

# МЕТОДИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ФУНКЦИОНАЛНИЯ АНАЛИЗ В СТРУКТУРИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Гл. ас. д-р Евелина Парашкевова  
*Стопанска академия „Димитър А. Ценов“*

## 1. Въведение

В докладите за състоянието на администрацията, приемани от Министерския съвет, се обръща внимание на административната реформа и инициативите за подобряване на работата на администрацията, в т.ч. и на вътрешноорганизационните процеси.

Все още на преден план стои въпросът с подобряване цялостното функциониране на публичния сектор и премахване на дублиращи функции в отделните области на политика. През 2008 г. бяха разработени и утвърдени Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация (Консорциум на „КПМГ България“ ООД, „Ню Ай“ ООД, „София Консултинг“ ООД, 2010) и Наръчник за прилагане на Единната методология за провеждане на функционален анализ (Консорциум на „КПМГ България“ ООД, „Ню Ай“ ООД, „София Консултинг“ ООД, 2010). През 2018 г. са разработени нови Методология за провеждане на функционален анализ (Миликина, 2019) и Наръчник за прилагане на методологията (Миликина, 2019). Доколко тези документи внасят яснота по отношение на процеса по анализ на функциите в една администрация, тепърва ще се разбере, когато се видят резултатите от проведените функционални анализи и най-вече от предприетите административни реформи в резултат на техните заключения.

Основните усилия според методологията за провеждане на функционален анализ и наръчника за прилагането ѝ са насочени към:

- Диагностика на релеванността, ефективността, ефикасността на текущите функции в администрацията;
- Идентифициране на направления за подобрене в работата на администрацията, като резултат от анализа на текущото функциониране на администрацията;
- Дефиниране на препоръки;
- Подготовка за действие и доклад от анализа;

- Обучение на служителите от администрацията за провеждане на функционален анализ – етапи, методи, дейности, резултати, мониторинг и преглед на изпълнението.

Реформа в организационното функциониране на административните структури е необходима. Това е изводът, който се налага от множество документи за стратегическо развитие на публичния сектор. Модернизацията е обект на целеполагане в редица програмни документи, прокарващи една или друга концепция в контекста на новия публичен мениджмънт (Борисов, 2019).

Провеждането на функционален анализ е актуална тема в публичния сектор и предлагането на методически разработки в тази посока съществено допринася за по-високо качество на резултатите. Тук говорим за методически насоки, а не за стандарти за управление на работните процеси в публичния сектор (Борисов, 2019), което до известна степен придава пожелателен характер на процеса по анализ.

Целта на настоящата разработка е да представи итеративен подход за провеждане на функционален анализ при отчитане на спецификата на работните процеси в публичния сектор.

## **2. Специфични моменти при функционалния анализ**

За качествено прилагане на функционалния анализ е важно да се изяснят някои ключови понятия (Парашевова, 2013):

В най-широк смисъл *функциите* са вменените права и отговорности на съответната административна структура, чрез които тя изпълнява своята утвърдена роля, т.е. функциите представляват основните процеси, които се управляват от публичната институция, чрез които тя изпълнява в рамките на своя ресор и територия административните и законодателните изисквания и провежда политики. Функциите обединяват в себе си групи от дейности, поддейности и задачи и се явяват най-високото равнище на агрегиране на процесите в съответната администрация.

*Дейностите* са основните процеси, извършвани от определена държавна институция, чрез които тя изпълнява всяка от вменените ѝ функции. Една дейност може да се извършва по отношение на една функция, или може да се извършва във връзка с много функции. Взети заедно, една група от дейности съставляват определена функция. Тези дейности обикновено не са дублиращи се, въпреки че част от тях могат да се изпълняват в различни структурни звена в рамките на администра-

цията. Такива дейности са например: запитвания, планиране, разработване на политики, стратегии, докладване, изследвания, обучение и т.н.

Една функция, която се явява част отговорностите на дадена административна структура, трябва да има ясно дефинирани начало и край под формата на завършен резултат. Функцията не трябва да може да бъде лесно групирана с други функции, в противен случай се натъквате на дублиращи се функции.

Дейностите, за разлика от функциите, обаче може лесно да бъдат групирани с други дейности. В йерархията от функции и дейности на административната единица всяка функция би трябвало да е уникална като съдържание и краен резултат, докато едни и същи дейности често са част от съдържанието на няколко функции.

*Операцията* е най-малката съставна част на функцията. Тя представлява група от елементи на работния процес с относителна обособеност. Работните процеси, от своя страна, са с времева и пространствено утвърдена последователност от операции за получаването на относително завършен резултат.

Функционалният анализ кореспондира пряко с правомощията на съответната административна структура. Това са утвърдените в нормативен акт или друг документ *действия*, с които институцията разполага, за да решава въпроси в рамките на своята компетентност.

Като цяло повечето администрации имат между пет и десет функции, специфични за конкретната администрация или сфера на действие, в допълнение към стандартните административни функции, общи за повечето администрации. Броят на функции обикновено не варира в зависимост от размера на административната единица. Някои структури, може да имат само няколко специфични функции, докато други може да имат повече. Няма твърди и ясни правила по отношение на това, колко функции може да има дадена администрация.

Изпълнението на функциите и прилежащите им дейности се свързва с провеждането на определена *област на политика*. „Това е съвкупност от принципи, подходи за тяхното постигане и конкретни действия на държавата и нейните институции в определена област на обществения живот (икономика, заетост, жизнен стандарт, образование, здравеопазване, вътрешен ред, отбрана, култура и т.н.), насочени към постигането на желани резултати чрез използването на различни инструменти – правни норми, разработване и изпълнение на стратегии, планове и програми, разработване на стандарти, наблюдения, анализи и контрол, предоставяне на услуги.” (Консорциум на „КПМГ България” ООД, „Ню Ай” ООД, „София Консултинг” ООД, 2010, стр. 6).

Като методология функционалният анализ включва проучване и преценка относно релевантността на функциите, ефективността и ефикасността на дейностите и процесите на администрацията, която се анализира. Чрез него ясно може да се установи как са организирани работните процеси в администрацията и доколко те покриват правомощията на органа на изпълнителната власт и степента на припокриване или дублиране на работни процеси, оперативни задачи и функции в работата на служителите в рамките на една и съща администрация.

Инструментариумът на функционалния анализ е приложим за всички структури на изпълнителната власт и заключенията от него се явяват отправна точка за препоръки за подобрения в отделните области на политика.

Функционалният анализ може да бъде използван за нуждите на оптимизирането на структурите на изпълнителната власт, за постигане на ефективно функциониране и редуциране на дублиращи дейности. Чрез него може да се ограничи негативното влияние на ниската ефективност в работата на институциите, произтичаща от несъвършена организационна структура или лоша организация на работата. Това са и част от целите на държавната администрация, свързани с нейната модернизация.

