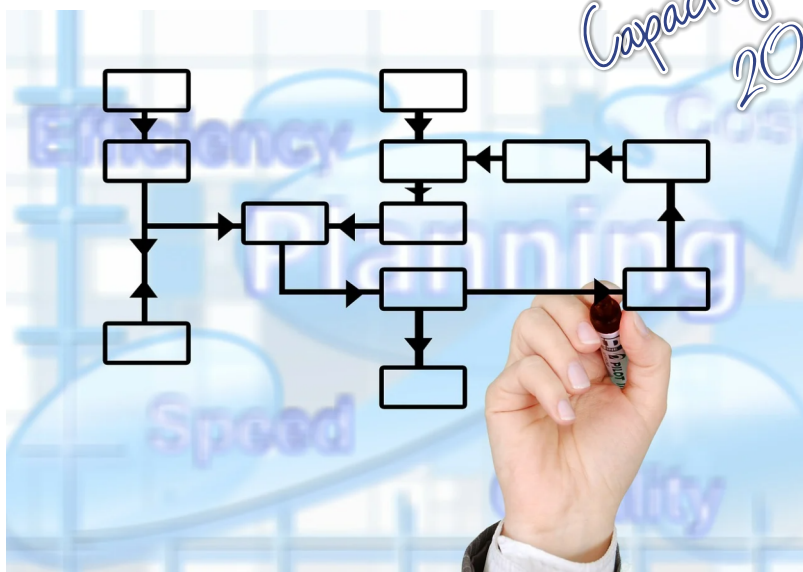


**БОРИСЛАВ БОРИСОВ
ПАВЕЛ ИВАНОВ
ЮЛИЯН ГОСПОДИНОВ**



ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2025 ГОДИНА

Аналитичен доклад

**БОРИСЛАВ БОРИСОВ
ПАВЕЛ ИВАНОВ
ЮЛИЯН ГОСПОДИНОВ**

**ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ
НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2025 ГОДИНА**

Проф. д.н. Борислав Борисов – автор, 2026
Павел Иванов – автор, 2026
Гл. ас. д-р Юлиян Господинов – автор, 2026

Рецензенти:

Проф. д-р Валентин Василев
Доц. д-р Александър Вълков

АИ „Ценов“, 2026

ISSN 2738-8565

Съдържание

Въведение.....	5
1. С какво ще запомним изминалата 2025 година?	6
2. Състав и структура на държавната администрация през 2025 година....	8
3. Методология.....	15
4. Резултати.....	22
5. Индекс на административния капацитет на държавната администрация за 2025 година.....	34
6. Статистически анализ.....	37
7. Мнението на представителите на социално-икономическите партньори на държавната администрация	42
8. Изводи и препоръки.....	49
Библиография	58
Приложение 1	60
Приложение 2	60
Приложение 3	67
Приложение 4	73
Приложение 5	73

Използвани съкращения:

ДА – държавна администрация

ЦА – централна администрация

ТА – териториална администрация

ОИСР – Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ЕК – Европейска комисия

ИПА – Институт по публична администрация

ИАКДА – Индекс на административния капацитет на държавната администрация

СИП – социално-икономически партньори

ЗФУКПС – Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор

СФУК – Система за финансово управление и контрол



Въведение

Оценката на административния капацитет на държавната администрация придобива все по-голямо значение в условията на нарастващи обществени очаквания за ефективност, отчетност, прозрачност и адаптивност. Съвременната администрация не се оценява единствено през формалното изпълнение на законово определени функции, а и през способността ѝ да планира стратегически, да управлява резултатите от своята дейност, да реагира на външни рискове и да поддържа устойчиви организационни механизми за учене, координация и развитие.

В този контекст административният капацитет може да се разглежда като интегрална характеристика на една административна институция, която отразява степента на развитие на ключови управленски практики. Тя включва не само наличие на правила и процедури, но и тяхната вътрешна съгласуваност, реална приложимост и способност да генерират организационна устойчивост. Поради това измерването на административния капацитет представлява важен аналитичен инструмент както за научно изследване, така и за практически политики по административна модернизация. Това разбиране е в съзвучие и с международните рамки за оценка на доброто управление. Chandler Good Government Index разглежда доброто управление през способността на държавата да съчетава лидерство, дългосрочна визия, адаптивност, стабилни институции, качество на регулаторната среда, капацитет за данни, ефективно прилагане на политики и резултати за хората и бизнеса. Неговата логика е особено полезна за настоящото изследване, защото поставя акцент не само върху формалните характеристики на администрацията, а върху способността на публичните институции да превръщат правила, ресурси и управленски решения в реални резултати. В този смисъл, изчисляваният за девета поредна година Индекс на административния капацитет на държавната администрация (ИАКДА) и Chandler Good Government Index, могат да бъдат разглеждани като взаимно допълващи се инструменти. ИАКДА дава вътрешна оценка на административния капацитет на българските административни структури, докато Chandler поставя този капацитет в по-широка международна рамка на добро управление. Това позволява резултатите от настоящото изследване да бъдат тълкувани не само като национална самооценка, а и като част от по-общия въпрос за това доколко държавата разполага с управленска способност да планира, координира, прилага политики, използва данни и постига обществено значими резултати.

В настоящото изследване анализът и оценката на административния капацитет на административни структури в България се базират на отговорите на представителите на държавната администрация на въпроси, съдържащи се в стандартизиран въпросник с 28 оценъчни въпроса.



Проучването е проведено чрез електронен въпросник, разпространен чрез имейли до различни структури на държавната администрация – министерства, държавни агенции и комисии, структури към Народното събрание и Министерски съвет, създадени с нормативен акт, областни администрации, общински администрации и специализирани териториални администрации. Изследването е проведено през месец март 2026 г. и обхваща периода от 1 януари 2025 г. до 31 декември 2025 г. Основните му цели са следните:

1. Да се изчислят средни оценки на различните аспекти на административния капацитет, за различните структури на държавната администрация.
2. Да се открият силните и слабите зони в административния капацитет на изследваните организации.
3. Да се изчисли размера на композитния Индекс на административен капацитет по методиката, прилагана в годишните проучвания, проведени в предходните години.
4. Да се направи сравнение на самооценките, получени от представителите на държавната администрация с тези, които дават социално-икономическите им партньори.
5. Да се направи статистически анализ на вътрешната съгласуваност на данните, дискриптивен анализ и факторен анализ.

Към тези цели следва да се добави и още една аналитична задача, без тя да променя методиката за изчисляване на Индекса. За първи път докладът търси връзка между резултатите по ИАКДА и други релевантни източници за състоянието на държавната администрация. Тази връзка има обяснителен, а не изчислителен характер. Нейната цел е да покаже дали слабите и силните страни, установени чрез ИАКДА, се потвърждават и от други източници, и кои области изискват повече управленско внимание.

Тази доклад 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“.

1. С какво ще запомним изминалата 2025 година?

През месец януари беше избрано редовно правителство, ръководено от г-н Росен Желязков. Това беше важно събитие, защото сложи временен край на продължителната серия от предсрочни избори и нестабилни парламенти. Кабинетът беше избран на 16 януари с подкрепата на четири партии и коалиции.



Впоследствие беше взето политическо решение за присъединяване на България към еврозоната от 1 януари 2026 г. През пролетта и лятото темата доминираше политическия дневен ред, а след положителните доклади на Европейската комисия и ЕЦБ напрежението в страната рязко нарасна. На 8 юли, след последната европейска институционална стъпка, в София и други градове имаше масови протести срещу приемането на еврото. Те бяха подкрепени основно от евроскептични среди и включваха блокади, шествия и политически натиск срещу институциите. Независимо от това, повечето представени в Парламента партии застанаха твърдо зад приемането на единната европейска валута и това стана факт от началото на 2026 г.

През 2025 г. в Народното събрание внесени поредица от вотове на недоверие. До лятната ваканция правителството беше оцеляло след четири неуспешни вота, а до края на годината общият им брой достигна шест, а политическата система остана силно конфликтна и нестабилна.

В края на годината избухнаха масови антиправителствени протести, свързани първо с бюджетната политика, а после и с по-широки обвинения в корупция, зависимост от олигархични кръгове и изборни манипулации. Десетки хиляди протестираха в София и страната, а напрежението прерасна в политическа криза.

Не бяха малко и скандалите с обвинения за корупция по висшите управленски нива, в т.ч. в Българския олимпийски комитет, МВР, прокуратурата. С такива обвинения бяха арестувани кметът на Варна и зам.-кмет на София, които впоследствие бяха освободени, единият под гаранция, а вторият поради неяснота на обвиненията. Разследванията срещу двамата представители на местната власт продължават.

За по-добро заплащане стачкуваха медицинските сестри, обществените медии, работещите в Софийския градски надземен транспорт.

Редица държавни органи продължаваха да работят в условията на изтекъл мандат - Висш съдебен съвет (ВСС), Инспекторатът към ВСС, Комисията за противодействие на корупцията, Комисията за енергийно и водно регулиране, Съветът за електронни медии, Комисията за финансов надзор, Агенцията за публичните предприятия и контрол и Комисията за публичен контрол над регистрираните одитори

Кулминацията на правителствената криза беше оставката на правителството на Росен Желязков през декември 2025 г. Парламентът я прие единодушно на 12 декември. Така 2025 г. година започна с надежда за стабилизация и завърши с нов срыв на редовната изпълнителна власт.

Очертаната картина представя съвсем накратко средата, в които органите на изпълнителната власт изпълняваха своите функции - динамична и силно политизирана. Описаната политическа и институционална среда е важна не само като общ фон на дейността на администрацията, но и като фактор, който влияе върху способността ѝ да планира дългосрочно, да



привлича и задържа експертиза, да въвежда иновации и да поддържа устойчиви процеси на учене. В условия на чести политически промени и ниско доверие към институциите административният капацитет придобива още по-голямо значение. Той е онази по-устойчива част от държавното управление, която трябва да гарантира продължаване на политиките, качество на услугите и институционална учене, независимо от динамиката на политическите процеси.

В този смисъл 2025 г. потвърди, че въпросът за административния капацитет не може да бъде сведен до числеността на служителите или наличие на процедури на хартия. Основният въпрос е дали администрацията разполага с достатъчна институционална зрялост, професионална устойчивост и способност за адаптация, за да работи ефективно в среда на несигурност. Именно по тази причина резултатите от ИАКДА следва да се разглеждат заедно с данните за ангажираността на служителите, готовността за използване на изкуствен интелект, зрелостта на процесите на организационно учене и международните рамки за добро управление.

2. Състав и структура на държавната администрация през 2025 година

В началото на настоящата 2026 година и особено след изборите за народни представители, проведени на 19 април, започнаха масови коментари за това каква трябва да бъде икономическата политика на държавата за да се намали бюджетния дефицит, да се овладее ръста на цените и да не се увеличава външния дълг. Основният фокус на коментарите беше насочен към числеността на държавната администрация, която се представяше като ненужно раздута и трябва да се намали. Такива идеи бяха застъпвани от членове на Фискалния съвет, на Института за пазарна икономика, от работодателските организации, от някои партии, от отделни учени и дори от журналисти. Говореше се за необходимостта от 10, 20, 30, дори за 50 процентно намаление на наетите в тази сфера. Но се говореше предимно за „рязане на щатове“, а не за оптимизация на административните процеси, дигитализация, дерегулация и намаляване на регулаторната тежест, т.е. предлагаше се „съкращаване“, а не административна реформа. Разликата е съществена. Механичното съкращаване на численост не е административна реформа, ако не е предшествано от анализ на функциите, процесите, данните, резултатите и потребностите на гражданите и бизнеса. Международните рамки за добро управление поставят акцента не върху броя на служителите самостоятелно, а върху способността на администрацията да разработва и осъществява политики, да координира



действията си, да използва данни, да предоставя качествени услуги и да превръща публичните разходи във видими резултати. Именно затова дебатът за числеността следва да бъде преместен към дебат за продуктивността, качеството на процесите и реалния ефект от работата на административните структури.

Немалка част от застъпниците на темата за съкращенията показваха липса на знания за това какво е държавна администрация, какъв е броят на наетите в нея, смесваха понятия като „държавна администрация“, „държавен сектор“ и „обществен сектор“. Затова е необходимо в началото на нашето изследване да конкретизираме неговия обект.

Понятието „държавна администрация“ трябва да се приема като синоним на често използваните още „администрация на органи на изпълнителна власт“, използвано в Закона за администрацията и „администрация на изпълнителната власт“, използвано от НСИ. То се различава от други сродни понятия като „Сектор Държавно управление“ или икономическата дейност „Административни и спомагателни дейности“, също от номенклатурата на икономическите дейности на НСИ. Евростат прави международни сравнения на процента на заетите в „публичния сектор“, което отговаря на понятието „обществен сектор“, използвано от НСИ. ОИСР използват понятието „Държавен сектор“, който обаче се различава от икономическата дейност по НСИ „Сектор Държавно управление“.

В България по данни на НСИ през 2025 г. наетите лица са били средногодишно 2 260 562 души, от които в общественния сектор 569 271 и в частния сектор 1 691 291. Това кара неспециалистите да смятат, че 25% от всички наети лица са на бюджетна издръжка, което е невярно. В статистически смисъл Общественият сектор включва сектора „Държавно управление“, заетите в системата на образованието, в социалните заведения, научни звена, културни институции, държавните горски стопанства и др. Сектор „Държавно управление“ от своя страна включва редица държавни и общински предприятия, които предлагат непазарни услуги за индивидуално и колективно потребление, държавни и общински болници, медицински и спортни центрове и сдружения. В този сектор през 2025 година са били наети 113 144 души. Сектор „Административни и спомагателни дейности“ обхваща разнороден кръг дейности, който служат за административна и друга поддръжка на останалите отрасли – даване под наем на движимо имущество, посредничество за постоянно или временно наемане на работа, посредничество в туризма, поддръжка на сгради, охранителна дейност, кол центрове и други. В него осъществяват дейност 108 719 лица, наети както частни (90 275 души), така и държавни и общински структури (18 444 души).

Армията ни наброява около 36 950 души редовни военнослужещи. В системата на МВР са наети около 57 000 души, от които в Главна дирекция

„Национална полиция“ и териториалните ѝ звена 26 578 полицейски служители.

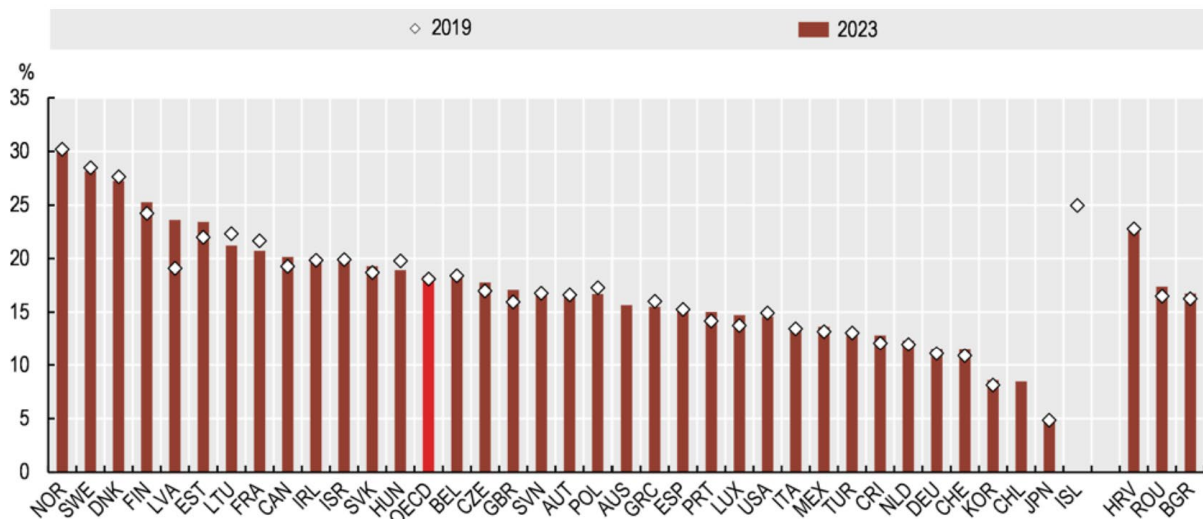
Общият извод е, че изброените сектори включват различни структури, които самостоятелно създават доход, предоставят обществени услуги, или се самоиздържат или частично се подпомагат от бюджета, **но не са държавна администрация**. В администрацията на изпълнителната власт през декември 2025 година са работили 98 446 души или приблизително 4,4 % от всички наети лица.

Когато се правят международни сравнения също трябва да се постъпва компетентно, тъй като в различните държави се наблюдават различни статистически съвкупности.

ОИСР предоставя някои данни за заетите в публичния сектор, от които се вижда, че в Скандинавските страни държавата поема предоставянето на повечето социални, образователни и здравни услуги, което значително увеличава дела му. В Швеция той е около 28,15 %, в Дания около 27,3% %, във Финландия около 25,4%, в Естония и Хърватия около 23%.

С най-нисък дял на заетите в публичния сектор са тези страни, в които значителна част от обществените услуги се изпълняват от частни или неправителствени организации, или делът на общата заетост е изместен по-силно към корпоративния сектор. Такива са Германия с около 11,5% на заетите в публичния сектор, Нидерландия (12,3%) и Люксембург (14,7%).

За България този процент е 16,8%, което е под средното от 18,4% за представените в изследването държави (Виж Фигури 1 и 2).



Фигура 1. Заетост в сектор „Държавно управление“ като процент от общата заетост, 2019 г. и 2023 г. по данни на ОИСР.

Източник: OECD (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing, Paris.
<https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>



Фигура 2. Заетост в публичния сектор като дял от общата заетост,
2023 година

Източник: <https://www.kdz.eu/en/news/blog/kdz-factsheet-public-employment-europe>

От това сравнение могат да се направят следните изводи:

- Лидерите по отношение на процентите на заетост в публичния сектор са Норвегия, Швеция, Дания. При тях те са най-високи в Европа (~27-31%). Това обаче не означава че бюрокрацията им е раздута, а се дължи на факта, че лекарите, учителите и социалните работници са държавни служители (Lupi, Handlos Thomassen, & Flecha, 2024).
- В Германия делът е двойно по-нисък (11,5%), тъй като болниците, комуналните услуги и много училища функционират като частни или публично-частни партньорства, което ги вади от статистиката на чиновниците (Prorok, 2026) (Eurostat, 2026).

Евростат не поддържа единен, пълен ред за всички страни под заглавието "Публичен сектор", тъй като дефиницията за държавен служител е различна във всяка страна (например в някои страни лекарите и учителите

са държавни служители, а в други – не). Все пак могат да се направят някои сравнения, като се вземат само държавното управление, отбраната и задължителното социално осигуряване, за които европейската статистическа служба дава данни, на базата на които могат да се изчислят и процентите на заетите в тези сфери спрямо общо заетите лица (Таблица 1).

Таблица 1. Процент на заетите в държавното управление, отбраната и социалното осигуряване в страните от ЕС през 2025 година.

Country	Year 2025		Percentage
European Union - 27 countries	201 573,6	14 131,4	7,01%
Luxembourg	323,0	38,3	11,86%
Belgium	5 040,9	447,3	8,87%
Hungary	4 539,7	397,5	8,76%
Sweden	5 031,1	420,4	8,36%
Slovakia	2 546,8	210,2	8,25%
Greece	4 202,4	346,5	8,25%
France	28 732,6	2 264,6	7,88%
Bulgaria	2 809,3	220,3	7,84%
Latvia	827,5	63,0	7,61%
Netherlands	9 421,4	716,4	7,60%
Austria	4 399,2	332,8	7,57%
Germany	40 596,9	3 041,3	7,49%
Cyprus	484,7	35,9	7,41%
Malta	322,6	23,6	7,32%
Poland	16 748,0	1 214,6	7,25%
Portugal	5 030,5	342,0	6,80%
Lithuania	1 389,3	94,3	6,79%
Czechia	5 063,3	342,7	6,77%
Croatia	1 669,8	110,0	6,59%
Spain	21 792,4	1 400,9	6,43%
Estonia	648,5	37,1	5,72%
Denmark	2 927,2	166,0	5,67%
Ireland	2 688,7	143,5	5,34%
Slovenia	977,1	51,4	5,26%
Romania	7 614,6	396,1	5,20%
Italy	23 251,2	1 158,6	4,98%
Finland	2 494,7	116,1	4,65%

Източник: Собствени изчисления на процентите на база данни от Евростат:
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_emp\\$defaultview/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_emp$defaultview/default/table?lang=en)

Основният извод е че и тук България показва заетост в държавното управление, отбраната и социалното осигуряване малко над средното за Европейския съюз. Но това сравнение би имало смисъл, само ако се съпостави с такова за качеството на публичните услуги и степента на удовлетвореност на потребителите от тях. За съжаление, такова изследване няма и такова сравнение между страните на този етап не е възможно. В този смисъл с нашето проучване на административния капацитет на държавната администрация ние се опитваме не само да отчитаме бройки на заети, а да оценим какво е състоянието на администрацията според нейните самооценки и според мнението на нейните социално-икономически партньори. То е ориентирано към проучване на капацитета на държавната администрация, която като събирателно понятие се подразделя на централна и териториална. Тези две групи, от своя страна, включват следните 10 подгрупи, посочени с тяхната численост на персонала през 2025 година в Таблица 2.

