

# **ОТВЪД ТЕХНОЛОГИЯТА.**

**ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО УЧЕНЕ КАТО  
ДВИГАТЕЛ НА ИИ ТРАНСФОРМАЦИЯТА  
В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР**



**Автори: Павел Иванов, Таня Иванова-Чикова**

**София, 2026**

## ОТВЪД ТЕХНОЛОГИЯТА. ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО УЧЕНЕ КАТО ДВИГАТЕЛ НА ИИ ТРАНСФОРМАЦИЯТА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Павел Иванов<sup>1</sup>, Таня Иванова-Чикова<sup>2</sup>, Институт за публична администрация

### Резюме

*Настоящата статия разглежда изкуствения интелект като реална трансформационна сила за държавната администрация, но защитава тезата, че крайният ефект зависи не толкова от наличието на технологии, колкото от степента на институционална адаптация към нова среда на работа, учене и вземане на решения. Готовността за ИИ се разбира не като техническа наличност, а като организационна способност на институциите да изграждат стратегическа яснота, вътрешни правила, експертно диференцирани компетентности и култура на непрекъснато учене. Статията стъпва върху международна академична литература и управленски рамки, които показват, че успешната адаптация към ИИ в публичния сектор изисква комбинация от компетентности, управленски практики, лидерство и институционална култура на учене.*

*Емпиричната част използва данните от Индекса за готовност за изкуствен интелект в държавната администрация, разработен от Института по публична администрация. Анализът показва, че българската администрация се намира във фаза на изграждащ се капацитет, но по-важният извод е, че готовността е асиметрична. Налице е интерес към ИИ, висока потребност от обучение и човешки потенциал за развитие, но организационната среда изостава по отношение на лидерство, вътрешни правила, визия и институционална подредба. Това изследователско наблюдение е осмислено през концепцията за капацитет за усвояване на знание (absorptive capacity), която разкрива разминаване между потенциала за усвояване и реалната способност за прилагане. Съпоставката с Хърватия потвърждава, че този модел не е изолиран, а се вписва в по-широк европейски контекст на ранна адаптация, при която интересът към ИИ изпреварва управленската и нормативната готовност.*

---

<sup>1</sup> Павел Иванов е изпълнителен директор на Института за публична администрация в България и застъпник на модерно, ефективно и готово за бъдещето публично управление. Професионалната му дейност съчетава институционални реформи, развитие на лидерски умения и иновации в публичния сектор. Той се занимава по-специално със стратегическите и организационните промени, необходими в контекста на преобразуването на администрацията, изготвянето на политики и предоставянето на публични услуги чрез изкуствен интелект. Приносът му се състои в превръщането на сложните предизвикателства, свързани с трансформацията, в практични институционални решения с дългосрочна обществена полза.

<sup>2</sup> Таня Иванова-Чикова е възпитаник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, където придобива висшето си образование в областта на педагогиката. Със значителен професионален опит в обучението на възрастни, тя успешно съчетава практическата си експертиза с нарастващ интерес към прилагането на изкуствения интелект в процесите на институционално учене и развитие на компетентности. В Института по публична администрация работи като експерт в разработването и дизайна на обучителни програми за публичния сектор. Наред с това участва в разработването и провеждането на изследването „Индекс на готовността за изкуствен интелект в държавната администрация“.

Основният извод на статията е, че липсващата част от пъзела на ИИ трансформацията в публичната администрация е институционалната адаптация, в основата на която стои културата на учене. Организацията, които умеят да учат, да обменят знания, да изграждат доверие и да превеждат технологичната промяна в интелигентно управление, са тези, които ще извлекат реална стойност от ИИ. Организационната готовност и културата на учене не са външна предпоставка за ИИ трансформацията. Те са самата същност на успешната трансформация.

**Ключови думи:** изкуствен интелект; публична администрация; институционална адаптация; организационно учене; трансформация чрез изкуствен интелект.

## BEYOND TECHNOLOGY. INSTITUTIONAL LEARNING AS THE DRIVER OF AI TRANSFORMATION IN THE PUBLIC SECTOR

Pavel Ivanov<sup>3</sup>, Tanya Ivanova-Chikova<sup>4</sup>, Institute of Public Administration

### Abstract

*This article examines artificial intelligence as a genuine transformative force for public administration, but argues that its ultimate effect depends not so much on the availability of technology as on the degree to which institutions have adapted to a new environment of work, learning, and decision-making. AI readiness is understood not as technical availability, but as the organizational capacity of institutions to build strategic clarity, internal rules, expertly differentiated competencies, and a culture of continuous learning. The article draws on international academic literature and management frameworks that show that successful adaptation to AI in the public sector requires a combination of competencies, management practices, leadership, and an institutional culture of learning.*

*The empirical section draws on data from the Artificial Intelligence Readiness Index in Public Administration, developed by the Institute of Public Administration. The analysis shows that the Bulgarian administration is in a capacity-building phase, but the more important conclusion is that readiness is asymmetrical. There is interest in AI, a high need for training, and human potential for development, but the organizational environment lags behind in terms of leadership, internal rules, vision, and institutional structure. This finding is interpreted through the concept*

---

<sup>3</sup> Pavel Ivanov is Executive Director of the Institute of Public Administration in Bulgaria and an advocate of modern, capable, and future ready public governance. His professional work brings together institutional reform, leadership development, and innovation in the public sector. He is particularly engaged with the strategic and organisational changes required as artificial intelligence reshapes administration, policymaking, and public service delivery. His contribution lies in translating complex transformation challenges into practical institutional solutions with long term public value.

<sup>4</sup> Tanya Ivanova-Chikova holds a degree in Pedagogy from Sofia University “St. Kliment Ohridski”. With extensive experience in adult education, she combines strong practical expertise with an increasing focus on the integration of artificial intelligence into institutional learning processes and competency development. She works at the Institute of Public Administration as an expert in the development and design of training programmes for the public sector. In addition, she contributes to the development and implementation of the study “AI Readiness Index in the State Administration”.

*of absorptive capacity, which reveals a discrepancy between the potential for absorption and the actual ability to apply it. The comparison with Croatia confirms that this pattern is not isolated but fits into a broader European context of early adaptation, in which interest in AI outpaces managerial and regulatory readiness.*

*The main conclusion of the article is that the missing piece of the AI transformation puzzle in public administration is institutional adaptation, underpinned by a culture of learning. Organizations that know how to learn, share knowledge, build trust, and translate technological change into intelligent management are the ones that will derive real value from AI. Organizational readiness and a culture of learning are not external prerequisites for AI transformation. They are its very essence.*

**Keywords:** artificial intelligence, public administration, institutional adaptation, organizational learning, AI transformation.

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Изкуственият интелект все по-често се представя като новата универсална технология на модернизацията на администрацията и управлението. Тази тенденция е удобна, но и подвеждаща. Удобна е, защото създава впечатление, че достъпът до технология автоматично ще доведе до по-добро управление. Подвеждаща е, защото прикрива същинския въпрос, а именно дали институциите са в организационно и процесно състояние да се адаптират по-бързо към ерата на ИИ.

В публичната администрация технологиите никога не навлизат във вакуум. Те трябва да се приложат в съществуваща правна рамка, в държавни институции, които по презумпция пазят публичния интерес, в обществена среда, изискваща отчетност, прозрачност и демократична легитимност. ИИ не може да се разглежда като автоматично решение за натрупаните административни дефицити. Той е инструмент, а трансформацията остава човешки и институционален процес (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 8-11).

Решаващият въпрос днес не е дали администрацията използва ИИ, а как го използва, при какви правила, с какви хора и с каква организационна логика. Когато липсва добра институционална подредба, администрацията може лесно да започне да се движи на автопилот, без да е ясно кой управлява процеса на вземане на решения, как се упражнява човешкият контрол и в кого остава отговорността. Точно тогава се появява ефектът на черната кутия. Администрацията вижда входа - данните, заявленията...преписките. Вижда и изхода - одобрение или отказ от услуга, разпределение на бюджетен ресурс...решението, което засяга конкретен гражданин или бизнес. Но между двете стои алгоритмична логика, която остава непрозрачна за самата институция. Решението е взето, но никой вътре не може да проследи как. В публичен контекст това не е технически проблем. Това е проблем на доверие, отчетност и управленска способност (Berryhill et al., 2019, 109-113).

