

SPECIFICS AND COMMON FEATURES OF FUNCTIONAL ANALYSES IN BULGARIA, SERBIA, AND NORTH MACEDONIA

Borislav Borisov

Institute of Economics and Politics, UNWE, Sofia, Bulgaria, b.borisov@unwe.bg

ORCID ID: 0000-0002-0350-7929

Abstract: In recent years, the socio-economic development of Bulgaria, Serbia, and North Macedonia has been characterized by the implementation of a series of administrative reforms aimed at streamlining and enhancing the efficiency of public administration. The functional analysis models applied in these three countries share numerous common features while also exhibiting specific differences. This article aims to examine the established practices and functional analysis models used in these countries and to highlight their strengths and weaknesses, thereby enabling the adoption of best practices across the region. Desk research and content analysis methods were employed. The study concludes that conducting a functional analysis prior to restructuring public administration allows for the clear identification of required organizational capacity and the detection of missing, redundant, or misallocated functions, while simultaneously preventing arbitrary or ill-considered actions. It is recommended that functional analysis be combined with other appropriate methods—specifically business process analysis—to gain a deeper understanding of the need for administrative optimization and the opportunities for achieving it.

Keywords: state administration, functional analysis, ministries, municipalities

СПЕЦИФИКИ И СХОДНИ ЧЕРТИ НА ФУНКЦИОНАЛНИТЕ АНАЛИЗИ В БЪЛГАРИЯ, СЪРБИЯ И СЕВЕРНА МАКЕДОНИЯ

Борислав Борисов

Институт по икономика и политики, УНСС, България, b.borisov@unwe.bg

ORCID ID: 0000-0002-0350-7929

Резюме: Обществено-икономическото развитие на България, Сърбия и Северна Македония през последните години се характеризира с въвеждането на поредица от административни реформи, целящи оптимизация и повишаване ефективността на държавната администрация. Прилаганите модели на функционален анализ в трите държави има много общи черти, но и някои специфики. Целта на настоящия труд е да се направи преглед на установените практики и използваните модели за функционален анализ в тези страни, да се открият техните силни и слаби страни и на тази база да се прецени кои практики биха били полезни за въвеждане и в останалите държави. Използвани са методите на кабинетното проучване и контент анализа. Направено е заключение, че извършването на функционални анализи преди предприемане на мерки за реструктуриране на държавната администрация позволява ясно да се идентифицират необходимите организационни способности, да се открият липсващи, дублирани или неправилно разпределени функции и предпазва от предприемане на волунтаристични действия. Препоръчва се функционалният анализ да се съчетава с други подходящи методи и преди всичко с анализ на бизнес процесите, за да се постигне по-задълбочен поглед върху необходимостта и възможностите за оптимизация на администрацията.

Ключови думи: държавна администрация, функционален анализ, министерства, общини

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През последните 25 години трите балкански републики – България, Сърбия и Северна Македония извършиха поредица от административни реформи, предизвикани както от настъпилите големи политически и икономически промени, така и от стремежа към модернизация на държавната администрация. Така например, след политическите промени от 2000 г. в Република Сърбия беше приета цялостна програма за административна реформа. Стратегията за реформа на публичната администрация от 2014 г. я задълбочи, като постави акцент върху оптимизирането на структурите и числеността. Законът за инспекционния надзор от 2015 г. въведе координация между инспекциите и насочване на проверките според риска, а Законът за общото административно производство от 2016 г. въведе по-опростени процедури и по-малко документи, изисквани от гражданите. През 2018 г. бяха приети Закон за електронното управление и Закон за системата за планиране. През периода 2021-2030 г. вече действа Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, която се фокусира върху професионализацијата на държавната служба, управленската отчетност, електронното управление, качеството на услугите, местното самоуправление и публичните финанси.