Анализът цели оптимизиране на работата на институциите и въвеждане на ефективни мениджърски методи. Това включва и идентифициране на начините за намаляване на разходите, в т.ч. и диагностика на дейности и услуги, които биха могли да бъдат децентрализирани, централизирани или премахнати.

В завършен вид резултатите от функционалния анализ водят до съществено подобряване работата на администрацията, реализиране на адекватни на потребностите публични политики, подобро обслужване на гражданите и бизнеса, създаване на привлекателна инвестиционна среда, за повишаване професионализма, прозрачността и координацията на работата, за оптимизиране на организационните структури и работните процеси.

### **3. Връзка на работните процеси с функционалния анализ**

Работните процеси в една администрация са като клетките в един организъм. Понятието **работен процес** може да се интерпретира и като съвкупност от дейности, които в своята взаимовръзка и взаимозависимост водят до постигане на предварително параметризиран краен резултат. Всеки процес има вход и изход, входящите и изходящите потоци

могат да бъдат както материални, така и нематериални. Често изходните резултати от един процес са входящи за друг. По тази причина е важно, процесите в организацията да са моделирани така, че да са в съответствие с целите, капацитета и сложността на организацията.

Според Методологията за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги работният процес е „последователност от стъпки, които се изпълняват съобразно предварително дефинирани правила и създават резултати за клиентите. Процесите получават на входа информация, документи или решения. Процесите преминават през организационните звена и свързват хора, информационни потоци и софтуерни приложения.“ (Технологика, 2014, стр. 6).

Управлението на работните процеси се свързва с цялостен подход за управление в публичния сектор, който поставя фокуса върху последователността от действия за създаване на публични услуги и вътрешноорганизационните процеси.

Процесите е необходимо да бъдат обект на „постепенно подобряване чрез моделиране, анализ, внедряване и контрол на работните процеси. Непрекъснатото усъвършенстване предполага, администрацията да се разглежда като съвкупност от взаимосвързани, взаимодействащи си процеси, ориентирани към клиента.“ (Технологика, 2014, стр. 8).

Работните процеси в публичния сектор се изпълняват при съблюдаване на:

- информационните канали и потоци, т.е. те са свързани със създаване, получаване, обработване и предоставяне на информация;
- нормативната база и действащата правна рамка и стратегически документи. Най-често изпълняваните работни процеси и предоставяните публични услуги на гражданите и бизнеса се предоставят на базата на разпоредбите на нормативен акт;
- нуждите на потребителите, които могат да бъдат граждани, други организации или административни структури.

Според Методологията за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги процесът притежава няколко основни характеристики:

- ✓ „Условия за стартиране – при какви обстоятелства стартира изпълнението на процеса, например: настъпил срок, получено телефонно обаждане или входящ документ.
- ✓ Входяща информация – каква информация е необходима за изпълнението на процеса, например: постъпило писмо, заявление или друго.

- ✓ Изходяща информация – каква информация се създава или модифицира в хода на изпълнението на процеса, например: удостоверение, скица на имот и др.
- ✓ Резултати – какви резултати се създават при изпълнението на процеса. Например: издадено удостоверение, изпратено писмо, прекратено производство.
- ✓ Дейности, стъпки – задачите, които се изпълняват от служителите.
- ✓ Ресурси – човешки ресурси, информационни системи, които участват в изпълнението на процеса.
- ✓ Измерители – индикатори, с които ръководството осъществява контрол върху изпълнението на процеса, например: срок за предоставяне на услугата, брой обработени заявления“ (Технологика, 2014, стр. 10).

Важна част в управлението на работните процеси е, те да бъдат интегрирани в цялостната система за управление. Това на практика означава, че работните процеси, ориентирани към външни потребители, трябва да бъдат синхронизирани с вътрешноорганизационните работни процеси, а двата вида процеси в своята съвкупност трябва да са интегрирани в цялостната система за управление.

Акцент в работните процеси, ориентирани към потребителите на публични услуги, е осигуряването на качеството.

Трябва да се има предвид, че „всяка една администрация, въпреки спецификите на своята дейност, притежава *три основни правомощия*.

*Първо*, тя има контролни и санкционни функции – следи за спазването на законовите изисквания в рамките на правомощията си от страна на физически и юридически лица, и при установяване на съответните нарушения налага административни санкции. Тази функция по същността си е властова функция. При нея водещ е органът на държавната власт и неговата администрация.

*Второ*, тя подготвя за органа на власт от експертна страна издаваните от него административни актове – правила за поведение при конкретни случаи, с които се признават права, свободи или законни интереси или се възлагат задължения. И тази функция на администрацията е властова. Водещи и тук са органът на власт и администрацията му.

*Трето*, тя извършва административно обслужване – предоставя търсените от граждани или организации административни услуги. Тази функция е обслужваща функция и има насоченост към клиента. Тук водещи са физическите и юридическите лица, а органът и неговата администрация са по-скоро в подчинена роля.“ (Младенов, 2014, стр. 20).

Клиентите на административни услуги „са физически или юридически лица, които реализират своя законен интерес по заявяване и получаване на резултати от административни услуги, пряко или чрез свои представители. Потребители на административни услуги са:

- Граждани (физически лица);
- Организации (юридически лица или сдружения на юридически или физически лица, които са организационно обособени въз основа на закон).

Клиентите са факторът, който предопределя изискванията към нивото на качество на административно обслужване по отношение на канали за достъп, срокове за изпълнение и разходи. Административните органи, от своя страна, имат за задача да отговорят на нуждите на клиентите чрез прилагане на конкретни механизми с оглед спазване принципите на комплексното обслужване.

Клиентите комуникират с администрацията чрез различни канали при заявяване или получаване на резултата от услугата, като е възможно да се осъществява комуникация и в други етапи от предоставяне на услугата, например при изискване на допълнителна информация от клиента.

Със заявяването на услугата се стартира вътрешноадминистративен процес, който от своя страна може да инициира една или повече вътрешноадминистративни услуги по проверка и събиране на данни от първични регистри. Например извършване на справка в Регистър Български документи за самоличност към Министерството на вътрешните работи, справка за изплатени парични обезщетения в регистрите на Националния осигурителен институт, справка за вписани животни в животновъдни обекти по категории в регистрите на Българската агенция по безопасност на храните и т.н.“ (Министерски съвет, 2013, стр. 12).

В разработения Базисен модел на комплексно административно обслужване „клиентът беше поставен в центъра на модела на административното обслужване по един систематизиран и формализиран начин. Поставиха се очаквания и изисквания, администрациите да подобрят процесите и организацията си на работа така, че да се постигне максимална удовлетвореност от услугите, които клиентът получава“ (Министерски съвет, 2013, стр. 13). Това е така, защото административното обслужване е насочено към предоставяне на услуги от обществен интерес, т.е. „административно обслужване е всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги.“ (Министерски съвет, 2013, стр. 13).