Международната литература все по-ясно показва, че внедряването на ИИ в публичния сектор не е въпрос само на инфраструктура или софтуер, а на промяна в компетентностите, управленските практики, организационната култура и моделите на учене. Необходими са

не само отделно обучени експерти, но и институции, които формират експертно-ролеви пътеки за развитие, насърчават участие в професионални мрежи на практики и свързват техническите промени със системна трансформация на организационните процеси (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 6, 42-43). Данните от българския Индекс за готовност за ИИ в държавната администрация потвърждават тази логика. Интересът и потенциалът за адаптация са налице, но организационната среда, която следва да ги организира, изостава (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 6-9, 16).

На тази основа защитаваме тезата, че ключовата част от пъзела на ИИ трансформацията в публичната администрация е институционалната адаптация, разбрана като способност на институцията да превръща технологичната възможност в стратегическа яснота, адекватна управленска практика, култура на учене, нови експертни профили и среда за отговорно експериментирание. Това изисква да се мисли отвъд двете подвеждащи крайности в съвременния дебат за ИИ. Първата е очакването, че технологията ще реши проблемите самостоятелно. Втората е институционалният страх, че тя неизбежно ще обезсмисли човешкия труд. Технологията вече е част от работната среда. Истинският въпрос е дали публичната администрация ще я включи в процес на институционално учене и интелигентно управление, или ще я остави да се наслаждава върху старата рутина без реална промяна в начина, по който институцията мисли, учи и действа.

Статията предлага двоен принос. Първо, изгражда обяснителен модел на институционалната адаптация чрез култура на учене в публичния сектор. Второ, използва българския емпиричен случай, за да покаже как този модел може да се приложи в диагностика, обучение и организационно развитие.

## **МЕЖДУНАРОДНА ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА НА ИИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР**

Международната литература и водещите рамки за ИИ в публичния сектор все по-ясно се отдалечават от технологично фокусирания модел, според който готовността за изкуствен интелект се изчерпва с инфраструктура, достъп до инструменти и наличност на данни. Вместо това се утвърждава разбирането, че успешната ИИ трансформация зависи от фино изтъкана институционална шевица от ясна стратегическа посока, управленска способност, институционална култура, изградени компетентности и механизми за учене. Именно затова въпросът за ИИ готовността в публичната администрация вече не се поставя като въпрос на технологично възприемане, а като въпрос на организационна трансформация, обществена стойност и адаптивно управление (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 8-11). От анализа на водещите международни източници могат да бъдат изведени четири теоретични акцента, които задават рамката на настоящата статия.

Първият акцент е върху няколкото измерения на готовността. Рамката на ЮНЕСКО разглежда зрелостта за ИИ в публичната администрация през шест стълба: стратегия и стойност, хора и култура, технология и инфраструктура, операции и екосистема, управление, етика и риск, и данни. Значението на тази рамка е, че международно

утвърденото разбиране за готовност е значително по-широко от технологичната подготвеност. Институционалната култура, организационното учене и управленската подредба не са вторични елементи, а същински компоненти на зрелостта (UNESCO, 2025, 6-10). Този извод не е нов в литературата по публично управление. Още преди две десетилетия Fountain (2001, 88-91) показва, че технологиите в публичния сектор не се внедряват директно, а се пречупват през съществуващите институционални структури, организационни форми и когнитивни рамки на бюрокрацията, процес, който тя определя като технологично пречупване. Институцията не приема технологията пасивно, а я пречупва през собствената си логика. По-скорошната литература потвърждава тази перспектива в контекста на цифровата трансформация. Mergel, Edelmann и Haug (2019, 12-13) дефинират дигиталната трансформация в публичния сектор не като технологично обновяване, а като промяна в организационната култура, процесите и обслужването, основана на дигитални компетентности на всички нива на управление. В контекста на ИИ Wirtz, Weyerer and Geyer (2019, 600-610) предлагат интегриран модел, в който успешното внедряване зависи от съчетаването на технологични, организационни и регулаторни фактори, а Bullock (2019, 754-758) подчертава, че автоматизацията на публични решения поставя фундаментални въпроси за отчетност, човешка преценка и легитимност, които надхвърлят технологичната оптимизация.

Вторият акцент е свързването на индивидуални компетентности с управленски практики. Докладът на ОИСР „Здравей, свят“ показва, че правителствата трябва да изградят програми за учене през целия професионален живот и да ги адаптират във времето, което извежда ИИ готовността извън рамката на еднократно обучение и я поставя в контекста на дългосрочно институционално развитие (Berryhill et al., 2019, 122, 126). Medaglia, Mikalef и Tangi доразвиват тази логика, като подчертават, че скоростта на адаптация и стойността, която организациите могат да извлекат от ИИ, зависят именно от съчетаването на индивидуални компетентности с управленски практики (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 6). В приложен план същите автори препоръчват интердисциплинарни обучителни програми, специализирани обучителни пътеки и укрепване на неформални професионални мрежи от практики (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 70-74).

Третият акцент е институционалното учене като свързващ механизъм. Съвместният изследователски център на ЕК (JRC) показва, че генеративният ИИ навлиза както в публичните услуги, така и във вътрешната административна работа, а в много случаи използването започва на индивидуално ниво, преди да е институционално подредено. JRC подчертава, че успешната интеграция зависи не само от технологията, а и от изграждане на капацитет, организационна промяна, вътрешна експертиза, лидерство и институционално учене (European Commission, 2025, 121-123). Именно институционалното учене е механизмът, който свързва индивидуалната компетентност с организационната способност за действие.

Четвъртият акцент е критичната преценка на технологичните наративи. Sundberg et al. (2025) показват, че публичният дискурс за технологиите в управлението нерядко се изгражда върху силно несигурни допускания и признато незнание, без това да е видимо за участниците в дебата. С други думи, обещанията за трансформация могат да звучат убедително, без зад тях да стои достатъчно емпирично основание. Институционалната адаптация е и защита срещу този риск. Администрацията, която умее да учи, умее и да различава реалната полза от технологичния шум.

На тази основа настоящата статия извежда пет взаимосвързани измерения на институционалната адаптация: стратегическа посока, вътрешно управление, експертни компетентности, култура на учене и способност за контекстно експериментиране. Тези пет измерения задават аналитичната рамка на статията и ще послужат за прочитане на емпиричните данни от България. Преди това обаче е необходимо да се изясни как ИИ трансформацията се проявява в специфичния контекст на държавната администрация.

## **ИИ-ТРАНСФОРМАЦИЯТА В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

### **Контекст на ИИ в държавната администрация**

Цифровата трансформация и ИИ трансформацията не са тъждествени процеси. Първата е насочена към дигитализиране, интегриране и оптимизиране на услуги и работни процеси. Втората засяга по-дълбоки нива. Тя променя начина, по който се извършват анализът, предварителната преценка, категоризирането на събития, формулирането на изводи и подготовката на решения. Изкуственият интелект не е следващ технически етап на дигитализацията. Той е фактор с потенциал да преструктурира едновременно организационните рутини, разпределението на ролите и взаимодействието между човешката експертиза и машинно генерираните изводи (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 8-11).

Тази промяна вече има конкретни проявления. Данните на Съвместния изследователски център на ЕК показват, че генеративният ИИ навлиза както в публичните услуги, така и във вътрешните административни процеси: при анализ, мониторинг, регулиране (European Commission, 2025, 121-123). Националните администрации по-често се насочват към оптимизиране на вътрешни процеси, докато местните власти акцентират върху приложения, ориентирани към гражданите. Използването на ИИ при разработването на политики обаче остава ограничено. Много администрации все още се намират в междинна фаза между оперативно приложение и по-дълбока аналитична интеграция (пак там).

