



УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“

ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ 12

ДВАНАДЕСЕТА ЕСЕННА АКАДЕМИЯ

07 ноември 2025 г.
Библиотека на УНСС



Академично издателство УНСС

Публикацията е финансирана със съдействието на средства от фонд НИД на УНСС,
НФ-12-2025

Редакционна колегия:

доц. д-р Деница Горчилова

доц. д-р Ралица Велева

гл. ас. д-р Красимира Вълчева

гл. ас. д-р Виолета Тончева-Златкова

гл. ас. д-р Златина Шотарова

Всички права са запазени! Не се разрешават копиране, възпроизвеждане и разпространение на книги или на части от тях по какъвто и да е начин без писменото разрешение на Академично издателство УНСС.

© 2025 Деница Горчилова, съставител

© 2025 Даниела Данчева, дизайн на корицата

© 2025 Академично издателство УНСС

ISBN 978-619-232-974-7 (CD)

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОДНИ ДУМИ	5
ПЪРВА ЧАСТ	
ДОКТОРАНТСКИ И ПОСТДОКТОРАНТСКИ ДОКЛАДИ	7
РОЛЯ НА ИНФОРМАЦИОННИЯ И КОМУНИКАЦИОННИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕН КАПАЦИТЕТ ЗА НАДГРАЖДАНЕ НА Е-УПРАВЛЕНИЕТО В ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ (ПО ПРИМЕРА НА ОБЩИНА ПОЛСКИ ТРЪМБЕШ)	9
<i>Александрина Белотелева</i>	
АКТУАЛНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ПРОЦЕСА ПО СЪЗДАВАНЕ НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ	22
<i>Анита Димова</i>	
ФАКТОРЪТ АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ НА СЕКТОР „ПРАВОСЪДИЕ“ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА	33
<i>Васил Жбантов</i>	
УЕБСАЙТОВЕТЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНА КОМУНИКАЦИЯ: АНАЛИЗ НА ДОСТЪПНОСТТА, ПРОЗРАЧНОСТТА, Е-УСЛУГИТЕ И ДИГИТАЛНОТО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ	47
<i>Габриел Деянов</i>	
ЗДРАВНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И МЯСТО НА ОНКОЛОГИЧНИТЕ ЗАБОЛЯВАНИЯ – ПРЕГЛЕД НА ИЗВЪРВЯНИЯ ПЪТ И БЪДЕЩАТА РАКУРС	79
<i>Ивсън Чан</i>	
РЕГУЛАТОРНИ АСПЕКТИ ЗА ЗАЩИТАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ФИНАНСОВИ УСЛУГИ В ЕДИННИЯ ДИГИТАЛЕН ПАЗАР: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	94
<i>Мартин Петков</i>	

ДЕМОГРАФСКИ ПРОФИЛИ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ НАГЛАСИ
КЪМ СИСТЕМИТЕ ЗА АВТОМАТИЗИРАНО ВЗЕМАНЕ
НА РЕШЕНИЯ (ADM) В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР 109

Николай Инджов

ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПРИЕМАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (СЛЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН) 122

Татяна Колева

СТРАТЕГИЧЕСКОТО ЛИДЕРСТВО КАТО ИЗТОЧНИК
НА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ НА АГЕНЦИИТЕ
ЗА НЕДВИЖИМИ ИМОТИ 138

Гергана Цанкова

ВТОРА ЧАСТ
СТУДЕНТСКИ ДОКЛАДИ..... 149

НЕРАВЕНСТВА В ДОСТЪПА НА БЪЛГАРСКИТЕ ГРАЖДАНИ
ДО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ 151

Мария Есенкова

МОДЕЛ НА СКРИНИНГОВА ПРОГРАМА ЗА СКЕЛЕТНИ
ДЕФОРМАЦИИ И НАДНОРМЕНО ТЕГЛО ПРИ УЧЕНИЦИ..... 159

Таня Андреева

ПРИЛОЖЕНИЕТО НА БИЗНЕС АНАЛИТИЧНИ ПОДХОДИ
ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ..... 187

Калоян Стефанов

ЧОВЕШКИЯТ КАПИТАЛ И УПРАВЛЕНИЕТО НА ВРЕМЕТО
КАТО ДЕТЕРМИНАНТИ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ
В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ..... 198

Рая Шангова

УВОДНИ ДУМИ

Поредицата „Докторантски четения“ стартира през 2014 г. като съпътстващо издание на провежданата ежегодно от катедра „Публична администрация“ **Есенна академия**. Упоритата и неотклонна работа по поддържане на отворени канали за научна комуникация и изграждане на научни мрежи продължава вече повече от десетилетие, като не беше прекъсната дори по време на пандемията. Резултатите се виждат в индексването на „Докторантски четения“ в CEEOL от 2021 г.; в защитените докторски дисертации на участвали в сборниците; в преминаването на студенти магистри към следваща степен на обучение.

Допълнително признание получихме през м. декември 2025 г., когато нашата Есенна академия беше отличена от Националната агенция за оценяване и акредитация в категорията „Практики за ангажиране на студенти и млади учени“ в конкурса „Наука – висше образование – бизнес и общество“. Това дава стимул на катедрения екип неотклонно да поддържа работата си по насърчаване на научните търсения на млади изследователи.

Тазгодишното, дванадесетото по ред издание на „Докторантски четения“, предлага тринадесет текста на млади изследователи.

Първата му част традиционно съдържа изследвания, реализирани през 2025 г. от докторанти на катедра „Публична администрация“, допълнени с интересни гледни точки на докторанти от катедрите „Медии и обществени комуникации“ и „Международни икономически отношения“ в УНСС. Включена е разработка и на един постдокторант – млад преподавател в Университета.

Тематиката включва актуални проблеми от полето на публичните политики – процесите по нормотворчество на европейско равнище, автоматизирането на процесите по вземане на решения и обществените нагласи към него, политики в сферата на здравеопазването и за защита на потребителите на дигиталните пазари. Втората подгрупа теми произтича от интереса на докторантите към способността на публичните институции да посрещат своите отговорности. Представени са авторски изследвания върху административния капацитет на съдебната система в страната, проблемите на документооборота на общинско ниво, както и способността на общините да използват ефективно своите уебсайтове за комуникация със заинтересовани страни.

Втората част на сборника е поделена поравно между наскоро завършили магистри от специалност „Публична администрация със специализация „Здравен мениджмънт“ и млади автори, които все още са студенти в УНСС.

Вече е традиция на катедрата да отбелязва в процеса на рецензиране на магистърски тези и по време на публичните защити особено добри текстове и техните

автори да бъдат канени за участие в „Докторантски четения“. В настоящото издание са включени части от две защитени през 2025 г. магистърски тези. Важно е да отбележим, че проектът на д-р Таян Андреева вече е спечелил финансиране от Столична община и скрининговата програма за ученици с наднормено тегло се осъществява докато подготвяме редакционно това издание.

Гордост е и привличането в сборника на разработки на текущи студенти, които са част от екипа на финансиран от фонд „Научни изследвания“ и изпълняван от УНСС проект.

Екипът на катедра „Публична администрация“ поздравява всички автори и продължава своите целенасочени усилия по поддържане на поредицата „Докторантски четения“ като отворена платформа за среща и сблъсък на идеи.

На добър час на всички млади изследователи!

Доц. д-р Деница Горчилова,
ръководител на проект „Есенна академия“

ПЪРВА ЧАСТ

**ДОКТОРАНТСКИ
И ПОСТДОКТОРАНТСКИ ДОКЛАДИ**

РОЛЯ НА ИНФОРМАЦИОННИЯ И КОМУНИКАЦИОННИЯ ТЕХНОЛОГИЧЕН КАПАЦИТЕТ ЗА НАДГРАЖДАНЕ НА Е-УПРАВЛЕНИЕТО В ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ (ПО ПРИМЕРА НА ОБЩИНА ПОЛСКИ ТРЪМБЕШ)

Александрина Белотелева

Докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС
e-mail: beloteleva.a@bnbank.org

Резюме

Статията разглежда ролята на информационния и комуникационния технологичен капацитет като ключов фактор за надграждане на е-управлението в общинската администрация. Анализът е фокусиран върху Община Полски Тръмбеш като представителен пример за малка публична организация, в която процесите на дигитализация на документалния архив имат стратегическо значение за административната ефективност, прозрачността и устойчивостта на управлението. На базата на теоретичен, нормативен и приложен анализ се идентифицират основни проблеми и се формулират насоки за развитие на е-управлението чрез укрепване на информационния и комуникационния технологичен капацитет.

Ключови думи: е-управление, общинска администрация, информационен и комуникационен технологичен капацитет, документален архив, Община Полски Тръмбеш.

JEL: H83, M15

THE ROLE OF THE INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY CAPACITY IN ENHANCING E-GOVERNANCE IN MUNICIPAL ADMINISTRATION (THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF POLSKI TRAMBESH)

Aleksandrina Beloteleva

PhD student at the Department of Public Administration, UNWE
e-mail: beloteleva.a@bnbank.org

Abstract

The article examines the role of information and communication technology capacity as a key factor for upgrading e-government in municipal administration. The analysis focuses on the municipality of Polski Trambesh as a typical example of a small public organisation for which digitization of documentary archives is of strategic importance for administrative efficiency, transparency, and sustainability of governance. Based on theoretical, regulatory, and empirical analysis, key problems are identified and guidelines for development of e-government through strengthening the information and communication technology capacity are formulated.

Keywords: e-government, municipal administration, information and communication technology capacity, documentary archive, Municipality of Polski Trambesh.

JEL: H83, M15

Въведение

Е-управлението се утвърждава като основен инструмент за модернизация на публичната администрация и за повишаване на качеството на административните услуги. За реализиране на основните цели на електронното управление – висока ефективност на дейностите, подобряване на достъпа до информация, прозрачността и отчетността, намаляване на разходите и минимизиране на рисковете от корупция, се използват възможностите на информационните и комуникационните технологии.¹

В този процес общините заемат ключово място, тъй като представляват най-близкото до гражданите ниво на публична власт. За малките общини, каквато е Община Полски Тръмбеш, внедряването и надграждането на е-управлението се осъществява при специфични условия, свързани с ограничени финансови, кадрови и технологични ресурси.

Документалният архив е едно от най-чувствителните направления на е-управлението, тъй като в него се концентрира институционалната памет и административната отчетност. Това обуславя научния интерес към изследване на информационния и комуникационния технологичен капацитет като предпоставка за устойчиво надграждане на е-управлението в общинската администрация.

Настоящият доклад има за цел да направи преглед и анализ на ролята на информационния и комуникационния технологичен капацитет за надграждането на е-управлението в общинската администрация чрез изследване на процесите на дигитализация и управление на документалния архив в Община Полски Тръмбеш и да се формулират практически насоки за устойчиво развитие на е-управлението в малки общини. Обектът на изследването се фокусира върху е-управлението в общинската администрация като част от публичното управление на местно ниво. Предмет на изследването е информационният и комуникационният технологичен капацитет и неговото влияние върху дигитализацията, управлението и архивирането на документооборота в общинската администрация (по примера на Община Полски Тръмбеш).

Изследването е построено върху логическа последователност, включваща:

1. теоретично осмисляне на понятията информационния и комуникационен технологичен капацитет и е-управление;
2. анализ на нормативната рамка на е-управлението и архивната дейност;
3. емпиричен анализ на практиката в Община Полски Тръмбеш;
4. идентифициране на проблеми и ограничения;
5. формулиране на изводи и практически насоки за надграждане на е-управлението.

¹ Khan, A., Krishnan, S., & Dhir, A. (2020). Electronic government and corruption: Systematic literature review, framework, and agenda for future research. *Technological Forecasting and Social Change*, 167, 1 – 19.

Методологията на изследването включва както теоретични, така и емпирични методи. По отношение на теоретичните методи анализът се базира на индуктивни (чрез конкретния пример с Община Полски Тръмбеш) и дедуктивни (чрез общоприети дефиниции и постановки за е-управлението) методи. Приложени са също така и контент-анализ, количествени и качествени методи при обработката на данните. Количествените методи включват обработка и анализ на анкети и данни за електронни услуги на Община Полски Тръмбеш.

1. Теоретични аспекти на информационния и комуникационния технологичен капацитет в е-управлението

Основните документи, регламентиращи е-управлението при общините в България, са: Стратегия за развитие на електронните услуги в Република България, Закон за електронното управление, програма „Добро управление“ и др.

В Стратегията се посочва, че в е-управлението се включват четири основни компонента: ресурси (включително и информационните и комуникационните технологии), правна рамка, взаимодействие между участниците и обществени отношения. По отношение на развитието на е-управлението в България в документа се акцентира на „внедряване и надграждане на информационни и комуникационни инфраструктури и системи; модернизация на администрациите на изпълнителната и съдебната власт с оборудване, ИКТ, разработване на интернет страници и портали за предоставяне на информация и услуги; предлагане и предоставяне на електронни административни услуги чрез мобилни устройства, посредством които е възможно заявяване, заплащане и предоставяне на услугите; обучения на служителите в администрациите по цифрови умения и ИКТ“¹.

В научната литература, посветена на темата,² е-управлението често се анализира на национално или секторно равнище, докато липсва достатъчно задълбочено изследване на проблема в малките общински администрации, особено по отношение на архивната дейност като стратегически елемент на административната отчетност и институционалната памет.

Информационният и комуникационният технологичен капацитет може да бъде определен като интегрална характеристика на публичната организация, включваща техническа инфраструктура, софтуерни решения, човешки ресурси и организационни механизми, необходими за ефективно управление на информацията.

В контекста на общинската администрация този капацитет изпълнява функцията на системообразуващ фактор за е-управлението, като осигурява:

- дигитализация на административните процеси;
- интеграция на информационните системи;

¹ Стратегия за развитие на електронното управление в Република България (2019 – 2025).

² Вж. Михалева, С., Концепцията „Електронно правителство“ в контекста на електронното управление“.

- прозрачност и контрол върху документооборота;
- сигурност и защита на информацията.