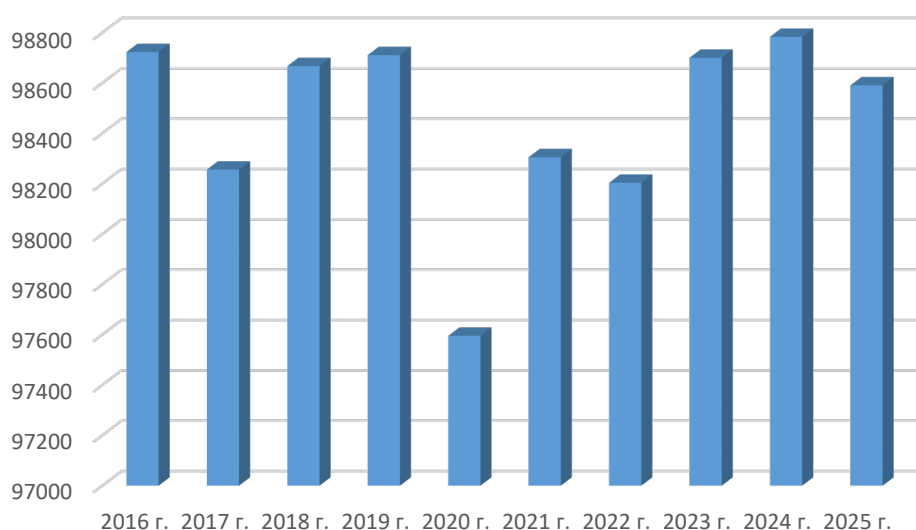
Таблица 2. Средногодишен брой на наетите лица в държавната администрация през 2025 година

АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ (ОБЩО)*	98591
I. Централна администрация*, в т.ч.:	56 169
I.1. Министерства и администрация на Министерски съвет*	7 100
I.2. Държавни агенции	2 559
I.3. Държавни комисии	466
I.4. Изпълнителни агенции	13 355
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	25 290
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	6 892
I.7. Структури по чл. 60 от Закона за администрацията	506
II. Териториална администрация, в т.ч.:	42 422
II.1. Общински администрации	34 968
II.2. Областни администрации	1 014
II.3. Специализирани териториални администрации	6 439

** В данните не се включват наетите лица в Министерство на вътрешните работи, Министерство на отбраната и административните структури по чл. 60 от Закона за администрацията.*

Източник: НСИ

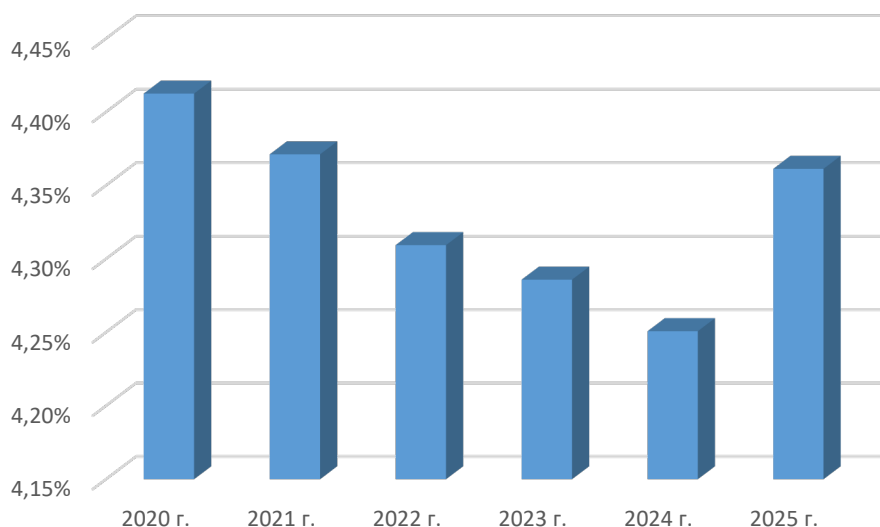
Интересно е да се види каква е динамиката на държавната администрация като численост и като процент от всички заети. Това е представено на следващите две фигури:



Фигура 3. Брой на наетите лица в държавната администрация за периода 2016-2025 година

Източник: НСИ

От данните става ясно, че за десетгодишния период най-голям е бил броят на наетите лица в държавната администрация през 2024 година – 98 783, а най-нисък през 2020 година – 97 595 души.



Фигура 4. Процент на наетите в държавната администрация за периода 2020-2025 година

Източник: НСИ

За десетгодишния период най-много са нараснали служителите в общинските администрации (с над 1 600 души), следвани от административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт, които са се увеличили



с 1 545 души. Към последните се числят Агенция за ядрено регулиране, Институт по публична администрация, Национален инспекторат по образованието, Национална агенция за оценяване и акредитация, Национална агенция за професионално образование и обучение, Национална комисия за борба с трафика на хора, Национална служба за охрана, Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Не може да не направи впечатление, че 4 от всички 8 структури са в областта на образованието и работата с деца. Това дава основание на някои наблюдатели да твърдят, че изнасянето в самостоятелни административни звена на функции, които биха могли да се осъществяват в министерствата ненужно раздува броя на служителите, а може би и затруднява комуникациите между тях.

Голям е и проблемът с общинските администрации в малките общини със затихващи функции. По данни на НСИ към 31.12.2025 г., публикувани на 29.04.2026 г., 70 общини в България са с население под 5 000 души! (Национален статистически институт, 2026). Това поставя въпроса: могат ли тези общински администрации да намират и назначават компетентни служители и имат ли необходимите условия за предоставяне на качествени публични услуги?

Най-голямо намаление бележи броят на служителите в изпълнителните агенции – 1 509 души. Със 657 души са намалели и служителите в специализираните териториални администрации.

Броят на наетите лица във всички структури на държавната администрация за периода 2012 – 2025 година е представен в Приложение 1.

Когато се отправят препоръки за съкращения в държавната администрация трябва да се има предвид, че всяка една административна структура се отличава от останалите по отношение на областите на управленска отговорност, нормативна регламентация на дейността, вътрешна структура, организация на работа, функции и численост на персонала, затова всички опити за редуциране на броя на наетите лица в тях трябва да бъдат съпътствани от задълбочен функционален анализ, анализ на работните процеси, на резултатите от дейността им и оценка на очаквания краен ефект.

3. Методология

Методологията за изчисляване на Индекса на административния капацитет се запазва непроменена, за да бъде осигурена съпоставимост с предходните издания на изследването. В същото време резултатите от ИАКДА се интерпретират чрез допълваща аналитична рамка, която включва



международни и национални източници, свързани с доброто управление, дигиталната трансформация, готовността за изкуствен интелект, организационното учене и ангажираността на служителите.

Тази рамка има три функции. Първо, тя позволява да се провери дали установените чрез ИАКДА силни и слаби страни се потвърждават от други независими или допълващи източници. Второ, тя дава възможност резултатите да бъдат свързани с по-широки международни стандарти за модерна публична администрация. Трето, тя подпомага формулирането на препоръки, които са насочени не само към формално повишаване на оценките по отделни критерии, а към реално подобряване на управленските процеси и резултатите от дейността на администрацията.

За тази цел резултатите от ИАКДА се съпоставят с пет групи източници. Първата група са международните рамки за добро управление, представени чрез Chandler Good Government Index и OECD Government at a Glance 2025. Втората група са националните изследвания на ИПА за готовността на държавната администрация за използване на изкуствен интелект. Третата група са резултатите от рейтинга „Учеща ли е Вашата администрация?“, които позволяват да се оцени културата на учене, отвореността към нови идеи, процесите за събиране на информация, анализ, експериментиране и трансфер на знания. Четвъртата група са резултатите от „Барометър на ангажираността“, които показват човешкия и мотивационния капацитет на администрацията. Петата група са оценките на социално-икономическите партньори, които осигуряват външна перспектива към самооценката на администрациите.

Chandler Good Government Index е особено релевантен за интерпретацията на резултатите по ИАКДА, защото неговите стълбове могат да бъдат съпоставени с четирите критерия на настоящия индекс. Стълбът Leadership & Foresight има връзка с управленската зрялост, стратегическото планиране, адаптивността и способността за иновации. Стълбът Robust Laws & Policies е свързан с прозрачността, качеството на регулирането, върховенството на правото и предвидимостта на публичните политики. Стълбът Strong Institutions съответства на ефективността, координацията, капацитета за данни, прилагането на политики и качеството на администрацията. Стълбът Financial Stewardship е свързан с ефикасността, управлението на ресурсите и способността публичните разходи да се превръщат в реални резултати.

Тази съпоставка е важна, защото показва, че административният капацитет не е само вътрешноорганизационна характеристика, а е част от по-широката способност на държавата да управлява. Когато ИАКДА отчита слабости в иновациите, управлението на знанието, използването на изкуствен интелект, самооценката, резултатността или партньорството, тези слабости имат пряка връзка с международно признати измерения на доброто



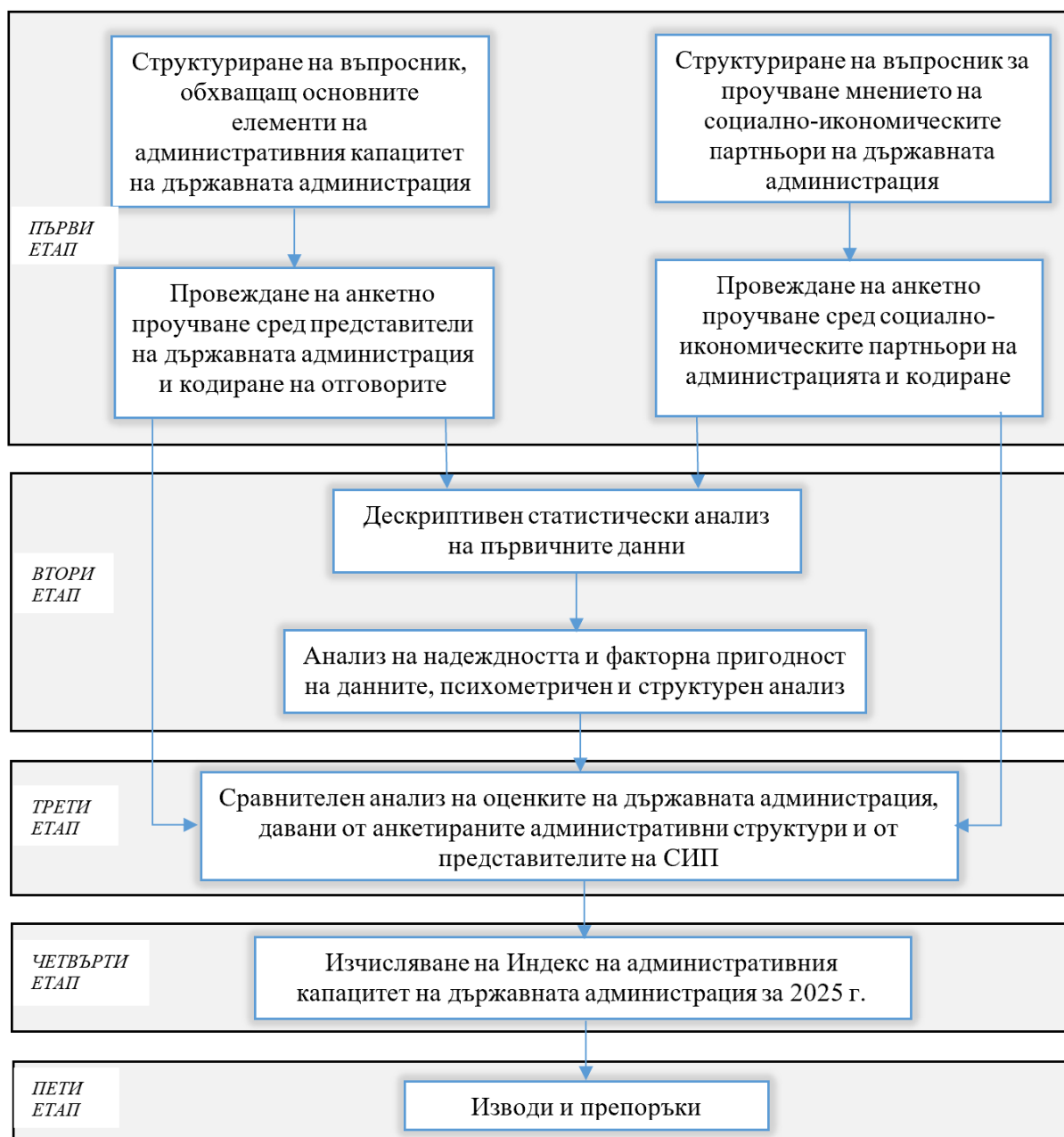
управление. В този смисъл Chandler служи не като алтернативен индекс, а като аналитична рамка за осмисляне на резултатите по ИАКДА в по-широк управленски контекст

Така четирите области на ИАКДА се свързват с допълващи измерения. Ефективността и ефикасността се съпоставят с международните акценти върху изпълнението, резултатността, продуктивността на публичните разходи и качеството на публичните услуги. Иновативността се свързва с дигитализацията, използването на данни, готовността за изкуствен интелект, организационното учене и експериментирането. Прозрачността се съпоставя с откритостта, достъпа до информация, участието на заинтересованите страни, качеството на регулирането и доверието. Управленската зрялост се разглежда през способността за адаптация, лидерство, управление на риска, самооценка, учене и устойчивост на институционалната памет. Тази съпоставка няма за цел да направи ИАКДА в сборен индекс от всички тези източници, а го поставя в по-широк управленски контекст.

Изследването на административния капацитет на държавната администрация в България за 2025 година премина през следните **пет етапа**, както е показано на Фигура 5.

При формулирането на въпросите за анкетиране на експертите от държавната администрация бяха спазвани следните **основни принципи**:

1. Стремение към максимален обхват на въпроси, даващ възможност за разкриване на истинската ситуация по отношение на различните критерии за административен капацитет.
2. Универсалност на въпросите, даваща възможност за поставянето им пред различни структури на централната и териториалната администрации.
3. Нормативна обоснованост, изразяваща се в наличието на действащи нормативни текстове, поставящи изисквания за административен капацитет пред организациите на изпълнителната власт.
4. Концептуална съвместимост с основните теории, концепции и стандарти за административен капацитет за добро управление.
5. Отчитане мнението не само на представителите на администрациите, но и на техните социално-икономически партньори по въпроси, които са от компетенциите на двете страни.



Фигура 5. Етапи на проучването на административния капацитет на държавната администрация

Въпросите за оценка на административния капацитет на държавната администрация, отправени към **представителите на държавната администрация**, бяха формулирани така, че отговорите да дадат възможност да се определят количествени оценки на състоянието на административния капацитет на всяка администрация в следните четири **области**:

1. Ефективност и ефикасност.
2. Иновативност.
3. Прозрачност.
4. Управленска зрялост.



Във всяка област бяха формулирани по 7 въпроса с по 4 възможни отговора, определящи различни състояния на администрацията в зададената от въпроса област. По този начин, чрез прилагане на Ликертова скала, на отговорите, отговарящи на най-лошото състояние на администрацията се дава оценка 1, на задоволителните – 2, на добрите – 3 и на много добрите – 4.

Въпросникът беше разработен на Google Forms и разпространен по имейл. Бяха получени 76 отговора от различни структури на централната и териториалната администрации, като беше поставено условието всяка администрация да попълни само един, обобщаващ въпросник за своята административна структура. Проучването беше проведено през месец март 2025 година. Като се има предвид разнообразието на въпросите, изискващи различни компетенции, може да се предполага, че в попълването на въпросите са участвали между 220 и 300 служители. На респондентите беше осигурена консултантска помощ по телефон, от която се възползваха 18 респонденти.

В областта „Ефективност и ефикасност“ въпросите изискваха отговори на това има ли административната структура ясно формулирани мисия, визия, стратегически и оперативни цели; имат ли такива и отделните дирекции в администрацията; тяхното изпълнение обезпечено ли е с финансови средства; има ли система за организационна отчетност, която да включва освен финансови и нефинансови резултати; какви са резултатите от прилагането на системите за финансово управление и контрол и управление на риска; има ли администрацията приета система от показатели за ефективност като количествено измерима мярка, използвана за оценка на резултатите на отделните звена и служители.

В областта „Иновативност“ се съдържаха въпроси, за степента на автоматизация и дигитализация на работните процеси в администрацията; използването на изкуствен интелект; въвеждането на иновации; наличието на електронни канали за заявяване на услуги; функционалностите на официалните сайтове на администрациите; наличието на системи за управление на знанието.

Прозрачността на административните структури беше оценявана с въпроси за партньорството с други организации, в т.ч. бизнес и неправителствени организации, граждански и политически формирания; работа с консултативни съвети; прилагане на публично-частни партньорства и аутсорсинг на дейности; оценки на въздействието на нормативни актове и политики; прилагане на антикорупционни сделки и разкриване на конфликти.

Степента на управленска зрялост на администрациите беше оценявана според това дали е успявала да реагира адекватно на политическите и икономическите промени; отчитала ли е риска от настъпването на външни

предизвикателства и реагирала ли е адекватно; прилага ли принципите и критериите за устойчиво развитие; как реагира на изменението на климата; осигурява ли равни възможности на хората с увреждания; как измерва резултатите от работата на административните звена и отделните служители и прилага ли системи за самооценка на дейността си.

Последният служебен въпрос изисква респондентите да посочат към коя група администрации принадлежи техният административен орган.

Във въпросника, отправен към **представителите на социално-икономическите партньори на държавната администрация**, бяха подбрани само онези въпроси, които са от компетенциите на двете страни, т.е. те биха могли да изкажат обосновано мнение, формирано от впечатленията им в съвместната работа с дадена административна структура. Така от 28 въпроси, заложиени във въпросника, предназначен за представителите на администрациите, броят им беше сведен до 22 и един служебен.

Разпределението на анкетираните представители на държавната администрация по групи е представено в Таблица 3, а принадлежността на социално-икономическите партньори – в Таблица 4.

Таблица 3. Брой анкетирани администрации на изпълнителната власт

Вид на администрацията	Брой
Министерства	12
Държавни агенции, изпълнителни агенции и държавни комисии	15
Административни структури, създадена с нормативен акт, която има функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт или на Народното събрание	7
Специализирани териториални администрации	6
Областни администрации	24
Общински администрации	12
Общо	76

От таблицата се вижда, че най-активни в предоставянето на попълнени въпросници са били представителите на областните администрации, които обаче са с една от най-малките числености на персонала в системата на държавната администрация. Това обаче не повлиява на крайните оценки, защото те се изчисляват като претеглени величини на база процента на заетите в съответната група в общия размер на заетите в администрацията на изпълнителната власт.

Таблица 4. Брой на респондентите, дали своите оценки на административния капацитет на държавната администрация в качеството си на социално-икономически партньори

Код	Вид на респондентите	Брой
A	Обществен съвет	6
B	Консултативен съвет	3
C	Неправителствена организация	15
D	Бизнес организация	19
E	Организация от публичния сектор	26
F	Потребител на обществени услуги	42
G	Синдикална организация	11
H	Друго*	33
Общо:		155

*Бележка: В категорията „Друго“ попадат респонденти, които не са се припознали в нито една от останалите категории.

Както беше посочено по-горе, в масива от данни за определяне на административния капацитет на държавната администрация бяха включени **28 оценъчни въпроса**, всеки измерен по четиристепенна скала от **1 = най-ниско равнище** до **4 = най-високо равнище**, както и променлива, указваща типа административна структура. Скалата е третирана като ординална, но за целите на описателния и експлораторния анализ оценките са използвани и като интервално подобни (interval-like) показатели, което позволява изчисляване на средни стойности, надеждност на инструмента и анализ на латентната структура.