ОИСР предоставя по-широка управленска рамка за тези наблюдения. Навлизането на ИИ в публичния сектор променя не само инструментите, но и уменията, необходими за предоставяне на услуги, ролята на ръководителите и способността на служителите да тълкуват резултатите на ИИ и да ги допълват с професионална преценка. Правителствата трябва едновременно да изграждат вътрешен капацитет, да развиват ИИ грамотност в

рамките на цялата организация и да поддържат собствена роля в задаването на посока и стандарти (Berryhill et al., 2019, 122, 142). В по-новата си рамка ОИСП е още по-категорична. ИИ следва да се оценява през приноса му към продуктивност, отзивчивост и отчетност, но само когато този принос е подкрепен от подходящи данни, умения и управленски механизми. В противен случай съществува реален риск да бъдат автоматизирани неефективни практики вместо те да бъдат преодоленни (OECD, 2025, 9-10, 107).

Администрацията работи в условия на правна рамка и по презумпция за защита на обществения интерес. Контекстът на използване на ИИ е затова преди всичко институционален и управленски. Въпросът не е дали една администрация разполага с достъп до ИИ технология, а дали може да я вгради в среда на правна определеност, човешки надзор, организационна координация и обществена отговорност. Тук се намира и същинската разлика между дигитализацията и ИИ трансформацията. Първата цели модернизация на процеси. Втората променя начина, по който институцията мисли, преценява и действа.

Тази разлика поставя под въпрос и традиционния модел на експертност в администрацията. Той е вертикален, тоест задълбочен в конкретна предметна област, изграден върху натрупване на нормативно познание и изпълнение на установени процедури. Такъв модел работи в среда на относителна стабилност. ИИ обаче променя тази стабилност и прави вертикалната експертиза недостатъчна. Експертът може да познава много добре собствената си тясна функция, но да не вижда процеса като цялост, да не разбира данните, да не проследява ефекта върху други звена и да не може да прецени как една автоматизирана намеса променя цялата организационна логика. ИИ технологиите няма да навлизат само в една функционална област. Те ще пресичат функции и ще засягат едновременно данни, право, процедури, обслужване, контрол, отчетност, етика, киберсигурност и управленски риск.

### **Хората са в центъра на трансформацията**

В сърцевината на ИИ трансформацията стоят не машините и технологиите, а хората с техните нагласи, умения и способност да взаимодействат интелигентно с технологията. Именно затова адаптацията към ИИ не може да се мисли като просто внедряване на инструмент, а като процес на промяна в нагласите, ролите, уменията и професионалната преценка. Неуспехът на ИИ инициативите в публичния сектор няма да произтече от липсата на технологии. Той ще произтече от съпротивата срещу промяната, от страха от замяна, от недостатъчната яснота за предназначението на ИИ и от отсъствието на увереност как той да бъде използван отговорно. Точно затова е необходимо „демистифициране“ на ИИ, така че той да бъде възприеман не като магическа или заплашителна сила, а като инструмент за подсилване на човешката работа и организационната способност за действие (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 8).

Busuioc (2021) допълва тази логика, като показва, че автоматизацията на публични решения повдига дълбоки въпроси за мисловния човешки контрол, тоест за способността на служителите да разбират, проверяват и коригират алгоритмично генерирани изводи, а не просто да ги утвърждават формално. ИИ грамотността в администрацията следователно не може да бъде сведена до базово познаване на инструмент.

Демистифицирането на ИИ ще позволи на администрацията да се фокусира върху същинския въпрос, а именно как да изгради способност да работи с ИИ разумно, критично и в обществен интерес. В публичния сектор има нужда от този зрял подход, тъй като ИИ не е самоцел, нито самостоятелен носител на решения. В този смисъл в центъра на трансформацията е начинът, по който хората го включват ИИ в процесите на анализ, комуникация, подготовка на решения и предоставяне на услуги.

ОИСР достига до сходен извод. Изграждането на ИИ грамотност в рамките на цялата организация може да намали тревожността на служителите и да промени начина, по който възприемат технологията. Но по-съществената препоръка е друга. Институциите трябва да развият програми за учене през целия професионален живот и да ги адаптират във времето, вместо да възприемат подготовката за ИИ като еднократен акт на обучение (Berryhill et al., 2019, 122, 126).

Оттук следва, че ИИ грамотността в администрацията не може да се сведе до базово познаване на инструмент или до умение за работа с интерфейс. Тя включва способност за критично тълкуване на резултатите, за преценка на ограниченията на модела, за разпознаване на риск от неточност, изкривяване или прекомерно доверяване и за съобразяване на технологичното приложение с административния контекст. Това е особено важно, защото в публичните институции решенията рядко имат само технически характер. Те почти винаги са свързани с правни последици, обществена отговорност и необходимост от обосновка. Поради това ролята на експерта в ИИ трансформацията не отслабва, а се усложнява и изисква по-високо равнище на професионална преценка. Тук е ролята на всяка една от институциите - да създава среда за постоянно учене, не да дебатира вътрешно дали се разрешават еднократни обучения, дали служителят има ИИ функции в длъжностна характеристика, дали да лимитират избора за обучения на държавните служители. Ако ИИ се развива бързо, а организациите учат бавно, между технологията и администрацията неизбежно възниква пропаст. А пропастта не чака, тя се разширява.

Тази логика може да бъде разбрана и през по-широката рамка на учещата организация. Инструментът на Института по публична администрация „Учеща ли е Вашата администрация?“ показва, че институционалното учене не зависи само от достъпа до обучение, а от три взаимосвързани условия: подкрепяща ученето организационна култура, механизми и процеси на учене и лидерски стил, който насърчава критичното мислене и работата в екип, и учене в процеса на работа и вземане на решения. В контекста на ИИ това е особено важно. Хората не се адаптират към технологията чрез инструкции. Те се

адаптират чрез среда, в която могат да задават въпроси, да споделят затруднения, да обсъждат рискове и постепенно да изграждат увереност в реални работни ситуации (Николов и Стефанов, 2025, 6-7).

Тук се разкрива и връзката между човешкия фактор и институционалната способност за адаптация. Администрацията не се трансформира чрез наличие на ИИ система. Тя се трансформира чрез хора, които могат да работят с нея без наивно доверие и без парализиращ страх. Трансформацията е процес на изграждане на нова професионална среда, в която човешката преценка, ИИ грамотността и културата на учене действат съвместно. Именно затова хората са в центъра на трансформацията. Не защото технологията е второстепенна, а защото без човешка способност за разбиране, критика и отговорно използване тя остава външно наложен слой върху бюрократични практики. Целта не е внедряване на ИИ. Целта е интелигентно управление. За интелигентно управление решаващият фактор е лидерството. Без него стратегиите остават документи, обученията остават епизоди, а технологията остава фон.

### **Пътят за ИИ трансформация в държавната администрация**

Готовността за изкуствен интелект в държавната администрация не може да бъде сведена до наличие на технология, достъп до инструменти или отделни примери за употреба. По-точно е тя да бъде мислена като степен на институционална адаптация и като степен на създадена среда за учене. Решаващо не е дали администрацията разполага с ИИ, а дали е способна да преобразува технологичната възможност в нова организационна логика, нови правила на работа, нови форми на координация и устойчива способност за учене. Затова интеграцията на ИИ следва да се разбира не като добавяне на технология към съществуващата система, а като процес на приспособяване на самата система към нов тип взаимодействие между човек, данни, организация и машинно подпомагане (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 8, 10-11).

Институционалната адаптация може да бъде разгърната в пет взаимосвързани измерения. Първото е стратегическата посока, тоест ясно институционално разбиране защо, къде и с каква обществена цел се използва ИИ. Второто е вътрешното управление, включително правила, роли, механизми за одобрение, човешки надзор и отчетност. Третото е изграждането на ясно дефинирани експертни компетентности, а не обща и абстрактна технологична грамотност. Четвъртото е културата на учене. Тя превръща знанието от еднократен ресурс в траен организационен навик и определя дали останалите измерения ще останат формални или ще придобият реална устойчивост. Петото е способността за контекстно експериментиране, при което институцията не се парализира от риска, но и не абдикира от контрол.

Настоящата статия се съсредоточава върху четвъртото измерение, културата на учене, защото именно тя е свързващият механизъм между останалите четири. Без нея стратегията

остава документ, правилата остават формални, компетентностите остават индивидуални, а експериментирането остава епизодично.