Според същия документ „административна услуга е: а) издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение; б) издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения; в) извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице; г) консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга; д) експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация.“ (Министерски съвет, 2013, стр. 3).

За да осигури адекватно качество, публичният сектор е необходимо да прецизира целите си по отношение на административното обслужване на потребителите на своите услуги и по този начин насочи целите си към задоволяване на нуждите и очакванията на клиентите. Това изисква промяна на организационната култура и създаване на подходящ „тон на върха“. Стремешт към непрекъснато усъвършенстване на работните процеси има за цел единствено да намали бюрократичната тежест и разходите на публични ресурси и да осигури бързото и ефективно качествено обслужване на гражданите и бизнеса.

Важен етап от повишаване качеството на работните процеси по предоставяне на публични услуги до крайните клиенти е ясно параметризиране на състоянието и напредъка по всяка една от ключовите области – процеси, човешки ресурси, технологии и управление на дейността.

Нов подход в управлението на работните процеси в публичния сектор е прилагането на комплексното административно обслужване, при което се цели:

- предоставяне на по-качествени публични услуги с по-висока ефективност и ефикасност;
- по-висока удовлетвореност на гражданите и бизнеса от работата на администрацията;
- намаляване на бюрократията и административната тежест.

Работните процеси трябва да бъдат ориентирани отвътре – навън, като фокусът бъде поставен върху нуждите и очакванията на клиентите. „Трябва да се има предвид, че клиентите обикновено взаимодействат с администрацията не по своя воля, а поради необходимостта да получат административна услуга, произтичаща по силата на закона. Адми-



нистрациите трябва да отчитат и обстоятелството, че удовлетвореността на гражданите и организациите от високото качество на услугите изгражда доверие в институциите и поддържа демократичните ценности.“ (Министерски съвет, 2013, стр. 13).

Извършването на всички работни процеси, които са насочени към създаване на публични услуги за гражданите и бизнеса, се осъществява на базата на осем стратегически принципа, дефинирани в Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа на „едно гише“. Принципите са (Министерски съвет, 2002):

1. Отнасяйте се към всички потребители равнопоставено, честно и любезно.

2. Общувайте открито и осигурявайте пълна информация.

3. Консултирайте се с всички заинтересувани страни и насърчавайте непрекъснатото усъвършенстване.

4. Въведете механизми за обратна връзка от клиента и извличайте поуки от направените коментари.

5. Насърчавайте достъпа до услуги чрез различни канали.

6. Работете съвместно, за да предоставяте усъвършенствани, комплексни услуги.

7. Създавайте и популяризирайте стандарти за обслужване и публикувайте резултатите от дейността според тези стандарти.

8. Извършвайте, измервайте и публикувайте оценките за удовлетвореността на клиентите.

Съблюдаването на тези принципи осигурява организирането на работните процеси така, че да се постигне максимално удовлетворение на клиентите по отношение на качеството на административното обслужване и предоставяните услуги.

Процесите и услугите в администрацията „включват начина, по който се предоставят услугите на гражданите и организациите.

Процесите представляват последователност от дейности – стъпки, които дадена администрация реализира, за да предостави дадена услуга и включват:

- дефиниране на процесите;
- унифициране на етапите, документите и данните като част от усъвършенстваните процеси;
- внедряване на процесите;
- измерване и непрекъснато усъвършенстване на процесите.“ (Министерски съвет, 2013, стр. 45).

Фокусът на една реорганизация на работни процеси, ориентирани към клиента, се свързва с постигането на преки ползи за потребителя, а именно (Министерски съвет, 2013, стр. 21):

- ✓ Улесняване на достъпа до административно обслужване;
- ✓ Намаляване на сроковете и разходите за административно обслужване;
- ✓ Ориентиране на административното обслужване към нуждите на гражданите и организациите;
- ✓ Намаляване на административната тежест;
- ✓ Трансформиране на клиентите от пасивни получатели на услуги в активни участници в процеса на административно обслужване.

Доброто управление на тези процеси предполага изграждане на цялостна система, която да осигурява стандартизация на работните процеси по предоставяне на публични услуги и тяхната автоматизация.

Важни за провеждане на качествен функционален анализ са *работните процеси, ориентирани към вътрешната организация на административната дейност*.

Вътрешноорганизационните процеси, които обезпечават функционирането на администрацията, но не създават директно услуги за крайните потребители, също са съществена част от интегрираното управление в публичния сектор. До голяма степен тези процеси имат спомагателен характер и са част от системите за управление и контрол в публичния сектор.

Досега управлението на вътрешните процеси в организацията се свеждаше основно до прилагането на модела COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), който включва пет взаимосвързани компонента, а именно: контролна среда, оценка на риска, контролни дейности, информация и комуникация, мониторинг.

В последните години все по-упорито се заговори за необходимостта от разширяване на методологията и обхвата на управлението на вътрешноорганизационните процеси. В тази връзка в Стратегията за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор 2018 – 2020 г. се акцентира върху необходимостта от прилагане на 17-те интегрирани рамкови принципа на COSO за 2013 г. (COSO, 2013).

Като вътрешноорганизационни процеси могат да бъдат посочени:

- ✓ стратегическото и оперативно планиране;
- ✓ управлението на риска;
- ✓ мониторинг на изпълнението на поставените цели;

- ✓ финансовото управление и прозрачност на публичните средства;
- ✓ вътрешен одит и осигуряване на законосъобразното управление и разходване на финансите;
- ✓ управление на персонала и обучение;
- ✓ съхранението и опазването на активите и информацията от погиване, кражба, непозволен достъп и злоупотреба;
- ✓ организационно структуриране;
- ✓ делегиране, разделяне на отговорности;
- ✓ пълно, вярно, точно и своевременно осчетоводяване на всички операции;
- ✓ мониторинг и актуализирането на системите за финансово управление и контрол и предприемането на мерки за подобряването им в изпълнение на препоръки от вътрешния одит и други проверки;
- ✓ документиране на всички операции и действия и осигуряването на проследимост на процесите в организациите;
- ✓ въвеждането на антикорупционни процедури;
- ✓ създаването на условия за законосъобразно и целесъобразно управление, адекватно и етично поведение на персонала в организациите.

Посочените процеси не изчерпват всички възможни, а само индикират някои области.

Характерно за вътрешноорганизационните процеси е, че те нямат пряка връзка с клиентите на публични услуги, имат съществено косвено въздействие върху реализираните интервенции чрез провежданите публични политики, които в крайна сметка се явяват заинтересовани страни.