Статистическият анализ е проведен на няколко етапа. На първо място е извършен **дескриптивен анализ** на всички въпроси чрез средни стойности, медиани, стандартни отклонения, минимални и максимални стойности. На второ място е оценена **вътрешната съгласуваност** на инструмента чрез коефициента **alpha на Cronbach**, както и чрез **corrected item-total correlations** и показателя **alpha if item deleted**, които позволяват да се установят въпроси с проблемно психометрично поведение.

На трето място е проверена пригодността на данните за факторен анализ чрез **Kaiser-Meyer-Olkin (КМО)** и **Bartlett's test of sphericity**. След това е извършен **експлораторен анализ на латентната структура**, като броят на факторите е оценен чрез собствените стойности, дела на обяснената вариация и **parallel analysis**. Тъй като целта на изследването е не потвърждаване на предварително зададен модел, а откриване на вътрешната логика на данните, факторният анализ се интерпретира като **exploratory**, а не като окончателно потвърждаване на стабилна психометрична структура.

Накрая е извършен **сравнителен анализ между типовете администрации** чрез непараметричния тест **Kruskal-Wallis**, тъй като групите са

неравномерни по размер, а скалата на измерване е ограничена до четири степени. По този начин аналитичният дизайн комбинира описателен, психометричен, структурен и сравнителен подход.

За да се изчисли обща оценка на административния капацитет на държавната администрация в България за 2025 година, оценките на отделните шест групи администрации – министерства, държавни агенции и комисии, административни структури, създадени с нормативен акт, областни администрации, общински администрации и специализирани териториални администрации, са претеглени с тегла равни на процента на заетите във всяка една администрация.

Средната претеглена оценка за цялата държавна администрация позволява да се изчисли Индекс на административния капацитет на държавната администрация за годината, по формулата:

$$ACI_{T_1} = N \times \frac{\overline{ACV}_{T_1}}{\overline{ACV}_{T_0}},$$

където:

ACI_{T_1} е Индексът на административен капацитет за година T_1 ;

N – число, прието за база;

$\overline{ACV}_{T_1}$ – средната оценка на административния капацитет за година T_1 , изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации, по всички критерии за оценка на капацитета;

$\overline{ACV}_{T_0}$ – средната оценка на административния капацитет за година T_0 , изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации, по всички критерии за оценка на капацитета.

Оценките на социално-икономическите партньори на държавната администрация не са подложени на статистически анализ, а са използвани само за сравнение на мнението им за административния капацитет на онези административни структури, с които имат най-пряко взаимодействие. Тяхното значение обаче не е по-малко важно, тъй като държавната администрация трябва да държи сметка за мнението на заинтересованите лица и да се вслушва в техните препоръки за подобряване на своята работа.

4. Резултати

Кодирането на отговорите на респондентите означава придаването им на числени стойности по Ликертова скала от 1 до 4, така че осреднените оценки да отговарят на четири различни състояния на административния капацитет: **незадоволително** (с оценки от 1 до 1,75), **задоволително** (с оценки от 1,76 до 2,50), **добро** (с оценки от 2,51 до 3,25) и **много добро** (с оценки от 3,26 до 4,00). Поради голямото количество данни и необходимостта

от по-голяма прецизност, осреднените оценки по групи и за цялата съвкупност са представени до четвъртия знак след десетичната запетая. В базата данни, обаче, те се съхраняват до четиринадесетия знак след запетаята.

При интерпретацията на резултатите е важно да се има предвид, че оценките по ИАКДА отразяват преди всичко състоянието на управленските практики в самите административни структури. Те показват не само дали определени системи, процедури или практики съществуват, но и доколко са въведени като работещи механизми. Именно затова ниските оценки по отделни компоненти следва да се разглеждат като сигнал за по-дълбоки управленски проблеми, а не просто като липса на отделен документ, процедура или технологично решение. Когато ниските оценки по ИАКДА съвпадат с данните от допълващите аналитични показатели, описани в раздел 3 от настоящото изследване, те очертават системен проблем, който изисква целенасочена управленска намеса.

Общата средна непретеглена оценка на административния капацитет на всички 76 анкетиранни администрации за 2025 г. е **2,7439** при 2,8018 за предходната 2024 година и 2,9025 за 2023 г. Това потвърждава устойчива тенденция към намаление на средното ниво на капацитет в непретеглената съвкупност (виж Таблица 5). Претеглената оценка за 2025 г. е 2,8346 (виж Таблица 6), която е по-висока от непретеглената, тъй като администрациите с по-голяма численост на персонала регистрират по-високи оценки и получават съответно по-голяма тежест при изчисляването. Следователно повишението на претеглената оценка отразява структурни промени в разпределението на тежестите, а не действително подобрене на административния капацитет на всички структури. И двете стойности следва да се четат заедно, за да се получи пълна и точна картина на състоянието на административния капацитет.

Регистрираното намаление на общата непретеглена оценка заслужава внимание и задълбочен анализ, особено когато се постави в контекста на другите национални изследвания на ИПА. Данните за готовността за изкуствен интелект, за процесите на организационно учене и за ангажираността на служителите показват, че администрацията разполага с определени силни страни, но те все още не са достатъчно последователно превърнати в системен капацитет за промяна. Предизвикателството не е наличието на отделни процедури или документация, а е свързано със способността на администрацията да превръща наличните ресурси, мотивация и знания в устойчиви резултати, измерими подобрения и по-добро управление. Тази негативна динамика следва да се разглежда и през международната перспектива на Chandler Good Government Index. В изданието за 2026 г. България е поставена в средната част на класацията, като сравнително по-слабото представяне по Leadership & Foresight насочва вниманието към проблеми, свързани с дългосрочната визия, адаптивността, стратегическото приоритизиране и иновациите. Това съвпада с резултатите по ИАКДА, които показват затруднения при управлението на знанието,

самооценката, използването на изкуствен интелект и въвеждането на устойчиви механизми за модернизация. Спадът в ИАКДА не е само вътрешен административен сигнал, а се вписва в по-широк проблем на управленската способност, при който формалното наличие на институции и правила не винаги се превръща в достатъчна адаптивност, координация, иновационен капацитет и резултатност.

Таблица 5. Средни оценки на отделните групи администрации за 2025 г.

Административна структура	Средна оценка	Тенденция
Министерства	2,7827	↘
Агенции и комисии	2,5595	↘
Административни структури на МС и НС	3,0153	↗
Общински администрации	2,8780	↗
Областни администрации	2,7634	↘
Специализирани терит. администрации	2,4643	↘
	2,7439	↘

Източник: Собствени изчисления на авторите

Най-висока оценка на административен капацитет сред респондентите регистрират административните структури към Министерския съвет и Народното събрание, създадени с нормативен акт - 3,01. Това са различни центрове като Център за развитие на човешките ресурси, Център за оценка на риска по хранителната верига към МЗХ, към и регионални инициативи към МТСП, Национален център за информация и документация и Център за развитие на човешките ресурси към МОН и др., институти като Дипломатически институт, Държавен културен институт, Български институт по метрология и др., агенции, напр. „Пътна агенция“, БАБХ, Агенция „Митници“, НАП и др.

Най-ниски са оценките на специализираните териториални администрации – 2,46. Тук попадат регионалните здравни инспекции, областните дирекции „Земеделие“, регионалните управления по образованието, басейновите дирекции, регионалните инспекции по околна среда и водите.

Най-високи са оценките на отговорите на въпроси № 19, 20, 22, 28 15, 16, 6, 23, 7, 1 и 8. Те се отнасят до борба с корупцията, адекватна реакция на външните промени, партньорство и взаимодействие с други организации, управлението на риска, реалното измерване на изпълнението на отделните звена и служители, ясно формулирани визия, мисия и стратегически цели, въвеждането на иновации, автоматизация и дигитализация на работните процеси. Положителните самооценки по въпросите, свързани с въвеждането на иновации, автоматизацията и дигитализацията на работните процеси, показват, че част от администрацията разпознава необходимостта от про-

мяна. В същото време тези резултати трябва да бъдат тълкувани предпазливо, защото дигитализацията и иновациите често се възприемат като наличие на електронни канали, системи или отделни технологични решения, а не непременно като цялостно преосмисляне на процесите. Международните рамки за дигитално управление поставят акцента именно върху това, че модерната администрация трябва да бъде проектирана дигитално, да използва данните като стратегически актив, включително чрез използване на ИИ, да предоставя услуги през общи платформи, да бъде отворена по подразбиране, ориентирана към потребителя и способна да предвижда потребности.

Най-ниски оценки, съответстващи на задоволителен капацитет, са регистрирани в отговорите на въпроси № 2, 25, 9, 24, 28, 13, 14 и 17, отнасящи се до това, че отделните административни звена нямат поставени свои цели и мисия, което е условие за тяхната ефективна и прозрачна дейност, не се прави достатъчно за борба с климатичните промени, не се прилагат достатъчно принципите на устойчивото развитие, на практика на институционално ниво не се използва изкуствен интелект, не се правят редовни самооценки на дейността, системите за управление на качеството и САФ са въведени еднократно и се поддържат само от ограничен брой администрации¹, не се прилагат ПЧП, не са налични системи за управление на знанието.

Тези резултати са особено важни, защото се потвърждават от специализираното национално изследване на ИПА за готовността на държавната администрация за използване на изкуствен интелект. Общият индекс на готовност за ИИ е 49 от 100, което съответства на фаза на изграждащ се капацитет (Иванов, Иванова-Чикова & Стефанов, 2025). Това означава, че са налице начални предпоставки за използване на ИИ, но липсват достатъчно ясна визия, вътрешни политики, управленска ангажираност, практически умения и готовност за съответствие с европейската регулаторна рамка (Иванов, Иванова-Чикова & Стефанов, 2025).

Съпоставката между ИАКДА и Индекса за готовност за ИИ показва, че проблемът не е само в ниското текущо използване на ИИ, а в липсата на управленска среда за неговото отговорно и ефективно въвеждане. ИИ не може да бъде разглеждан като самостоятелно технологично решение, което автоматично ще повиши административния капацитет. Той може да създаде стойност само ако е свързан с ясни цели, качествени данни, анализ на процесите, контрол върху риска, обучение на служителите, етични правила, човешки надзор и измерване на ефекта (Иванов, Иванова-Чикова & Стефанов, 2025; OECD, 2025).

Особено важен е фактът, че 71% от анкетираните служители заявяват необходимост от специализирани обучения за развитие на ИИ-компетентности

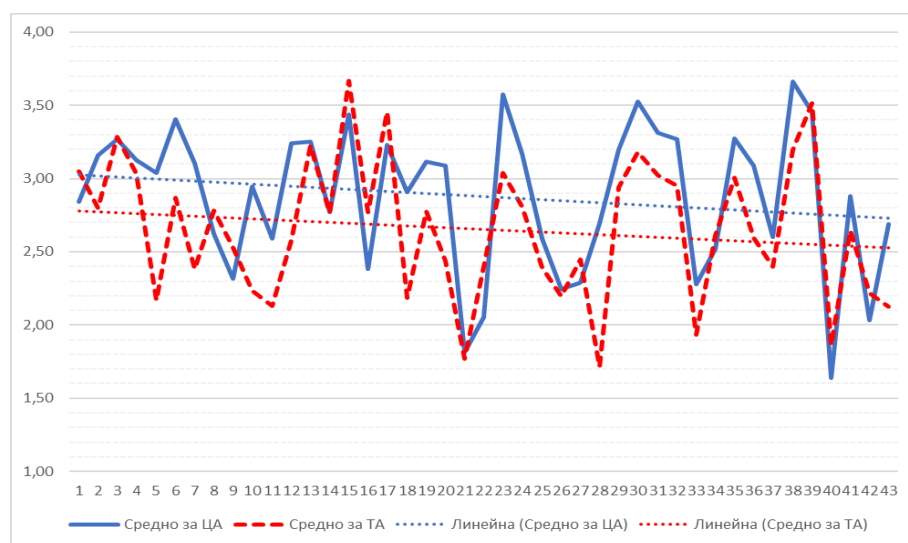
¹ виж <https://www.ipa.government.bg/bg/caf-bulgaria>

(Иванов, Иванова-Чикова & Стефанов, 2025). Това показва, че в администрацията има потенциал за учене и адаптация, но този потенциал трябва да бъде насочен чрез структурирани програми, практически казуси, вътрешни правила и пилотни проекти с измерим ефект.

Като незадоволителен капацитет е оценена само една област - проследимост и прозрачност на резултатите от вътрешния контрол, с оценка 1,37. За това говори факта, че повечето администрации не могат да отговорят какъв е размера на неodobрените и неразплатените разходи през изминалата година, констатирани като несъответстващи при контролните процедури. Тази констатация се повтаря системно всяка година, което означава, че прилагането на системите за финансово управление и контрол в много администрации е склонно към формализъм.

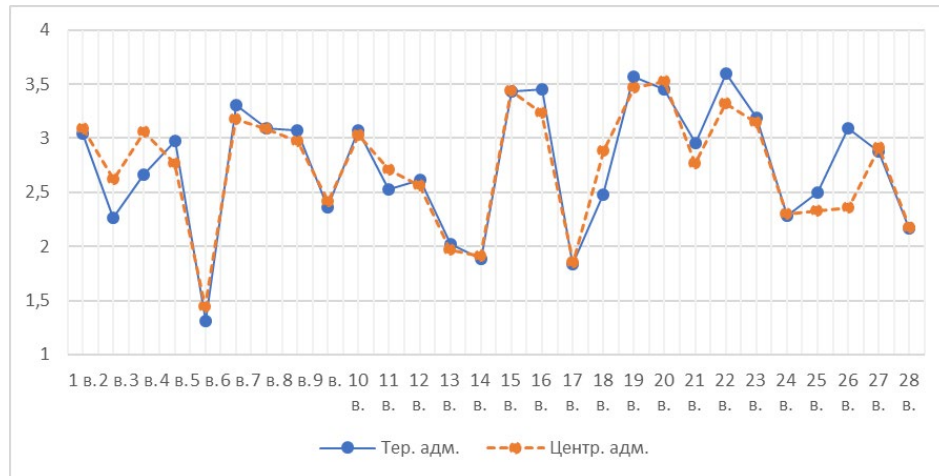
Пречупена е тенденцията **централната администрация** да има по-високи оценки на административния капацитет от териториалната. За 2025 година тя регистрира оценка от 2,1764 при 2,8763 за 2024 г. и 2,9401 за 2023 г. Средната оценка на **териториалната администрация** по елементите на административния капацитет за 2025 г. е 2,1666 при 2,6529 за 2024 г. и 2,6933 за 2023 г. За отбелязване е, че миналогодишният доклад за 2024 г. отчете стабилна тенденция към намаляване на оценките на и централната и на териториалната администрация, което се потвърждава с последното изследване за 2025 г.

От Фигура 7 се вижда не само потвърждаване на очертаната през 2024 г. тенденция, но и сближаване на оценките на централната и на териториалната администрации, за съжаление на по-ниски нива. Прави впечатление и съвпадението на оценките по 28-те оценявани елемента на административния капацитет.



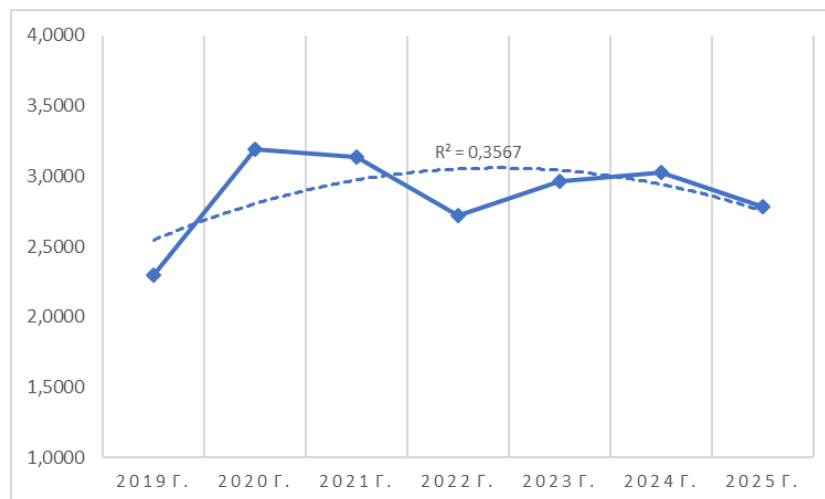
Фигура 6. Тренд на намаление на оценките на административния капацитет на централната и на териториалната администрация

Източник: Собствена конструкция на авторите



Фигура 7. Оценки на административния капацитет на централната и на териториалната администрация, за 2025 г. по 28-те оценявани елемента.
Източник: Собствена конструкция на авторите

Анализът на отговорите по групи администрации дава по-детайлна представа за това коя администрация в кои области показва най-добър административен капацитет и в кои изостава. В изследването участваха 12 **министерства** от общо 19. Те са оценили своя административен капацитет за 2025 година с оценка от 2,7827, т.е. значително по-ниска от регистрираната през 2024 г. 3,0267. На Фигура 8 са представени оценките на министерствата за последните 7 години и очертаната тенденция с най-голяма вероятност R^2 , отбелязана с пунктирна линия:

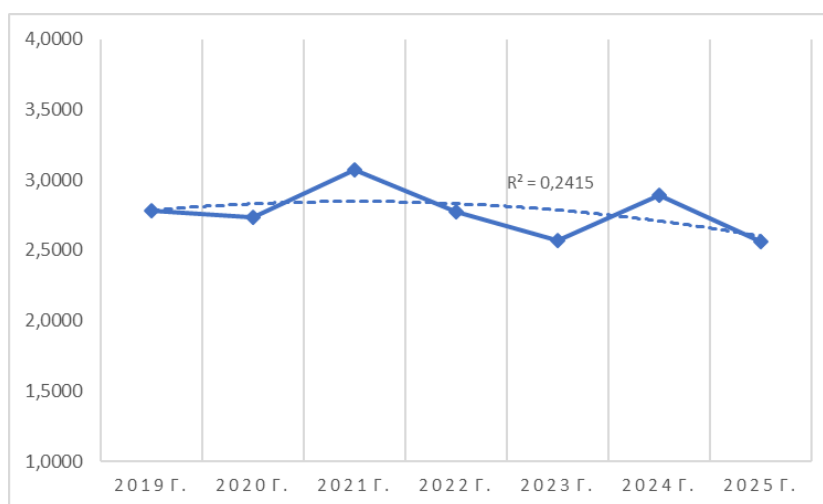


Фигура 8. Оценки на административния капацитет на министерствата през последните 7 години.
Източник: Собствена конструкция на авторите

Като много добър се оценява капацитетът им по отношение на управлението на осигурени възможности за подаване на сигнали за корупция,

партньорството с други организации, в т.ч. бизнес и неправителствени организации, граждански и политически формирования, взаимодействие с консултативни съвети, управлението на риска, използване на показатели за ефективност при оценка на дейността на административните звена. Най-ниски са оценките, които говорят за незадоволителен капацитет са тези за практиката на министерствата да създават, привличат и съхраняват нови знания и добър опит, т.е. да имат система за управление на знанието, както и за ефекта от прилагането на вътрешния контрол (резултатите от вътрешния контрол са оценявани на база това дали администрациите са посочили конкретни данни за неодобри и неразплатени разходи през годината).

Държавните агенции, изпълнителните агенции и държавните комисии са събирателна група, като се отличават с това, че държавните агенции са подчинени на Министерски съвет, а изпълнителните агенции – на отделните министерства. Съгласно административния регистър, държавна комисия е само една - Държавната комисия по сигурност на информацията (ДИКСИ). В изследването участват шест държавни агенции, осем изпълнителни агенции и една държавна комисия. Тяхната средна оценка на административен капацитет е 2,5595, при 2,8922 за 2024 г. и 2,5595 за 2023 г. Сравнението на оценките им по години е показано на следващата Фигура 9. Само в една област – прилагане на антикорупционни мерки, тези административни структури са посочили че имат много добър капацитет. Незадоволителен е капацитетът им в областта на прилагането на ПЧП и аутсорсинг, както и на системи за финансово управление и контрол. В останалите области на административен капацитет оценките им се разделят между задоволителен и добър. В групата най-високи са оценките на държавната комисия – 2,6429, следвана от изпълнителните агенции - 2,6295 и държавните комисии – 2,4524.