Оценката на капацитета предполага използване на индикаторна рамка, включваща степента на дигитализация, използването на електронни подписи и регистри, нивото на информационна сигурност и дигиталните компетентности на служителите.

В теориите за публичното управление информационният и комуникационният технологичен капацитет се разглеждат не само като техническа предпоставка, а като стратегически управленски ресурс, който влияе върху организационната ефективност, институционалната устойчивост и качеството на публичните услуги. ИКТ капацитетът надхвърля традиционното разбиране за наличието на хардуер и софтуер и включва способността на администрацията да планира, внедрява, поддържа и развива цифрови решения в съответствие с обществените потребности и нормативните изисквания.

В научната литература се открояват няколко основни подхода към анализа на информационния и комуникационния технологичен капацитет в контекста на е-управлението. Първият е ресурсният, при който капацитетът се дефинира като съвкупност от материални, финансови и човешки ресурси, необходими за функционирането на електронните административни системи. Така погледнато развитието на е-управлението зависи пряко от инвестициите в ИКТ инфраструктура, наличието на специализиран персонал и финансиране.

Вторият подход е организационно-процесният, който поставя акцент върху интеграцията на ИКТ в управленските и административните процеси. Тук информационният и комуникационният технологичен капацитет се оценява чрез степента на автоматизация на процесите, нивото на интеграция между отделните информационни системи и способността на организацията да осигури непрекъснатост и проследимост на документооборота.

Третият подход е институционалният, който разглежда ИКТ капацитета като фактор за промяна в административната култура, начина на вземане на решения и взаимодействието с гражданите и бизнеса. В този контекст е-управлението се свързва с повишаване на прозрачността, отчетността и доверието в публичните институции.

В рамките на общинската администрация и най-вече в малките общини, информационният и комуникационният технологичен капацитет има двойна функция. Той осигурява оперативната ефективност на административните дейности и изпълнява стратегическа роля за устойчивото развитие на местното управление. Ограничените ресурси налагат прилагането на адаптивни модели, при които дигитализацията се реализира поетапно, с фокус върху ключови процеси като документооборота и архивната дейност.

Особено значение има дигитализацията на документалния архив, която представлява гръбнак на електронното управление, тъй като гарантира институцио-

налната памет, правната сигурност и възможността за контрол и одит на административната дейност. Недостатъчният ИКТ капацитет в тази област може да компрометира цялостната ефективност на е-управлението, дори при наличие на нормативна рамка.

2. Анализ на е-управлението и архивната дейност в Община Полски Тръмбеш

Документалният архив на Община Полски Тръмбеш представлява ключово звено в административната структура, осигуряващо съхраняването и управлението на информация, свързана с основните функции на местната власт. Анализът на текущото състояние показва, че са предприети действия за дигитализация на документооборота, но процесът не е завършен в необходимата пълнота.

Основните проблемни области се отнасят до:

- частично хардуерно и софтуерно обезпечаване;
- непълна интеграция на информационните системи;
- необходимост от повишаване на информационния и комуникационния технологичен капацитет на служителите;
- нужда от усъвършенстване на вътрешните организационни правила.

SWOT анализът на е-управлението на архивната дейност разкрива наличие на стабилна нормативна рамка и институционален опит, но и уязвимости, произтичащи от ограничените ресурси и динамиката на технологичните промени.

Таблица 1. SWOT АНАЛИЗ

Силни страни	Слаби страни
<p>Наличие на нормативна и стратегическа рамка за развитие на е-управлението на национално и местно ниво;</p> <p>Предприети действия за дигитализация на вътрешния документооборот;</p> <p>Интеграция на информационните процеси;</p> <p>Внедрена система за електронен документооборот, обхващаща основните административни процеси;</p> <p>Ясно дефинирани вътрешни правила и инструкции за движение и архивиране на документите;</p> <p>Централизиран контрол и проследимост на документооборота;</p> <p>Опит в прилагането на електронни административни услуги и поддържане на публична информация;</p>	<p>Частично остаряла хардуерна и софтуерна инфраструктура;</p> <p>Непълна интеграция между отделните информационни системи и регистри;</p> <p>Ограничен брой служители с високо ниво на дигитални компетентности;</p> <p>Липса на систематичен подход за оценка и развитие на ИКТ капацитета;</p> <p>Зависимост от финансиране и проектен принцип при внедряване на нови решения;</p> <p>Ограничен капацитет за киберсигурност и управление на рискове, свързани с информацията.</p>

Силни страни	Слаби страни
Наличие на институционална приемственост и натрупан организационен опит.	
Възможности	Заплахи
<p>Повишаване на информационния и комуникационния технологичен капацитет на служителите;</p> <p>Усъвършенстване на вътрешните организационни правила;</p> <p>Осигуряване на допълнителни целеви ресурси за е-управление;</p> <p>Усвояване на средства по национални и европейски програми за дигитализация и е-управление;</p> <p>Провеждане на целенасочени обучения за повишаване на дигиталните умения на служителите;</p> <p>Развитие на интеграция със системите на централната администрация (СЕОС, ССЕСВ и др.);</p> <p>Оптимизация на административните процеси чрез пълна дигитализация на архивната дейност;</p> <p>Повишаване на прозрачността и доверието на гражданите чрез разширяване на електронните услуги;</p> <p>Възможност за прилагане на добри практики от други общини със сходен профил.</p>	<p>Намалена ефективност на работата на отговорните звена;</p> <p>Бързата динамика на технологичните промени и риск от морално остаряване на системите;</p> <p>Недостатъчно финансиране за дългосрочна поддръжка и развитие на ИКТ решенията;</p> <p>Съпротива към промяна и ниска мотивация на част от служителите за работа с електронни системи;</p> <p>Рискове, свързани с информационната сигурност и защитата на личните данни;</p> <p>Невъзможност за пълно съответствие с националните стратегически документи при ограничени ресурси;</p> <p>Потенциални прекъсвания в административната дейност при технически срывове.</p>

Източник: собствен анализ на данни и документи на Община Полски Тръмбеш

Прегледът на сайта и предоставените вътрешноорганизационни документи на Община Полски Тръмбеш показват, че към 16.01.2026 г. общината предоставя 146 броя електронни административни услуги.¹ Организацията е публикувала данни в Портала за отворени данни на Република България, раздел „Стратегически документи“ (8 резултата, като първият е от 2013 г.).²

За нуждите на изследването ще използваме широкото определение на е-услугите, разглеждайки функционалностите на сайта на общината, съгласно формулировката на Десислава Калчева, както следва:³

¹ Единен портал за достъп до електронни административни услуги на Министерство на електронното управление, Общински администрации – Полски Тръмбеш.

² Интернет сайт на Портал за обществени консултации.

³ Калчева, Д. (2020). Е-услугите и общините в България. Сп. „Икономически и социални алтернативи“, УНСС, бр. 3, 2020 г.

А. Оценка на прозрачността, включително навременно публикуване на дневния ред на заседанията на общинския съвет; обществени поръчки; данни за общинския бюджет – годишни и месечни.

Б. Възможности за комуникация, като е-форма за известяване на проблеми, опция за задаване на въпроси до кмета за връзка със служителите на общината онлайн.

В. Възможност за издаване на разрешения, като електронно подаване на заявления за разрешения за строеж, достъп до данни за данък върху имотите, публикувани свободни позиции за работа.

Анализът показва, че Община Полски Тръмбеш поддържа функционалността по обявяване на дневния ред на заседанията и решенията на общинския съвет, както и предоставя информация за изпълнението на общинския бюджет. По отношение на обществените поръчки се поддържа самостоятелен раздел на сайта на институцията. Налична е е-форма за връзка със служителите на общината.

Възможно е подаването на заявления за достъп до услуги онлайн чрез влизане в раздела „WEB услуги“ на сайта, където трябва да се въведат потребителско име и парола.

Процесите по регистрация, движение на документи и архивирането им следва да бъдат съобразени с Методически указания за въвеждане на изцяло електронен вътрешен оборот на документи при изпълнението на всички административни процедури в администрациите на органите на изпълнителната власт.¹ Съгласно указанията „процесите по регистрирането и движението на документи, поставянето и отчитането на задачите и съгласуването на документи, изпращането на съобщения между служителите и към други администрации се автоматизират чрез АИС, като се обхваща целия жизнен цикъл на документите.“ АИС, от своя страна, следва да поддържа задължителни основни функционалности:

„1. Схема на съхранение на документите и запис в електронен вид на данните за електронните документи и документите на хартиен носител и тяхното движение.

2. Създаване на сканирани изображения на документите на хартиен носител и съхраняването им в база данни.

3. Изготвяне на справки за регистрираните документи, поставените и изпълнени задачи, приключените преписки и други справки по зададени параметри.

4. Подписване на документи и задачи с КЕП, независимо от формата на електронния документ, в това число групово подписване на документи.

5. Системен журнал с данни за извършени действия от потребителя и промени на ниво поле, с възможност за справки в журнала.

6. Контрол на достъпа до дейностите на системата, до обектите и нивото на класификация.

¹ Министерство на електронното управление, Методически указания за въвеждане на изцяло електронен вътрешен оборот на документи при изпълнението на всички административни процедури в администрациите на органите на изпълнителната власт.

7. Интеграция с електронна поща, Системата за електронен обмен на съобщения (СЕОС) и Системата за сигурно електронно връчване (ССЕВ).¹

Териториалните органи на изпълнителната власт следва да създадат необходимата организация в срок до 31.12.2025 г.

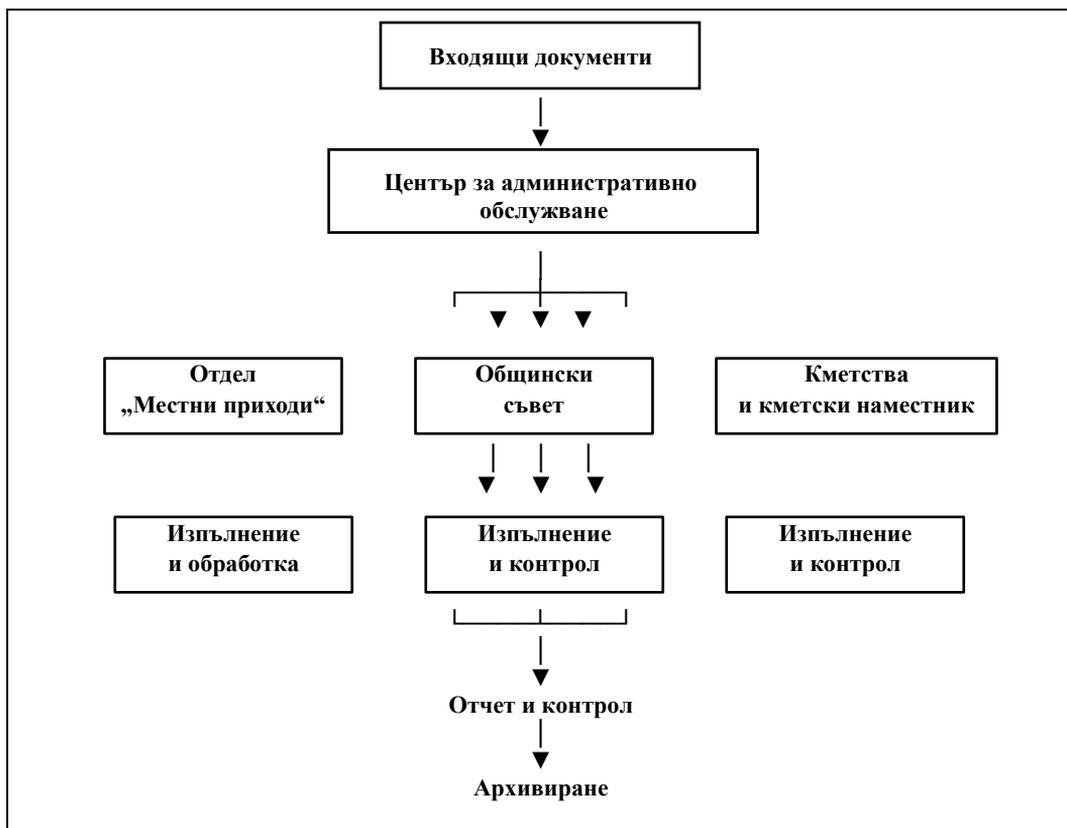
Както показват следващите две фигури, процесът по въвеждане на изцяло електронен вътрешен оборот на документи при изпълнението на административните процедури е приведен в съответствие с цитираните по-горе методически указания. Процесите са ясно структурирани, като сроковете се изпълняват.



Фигура 1. Схема на движение на документи

Източник: вътрешни инструкции на Община Полски Тръмбеш

¹ Министерство на електронното управление, Методически указания за въвеждане на изцяло електронен вътрешен оборот на документи при изпълнението на всички административни процедури в администрациите на органите на изпълнителната власт.



Фигура 2. Поток на документи между звена

Източник: вътрешни инструкции на Община Полски Тръмбеш

Таблица 2. Таблица на документооборота

Вид документ	Входящ/Изходящ	Отговорно звено	Среден срок на изпълнение
Заповед на кмет	Изходящ	Център за административно обслужване	1 ден
Административен акт	Изходящ	Отдел „Местни приходи“	3 дни
Решение на Общински съвет	Изходящ	Общински съвет	5 дни
Искане от граждани	Входящ	Кметства/кметски наместничества	2 дни
Документ за архивиране	Входящ/Изходящ	Деловодство	-

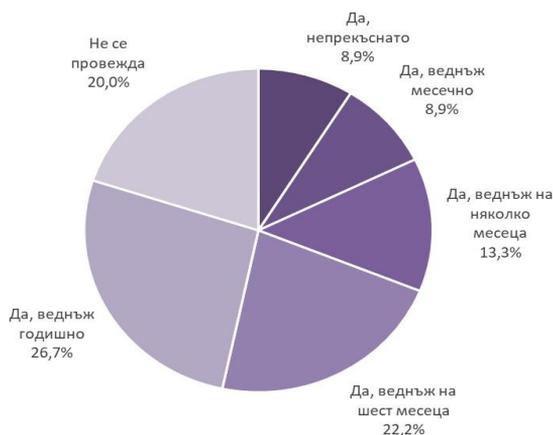
Източник: вътрешни инструкции на Община Полски Тръмбеш

3. Насоки за надграждане на е-управлението

Надграждането на е-управлението в Община Полски Тръмбеш следва да се осъществи чрез интегриран подход, включващ:

- целенасочено обновяване на хардуерната и софтуерната инфраструктура;
- развитие на човешкия капитал чрез обучение и професионализация;
- оптимизация на организационната среда и вътрешните процедури;
- повишаване на информационната сигурност и устойчивостта на системите.