**Фигура 1. Петте измерения на институционалната адаптация с културата на учене като свързващ механизъм.**

### ПЕТ ИЗМЕРЕНИЯ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА АДАПТАЦИЯ

*Културата на учене е свързващото измерение, което определя дали останалите ще придобият реална устойчивост.*



*Източник: Авторска разработка.*

Този модел стъпва върху едно от най-важните разграничения в съвременната литература за ИИ в публичния сектор, а именно разграничението между индивидуални компетентности и управленски практики. Именно тези две измерения определят доколко бързо публичните организации могат да възприемат изкуствения интелект и каква стойност са способни да извлекат от него (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 6). Нито знанията на отделните служители са достатъчни без институционална рамка, нито правилата имат реална стойност, ако не могат да бъдат приложени от подготвени хора. Свързващото звено между тези два полюса е именно институционализираната култура на учене, процесът, чрез който индивидуалното знание се превръща в споделена организационна способност.

Културата на учене не може да бъде изградена по универсален шаблон. Тя се формира в конкретния институционален контекст, в конкретните практики на координация и в конкретните предизвикателства, пред които стои всяка администрация. Различните организации отговарят за различни услуги и поради това приложенията на ИИ ще бъдат от различно естество и ще изискват контекстно специфичен подход (Medaglia, Mikalef and

Tangi, 2024, 68). Способността да се учи от собствения контекст, а не механично пренасяне на готови модели, отличава администрациите, които създават устойчива стойност от ИИ, от тези, които остават на равнището на формално внедряване.

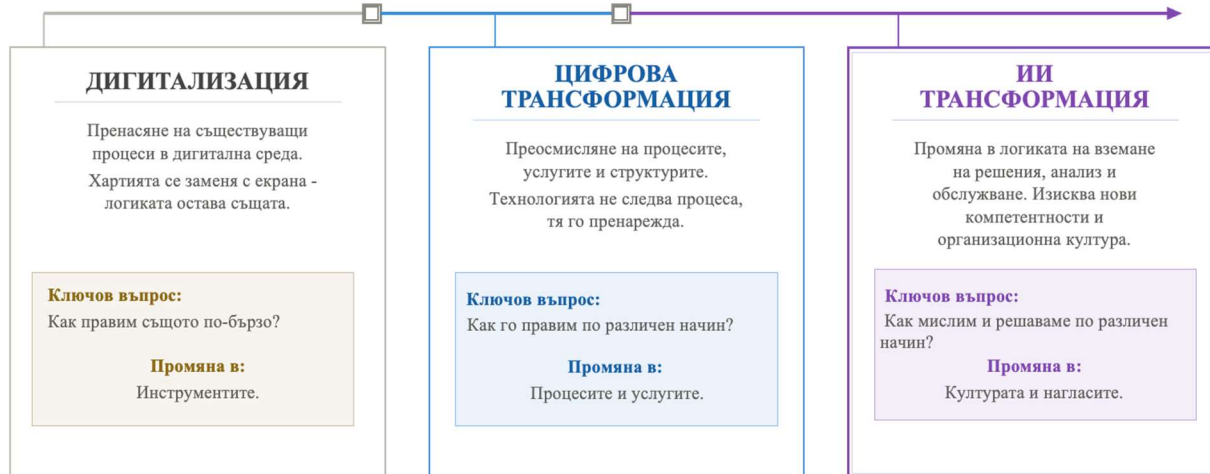
Културата на учене има ясно организационно измерение. Тя не се изгражда изолирано в отделни звена, а се формира именно в пространството на сътрудничество между различни професионални и управленски равнища. ИИ трансформацията не е задача само на ИКТ звената и не е въпрос на технологичен избор. Тя изисква съвместна работа между ръководители, експерти по политики, експерти по човешки ресурси, одит, правни звена, специалисти по данни и технически екипи. Липсата на междуекипни компетентности и на работа отвъд функционалните граници е сериозен източник на проблеми в ИИ проектите, докато координацията между различни екипи повишава вероятността за успешно внедряване (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 42-43). ЮНЕСКО потвърждава тази логика. Зрелостта за ИИ е резултат от съгласуването между управленска посока, институционални механизми, културна среда и реална способност за изпълнение, а не от наличието на отделен технологичен ресурс (UNESCO, 2025, 6-10).

Готовността за ИИ не е статично състояние и не е равнозначна на технологичен достъп. Тя е степен на институционална адаптация, чийто вътрешен двигател е културата на учене. Организацията превръща опита в знание, знанието в практика, а практиката в устойчив организационен капацитет. Колкото по-дълбоко е вкоренена тази култура, толкова по-голяма е вероятността ИИ да създава обществена стойност, вместо да възпроизвежда бюрократична инерция и нови форми на непрозрачност. ИИ трансформацията не започва от нулата. Тя е следствие и надгражда предишните етапи на дигитализация и цифрова трансформация, което е изобразено на Фигура 2.

## Фигура 2. Пътят на трансформацията: от дигитализация към ИИ готовност

### ПЪТЯТ НА ТРАНСФОРМАЦИЯТА: ОТ ДИГИТАЛИЗАЦИЯ КЪМ ИИ ГОТОВНОСТ

Три последователни, но качествено различни етапа - всеки следващ изисква нова организационна логика.



Пропускането на етап или преминаването без организационна готовност създава псевдотрансформация, нова технология върху старо мислене

**Източник:** Авторска разработка.

Фигурата не описва линейна технологична прогресия, а три качествено различни логики на това как организациите разбират и упражняват своята функция. При дигитализацията въпросът е оперативен, а именно как да се изпълнява съществуващото по-ефективно. Логиката е запазена, носителят е сменен. При цифровата трансформация въпросът е структурен. Процесите се преосмислят, услугите се реконфигурират. При ИИ трансформацията въпросът е институционален - кой и как взема решение, каква е ролята на преценката спрямо алгоритъма. Тук промяната настъпва в самата логика на управление. Именно затова тя изисква нова организационна култура, а не само нова инфраструктура. Готовността не е крайна точка. Тя е институционален капацитет да се превръща знание в практика и опит в знание, да се създава устойчива култура на учене. Организациите, изградили тази способност, не просто внедряват ИИ. Те го използват като механизъм за излизане от рутината и инерцията.

### От рутина и инерция към интелигентно управление

Преходът към изкуствен интелект в държавната администрация не навлиза от нищото. Администрацията действа в условия на формализирани йерархии, ограничено пространство за грешка и култура на предпазливост, често съпътствана с неохота за поемане на риск. ИИ трансформацията се извършва в тази среда, не извън нея. Въпросът затова не е само дали новата технология е налична, а дали институцията е способна да я вгради в собствената си логика на действие, без тя да бъде погълната от инерцията на съществуващите практики. Тоест, ИИ трансформацията не е просто внедряване. Тя е

целенасочено преобразуване на рутините, така че администрацията да използва технологията, без да губи контрол върху целите, процесите и отговорностите си (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 10-11).

Тук се откроява и един от най-съществените рискове пред публичния сектор - движението на институционален автопилот. Това е състояние, при което практическата употреба на ИИ се разширява по-бързо от вътрешните правила, от управленската яснота и от способността на организацията да упражнява човешки надзор. Тогава администрацията започва да работи с нови инструменти, без да е достатъчно ясно кой носи отговорност за преценката, как се валидират резултатите и какво се случва, когато технологията греша, опростява или насочва решенията в непроверима посока. Именно в такава среда възниква и ефектът на черната кутия, при който входовете и изходите са видими, но вътрешната логика на алгоритмично подпомаганото действие остава слабо прозрачна за самата институция. В научни публикации изрично се подчертава необходимостта публичните администрации да „отворят“ черната кутия на ИИ, за да разберат по-дълбоко неговите материални характеристики и техните последици за организационната работа (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 1, 8-11).

Този риск е особено значим в публичния сектор, защото институциите не трябва да оценяват ИИ единствено през призмата на ефективността. Използването на ИИ в държавното управление следва да се мисли през неговия принос към продуктивност, отзивчивост и отчетност, но само когато този принос е подкрепен от подходящи данни, умения и управленски механизми. Тук се крие и дълбокият проблем на рутината. Тя не е просто навик на администрацията. Тя е механизъм, чрез който новата технология бива сведена до стар модел на действие. Администрацията може да въведе чатбот, но да го използва единствено за да замени човека при „досадните обаждания на граждани“, без да промени нито процеса, нито качеството на обслужване, нито начина, по който се анализира обратната връзка. Технологията е нова, но логиката е старата. Именно така се ражда псевдотрансформация, при която ИИ обслужва инерцията вместо да я преодолява.