Ползите за администрацията от въвеждане на процесен подход към вътрешното функциониране са свързани с (Технологика, 2014, р. 21):

- ✓ Облекчаване на работните процеси;
- ✓ Намаляване на разходите и повишаване на организационната ефективност;
- ✓ Освобождаване на ресурс с оглед фокусиране върху формулирането на политики и осъществяването на контролни и регулаторни дейности;
- ✓ Подобряване на взаимодействието между административните структури на централно и местно ниво;
- ✓ Укрепване на доверието в институциите.

Управлението на вътрешноорганизационните процеси изисква тяхното добро познаване и идентифициране на взаимодействието им с други процеси, както вътрешноорганизационни, така и такива, насочени към потребителите на публични услуги.

Детайлното описание на вътрешните процеси предполага (Технологика, 2014, р. 20):

- ✓ Изграждане на общо разбиране за начина на изпълнение на дейностите в администрацията;
- ✓ Изграждане на система от знания за това как функционира администрацията;
- ✓ Идентифициране на практиките за изпълнение на един и същ процес в различни подразделения на дадена администрация;
- ✓ Развиване на култура на системно и процесно мислене в администрацията;
- ✓ Предоставяне на разположение на Ръководителите на средства за търсене на подобрения в процесите.

Дефинирането на архитектура на всеки един процес предполага ясно определяне на вход и изход на процеса, методи и средства за изпълнение, ресурси, стъпки или етапи на процеса, изпълнители. Всичко това е предпоставка за детайлното описание на процеса, неговото стандартизиране и обвързване с останалите процеси.

Важно е да се знае, че качеството на вътрешноорганизационните процеси е също толкова важно, колкото и на тези, ориентирани към клиента. Всяка една слабост в една от двете групи работни процеси влошава качеството им, води до съществени за организацията рискове и застрашава постигането на организационните цели.

Неслучайно един от принципите на САФ е управление на организацията чрез процеси и факти. „Този принцип ръководи организацията от следната гледна точка: желаният резултат се постига по-ефективно, когато относимите ресурси и дейности се управляват като процес, а решенията се базират на анализ на данни и информация.“ (Институт по публична администрация, 2014, стр. 11).

#### **4. Предпоставки за провеждане на качествен функционален анализ**

В методологичен аспект функционалният анализ е насочен към усъвършенстване на работните процеси и координация в дейността на организацията, както и подобряване на организационното развитие, оптимизиране на функциите и структурите им. Той обхваща всички

административни структури, в които се осъществява последователно и цялостно обследване на функции, права и ангажименти, компетенции, анализ и оценка на работни процеси, преценка на числеността на персонала спрямо изпълняваните функции и дейности.

Въз основа на това се идентифицират критичните области и се инициират предложения за реструктуриране и пренасочване на функциите и дейностите за премахване на дублиране, реформиране при необходимост на структури, прехвърляне или прекратяване на дейности и подобряване на организационната ефективност и ефикасност. В резултат е нужно предприемане на мерки, включително за промени в устройствените правилници, вътрешните правила, правилници и други документи, регламентиращи работата на администрацията.

**Ключови моменти** в провеждането на функционален анализ са:

1. Изборът на адекватен методически и стратегически инструментариум за анализ и оценка на текущото състояние на административната структура.

2. Изборът на методика, технически средства и канали за набиране на първична информация, както и достъпът до информация от вторични източници.

3. Обективността на анализа и на направените изводи, които влияят върху актуалността, достоверността на направените препоръки. Достоверността на идентифицираните области за подобрене.

4. Прецизно формулиране на препоръки за подобрене на работата на администрацията.

5. Ефикасно и ефективно разпределение на ресурсите (времеви, човешки, информационни, финансови и т.н.) във връзка с изготвянето на план за действие и доклад от анализа.

6. Адекватно управление на риска при изпълнение на дейността.

Осигуряването на качество на резултатите от извършването на функционален анализ е възможно единствено, ако бъдат приложени следните принципи:

- реализъм – в резултат на осъществения функционален анализ трябва да се формулират реалистични изводи. Те трябва да отчитат не само наличния потенциал за развитие на работните процеси, но и административната и организационна среда, капацитет, възможности за организационно развитие и усъвършенстване, административно-правна обезпеченост и други, които могат да имат задържащо въздействие върху ефективността на предоставяните публични услуги;

- устойчивост – в резултатите от функционалния анализ не бива да се акцентира върху задачи и инициативи със спорадичен характер, имащи ограничено въздействие и еднократни функции;

- приемственост – изследването на административното функциониране трябва да бъде ретроспективно, което дава възможност да се проследят процесите в развитие;

- партньорство – изготвеният доклад с резултатите от функционалния анализ трябва да отразява вижданията на всички заинтересовани страни.

Прилагането на тези принципи предполага:

- Активно участие на заинтересованите страни при провеждане на функционален анализ;
- Дългосрочност и приемственост на водената политика за административно управление на организацията;
- Достатъчност на информационната наличност (ако информацията не съществува в систематизиран и обобщен вид да е възможно нейното събиране с различни похвати);
- Качество на съществуващите документи, които са база за извършване на функционалния анализ;
- Адекватна организация за осъществяване на дейността и постигане на качествени резултати – т.е. наличие на оперативна ефективност;
- Активност на служителите в администрация;

Най-общо основните резултати от провеждането на функционален анализ в една административна структура са:

„1. Препоръки и план за оптимизиране на функциите и организационното структуриране на администрацията – извеждане извън администрацията на нетипични функции, премахване на излишни и дублиращи се функции, закриване и/или реструктуриране на звена, по-добро разпределение на функциите между звената, по-прецизно дефиниране на функциите на звената;

2. Препоръки и план за подобряване на ефективността от дейността на администрацията – прецизиране на формулировките на мисията и визията на администрацията, подобряване формулировката на целите на администрацията и на нейните звена с оглед спазването на изискванията за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето, подобряване степента на изпълнение на целите на администрацията и нейните звена;

3. Препоръки и план за подобряване на ефикасността и икономичността – прецизиране на показатели за измерване на постигнатите резултати, използваните ресурси и съотношенията между тях, определяне на възможности за по-икономично използване на ресурсите (финансови и човешки) и за подобряване на резултатите от дейността.“

(Консорциум на „КПМГ България” ООД, „Ню Ай” ООД, „София Консултинг” ООД, 2010);

4. Приоритизирани областите за подобрене.
5. План за действие и неговото интегриране в регулярната система за управление на административната структура;
6. План за управление на промяната;
7. Повишен капацитет на служителите в областта на провеждането на функционален анализ.

Методологията за провеждане на функционален анализ се базира на допускания:

- Експертите по функционален анализ си сътрудничат със служителите, като комуникацията се осъществява ежедневно или когато изпълнението на дейностите и задачите изисква това;
- Всички документи, материали и други се базират на проучване в рамките на конкретна административна структура;
- Основен фокус се поставя върху обективната оценка на процесите в администрацията;
- Обективност на направените препоръки и предложения за подобрения като резултативна величина от направения анализ.