Една от основните насоки за надграждане на е-управлението в общинската администрация е честотата на провеждане на анализ на риска. В едно от най-задълбочените научни изследвания по темата¹, се посочва, че се наблюдава изоставане по отношение на развитието на е-управлението в общинската администрация у нас. Тази липса на напредък е особено видима що се отнася до сигурността на системите. Според данните по-малко от половината общини в България провеждат анализ на риска, свързан с киберсигурността, веднъж на половин година или по-рядко, като при почти 20% от анкетираните общини такъв анализ никога не е провеждан. Данните показват, че в Община Полски Тръмбеш се извършва такъв анализ веднъж в годината. Това е един от аспектите, които изискват допълнителни усилия, вътрешна организация и ресурси. На следващата фигура са представени резултатите от анкетното проучване сред българските общини относно честотата на провеждане на анализ на кибер-рисковете.



Фигура 3. Разпределение на общините според честотата на провеждане на анализ на кибер-рисковете

Източник: Национално представително проучване²

¹ Кирилова, К., Найденов, А. (2022) Развитие на дигиталните административни услуги в Република България, УНСС, бр. 4, 2022 г.

² Пак там.

В цитираното национално представително проучване са отбелязани голяма част от посочените в Таблица 1 слаби страни и заплахи: ограничени финансови ресурси (77,8% от анкетираните общини ги посочват); липса или недостатъчен брой на специалисти с подходяща специализация (66,7%) и необходимост от допълнителна квалификация на служителите (62,2%). В този смисъл следва да се съсредоточат и основните усилия за надграждане на е-управлението в Община Полски Тръмбеш. По отношение на допълнителни финансови ресурси за реализиране на дейностите, свързани с е-управление, средства могат да се осигурят и чрез международни и национални целеви програми.

При анализа за бъдещите насоки за надграждане на е-управлението следва да се имат предвид и ползвателите на електронните административни услуги. В проучването, както и в Стратегията за развитие на електронните услуги в Република България, се отбелязва и малкият процент на ползвателите на такива услуги.

Липсата на разработено собствено мобилно приложение на Община Полски Тръмбеш също е една от бъдещите насоки за развитие на е-управлението в общината. В цитираното изследване се вижда, че такова приложение нямат над 80% от българските общини, включително и по-големи административни единици. Разработването и въвеждането на такова би улеснило достъпът на потребителите до административните услуги.

Други бъдещи насоки за надграждане на е-управлението включват също така разработване и внедряване на допълнителни електронни услуги в кратки срокове и осигуряване на възможност за двустранна комуникация (опция за електронно връчване и плащане) за повече електронни административни услуги.

Заключение

Анализът потвърждава, че информационният и комуникационният технологичен капацитет е ключов фактор за надграждане на е-управлението в общинската администрация. Документалният архив се очертава като стратегическо поле на дигиталната трансформация, в което технологичните, организационните и човешките ресурси трябва да се развиват синхронно.

В Общината внедрената практика на електронен документооборот и инструкциите за деловодна дейност се прилагат успешно. Системата осигурява изпълнението на ключовите задачи и функционалности на е-управлението в общинската администрация: централизирано управление и контрол на входящи и изходящи документи; проследимост и сигурен обмен с други институции; оптимизация на процесите в отделите, кметствата и Общинския съвет и ефективно архивиране и контрол на сроковете.

Този модел показва, че малките общини могат да постигнат висока административна ефективност чрез електронен документооборот и стриктни инструкции, повишавайки прозрачността, отчетността и качеството на обслужване на гражданите.

Научните приноси на доклада се изразяват в:

1. Теоретично осмисляне на информационния и комуникационния технологичен капацитет в контекста на общинското е-управление.
2. Идентифициране на специфични проблеми при дигитализацията на документалния архив в малка община.
3. Формулиране на практически насоки за надграждане на е-управлението, приложими в сходни общински администрации.

Използвана литература

1. Калчева, Д. „Е-услугите и общините в България. Сп. „Икономически и социални алтернативи“, 2020, София, УНСС, бр. 3, 2020 г., <https://www.unwe.bg/doi/alternativi/2020.3/ISA.2020.3.02.pdf>, достъпно на 16.01.2026 г.
2. Кирилова, К. „Възможности за усъвършенстване на административните процеси в местната администрация“. Сп. „Икономически и социални алтернативи“, бр. 1, 2020, <https://www.unwe.bg/doi/alternativi/2020.1/ISA.2020.1.05.pdf>, достъпно на 16.01.2026 г.
3. Кирилова, К., Найденов, А. „Развитие на дигиталните административни услуги в Република България“, бр. 4, 2022 г., <https://www.unwe.bg/doi/alternativi/2022.4/ISA.2022.4.01.pdf>, достъпно на 16.01.2026 г.
4. Михалева, С., Концепцията „Електронно правителство“ в контекста на електронното управление, https://journal.vfu.bg/bg/pdfs/Svetla_Mihaleva-Koncepciata_'Elektronno_pravitelstvo'_v_kontektsta_na_elektronnoto_upravlenie.pdf, e-Journal VFU , достъпно на 16.01.2026 г.
5. Държавна агенция „Електронно управление“, <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/strategies-policies/e-management/strategic-documents/strategic-documents>, достъпно на 16.01.2026 г.
6. Единен портал за достъп до електронни административни услуги на Министерство на електронното управление, Общински администрации – Полски Тръмбеш. <https://egov.bg/wps/portal/egov/dostavchitsi%20na%20uslugi/obshtinski%20administratsii/uslugi/obshtina?mId=295>
7. Закон за електронното управление (Обн., ДВ, бр. 46 от 12 юни 2007 г., доп. ДВ, бр. 67 от 15 август 2025 г.)
8. Закон за Националния архивен фонд (Обн., ДВ, бр. 57 от 13 юли 2007 г., изм. ДВ, бр. 15 от 22 февруари 2022 г.)
9. Интернет сайт на Портал за обществени консултации, <https://www.strategy.bg/bg/search>, достъпно на 16.01.2026 г.
10. Министерство на електронното управление, Методически указания за въвеждане на изцяло електронен вътрешен оборот на документи при изпълнението на всички административни процедури в администрациите на органите на изпълнителната власт, <https://egov.government.bg/wps/wcm/connect/egov.government.bg>, достъпно на 16.01.2026 г.

11. Национална програма за развитие „България 2030“, <https://www.minfin.bg/bg/1394>, достъпно на 16.01.2026 г.
12. Национална програма „Цифрова България 2025“, https://www.mtc.government.bg/sites/default/files/uploads/it/nr_cifrova_bulgariya_2025.pdf, достъпно на 16.01.2026 г.
13. Оперативна програма „Добро управление“ 2014 – 2020, <https://www.eufunds.bg/bg/opgg/node/83>, достъпно на 16.01.2026.
14. Стратегия за развитие на електронното управление в Република България (2019 – 2025), <https://e-gov.bg/wps/wcm/connect/e-gov.bg-18083/1506d64e-0f16-4954-ba0b-dfd77ae58184>, достъпно на 16.01.2026 г.
15. Khan, A., Krishnan, S., & Dhir, A. (2020). Electronic government and corruption: Systematic literature review, framework, and agenda for future research. *Technological Forecasting and Social Change*, 167, 1 – 19. doi:<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120737>
16. Вътрешни правила за административно обслужване в Община Полски Тръмбеш.
17. Вътрешни правила за електронен документооборот в Община Полски Тръмбеш.
18. Вътрешни правила за защита на личните данни в Община Полски Тръмбеш.
19. Етичен кодекс на служителите в общинската администрация.
20. Политика за информационна сигурност в Община Полски Тръмбеш.
21. Правила за работа със Системата за сигурно електронно връчване.
22. Правилник за организацията и дейността на Общинска администрация Полски Тръмбеш.

Рецензент: гл. ас. д-р Красимира Вълчева

АКТУАЛНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ПРОЦЕСА ПО СЪЗДАВАНЕ НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ

Анита Димова

Докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС
e-mail: anita.dimova@unwe.bg

Резюме

Правителствата днес се изправят пред все по-чести и разнообразни вътрешни проблеми от местен, регионален и национален характер. Едновременно с тях сме свидетели на невиджани по интензитет и мащаб геополитическо напрежение и глобални кризи като тези, свързани с пандемията от COVID-19 и отделните военни конфликти, които оказват допълнителен натиск върху управленията на отделните държави. В тази среда, изграждането и поддържането на доверие в публичните институции се очертава като приоритет за всички правителствата. Това е и основният фактор, на който се разчита в демократичните общества, за да управляват ежедневно, вземайки решения за справяне с тези предизвикателства. Тази статия разглежда предизвикателствата в процеса по създаване на публични политики едновременно от гледна точка на гражданите, техните общности и обществата, от една страна и на публичните институции и държавите, от друга.

Ключови думи: публични политики, публични институции, гражданско общество.

JEL: J88

CURRENT CHALLENGES IN THE POLICY-MAKING PROCESS

Anita Dimova

PhD student at the Department of Public Administration, UNWE
email: anita.dimova@unwe.bg

Abstract: *Governments today face increasingly frequent and diverse internal problems of local, regional and national nature. At the same time, we are witnessing unprecedented in intensity and scale geopolitical tensions and global crises such as those related to the COVID-19 pandemic and individual military conflicts, which put additional pressure on the governments of individual countries. In this environment, building and maintaining trust in public institutions has emerged as a priority for all governments. This is also the main factor democratic societies rely on, governing on a daily basis, making decisions to address these challenges. This article examines the challenges in the process of creating public policies simultaneously from the perspective of citizens, their communities and societies, on the one hand, and of public institutions and states, on the other.*

Keywords: public policies, public institutions, civil society.

JEL: J88

Въведение

Политиките и мерките за регулиране са онези инструменти за оправдана публична намеса в частните обществени отношения, които притежават най-сериозен потенциал за влияние при определянето на съдбите на индивидите и техните общности. Те могат значително да подобряват или да влошават човешкото благосъстояние, като например създадат повече възможности за работа на хората или за увеличена печалба на бизнесите. Чрез тях може да се осигури справедливо отношение, водещо до изравняване на статуса на групите в неравностойно положение и защита на техните права. Тяхното реализиране може да води до пълноценно опазване на природната среда от неблагоприятните последици от изменението на климата.

1. Хората в центъра на създаването на политиките

Оценяването и осъзнаването на всички значими въздействия на властническите решения върху живота на гражданите, обществата и тяхната среда е от решаващо значение за достигане на необходимото ниво на разбиране от правителствата, за това как да създават публични политики и правила, които работят в най-добрия техен интерес. Постигането на последното задължително преминава през защитата на обществения интерес по най-пълноценен начин. Това означава политиките и правилата да са максимално ефективни и ефикасни и да реализират оптимални ползи за всички заинтересовани страни. Основна предпоставка за това е тяхната легитимност в очите на адресатите им.

По много сходен на горните виждания начин, Ралица Велева посочва, че една от същностните характеристики на публичните политики е, че те задължително включват рационални решения. В процеса по тяхното приемане се извършва сравнение между няколко възможни решения на конкретен обществен проблем. Рационалното решение изисква окончателно избраният вариант на политика да е този, който носи повече ползи отколкото загуби за индивидите, техните общности и обществото като цяло (Велева, 2024, с. 21 – 22).

Деница Хинкова посочва, че светът днес изглежда пренаситен с ускорената динамика на взаимно преплетени процеси, технологии, мрежи и кризи. Тези процеси, съчетани с нарастващата глобализация извеждат до ключова ролята на държавата за гарантиране сигурността на гражданите и регулиране на обществените отношения. Ефективното публично управление е това, което може да доведе до намаляване на социалните неравенства, до повече отчетност, отговорност и прозрачност във вземането на решения, както и до повишаване на общественото доверие. Тези ефекти се доказват особено осезателно при негативни въздействия, предизвикани от глобални кризи, сътресения върху финансовите пазари и др.

При така описаните предизвикателства, според Хинкова, основно приложими са следните два принципа: на овластяването на общностите и на управлението, ориентирано към гражданите. Първият принцип се свежда до предоставянето на възможността на гражданите да поемат отговорност, като се ангажират и пряко участват в процесите на вземане на решения. Вторият принцип се отнася до управление, при което държавата се стреми да предоставя висококачествени услуги, които отговарят на потребностите на техните адресати (потребители). (Хинкова, 2025, с. 60).