Ако институцията отказва да учи, да тества и да натрупва собствен опит, тя не намалява риска. Тя го отлага и оставя технологичната промяна да се случва извън организирана рамка. Apolitical (2024, 2, 6) предупреждава именно за тази опасност - прекомерната предпазливост поражда своя собствена парализа и подчертава, че вътрешните насоки и ограничения трябва да балансират риска от прибързано действие с риска от институционално бездействие, което забавя ученето и натрупването на капацитет.

Преходът от рутина и бюрократична инерция към интелигентно управление не може да мине нито през безконтролно внедряване, нито през институционален отказ от промяна. Тук заслужава внимание един предупредителен аналитичен образ, който можем да наречем „изкуствена администрация“ или „ИИ бюрокрация“. Това е състояние, при което изкуственият интелект не разширява институционалната интелигентност, а механично усилва съществуващи рутинни практики, без да повишава качеството на преценката,

отчетността и публичната стойност. Администрацията изглежда „по-модерна“, без действително да е станала „по-умна“. Гражданското общество и анализаторите трябва да разпознават тази опасност. Същинският въпрос не е дали ИИ ще навлезе в управлението. Въпросът е дали навлизането му ще бъде подредено като процес на институционално учене, координация и отговорно действие.

## **ГОТОВНОСТ ЗА ИЗКУСТВЕН ИНТЕЛЕКТ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА БЪЛГАРИЯ**

### **Какво е индексът за готовност за въвеждане на ИИ в публичната администрация и защо е нужен?**

Индексът за готовност за изкуствен интелект на Института по публична администрация не следва да се разбира като самоцелно измерване или като изолиран количествен показател. Неговото значение е по-широко и се разгръща едновременно на национално и на институционално ниво. От една страна, индексът дава систематизирана картина за състоянието на държавната администрация в условията на преход към изкуствен интелект. От друга страна, той е замислен като аналитична рамка, чрез която отделните администрации могат да осмислят собственото си организационно състояние, своите дефицити, ресурси и възможности за адаптация. В този смисъл индексът не е просто средство за измерване, а част от по-широк процес на институционално учене и развитие. В методологично отношение индексът е композитен показател, разработен с цел да оцени цялостния капацитет на администрациите да прилагат изкуствен интелект. Той обединява два основни аспекта на готовността, организационна готовност и индивидуален капацитет. Първият отразява наличие на политики, инфраструктура, практики и управленски нагласи към ИИ на ниво институция. Вторият отразява нивото на знания и умения на служителите в областта на ИИ. Двата компонента са комбинирани в общ индекс чрез претеглено средно, при което организационната компонента има 65% тежест, а индивидуалната 35%. Това съотношение е показателно, защото поставя институционалната рамка в центъра на готовността за ИИ в публичния сектор (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 10-11). В методологически план индексът е изграден върху онлайн анкетно проучване, проведено сред служители от централната и териториалната държавна администрация през юни 2025 г. Инструментът включва въпроси, структурирани в две основни секции - организационна готовност и индивидуален капацитет. Общият брой валидни отговори е 6254. Процентът на участие варира между институциите, като за целите на националния индекс се включват всички получени отговори, а за институционалните доклади се прилага праг от минимум 10% участие от съответната администрация (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 10-11). Отговорите са събрани предимно чрез Ликертови скали, като агрегирането следва логиката на полюсно обединяване. Следва да се отбележи, че данните отразяват самооценката на служителите, а не обективно измерване на технологична инфраструктура

или институционални процеси, което е съзнателен методологически избор, тъй като целта на индекса е да улови възприятията, нагласите и готовността на хората в администрацията. Тук е необходимо и още едно по-прецизно концептуално уточнение. Индексът не измерва преимуществено наличието на технологични системи, а институционалната готовност през възприятията, практиките, нагласите и самооценката на хората в администрацията. Именно това го прави особено ценен като диагностичен инструмент. Той позволява да се видят не само формално изградените елементи на готовността, но и онези по-трудно уловими измерения на адаптацията, които се проявяват в лидерството, културата, осведомеността, вътрешните правила и потребностите от обучение.

Подходът на ИПА не се изчерпва с националното обобщение. Предвиден е и механизъм за анализ на институционално ниво. Преди започване на изследването ИПА насърчава всички държавни организации да участват, като всяка от тях може да заяви интерес към индивидуален доклад за собствената си институция. Такива доклади се изготвят при минимална представителност, приетото условие е поне 10% от съответната администрация да е участвала в анкетата. На тези институции се предоставят обобщени резултати и сурови данни, така че да могат да извършат собствен анализ, да идентифицират вътрешния си профил и да осмислят състоянието си по отношение на ИИ.

Тук се разкрива и по-специфичната роля на ИПА в България. Институтът не действа като външен оценител, а като независима платформа за анализ, ангажираност и институционално разчитане на резултатите. Националният индекс осигурява общата картина, но същинската добавена стойност се проявява, когато данните бъдат интерпретирани в контекста на конкретната институция. Индексът е необходим не само за да покаже къде се намира държавната администрация като система, а и за да създаде връзка между националната картина и вътрешното развитие на отделните организации. Числото е важно, но не е най-същественото. По-важно е каква аналитична картина разкрива за състоянието, посоката и дефицитите на администрацията и дали самите институции ще я използват активно за собствено развитие.

Общият индекс на готовност за изкуствен интелект в държавната администрация е 49 от 100, което съответства на фаза на изграждащ се капацитет. Основите са положени, но са необходими допълнителни действия, ресурсна подкрепа, стратегическо лидерство и целенасочени инвестиции в обучение и организационно развитие (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 6, 10-11). Индексът не е крайна оценка. Той е начална рамка за институционална адаптация. Предназначението му не е да затвори разговора за готовността, а да го отвори на по-високо аналитично ниво, да свърже измерването с институционалната рефлексия, а диагностиката с възможността за адаптация.

### **Нагласи на администрацията и текущото състояние**

Нагласите към изкуствения интелект в българската държавна администрация не са нито ясно позитивни, нито ясно негативни. Те формират смесена картина между интерес,

колебание и ограничена институционална увереност. Това е една от най-ценните емпирични находки на индекса. Преходът към ИИ не се случва в среда на категорично отхвърляне, но и не разполага с достатъчно силна организационна подкрепа, за да се разгърне сам. Любопитството и готовността за развитие изпреварват управленската и институционалната подредба (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 6, 19, 22-23).

В организационен план ИИ все още не е възприет като ясен институционален приоритет. В повечето администрации липсват действащи стратегии или програми за ИИ, няма определена визия за внедряване, а вътрешните указания и етичните правила са по-скоро изключение. Само 18% от анкетираните посочват, че в тяхната институция съществува някакъв вид вътрешна политика или визия за ИИ. Особено показателно е преобладаването на неутрални отговори, което говори не толкова за съзнателен скептицизъм, колкото за неосведоменост и отсъствие на ясна вътрешна комуникация по темата (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 16).

Сходна е картината и по отношение на организационната култура. Макар близо половината администрации да насърчават използването на нови технологии, това не се превръща автоматично в ясно ангажиране с ИИ. Само 16% от служителите смятат, че ръководството комуникира ясно значимостта на изкуствения интелект. Това означава, че дори когато има обща отвореност към нововъведения, тя често не е институционализирана като лидерска визия, междукейпна координация и споделена организационна посока. В този смисъл може да се говори за пасивна отвореност, но не и за зряла организационна готовност (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 19-20).

Особено показателно е разминаването между интерес и реална практика. Над половината администрации изобщо не използват ИИ в работата си, а едва 19% са предприели пилотни инициативи или частично използват ИИ инструменти. Само около 3% декларират регулярна интеграция на ИИ в основните си работни процеси. Същевременно близо 29% заявяват интерес към ИИ, а над 40% от служителите изразяват желание за практическо включване. Потенциалът за адаптация съществува, но остава блокиран от липса на визия, правила, подкрепа и ясни пътеки за включване (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 21-23).