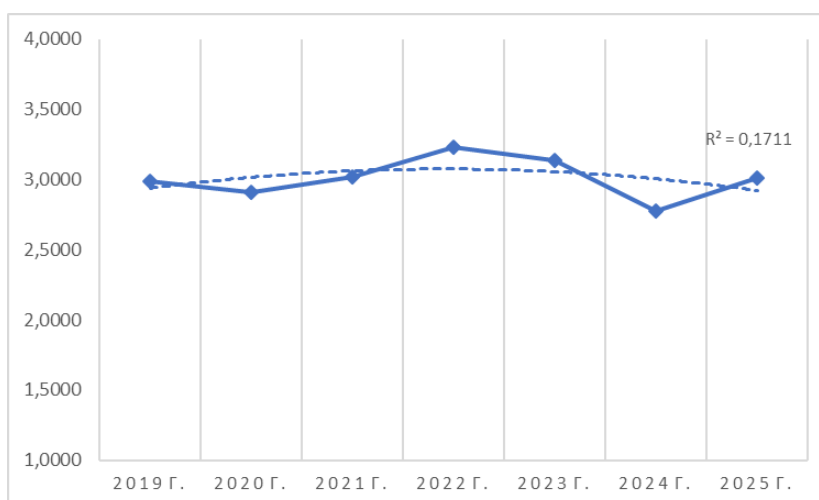
Фигура 9. Оценки на административния капацитет на държавните агенции, изпълнителните агенции и ДИКСИ за периода 2019 – 2025 г. с очертаване на тренда

Източник: Собствена конструкция на авторите

Друга група администрации на изпълнителната власт са **административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт и административните структури, отчитащи се пред Народното събрание**. Тяхната обща средна оценка за капацитет през 2025 г. е 3,0153 при 2,7093 за 2024 г. и 2,9907 за 2023 г., което означава подобрене, изразено в самооценката. (Виж Фигура 10).

Те отчитат много добър капацитет по отношение работата със социално-икономически партньори и консултативни съвети при планиране и отчитане на дейността, спазване на Закона за противодействие на корупцията, адекватната реакция на политическите и икономическите промени, настъпили през 2025 година, въвеждането на иновации, изпълнението на стратегическите си цели, управлението на риска, въвеждането на ключови индикатори за изпълнение.

Само в една област тези структури са отчели незадоволителен капацитет и това отново е ефекта от прилагането на системите за финансово управление и контрол.



Фигура 10. Оценки на административния капацитет на административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт и на административните структури, отчитащи се пред Народното събрание

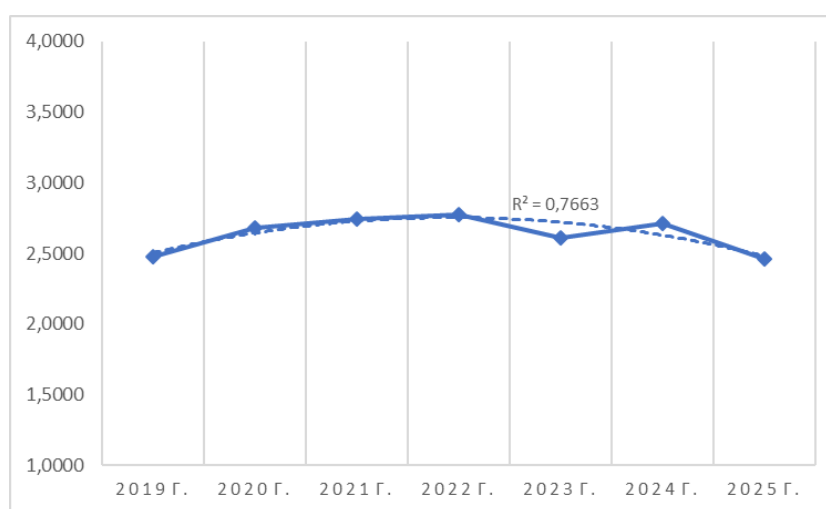
Източник: Собствена конструкция на авторите

Специализираните деконцентрирани структури на централната администрация се създават в административните райони, области и общини с цел да провеждат политиката на държавните органи на съответните територии. Средната оценка на техния административен капацитет за 2025 г. е 2,4643 при 2,7132 за 2024 г. и 2,6105 за 2023 г. Най-високи са оценките им в четири сфери – прилагане на система от показатели

за измерване на резултатите от работата на административните звена и служителите, прилагането на антикорупционни мерки, осигурените възможности за подаване на сигнали за корупция и реакцията на външни предизвикателства.

Незадоволителен е капацитетът им по отношение използването на изкуствен интелект в дейността им, функционалностите на сайтовете им, разпространението на знание и добри практики, извършването на самооценки на дейността, прилагане на ПЧП и резултатите от вътрешния контрол.

Оценките на административния капацитет на специализираните териториални администрации за последните 7 години са показани на Фигура 11.

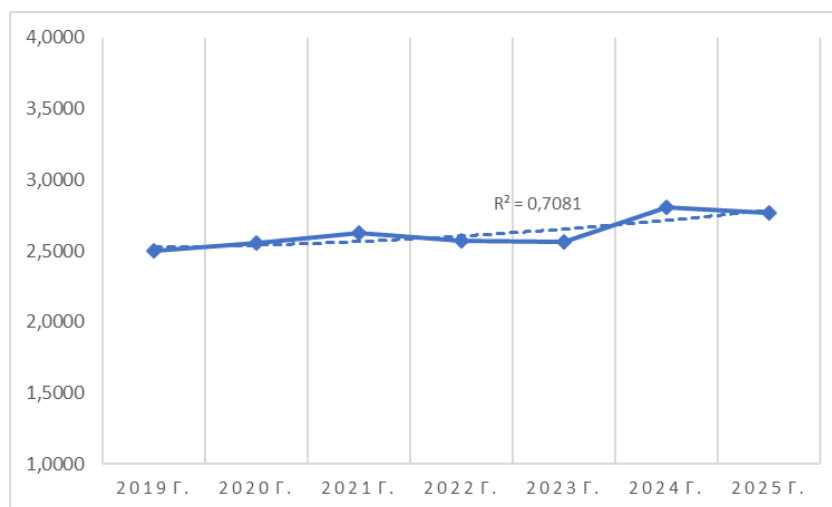


Фигура 11. Оценки на административния капацитет на специализираните териториални администрации за периода 2019 – 2025 г. и тренд с 46% вероятност

Източник: Собствена конструкция на авторите

В изследването на административния капацитет на държавната администрация за 2025 година участваха **24 областни администрации** от всички 28. Те регистрират обща оценка на капацитета си 2,7634 при 2,8079 за 2024 г. и 2,5601 за 2023 г. Това са единствените административни структури, които макар и да снижават оценката си спрямо предходната година, бележат обща тенденция към нарастване с голям процент на вероятност. Техните най-силни страни са свързани с своевременната реакция на външните предизвикателства, настъпили през 2025 г., прилагането на антикорупционни мерки, партньорството с бизнеса и НПО, ясно формулирани и достижими стратегически цели, управлението на риска. Незадоволителен капацитет регистрират по отношение на функционалностите на електронните им сайтове, аутсорсинга и системите за вътрешен

контрол. На Фигура 12 са посочени оценките на административния капацитет на областните администрации за последните 7 години:



Фигура 12. Оценки на административния капацитет на областните администрации по отделните оценявани елементи и средни оценки за цялата държавна администрация

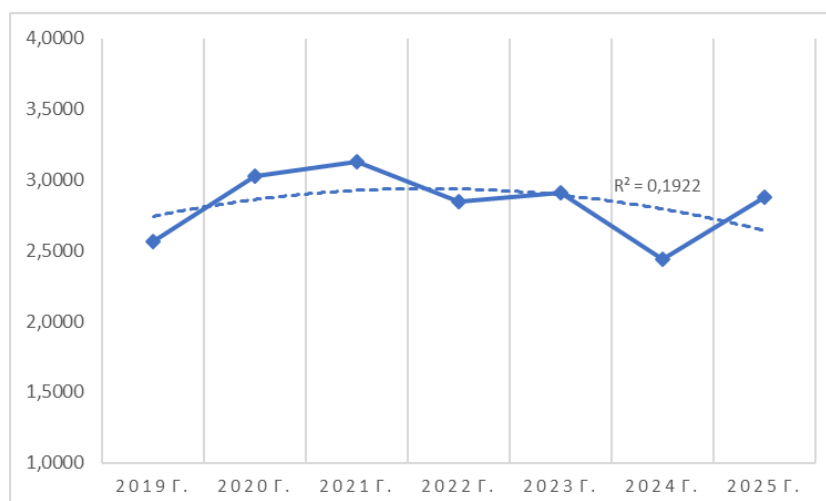
Източник: Собствена конструкция на авторите

Общинските администрации преодоляват регистрирания спад на административен капацитет, регистриран през 2024 г. и се доближават до нивата му от 2023 г. За съжаление, тенденцията е към общо намаление. В тях за заети най-голям брой служители – 35,67% от всички заети лица в държавната администрация. Оценката им за капацитет през 2025 г. е 2,8780, при 2,4378 за 2024 г. и 2,9086 за 2023 г.

Общините имат много добър капацитет за работа с консултативни съвети. Подобно на останалите административни групи са посочили, че добре се справят с прилагането на антикорупционни мерки. Адекватно са реагирани на външните предизвикателства и ефективно са управлявали настъпването на рискови събития. Като първостепенни разпоредители с бюджет имат система за организационна отчетност, която включва освен финансови и нефинансови резултати и е видима и разбираема за заинтересованите лица.

Слабостите на общинските администрации са типичните за всички администрации непознаване възможностите на изкуствения интелект, липса на системи за самооценка, невъзможност да посочат точния ефект от прилагането на системите за вътрешен контрол, т.е. липсата на проследяемост, което е едно от основните изисквания за функционирането на тези системи.

Оценките на общинските администрации за последните 7 години и очертавания се тренд, са показани на следващата Фигура 13.



Фигура 13. Оценки на административния капацитет на общинските администрации за периода 2019 – 2025 г. и очертаващия се тренд на намаляване.

Източник: Собствена конструкция на авторите

От оценките на капацитета на всички администрации се вижда, че в средната зона на добър и задоволителен капацитет остават такива области като осигуряване на равни възможности на хората с увреждания, извършването на оценки на въздействието на нормативни актове и политики, ефективността на вътрешните работни процеси, прилагането на критериите за устойчиво развитие, възможностите за въвеждане на иновации и др.

Ниските оценки, свързани със системите за управление на знанието, са едни от най-важните индикатори за състоянието на административния капацитет. Без механизми за създаване, съхраняване, споделяне и използване на знания администрацията трудно може да бъде устойчива, особено при текучество на персонал, политически промени, смяна на ръководства и навлизане на нови технологии. Управлението на знанието не е допълнителна организационна екстра, а условие за институционална памет, приемственост и способност за учене. Именно поради това ОИСР го поставя сред ключовите измерения на организационния капацитет на публичната администрация (OECD, 2025).

Този извод се потвърждава и от рейтинга „Учеца ли е Вашата администрация?“ за 2025 г., разработен от Института по публична администрация по методологията на Гарвин, Едмундсън и Джино. Резултатите от това изследване показват, че процесите на учене остават трайно проблемна зона в българската администрация. Общата оценка на администрацията по домейна „Процеси на учене“ е 60 точки при референтна медиана на западните организации от 74 точки, изоставане от 14 точки, непроменено спрямо 2023 г. (Николов & Стефанов, 2025б). Особено чувствителни са въпросите за систематичното събиране на информация (60 точки при

медиана 80), анализа (61 точки при медиана 71), експериментирането с нови идеи (53 точки при медиана 71) и трансфера на знания (59 точки при медиана 71) (Николов & Стефанов, 2025б). Повече от две трети от участвалите в самооценката през 2025 г. администрации попадат в проблемната зона по този компонент, което означава, че администрацията не разполага с достатъчно стабилни процеси, чрез които да превръща индивидуалния опит на служителите в споделено организационно знание.

Тази картина се вписва в по-широкия теоретичен и сравнителен контекст на ИИ готовността. Иванов и Иванова-Чикова показват, че институционалното учене е свързващият механизъм между индивидуалната компетентност и организационната способност за действие, и че без него стратегиите остават формални, правилата декларативни, а компетентностите индивидуални (Иванов & Иванова-Чикова, 2026). Прилагането на изкуствен интелект в тази среда носи допълнителен риск, тъй като когато администрацията не умее да учи системно от собствените си данни и резултати, въвеждането на ИИ инструменти може да възпроизведе съществуващите дефицити в по-автоматизирана и по-трудно проследима форма.

Връзката между ИАКДА и рейтинга на учещата администрация позволява да се направи по-общ извод. Административният капацитет намалява не само когато липсват ресурси или процедури, а и когато администрацията не успява да се учи от собствените си резултати, от обратната връзка на партньорите и гражданите, от допуснатите грешки и от данните, с които вече разполага. Укрепването на системите за управление на знанието, насърчаването на организационната култура на учене и инвестирането в лидерски практики, които подкрепят психологическата сигурност и споделеното мислене, са условие не само за по-висок ИАКДА, но и за устойчива и отговорна трансформация на администрацията в ерата на изкуствения интелект.

Както беше уточнено, оценката на административния капацитет на държавната администрация у нас за 2025 г. е 2,7439, осреднена за всички респонденти и по всички елементи на капацитет. Тези стойности, обаче, не могат да се приемат за представителни за цялата държавна администрация, поради факта, че някои административни структури са по-големи, функциите им се разпростират върху по-голяма територия или население и в тях работят по-голям брой служители, отколкото в по-малките. Поради тази причина е необходимо при изчисляването на средна оценка за административен капацитет, достатъчно представителен за цялата държавна администрация, отделните групи администрации да участват с различна тежест. За тегла на получените средни оценки за административен капацитет на различните групи административни структури приемаме броя на наетите лица в тях, определен по данни от НСИ за 2025 година.

Данните за средната оценка на всяка група администрации, техните тегла и претеглената оценка на групата, както и средната претеглена оценка на административния капацитет на цялата държавна администрация, са представени в Таблица 6.

Таблица 6. Претеглени оценки на административния капацитет на държавната администрация за 2025 година

Административна структура	Средна оценка	Тегла	Претеглена оценка
Министерства	2,7827	0,0724	0,2014
Агенции и комисии	2,5595	0,1670	0,4274
Административни структури на МС и НС	3,0153	0,3281	0,9893
Общински администрации	2,8780	0,3565	1,0260
Областни администрации	2,7634	0,0103	0,0286
Специализирани терит. администрации	2,4643	0,0657	0,1618
Средна оценка	2,7439	1	2,8346

Източник: НСИ и собствени изчисления на авторите

Както се вижда от таблицата, средната оценка, изчислена на базата на всички отговори на всички участници в проучването от **2,7439** след като се изчисли като претеглена величина с тегла процентното участие на отделните групи администрации става **2,8346**. Това се дължи на факта, че администрациите с най-високи оценки – административните структури към Министерски съвет и към Народно събрание, както и общинските администрации, имат най-голямо относително тегло при изчисляване на средната претеглена оценка. Може да се направи извода, че **увеличението на средната претеглена оценка над средната оценка се дължи на структурни промени**, а не на действително увеличение на административния капацитет на всички структури. Тази претеглена оценка обаче, дава по-ясна картина за общото състояние на администрацията, в чиито структури са ангажирани различен брой служители.

5. Индекс на административния капацитет на държавната администрация за 2025 година

Обща представа за нивото на административен капацитет на държавната администрация и възможностите ѝ да предоставя добро управление на гражданите, бизнеса и другите структури на гражданското общество ни дава **Индексът на административен капацитет на държавната администрация (ИАКДА)**, който се изчислява от 2017 година насам. Съгласно приетата методика, ИАКДА за 2025 г. се изчислява така:

$$ACI_{2025} = 95,93 \times \frac{2,8346}{2,6534} = 102,48$$

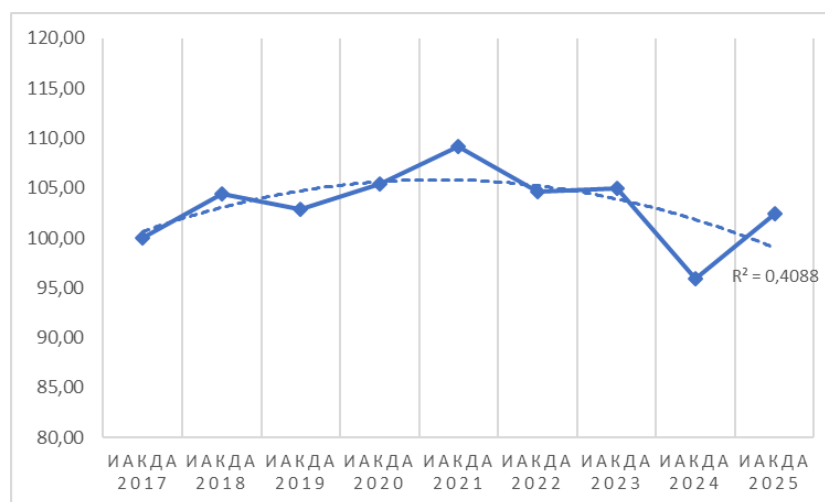
Това означава, че нивото на Индекса на административен капацитет на държавната администрация (ИАКДА) през 2025 г. се е повишил спрямо

нивото от 2024 г., но това се дължи на структурни промени (по-голямо тегло в оценките на администрациите с по-голяма численост) и си остава по-ниско от останалите шест години, откакто се правят националните проучвания. Това най-добре личи от Таблица 7 и Фигура 14.

Таблица 7 Стойности на Индекса на административен капацитет на държавната администрация за периода 2017 - 2025 г.

ИАКДА за 2017 година (базисна)	100
Средна претеглена оценка на ДА за 2018 година	2,8881
ИАКДА за 2018 година	104,42
Средна претеглена оценка на ДА за 2019 година	2,8453
ИАКДА за 2019 година	102,87
Средна претеглена оценка на ДА за 2020 година	2,9143
Индекс на АК за 2020 година	105,36
Средна претеглена оценка на ДА за 2021 година	3,0208
ИАКДА за 2021 година	109,21
Средна претеглена оценка на ДА за 2022 година	2,8945
ИАКДА за 2022 година	104,65
Средна претеглена оценка на ДА за 2023 година	2,9025
ИАКДА за 2023 година	104,93
Средна претеглена оценка на ДА за 2024 година	2,6534
ИАКДА за 2024 година	95,93
Средна претеглена оценка на ДА за 2025 година	2,8346
ИАКДА за 2025 година	102,48

Източник: Собствени изчисления на авторите



Фигура 14. Нива на ИАКДА за периода 2017 – 2025 г. и очакван тренд

Източник: Собствени изчисления на авторите

Основният извод, който може да се направи от направените изчисления и очертаните тенденции, е че се налага спешно пречупване на низходящия тренд и продължаващия спад на административния капацитет на държавната администрация. Това не може да се постигне с традиционните мерки, които се прилагани до момента, а е необходимо провеждането на решителна административна реформа с ясни цели, конкретни мерки и воля за тяхното прилагане.

За по-добро разбиране на резултата от ИАКДА е целесъобразно той да бъде разглеждан заедно с допълващи показатели от други национални изследвания на държавната администрация. Тези показатели нямат изчислителна функция и не участват във формирането на Индекса, но имат аналитична функция и показват в каква посока други източници потвърждават или обясняват неговите резултати.

Първата група показатели е самата обща оценка по ИАКДА и динамиката ѝ спрямо предходни години. Стойността на Индекса за 2025 г. е 102,48 при средна претеглена оценка на държавната администрация 2,8346, след като през 2024 г. ИАКДА беше спаднал до 95,93 при средна претеглена оценка 2,6534, което е най-ниската стойност от началото на проучванията. За сравнение, пиковата стойност е регистрирана през 2021 г., когато ИАКДА достига 109,21 при средна претеглена оценка 3,0208. Втората група е оценката за готовност за използване на изкуствен интелект в държавната администрация, измерена чрез специализирания индекс на ИПА, чиято стойност за 2025 г. е 49 от 100, съответстваща на фаза на изграждащ се капацитет (Иванов, Иванова-Чикова & Стефанов, 2025). Третата група обхваща резултатите от рейтинга „Учеца ли е Вашата администрация?“, особено по процесите на учене (60 точки при референтна медиана 74), събирането на информация (60 точки при медиана 80), анализа (61 точки при медиана 71), експериментирането (53 точки при медиана 71) и трансфера на знания (59 точки при медиана 71) (Николов & Стефанов, 2025б). Четвъртата група включва резултатите от Барометъра на ангажираността, особено по факторите учене и развитие (67 точки), вътрешна мотивация (74 точки) и възнаграждение (41 точки), като последният отбелязва устойчив спад и влияе негативно върху дългосрочната мотивация на служителите (Николов & Стефанов, 2025а). Петата група са оценките на социално-икономическите партньори като външен коректив на самооценката на администрациите, при установена средна разлика от 0,32 пункта в полза на администрациите и голям ефект (Cohen's $d_z = 0,861$).