2. Приобщаващото разработване на политики като генератор на легитимност

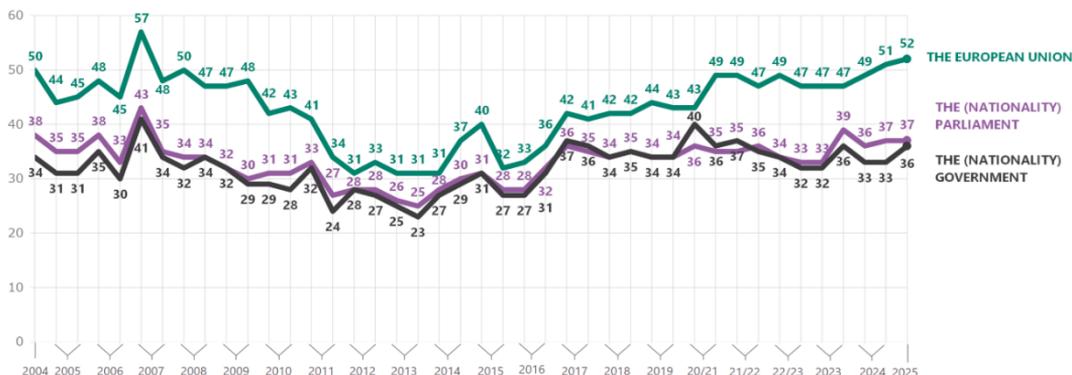
През последните няколко години, особено след края на пандемията от COVID-19, все по-настоятелно се говори за възприемането на цялостен, ориентиран към човека подход при формулирането на политиките и правилата. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) препоръчва в центъра на процеса по създаване на политики на първо място като приоритетни да бъдат поставяни резултатите, които се преследват в полза на хората, което се счита че това води директно до насърчаване доверието им в действията на правителствата (ОИСР, 2020, Иновативно гражданско участие и нови демократични институции...).

Поддържането или загубата на доверието на гражданите в публичните институции се очертава като едно от сериозните предизвикателства на нашето съвремие. Националните, регионалните и местните политики определят контекста на ежедневните взаимодействия между публичните институции и населението. Гражданите се обръщат към институциите по различни поводи, защото например трябва да получат необходимите им удостоверения като физическа лица или извършваният от тях бизнес се нуждае от разрешение и т.н. Прилагането на политики и предоставянето на услуги, които са надеждни, отговарят на нуждите на хората и са отворени за техните мнения, е важна стъпка за създаване на доверие между обществото и институциите, които са създадени за това да им служат.

В продължение и потвърждение на горното, може да се даде пример с проучванията на обществените нагласи в ЕС на Евробарометър за последните две години. Според прочуването за 2024 г., за всички страни от ЕС и с над 1000 респондента от България, данните за удовлетвореността от състоянието на демокрацията и институциите у нас показват, че страната ни е под средното за ЕС, като 55% от гражданите са по-скоро недоволни, а 45% са по-скоро доволни от институциите. (Евробарометър 102, Октомври 2024).

Стандартното проучване на Евробарометър от пролетта на 2025 г. сочи, че е постигнат рекорд на доверие на европейските граждани в Европейския съюз, включително силна подкрепа за еврото и за постигане на обща отбрана и сигурност.

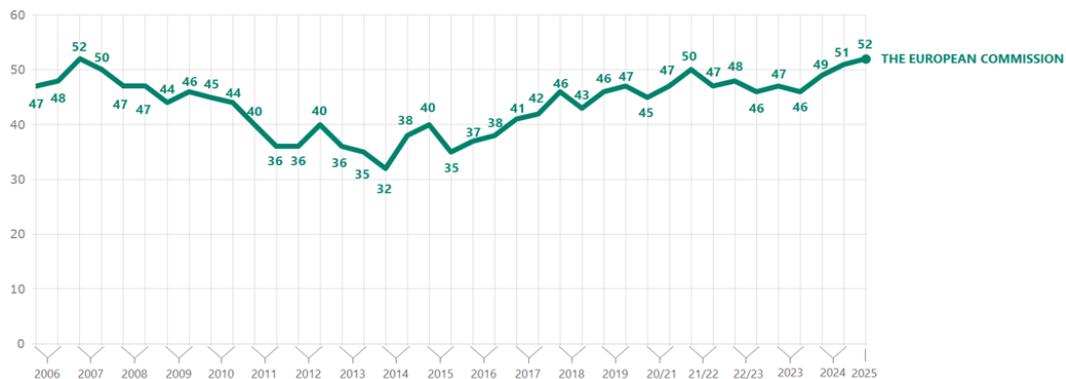
Повече от половината (52%) от европейците имат доверие в ЕС, което е най-високият резултат от 2007 г. насам.



Фигура 1. Тенденции в доверието към Европейския съюз, националния парламент и националното правителство

Източник: Стандартно проучване на Евробарометър No 103 – пролет 2025 г.

Също 52% от европейците заявяват, че се доверяват на Европейската комисия, което е най-високият резултат от 18 години насам.



Фигура 2. Тенденции в доверието към европейските институции

Източник: Стандартно проучване на Евробарометър No 103 – пролет 2025 г.

От гражданите на ЕС 43% продължават да имат доверие на ЕС, 38% са неутрални, 18% отговарят отрицателно, а 62% от тях също са оптимисти за бъдещето на ЕС.



Фигура 3. Нагласи към Европейския съюз по скалата „Изцяло положителни – Изцяло отрицателни – Неутрални – Не знам“
Източник: Стандартно проучване на Евробарометър No 103 – пролет 2025 г.

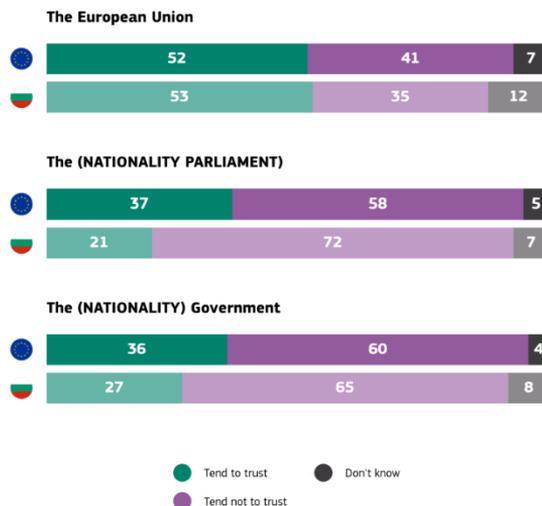
За България, както и за останалите държави членки, е изследвано последователно доверието в ЕС, националния Парламент и в националното Правителство.

Доверието в националния парламент средно за ЕС е 37%, а в България – 21%, като недоверието у нас е изключително високо – 72%, в сравнение със средното ниво от 58% в ЕС.

Доверието в националното правителство средно в ЕС е 36%, а в България – 27%, като и тук процентът на недоверие у нас е 65% и е по-висок от средното ниво в ЕС – 60%.

С по-скоро имам доверие в ЕС са отговори 52% от българите, като относно доверието в българската държава този резултат е 53%. Така по този показател резултатите от предходното проучване октомври – ноември 2024 и от последното март – април 2025 са непроменени.

С по-скоро нямам доверие в ЕС са отговорили 41% от българите. За българската държава резултатът е 35%. По този показател сравнението на резултатите от предходния период с настоящите показват еднакво спадане с по 2 пункта.



Фигура 4. Доверие към определени институции

Източник: Стандартно проучване на Евробарометър No 103 – пролет 2025 г.

Получаването на обратна връзка за това как мненията на хората са (или не са) отразени по време на разработването на политики се приема за безценен източник на легитимност. Следователно насърчаването на всякакви консултативни процедури, обществени обсъждания и дебати и повишаването на прозрачността относно доказателствата, използвани за информиране на решенията, може да помогне на правителствата да увеличат допълнително доверието, което хората имат в тях.

Един от проблемите на ниво ЕС е, че правителствата все още не се възползват максимално от цифровите инструменти и данни, за да подобрят ефективността и ефикасността на своите политики. Данните, цифровите инструменти и изкуственият интелект предлагат перспектива за повишаване на ефективността.

Страните от ОИСР получават средно 0,61 по индекса за цифрово управление (по скала от 0 до 1), но биха могли да подобрят своите рамки за цифрова политика, подходите на цялото правителство и използването на данните като стратегически актив. Средно само 47% от високо ценните набори от данни на правителствата на ОИСР са отворени и свободно достъпни, като този процент спада до едва 37% в образованието и 42% в здравеопазването и социалното подпомагане (ОИСР (2025), „Правителство от пръв поглед 2025“).

Свободното гражданско пространство и проактивните структури на гражданското общество също могат да играят решаваща роля в това отношение. Правителствата преди всичко трябва да ги припознаят като онзи социален фактор, който би могъл да ги информира в реално време как новите политики биха били възприети от обществото. Те могат да служат и като своеобразен механизъм за ранно известяване, защото още на ниво идеен проект или първоначален дизайн

на политиките биха могли да алармират за проблем във възприятията или да информират за очаквана солидна обществена подкрепа за тяхното приемане.

Това е причината както националните, така и европейските институции постоянно да търсят нови източници на легитимност за своите решения. В резолюцията си относно свиващото се пространство за гражданското общество в Европа, Европейският парламент призовава Комисията „да включи систематична проверка на гражданското пространство в своите оценки на въздействието, като предостави ясни критерии за това какво представлява благоприятно пространство за гражданското общество, основано на международните стандарти за правата на човека относно свободата на обединяване, изразяване и събрания...“. Тя е насърчена „да преразглежда и наблюдава и прилагането на правото на ЕС, за да гарантира, че то не оказва отрицателно въздействие върху гражданското пространство, както и да осигури необходимите средства за защита, ако това се случи.“ (Европейски парламент, 2022).

В своя Практически наръчник за гражданско общество от 2025 г. Съветът на Европа подчертава, че мандатът на неговия Комитет за наблюдение на демокрацията има няколко основни фокуса:

1. засилване на смисленото участие на гражданското общество и подкрепа за създаването на безопасно и благоприятно гражданско пространство, включително чрез дейности, укрепващи правния статут на неправителствените организации в Европа и защита и насърчаване на пространство на гражданското общество в Европа;

2. развитие на съвещателната и приобщаващата демокрация, чрез насърчаване на участието в обществения живот на всички граждани и проучване на нови форми на участие, както и предоставяне на знания за това как да се използва изкуствения интелект в демократичния живот;

3. подкрепа за демокрацията и реформите в публичното управление чрез насърчаване доброто управление, което е от решаващо значение за постигане на устойчива демокрация и изграждане на доверие на хората в публичните институции и др. (Council of Europe 2025, 27 – 28).

Разсъждавайки върху въпроса, какви са институционалните подходи, чрез които държавата овластява гражданите, Деница Горчилова посочва, че една от ефективните възможности за това е създаването на институционализирани механизми за консултиране и диалог, работещи на всички нива на държавното и местно публично управление. Тяхното създаване и функциониране следва да бъде насърчавано от самите институции, защото те придават още по-голяма легитимност на процесите по изработване на политики и вземане на решения (Горчилова, 2025, с. 31).

Неслучайно още през 2019 г. в колективното изследване „Пазарни и непазарни алтернативи при публично финансираните услуги“ Александър Вълков „разширява“ аналитичната перспектива към публичните политики като към пазарните и непазарни алтернативи добавя и гражданското общество, което определя като

„обществен център с присъщите му регулативни механизми“ (Делчева и кол., 2019, с. 33 – 34). Разгледани по този начин, държавата, бизнеса (пазара) и гражданското общество са представени като три самостоятелни социални системи за регулиране, които очертавайки границите на публичната сфера олицетворяват и основните области на обществения живот – политически, икономически и социален (Танев, 2008, с. 20).

Споделям изцяло казаното от горните учени. Според мен, в контекста на намаляващо доверие, чувството на хората, че имат думата по отношение на действията на правителството и най-вече при вземането на публични решения, които пряко ги касаят е от ключово значение.

3. Запазване на социалната тъкан жизнена

Като основно предизвикателство в своя последен Преглед на регулаторната политика за 2025 г. ОИСР посочва наблюдаваните напоследък процеси на повишаване на социалните неравенства в страните членки (ОИСР, 2025, Преглед на регулаторната...). Според организацията властимащите трябва да разбират как различните социални групи (напр. безработни и бедни граждани, малки и средни предприятия, регионални и местни власти) поемат разходите и споделят ползите от правилата. Това неизменно води до нарастване на значимостта на оценката на социалните въздействия и нейното извеждане на преден план. Именно затова много от правителствата признават необходимостта да се отиде отвъд оценката на икономическите фактори и да се възприеме по-цялостен подход към интегриране на анализ на по-широки социални въздействия в докладите с оценките на въздействието, по-специално например относно заетостта, бедността и здравето (ОИСР, 2020, Оценка на въздействието на регулирането).

По идентичен начин, за да защити и укрепи жизнеността на социалната тъкан в страните – членки на ЕС, Комисията изисква от техните правителства да са винаги наясно как реформите влияят върху различните групи хора и тяхното благосъстояние, разглеждано в широк смисъл като съвкупност от физическо и психическо здраве, социално равенство и равни възможности за лицата в неравностойно положение. Държавите членки са призвани да обърнат специално внимание на това как новите политики могат да помогнат за постигане на социална справедливост чрез ограничаване на неравенствата и борба с бедността. Това е причина все повече държави да разширяват обхвата на своите механизми за оценка на въздействието на политиките като за сметка на тесния фокус върху икономическите показатели, възприемат по-цялостен поглед върху това как различните социални групи ще бъдат засегнати от провежданите реформи.

Отстраняването на социалните неравенства и предоставянето на справедливи възможности за всички зависи от степента на познаване на реалната природа на

въздействията, които публичните политики имат върху социално уязвимите групи. Такива са например хората с увреждания, възрастните хора, безработните, както и други групи, които по различни причини, като етническа, езикова, религиозна или малцинствена принадлежност са по-изложени на риск от дискриминация в сравнение с всички останали.

4. Предизвикателствата в българската действителност

В ЕС разработването на отделните стратегически документи и политики, което традиционно се прави от Европейската комисия, е част от общия процес на вземане на решения. Това означава, че както те, така и всички важни законодателни инициативи, следва да спазват изискванията и стандартите за по-добро регулиране. Инструментите за по-добро регулиране са тези, които гарантират, че политиките и законодателството на Съюза се основават на факти и на най-добрите налични данни, доказателства и практики и че са разработени в полза на гражданите, предприятията и всички останали заинтересовани страни на ЕС (Better Regulation Guidelines and Toolbox, 2021).