Извършването на функционалния анализ се базира на набор от методи, включващ списък от утвърдени в практиката инструменти, като:

„1. Събиране, проучване и анализ на документи и информация (доклади за състоянието на съответната административна структура, резултати от изследвания, проучвания, външни и вътрешни одити, обратна информация от заинтересованите страни, др.). Този метод се отнася за събирането, проучването и анализа на съществуващи документи и налична информация за самата административна структура. Основните стъпки включват:

- ✓ Идентифициране на необходимите за анализа документи и информация;
- ✓ Проучване на документите и обработка на информацията от тях.

2. Провеждане и анализ на анкетни проучвания чрез предварително разработени въпросници (за ръководители, служители и избрани заинтересовани лица) – чрез тях се набира информация за всички основни компоненти на функционалния анализ, като се изследват практическите аспекти на дейността. Въпросниците са различни – за ръководители на вътрешни звена и за служители поради различните им задълже-

ния и компетентности. Попълването на въпросници позволява да се съберат данни от широк кръг лица. За целите на функционалния анализ се обхващат ръководителите на звената и по възможност служители от всеки тип длъжности;

3. Интервюта (с ръководители, служители и избрани заинтересовани лица) – чрез тях се събира допълнително информация по въпроси, които представляват интерес, след като бъде направено проучването на документите и първоначалния анализ на резултатите от попълнените въпросници. Интервюираните са ръководители и служители, чието мнение да подпомогне изясняването на важни въпроси на дейността и взаимовръзките между звената. След като бъдат определени необходимите за изясняване области, въпросите за интервюто са структурирани и задавани на всички интервюирани. Методът за събиране на информация чрез персонални интервюта обикновено се провежда в структуриран вид. Този тип интервюта включват употребата на предварително дефинирани въпроси и силно стандартизирани техники за записване. Интервюиращият следва съответната процедура, задавайки въпроси по формуляр и по предварително уточнен ред;

4. Фокус групи – фокус групата дава възможност за задълбочено разглеждане на определени въпроси, като предоставя и възможност за обмяна на идеи между участниците;

5. Наблюдение – провежда се от членове на екипа, като информацията се добива директно от наблюдаващия, без да се взима мнението на респондент или субект на наблюдение. Резултатите от наблюдението са предмет на проверка за валидност и достоверност.

6. Експертна оценка – този метод се използва на всеки етап от анализа като основен или допълващ.“ (Консорциум на „КПМГ България” ООД, „Ню Ай” ООД, „София Консултинг” ООД, 2010).

## **5. Методико-итеративен модел за провеждане на функционален анализ**

В приложно-методически аспект същинското провеждане на функционалния анализ преминава **през следните основни етапи:**

Етап 1 – Планиране и подготовка, включващ следните основни дейности:

**1.1. Работна среща на експертната група** – тук се цели постигане на ангажираност на висшето ръководство и на екипа за провеждане на функционален анализ. Тук се определя състав, който е широко представен и с различни компетенции. Тази първа въвеждаща работна



среща има за цел да установи основните параметри на работата по провеждане на функционалния анализ, да изведе акцентите и да постигне съгласуваност за стратегическата рамка на анализа.

**1.2. Идентифициране на заинтересованите страни – вътрешни и външни.** В рамките на тази дейност и като резултат от проведената работна среща се дефинират основните групи вътрешни и външни заинтересовани страни. Определя се техният интерес, който може да бъде положителен, отрицателен и положителен и отрицателен едновременно. За постигане на добри и обективни резултати от изпълнението на дейността се прилага матрица за идентифициране и анализ на заинтересованите страни, която включва следните позиции: Заинтересована страна, ангажираност, отношение, въздействие/ влияние.

**1.3. Определяне акцента на анализа** – тази дейност се извършва в контекста на целите и планираните резултати от анализа. Акцентите са:

- „релевантността на функциите и организационното структуриране на административната структура, когато конкретната цел е оценка и евентуално промяна в организационната структура и функциите на вътрешните звена;
- ефективността от дейността на административната структура, когато конкретната цел на анализа е насочена преди всичко към подобряване на стратегическото планиране, дефинирането на цели и изграждане на специфично дърво на целите;
- ефикасността от дейността на административната структура, когато конкретната цел на анализа е свързана с оценка на използваните ресурси и на постигнатите резултати.“ (Консорциум на „КПМГ България” ООД, „Ню Ай” ООД, „София Консултинг” ООД, 2010).

В зависимост от акцента на анализа на уточнение подлежат вътрешните организационни единици, които ще са обект на анализ; методите за анализ; ангажиментите; средствата и формите на набиране на данни и информация от служителите и от външни за организацията лица.

**1.4. Подготовка на комуникационен план** – служителите в административната структура се информират за анализа, неговите цели и планирани инициативи. Конкретният начин за това се специфицира спрямо отделната администрация. Прилага се писмена и устна комуникация. Самият комуникационен план отчита: вътрешните и външните заинтересовани страни с цел съобразяване с потребностите им от информация; избраните средства, периодичност и съдържание на комуни-

кационното послание и отговорника за изготвяне на комуникационния материал. Комуникационният план се разработва след анализ на заинтересованите страни. В комуникационния план ясно се посочва **какво** да се каже на **кого** и **кога**, в т.ч. писма до ръководителите на вътрешните звена, информационна среща със служителите и публикуване на текуща информация на страницата на администрацията.

Етап 2 – Провеждане на анализ – базира се на следните взаимосвързани дейности:

**2.1. Набиране и анализ на документи и информация за текущото състояние на администрацията.** Набирането на информация е свързано с проучване на вторични източници на данни – документи, вътрешни и външни за администрацията, добри практики в областта на административното функциониране. Набирането на вторична информация и нейният анализ предполагат активна комуникация между служителите и експертите по функционален анализ.

Наблюдението е широко прилаган метод за набиране на информация. Прилагането изисква дефиниране на цел, обект, график за наблюдение и отразяване на резултатите. За нуждите на функционалния анализ, този метод има помощна роля и осигурява информация в подкрепа на констатираните резултати от анкетните изследвания, интервютата и фокус групите.

**2.2. Провеждане на анкетно проучване сред заинтересованите страни и анализ на резултатите от него.** Вторичната информация се допълва от първична. Тя се набира посредством няколко метода, а именно: анкети, интервю, наблюдение и фокус групи. Чрез анкетните изследвания се набира първична информация за дейността и функциите в администрацията. Прилагат се въпросници, които са специфицирани спрямо различните длъжности в йерархията.