Съпоставката на петте групи допълващи аналитични показатели разкрива последователна и взаимно потвърждаваща се картина. ИАКДА за 2025 г. регистрира стойност 102,48, което формално е повишение спрямо 95,93 за 2024 г., но средната непретеглена оценка на административния капацитет продължава да намалява и остава под нивата от 2021 г. (109,21) и

2023 г. (104,93). Едновременно с това индексът за ИИ готовност е 49 от 100, процесите на учене в администрацията са оценени на 60 точки при референтна медиана 74, а факторът „Възнаграждение“ в Барометъра на ангажираността достига едва 41 точки при устойчив низходящ тренд. Оценките на социално-икономическите партньори са системно по-ниски от самооценките на администрациите със средна разлика от 0,32 пункта.

Тези данни водят до три конкретни извода. Първо, повишението на ИАКДА за 2025 г. е структурно, а не съдържателно, и не отразява реално подобрене на административния капацитет на всички структури. Второ, слабостите по организационно учене, ИИ готовност и ангажираност показват, че администрацията не разполага с организационните предпоставки за устойчиво подобрене на капацитета в средносрочен хоризонт. Трето, разминаването между самооценката на администрациите и оценката на техните партньори е системно и устойчиво, което означава, че вътрешните измервания трябва задължително да се балансират с външни данни, за да дават достоверна картина.

Именно затова допълващите аналитични показатели следва да се прилагат системно в бъдещите издания на ИАКДА като инструмент за стратегическа диагностика. Администрация с добра самооценка, но слаби резултати по учене, ИИ готовност или ангажираност, носи скрит риск за бъдещото си развитие. Администрация с по-ниски текущи оценки, но силна ангажираност и добра култура на учене, има потенциал, който може да бъде развит чрез целенасочена подкрепа. Разграничаването на тези два профила е възможно само когато ИАКДА се чете заедно с допълващите аналитични показатели.

6. Статистически анализ

6.1. Дескриптивна картина на оценките

Резултатите показват, че оценките по отделните въпроси варират съществено, което свидетелства за нееднороден профил на управленските практики в изследваните администрации. Най-високи средни стойности са отчетени по въпрос 19 ($M = 3.53$), въпрос 20 ($M = 3.49$), въпрос 22 ($M = 3.48$), въпрос 15 ($M = 3.44$) и въпрос 16 ($M = 3.36$). Това подсказва, че сред най-силно развити практики се открояват механизмите, свързани с антикорупционни мерки, възможности за сигнализиране, взаимодействие с външни партньори и способност за реакция към промени.

Най-ниски средни стойности са наблюдавани при въпрос 5 ($M = 1.36$), въпрос 17 ($M = 1.84$), въпрос 14 ($M = 1.91$), въпрос 13 ($M = 2.03$) и въпрос 28 ($M = 2.17$). Тази група индикатори очертава по-слабо развити области,

свързани с управлението на знанието, проследяването на административни преписки, публично-частното партньорство и систематичната самооценка на административната дейност.

Може да се каже, че дескриптивният анализ показва значителна вариация между отделните въпроси, което свидетелства за нееднороден профил на управленските практики в изследваните административни структури. Това позволява да се предположи, че част от управленските практики са значително по-добре институционализирани от други. В Приложение 4 са представени средните стойности и стандартните отклонения на оценките по всички 28 въпроса от анкетата.

6.2. Надеждност на инструмента

Психометричният анализ показва, че инструментът има добра вътрешна съгласуваност, като стойността на α на Cronbach е 0.885. Това дава основание да се приеме, че въпросникът в значителна степен измерва обща конструкция, свързана с управленската зрялост на административните структури.

Анализът на отделните въпроси показва наличие на един проблемен индикатор. Въпрос 5 демонстрира отрицателна коригирана корелация между елементи и обща сума (corrected item-total correlation) (-0.138), а при неговото изключване стойността на α нараства до 0.892. Това е така, тъй като въпросът измерва различна характеристика, която изисква авторова интерпретация. За да се получи максималната оценка 4, от анкетираните се очаква да посочат конкретни стойности на неодобрене и неразплатени разходи, в резултат на прилагането на системите за финансово управление и контрол. За съжаление, само няколко администрации са дали такъв отговор.

Таблица 8. Показатели за надеждност и факторна пригодност на инструмента

Показател	Стойност
Брой наблюдения	76
Брой въпроси	28
Cronbach's alpha	0.885
КМО	0.735
Bartlett's test $\chi^2(378)$	840.89
p-value	< 0.001

Източник: Собствени изчисления на авторите

6.3. Подходящи ли са данните за факторен анализ

Резултатите от диагностичните тестове показват, че данните са подходящи за факторен анализ. Стойността на КМО = 0.735 показва добра факторна пригодност, а Bartlett's test of sphericity е силно статистически значим $\chi^2(378)=840.89$, $p<0.001$, което означава, че между въпросите съществува достатъчно силна корелационна структура.

Този резултат е особено важен, тъй като позволява инструментът да бъде анализиран не само на описателно ниво, но и като система от взаимосвързани индикатори, които могат да се групират в по-общи латентни измерения.

Таблица 9. Показатели за надеждност и възможност за факторен анализ на данните

Показател	Стойност
Брой наблюдения	76
Брой въпроси	28
Cronbach's alpha	0.885
КМО	0.735
Bartlett's test $\chi^2(378)$	840.89
p-value	< 0.001

Източник: Собствени изчисления на авторите

Получената стойност на alpha на Cronbach показва добра вътрешна съгласуваност на инструмента. Стойността на КМО и статистически значимият резултат от Bartlett's test потвърждават, че данните са подходящи за факторен анализ. Това дава основание въпросникът да бъде разглеждан не само като набор от отделни индикатори, но и като потенциална структура от латентни измерения.

Структурният анализ показва наличието на едно ясно доминиращо общо измерение, което обяснява над една четвърт от вариацията. В същото време резултатите от паралелния анализ допускат и двуфакторна интерпретация, която е по-богата аналитично и позволява разграничаване между общия административен капацитет и по-специфични негови подизмерения. Двуфакторното решение позволява да се разграничат две основни аналитични линии. Първата е свързана с адаптивността, устойчивостта и способността на администрацията да реагира на външни предизвикателства. Втората отразява вътрешната управленска формализация, стратегическата ориентация и организационната отчетност. Поради наличието на кръстосани натоварвания това решение следва да се интерпретира като експлораторно.

Таблица 10. Възможно двуфакторно групиране на въпросите

Фактор	Работно наименование	Преобладаващо съдържание	Примерни въпроси
Фактор 1	Институционална адаптивност и устойчивост	реакция към външна среда, риск, устойчиво развитие, антикорупционни мерки, партньорства, иновации	6, 10, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25
Фактор 2	Стратегическо управление и организационна отчетност	мисия и цели, вътрешна отчетност, показатели за ефективност, управление на знанието, самооценка	1, 2, 4, 7, 14, 27, 28

Източник: Собствени изчисления на авторите

6.4. Латентна структура на въпросника

Експлораторният анализ показва, че в данните съществува едно ясно доминиращо общо измерение, но има и индикации за възможно второ допълнително измерение. Първият компонент има собствена стойност 7.61 и обяснява 27.17% от общата вариация. Вторият компонент има собствена стойност 2.15 и добавя още 7.68%, така че първите два компонента заедно обясняват 34.85% от вариацията.

Още по-важен е резултатът от паралелния анализ. По средната случайна граница се запазват 2 фактора, докато по по-строгия критерий на 95-ия персентил се запазва 1 фактор. Това означава, че най-консервативната интерпретация е за силна еднофакторна структура, докато по-интерпретативният подход допуска и двуфакторен модел.

Съдържателната интерпретация на двуфакторното решение позволява разграничаване между две по-обща измерения. Първото може да се обозначи като „институционална адаптивност и устойчивост“, тъй като включва въпроси, свързани с управление на риска, реакция към външни предизвикателства, устойчиво развитие, климатични отговорности, антикорупционни мерки, партньорство и стимулиране на иновации. Второто може да се обозначи като „стратегическо управление и организационна отчетност“, тъй като обединява въпроси, свързани с мисия и цели, система за отчетност, показатели за ефективност, измерване на резултатите, управление на знанието и самооценка на администрацията.

Тъй като част от въпросите показват кръстосани натоварвания, двуфакторната структура следва да се разглежда като аналитично полезна, но не окончателно потвърдена.

6.5. Различия между типовете администрации

Сравнителният анализ чрез Kruskal–Wallis не показва статистически значими различия между основните типове административни структури по общата средна оценка ($H=6.92$, $p=0.329$)($H=6.92$, $p=0.329$)($H=6.92$, $p=0.329$). Това означава, че на равнище общо средно ниво не може да се направи извод за значима разлика между различните видове администрации.

Този резултат обаче трябва да се интерпретира предпазливо. Част от групите са малобройни, а размерите им са силно неравномерни, което ограничава статистическата мощност на теста. Следователно отсъствието на статистически значими различия не бива автоматично да се приема като доказателство за пълна хомогенност между различните типове администрация.

6.6. Обобщени изводи от статистическия анализ

Приложеният статистически анализ показва, че изследването разполага с достатъчно надеждна емпирична основа, за да надхвърли чисто описателното представяне на оценки и да се придвижи към по-структурирана интерпретация на управленската зрялост в държавната администрация. Добрата вътрешна съгласуваност на инструмента и приемливата факторна пригодност на данните подкрепят тезата, че въпросите улавят общо институционално измерение, а не представляват случайна съвкупност от изолирани показатели.

Същевременно резултатите показват, че зад това общо измерение могат да се разграничат и по-специфични тематични ядра. От една страна, се очертава група от въпроси, свързани с адаптивността, устойчивостта и способността на администрацията да реагира на външни предизвикателства. От друга страна, се формира блок, свързан със стратегическото управление, отчетността и вътрешната организационна формализация. Това позволява да се предположи, че управленската зрялост в администрацията не се изчерпва само с наличието на формални механизми за планиране и контрол, а включва и способност за институционално учене, адаптация и работа в условия на динамична среда.

Особено важен методологичен резултат е проблемното поведение на въпрос 5. Неговата отрицателна корелация с общата скала показва, че при изграждането на индекси за управленска зрялост не е достатъчно въпросите да бъдат тематично релевантни; необходимо е те да бъдат и психометрично



съгласувани. Това наблюдение има по-широко значение, тъй като подчертава нуждата от внимателно конструиране и предварително тестване на анкетни инструменти, особено когато се използват за сравнителни административни оценки.

От съдържателна гледна точка, същественото разминаване между най-високо и най-ниско оценените въпроси показва, че административната зрялост не е равномерно развита по всички направления. Някои практики изглеждат по-институционализирани и устойчиви, докато други остават по-слабо развити и вероятно зависят повече от индивидуални или организационни особености. Именно в това се състои един от най-важните приноси на подобен анализ: той позволява не просто измерване на средно ниво, а открояване на конкретни силни и слаби зони в рамките на административната система.

Липсата на статистически значими различия между типовете администрации не отменя възможността да съществуват реални институционални различия, а по-скоро насочва към необходимостта от по-голяма извадка, по-добро групиране на категориите или включване на допълнителни обясняващи променливи, като размер на администрацията, бюджет, кадрови капацитет или степен на дигитализация. В този смисъл настоящото изследване следва да се разглежда като солидна изследователска основа за по-нататъшни и по-прецизни сравнителни анализи.

В обобщение, статистическият анализ показва, че използваният инструмент е достатъчно надежден, данните са подходящи за факторен анализ, а резултатите подкрепят наличието на едно силно общо измерение на административния капацитет, допълнено от възможна двуфакторна структура.

7. Мнението на представителите на социално-икономическите партньори на държавната администрация

В настоящото изследване на административния капацитет на държавната администрация, определен на база отразяващи индикатори, за 2025 г. участваха 155 респонденти, които по един или друг начин си партнират, взаимодействат, биват обслужвани и пр. от различни структури на държавната администрация, т.е. дейността им в голяма степен зависи от начина на управление на администрацията. Техният вид и процентно участие в анкетите са представени в следващата Таблица 11:

Таблица 11. Брой и процентно участие на респондентите, дали своите оценки на административния капацитет на държавната администрация в качеството си на социално-икономически партньори

Вид на респондентите	Брой	Процент
Обществен съвет	6	3,87%
Консултативен съвет	3	1,94%
Неправителствена организация	15	9,68%
Бизнес организация	19	12,26%
Организация от публичния сектор	26	16,77%
Потребител на обществени услуги	42	27,10%
Синдикална организация	11	7,10%
Друго	33	21,29%
Общо	155	100,00

Източник: Собствени изчисления на авторите

Както се вижда от таблицата, най-голямо участие в проучването са взели потребителите на обществени услуги, други респонденти, които не попадат в изброените категории, както и организации от публичния сектор. От респондентите, които не са само потребители, но се разпознават и като партньори на администрацията, най-голямо участие в проучването са взели бизнес организациите, чиято дейност в голяма степен зависи от политиките на държавните органи. Те са следвани от неправителствените организации, които са типични структури на гражданското общество и имат своето изразено мнение по отношение на работата на държавната администрация.

Социално-икономическите партньори на държавната администрация, в качеството им на респонденти, даващи своите оценки за нейния капацитет, бяха помолени да посочат с коя административна структура най-често си взаимодействат и коя имат предвид, когато дават своите оценки. Логично, най-много от посочените администрации са общинските, които са най-близко до бита на гражданите и от които в голяма степен зависи качеството на живот, работа и отход на съответната територия. Почти поравно са посочени различните административни структури, създадени с нормативен акт, които се отчитат пред Министерския съвет и Народното събрание, отделните министерства и държавните и изпълнителните агенции и комисии. Следват специализираните териториални администрации и областните администрации (Таблица 12).

Таблица 12. Брой и процентно съотношение на оценяваните от СИП административни структури

Оценявана администрация	Брой	Процент
Министерство	22	14,19
Държавна агенция, изпълнителна агенция или държавна комисия	22	14,19
Административна структура, създадена с нормативен акт на изпълнителната власт и на Народното събрание	23	14,84
Специализирана териториална администрация	17	10,97
Областна администрация	10	6,45
Общинска администрация	61	39,35
Общо	155	100,00

Източник: Собствени изчисления на авторите

Въпросникът, който е предоставен на СИП на администрациите по електронен път, е представен в Приложение 2, съдържа 21 въпроса и два служебни, касаещи принадлежността на респондентите и коя административна структура оценяват. Въпросите са формулирани така, че да кореспондират с тези, заложи в въпросника за представителите на държавната администрация. Така може да се направи съпоставка коя група какви оценки дава на отделните елементи на административния капацитет. Остойностените отговори на СИП и на представителите на администрациите по 21 идентични въпроса, са представени в Приложение 5 и визуално на Фигура 15.

От фигурата добре се вижда, че оценките на двете групи респонденти следват еднакви траектории, но тези на СИП са по-ниски от самооценките, които си дават представителите на администрациите. Това се наблюдава всяка година и е ясен сигнал, че потребителите на публични услуги имат по-големи претенции към капацитета на администрациите от това, което те самите мислят за себе си.

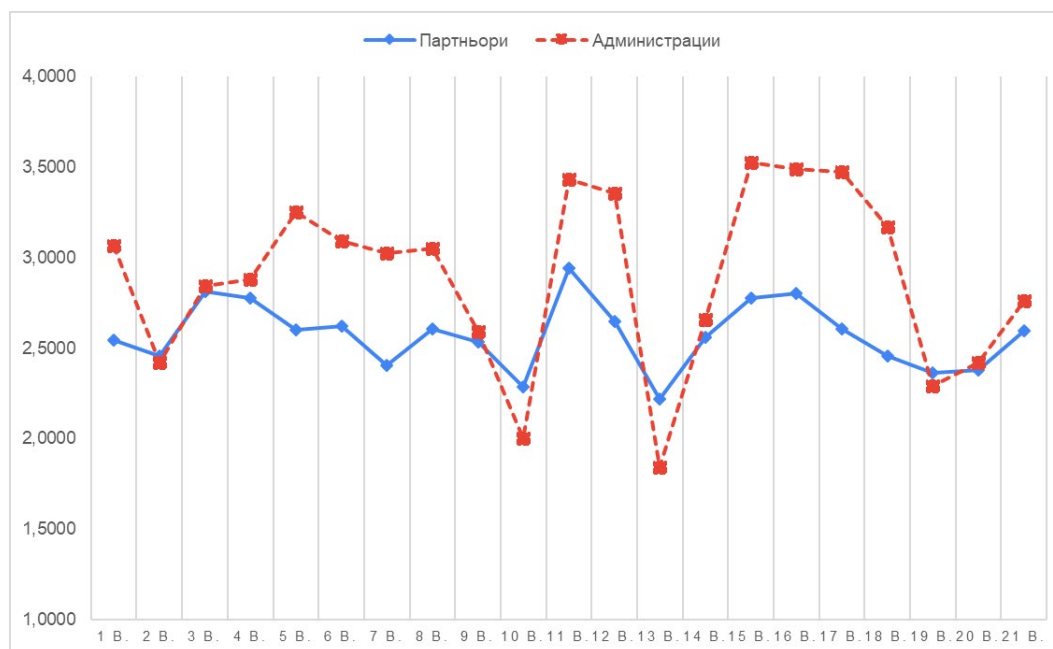
Данните показват следното:

- средна оценка на партньорите: **2,5705**
- средна оценка на администрациите (само за сравняваните 21 отговора): **2,8878**
- средна разлика: **+0,3173 пункт**,

тоест администрациите средно оценяват административния си капацитет **по-високо** от партньорите.

Най-големите разминавания са при въпроси **17, 15, 18, 12 и 16**, където администрациите дават значително по-високи оценки. Те се отнасят до адекватната реакция на външни предизвикателства, своевременното предприемане на противорискови мерки, ефективността на антикорупционните

мерки, работата с консултативни съвети и осигурените възможности за подаване на сигнали за корупция. Очевидно, високите оценки, които си дават представителите на държавната администрация в тези области не се споделят от техните социално-икономически партньори.



Фигура 15. Оценки на СИП и на администрациите по 21 елемента на административния капацитет

Източник: Собствена конструкция на авторите

Корелационният анализ показва дали двете групи **подкрепят въпросите по сходен начин**. Използвани са два метода за корелационен анализ - Pearson correlation и Spearman rank correlation. По данните от анкетите, стойностите на двата корелационни коефициента са следните:

- Pearson $r \approx 0,76$
- Spearman $\rho \approx 0,74$

Това означава, че има **относително силно съвпадение в профила на оценките** - двете групи в значителна степен виждат силните и слабите компоненти по сходен начин. Това не означава пълно съвпадение, защото администрациите системно дават по-високи оценки.

С цел задълбочаване на анализа на данните от двете изследвания е използван и **Intraclass Correlation Coefficient - ICC**, който дава възможност да се определи **степената на съгласие между две групи оценители**. На базата на обобщените данни са изчислени следните стойности на показателя:

- ICC за абсолютно съгласие $\approx 0,37$
- ICC за съгласуваност на профила $\approx 0,50$

Това показва, че има умерена профилна близост, но по-слабо абсолютно съвпадение, защото администрациите се оценяват по-високо.

За оценка на различията между партньорите и администрациите по 21 компонента на административния капацитет беше приложен t-тест за зависими извадки. Резултатите показват статистически значима разлика между двете групи оценки, $t(20) = 3.945$, $p = 0.0008$. Средната оценка на администрациите е 2.888, а средната оценка на партньорите е 2.571. Средната разлика е 0.317 пункта в полза на администрациите, 95% CI [0.150; 0.485]. Това показва, че администрациите системно оценяват административния капацитет по-високо от партньорите.