За всички важни законодателни и определящи политики и инициативи ведомствата на Комисията подготвят оценки на въздействието, за да анализират вероятните икономически, социални и екологични ефекти от предложенията. Процесът по оценка започва с пълно и всеобхватно описание на предлаганата инициатива и включва последователно разглеждане и анализ на потенциалните икономически, социални и екологични въздействия на разглежданите варианти за действия. Това включва и проактивно получаване на мнението на заинтересованите страни и обществото като цяло. Процесът по оценка на въздействието приключва със солидно обосноваване, основано на безспорни данни и доказателства, експертно проверена и верифицирана от адресатите и обществото препоръка за избор на най-подходящия вариант на стратегия, политика или законодателство.

В България също действа рамка на по-добро регулиране, но тя се прилага само и единствено по отношение на нормативните актове. Въпреки направените няколко опита, към настоящия момент не съществува правна рамка, която да изисква оценката на въздействието да се провежда и в процеса по стратегическо планиране и при създаването на публични политики на национално ниво, в съответствие с добрите европейски практики. Следователно у нас липсва цялостен и консолидиран подход, базиран на общи правила за предварителна оценка на въздействието, разработване, приемане, наблюдение, отчитане и контрол на националните стратегически документи и публични политики. Това означава, че националният процес на вземане на тези решения е изначално лишен от възможността да отчете и отрази всички описани дотук глобални, регионални и местни предизвикателства в процеса по създаване на публични политики.

Заклучение

Описаните дотук съвременни предизвикателства налагат на правителствата да насочат усилията си към приоритизиране на нуждите на хората при вземането на решения относно публичните политики и регулирането. Все повече страни и от ЕС, и от ОИСР преосмислят начина, по който вземат решения, за да поставят хората в центъра на този процес. Това по естествен начин води до изискването те да бъдат основавани на солидна оценка на социалните въздействия.

От посочено дотук следва, че ЕС и светът се намират в период на преход и преосмисляне на механизмите, по които се осмислят, конструират и анализират публичните политики. Настъпва смяна на вижданията и приоритетите. Социалните въздействие вземат приоритет. В това отношение България значително изостава. У нас няма за какво да се проведе подобно преосмисляне и усъвършенстване, просто защото не съществува внедрен механизъм, който да гарантира легитимност, устойчивост и качество на процеса по създаване на публични политики и стратегическо планиране. Отгук въпросът е трябва ли да се чакат още 10, 15 или 20 години докато това се случи?

Използвана литература

1. Велева, Р. „Проактивни публични политики за намаляване на бедността“, С., Издателски комплекс – УНСС, 2024.
2. Горчилова, Д. „Как държавата овластява гражданите: институционални подходи“, Сборник с доклади от Национална научна конференция по публичен мениджмънт на тема „Преоткриване на държавата: Предприемаческият модел на Държавно управление: 30 години по-късно“, С., Академично издателство УНСС, 2025, с. 31.
3. Делчева, Е. и кол., Пазарни и непазарни алтернативи при публично финансираните услуги, С., ИК – УНСС, 2019 г.
4. Хинкова, Д. „Проактивно и устойчиво управление в България чрез иновации и интегритет в публичния сектор публични политики за намаляване на бедността“, Сборник с доклади от Национална научна конференция по публичен мениджмънт на тема „Преоткриване на държавата: Предприемаческият модел на Държавно управление: 30 години по-късно“, С., Академично издателство УНСС, 2025.
5. Танев, Т., Анализ на публичните политики. Науката за създаване на конкретни политики, С., Военно издателство, 2008.

Интернет източници:

1. Евробарометър. Стандартен Евробарометър 102, Октомври 2024, Национален доклад: България, ЕС.
2. Евробарометър. Стандартен Евробарометър 103, пролет 2025 г. Национален доклад: България, ЕС.

3. Европейския парламент, Резолюция на Европейския парламент от 8 март 2022 г. относно свивашото се пространство за гражданското общество в Европа (2021/2103 (INI)).
4. European Commission, Better Regulation Guidelines and Toolbox, SWD(2021) 305 final, Brussels, 3.11.2021.
5. Council of Europe F-67075 Strasbourg Cedex Working with the Council of Europe: A Practical Guide for Civil Society, 2025, p. 27 – 28.
6. OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, 2020.
7. OECD (2021), „Inequalities in household wealth and financial insecurity of households“, OECD Policy Insights on Well-being, Inclusion and Equal Opportunity, No. 2, OECD Publishing, Paris, 2021.
8. OECD (2020), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing, Paris, 2020.
9. OECD (2025), Regulatory Policy Outlook, OECD Publishing, Paris, 2025.
10. OECD (2025), „Government at a Glance 2025“, OECD Publishing, Paris, 2025.

Рецензент: доц. д-р Ралица Велева

ФАКТОРЪТ АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ НА СЕКТОР „ПРАВОСЪДИЕ“ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА СЪДЕБНАТА РЕФОРМА

Васил Жбантов

Докторант, катедра „Публична администрация“, УНСС
e-mail: vasil.zhbantov@unwe.bg

Резюме

В условията на продължаващи реформаторски процеси в България и прилагане на европейските стандарти за върховенство на правото, ролята на съдебната администрация придобива все по-голямо значение. Изследването разглежда административния капацитет като съвкупност от организационни, управленски и човешки ресурси, които влияят върху реалното прилагане на реформите. Анализът акцентира върху основните предизвикателства пред съдебната администрация, както и върху прилагането на европейски добри практики, насочени към укрепване на капацитета и повишаване на ефективността, прозрачността и устойчивостта на съдебната система. Използван е и анализ на заинтересованите страни с цел оценка на координацията между Министерството на правосъдието, Висшия съдебен съвет и други ключови институции.

Ключови думи: административен капацитет, реформаторски процеси, европейски стандарти.

JEL: H83

THE FACTOR ADMINISTRATIVE CAPACITY OF THE JUSTICE SECTOR FOR IMPLEMENTING JUDICIAL REFORM

Vasil Zhbantov

PhD student at the Department of Public Administration, UNWE
e-mail: vasil.zhbantov@unwe.bg

Abstract

In the context of ongoing reform processes in Bulgaria and the implementation of European standards for the rule of law, the role of judicial administration is gaining increasing importance. The study examines administrative capacity as a set of organizational, managerial and human resources that influence the actual implementation of reforms. The analysis focuses on the main challenges facing judicial administration, as well as on the implementation of European good practices aimed at strengthening capacity and increasing the efficiency, transparency and sustainability of the judicial system. A stakeholder analysis was also used to assess the coordination between the Ministry of Justice, the Supreme Judicial Council and other key institutions.

Keywords: administrative capacity, reform processes, European standards.

JEL: H83

Въведение

Върховенството на правото е фундаментален принцип на демократичното управление и основна ценност, върху която се изгражда правният и институционалният ред на Европейския съюз. Ефективната, независима и достъпна съдебна система е ключов механизъм за гарантиране на този принцип, тъй като именно чрез правосъдието се осъществява защитата на основните права и свободи, разрешаването на правни спорове и утвърждаването на правната сигурност. В този смисъл съдебната реформа се разглежда не просто като технически процес на нормативни изменения, а като комплексен и дългосрочен трансформационен процес, който засяга структурата, функционирането и културата на съдебните институции.

За България темата за съдебната реформа има особена значимост, обусловена както от вътрешните социално-икономически процеси, така и от ангажиментите на страната като държава членка на Европейския съюз. След присъединяването на България към Европейския съюз реформата в сектор „Правосъдие“ се превръща в обект на системен европейски мониторинг, който поставя акцент върху необходимостта от устойчиви институционални решения, надхвърлящи формалното изпълнение на нормативни изисквания. В този процес постепенно се утвърждава разбирането, че нормативните промени, сами по себе си, не са достатъчни за постигане на реална ефективност на съдебната система, ако не са подкрепени от адекватен административен капацитет и управленска компетентност.

В рамките на Европейския съюз качеството на правосъдието е обект на последователна политика, насочена към повишаване на ефективността, отчетността и прозрачността на съдебните системи на държавите членки. Европейските институции разглеждат административния капацитет като ключов компонент на доброто управление, тъй като именно чрез него се осигурява практическото прилагане на правните норми и стратегическите реформи. В този контекст съдебната администрация се утвърждава като съществен елемент от съдебната система, чиято роля надхвърля традиционните помощни функции и обхваща стратегическо планиране, управление на ресурси, внедряване на иновации и координация между институциите.

Административният капацитет на сектор „Правосъдие“ следва да се разглежда като многопластово понятие, включващо организационната структура на съдебната администрация, професионалната квалификация и мотивацията на служителите, ефективността на управленските процеси, наличието на механизми за вътрешен контрол и отчетност, както и степента на дигитализация и използване на съвременни информационни технологии. В българската практика редица структурни и функционални дефицити в тези области възпрепятстват пълноценното прилагане на съдебната реформа и водят до фрагментираност на управленските решения, неравномерно натоварване на съдилищата и ограничен институционален капацитет за стратегическо развитие.

В същото време европейският опит показва, че устойчивите съдебни реформи са тясно свързани с инвестиции в човешкия и административния капацитет на съдебната система. Европейските добри практики акцентират върху професионализацията на съдебната администрация, въвеждането на ясни стандарти за управление на съдебните институции, развитието на електронно правосъдие и ориентирането на съдебните услуги към потребностите на гражданите и бизнеса. За България прилагането на тези практики изисква не само институционална адаптация, но и промяна в управленската култура и разбирането за ролята на съдебната администрация като активен участник в реформаторския процес.

С настоящата статия се поставя цел да се анализира административния капацитет на сектор „Правосъдие“ като определящ фактор за ефективността и устойчивостта на съдебната реформа в България, разгледан през призмата на европейските стандарти и политики в областта на правосъдието и доброто управление. Изследването се фокусира върху идентифицирането на ключови структурни, организационни и управленски предизвикателства, които ограничават капацитета на съдебната администрация, както и върху възможностите за неговото укрепване чрез целенасочени институционални и управленски интервенции. Чрез аналитичен подход статията цели да допринесе за ролята на административния капацитет в процесите на съдебна реформа, като предложи рамка за оценка и насоки за бъдещи политики в сектор „Правосъдие“. В този смисъл изследването се стреми да обоснове тезата, че устойчивата съдебна реформа е немислима без системно изграждане и развитие на административния капацитет като ключов ресурс за модерно и ефективно правосъдие.

1. Анализ на административния капацитет на сектор „Правосъдие“

В контекста на съдебната система административният капацитет придобива особено значение, тъй като успешната съдебна реформа предполага не само нормативни промени, но и административна готовност за тяхното прилагане. Теоритите за институционалния капацитет и управлението на промяната подчертават, че устойчивите реформи в публичния сектор са възможни единствено при наличие на стабилна институционална памет, професионализъм и ефективни механизми за координация между участващите звена. Върховенството на правото е един от основните стълбове на Европейския съюз и фундамент за устойчивото развитие на демократичните институции. Ефективната съдебна система е не само израз на институционална зрялост, но и предпоставка за икономически растеж, защита на човешките права и доверие на гражданите в държавата.

В България съдебната реформа е процес, който се развива повече от две десетилетия, като Министерството на правосъдието има ключова роля за нейното стратегическо ръководство. Именно административният капацитет на това ведомство определя дали реформата ще бъде устойчива и ефективна.

Административният капацитет е ключово понятие в теорията на публичната администрация, което обозначава способността на институциите да формулират, прилагат и оценяват публични политики разглеждат капацитета като резултат от три взаимосвързани елемента: ресурси, управленски процеси и институционална култура. В контекста на съдебната реформа административният капацитет включва както вътрешната организационна ефективност, така и способността за междуинституционална координация. Капацитетът на едно ведомство трябва да се оценява чрез измерения като човешки ресурси, организационна структура, финансови механизми и дигитална готовност. В сектор „Правосъдие“, административният капацитет следва да се разглежда като многопластово понятие, което интегрира институционални, организационни, човешки, финансови и технологични измерения. В контекста на съвременните модели на публично управление той представлява не само способността на институциите да изпълняват законово възложените си функции, но и тяхната адаптивност към динамични социални, икономически и нормативни промени. В този смисъл административният капацитет на правосъдния сектор е пряко свързан с качеството на демократичното управление и с ефективното гарантиране на върховенството на правото.

Институционалната архитектура на сектор „Правосъдие“ е изградена върху принципа на разделението на властите и предвижда функционална автономия на съдебната власт. Нормативната яснота относно статута и правомощията на основните актьори създава формални предпоставки за стабилност и независимост. Въпреки това, при практическото функциониране на системата се открояват дефицити в стратегическото управление и междуинституционалната координация. Липсата на единна визия за развитие на сектора и ограниченото използване на инструменти за стратегическо планиране водят до фрагментирани реформи, които често имат частичен и краткосрочен ефект. Институционалната рамка на сектор „Правосъдие“ включва Министерството на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Инспектората към Висшия съдебен съвет, Националния институт на правосъдието, както и редица агенции и дирекции, отговарящи за съдебната администрация, изпълнение на наказанията и международното правно сътрудничество.

Въпреки ясно дефинираните правомощия, практиката показва, че координацията между тези институции често е затруднена. Налице е дублиране на функции, липса на интегрирани механизми за обмен на информация и отсъствие на единна стратегия за управление на човешките ресурси в целия сектор. Това води до фрагментираност на политиките и затруднения при реализацията на ключови реформи, особено в сферата на дигитализацията и управлението на проектите, финансирани по европейски програми. В последните години се предприемат стъпки към по-добра междуведомствена координация, като пример може да се посочи създаването на междуинституционални работни групи по изпълнението на Плана за възстановяване и устойчивост и актуализираната Стратегия за съдебна реформа. Все още обаче липсва траен механизъм за последователно прилагане на тези политики на оперативното ниво.