Към тази картина се добавя и ниската степен на нормативна готовност. Повечето администрации не са запознати в достатъчна степен с Акта за изкуствения интелект и не са започнали подготовка за изпълнение на изискванията му. И тук преобладават неутралните отговори, което подсказва ниска информираност и институционална неопределеност. Наред с тези слабости индексът показва и съществено положителна характеристика. 71% от анкетираните заявяват необходимост от специализирани обучения за развитие на ИИ компетентности, а анализът на потребностите от обучение показва висок потенциал и готовност за надграждане. Този извод променя начина, по който трябва да се чете настоящото състояние. Българската администрация не е затворена за ИИ. Тя не е институционално насочена и настроена, но има явен експертен интерес и готовност за

обучения. По-точното определение за това състояние е асиметрична готовност. Потенциалът за адаптация е налице, но още не е организиран в достатъчно ясна и поддържаща институционална среда.

Този резултат може да бъде осмислен през концепцията за капацитет за усвояване на знание (absorptive capacity), разработена от Cohen и Levinthal (1990) и доразвита от Zahra и George (2002). Капацитетът за усвояване описва способността на организацията да разпознава стойността на ново външно знание, да го усвоява и да го прилага в собствената си практика. Zahra и George (2002) въвеждат ключово разграничение между потенциален капацитет за усвояване (способност за придобиване и усвояване на знание) и реализиран капацитет за усвояване (способност за трансформиране и прилагане на знанието). Данните от българския индекс показват именно такова разминаване. Интересът към ИИ, мотивацията за обучение и готовността за практическо включване съответстват на потенциален капацитет за усвояване. Администрацията разпознава стойността на ИИ и проявява готовност да усвои знанието. Но липсата на вътрешни правила, стратегическа визия, лидерска подкрепа и механизми за координация означава, че реализираният капацитет за усвояване остава нисък. Знанието не се превръща в организационна практика. В този смисъл асиметричната готовност не е просто описателен етикет, а отразява конкретен теоретичен механизъм, а именно разломът между потенциала за усвояване и способността за прилагане. Това означава, че нагласите в администрацията не трябва да се четат еднозначно нито като дефицит, нито като готов успех. Те са по-скоро междинно състояние, в което интересът, несигурността, ограничената практика и нуждата от учене съществуват едновременно. Именно в тази междинна зона се решава дали изкуственият интелект ще остане външна тема с епизодични приложения, или ще се превърне в реален ресурс за институционално развитие и интелигентно управление.

Разбирането на тези данни през петте измерения на институционалната адаптация, изведени в раздел 2, позволява по-прецизна диагностика. По измерението стратегическа посока администрацията е в начална фаза като само 18% от анкетираните посочват наличие на вътрешна политика или визия за ИИ (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 16). По измерението вътрешно управление дефицитът е сходен - 11% свидетелстват за вътрешни указания или етични правила, а около 10% отбелязват отделен бюджет (пак там). По измерението експертни компетентности картината е по-обещаваща като 71% заявяват необходимост от специализирани обучения, а над 40% изразяват желание за практическо включване (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 6, 23). По измерението култура на учене се наблюдава пасивна отвореност като близо половината администрации насърчават използването на нови технологии, но само 16% съобщават за активно лидерско насочване на темата (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 19). По измерението контекстно експериментиране практиката е най-слаба. Едва 19% са предприели пилотни инициативи, а само около 3% декларират регулярна интеграция на ИИ (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 21).

Тази картина потвърждава извода за асиметрична готовност. Асиметрията не е просто между „интерес“ и „практика“, а между различни измерения на институционалната адаптация. Човешкият потенциал за адаптация (компетентности, нагласи) е значително по-напред от организационната среда, която следва да го направлява (стратегия, правила, лидерство, експериментиране). Това означава, че интервенциите не могат да бъдат еднотипни, те трябва да адресират всяко измерение по специфичен начин.

### **Кратко сравнение между България и Хърватия**

Сравнението между България и Хърватия има значение не само като регионална съпоставка, а и като проверка доколко тенденциите, установени в българския случай, отразяват по-широк модел на ранна институционална адаптация към изкуствения интелект в държавната администрация. Хърватското изследване е особено полезно в това отношение, тъй като също работи със същата логика на българския индекс, съчетава институционално и индивидуално измерение и е насочено едновременно към организационната готовност и към потребностите от обучение. При все това сравнението следва да се прави внимателно, тъй като не всички индикатори в двете изследвания са напълно симетрични по формулировка и обхват. С оглед по-ясното представяне на резултатите и избягването на прекомерно натоваване с технически бележки, процентите в текста се интерпретират като агрегирани дялове по полюсите на Ликерт скалата, освен когато изрично е посочено друго. В повечето случаи това означава обединяване на двете положителни, съответно двете негативни категории на отговор.

Хърватският индекс е 41, а българският 49, като и двата резултата попадат във фазата на изграждащ се капацитет. Това означава, че и в двата случая не става дума за отсъствие на предпоставки, а за налични начални основи, които все още не са превърнати в устойчива институционална способност. Най-същественото различие се очертава по линия на лидерската подкрепа. Хърватските данни показват по-благоприятно възприятие за управленската ангажираност с ИИ. Около 70% от респондентите посочват, че висшите ръководители насърчават използването на ИИ, а 59% отчитат подкрепа от страна на преките мениджъри (National School for Public Administration, 2025, 9). В българския случай картината е значително по-сдържана - съвсем малка част от служителите (16%) смятат, че ръководството комуникира ясно значимостта на изкуствения интелект (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 19).

Същевременно и в двете администрации се наблюдава сходна слабост по отношение на вътрешната организационна готовност. В хърватския случай 57% от респондентите смятат, че институциите нямат ясно определена визия за използването на ИИ или че тази визия не е достатъчно комуникирана, 84% отбелязват липса на вътрешни правила и насоки, а 73% посочват липса на финансов ресурс за ИИ проекти (National School for Public Administration, 2025, 9). В България структурата на проблема е сходна. Само 18% посочват наличие на вътрешна политика или визия, 11% свидетелстват за вътрешни указания или

етични правила, а около 10% отбелязват наличие на отделен бюджет (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 16). И в двата контекста интересът към ИИ изпреварва институционалната готовност. Разликата е в характера на дефицита - в Хърватия той е предимно свързан с липсата на системни механизми при наличие на управленска подкрепа, докато в България се задълбочава и от по-слабо изразено лидерство. А лидерството е основополагащо за ерата на ИИ трансформацията.

Сходна е картината и по отношение на практическата употреба на ИИ. В Хърватия 39% от институциите изобщо не използват ИИ и нямат проекти или инициативи, 34% отчитат интерес без предприети действия, а само 14% посочват пилотни дейности и ограничена, епизодична употреба (National School for Public Administration, 2025, 15). В България над половината администрации не използват ИИ. И в двата случая се наблюдава една и съща структурна особеност. Има отваряне към ИИ, но то все още не е превърнато в устойчива институционална практика.

Сравнението е особено показателно по отношение на нормативната готовност. В хърватската администрация 66% от респондентите заявяват, че са запознати с основните разпоредби на Акта за ИИ, но тази осведоменост не е преведена в последователни организационни действия. 98% посочват липса на анализ на необходимите мерки, 82% липса на определено отговорно лице и 95% липса на започнати действия по хармонизиране на вътрешните процедури (National School for Public Administration, 2025, 13-14). В България равнището на базова осведоменост е по-ниско, като едва 13% от служителите заявяват, че са запознати с основните изисквания на регламента, а около 8% посочват наличие на определено отговорно лице или предприети стъпки за съответствие (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 20). Следователно и в двете администрации е налице ранна фаза на нормативна готовност, но в хърватския случай тя е белязана от по-висока осведоменост, докато в българския се наблюдава дефицит и по линия на осведомеността, и по линия на организационното действие.

Най-важната обща положителна характеристика между двете държави се проявява в областта на обучението и потенциала за развитие. В хърватското изследване 75% от респондентите заявяват желание за учене и използване на ИИ (National School for Public Administration, 2025, 24-30), а в България 71%. Това показва, че и в двете администрации човешката готовност за адаптация е по-напред от институционалната среда, която би трябвало да насочва и организира експертите.