Таблица 13. Резултати от приложения t-тест на оценките на СИП и на администрациите

Показател	Стойност
Брой двойки въпроси	21
Средна оценка -партньори	2.571
Средна оценка - администрации	2.888
Средна разлика	+0.317
Стандартно отклонение на разликите	0.369
t-статистика	3.945
df	20
p-value, двустранен тест	0.0008
95% доверителен интервал за разликата	[0.150; 0.485]
Cohen's dz	0.861

Източник: Собствени изчисления на авторите

Резултатите от прилагането на t-тест показват, че има **статистически значима разлика** между оценките на администрациите и партньорите: **$t(20) = 3.945$, $p = 0.0008$**

Тъй като средната разлика е положителна, това означава, че **администрациите се оценяват значимо по-високо от партньорите** по 21-те компонента на административния капацитет.

За проверка на нормалността на разликите беше направен Shapiro–Wilk тест, при който **p-value е 0.145**. Тъй като $p > 0.05$, няма основание да се отхвърли предположението за приблизителна нормалност на разликите. Следователно при двете хипотезите, а именно:

- H_0 : няма системна разлика между оценките;
- H_1 : има системна разлика между оценките.

се приема Н1, т.е. има системна разлика между оценките на административния капацитет на държавната администрация, давани от СИП и от нейните анкетирани представители.

По-долу са представени трите групи въпроси, по които има високо съвпадение на оценките на партньорите и на администрациите, въпроси с умерено съвпадение на оценките и въпроси със съществено разминаване на оценките.

Таблица 14. Въпроси с високо съвпадение на оценките, давани от СИП и от представителите на държавната администрация

Въпрос	Партньори	Администрации	Разлика	Абс. разлика
2	2.46	2.42	-0.04	0.04
3	2.81	2.84	+0.03	0.03
4	2.77	2.88	+0.11	0.11
9	2.54	2.59	+0.06	0.06
14	2.56	2.66	+0.10	0.10
19	2.36	2.29	-0.07	0.07
20	2.38	2.42	+0.04	0.04
21	2.59	2.76	+0.17	0.17

Източник: Собствени изчисления на авторите

Таблица 15. Въпроси с умерено разминаване на оценките, давани от СИП и от представителите на държавната администрация

Въпрос	Партньори	Администрации	Разлика	Абс. разлика
6	2.62	3.09	+0.47	0.47
8	2.61	3.05	+0.45	0.45
10	2.28	2.00	-0.28	0.28
11	2.94	3.43	+0.49	0.49
13	2.22	1.84	-0.38	0.38

Източник: Собствени изчисления на авторите

Както се вижда от таблицата, тук има забележимо, но не критично разминаване. При въпроси 6, 8 и 11 администрациите дават по-високи оценки, а при 10 и 13 партньорите дават по-високи оценки.

Таблица 16. Въпроси със съществено разминаване на оценките, давани от СИП и от представителите на държавната администрация

	Партньори	Администрации	Разлика	Абс. разлика
1	2.54	3.07	+0.52	0.52
5	2.60	3.25	+0.65	0.65
7	2.41	3.03	+0.62	0.62
12	2.65	3.36	+0.71	0.71
15	2.77	3.53	+0.75	0.75
16	2.80	3.49	+0.69	0.69
17	2.61	3.47	+0.87	0.87
18	2.46	3.17	+0.71	0.71

От направеното сравнение на оценките на административния капацитет на държавната администрация за 2025 г., които дават нейните социално-икономически партньори и самите представители на административните структури се вижда, че по 8 от 21 елемента на административния капацитет, заложили в отговорите на въпросите, се наблюдава висока степен на съвпадение, по 5 въпроса има умерено разминаване, а по 8 въпроса има съществено разминаване. Съществените разминавания са изцяло в посока по-високи оценки, давани от страна на администрациите, което потвърждава наличието на системна тенденция към по-благоприятна самооценка от администрациите спрямо оценката на техните партньорите. Най-силно разминаване има при въпрос 17, следван от 15, 12 и 18.

Това разминаване е важно, защото показва границите на самооценката като инструмент. Самооценката е полезна, когато администрацията има достатъчна вътрешна честност, зрялост и култура на учене. Когато обаче липсват достатъчно силни механизми за външна обратна връзка, съществува риск администрацията да надценява формалното наличие на правила, процедури и дейности, без да отчита в достатъчна степен реалния им ефект върху гражданите, бизнеса и партньорите.

Разминаването в оценките може да бъде разгледано и през логиката на Chandler Good Government Index, според която доброто управление трябва да се оценява не само през институционалните способности, но и през резултатите, които имат значение за хората и бизнеса. В този смисъл партньорската оценка в ИАКДА изпълнява функция, близка до външен тест за реалната приложимост на административния капацитет. Тя показва дали вътрешната представа на администрацията за собствената ефективност съвпада с опита на онези, които взаимодействат с нея. Администрацията може да има формално изградени правила, процедури и механизми, но ако



те не се усещат като качество, предвидимост, откритост и резултатност от гражданите, бизнеса и партньорите, тяхната управленска стойност остава ограничена.

Поради това оценката на социално-икономическите партньори следва да бъде разглеждана като важен коректив към ИАКДА. Тя приближава анализа до принципите на ориентирано към хората и стопанските субекти управление, основано на откритост, участие и отчетност. В този смисъл партньорската оценка не е външна критика, а необходим елемент от позряла система за управление на резултатите, в която вътрешната представа за ефективност се проверява постоянно спрямо реалния опит на онези, които взаимодействат с администрацията.

8. Изводи и препоръки

През изминалата 2025 г. държавната администрация в България отново не работи в нормална вътрешнополитическа и външнополитическа среда. Годината беше белязана с редица масови протести на медицинските сестри, на обществените медии, на работещите в Софийския градски надземен транспорт и на младите лекари. Редовното правителство премина през шест вота на недоверие. Валяха сигнали за корупция, но предприетите действия вместо да се справят с този проблем предизвикаха съмнения за политическа чистка сред опозицията и политически чадър над управляващите. Масовите антиправителствени протести в края на годината ясно показаха наличието на политическа криза, което накара редовният кабинет да подаде оставка.

Решението за въвеждане на еврото от 1.01.2026 г. не беше прието еднотушно от политическите сили и от обществото. Скептицизма на мнозина беше повлиян от страх, че това ще предизвика вълнообразно вдигане на цените.

Всичко това срина доверието на обществото в легитимните държавни институции. По данни на „Алфа Рисърч“, проучване 5–12 декември 2025 г., годината завършва със „задълбочаваща се ерозия в доверието към институциите“, като някои достигат исторически антирекорд. Народното събрание стигна дъното с 5% одобрение и 69% неодобрение, правителството получи 58% отрицателни оценки, а президента – около 35% доверие (Алфа Рисърч, 2025). В тази обстановка не можеше да се очаква предприемане на съществени действия за пречупване на негативната тенденция в нивото на административен капацитет на държавната администрация, ясно очертана от предишните национални проучвания.

Настоящото проучване на административния капацитет на държавната администрация в България за 2025 година показва наличието на едни и

същи проблеми, повтаряни вече години наред, което води до заключението за **наличието на трайни системни проблеми**. Като такива се очертават:

1. Формално прилагане на системите за финансово управление и контрол, без възможност за проследимост на операциите и доказване на крайния ефект от тяхното действие;
2. Формално управление на риска, което води до ежегодно възникване на едни и същи проблеми и нанасянето на скъпо струващи за бюджета и гражданите щети;
3. Неспазване на изискванията за устойчиво развитие, с което се нарушава както екологичния баланс, така и интересите на бъдещите поколения;
4. Не се противодейства ефективно на проблемите, настъпващи от очевидното изменение на климата;
5. Ниско ниво на иновациите в държавната администрация, вкл. използването на възможностите на изкуствения интелект;
6. Липса на желание или наличие на други ограничения за прилагане на публично-частни партньорства и аутсорсинг на дейности;
7. Политизация на държавната администрация, която остава на високо ниво и се проявява както при назначаването на нови служители, така и в кариерното им израстване;
8. Самонадценяване на усилията на администрациите за борба с корупцията, за което говорят ниските оценки, които им дават в тази област техните социално-икономически партньори;
9. Въпреки усилията на Института по публична администрация за обучение и подпомагане на държавните структури по прилагане на методологията за самооценка CAF, повечето администрации отговарят, че не правят такива самооценки;
10. Недостатъчна активност за партньорство на структурите на държавната администрация с консултативни съвети, научни институти и университети, обществени организации и др. потенциални партньори.

Съпоставката на тези проблеми с резултатите от Индекса за готовност за изкуствен интелект, рейтинга на учещата администрация, Барометъра на ангажираността и международните рамки за добро управление показва, че спадът в административния капацитет не е случаен и не може да бъде обяснен само с политическата среда. Той отразява по-дълбок проблем в начина, по който администрацията организира своята работа, използва данни, управлява знание, въвежда иновации и превръща обучението и мотивацията на служителите в реално подобрене на резултатите.

Българската държавна администрация не страда от липса на потенциал. Напротив, данните за ангажираността и ученето показват, че има

мотивирани служители, натрупана експертиза и готовност за развитие. Проблемът е, че този потенциал не се превръща достатъчно системно в организационен капацитет. Липсват стабилни механизми, чрез които индивидуалното знание да става институционална памет (институционално учене), данните да се превръщат в решения, дигитализацията да води до подобри процеси, а иновациите и изкуственият интелект да се използват отговорно и с измерим ефект.

Оценките на партньорите и администрациите показват сравнително сходен профил по 21-те компонента на административния капацитет, корелацията е около 0,74–0,76. Това означава, че двете групи до голяма степен идентифицират едни и същи по-силни и по-слаби компоненти. В същото време има системно разминаване в равнището на оценките: администрациите се самооценяват средно с около 0,32 пункта по-високо от партньорите. Следователно съпадението е по-силно по отношение на относителното подреждане на компонентите, но по-слабо по отношение на абсолютните стойности на оценките.

Управленската зрялост следва да се разглежда и през човешкия фактор. Данните от „Барометър на ангажираността 2025“, седмото поред национално проучване на ИПА сред 6254 служители от всички видове административни структури, показват, че глобалният индекс на ангажираността остава близо до равнището от предходните издания (Николов & Стефанов, 2025а). Ключовите силни страни са вътрешната мотивация на служителите (74 точки), яснотата на организационните цели (89 точки) и възможностите за учене и развитие (67 точки), като последният показател дори надминава резултатите на британските служители (Николов & Стефанов, 2025а). Тези резултати свидетелстват за наличието на устойчива базова мотивация в администрацията и за идентификация на служителите с организационната мисия.

В същото време се наблюдава устойчива тенденция към намаляване на дела на високо ангажираните служители. От първото проучване през 2019 г. той спада непрекъснато, като сравнението на резултатите от 2022 г. с тези от 2025 г. показва, че е останал почти наполовина (Николов & Стефанов, 2025а). Факторът „Възнаграждение“ отбелязва допълнителен спад от 4 точки спрямо предходната година и достига 41 точки, резултат, който влияе негативно върху общата ангажираност и създава потенциален риск за дългосрочната мотивация на служителите (Николов & Стефанов, 2025а).

Това означава, че административният капацитет не може да се повиши само чрез нови правила, нови системи или нови стратегически документи. Необходима е управленска среда, която задържа мотивацията на служителите, дава смисъл на работата им и превръща професионалната им енергия в конкретни подобрения на процесите и услугите. Когато служителите са мотивирани, но системите за управление на знанието, иновациите

и самооценката остават слаби, организацията губи способността да превърне индивидуалния потенциал в институционален капацитет (Николов & Стефанов, 2025б; Иванов & Иванова-Чикова, 2026). Именно в тази точка данните от ИАКДА, Барометъра на ангажираността и рейтинга на учещите администрации се сближават в един и същ диагностичен извод: наличието на мотивация без подкрепяща организационна среда е необходимо, но недостатъчно условие за реален административен капацитет.

Какво трябва да се направи, за да се пречупи негативната тенденция и да се повиши административния капацитет на държавната администрация у нас?

Отговорът на този въпрос не може да бъде само в приемането на нов стратегически документ, въпреки че такъв документ е необходим. Необходимо е програма за административен капацитет от нов тип. Тя трябва да бъде насочена към резултати, процеси, данни, учене, дигитализация, изкуствен интелект и управленска отговорност. Нейната цел не трябва да бъде формално отчитане на дейности, а реално подобряване на начина, по който администрацията работи, взема решения, предоставя услуги и се отчита пред обществото.

Такава програма би следвало да стъпи върху пет приоритета. Първо, хоризонтални функционални анализи и реинженеринг на процесите преди всякакви механични съкращения. Второ, управление на данните като стратегически публичен актив. Трето, развитие на учеща администрация, която събира информация, анализира, експериментира и разпространява знания. Четвърто, отговорно въвеждане на изкуствен интелект чрез ясни правила, пилотни приложения, обучение, човешки надзор и оценка на въздействието. Пето, засилване на външната отчетност чрез партньорска оценка, обратна връзка от потребителите и измерване на реалния ефект от административните дейности.

Програмата за повишаване на административния капацитет следва да бъде изградена около ясно измерими управленски резултати. Тя не трябва да възпроизвежда модел, при който се отчитат предимно брой обучения, брой участници, брой системи, брой услуги или брой приети документи. Тези показатели са необходими, но не са достатъчни. По-важно е да се измерва дали процесите са станали по-бързи, по-прости, по-прозрачни и по-евтини; дали потребителите са по-удовлетворени; дали грешките и отказите намаляват; дали данните се използват при вземане на решения; дали служителите прилагат наученото; дали ИИ и дигиталните решения водят до реално облекчаване на работата и по-добро обслужване.

В този смисъл програмата следва да включи ограничен брой приоритетни национални индикатори за административна продуктивност и качество. Такива индикатори биха могли да бъдат средно време за обработка

на ключови административни услуги, процент на услуги с реално електронно заявяване и завършване, степен на повторно използване на данни, процент на процеси с ясно описани етапи и отговорности, брой и ефект на пилотни ИИ решения, ниво на удовлетвореност на потребителите, ниво на ангажираност на служителите и наличие на работещи системи за управление на знанието и др.

Ежегодните доклади за състоянието на администрацията на Министерския съвет дават полезна обобщена информация за числеността, заплащането, половата структура и др. на служителите в административните структури, за обезпечеността им с хардуер и софтуер, за наличието на системи за управление на качеството и заведените съдебни дела, но не съдържат анализ на силните и слабите страни или препоръки за подобряване. Докладът за състоянието на администрацията за 2025 година на Министерски съвет съдържа отделни реални измерители за дейността и резултатите на администрацията, но като цяло преобладават количествени отчетни показатели и описание на ресурсите/условията за работа, а не системна оценка на ефективността, качеството и въздействието. В него преобладават показатели от типа „брой администрации“, „брой щатни и заети бройки“, „брой назначения и конкурси“, „брой обучения и обучени служители“, „брой компютри, сървъри, лицензи, системи“, „брой електронни услуги“, „брой заявления, процедури, актове, съвети, отчети“. Тези показатели са полезни за описание на административния капацитет, но не дават достатъчно ясен отговор дали администрацията работи по-бързо, по-качествено, по-икономично, по-прозрачно или с по-висока удовлетвореност на гражданите и бизнеса.

Докладът често отчита, че дадена система, процедура или стандарт съществува, но по-рядко измерва реалния ефект от това. Например наличието на електронна услуга не е същото като измерване на това колко граждани реално я използват, колко време спестява, колко струва предоставянето ѝ, какъв е процентът на откази или грешки, колко е удовлетвореността на потребителите и води ли това до намаляване на административната тежест. Същото важи и за обученията: броят обучени служители е количествен индикатор, но не показва дали след обучението има подобрене в компетентностите, качеството на обслужване или управленските резултати.

В заключение на прегледа на Доклада за състоянието на администрацията 2025 година преобладават количествени показатели и описание на необходимите условия за ефективна работа - структура, персонал, ИКТ обезпеченост, процедури, системи и нормативни механизми. Реални измерители за резултатите има, но те са фрагментарни и не формират цялостна оценка на ефективността, качеството, ефикасността и въздействието на държавната администрация.



Затова бъдещата система за наблюдение на административния капацитет следва да направи преход от отчетност за наличност към отчетност за ефект. Наличието на система, процедура, електронна услуга, обучение или технологично решение трябва да бъде само начална информация. Основният въпрос е какво се променя след тяхното въвеждане. Намалява ли се времето за обработка? Подобрява ли се качеството на решението? Намалява ли се административната тежест? Повишава ли се удовлетвореността? Намаляват ли грешките? Създава ли се повече прозрачност? Подобрява ли се координацията между административните структури?

Точно тук ИАКДА може да бъде развит като инструмент не само за годишна оценка, а и за насочване на реформи. Ако се съчетае с данни за ИИ готовност, организационно учене, ангажираност и външна партньорска оценка, той може да се превърне в основа за по-интелигентна система за управление на административното развитие.

Списъчният състав на Съвета за административна реформа, който трябва да „прави преглед на структурата, дейността и организационното състояние на администрациите в изпълнителната власт и предлага стратегически насоки и политики за тяхното развитие и усъвършенстване“, е съставен на представителен принцип с участие на отделните министри (25 от 27). Това поставя няколко въпроса, които налагат преосмисляне на състава и функциите на Съвета за административна реформа: не е ли по-удачно в съвета да вземат участие и главните секретари на министерствата, които на практика познават и управляват административните процеси в своите администрации; с участието само на министри изчерпва ли се представата за държавна администрация и не е ли редно в Съвета да имат представителство и някои по-важни държавни и изпълнителни агенции; достатъчно ли е членството на изпълнителния директор на НСОРБ като представител на общините и не трябва ли в състава на Съвета да се включат и кметове на някои големи и малки общини; защо не се изпълни обещанието от председателя на Съвета за административна реформа през 2025 година, че в състава на Съвета ще се включат и изявени учени и че органът ще си сътрудничи по-активно с научните среди.

За ефективно прилагане на системите за финансово управление и контрол, в т.ч. за реално управление на риска, е необходимо да се направи одит на системите, като се акцентира върху резултатите от тяхното прилагане.

С цел преодоляване на силната политизация на администрацията би било удачно да се направи обучение на комисиите по етика и да се изисква от тях стриктно да следят за проявите на партизанщина в техните административни структури.

Борбата с корупцията остава основен проблем на държавната администрация на всички нива. И тук могат да се дадат по-големи правомощия на



комисиите по етика, които трябва да актуализират своите състави, като в тях се включат не административните ръководители, а служители от всички нива, които са с доказан морален облик и уважение от колегите си.

Редуцирането на числеността на държавната администрация трябва да става не на принципа за достигане на определен процент съкращения, а при преследване на повишена ефективност и ефикасност. Това може да се постигне не с орязване на бройки, а с реинженеринг на работните процеси, дигитализация, въвеждане на изкуствен интелект, където това е възможно, повишаване на професионализма на служителите и отговорността на ръководителите за реално, а не формално въвеждане на необходимите реформи.

Въвеждането на изкуствен интелект трябва да бъде разглеждано като част от реинженеринга на процесите, а не като самостоятелна технологична мярка. Преди внедряване на ИИ трябва да бъде ясно кои процеси са подходящи за подпомагане, какви данни се използват, какъв риск съществува, какъв човешки контрол е необходим, как ще бъде гарантирана защита на личните данни и как ще се измерва ефектът. Приоритет следва да имат приложения с нисък риск и висок практически ефект, като обобщаване на документи, подпомагане на вътрешни справки, анализ на големи обеми текст, подготовка на проектни варианти на писма и доклади, превод, структуриране на информация, идентифициране на повтарящи се казуси и подпомагане на вътрешни системи за управление на знанието.

Този подход ще позволи ИИ да се използва като инструмент за повишаване на продуктивността и качеството, без да се създава илюзия, че технологията може да замести управленската отговорност. Човешкият контрол, професионалната преценка и институционалната отчетност трябва да останат водещи.

Успешното провеждане на тези реформи изисква и преосмисляне на институционалната рамка, която ги планира и координира. Списъчният състав на Съветът за административна реформа, който трябва да „прави преглед на структурата, дейността и организационното състояние на администрациите в изпълнителната власт и предлага стратегически насоки и политики за тяхното развитие и усъвършенстване“ е съставен на представителен принцип с участие на отделните министри (25 от 27)². Това поставя няколко въпроса, които налагат преосмисляне на състава и функциите на Съвета за административна реформа: не е ли редно в Съвета да имат представителство и някои по-важни държавни и изпълнителни агенции; достатъчно ли е членството на изпълнителния директор на НСОРБ като представител на общините и не трябва ли в състава на Съвета да се включат и кметове на някои големи и малки общини; не трябва ли в състава

² Постановление № 192 на МС от 5.08.2009 г. за създаване на Съвет за административната реформа.