Особено значение за административния капацитет има управлението на човешките ресурси. Сектор „Правосъдие“ разполага с висококвалифицирани магистрати, чиято професионална автономия и експертност са ключови за качеството на правораздаването. В същото време, административният персонал, който осигурява ежедневното функциониране на институциите, често остава извън фокуса на реформите. Недостатъчните инвестиции в неговото обучение, както и ограничените възможности за кариерно развитие, създават риск от институционална инерция и понижаване на оперативната ефективност. Допълнително предизвикателство представлява неравномерната натовареност на магистратите и служителите, което води до дисбаланси в качеството и бързината на услугите. Според данни на Министерството на правосъдието и Висшия съдебен съвет броят на административните служители в системата остава относително стабилен, но с отчетлива тенденция към застаряване на персонала и ограничен приток на млади специалисти. Това се дължи както на ниските възнаграждения в сравнение с други сектори на публичната администрация, така и на ограничените възможности за кариерно развитие.

Проблем представлява и липсата на устойчиви програми за обучение и професионална квалификация. Въпреки наличието на Национален институт на правосъдието, който предлага обучения за магистрати и съдебни служители, ресурсната му обезпеченост не винаги е достатъчна, за да обхване реалните потребности на системата. От друга страна, положителен е фактът, че през последните години се увеличават инициативите за обмен на добри практики с други държави членки на ЕС и въвеждането на електронни платформи за дистанционно обучение.

Процесуалната и организационната ефективност на сектора е силно повлияна от високата степен на формализация на административните и съдебните процедури. От една страна, тази формализация изпълнява защитна функция, като гарантира спазването на процесуалните права и принципите на правната сигурност. От друга страна, тя често се превръща в източник на забавяне и прекомерна административна тежест. Продължителността на съдебните производства и сложността на вътрешните процедури подкопават общественото доверие и поставят под въпрос ефективността на институционалната организация.

В този контекст дигитализацията се очертава като ключов инструмент за укрепване на административния капацитет. Въвеждането на електронни системи за управление на дела, електронни регистри и онлайн услуги за граждани и професионални участници в процеса представлява значителна стъпка към модернизация. Въпреки постигнатия напредък, дигиталната трансформация остава непълна. Липсата на пълна оперативна съвместимост между информационните системи, както и различното ниво на дигитални компетентности сред персонала, ограничават възможностите за реално повишаване на ефективността и прозрачността.

Финансовото управление и проектният капацитет на сектор „Правосъдие“ също оказват съществено влияние върху неговото институционално развитие.

Макар че основните дейности са осигурени чрез публично финансиране, ресурсната рамка често не позволява провеждането на мащабни и устойчиви реформи. Зависимостта от проектно финансиране, включително по линии на европейски програми, създава предпоставки за фрагментарност и за ориентация към краткосрочни цели. Недостатъчно развитите механизми за мониторинг и оценка на въздействието допълнително затрудняват анализа на реалните резултати от предприетите мерки.

Административният капацитет на правосъдния сектор не може да бъде оценен извън контекста на прозрачността и отчетността. Формално съществува нормативна рамка, която изисква публичност на дейността и отчетност на институциите. На практическо равнище обаче тези механизми често функционират ограничено и не водят до съществено повишаване на общественото доверие. Недостатъчната комуникация с гражданите и липсата на систематични оценки на качеството на услугите допринасят за устойчиви негативни възприятия относно ефективността и предвидимостта на правосъдието.

Административният капацитет не се изчерпва с ресурсите, а включва и способността на институциите да управляват промяната. В този аспект, сектор „Правосъдие“ традиционно проявява висока степен на институционален консерватизъм, което затруднява внедряването на иновативни управленски подходи. Налице е тенденция към реактивно, а не проактивно управление на реформите – промени често се инициират под външен натиск (например от Европейската комисия), без достатъчно вътрешен консенсус и административна готовност. Липсата на стратегическо лидерство и дългосрочно планиране възпрепятства натрупването на институционална устойчивост, необходима за успешна и трайна реформа.

В обобщение може да се заключи, че административният капацитет на сектор „Правосъдие“ е структурно изграден и нормативно обезпечен, но страда от редица функционални ограничения. Тези ограничения са резултат от взаимодействието между институционална фрагментация, дефицити в управлението на човешките ресурси, непълна дигитална трансформация и ограничен стратегически и финансов капацитет. Преодоляването им изисква последователен и интегриран подход, който да надхвърля отделни реформаторски мерки и да поставя акцент върху устойчивото развитие на административния потенциал като предпоставка за ефективно и легитимно правосъдие.

2. Влиянието върху съдебната реформа

Административният капацитет влияе пряко върху способността на държавата да формулира и поддържа последователна реформистка политика в сферата на съдебната власт. Разработването на ефективна съдебна реформа предполага задълбочен анализ на системните дефицити, оценка на въздействието на предлага-

ните мерки и прогнозиране на дългосрочните институционални последици. Капацитетът има определящо значение и за гарантирането на независимостта и отчетността на съдебната власт. Макар независимостта да е конституционно закрепен принцип, нейното практическо реализиране зависи от наличието на стабилни административни структури, които да осигуряват прозрачни процедури по назначаване, атестиране и дисциплинарна отговорност на магистратите. Съществено е и влиянието на административния капацитет върху процеса на прилагане на законодателните промени.

Сектор „Правосъдие“ функционира като система от взаимосвързани институции. Липсата на съгласувани административни стандарти и обмен на информация често неутрализира ефекта от реформи, насочени към отделни институции. Съдебната реформа често се реализира чрез въвеждане на нови процесуални правила, срокове и институционални механизми. При липса на адекватен административен капацитет тези изменения остават формални. Например, въвеждането на по-кратки процесуални срокове не води автоматично до ускоряване на производствата, ако съдебната администрация не разполага с достатъчен персонал, обучение и вътрешна организация за своевременно администриране на делата. В този смисъл административният капацитет не е вторичен спрямо правната рамка, а структурно условие за нейното функциониране.

Реформаторски инициативи, които не включват мерки за укрепване на административния персонал, често имат краткосрочен ефект и водят до фрагментарно или неравномерно прилагане на реформата в различните съдебни органи. При липса на такъв капацитет дигиталните инструменти функционират паралелно с хартиени процеси, което води до дублиране, забавяне и ограничен реален ефект от реформата. Ако се въведат по-строги процесуални срокове, но няма достатъчно съдебни служители за призоваване, деловодство и насрочване, резултатът е формално нарушение на срокове, повече отлагания и повече жалби. Но при добър капацитет, съдът може да прави реинженеринг на процеса (кой или кога въвежда данни, кой проверява редовност, как се автоматизират уведомятията), така че новите срокове да станат постижими.

Един от основните индикатори за успеха на съдебната реформа е продължителността на съдебните производства. Тя обаче зависи не само от натовареността на магистратите, а и от качеството на административното управление на делата. Недостатъчният капацитет в деловодствата, липсата на унифицирани стандарти за администриране и неефективното насрочване на заседания водят до увеличен брой отлагания и натрупване на висящи дела. Обратно, институции с по-висок административен капацитет са в състояние да оптимизират процесите чрез вътрешни правила, технологична подкрепа и ясно разпределение на отговорностите, което има пряк ефект върху бързината и предвидимостта на съдебното производство.

Особено значима е ролята на административния капацитет за въвеждането на иновативни управленски и технологични решения в съдебната система. Дигита-

лизацията на съдебните процеси, електронното правосъдие и управлението на делата чрез информационни системи са сред ключовите елементи на съвременната съдебна реформа. Без добре подготвена администрация тези процеси се реализират частично или неефективно, което води до нови форми на административна тежест вместо до очакваното повишаване на ефективността и прозрачността. Когато реформаторските мерки не се прилагат последователно или резултатите от тях не са ясно комуникирани, доверието на гражданите в съдебната власт остава ниско. В този смисъл администрацията има ключова роля не само в прилагането на реформата, но и в нейното легитимиране чрез прозрачност, отчетност и ефективна публична комуникация.

Влиянието на административния капацитет се проявява и в управлението на ресурсите на съдебната власт. Ефективното разпределение на бюджета, кадровото обезпечаване на съдилищата и инвестициите в съдебна инфраструктура и дигитализация са пряко свързани с административната компетентност на отговорните органи. Липсата на адекватен капацитет в тази област води до неравномерна натовареност на съдилищата, забавяне на съдебните производства и ограничен достъп до правосъдие, което компрометира основните цели на съдебната реформа.

Една от основните институции, чиито възможности са пряко обвързани с административния капацитет, е Министерството на правосъдието. То играе централна роля в стратегическото планиране и координацията на реформаторските политики, както и в подготовката на законодателни промени, които засягат съдебната система. Когато администрацията на Министерството разполага с високо квалифицирани експерти, ясни организационни процедури и ефективни управленски практики, е възможно да се разработят добре аргументирани реформи, базирани на анализ на проблемите и оценка на въздействието върху съдебната система. Подобно значение има и Висшият съдебен съвет, който отговаря за кадровото управление на магистратите и гарантирането на независимостта и отчетността на съдебната власт. Административният капацитет на Висшият съдебен съвет определя способността му да провежда прозрачни и ефективни процедури за назначаване, атестиране и дисциплинарно производство на съдии и прокурори. Административният капацитет влияе също и върху координацията между двете институции, която е критична за успеха на съдебната реформа. Когато министерството и Висшият съдебен съвет демонстрират ефективност, прозрачност и отчетност, доверието на гражданите в съдебната система се засилва, което от своя страна увеличава легитимността на реформите. Липсата на капацитет обаче води до забавяне на процесите, неравномерно прилагане на мерките и липса на ясна комуникация към обществото, което подкопава общественото доверие и възприемането на съдебната реформа като реална и полезна. Без добре развит административен капацитет реформите остават формални и частично реализирани, което

компрометираща тяхната устойчивост, ефективност и обществена стойност. Укрепването на администрацията в тези институции е следователно не просто препоръка, а необходима предпоставка за успешна и дългосрочна съдебна реформа.

Административният капацитет представлява ключов структурен фактор за успеха на съдебната реформа. Той определя дали нормативните промени ще доведат до реално подобрене в ефективността, качеството и доверието в правораздаването. Следователно, реформаторските стратегии в сектор „Правосъдие“ следва да интегрират системни мерки за укрепване на административния капацитет като равностоен елемент на законодателните и институционалните промени.

3. Европейски контекст и добри практики

Реформите в съдебната система на България се осъществяват в рамките на европейския мониторинг на върховенството на правото (Rule of Law Mechanism), който е ключов инструмент на Европейската комисия след 2020 г. Докладите на Европейската комисия подчертават, че административният капацитет на институциите в сектора на правосъдието е решаващ за ефективността и устойчивостта на реформите.

В процеса на провеждане на съдебната реформа административният капацитет на съдебната система се утвърждава като ключов фактор за нейната ефективност и устойчивост. Практиката в редица държави членки на Европейския съюз, показва, че успешните съдебни реформи не се изчерпват с нормативни изменения, а изискват целенасочено изграждане на управленски, аналитичен и административен капацитет, способен да планира, прилага и мониторира промените.

В Франция съдебната реформа традиционно се осъществява в рамките на силно развита административна държава, в която управленските функции са ясно структурирани. Съществена характеристика на френския модел е интегрирането на съдебната администрация в процеса на планиране и прилагане на реформите, като тя се разглежда като активен участник, а не като чисто обслужващо звено. Френската съдебна система разполага с развита мрежа от административни структури към съдилищата и прокуратурите, които поемат значителна част от управленските задачи – стратегическо планиране, бюджетиране, управление на човешките ресурси и организация на работните процеси. Това позволява на магистратите да се концентрират върху правораздавателната си функция, докато административният капацитет осигурява оперативната устойчивост на системата. Особено значение има участието на съдебната администрация в управлението на промяната. При въвеждане на структурни и процесуални реформи във Франция се създават смесени работни групи, включващи съдии, прокурори и административни ръководители. Тези групи анализират въздействието на предлаганите мерки, подготвят пилотни проекти и подпомагат внедряването на новите

модели на работа. По този начин административният капацитет функционира като „посредник“ между нормативната реформа и практическото ѝ прилагане.

Друг ключов аспект на френския опит е въвеждането на управленски инструменти за оценка на ефективността и качеството. Административните структури събират и анализират данни за продължителността на производствата, натовареността и организацията на работата, което позволява корекции в управлението на съдилищата. Това показва как административният капацитет се използва не само за текущо управление, но и като инструмент за дългосрочна реформа.

В Италия съдебната реформа е тясно свързана с необходимостта от преодоляване на хронични проблеми като продължителността на съдебните производства и натрупването на дела. В този контекст административният капацитет се разглежда като основен ресурс за подобряване на ефективността, без да се засяга съдебната независимост. Италианската практика се характеризира с постепенно укрепване на съдебната администрация, включително чрез създаване на специализирани административни длъжности и структури, които подпомагат управлението на съдилищата. Административният персонал участва активно в организацията на деловодството, управлението на човешките ресурси и внедряването на дигитални решения, което има пряко отражение върху ефективността на съдебните процеси.

Особено важен е италианският опит в областта на обучението и професионализацията на съдебната администрация. Чрез специализирани програми за обучение, насочени към управление, проектно планиране и работа с информационни системи, се изгражда административен капацитет, способен да подкрепя сложни реформи. Този подход признава, че устойчивите промени изискват не само нормативни решения, но и хора с необходимите управленски компетентности. Допълнителен елемент на италианската практика е използването на пилотни проекти и поэтапно въвеждане на реформите, често подкрепени с европейско финансиране. Административните структури имат водеща роля в планирането, изпълнението и оценката на тези проекти, което укрепва техния институционален капацитет и натрупва управленски опит. Така административният капацитет се превръща в носител на институционална памет и устойчивост на реформите.

Опитът на Естония често се посочва в докладите на европейските институции като пример за успешно провеждане на съдебна реформа чрез целенасочено изграждане и използване на административния капацитет. Спецификата на естонския модел се изразява в разбирането за съдебната администрация като стратегически ресурс за управление, а не като второстепенен поддържащ елемент на правораздавателната дейност.