**2.3. Провеждане на интервюта сред заинтересованите страни и анализ на резултатите от него.** Чрез интервютата се набира информация по ключови въпроси, след като бъде проведено изследването на документи и бъде направен анализ на резултатите от анкетните карти. Интервюират се длъжностни лица, чието мнение внася яснота относно съществени въпроси за организационното функциониране и изградените комуникационни и координационни връзки и взаимодействия между административните звена.

**2.4. Провеждане на фокус група със заинтересованите страни и обобщаване на резултатите.** Фокус групите са основен инструмент за набиране на важна, основно качествена информация за нуждите на функционалния анализ.

**2.5. Анализ на средата в рамките на която се провеждат публичните политики.** В рамките на тази дейност се изследват условията – вътрешни и външни, в които се осъществява изпълнението на стратегически планови документи и влиянието на тези условия върху стратегическите цели.

**2.6. Анализ на изпълнението на публичните политики.** Тук се осъществява сравнителен анализ относно степента на съответствие на целевата уредба на документите на администрацията със стратегическата и нормативна рамка на по-високо йерархично ниво.

**2.7. Експертна оценка.** Прилагането на този вид оценка преследва различни цели, включително и за диагностика на проблеми, изясняване на организационната картина, дефиниране на изводи, преценки, препоръки и насоки за бъдеща работа. По своята същност експертната оценка представлява набиране на мнения и становища на хора, които притежават експертиза по темата на оценката. Експертната и компетентността са водещи за качеството и достоверността на информацията, която се набира чрез експертна оценка. Експертната оценка се използва за идентифициране и оценка на силните и слабите страни от анализа.

**2.8. Анализ на релевантността на функциите в администрацията:** извършва се диагностика на областите на политики, които са в правомощията на институцията, която е обект на анализ. Осъществява се ясна конкретизация на функциите и дейности, които са отговорност на отделните структурни звена в администрацията – дирекции, отдели, сектори, последвана от анализ на релевантността на функциите в съответствие с делегираните правомощия в отделните области на политика. В рамките на тази дейност се установяват и нетипичните за администрацията функции, които биха могли да бъдат отделени извън рамките на организацията. Извършва се анализ по хоризонтала и вертикала на функциите и на организационното функциониране и структуриране при съблюдаване на нормативните разпоредби и изисквания. Извършва се преценка относно наличието на нерелевантни звена, на организационни слабости или неоползотворени възможности.

**2.9. Анализ на ефективността от дейността на администрацията включва следните основни стъпки:** включва цялостен анализ на целевата уредба на публичната организация – мисия, визия, стратегически цели, приоритети, оперативни или годишни цели. Търси се обвързване на дефинираната целева уредба с изпълняваните политики и наличните ресурси. Извършва се одит на изпълнението на годишните цели на звената в администрацията в предходните години и се дефинират изводи и препоръки относно ефективността на организационното функциониране.

**2.10. Анализ на ефикасността от дейността на администрацията** включва: дефиниране на показателите, чрез които администрацията измерва резултатите от дейността, използваните ресурси и ефективност (съотношението резултати и ресурси). Връзката между ресурси, цели, резултати и изпълнявани политики в контекста на организационното функциониране. Анализът на текущото състояние приключва с констатации за релевантността на функциите, ефективността, ефикасността и икономичността от дейността на администрацията.

**2.11. Анализ на риска.** Извършва се количествен и качествен анализ на заплахите пред стратегическите и оперативни цели на администрацията. Те се отчитат при изготвяне на препоръки за подобрене.

**2.12. Анализ на административната структура.** Тук се извършва анализ на състоянието на административната структура и анализ на изпълнението по отношение на предоставените правомощия в отделните области на политика.

**2.13. Изготвяне на препоръки и план за оптимизиране на функциите и организационната структура.**

**2.14. Изготвяне на препоръки и план за подобряване на ефективността.**

**2.15. Изготвяне на препоръки и план за повишаване на ефикасността и икономичността.**

Тези стъпки предвиждат извеждане на области за подобрения в работата на администрацията, предефиниране на визията и мисията на организацията, а също и подготовка на план за оптимизиране и повишаване на ефективността и ефикасността. На базата на направените изводи по отношение релевантността, ефективността, ефикасността и икономичността се дефинират областите за организационно усъвършенстване. Областите за подобрения са направления, в които организацията трябва да инвестира усилия за прецизиране и усъвършенстване на бъдещата работа. „Областите на подобрения са насочени към: релевантността на функциите: областите на политиката, за които отговаря органът на власт, и неговите правомощия; организационната структура; функциите на вътрешните звена; ефективността от дейността на административната структура: стратегическото планиране; управление на изпълнението; изпълнението на поставените цели; ефикасността и икономичността от дейността на административната структура: подобряване на постигнатите резултати; подобряване използването на финансовите и човешки ресурси; оптимизиране на съотношението между постигнати резултати и използвани ресурси.“ (Консорциум на „КПМГ България“ ООД, „Ню Ай“ ООД, „София Консултинг“ ООД, 2010). В

резултат на изпълнение на посочените стъпки се дефинират конкретни препоръки за подобрене на съответните идентифицирани области.

Предложенията за подобрене се формулират „като конкретни възможности, насочени към подобряване на изпълнението на функциите, организационното структуриране, ефективността, ефикасността и икономичността. В зависимост от направените констатации и изводи от анализа на текущото състояние на административната структура и идентифицираните области за подобрене се правят предложения за подобрения по отношение на:

**1. Релевантността на функциите:**

- ✓ уточняване на политиките, за които отговаря органът на власт и неговите правомощия;
- ✓ изнасяне на досегашни правомощия на органа на власт и/или функции на вътрешни звена извън административната структура (аутсорсинг) и начините, по които може да стане това; промяна на организационната структура - закриване, сливане, разделяне или отделяне на вътрешни структурни звена в администрацията – главни дирекции, териториални и други специфични звена, дирекции, отдели и сектори;
- ✓ отпадане, допълване или преформулиране на функции на вътрешни звена (дирекции, главни дирекции, отдели, сектори и други).

**2. Ефективността от дейността:**

- ✓ прецизиране на мисията на административната структура и начините за запознаване на служителите с нея;
- ✓ разработване на стратегически и/или програмни документи в определени области, включващи дългосрочни цели и подходи за тяхното постигане;
- ✓ подобряване на формулировката на целите на административната структура, на вътрешните ѝ звена и на изпълняваните програми с оглед целите да бъдат конкретни, измерими, съгласувани, реалистични и определени във времето;
- ✓ насоки за подобряване изпълнението на целите на административната структура като цяло, на вътрешните ѝ звена и на изпълняваните програми.

