна научна конференция, Сборник с доклади: Украйна – България – Европейски Съюз: Съвременно състояние и перспективи, ИУ-Варна-26 септември 2016, ISBN 987-617-7273-43-0 (том 2);

3. Бабаджанов, Б. 2016. Някои особености при разработване на функционални стратегии, Сборник с доклади: „Търговският и туристическият бизнес в условия на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж - кръгла маса при Катедра „Търговски и туристически бизнес“ на СА „Д. А. Ценов“ – Свищов, 21 октомври 2016 г., ISBN 987-954-23-1151-5 (том2);

Разработване на функционални стратегии в организациите от публичния сектор

4. Бабаджанов, Б. 2016. Роля на стратегическото мислене при изграждане на корпоративна култура, Международна научна конференция, Сборник с доклади: „Икономическо благосъстояние чрез споделяне на знания” при СА „Д. А. Ценов, Свищов, 9-10 ноември 2016, ISBN 978-954-23-1187-4 (том3);

5. Бабаджанов, Б. 2017. Стратегически избор на функционални стратегии в организацията, III Международна научно-практическа конференция „Стратегия устойчивого развития в антикризисном управлении экономическими системами”, Донецкий национальный технический университет, 19 април 2017 г. гр. Донецк, УДК 338.24:338.124.4 (Том 1);

6. Бабаджанов, Б. Особенности на някои функционални стратегии в публичния сектор, Научно-практическа конференция с международно участие на тема „Финансово-икономическата интеграция на България в ЕС за 10 години членство – предизвикателства и перспективи.”, 9-10.11.2017, СА „Д. А. Ценов – Свищов, ISBN 978-954-23-1378-6

7. Бабаджанов, Б. 2018. Специфики на функционалните стратегии в публичния сектор, НБУ, Годишник на департамент „Администрация и управление“, т. 3, 2018, ISSN 2603-297X (ONLINE)