В институционален план естонската съдебна система се характеризира с ясно разграничение между правораздавателните функции на съдиите и административно-управленските функции, които са възложени на съдебната администрация. Административните структури към съдилищата и Министерството на правосъ-

дието изпълняват ключови задачи, свързани с планиране, бюджетиране, управление на човешките ресурси, координация на реформите и анализ на функционирането на съдебната система. Това институционално разпределение на ролите позволява на магистратите да се съсредоточат върху правораздаването, докато административният капацитет осигурява оперативната и управленската устойчивост на системата.

Съществен елемент от естонския модел представлява дигитализацията на съдебната система, която се реализира като структурна, а не като чисто технологична реформа. Внедрените интегрирани информационни системи обхващат управлението на делата, електронното подаване и обработване на документи, както и обмена на информация между различните институции. Тези решения са резултат от процесно ориентиран подход, при който административният капацитет играе водеща роля при анализа, проектирането и оптимизацията на съдебните процеси. В резултат се постига намаляване на административната тежест, повишаване на прозрачността и съкращаване на сроковете за разглеждане на делата.

Естонският опит се отличава и с последователно прилагане на управление, основано на данни. Административните структури систематично събират и анализират информация относно натовареността на съдилищата, продължителността на производствата и ефективността на административните процеси. Получените данни се използват при вземането на управленски решения, включително при разпределението на ресурси, оптимизацията на работните процеси и планирането на последващи реформи. Този доказателствено базиран подход предполага наличие на развит аналитичен капацитет в рамките на съдебната администрация и допринася за устойчивостта на реформаторските политики. Значима характеристика на естонската съдебна реформа е и активното участие на съдебната администрация в управлението на промяната. При въвеждане на нови нормативни, организационни или технологични решения административният персонал участва в подготовката, пилотното прилагане и оценката на реформите. Този подход позволява своевременно идентифициране на практически затруднения и адаптиране на мерките преди тяхното широко въвеждане, като по този начин се намалява рискът от формално или неефективно прилагане на реформите. В сравнителен план естонският модел демонстрира, че устойчивата съдебна реформа е неразривно свързана с изграждането на административен капацитет, способен да управлява сложни процеси на промяна. Значението на този опит се изразява в това, че постигнатите резултати не се дължат единствено на дигитални иновации, а на цялостен управленски подход, при който администрацията функционира като носител на институционална памет, експертиза и стратегическа визия.

Примерът на Естония потвърждава тезата, че административният капацитет представлява ключов фактор за ефективността и устойчивостта на съдебната реформа. Чрез съдебна администрация, интегрирани управленски и информационни инструменти и системно използване на данни за вземане на решения, естон-

ската съдебна система успява да постигне висока степен на ефективност, прозрачност и обществено доверие. Този модел предоставя ценен сравнителен опит за други държави – членки на ЕС, включително България, които са изправени пред необходимостта от задълбочена институционална трансформация на съдебната система.

В българския контекст адаптирането на тези добри практики намира опора в редица национални стратегически документи, които ясно идентифицират необходимостта от укрепване на административния капацитет в съдебната система. Стратегията за продължаване на реформата в съдебната система акцентира върху балансирането на натовареността, оптимизацията на съдебната карта и повишаването на ефективността на управлението. Това създава предпоставки за прилагане на модели за управление, основани на данни, подобни на тези в Нидерландия, чрез надграждане на методологиите за измерване на натовареността и изграждане на аналитични звена към органите на съдебното управление.

Професионализацията на съдебната администрация е друга област, в която българските стратегически документи включително стратегиите за развитие на държавната администрация и електронното управление предоставят рамка за адаптиране на европейския опит. Чрез ясно разграничаване между правораздавателни и административно-управленски функции, системни обучения и развитие на управленски компетентности, съдебната администрация може да се утвърди като ключов носител на капацитет за провеждане на реформи. Дигитализацията на съдебната система, предвидена в стратегиите за електронно управление и в Плана за възстановяване и устойчивост, предоставя възможност за прилагане на процесно ориентиран подход, сходен с естонския модел. Фокусът следва да бъде поставен не само върху технологичното внедряване, а върху реорганизацията на административните процеси, автоматизацията на рутинни дейности и използването на данни за управленски и аналитични цели.

Заключение

Съдебната реформа в България е процес, който не може да се изчерпи с приемането на закони или административни решения. Административният капацитет на сектор „Правосъдие“ се утвърждава като определящ елемент за ефективното планиране, реализиране и устойчивост на съдебната реформа. Настоящото изследване потвърждава тезата, че качеството на административните структури, човешките ресурси и управленските механизми има пряко въздействие върху резултатите от реформаторските процеси в съдебната система.

Въпреки че предприетите стъпки за нормативно усъвършенстване и стратегическо развитие, административният капацитет на сектора остава неравномерно развит. Идентифицирани са структурни и функционални дефицити, изразяващи

се в недостиг на квалифициран административен персонал, ограничени възможности за професионално обучение и развитие, както и недостатъчна степен на дигитализация и институционална координация. Тези слабости възпрепятстват ефективното прилагане на съдебната реформа и ограничават нейната реална добавена стойност по отношение на бързината, прозрачността и качеството на правораздаването.

Резултатите от изследването подкрепят разбирането, че съдебната реформа следва да бъде разглеждана като комплексен и дългосрочен процес, който надхвърля рамките на законодателните изменения. В този смисъл укрепването на административния капацитет следва да се разглежда като стратегически приоритет, изискващ целенасочени политики за развитие на човешкия капитал, оптимизиране на вътрешноорганизационните процеси, внедряване на съвременни информационни и управленски системи, както и засилване на междуинституционалното сътрудничество. Административният капацитет на Министерството на правосъдието е стратегически елемент от реформата на съдебната власт. Укрепването му изисква системен подход, базиран на професионализъм, дигитална трансформация и прозрачност. Министерството може да се превърне в модел на модерна, данни-ориентирана и отговорна администрация, ако успее да обвърже административния си капацитет с конкретни резултати и отчетност пред обществото.

Устойчивостта и ефективността на съдебната реформа са пряко обусловени от нивото на административен капацитет в сектор „Правосъдие“. Само чрез последователно съчетаване на нормативни, институционални и административни мерки може да се постигне трайно подобряване на функционирането на съдебната система и укрепване на общественото доверие в нея. Синхронизацията между националните усилия и европейските механизми за върховенство на правото може да осигури реална промяна в качеството на управлението на правосъдието и доверието на гражданите в институциите

Използвана литература

1. Киров, П. (2018). *Административният капацитет в публичния сектор*. ИК „Труд и право“.
2. Маринова, Н. (2019). *Административни аспекти на съдебната реформа в България*. Юридически свят, (3), 45 – 61.
3. Стоянов, Д. (2016). *Организация и управление на съдебната власт в Република България*. Сиела.
4. Годоров, И. (2020). Човешките ресурси в съдебната администрация – състояние и перспективи. *Правна мисъл*, (2), 33 – 49.
5. Висш съдебен съвет. (2022). *Годишен доклад за дейността на Висшия съдебен съвет за 2021 г.*
6. Висш съдебен съвет. (2024). *Годишен доклад за дейността на Висшия съдебен съвет за 2023 г.*

7. Институт по публична администрация. (2020). *Индекс на административния капацитет на държавната администрация в Република България (2019)*
8. Министерство на правосъдието. (2022). *Стратегия за развитие на Министерството на правосъдието 2022–2024.*
9. Министерство на правосъдието. (2024). *Доклад за дейността на Министерството на правосъдието (годишен доклад)*
10. Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). (2024).
11. *European judicial systems: CEPEJ evaluation report (2024 evaluation cycle; 2022 data)*. Council of Europe.
12. Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO). (2025). *Bulgaria – Fifth evaluation round: First compliance report*. Council of Europe.
13. European Commission. (2019). *Report on progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism* (COM(2019) 498 final).
14. European Commission. (2019). *Bulgaria: Technical report accompanying COM(2019) 498 final* (SWD(2019) 392 final).
15. European Commission. (2023). *2023 rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria*.
16. European Commission. (2024). *2024 rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria*.
17. European Commission. (2025). *2025 rule of law report: Country chapter on the rule of law situation in Bulgaria*.
18. European Commission. (2024). *EU justice scoreboard 2024*.
19. European Commission. (2025). *EU justice scoreboard 2025*.
20. European Commission. (2024). *2023 rule of law report: Country chapter – France*.
21. European Commission. (2024). *2024 rule of law report: Country chapter – Estonia*.
22. European Commission. (2025). *2025 rule of law report: Communication and country chapters*.
23. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). (2024). *European judicial systems: CEPEJ evaluation report (2024 evaluation cycle)*. Council of Europe
24. Civil Liberties Union for Europe. (2025). *Liberties rule of law report 2025*.
25. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025). *Reforming Bulgaria’s anti-corruption authorities*. OECD Publishing.
26. OECD/SIGMA. (2024). *The functioning of administrative judiciaries in the Western Balkans*. OECD Publishing.
27. Venice Commission (Council of Europe). (2023). *Bulgaria – Opinion on the draft amendments to the Constitution of Bulgaria* (CDL-AD(2023)039).
28. Venice Commission (Council of Europe). (2024). *Opinion on the Code of Ethical Conduct for Bulgarian prosecutors and investigators* (CDL-AD(2024)005).
29. World Justice Project. (2025). *Rule of law index 2025: Bulgaria* (Country factsheet).

Рецензент: гл. ас. д-р Виолета Тончева-Златкова

УЕБСАЙТОВЕТЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНА КОМУНИКАЦИЯ: АНАЛИЗ НА ДОСТЪПНОСТТА, ПРОЗРАЧНОСТТА, Е-УСЛУГИТЕ И ДИГИТАЛНОТО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Габриел Деянов

Докторант в катедра „Медии и обществени комуникации“, УНСС
e-mail: gabriel.deyanov@unwe.bg

Резюме

Статията изследва дигиталната комуникация на институциите от местната власт в България посредством уебсайтовете им, използвайки контент и сравнителен анализ с 4 категории и 25 измерими критерии по които се установява достъпността им, прозрачността на информацията, възможността за електронни услуги и дигитално-комуникационното взаимодействие. Изследването включва 25 български общини от всякакъв тип, покриващи по-голямата част от страната. Изборът на темата произхожда от важността на общините в ежедневните процеси на обществото, като откритите дефицити в дигиталното взаимодействие с публиките им са в разрез с нормативните и комуникационни норми, които институции от този ранг би трябвало да следват. Резултатите от изследването допълват теорията по институционален ПР в частност разбиране устройството, похватите и важността на комуникационните дейности на местната власт.

Ключови думи: дигитална комуникация, местна власт, е-услуги, институционален ПР.

JEL: H83, D83, H7

THE WEBSITES OF BULGARIAN MUNICIPALITIES AS A TOOL FOR INSTITUTIONAL COMMUNICATION: ANALYSIS OF ACCESSIBILITY, TRANSPARENCY, E-SERVICES AND DIGITAL INTERACTION

Gabriel Deyanov

PhD student at the department of Media and Public Communications, UNWE
e-mail: gabriel.deyanov@unwe.bg

Abstract

The article examines the digital communication of local government institutions in Bulgaria through their websites, using content and comparative analysis with 4 categories and 25 measurable criteria that establish their accessibility, transparency of information, the possibility of electronic services and digital communication interaction. The study includes 25 Bulgarian municipalities of all types, covering most of the country. The choice of the topic stems from the importance of municipalities in the daily processes of society, as the discovered deficits in digital interaction with their audiences are contrary to the normative and communication norms that institutions of this rank

should follow. The results of the study complement the theory of institutional PR, in particular understanding the structure, methods and importance of the communication activities of local government.

Keywords: *digital communication, local government, e-services, institutional PR.*

JEL: *H83, D83, H7*

Въведение

Достъпът на всеки човек до информация е тема, която често се дискутира, в научна, в професионална и в непрофесионална среда. Това не е случайно. Времето в които живеем са динамични. Докато това твърдение е относително вярно за повечето исторически моменти в обществата, които съставят глобалното световно общество днес, то динамичността се поражда от все по-голямото търсене на информация. Самото търсене се обуславя от еволюциите в човешкия бит и култура, предопределени от възможностите на новите технологии, улесненията, които те предлагат, но и изискванията към хората, които пораждат. Благосъстоянието в нормалния ритъм на живот на всеки човек, включвайки в това твърдение аспекти като подслон, изхранване, достъп до услуги, забавление, израстване, бъдеще за него и поколението, което той създава и т.н. са водещите му потребности и теми от които се интересува и търси информация за тях. В днешно време информация за почти всичко има навсякъде, като в развитите общества и държави, но и не само, достъпът до услуги и блага никога не е бил толкова богат откъм възможности. Но докато информация съществува под някаква форма, важният аспект е хората да достигнат до нея, за да могат да я използват. Говорейки за динамичността в съвременното, имаме предвид увеличаващото се количество информация, която човек трябва да достигне. Поражда се необходимост за критична преценка кое представлява полза за него и обществото в което съществува от информационния масив, отсяване на информацията и проверка на нейната достоверност.¹ Обществото е разработило механизми за управление на процесите в него, като това са институциите на всяка държава. Когато говорим за нормалния начин на живот на всеки отделен индивид и темите, които най-много го интересуват то веднага можем да отчетем кои точно институции са в негова полза, а именно местната власт, представяна от общините на населеното място. Местната власт е структурата, която се ангажира с непосредствено важните въпроси за хората, като теми относно здравеопазване, имущество, данъци, такси, инфраструктура, образование и т.н. В България конкретно, както и в ЕС на тези институции е делегирано да бъдат отворени към гражданите, предоставяйки им услуги и информация с цел нормалното функциониране и подобряване на благосъстоянието им. В днешния дигитален и динамичен свят, достъпът до информация и услуги

¹ Greenberger, M. (1971). In *Designing Organizations for an Information-Rich World*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, p. 38 – 47.