му ще се включат и изявени учени, а органът да си сътрудничи по-активно с научните среди.

За ефективно прилагане на системите за финансово управление и контрол, в т.ч. за реално управление на риска е необходимо да се направи **одит на системите**, като се акцентира върху резултатите от тяхното прилагане.

С цел преодоляване на силната политизация на администрацията би било удачно да се направи **обучение на комисиите по етика** и да се изисква от тях стриктно да следят за проявите на партизанщина в техните административни структури.

Борбата с корупцията остава основен проблем на държавната администрация на всички нива. И тук могат да се дадат по-големи правомощия на комисиите по етика, които трябва да актуализират своите състави, като в тях се включат не административните ръководители, а служители от всички нива, които са с доказан морален облик и уважение от колегите си.

Редуцирането на числеността на държавната администрация трябва да става не на принципа за достигане на определен процент съкращения, а при преследване на повишена ефективност и ефикасност. Това може да се постигне не с орязване на бройки, а с реинженеринг на работните процеси, дигитализация, въвеждане на изкуствен интелект, където това е възможно, повишаване професионализма на служителите и отговорността на ръководителите за реално, а не формално въвеждане на необходимите реформи.

Ключови приоритети за развитие на административния капацитет

На база на доклада могат да се изведат няколко ключови приоритети. Първият приоритет е преминаване от дебат за численост към дебат за продуктивност. Реформата в администрацията не трябва да започва с предварително определен процент съкращения, а с функционален анализ, анализ на работните процеси, оценка на натоварването, цифрова зрялост и измерване на резултатите. Целта не е по-малка администрация сама по себе си, а администрация, която работи по-добре, по-бързо, по-прозрачно и с по-висока стойност за гражданите и бизнеса. Намалването на числеността без предварителен анализ на функциите и процесите може да отслаби вече уязвими административни структури, без да доведе до реално подобрене на качеството и ефективността.

Вторият приоритет е управление на данните като публичен актив. Без качествени, достъпни, сигурни и оперативно съвместими данни не може да има нито ефективно дигитално управление, нито отговорно използване на изкуствен интелект, нито реално измерване на резултатите. Всяка административна структура следва да знае какви данни събира, как ги поддържа, как ги използва, с кого ги споделя и как те подпомагат вземането на



решения. Данните не трябва да се разглеждат само като технически ресурс или отчетна информация, а като основа за по-добро планиране, управление на риска, оценка на въздействието, контрол върху изпълнението и подобряване на услугите.

Третият приоритет е развитие на учеща администрация. Административният капацитет не може да се повиши устойчиво, ако всяка структура решава проблемите си сама, ако добрите практики не се споделят, ако грешките не се анализират и ако институционалната памет се губи при смяна на ръководства или служители. Необходими са механизми за системно събиране и разпространение на добри практики, анализ на грешки, вътрешни общности на практика, регулярни самооценки, използване на САФ и други инструменти за организационно развитие. Администрацията трябва постепенно да се превърне от сбор от отделни структури в учеща система, която създава, съхранява и използва знание.

Четвъртият приоритет е отговорно и практическо въвеждане на изкуствен интелект. ИИ не трябва да се разглежда като самостоятелна технологична мода, а като инструмент за подпомагане на конкретни административни процеси. Това изисква ясна визия, вътрешни правила, обучение, пилотни приложения, оценка на риска, човешки надзор, защита на данните и измерване на ефекта. ИИ трябва да се използва там, където може да подпомогне служителите, да намали рутинната работа, да подобри анализа, да ускори обработката на информация и да освободи време за по-сложни експертни, контролни и координационни задачи. Приоритет трябва да имат приложения с нисък риск и висок практически ефект, а не решения, които създават неясна отговорност или заменят човешката преценка в чувствителни сфери.

Петият приоритет е засилване на управленската отговорност. Ръководителите трябва да носят отговорност не само за формалното наличие на процедури, планове, отчети и системи, а за реалното им прилагане и ефект. Това означава отговорност за резултатите от дейността, за качеството на услугите, за развитието на служителите, за управлението на риска, за използването на данни и за доверието на гражданите и партньорите. Управленската зрялост не се измерва само с това дали дадена администрация има правила, а с това дали тези правила променят поведението, намаляват грешките, подобряват координацията и водят до по-добри резултати.

Шестият приоритет е по-силна външна обратна връзка. Оценката на административния капацитет не може да се основава единствено на вътрешна самооценка. Необходим е и погледът на социално-икономическите партньори, потребителите на услуги, бизнеса, гражданите, научните среди и професионалните общности. Така администрацията може по-добре да разбира разликата между това, което смята, че прави, и това, което

обществото реално усеща и преживява като резултат. Външната обратна връзка не трябва да се възприема като критика, а като необходим елемент от една по-зряла система за управление на качеството, прозрачността и доверието.

В заключение, интегрираният прочит на резултатите показва, че посоката на развитие е ясна. Българската държавна администрация трябва да премине от формално управление на правила към управление на резултати, от отделни електронни решения към интегрирана дигитална трансформация, от индивидуално натрупване на опит към институционално учене, от епизодично използване на ИИ към отговорна и управлявана ИИ готовност, от вътрешна самооценка към по-силна външна отчетност. Само така административният капацитет може да се повиши устойчиво и да се превърне в реална способност на държавата да решава проблеми, да предоставя качествени услуги и да поддържа доверие.

Необходимо е всяка група от административните структури, независимо от това дали са участвали в настоящото изследване или не, да си направят своите изводи на базата на прегледа на оценките и да положат усилия за увеличаване на силните си страни и минимизиране на слабите.

Библиография

- Иванов, П., Иванова-Чикова, Т., & Стефанов, С. (2025). *Индекс за готовността за изкуствен интелект в държавната администрация в Република България*. Институт по публична администрация. ISBN 978-619-7262-55-1
- Иванов, П., & Иванова-Чикова, Т. (2026). *Отвъд технологията. Институционалното учене като двигател на ИИ трансформацията в публичния сектор*. Публични политики.bg, 17(2), 23-49.
- Алфа Рисърч. (декември 2025 г.). *Обществено-политически нагласи: декември 2025*. Извлечено от Alpha Research: <https://alpharesearch.bg/post/1042-obshtestvenopoliticheski-naglasii-dekemvri-2025.html>
- Борисов, Б., (2019). *Административен капацитет на държавната администрация в България*. София.
- Доклад за състоянието на администрацията за 2025 г., приет с Решение на Министерски съвет от 30 април 2026 г Закон за администрацията, Обн. ДВ. бр. 130 от 5 Ноември 1998 г., посл. изм. ДВ. бр. 33 от 12 Април 2024 г.
- Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Обн. ДВ. бр. 21 от 10 Март 2006 г. посл. изм. и доп. ДВ. бр.13 от 12 февруари 2019 г.
- ИПА, (2015). *Европейски практики в доброто управление и административната дейност*.
- Николов, Н., & Стефанов, С. (2025а). *Барометър на ангажираността: Седмо национално проучване на ангажираността на служителите в държавната администрация*. Институт по публична администрация. ISSN 978-619-7262-54-4
- Николов, Н., & Стефанов, С. (2025б). *Усеща ли е Вашата администрация? Резултати от проведена самооценка на българските администрации по показатели за усеща организация*. Институт по публична администрация. ISSN 978-619-7262-58-2



- Национален статистически институт. (29 април 2026 г.). *Население по области, общини, местоживееене и пол*. Извлечено от <https://www.nsi.bg/statistical-data/206/651>
- Указания за последващи оценки на изпълнението в организациите от публичния сектор. Утвърдени със Заповед № ЗМФ-184/06.03.2020 г.
- Указания за управление на риска в организациите от публичния сектор. Утвърдени със Заповед № ЗМФ 184/06.03.2020 г.
- Chandler Institute of Governance. (2026). Chandler Good Government Index 2026. Singapore: Chandler Institute of Governance. Налично на <https://chandlergovernance.com/cggi/>
- Council of Europe. (17 December 2020). Ad hoc Committee on Artificial Intelligence, CAHAI. Feasibility Study. Strasbourg.
- Eager, J. W. (June 2020). Opportunities of Artificial Intelligence. Brussels: European Parliament. PE 652 713.
- European Commission, (2023). Expanding the European administrative space (ComPAct). Brussels.
- Purdy, M. a. (2016). *Why AI is the future of growth*. Accenture.
- Lupi, A., Handlos Thomassen, N., & Flecha, N. (2024). Size and Composition of Public Employment : Data Sources, Methods and Caps. *OECD Working papers on Public Governance*, No. 76, 1-30. Извлечено от chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/size-and-composition-of-public-employment-data-sources-methods-and-gaps_f6c2babd/32c747be-en.pdf
- Prorok, T. (19 May 2026 г.). *KDZ Factsheet: Public Employment in Europe*. Изтеглено на 19 May 2026 г. от KDZ: <https://www.kdz.eu/en/news/blog/kdz-factsheet-public-employment-europe>
- Eurostat. (19 May 2026 г.). *EC.Europa.EU*. Извлечено от Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy_2021/bloc-4d.html
- Национален статистически институт. (29 април 2026 г.). *Население по области, общини, местоживееене и пол*. Извлечено от <https://www.nsi.bg/statistical-data/206/651>
- Алфа Рисърч. (декември 2025 г.). *Обществено-политически нагласи: декември 2025*. Извлечено от Alpha Research: <https://alpharesearch.bg/post/1042-obshtestveno-politicheski-naglas-i-dekemvri-2025.html>

Приложение 1

Брой наети лица в структурите на държавната администрация по години за периода 2016-2025 година

АДМИНИСТРАЦИЯ	Към 31 декември на:										
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	
АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ (ОБЩО) *	98342	98229	98614	98136	97583	98098	98343	98407	98975	98446	
I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ *	56823	56478	56663	56584	55846	55999	56345	56314	56364	55998	
от тях:											
I.1. Министерства и администрация на Министерски съвет*	6993	6960	7033	6936	6891	6718	6997	7149	7035	7138	
I.2. Държавни агенции	3197	3234	3183	3150	3170	3221	2545	2583	2540	2573	
I.3. Държавни комисии	407	566	563	572	522	532	493	482	484	477	
I.4. Изпълнителни агенции	14820	14144	14193	13705	12678	12682	13351	13252	13310	13165	
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	23875	24061	24204	24890	25154	25397	25498	25390	25420	25239	
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитани се пред Народното събрание	7086	7073	7076	6929	7034	7048	7048	7024	7069	6881	
I.7. Структури по чл. 60 от Закона за администрацията	445	440	411	402	397	401	413	434	506	525	
II. ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ	41519	41751	41951	41552	41737	42099	41998	42093	42611	42448	
от тях:											
II.1. Общински администрации	33581	33924	34276	33969	34160	34570	34573	34758	35185	35015	
II.2. Областни администрации	1117	1074	1078	1048	1058	1048	997	999	1013	1004	
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	6821	6753	6597	6535	6519	6481	6428	6336	6413	6429	

Източник: НСИ



Приложение 2

ВЪПРОСНИК ЗА ОЦЕНКА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗ 2025 ГОДИНА

ПЪРВИ КРИТЕРИЙ - ЕФЕКТИВНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

- 1. Има ли административната структура ясно формулирани мисия, визия, стратегически и оперативни цели?**
 - a) Не
 - b) Да, но те са формулирани по различен начин в различните документи на администрацията.
 - c) Да, но те не са достатъчно разпознаваеми и видими за всички (персонал, външни партньори и заинтересовани лица).
 - d) Линк към сайта, в който са публикувани:
- 2. Отделните дирекции в администрацията имат ли свои мисия, визия, стратегически и оперативни цели?**
 - a) Не
 - b) Да, но те са формулирани по различен начин
 - c) Да, но те не са достатъчно разпознаваеми и видими за всички
 - d) Линк към сайта, в който са публикувани:
- 3. Изпълнението на мисията, визията, стратегическите и оперативни цели на администрацията обезпечени ли са с финансови средства, предвидени в бюджета?**
 - a) Няма пряка връзка между стратегическите документи и годишните бюджети.
 - b) Частично са обезпечени.
 - c) Администрацията се стреми да осигури бюджетни средства за постигане на своите цели, но не прилага програмно бюджетиране.
 - d) Да, като администрацията прилага програмно бюджетиране.
- 4. Има ли система за организационна отчетност, която да включва освен финансови и нефинансови резултати, видима и разбираема за заинтересованите лица?**
 - a) Не.
 - b) Изготвят се отчети, съгласно утвърдените отчетни форми
 - c) Периодично се изготвят отчети, като стремежът е освен постигнатите финансови показатели да се представят данни за постигане стратегически и оперативни цели.
 - d) Има утвърдена система от срокове, отговорни служители, утвърдени форми и показатели, които се предоставят периодично след извършване на анализ на ефективността и ефикасността.
- 5. Има ли неодобрен разход в резултат на контролите, предвидени, съгласно СФУК и в какъв размер?**
 - a) Не.
 - b) Има такива, но размерът им не може да бъде посочен, защото не се води подобна отчетност.
 - c) Има единични случаи на неразплатени разходи, в резултат на неспазване на процедурите, които в следствие са разплатени.
 - d) Да, в размер на

6. Системата за управление на риска ефективна ли е?

- a) Не, управлението на риска е формално.
- b) Комитетът/комисията по управление на риска се събира редовно и работи по утвърдени правила, но риск-регистрите не се актуализират, а в повечето случаи се преписват от година за година.
- c) Има утвърдена система за управление на риска с процедури, отговорни служители, съпътстващи документи и срокове.
- d) Управлението на риска се възприема като отговорност както на ръководителите, така и на целия персонал.

7. Имате ли приета система от показатели за ефективност като количествено измерима мярка, използвана за оценка на резултатите на отделните звена и служители?

- a) Не.
- b) Има някои основни показатели, предимно финансови, които се отчитат с отчета на бюджета.
- c) Има приета система от финансови и нефинансови показатели за ефективност на организацията като цяло.
- d) Има система. Показателите за ефективност на служителите се отчитат годишно, като оценката има пряка връзка с възнаграждението и кариерното им развитие.

ВТОРИ КРИТЕРИЙ - ИНОВАТИВНОСТ

8. В каква степен вътрешните работни процеси са автоматизирани и дигитализирани?

- a) Недостатъчно, за да се улесни работата на служителите и удовлетвореността на гражданите
- b) Частично, само основни.
- c) Полагат се усилия за автоматизиране и дигитализиране на всички основни процеси.
- d) Напълно автоматизирани и дигитализирани работни процеси.

9. Служителите от Вашата администрация използват ли ИИ в своята работа?

- a) Не.
- b) Отделни служители имат познания за използването на ИИ, но не ги прилагат.
- c) Повечето служители са запознати с възможностите на ИИ, но се нуждаят от допълнително обучение.
- d) Служителите познават и прилагат различни чатбот приложения на базата на разработените вътрешни правила и стандарти.

10. Ръководството стимулира ли въвеждането на иновации?

- a) Не.
- b) Да, но само наложени от висшестоящ орган или изисквания на новоприети нормативни документи.
- c) Стимулират се иновации, които са въведени от други администрации с добри практики.
- d) Ръководството има проактивна роля и се стреми да бъде водещо при въвеждането на иновации.



11. Служителите имат ли необходимите знания и мотивация за въвеждането на иновации

- a) Не.
- b) Определени служители имат необходимите знания, но не са мотивирани да въвеждат иновации.
- c) Въвеждането на иновации е задължение предимно на висшестоящите служители (директори, началници на отдели), които са стимулирани морално и материално да изпълняват съответни функции.
- d) Предложения за въвеждането на иновации се приема като задължение на всички служители. Администрацията има система за стимулиране на нововъведенията.

12. Имате ли електронни канали за заявяване на услуги както и единна страница за услуги, ясни указания, информация за картови плащания и функционалности.

- a) Не.
- b) Има електронен сайт, електронна поща и някои възможности за електронни услуги.
- c) Да, но има нужда да се подобри тяхната функционалност, полезност и възможности за интуитивна навигация.
- d) Да, като се обръща голямо внимание на UX (User Experience - потребителско изживяване) при проектиране на продукти (уебсайтове, приложения, услуги).

13. Предоставена ли е на сайта възможност за проследяване статуса на административна преписка.

- a) Не.
- b) Има възможност за изтегляне на документи и проверка на преписки по входящ номер.
- c) Има възможност за регистрация в портала чрез създаване на потребителски профил и достъп чрез електронен подпис.
- d) Сайтът предоставя възможност за интеграция с вътрешната деловодна система, проследяване на преписки, SMS или имейл известия, интеграция с национални системи за е-управление, възможности за API (Application Programming Interface) връзка със сайтове на други администрации.

14. Имате ли система за управление на знанието, целяща генериране на идеи, запазване на институционалната памет и натрупания опит.

- a) Не.
- b) Да. Генерирането на идеи за иновации се осъществява на редовните оперативки и съвещания.
- c) Да. Генерирането на идеи за иновации се насърчава, създадена е отворена база данни, информация за нововъведения, опит и добри практики, реализирани както в организацията, така и в други администрации.
- d) Има създадена система за управление на знанието, с разписани процеси по търсене, генериране, съхранение и разпространение на нови знания в организацията и извън нея.

ТРЕТИ КРИТЕРИЙ - ПРОЗРАЧНОСТ

15. Как администрацията си партнира с други организации, в т.ч. бизнес и неправителствени организации, граждански и политически формирания?



- a) Няма опит в работата с други организации.
- b) Осъществява сътрудничество с други организации при възникнала непосредствена необходимост или при наличието на нормативно изискване.
- c) Нараства известността и доверието към администрацията, но само по определени проблеми.
- d) Администрацията работи активно с различни организации. Добро партньорство и включване в процесите.

16. Администрацията взаимодейства ли с консултативни съвети при решаване на въпроси от обществен интерес?

- a) Липсва практика
- b) Създадени са консултативни съвети, но не са осигурени ясни правила за тяхното функциониране, което ограничава ефективността им. Съветите реално не се провеждат, няма заседания.
- c) Има установени консултативни и нормативни мерки за тяхната работа, но въздействието остава пасивно и формално.
- d) Администрацията активно взаимодейства с консултативните съвети, организира срещи и включва различни заинтересовани страни в процеса на вземане на решения.

17. Прилагат ли се форми на публично-частно партньорство и аутсорсинг на дейности?

- a) Не.
- b) Да, за отделни дейности, чрез обществени поръчки, но няма поглед върху тяхната ефективност.
- c) Да, голяма част от неспецифичните дейности след извършване на анализ на разходите и ползите и при доказан икономически ефект.
- d) Да, използват се разнообразни форми на ПЧП.

18. Извършват ли се оценки на въздействието на нормативни актове и политики?

- a) Не се прави оценка на въздействието.
- b) Оценките се правят основно на база обществени обсъждания.
- c) Да, правят се оценки на въздействието.
- d) Да, правят се оценки на въздействието, като се взема мнението на всички заинтересовани страни.

19. Как администрацията прилага антикорупционни мерки?

- a) Няма мерки.
- b) Има мерки, но няма информация доколко те са ефективни.
- c) Има мерки, но няма информация за адекватността им, поради липсата на мониторинг върху техния ефект.
- d) Има мерки, кампании и мониторинг. Осигурени са информационни материали за гражданите относно процедурата за подаване на сигнали и тяхното разглеждане.

20. Как администрацията е осигурила възможности за подаване на сигнали за корупция?

- a) Няма приети специални процедури
- b) Сигнали се подават чрез писма и в специална пощенска кутия, поставена на видно място или на срещи с граждани.

- c) Сигналите се подават по поща, електронна поща и уебсайта на администрацията, като се насочват към отговорните длъжностни лица.
- d) Има установен механизъм за подаване и разглеждане на сигнали чрез различни канали. Специализиран орган анализира сигналите и отчита резултатите.

21. Има ли в администрацията разработена процедура за разкриване на конфликт на интереси съгласно Закона за противодействие на корупцията?

- a) Няма процедура.
- b) В процес на разработване е
- c) Разработена е процедура и е създадена Комисия за установяване на конфликт на интереси.
- d) Комисията за установяване на конфликт на интереси заседава, съобразно постъпилите сигнали.