**Таблица 1. Ключовите сравнителни показатели на готовността между двете държави**

<i>Ключови показатели</i>	<i>България</i>	<i>Хърватия</i>
<i>Общ индекс на готовност</i>	49/100	41/100
<i>Лидерска подкрепа за ИИ</i>	~16%	~70%
<i>Наличие на вътрешна визия за ИИ</i>	~18%	~43%
<i>Вътрешни правила и етични насоки</i>	~11%	~16%
<i>Реална употреба (пилотни проекти)</i>	~19%	~14%
<i>Осведоменост за AI Act</i>	~13%	~66%
<i>Потребност от обучение</i>	71%	75%

**Източник:** Авторска разработка.

България и Хърватия не показват два противоположни модела на готовност, а два близки случая на ранна институционална адаптация, при които интересът към ИИ, позитивните нагласи и потребността от обучение изпреварват наличието на ясна вътрешна рамка, устойчиво лидерство и систематична организационна подредба. Разликата е в конфигурацията на тази ранна готовност. В хърватския случай по-силно изпъква лидерската подкрепа, а в българския по-ясно се откроява нуждата от вътрешно институционално структуриране на темата. По-важното е, че и в двата случая е валиден един и същ извод. Без правила, координация, учене и лидерство, ИИ трудно може да се превърне в устойчива управленска способност. Това насочва вниманието към следващия ключов въпрос за подобряване на управлението, а именно институционалната култура на учене като вътрешен механизъм на адаптацията.

### **Институционалната култура на учене**

Готовността за изкуствен интелект не може да се сведе до технологии, правила или единични обучения, организационният механизъм за успешната трансформация е развитието на институционалната култура на учене. Тя свързва организационната готовност, лидерството, правилата, компетентностите и ежедневната практика. Без нея и най-добрите стратегии остават формални, „на хартия“, а дори и мотивираните служители трудно ще превърнат своя интерес и знания в устойчива промяна.

Предходните части на статията показаха, че организационната готовност за ИИ не е въпрос на преминати обучения или изготвени документи. Тук подходът на ИПА към учещата организация придобива особено значение. Самооценката „Учеща ли е Вашата администрация?“ стъпва върху разбирането, че превръщането на традиционна организация в учеща изисква три взаимосвързани условия. Първото е подкрепяща ученето организационна култура. Второто са конкретни процеси и механизми за учене. Третото е лидерски стил, който стимулира критичното мислене, работата в екип и ученето в процеса на вземане на решения (Николов и Стефанов, 2025, 6-7).

Тази рамка позволява институционалната адаптация към ИИ да бъде мислена не като въпрос на външни изисквания и технологични решения, а като въпрос на вътрешна способност за промяна. В учещата организация знанието не остава затворено в отделни експерти или в преминати краткосрочни обучения. То се превръща в част от начина, по който организацията наблюдава, анализира, тества и коригира собствените си действия. В условията на ИИ това е решаващо, защото новите инструменти непрекъснато променят едновременно и границите на възможното, и границите на допустимото. Способността за учене следователно не е допълнително качество на администрацията, а нейна същина.

Формалното обучение запалва искрата на познанието и гради основата, но само то не гарантира промяна в организационното поведение. Не е достатъчно служителят да учи, защото това е записано в индивидуален план или произтича от изискванията на длъжността. По-съществено е ученето да бъде възприето като начин служителят да бъде по-полезен на институцията и на гражданите. Това е преходът от формално изпълнение към вътрешно професионално усилие.

В учещата организация това усилие се поддържа от конкретна културна среда. ИПА подчертава значението на среда с психологическата сигурност, на насърчаването на различни гледни точки, на отвореността към нови идеи и на времето за рефлексия. Тези елементи са особено важни в контекста на ИИ, защото използването на нови инструменти неизбежно поражда колебания, съмнения и риск от грешки. Ако организацията не допуска различни мнения и не създава пространство за тестване, тя ще възпроизведе инерцията си дори при наличие на ИИ технологии. Показателно е, че във властово-йерархични среди критиката към формалните авторитети и спокойното приемане на грешки не са обичайни, а в много организации дори са табу (Николов и Стефанов, 2025, 8).

Международната литература потвърждава необходимостта от диференцирани, продължаващи и контекстно съобразени обучителни пътеки (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 70-71; Berryhill et al., 2019, 126). В българския контекст индексът на ИПА показва висока потребност от обучение и препоръчва институционална основа за планиране на целенасочени програми, които комбинират онлайн курсове, присъствени обучения и практически семинари с обмен на опит (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 7, 44). Развитието на ИИ компетентности не може да бъде оставено на случайно самообучение. То изисква институционално организирана среда за непрекъснато развитие, изисква компетентностен модел, изисква професионални мрежи.

Тази среда обаче предполага и структурна промяна. Необходимо е създаване на нови експертни позиции за специалисти, които разбират как работи ИИ, каква е отговорността при използването му и какъв е рискът. Експертният модел в държавната администрация е проектиран преди повече от четвърт век, в ера преди наличието на смартфони. Не може да се очаква, че той ще работи непроменен в ерата на ИИ. Нужна е както функционална, така и структурна промяна на начина, по който администрацията определя, развива и организира своята експертиза. В условията на ИИ администрациите няма да се различават

толкова по достъпа си до технологии, колкото по способността си да учат по-бързо, по-свързано и по-смислено. Институционалната култура на учене е механизъм, чрез който институцията превръща новата технологична среда от външен натиск във вътрешно овладян процес на адаптация.

Ако формалното обучение създава основата на институционалната готовност, неформалното учене е механизъм, чрез който адаптацията към ИИ започва реално да работи в ежедневните дейности на администрацията. Служителите обменят практически решения, споделят опит, обсъждат грешки, сверяват своите преценки и постепенно превръщат абстрактното знание в работеща практика. Неформалното учене не е периферно допълнение към организационната готовност. То е нейната жива вътрешна тъкан. Технологията се развива твърде бързо, за да бъде овладявана единствено чрез периодични курсове и формални указания. Там, където формалната рамка неизбежно изостава, неформалният обмен действа в реално време, той е ритъмът на промяната.

Неформалното учене има значение не само за уменията, но и за нагласите. Отношението към нова технология се променя по-лесно, когато тя се вижда в действие през доверени колеги и конкретен работен контекст. То е пряко свързано със средата на психологическа сигурност и възможността за експериментиране. В допълнение, ефективното ръководство в контекста на ИИ трансформацията предполага активно насърчаване на участие в професионални мрежи не като периферна дейност, а като легитимна част от работното време. Когато ръководителят сигнализира, че присъствието на конференция или участието в уебинар е равностойно на изпълнение на служебен ангажимент, той променя институционалната парадигма. Ученето престава да бъде лично усилие извън работното време и се превръща в колективна отговорност на организацията (Николов и Стефанов, 2025, стр. 7-8). Международната литература подкрепя тази логика. Професионалните мрежи от практики могат бързо да ускорят обновяването на ключовите управленски практики за ИИ и да подпомогнат публичните организации в по-увереното внедряване на технологията (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 74). Apolitical подчертава, че ИИ-готовото правителство е мислено и като учещо правителство, в което знанията, мрежите и доверието между хората са също толкова важни, колкото и достъпът до инструменти (Apolitical, 2024, 2, 38).

В българския контекст този извод има пряко практическо значение. Данните на ИПА показват едновременно висока необходимост от обучение и значителен интерес към практическото приложение на ИИ, но и липса на достатъчно ясна институционална рамка, която да превърне този интерес в устойчива практика. Тук неформалното учене може да изиграе ролята на ускорител. Когато администрацията създава професионални общности, вътрешни мрежи за обмен и защитени пространства за експериментиране, тя не просто повишава знанията. Тя създава среда, в която хората учат заедно, валидират опита си взаимно и изграждат обща култура на разумна употреба на ИИ. Такава среда се поддържа

чрез обмен, обратна връзка и споделено разбиране за ограниченията на инструментите. Неформалното учене е мястото, където ИИ грамотността става жива и приложима.