**3. Ефикасността и икономичността от дейността:**

- ✓ разработване на измерими показатели за постигнатите резултати въз основа на конкретна методология;
- ✓ разработване на методология за отчитане на разходите за ресурси (финансови и човешки), общо за административната структура, по звена, функции и програми;

- ✓ разработване на измерими показатели за наблюдение и оценка на съотношението между резултати и разходи;
- ✓ разработване на оптимизационни критерии за оценяване на разходите – постигане на максимални резултати с разполагаемите ресурси или постигане на дадени резултати с минимум ресурси;
- ✓ въвеждане на по-съвършени технологии за изпълнение на различни дейности, с особен акцент върху информационните технологии;
- ✓ оптимизиране на доставките на оборудване, материали, енергия и други материални ресурси;
- ✓ намаляване на разходите за конкретни дейности и програми;
- ✓ идентифициране на възможности за постигане на по-добри резултати;
- ✓ извършване на организационни промени, които да подобрят използването на човешките ресурси чрез оптимизиране на работните процеси и намаляване на излишните разходи на работно време;
- ✓ прилагане на процедура или методика за обосноваване (планиране) на разходите, включително числеността и разходите за персонала по звена и програми;
- ✓ прилагане на процедури (правила) за отчитане на извършената работа, включително използваното работното време от служителите и вътрешните звена;
- ✓ подобряване на компетентностите и мотивацията на служителите чрез усъвършенстване на системата за обучение и развитие, подобряване управлението на монетарните и немонетарните възнаграждения и други.“ (Консорциум на „КПМГ България” ООД, „Ню Ай” ООД, „София Консултинг” ООД, 2010).

Етап 3 – Приключване, включва следните взаимосвързани дейности:

**3.1. Извършване на приоритизиране на областите и предложения за подобрение.** Извършва се оценка на ресурсите, които са необходими за реализация на мерките, изведени от функционалния анализ. На тази база се ранжират областите, които са най-значими за организацията и за които има наличен ресурс за осъществяване. Приоритизираните области и предложения се включват в плана за действие.

**3.2. Изготвяне на план за действие.** Планът за действие включва препоръките за подобряване на дейността и методологията за тяхното изпълнение с разпределени срокове и отговорници.

**3.3. Изготвяне на проект на функционалния анализ, провеждане на представяне и обсъждане на анализа, обобщаване на резул-**

**татите от обсъждането.** Подготвя се проект на доклад от извършения функционален анализ. Подготвеният доклад се предоставя за становище на изпълняващите съответните функции длъжностни лица. Провежда се обсъждане, на което присъстват ръководният екип на организацията и други заинтересовани страни. Становищата на служителите се отчитат при изготвяне на окончателния доклад.

**3.4. Информационна среща със заинтересованите страни за комуникиране на проведения функционален анализ.** Изготвеният проект на доклад е обект на обсъждане. На обсъждането се представят констатациите, областите и предложенията за подобрене, плана за действие.

**3.5. Финализиране на функционален анализ.** На база на резултатите от обсъждането се подготвя доклад за проведения функционален анализ и план за действие.

Етап 4 – Мониторинг, преглед и публичност на изпълнението – включва няколко взаимосвързани дейности:

**4.1. Интегриране на плана за действие в управленската система на администрацията.** Осигурява интегриране на процеса на планирането на дейностите, подготовка на бюджет и други, свързани с изработването на управленски решения и осъществяване на контрол.

**4.2. Изготвяне на план за управление на промяната.** Планът за управление на промяната се разработва от експертите по функционален анализ. За неговото прилагане и разбиране от всички служители се организира информационна среща със заинтересованите страни.

**4.3. Информационен форум със заинтересованите страни за комуникиране на плановете за действие и за управление на промяната.** За осигуряване на публичност резултатите от мониторинга и изпълнението на препоръките от анализа същите се публикуват на информационната секция на страницата на администрацията.

Мониторингът на изпълнението на плана за действие осигурява устойчивост на функционалния анализ. Действията за подобрене на работата на администрацията трябва да следват един постоянен ритъм, т.е. да не са спорадични или епизодични. Спазването на сроковете от определените длъжностни лица и докладването на напредъка са част от процеса на организационната промяна и усъвършенстване на функционирането.

Мониторингът се осъществява от длъжностни лица, които са задължени да представят доклади за напредъка на ръководителя на организацията.

Важни моменти в изпълнението на този етап са:

✓ „Основните препоръки за подобрене (плана за действие), идентифицирани в резултат на проведения функционален анализ, се включват в оперативния план на административната структура, като с това се осигурява редовното наблюдение и преглед на напредъка по изпълнение на плана за действие и става обичайна част от дейностите за управление на изпълнението в административната структура;

✓ Информирани на всички заинтересовани страни за изпълнението на препоръките (плана за действие), като се препоръчва, на всеки 6 месеца да се подготвя и представя доклад за статуса на изпълнение на плана за действие;

✓ Докладите за изпълнение на препоръките се публикуват и са достъпни за заинтересованите страни и обществеността.

✓ Интегрирането на плана за действие от функционалния анализ в регулярната система за управление на изпълнението в административната структура осигурява събиране на едно място на процеса на планирането на дейностите, изготвяне на бюджета и други отговорности на административната структура, свързани с взимането на решения и контрола.“ (Миликина, 2019).

Планът за управление на промяната има за цел да осигури балансирано управление на времето и на поредицата от действия, които ще бъдат предприети във връзка с идентифицираните области за подобрене в администрацията и съответно интервенции, които трябва да бъдат изпълнени във всяка една идентифицирана област. Така се постига по-висока степен на възприемчивост на администрацията към промените, от една страна, а от друга, няма да се наруши нормалното функциониране на администрацията, породено от реорганизацията или реинженеринга на работните процеси.

## 6. Заключение

Усъвършенстването на работните процеси в държавната администрация последните години е акцент в политиките за модернизация на публичния сектор (Министерски съвет, 2019). Инициативите са предимно проектни, насочени към осигуряване на интеграция между ресурси и процеси<sup>1</sup> (Български институт за стандартизация, 2001).

---

<sup>1</sup> Дефиницията на понятието „процес“, например в ISO 9000, е: „съвкупност от взаимосвързани и взаимодействащи си дейности, които превръщат входните елементи в изходни“. Процесно ориентираният подход означава прилагане на система от процеси в една фирма, тяхното идентифициране, взаимодействие и управление.



Функционалният анализ дава възможност чрез структуриран подход да се осъществи реална преценка относно протичащите в администрацията процеси, в т.ч. и по отношение на секторните и хоризонталните политики. Нов момент в провеждането на функционален анализ са ефективността и ефикасността в допълнение към релеванността. Подобряването на методологията за провеждане на функционален анализ цели провеждането на реформи по отношение на структурата на публичния сектор, централизацията, децентрализацията на функции, дейности, подобряване на комуникацията и координацията, усъвършенстването на цикъла по планиране и програмиране, оптимизирането на числеността и т.н.