По същото време започнаха административните реформи и в Република Северна Македония. След Охридското рамково споразумение от 13 август 2001 г. започна реална децентрализация на администрацията, като на общините постепенно се прехвърлиха функции в образованието, социалните услуги, културата, местното икономическо развитие и устройството на територията. Законът за местното самоуправление беше приет през 2002 г., териториалната организация се промени през 2004 г., а фискалната децентрализация започва през 2005 г. През 2010 г. беше приета Стратегия за реформа на публичната администрация 2010-2015 г., която постави акцент върху професионална държавна служба, административни процедури, регулаторна реформа, електронно управление и координацията на политиките. Законът за административните служители и Законът за служителите в публичния сектор от 2014 г. въведоха класификация на длъжностите, процедури за подбор, оценяване, мобилност и планиране на персонала. Стратегията за реформа на публичната администрация 2018–2022 г. въведе функционалните анализи като основа за промени в структурата и длъжностите и постави изискване актовете за вътрешна организация и систематизация да се основават на функционален анализ, базиран на доказателства. Новата стратегическа рамка от 2023 г. предвижда професионализация, меритократичен подбор, контрол върху числеността, цифровизация и реорганизация на органите на държавната администрация.

Началото на съществени административни реформи в България се поставиха с приемането на Закона за администрацията от 1998 г., с който се въведе общ модел за организация на органите на изпълнителната власт, разграничиха се обща и специализирана администрация и се уредиха основните правила за създаване и реструктуриране на административни звена. Процесът на финансова (фискална) децентрализация в България започва официално през 2002–2003 година с приемането на първата Концепция за финансова децентрализация от юни 2002 г. и последващото ѝ стартиране в бюджетната практика през 2003. Прие се закон за държавния служител (1999 г.), Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г., Закон за електронното управление (2007), въведе се изискване за задължителна оценка на въздействието (2016) и въвеждане на споделени административни услуги. Характерна черта на българската административна реформа е, че тя преминава от първоначално нормативно и организационно изграждане към реформи, насочени към качество на управлението, цифровизация и ефективност.

Основното предизвикателство пред държавните администрации на трите балкански държави остава не приемането на нови закони и правила, а тяхното последователно прилагане, институционалната приемственост и осъществяването на реформи, базирани на обективни функционални анализи на административните структури.

2. МЕТОДИ НА ИЗСЛЕДВАНЕ

Методите, използвани в доклад са кабинетно проучване и контент анализ на документи. Кабинетното проучване е използвано за събиране и анализиране на вече съществуваща информация, без провеждане на непосредствено теренно изследване. Основава се на вторични източници, сред които научни публикации, нормативни актове, стратегически документи, статистически бази данни, аналитични доклади, институционални интернет страници и архивни материали. Основната му цел е да систематизира наличното знание по изследвания проблем, да очертае теоретичната и институционалната рамка и да установи съществуващи тенденции, зависимости или информационни дефицити.

Контент анализът е използван за систематично изследване на съдържанието на текстови материали. Прилагането на контент анализ изисква предварително определяне на единиците на анализ. Като такава беше определена „функционалният анализ“. Кабинетното проучване и контент анализът са използвани като взаимно допълващи се методи. Кабинетното проучване служи за издирване, подбор и критична оценка на документите, докато контент анализът предоставя процедура за структурирано изследване на тяхното съдържание. Например при анализ на публична политика чрез кабинетно проучване бяха събрани данни за проведени функционални анализи в България, Сърбия и Северна Македония, а чрез контент анализ се установи как са формулирани целите, кои проблеми се разглеждат най-често и как се променят приоритетите във времето. Основно предимство на тези методи е възможността за изследване на голям обем информация при сравнително ограничени ресурси. Те позволяват и ретроспективен анализ на процеси, за които не могат да бъдат събрани първични данни. Ограниченията им произтичат от зависимостта от наличните документи, нееднаквото им качество и вероятността част от релевантната информация да не е публикувана.

3. РЕЗУЛТАТИ

3.1. България

По публично достъпни източници може да се посочи, че функционални анализи в България започнаха да се изготвят от 2008 г., когато беше приета Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация и Наръчник за нейното прилагане. През следващите няколко години бяха

разработвани над 30 функционални анализи както на централни, така и за териториални и администрации.