Ключовият извод е, че ИИ трансформацията в публичната администрация не се случва индивидуално, тя е екипен и организационен процес. Неформалното учене следва да се разглежда не като страничен ефект от добрата среда, а като недооценен механизъм на адаптацията. Там, където формалното обучение дава основата, неформалното учене създава темпо, увереност и свързаност и превръща интереса в институционално движение. В този контекст, интелигентното управление зависи не само от наличието на нови ИИ инструменти, а от способността на институциите да учат, да се коригират и да водят технологичната промяна в стойност за самата администрация. Това разбиране за институционалната култура е представено на фигури 3а и 3б.

**Фигура 3а. Модел на институционална култура на учене**



**Източник:** Авторска разработка.

**Фигура 3б. Диагностична рамка**

Разликата не се съдържа в технологията, тя се съдържа в организацията, която я използва.

**Източник:** Авторска разработка.

Институционалната култура на учене не е условие за ИИ трансформацията, тя е нейният вътрешен двигател. Три измерения на фигура 3а конкретизират защо това е така. Първо институционалната култура на учене определя скоростта, с която се възприемат нововъзникващите технологиите и процеси, тя изпреварва актуализирането на формалните рамки. Второ, културата на учене допринася за изграждане на доверена и надеждна среда, в която много по-бързо и успешно се осъществява и промяна в нагласите. Трето, институционалната култура на учене предотвратява натрупването на индивидуална инерция в институцията, която е системна тежест, когато са необходими промени. Институционалната култура се изгражда чрез пет основни механизма: (1) формалното обучение заедно с (2) неформалното учене и (3) експериментирането създават темпо и свързаност между отделните служители, а (4) етичността и (5) лидерската подкрепа създават условията за устойчивост.

Това, което превръща рамката в оперативна е преходът от обичайното „провеждат ли се обучения“ към „учи ли организацията доброволно“. Разликата в тези двата подхода определя и начина на приложение на ИИ в институцията - дали просто като инструмент за псевдотрансформация, или като ресурс за интелигентно управление. Фигура 3б визуализира именно тази логика в нейната цялост. Тя не описва линеен процес на внедряване, а поставя диагностичния въпрос: учи ли организацията, когато никой не я задължава? Отговорът на този въпрос определя дали ИИ ще остане инструмент без мащаб, или ще се превърне в ресурс за интелигентно управление. Разликата между двата резултата не се съдържа в технологията, а в организацията, която използва технологията.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата статия изхожда от разбирането, че изкуственият интелект е реална трансформационна сила за държавната администрация, но неговият ефект не произтича автоматично от самата технология. Същинският въпрос е дали институциите разполагат със способност да преведат технологичната възможност в стратегическа яснота, вътрешни правила, експертни роли и отговорност, култура на учене и устойчиви управленски практики. Именно затова липсващата част от пъзела на ИИ трансформацията в публичната администрация е институционалната адаптация.

Емпиричните данни от България показват, че държавната администрация не е в състояние на ниска готовност, а в състояние на асиметрична готовност. Налице са интерес към ИИ, висока потребност от обучение и човешки потенциал за адаптация, но организационната среда изостава по отношение на лидерство, визия, правила, бюджетна обезпеченост и подготовка за съответствие с правото на ИИ. Потенциалът е налице, но все още не е превърнат в достатъчно последователна институционална способност. Сравнението с Хърватия потвърждава, че България не е изолиран случай. И в двете държави се наблюдава ранна фаза на адаптация, в която интересът към ИИ и потребността от обучение изпреварват институционалната подредба. Валиден е един и същ извод: без правила, координация, учене и лидерство ИИ трудно може да се превърне в устойчива управленска способност, поради това институционалната култура на учене е с основополагащо значение.

В условията на ИИ организациите няма да се различават толкова по това дали имат достъп до инструменти, колкото по това дали умеят да учат по-бързо, по-свързано и по-смислено. Комбинацията от формални и неформални практики на учене е ключът към успешната адаптация. Формалното обучение създава основата. Неформалното учене ускорява обмена и превръща знанието в практика. То прави възможно постепенното натрупване на увереност, преценка и организационна памет. В този смисъл обучението не трябва да изгражда само умения, а и нагласи, професионална сигурност, способност за сътрудничество и култура на критично използване на технологията. Публичните администрации следва да инвестират в интердисциплинарни програми за развитие на компетентности за работа с изкуствен интелект, да изградят специализирани обучителни пътеки за различни роли и да подкрепят професионални мрежи и общности от практики, чрез които обменът на знания и добри практики да се превърне в част от ежедневната организационна среда.

Организационната готовност и културата на учене не са външна предпоставка за ИИ трансформацията. Те са нейната същност. Бъдещето на публичната администрация няма да зависи просто от това дали ще въведе нови инструменти, а от това дали ще изгради среда, в която тези инструменти се използват с преценка, под надзор, в координация между хора и звена и в полза на обществото. Въпросът не е дали ИИ ще навлезе в администрацията. Въпросът е дали неговото навлизане ще бъде организирано като процес на

институционално учене и интелигентно управление, или ще остане нов слой върху старата рутина. Именно тук се решава дали изкуственият интелект ще се превърне в ресурс за по-добра администрация, или в пропусната възможност за същинска трансформация.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Иванов, П., Иванова-Чикова, Т. и Стефанов, С. (2025) Индекс за готовността за изкуствен интелект в държавната администрация в Република България. София: Институт по публична администрация [Ivanov, P., Ivanova-Chikova, T. i Stefanov, S. (2025) Indeks za gotovnostta za izkustven intelekt v darzhavnata administratsia v Republika Bulgaria. Sofia: Institut po publiczna administratsia].

Николов, Д. и Стефанов, С. (2025) Учеща ли е Вашата администрация? Самооценка на организационната култура на учене в администрацията. София: Институт по публична администрация [Nikolov, D. i Stefanov, S. (2025) Ucheshta li e Vashata administratsia? Samoosenka na organizatsionnata kultura na uchene v administratsiyata. Sofia: Institut po publiczna administratsia].

AI Index of Croatian Public Administration (2025) AI Index Research. Zagreb: National School for Public Administration.

Apolitical (2024) Building the AI-Ready Government. London: Apolitical.

Berryhill, J., Kok Heang, K., Clogher, R. and McBride, K. (2019) Hello, World: Artificial Intelligence and its Use in the Public Sector. Paris: OECD.

Bullock, J. (2019) 'Artificial intelligence, discretion, and bureaucracy', *American Review of Public Administration*, 49(7), pp. 751–761.

Busuioc, M. (2021) 'Accountable artificial intelligence: Holding algorithms to account', *Public Administration Review*, 81(5), pp. 825–836.

Cohen, W.M. and Levinthal, D.A. (1990) 'Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation', *Administrative Science Quarterly*, 35(1), pp. 128–152.

European Commission (2025) Generative AI Outlook Report 2025. Exploring the Impact of Generative AI on the Future of Work and Education. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). Official Journal of the European Union, L series, 12 July 2024.

Fountain, J.E. (2001) Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Medaglia, R., Mikalef, P. and Tangi, L. (2024) *Competences and Governance Practices for Artificial Intelligence in the Public Sector*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Mergel, I., Edelmann, N. and Haug, N. (2019) 'Defining digital transformation: Results from expert interviews', *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385.

National School for Public Administration (2025) *Research on the Readiness of State Bodies for the Implementation and Application of Artificial Intelligence Systems (AI) and Educational Needs in the AI Area*. Zagreb: National School for Public Administration.

OECD (2025) *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/795de142-en>.

Sundberg, L. et al. (2025) 'Toward intelligence or ignorance? Performativity and uncertainty in government tech narratives', *Government Information Quarterly*.

Tangi, L., Rodriguez Müller, A.P. and Janssen, M. (2025) 'AI-augmented government transformation: Organisational transformation and the sociotechnical implications of artificial intelligence in public administrations', *Government Information Quarterly*, 42.

UNESCO (2025) *AI Maturity Framework. A Self-Positioning Guide for Public Administrations*. Paris: UNESCO.

Wirtz, B.W., Weyerer, J.C. and Geyer, C. (2019) 'Artificial intelligence and the public sector - Applications and challenges', *International Journal of Public Administration*, 42(7), pp. 596–615.

Zahra, S.A. and George, G. (2002) 'Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension', *Academy of Management Review*, 27(2), pp. 185–203.