Коректното прилагане в методологически аспект на функционалния анализ е основа за подобряване на работните процеси в администрацията както вътрешноорганизационните, така и тези, насочени към клиента. Ако в резултат на анализа не бъдат предприети действия за подобрене, той остава безпредметен и без реален принос към подобряване на административното функциониране на структурите на държавната администрация.

### Използвани източници

- COSO. (2013). *COSO Internal Control – Integrated Framework*. Свалено от COSO: [www.coso.org](http://www.coso.org).
- Борисов, Б. (2019). *Административен капацитет на държавната администрация в България*. София: Стефанов и Сашева.
- Борисов, Б. (2019). *Иновативни методи и модели за управление на общините. Второ издание*. София: Стефанов и Сашева.
- Български институт за стандартизация. (2001). *БДС EN ISO 9000:2000 Системи за управление на качеството. Понятия и речник*.
- Институт по публична администрация. (2014). *Подобряване управлението на публичните организации чрез европейския модел за качество САФ*. София.
- Консорциум на „КПМГ България“ ООД, „Ню Ай“ ООД, „София Консултинг“ ООД. (2010). *Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация*. София.
- Консорциум на „КПМГ България“ ООД, „Ню Ай“ ООД, „София Консултинг“ ООД. (2010). *Наръчник за прилагане на Единната методология за провеждане на функционален анализ*. София.
- Миликина, С. и. (2019). *Методология за провеждане на функционален анализ*. София.

- Миликина, С. и. (2019). *Наръчник за прилагане на методологията за провеждане на функционален анализ*. София.
- Министерски съвет. (2002). *Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа на „едно гише“*. София.
- Министерски съвет. (2013). *Базисен модел на комплексно административно обслужване*. София.
- Министерски съвет. (2019). *Доклад за състоянието на държавната администрация за 2018 г., приет с Решение № 273 на Министерския съвет от 20.05.2019 г.* . София.
- Младенов, М. (2014). Комплексно административно обслужване. *Право, Политика, Администрация*, 20-27. Свалено от <http://www.ipajournal.com/wp-content/uploads/2014/07/M-mladenov.pdf>
- Парашкевова, Е. (2013). Функционален анализ на администрациите – възможности и предизвикателства. *Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция Стандарти и предизвикателства пред публичната администрация през XXI век – Свищов, 10-11 май 2013 г.* (стр. 254 – 265). Свищов: АИ Ценов.
- Технологика. (2014). *Методологията за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги*. София.

---

---

## МЕТОДИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ФУНКЦИОНАЛНИЯ АНАЛИЗ В СТРУКТУРИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Гл. ас. д-р Евелина Парашкевова  
*Стопанска академия „Димитър А. Ценов“*

### Резюме

Функционалният анализ е инструмент за подобряване на организационното функциониране в публичния сектор. В основата му стои анализът в три направления: ефективност, ефикасност и релевантност на работните процеси и функции. Нов момент в прилагането му е обвързването на работата на администрацията с процеса по целеполагане и провеждане на политики от структурите на държавната администрация.

В настоящата разработка са представени някои специфични понятия, които трябва да бъдат отчитани при провеждането на функционалния анализ, и връзката му с работните процеси в администрацията, както вътрешноорганизационните, така и тези, ориентирани към клиента. Изведени са основните предпоставки за осъществяване на качествен функционален анализ и е предложен набор от итерации с методически характер за провеждане на такъв анализ в реална работна среда.

Основният принос на настоящата разработка е представеният в четири основни етапа итеративен подход за провеждане на функционален анализ при отчитане на спецификата на работните процеси в публичния сектор.

Направена е препратка към последващите функционалния анализ действия, които е необходимо да бъдат предприети в администрациите, за да се постигне реален ефект по отношение подобряването на работата на публичния сектор и намаляване на дублиращите се функции.

**Ключови думи:** функционален анализ, работни процеси, итеративен подход.

**JEL:** H11, H70.

## METHODOLOGICAL ASPECTS OF FUNCTIONAL ANALYSIS IN THE STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Head Assist.Prof. Evelina Parashkevova, PhD**  
*D.A. Tsenov Academy of Economics*

### **Abstract**

Functional analysis is a tool for improving organizational functioning in the public sector. It is based on analysis in three directions: effectiveness, efficiency and relevance of work processes and functions. A new moment in its implementation is linking the work of the administration with the process of goal setting and implementation of policies led by state administration structures.

This paper presents some specific concepts that need to be taken into account when performing functional analysis, as well as its relationship to the workflows in the administration, both organizational and customer-oriented. The basic prerequisites for performing quality functional analysis are outlined and a set of iterations of methodological nature for conducting such analysis in real working environment are proposed.

The main contribution of this study is the iterative approach presented in four main stages for conducting functional analysis taking into account the specifics of public sector workflows.

Reference is made to the follow-up functional analysis of the actions that need to be taken by the administrations in order to have a real effect on improving the performance of the public sector and reducing duplicate functions.

**Key words:** functional analysis, workflows, iterative approach

**JEL:** H11, H70.

## Съдържание

1. Въведение .....	95
2. Специфични моменти при функционалния анализ .....	96
3. Връзка на работните процеси с функционалния анализ .....	98
4. Предпоставки за провеждане на качествен функционален анализ ...	106
5. Методико-итеративен модел за провеждане на функционален анализ .....	110
6. Заключение .....	118
Използвани източници.....	119





*Основан 1938 г. под  
ръководството на  
доц. д-р Иван Стефанов  
(по-късно академик).*

ISSN – 0861 – 8034

ТОМ СХХІ

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ "Д. А. ЦЕНОВ"  
СВИЩОВ



ГОДИШНИК

ТОМ СХХІІ  
2019

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ”  
Свищов, ул. Ем. Чакъров, 2

АКАДЕМИЧНО ИЗДАТЕЛСТВО „ЦЕНОВ”  
Свищов, ул. Градево, 24

**ГОДИШНИК  
ТОМ СХХІІ**

Даден за печат на 19.11.2019 г.  
Печатни коли 23,75; формат 16/70/100; тираж 50 бр.  
Излязъл от печат на 20.12.2019 г.

**ISSN 0861–8054**



## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Горчева, Т.</b> Международно разделение на труда и производствената специализация в съвременния фотоволтаичен бизнес .....	7
<b>Ерусалимов, Р., Тодоровска, Н.</b> Застраховането „рента срещу жилище“ – възможност за подобряване стандарта на живот и осигуряване на здравно-социални услуги в домашна среда на хората в наработоспособна възраст.....	57
<b>Парашкевова, Е.</b> Методически аспекти на функционалния анализ в структурите на държавната администрация.....	95
<b>Георгиева, М.</b> Социално-отговорният брандинг в контекста на концепцията за управление на взаимоотношенията с клиентите ..	125
<b>Станчева, В.</b> Приложение на математическото моделиране при управление на клиентски портфейли .....	155