По данни от Доклада за състоянието на администрацията за 2015 г., само през тази година функционален анализ е бил направен на 64 административни структури, от които 25 в централната администрация и 39 в териториалната администрация (Министерски съвет, 2015). Някои от първите министерства, които възложиха изготвянето на функционални анализи бяха Министерство на външните работи, Министерство на околната среда и водите, Министерство на образованието и науката, Министерство на земеделието и храните, Министерство на транспорта, Министерство на здравеопазването и Министерство на правосъдието. Функционални анализи са възлагани и за изпълнителни агенции, главни дирекции и специализирани администрации към други министерства. Бяха разработени функционални анализи и в редица териториални администрации. Такива анализи разработиха и всички 28 области в страната. Свои функционални анализи прие и редица общини. Всички те завършваха с препоръки за подобряване на релевантността, ефективността и ефикасността на администрациите и план за оптимизиране на функциите.

През 2018–2019 г. Администрацията на Министерския съвет възложи пет пилотни функционални анализа на секторни политики, осъществявани от различни ведомства. Анализирани области и административни структури са обобщени в таблицата по-долу:

Таблица 1. Функционални анализи на секторни политики в България

Анализирана област	Основни административни структури в обхвата
Безопасност на движението по пътищата	Министерство на вътрешните работи, Агенция „Пътна инфраструктура“, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, Агенция „Митници“, областни и общински администрации
Контролна среда в публичния сектор	Министерство на финансите, Агенция за държавна финансова инспекция, Агенция по обществен поръчки, Главен инспекторат, структури за вътрешен одит и финансов контрол
Професионално образование и обучение	Министерство на образованието и науката, Национална агенция за професионално образование и обучение, Министерство на труда и социалната политика, Агенция по заетостта, регионални управления на образованието и областни администрации
Недвижимо културно наследство	Министерство на културата, Национален институт за недвижимо културно наследство, Дирекция за национален строителен контрол и общински администрации
Намаляване на риска от бедствия	Министерство на вътрешните работи и Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“, Съветът за намаляване на риска от бедствия, областните и общинските администрации и други министерства и агенции

Източник: Изследвана на автора

Основната цел на анализите на секторните политики беше да се изпробва нов модел, при който се анализира цялата институционална система за изпълнение на дадена политика, а не само структурата и функциите на една администрация. За всяка политика се проучват стратегическите и нормативните основания, правомощията на органите на власт, функциите на участващите администрации, припокриването и дублирането на функции, междуинституционалната координация, ефективността и ефикасността на изпълнението и възможностите за организационни и нормативни промени.

Резултатите от пилотните анализи бяха използвани при окончателното оформяне на нова Методология за провеждане на функционален анализ и Наръчник за нейното прилагане, одобрени от Съвета за административната реформа на 26 март 2019 г. В новата Методология като елемент на анализа беше добавено и извършването на оценка на изпълнението (Performance Assessment/Evaluation).

3.2. Сърбия

В значителна част от случаите функционалните анализи в Република Сърбия бяха изготвени с техническата помощ на Световната банка. Някои от тях имаха хоризонтален характер и обхващаха еднотипни функции, осъществявани едновременно в няколко административни структури, а други бяха с вертикален характер и се фокусираха върху една администрация, включително и върху нейните териториални подразделения. Хоризонтален функционален анализ беше разработен на общо 94 институции, сред които: 14 министерства; 29 органа в състава на министерства; 15 специални организации; 9 правителствени служби; 16 публични агенции и 11 публични институции. Анализирани бяха основни и спомагателни функции, дублиращи се компетентности, организационни структури и възможности за повишаване на ефективността (The World Bank, 2017). Изготвени бяха функционални анализи и на сръбската съдебна система, като през 2021 г. бяха направени такива на Министерството на

правосъдието, съдебните и прокурорските съвети, съдилищата, прокуратурите, Съдебната академия и други структури.