ЧЕТВЪРТИ КРИТЕРИЙ - УПРАВЛЕНСКА ЗРЯЛОСТ

22. Успяваше ли администрацията да реагира адекватно на политическите и икономическите промени, настъпили през 2025 година?

- a) Не.
- b) Полагаше усилия в рамките на своите възможности, но без особен успех;
- c) Правеше всичко необходимо и имаше частичен успех
- d) Да, реагираше адекватно на всички външни предизвикателства.

23. Администрацията отчита ли риска от настъпването на външни предизвикателства и реагира ли е адекватно и своевременно, съобразно предвидените противорискови мерки?

- a) Управлението на риска до голяма степен е формално
- b) В риск-регистрите се записват едни и същи рискове от година за година, но администрацията не може да отговори адекватно.
- c) Администрацията актуализира своите риск-регистри като се стреми да оценява специфичните рискове, които могат да нарушат нормалната ѝ работа
- d) Администрацията реагира адекватно и своевременно на външните предизвикателства.

24. Как администрацията прилага принципите и критериите за устойчиво развитие?

- a) Няма политика за устойчиво развитие.
- b) Чрез извършването на социално-икономически анализи и екологични оценки в случаите, регламентирани със законови и подзаконови нормативни актове.
- c) Чрез прилагането на оценки на въздействието, анализи „разходи-ползи“, екологични оценки, социални анализи, икономически анализи на дългосрочното въздействие на политиките и решенията и постоянен мониторинг на стойностите на специфични показатели за устойчиво развитие по разработени методики.
- d) Чрез анализите и оценките, описани в предходния отговор и постоянен мониторинг на стойностите на специфични показатели за устойчиво развитие по разработени методики.

25. Как администрацията изпълнява своите отговорности, свързани с изменението на климата?

- a) Не се справя добре, което води до екологични рискове.



- b) Отчита рисковете, но няма програма за справяне с тях.
- c) Има а програма за борба с климатичните промени с отчитане на рисковете, породени от изменението на климата, но мерки са проактивни.
- d) Разработена е проактивна програма за предотвратяване на екологични инциденти.

26. Как администрацията осигурява равни възможности на хората с увреждания?

- a) Липсва специална политика.
- b) Осигурени са частични подобрения, но недостатъчни.
- c) Има приета програма за работа с хората с увреждания, но резултатите са незадоволителни.
- d) Разработена е цялостна политика в сътрудничество с представители на хората с увреждания.

27. Как в администрацията се измерват резултатите от работата на административните звена и отделните служители?

- a) Няма система за измерване на резултатите от работата на звената и служителите.
- b) Резултатите от работата на служителите и звената се оценяват периодично.
- c) Резултатите от работата на служителите се оценяват периодично, а дейността на административните звена - чрез регулярни доклади, отчети, анализи и др.
- d) За отчитане и оценка на резултатите от работата на административните звена и на служителите има приета система с индикатори, срокове, отговорници, форми и пр.

28. Прилагате ли система за самооценка на дейността на администрацията като CAF (Common Assessment Framework), PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), Модела за съвършенство (EFQM), Benchmarking анализ, Функционален анализ, Анализ на несъответствията или други?

- a) Не.
- b) Оценката на дейността се извършва от висшето ръководство чрез годишни доклади, отчети и др.п.
- c) Да, подобни методи се използват, но рядко и епизодично.
- d) Да, регулярно се използват подобни методи за самооценка на дейността.

29. Вие сте представител на:

- a) Министерство / Администрация на Министерския съвет
- b) Държавна агенция
- c) Държавна комисия
- d) Изпълнителна агенция
- e) Административна структура, създадена с нормативен акт, която има функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт
- f) Административна структура, създадена с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание
- g) Специализирана териториална администрация
- h) Областна администрация
- i) Общинска администрация

Приложение 3

ВЪПРОСНИК КЪМ СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ПАРТНЬОРИ ЗА ОЦЕНКА НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗ 2025 ГОДИНА

Уважаеми представители на бизнеса, неправителствения сектор и гражданското общество,

УНСС, Стопанска академия "Д. А. Ценов" и Институтът по публична администрация за четвърта поредна година провеждат проучване на административния капацитет на държавната администрация. Ключов аспект на изследването е проучването на мнението на социално-икономическите партньори за дейността на администрацията и способността ѝ да предоставя добро управление.

Под „социално-икономически партньори“ се разбира обществени съвети, консултативни съвети, неправителствени организации, бизнес организации, синдикати, други организации от публичния сектор или потребители на обществени услуги.

Под „държавна администрация“, „административен орган“ или „орган на изпълнителната власт“ се разбира министерство, държавна агенция, изпълнителна агенция, административна структура на изпълнителната власт, административна структура, отчитаща се пред Народното събрание, общинска администрация, областна администрация, специализирана териториална администрация.

Моля, отговаряйте, визирайки конкретен административен орган!

Анкетата е анонимна и ще отнеме около 10-15 минути.

Предварително Ви благодарим за отзивчивостта и обективността, с което допринасяте за обединяване усилията на отговорните институции за модернизиране и повишаване доверието на обществото в държавната администрация у нас!

ПЪРВИ КРИТЕРИЙ - ЕФЕКТИВНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

1. Административният орган, върху чиято дейност имате наблюдения, има ли ясно формулирани мисия, визия, стратегически и оперативни цели?

Паралел с Въпрос № 1 от анкетата с администрациите

- a) Не.
- b) Да, но те са формулирани по различен начин в различните документи на администрацията.
- c) Да, но те не са достатъчно разпознаваеми и видими за всички (персонал, външни партньори и заинтересовани лица).
- d) Линк към сайта, в който са публикувани:

2. Отделните дирекции в рамките на същия административния орган имат ли стратегически и оперативни цели?

Паралел с Въпрос № 2 от анкетата с администрациите

- a) Не.
- b) Да, но те са формулирани по различен начин.
- c) Да, но те не са достатъчно разпознаваеми и видими за всички.
- d) Линк към сайта, в който са публикувани:

3. Мисията, визията, стратегическите и оперативни цели на административния орган е обезпечени ли са с финансови средства, предвидени в бюджета му?

Паралел с Въпрос № 3 от анкетата с администрациите

- a) Няма пряка връзка между стратегическите документи и годишните бюджети.
- b) Частично са обезпечени.
- c) Администрацията се стреми да осигури бюджетни средства за постигане на своите цели, но не прилага програмно бюджетиране.
- d) Да, като администрацията прилага програмно бюджетиране.

4. Има ли административният орган система за организационна отчетност, която да включва не само финансови, но и нефинансови резултати, видима и разбираема за заинтересованите лица?

Паралел с Въпрос № 4 от анкетата с администрациите

- a) Не.
- b) Администрацията изготвя отчети, съгласно утвърдените отчетни форми.
- c) Администрацията периодично изготвя отчети, като стремежът е, освен постигнатите финансови показатели, да се представя информация и за изпълнението на стратегическите и оперативните цели.
- d) Администрацията има утвърдена система от срокове, отговорни служители, утвърдени форми и показатели, които се предоставят периодично пред обществеността, след извършване на анализ на ефективността и ефикасността.

5. Има ли административният орган ефективна система за управление на риска?

Паралел с Въпрос № 6 от анкетата с администрациите

- a) Не, управлението на риска е формално.
- b) Комитетът/комисията по управление на риска се събира редовно и работи по утвърдени правила, но риск-регистрите не се актуализират, а в повечето случаи се преписват от година за година.
- c) Администрацията има утвърдена система за управление на риска с процедури, отговорни служители, съпътстващи документи и срокове.
- d) Управлението на риска се възприема като отговорност, както на ръководителите, така и на целия персонал.

6. Има ли административния орган работеща система от показатели за ефективност като количествено измерима мярка, използвана за оценка на резултатите на отделните звена и служители?

Паралел с Въпрос № 7 от анкетата с администрациите

- a) Не.
- b) Има някои основни показатели, предимно финансови, които се отчитат с отчета на бюджета.
- c) Има приета система от финансови и нефинансови показатели за ефективност на организацията като цяло.
- d) Има система. Показателите за ефективност на служителите се отчитат годишно, като оценката има пряка връзка с възнаграждението и кариерното им развитие.

ВТОРИ КРИТЕРИЙ - ИНОВАТИВНОСТ

7. Как оценявате степента, в която вътрешните работни процеси в администрацията са автоматизирани и дигитализирани?

Паралел с Въпрос № 8 от анкетата с администрациите

- a) Недостатъчно, за да се улесни работата на служителите и удовлетвореността на гражданите.
- b) Частично, само основни процеси.
- c) Полагат се усилия за автоматизиране и дигитализиране на всички основни процеси.
- d) Администрацията има напълно автоматизирани и дигитализирани работни процеси.

8. Ръководството на административния орган стимулира ли въвеждането на иновации?

Паралел с Въпрос № 10 от анкетата с администрациите

- a) Не.
- b) Да, но само наложени от висшестоящ орган или изисквания на новоприети нормативни документи.
- c) Стимулират се иновации, които са въведени от други администрации като добри практики.
- d) Ръководството има проактивна роля и се стреми да бъде водещо при въвеждането на иновации.

9. Има ли административният орган електронни канали за заявяване на услуги, както и единна страница за услуги, ясни указания, информация за картови плащания и функционалности?

Паралел с Въпрос № 12 от анкетата с администрациите

- a) Не.
- b) Има електронен сайт, електронна поща и някои възможности за електронни услуги
- c) Да, но има нужда да се подобри тяхната функционалност, полезност и възможности за интуитивна навигация.
- d) Да, като се обръща голямо внимание на UX (User Experience - потребителско изживяване) при проектиране на продукти (уебсайтове, приложения, услуги).

10. Предоставена ли е на сайта на административния орган възможност за проследяване статуса на административна преписка?

Паралел с Въпрос № 13 от анкетата с администрациите

- a) Не.
- b) Има възможност за изтегляне на документи и проверка на преписки по входящ номер.
- c) Има възможност за регистрация в портала чрез създаване на потребителски профил и достъп чрез електронен подпис.
- d) Сайтът предоставя възможност за интеграция с вътрешната деловодна система, проследяване на преписки, SMS или имейл известявания, интеграция с национални системи за е-управление, възможности за API (Application Programming Interface) връзка със сайтове на други администрации.

ТРЕТИ КРИТЕРИЙ - ПРОЗРАЧНОСТ

11. Как оценявате практиката на администрацията по отношение партньорството с други организации, в т.ч. бизнес и неправителствени организации, граждански и политически формирания?

Паралел с Въпрос № 15 от анкетата с администрациите

- a) Няма опит в работата с други организации
- b) Партнира си с други организации при възникнала непосредствена необходимост или наличие на нормативно изискване.
- c) Нараства известността и доверието към администрацията, но само по определени проблеми.
- d) Администрацията работи активно с различни организации, налице е добро партньорство и включване в процесите

12. Имате ли информация дали администрацията взаимодейства с консултативни съвети при решаване на въпроси от обществен интерес?

Паралел с Въпрос № 16 от анкетата с администрациите

- a) Не, липсва подобна практика.
- b) Създадени са консултативни съвети, но няма ясни правила за тяхното функциониране, което ограничава ефективността им. Съветите реално не се провеждат, няма заседания.
- c) Създадени са консултативни съвети и има разработени регламенти за тяхната работа, но взаимодействието остава пасивно и формално.
- d) Администрацията активно взаимодейства с консултативните съвети, организира срещи и включва различни заинтересовани страни в процеса на вземане на решения

13. Прилага ли административният орган публично-частно партньорство (ПЧП) и аутсорсинг на дейности?

Паралел с Въпрос № 17 от анкетата с администрациите

- a) Не.
- b) Да, за отделни дейности, чрез обществени поръчки, но няма поглед върху тяхната ефективност.
- c) Да, за голяма част от неспецифичните дейности, след извършване на анализ на разходите и ползите и при доказан икономически ефект.
- d) Да, използват се разнообразни форми на ПЧП и аутсорсинг.

14. Извършва ли административният орган оценки на въздействието на нормативни актове и политики?

Паралел с Въпрос № 18 от анкетата с администрациите

- a) Не, администрацията не прави оценка на въздействието.
- b) Оценките на въздействието се правят основно на база обществени обсъждания.
- c) Да, администрацията прави оценки на въздействието.
- d) Да, администрацията прави оценки на въздействието, като се взема мнението на всички заинтересовани страни.

15. Как оценявате практиката на административния орган по отношение прилагането на антикорупционни мерки?

Паралел с Въпрос № 19 от анкетата с администрациите

- a) няма антикорупционни мерки.
- б) Има антикорупционни мерки, но няма информация доколко те са ефективни
- с) Има антикорупционни мерки, но няма информация за адекватността им, поради липсата на мониторинг върху техния ефект.
- д) Има антикорупционни мерки, кампании и мониторинг. Осигурени са информационни материали за гражданите относно процедурата за подаване на сигнали и тяхното разглеждане.

16. Какви възможности има администрацията за подаване на сигнали за корупция?

Паралел с Въпрос № 20 от анкетата с администрациите

- a) Не знам да има приети специални процедури.
- б) Сигнали се подават чрез писма и в специална пощенска кутия, поставена на видно място или на срещи с граждани.
- с) Сигнали се подават по поща, електронна поща и уебсайта на администрацията, като се насочват към отговорните длъжностни лица.
- д) Има установен механизъм за подаване и разглеждане на сигнали чрез различни канали. Специализиран орган анализира сигналите и отчита резултатите.

ЧЕТВЪРТИ КРИТЕРИЙ - УПРАВЛЕНСКА ЗРЯЛОСТ

17. Смятате ли, че административният орган реагира адекватно на политическите и икономическите промени, настъпили през 2025 година?

Паралел с Въпрос № 22 от анкетата с администрациите

- a) Не.
- б) Администрацията полагаше усилия в рамките на своите възможности, но без особен успех.
- с) Администрацията правеше всичко необходимо и имаше частичен успех.
- д) Да, администрацията реагираше адекватно на всички външни предизвикателства.

18. Доколко административният орган отчита риска от настъпването на външни предизвикателства и реагира ли адекватно и своевременно, съобразно предвидените противорискови мерки?

Паралел с Въпрос № 23 от анкетата с администрациите

- a) Управлението на риска до голяма степен е формално.
- б) В риск-регистрите се записват едни и същи рискове от година за година, но администрацията не може да отговори адекватно.
- с) Администрацията актуализира своите риск-регистри като се стреми да оценява специфичните рискове, които могат да нарушат нормалната ѝ работа.
- д) Администрацията реагира адекватно и своевременно на външните предизвикателства.

19. Как административният орган прилага принципите и критериите за устойчиво развитие?

Паралел с Въпрос № 24 от анкетата с администрациите

- a) Няма политика за устойчиво развитие.
- б) Чрез извършване на социално-икономически анализи и екологични оценки в случаите, регламентирани със законови и подзаконови нормативни актове.



- c) Чрез прилагане на оценки на въздействието, анализи „разходи-ползи“, екологични оценки, социални анализи, икономически анализи на дългосрочното въздействие на политиките и решенията и постоянен мониторинг на стойностите на специфични показатели за устойчиво развитие по разработени методики.
- d) Чрез анализите и оценките, описани в предходната точка и постоянен мониторинг на стойностите на специфични показатели за устойчиво развитие по разработени методики

20. Как оценявате работата на административния орган по отношение изменението на климата?

Паралел с Въпрос № 25 от анкетата с администрациите

- a) Не се справя добре, което води до екологични рискове
- b) Администрацията отчита рисковете, но няма програма за справяне с тях.
- c) А Има програма за борба с климатичните промени с отчитане на рисковете, породени от изменението на климата, но мерките не са проактивни.
- d) Има разработена проактивна програма за предотвратяване на екологични инциденти.

21. Администрацията осигурява ли равни възможности на хората с увреждания?

Паралел с Въпрос № 26 от анкетата с администрациите

- a) Липсва специална политика.
- b) Осигурени са частични подобрения, но те са недостатъчни.
- c) Има приета програма за работа с хората с увреждания, но резултатите са незадоволителни.
- d) Разработена е цялостна политика в сътрудничество с представители на хората с увреждания.

22. Администрацията, върху чиято дейност имате наблюдения и характеризирахте в настоящата анкета, е:

Паралел с Въпрос № 29 от анкетата с администрациите

- a) Министерство / Администрация на Министерския съвет
- b) Държавна агенция
- c) Държавна комисия
- d) Изпълнителна агенция
- e) Административна структура, създадена с нормативен акт, която има функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт
- f) Административна структура, създадена с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание
- g) Специализирана териториална администрация
- h) Областна администрация
- i) Общинска администрация

Приложение 4

Средни стойности, стандартно отклонение и медиана на оценките на административен капацитет на държавната администрация по всички 28 въпроса

Въпрос	Средна стойност	SD	Медиана
1	3.07	0.94	3
2	2.42	0.97	2
3	2.84	1.02	3
4	2.87	1.05	3
5	1.36	0.72	1
6	2.92	0.94	3
7	2.70	1.02	3
8	2.74	0.97	3
9	2.38	0.95	2
10	3.00	0.91	3
11	2.70	0.99	3
12	2.50	0.93	2
13	2.03	1.06	2
14	1.91	0.98	2
15	3.44	0.75	4
16	3.36	0.72	3
17	1.84	0.97	2
18	2.56	1.03	3
19	3.53	0.58	4
20	3.49	0.65	4
21	3.18	0.94	4
22	3.48	0.67	4
23	3.08	0.83	3
24	2.83	0.95	3
25	2.32	0.96	2
26	2.76	1.08	2
27	2.89	0.84	3
28	2.17	1.11	2

Източник: Собствени изчисления на авторите

Приложение 5

Оценки по елементи на административния капацитет, давани от представителите на СИП и тези на самите административни структури

Въпроси	1. Административният орган, върху чиято дейност имате наблюдения, има ли ясно формулирани мисия, визия, стратегически и оперативни цели?	2. Отделните дирекции в рамките на същия административен орган имат ли стратегически и оперативни цели?	3. Мисията, визията, стратегическите и оперативни цели на административния орган са с административна отчетност, с финансови и нефинансови резултати, видима и разбираема?	4. Има ли система за оценка на отчетността на отделните звена и служители?	5. Има ли административен орган, който е ефективен за управление на риска?	6. Има ли административен орган, който показва ефективност като мрежа за резултати на отделните звена и служители?	7. Как оценявате степента, в която вътрешните работни процеси в административния орган са автоматизирани и дигитализирани?	8. Ръководството на административния орган стимулира ли въвеждането на иновации?	9. Има ли административен орган с електронни канали за заявяване на услуги, информация за картови плащания и функционалности?	10. Предоставена ли е на сайта на административния орган възможност за проследяване статуса на административна преписка?
Респонденти										
Партньори	2,5419	2,4581	2,8129	2,7742	2,6000	2,6194	2,4065	2,6065	2,5355	2,2839
Администрации	3,0658	2,4211	2,8421	2,8816	3,2500	3,0921	3,0263	3,0526	2,5921	2,0000

Въпроси	11. Каква е практиката на административния орган за партньорство с други организации - бизнес, НПО, граждански и политически?	12. Имате ли информация за административната взаимодествия с консултативни съвети при решаване на въпроси от обществен интерес?	13. Прилага ли административният орган публично партньорство (ПЧП) и аутсорсинг на дейности?	14. Извършва ли административният орган оценки на въздействието на нормативни актове и политики?	15. Как оценявате практиката на административния орган по отношение на антикорупционни мерки?	16. Какви възможности има административният орган за подаване на сигнали за корупция?	17. Смятате ли, че административният орган реагира адекватно на политическите и икономическите промени, настъпили през 2025 година?	18. Доколко административният орган отчита риска от настъпването на външни предизвикателства и реагира ли адекватно?	19. Как административният орган прилага принципите за критеириите за устойчиво развитие?	20. Как оценявате работата на административния орган по отношение на климата?	21. Административният орган осигурява ли равни възможности на хората с увреждания?
Респонденти											
Партньори	2,9419	2,6452	2,2194	2,5613	2,7742	2,8000	2,6065	2,4581	2,3613	2,3806	2,5935
Администрации	3,4342	3,3553	1,8421	2,6579	3,5263	3,4868	3,4737	3,1711	2,2895	2,4211	2,7632

Източник: Собствени изчисления на авторите



Даден за печат на 10.06.2026 г., излязъл от печат на 16.06.2026 г.
Поръчка № 18971/08.06.2026, тираж 100 бр.

ISSN 2738-8565

Издателство и печат: Академично издателство „Ценов“
град Свищов