3.3. Северна Македония

В Северна Македония функционалният анализ има по-формализиран характер - институциите от публичния сектор трябваше да основават актовете си за вътрешна организация и систематизация на работните места само върху проведен функционален анализ. Методиката и съгласуването на промените първоначално бяха координирани от Министерството на информационното общество и администрацията, а понастоящем – от Министерството на публичната администрация (Министерство за јавна администрација, 2014). Изисквания за провеждане на функционални анализи са уредени в член 23 от Правилника за вътрешната организация, систематизацията на работните места и функционалният анализ (Министерство за информатичко општество и администрација, 2015). В таблицата по-долу са представени някои публично потвърдени примери за извършени функционални анализи в Република Северна Македония:

Таблица 2. Извършени функционални анализи на административни структури в Северна Македония през периода 2022-2025 година

Административна структура	Предмет на функционалният анализ
Държавен административен инспекторат	Функции, компетентности, вътрешна организация, работни места и административен капацитет
Агенция за защита на правото на свободен достъп до обществена информация	Организационна структура, функции, натовареност и необходим човешки ресурс
Държавна комисија за предотвратяване на корупцията	Функции, структура и капацитет на секретариата на комисијата
Агенция за администрацията	Отделът по човешки ресурси е определен като водещо звено за изработване на функционалният анализ на агенцията
Министерство на социалната политика, демографията и младежта	Поемане на функциите по младежката политика от закритата Агенция за младежта и спорта
Бивша Агенция за младежта и спорта	Прехвърляне на функции, служители, архиви, имуществено и финансови задължения към новото министерство
Конституционен съд	Вътрешна организация, управление на съда, управление на делата, оценяване и обучение на служителите
Обществена здравна институция „Здравен дом – Скопие“	Организация на поливалентната патронажна служба
Служба за първична, превантивна и дентална здравна помощ – Скопие	Разпределение на функциите и управлението на <u>патронажната дейност</u>
Поливалентна патронажна служба – Скопие	Натовареност, персонал, организационни звена, работни процеси, дигитализация и контрол на качеството
Комунално публично предприятие „Водна кула“ – община Зърновци	Функции, вътрешна организация и работни места в общинското предприятие

Източник: Иследвана на автора

4. ДИСКУСИЈА

Функционалните анализи в Србија, Северна Македония и Бугария имат сходна дијагностична логика, но са поставени в различна институционална рамка. Най-кратко разликата може да се формулира така: Србија използва функционалните анализи предимно като инструмент за системна реформа, Северна Македония — като нормативно изискване за организационно реструктурирање, а Бугария — като методически инструмент за секторни и организационни подобренија. Следва да се отчита и терминологична особеност - в Србија често се използва понятието *functional review*, докато в Бугария и Северна Македония преобладава *functional analysis*. По съдържание тези инструменти са близки, но не са напълно идентични.

Първата обща характеристика на функционалните анализи в трите страни, която може да се открие е връзката с реформата на публичната администрация. И в трите држави функционалният анализ не се ограничава до описание на действащата организационна структура. Неговото предназначение е да установи доколку структурата, функциите, процесите и ресурсите позволяват изпълнение на законите и стратегическите цели.

Втората обща характеристика е анализът на съответствието между правомощия и функции. Обикновено се изследват законите компетентности на институцијата; функциите на отделните административни

звена; дублиращите се, липсващите и нетипичните функции; разпределението на отговорностите; вътрешната и междуинституционалната координация; числеността и квалификацията на персонала; работните процеси и административните услуги.

Третата обща характеристика е сходството на използваните методи. В трите държави анализите обичайно комбинират преглед на нормативни и стратегически документи, организационни правилници и длъжностни характеристики с интервюта, въпросници, фокус групи и количествени данни за персонал, натовареност и изпълнение.

Четвърта обща характеристика е ориентацията към практически резултат. Анализът завършва с препоръки и обикновено с план за тяхното прилагане. Препоръките могат да засягат промени в нормативната уредба, реструктуриране на звена, прехвърляне на функции, промени в числеността, реинженеринг на процеси или въвеждане на показатели за изпълнение.

И в трите страни реформите са свързани с европейската интеграция и принципите на европейското административно пространство — ефективност, отчетност, прозрачност, координация и ориентация към резултатите.

Сръбският модел се отличава с най-широк системен обхват. Функционалните прегледи са част от политика за рационализация и реструктуриране на държавната администрация. Хоризонталният преглед на централната администрация обхваща 94 институции и изследва организационната архитектура, дублиращите се функции, съотношението между основни и подпомагащи дейности, броя на управленските равнища и използването на временен персонал. Той е координиран със сръбското Министерство на държавната администрация и местното самоуправление и е осъществен с подкрепата на Световната банка и Европейската комисия.

Наред с хоризонталния преглед са проведени вертикални анализи, например на Министерството на земеделието и свързаните с него дирекции, както и последователни анализи на съдебната система през 2014, 2019 и 2021 г. Съдебният анализ обхваща Министерството на правосъдието, съдебните и прокурорските съвети, съдилищата, прокуратурите и Съдебната академия. При него се оценяват ефективността, качеството и достъпът до правосъдие, както и управлението на човешките, финансовите и информационните ресурси. Следователно отличителният белег на сръбския подход е **макроструктурната ориентация**. Целта не е само оптимизиране на отделна институция, а промяна на разпределението на функции в цялата държавна система. Силна страна е възможността за откриване на междусекторни дублирания. Слабост е, че изпълнението изисква значителна политическа подкрепа, нормативни изменения и продължително управление на промяната. Показателно е, че съдебният преглед от 2021 г. установява, че значителна част от препоръките от 2014 г. остават неизпълнени.

Северномакедонският модел се отличава с най-силна нормативна институционализация. От 2015 г. институциите от публичния сектор трябва да изготвят актовете за вътрешна организация и систематизация въз основа на проведен функционален анализ. Министерството, отговарящо за публичната администрация, съгласува тези актове и предоставя методически указания. Правилникът определя и минималното съдържание на анализа: законови компетентности, обем на работата през последните три години, систематизирани и заети длъжности, ефективност на организационните звена, необходима вътрешна структура и необходим брой работни места. Този модел поставя функционалния анализ много близо до управлението на човешките ресурси. Анализът служи като доказателствена основа за създаване или закриване на звена и длъжности. Публично документирани примери са анализите на Агенцията за администрацията, Държавния административен инспекторат и Агенцията за защита на правото на свободен достъп до обществена информация. Последният разглежда правната рамка, ефективността, вътрешната организация, човешките ресурси, процесите, финансите и предлага нов организационен модел.

Отличителният белег тук е **процедурната и организационната обвързаност**. Силна страна е, че функционалният анализ не остава еднократен проект, а е част от редовната процедура за организационно проектиране. Ограничението е рискът анализът да се сведе до формално основание за нова органиграма и щатно разписание, без достатъчно изследване на междуинституционалното разпределение на функциите.

Българският подход заема междинно положение между системния модел на Сърбия и институционалния модел на Северна Македония. Съществуват обща методология и наръчник, но практиката включва различни видове анализи: на отделна административна структура, на административна система и на секторна политика. Първите методически указания бяха издадени през 2008 г., а вторите, които ги надграждат с нови аналитични методи – през 2019 година.

Отличителният белег на българския модел е **методическата гъвкавост и разнообразието на обхвата**. Анализите могат да бъдат насочени както към вътрешната структура на една администрация, така и към координацията между множество институции в рамките на секторна политика. Ограничението е, че практиката има по-скоро проектен и периодичен характер и не е така пряко обвързана с всеки акт за организация и систематизация, както в Северна Македония.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предимството на провеждането на функционални анализи е, че позволява ясно да се идентифицират необходимите организационни способности и да се открият липсващи, дублирани или неправилно разпределени функции. Тяхното ограничение е, че разглеждането на функциите поотделно може да затрудни разбирането на цялостното движение на работата. Една организация може да разполага с всички необходими функции, но въпреки това да работи неефективно поради лоша координация между тях.

Моделите на функционален анализ в трите изследвани държави представят различни равнища на приложение на един и същ управленски инструмент: Сърбия поставя акцента върху функционалното устройство на държавната система и секторите, Северна Македония поставя акцента върху вътрешната организация, систематизацията и кадровото обезпечаване на отделната институция, а България съчетава анализ на отделни администрации със секторни анализи на политики и междуинституционална координация. От гледна точка на функционалната зрялост сръбският модел е най-силен при системната диагностика, северномакедонският — при формалното институционализиране на процедурата, а българският — при адаптирането на анализа към различни организационни и секторни проблеми. Оптималният модел би съчетал трите подхода: задължителна институционална процедура, възможност за хоризонтални и секторни прегледи и ясно проследяване на изпълнението на препоръките.

Въпреки очевидните ползи от прилагането на функционални анализи в публичната администрация, които позволяват ясно да се идентифицират необходимите организационни способности и да се открият липсващи, дублирани или неправилно разпределени функции, то те не са панацея. Ограничение на метода на функционалния анализ е, че разглеждането на функциите поотделно може да затрудни разбирането на цялостната картина и не изследва достатъчно задълбочено ефективността на работа. Една организация може да разполага с всички необходими функции, но въпреки това да работи неефективно поради лоша координация между тях. Ето защо е необходимо този метод да се използва в комбинация с други и преди всичко с анализа на бизнес процесите. За разлика от функционалния анализ, който дава отговор на въпроса „Какво трябва да прави организацията?“, анализът на бизнес процесите отговаря на въпроса „Как се извършва работата от възникването на потребността до получаването на крайния резултат?“ (Harmon, 2019). Съчетанието на двата аналитични метода може да бъде наречен Комплексен функционално-процесен анализ.

Тази статия представя резултати, получени като част от проект № КП-06-ПН85/17 - Изследване и оценка на капацитета на държавната администрация в България и насоки за добро управление, финансиран от Фонд „Научни изследвания“.

ИСТОЧНИЦИ

- Borisov, B. (2026). Methods for evaluating public administration. *SCIENCE International Journal*, 5(2), 203-209. <https://doi.org/10.35120/sciencej0502203b>
- Borisov, B. (2022). Planning through a cloud-based software platform. *SCIENCE International Journal*, 1(1), 13-20. <https://doi.org/10.35120/sciencej010113b>
- Boyanov, K. (2026). Public entrepreneurship as a transformational paradigm: from bureaucratic rationality to public value creation. *KNOWLEDGE - International Journal*, 76(6), 803–808. Retrieved from <https://ojs.ikm.mk/index.php/kij/article/view/8395>
- Harmon, P. (2019). *Business Process Change: A Business Process Management Guide for Managers and Process Professionals* (4th ed.). Morgan Kaufmann.
- M. Pavić, A. (2026). Transformation of neutrality in contemporary international relations. *SCIENCE International Journal*, 5(2), 197-202. <https://doi.org/10.35120/sciencej0502197p>
- Šegrt, S., Randelović, A., & Đurić, D. (2025). Application of specific methods in assessment and development of rating systems of financial institutions. *SCIENCE International Journal*, 3(3), 33-39. <https://doi.org/10.35120/>
- The World Bank. (2017). Getting the most of Serbia's central administration for improved public sector management. Washington DC: The World Bank. Извлечено от https://documents1.worldbank.org/curated/en/423821580179633176/txt/Getting-the-Most-Out-of-Serbia-s-Central-Administration-for-Improved-Public-Sector-Management.txt?utm_source=chatgpt.com.
- World Bank Group. (2017). Vertical Functional Review of The Ministry of Agriculture and Environmental Protection. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Извлечено от https://documents1.worldbank.org/curated/en/973321531157068919/pdf/128124-WP-PUBLIC-P156616-MAEP-Vertical-Functional-Review-Synthesis-Note.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Weske, M. (2019). *Business Process Management: Concepts, Languages, Architectures* (3rd ed.). Springer.
- Министерски съвет. (2015). Доклад за състоянието на администрацията. София: Министерски съвет. Изтеглено на 17 септември 2026 г. от https://iisda.government.bg/annual_report/188.

Министерство за јавна администрација. (2014). Информации во врска со функционалната анализа. Скопје: Министерство за јавна администрација. Изтеглено на 17 септември 2026 г. од https://mja.gov.mk/mk-MK/dokumenti/akti-za-vnatresna-organizacija/informacii-vo-vrska-so-funkcionalnata-analiza?utm_source=chatgpt.com.

Министерство за информатичко општество и администрација. (26 01 2015 г.). Правилник за содржината и начинот на подготовката на актите за внатрешнаорганизација и систематизација на работните места, като и содржината на функционалната анализа на институциите на јавниот сектор. Служебен весникна РМ, бр. 11, стр. 1-6. Извлечено от https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/legislativa-file-MikC.pdf?utm_source=chatgpt.com.