се премества от традиционното физическо присъствие на едно и също място от представител на местната власт и гражданина, като представител на публиката на този вид институции. Това поражда нуждата от развити инструменти в дигитална среда, които да подпомагат естествената еволюция в комуникацията и взаимодействието. На помощ идва уеб порталът, на който всеки гражданин от всяка точка на света може да получи бързо информация, касаеща пряко него, семейството му и обществото в което живее. Говорейки за бързия достъп до информация и динамичност, естественото заключение е, че тази информация трябва да е поднесена правилно, да е достъпна за всички граждани, независимо от техния произход, здравословно състояние и индивидуални характеристики, да е вярна, лесно достижима, актуална и като цяло да носи стойност за реципиента ѝ. Следователно разработката на уеб сайт и ефективното му управление е от ключово значение за комуникацията на местната власт, като организация със своята публика. В тази статия ще разгледаме похватите, които местната власт в България използва в това отношение и ще добием повече представа за дигиталната ѝ комуникация.¹

Уебсайтовете на българските общини: инструмент за институционална комуникация

Настоящото изследване се фокусира изцяло върху уеб сайтовете на институциите от местната власт на Република България. **Целта** е да се добие представа за функционалните им характеристики, каква информация предоставят на гражданите, в това число и на бизнеса, какви възможности съществуват за взаимодействие и интеракция с тези институции, посредством платформите им, какви са възможностите за използване на електронни услуги и съществува ли прозрачност в извършваните дейности, съответно оценка на тяхната ефективност. **Нуждата от подобно изследване** се обуславя от факта, че доколкото изследвания за е-достъпността и публикуване на ресурси към гражданите, които са в тяхна полза е разглеждана, то няма изследване в страната засягащо дигиталното представяне на общините и съдържанието на уеб платформите им, като аспект от общата им комуникация. Дигиталните портали като средство за комуникация с гражданите не са нещо ново или избиращо условие, всъщност са наложени със нормативни документи, като „Стратегия за цифров единен пазар за Европа“, приета от Европейската комисия, програма „Цифрова Европа“ на общоевропейско ниво, както и „Закон за достъп до обществена информация“ и „Закон за електронно управление“ на местно ниво и др.² В споменатите официални документи можем да наме-

¹ OECD. (2023). In *Effective Government Information Websites* (pp. 8 – 12). Paris: OECD Publishing.

² Лазарова, Е. В., Веселинова, Н., Господинов, Ю. & Стоянова, М., Стратегически аспекти на електронното административно обслужване в общините в Република България. *Алманах*

рим информация, че дигитализацията и предоставянето на услуги е изключително важно условие за подобряване битието на хората от ЕС и България, като липсата на дигитални решения и свързаност в съвременния свят се разглежда като ограничаване правото на индивидите на достъп до информация, тоест в противоречие с основните им права^{1,2,3,4} Институциите от местната власт са структура, изключително близо до хората и предоставя важните за тях услуги. Всъщност без наличието на тези институции множество от дейностите, които нормално извършват хората биха били трудно осъществими или невъзможни в сегашните реалности на обществото. Това поражда естествената нужда от поддържане на активна двустранна комуникация, бидейки тя способ гарантиращ устоите на тези институции. Последното се налага поради условието за което те съществуват – подпомагане на гражданите в процесите съставлящи нормалния им ритъм на живот.⁵ Изследвания в областта стигат до заключението, че все повече хора се доверяват и използват дигитални услуги, когато говорим за интеракция с институция от местна власт, дори ги и предпочитат като улеснение в забързания свят.⁶ Нещо повече, освен самият достъп до информация, предоставянето на точни и навременни новини и активна интеракция със своите публики /гражданите/, посредством кампании и събития се свързва с изграждането на доверие към институцията. Веднага можем да свържем доверието към дадена организация, каквато е институцията от местна власт с по-високата ѝ устойчивост, например при кризи и по-лесното управление на процесите, което освен в нейна полза се явява пряко и в полза на гражданите.⁷ Достъпът до информация, както установихме е нормативно регулиран, не трябва да бъде ограничаван за никого, в това число хора в неравностойно положение и здравословни състояния. Следователно изследване на дигиталното състояние на уебсайтовете на българските общини по ключови характеристики и критерии би било полезно за разбирането на дигиталната комуникация на тези институции, като част от общата им комуникационна стратегия.

научни изследвания „Наука, знание, иновации – синергия за устойчиво развитие, том 31 , 2023, р. 240 – 245.

¹ EUROPEAN COMMISSION, *Европейска комисия*, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/107212>, достъп: 29.10.25.

² EUROPEAN COMMISSION, *Европейски съвет*, <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/digital-single-market/>, достъп: 29.10.25.

³ Държавен вестник, *Министерски съвет*, <https://pitay.government.bg/documents/zakon-za-dostup-do-obshestvena-informaciya>, достъп: 29.10.25.

⁴ Държавен вестник, *Министерство на транспорта и съобщенията*, <https://www.mtc.government.bg/bg/category/166/zakon-za-elektronno-upravlenie>, достъп: 30.10.25.

⁵ Gleeson, D. J. (2020). *Public Relations Theory and Practice 4th edition, Part 3 Working with key publics and fields of practice*. Routledge, 2020, p. 211 – 235.

⁶ R., Schmuck, *Online Services of Municipal Websites, Human Resources – The Main Factor of Regional Development*, 2020, p. 225 – 235.

⁷ Stockwell, S. (2020). *Public Relations Theory and Practice 4th edition, Part 3 Working with key publics and fields of practice*. Routledge, 2020, p: 235 – 259.

Обект на изследването е комуникационната свързаност на институциите от местната власт в България (общините) с гражданите посредством уеб порталите им.

Предмет на изследването са функционалността на уеб сайтовете, наличната информация в тях по критериални индикатори, разделени в 4 категории: достъпност, е-услуги, прозрачност, комуникация (взаимодействие).

Методология

Метод на изследването е контент анализ чрез проверка на 25 критерии, измерващи наличието или отсъствието на предварително структурирани елементи, явяващи се важни за дигиталната комуникация в уеб портал на подобна институция.

Избраните критерии са: работещи връзки, защита на връзката (HTTPS сертификат), бързина на сайта, интуитивна навигация/логична структура на менютата, адаптивност към различни устройства, достъп за всеки (превод на чужд език/достъп за хора със специфични нужди), онлайн проверка на задължения, онлайн плащане, онлайн подаване на документи, онлайн ресурси за документи (образци и формуляри), проверка на статус на подаден документ, информация за онлайн подаване на документи и извършване на плащания, посочени контакти на отдели и служители, актуални новини и събития, финансова прозрачност (разход/приход), планирани и реализирани проекти, секция “често задавани въпроси“, публично споделена информация за бизнес клиенти, публикувани планове за действия при бедствия, апели към гражданите и инициативи, форма за обратна връзка и подаване на сигнал, връзки към социалните мрежи, снимки на общината и населените места, информация за населеното място (исторически, географски и икономически данни), обща програма на събития.

Посочените критерии представляват комуникационна яснота, важна за правилното асимилиране на информацията, удобство (функционалност) за потребителя, подкрепяща дигиталното взаимодействие, прозрачността, която покачва доверието към институцията и актуалност на информацията, резултираща в ангажираност на аудиторията.

На база оценъчна скала за присъствието и отсъствието на индикаторите ще се оценяват различните общини в табличен вид с максимален резултат 25 и минимален 0. По този начин се цели максимална обективност. Към контент анализа е направен и кратък общ коментар за представянето на отделния уеб портал. Представен е и сравнителен анализ на различните общини, на база резултатите от проведенения контент анализ.

Ограничения

Изследването се фокусира върху дигиталната комуникация на уеб платформите и съдържанието в тях. Въпреки това бъдещи изследвания на комуникацията

в дигитален аспект трябва задължително да включат и социалните мрежи и информацията, която общините споделят в тези платформи, с цел пълнота в разбирането на дигиталното присъствие.

Изследването се провежда в диапазон от 2 седмици. Възможно е някои повредени функции и липсващи страници на уеб платформите да бъдат отстранени/подоброени в близко бъдеще, типично за уеб сайтовете. Говорейки за скоростта на връзката е редно да допуснем, че всяко изследване с автоматизиран инструмент включва моментното състояние на сървъра, като е възможно преди или след проведеното изследване връзката да се подобри или съответно влоши. Говорейки за достъпа до информация изследването отчита наличието на контакти, но не и дали тези контакти са актуални и дали зад посочените телефонни номера стои наистина представената на уебсайта личност/отдел. Също така формите за обратна връзка не са тествани относно времето за реакция на институциите, което също е показател от комуникационна гледна точка и ограничение на изследването. Почти всички електронни услуги, където са приложими не е възможно да бъдат тествани за тяхната функционалност, поради факта, че за достъп до тях потребителят се нуждае от код, издаден от неговата община по местоживееене и понякога от квалифициран електронен подпис, който се заплаща допълнително, съответно в изследването е отразено единствено наличието на тези функции.

Представите за дизайна на уеб сайта стъпват върху съвременни тенденции и модели в UX дизайна на уеб платформи и улеснения при работа с тях за потребителите, но е редно да се спомене, че си остават обект на лично възприятие, предпочитания и изградени навици. Макар и покриващи доста основни критерии при работата на общините и комуникацията им с публиките, то съществуват и други, които биха могли да допълнят това и бъдещи изследвания, като инструменти за туризма, присъствие на теми за опазване на околната среда, регулиране на отпадъците, пешеходни зони и т.н. Тези теми и страници присъстват в уеб платформите на някои от разгледаните общини.

Избор на институции от местната власт в България

Спрямо закона за административно-териториалното устройство в България за да съществува една община като такава тя трябва да има *„наличие на град – традиционен културен и стопански център с изградена социална и техническа инфраструктура и транспортна достъпност до него от населените места на областта“*, *„възможност за финансиране на разходите на новосъздаващата се община с приходи по смисъла на чл. 45, ал. 1, т. 1 от Закона за публичните финанси в размер не по-малко от половината от средното им равнище за страната по данни от последния годишен отчет за изпълнението на бюджетите на общините“*, *„наличие на население над 6000 души общо в населените места, ко-*

ито ще бъдат включени в общината“, „максимална пътнотранспортна отдалеченост на населените места от центъра на общината не повече от 40 км“ и други нормативни условия.¹

Въпреки това съществуват общини, които не изпълняват напълно законовите условия, например община Котел е с 5800 жители, под минималното изискване, но продължават да функционират като общини, поради различни фактори, които ще бъдат разгледани в други изследвания и не са обект на дигиталната комуникация. В България официално съществуват към ноември 2025 година 265 общини. Изследването обаче на всичките би било изключително трудоемко начинание с оглед, че разглеждането на критериите, които ще представим надолу в разработката изискват дълго техническо време за проверка. Вместо това ще се спрем на 25 ключови общини, които покриват по-голямата част от населението на страната и биха дали осреднен оценъчен резултат за дигиталната свързаност на общините в България. Списъкът трябва да представя общини в населени места в цяла България в това число северна, южна, гранични, черноморски и планински райони, покриващи в пълнота териториалните характеристики на държавата.

Общините трябва да са от всички категории от гледна точка на големината и функцията им: голяма, средна, малка. Икономически погледнато, за да е пълно подобно изследване трябва да включва също така добре развити общини, специфични (туристически) и общини с ниски икономически показатели /изоставащи/. Трябва да бъдат включени и гранични общини по всички краища на страната, понеже те са ключови в международното присъствие на страната, импорта, експорта на стоки, услуги и т.н. Избраните общини покриват 21% от територията на държавата, но 51% от населението ѝ, въпреки че са само 9% от всички общини на територията на страната (към ноември 2025 година).

В таблица 1 е посочена всяка избрана община, линк към уеб порталът ѝ и кратък коментар за неин типичен признак, подпомагащ избора ѝ за анализа. В анализа са включени и общини с преобладаващо етническо или малцинствено население, с преобладаващо българско население, както и такива с историческа стойност, с цел максимално покритие на всички основни групи.²

¹ Държавен вестник, *Министерство на регионалното развитие и благоустройството*, <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-administrativno-teritorialnoto-ustrojstvo-na-republika-bulgariya/>, достъп: 30.10.25.

² Aguilar, F. (1967). *Scanning the Business Environment*. От *New York: The Macmillan Company*, p. 239.

Таблица 1. Български общини с информация за населението и линк към веб сайта им

№	Име	Уебсайт	Коментар
1	София	https://www.sofia.bg/	Столицата на България, с население над 1,2 милиона души. Многоетничен и мултикултурен град, с висока степен на урбанизация и икономическо значение.
2	Пловдив	https://www.plovdiv.bg/	Втори по големина град, с около 350 000 жители. Също многоетничен, с историческо значение и динамичен икономически сектор.
3	Варна	https://www.varna.bg/	Пристанищен и морски град с около 335 000 жители. Силно развит туризъм и индустриален сектор.
4	Бургас	https://www.burgas.bg/bg/	Пристанищен град с около 200 000 жители. Ключова транспортна и индустриална връзка.
5	Стара Загора	https://www.starazagora.bg/bg/	Град с около 140 000 жители, известен със своето индустриално наследство и културни институции.
6	Велико Търново	https://www.velikotarnovo.bg/	Историческа столица с около 70 000 жители. Силно туристическо присъствие и културно значение.
7	Плевен	https://www.pleven.bg/bg/	Град с около 100 000 жители, известен със своето военно и историческо наследство.
8	Русе	https://obshtinaruse.bg/	Граничен град с около 150 000 жители. Ключова транспортна връзка с Румъния.
9	Видин	https://vidin.bg/	Граничен град с около 50 000 жители. Слабо урбанизиран, с преобладаващо българско население.
10	Враца	https://www.vratza.bg/	Град с около 60 000 жители, известен със своето индустриално и природно наследство.
11	Кърджали	https://www.kardjali.bg/	Град с около 60 000 жители, с преобладаващо турско и ромско население.
12	Шумен	https://www.shumen.bg/	Град с около 80 000 жители, с разнообразна етническа структура.
13	Добрич	https://www.dobrich.bg/bg/	Град с около 90 000 жители, известен със своето селскостопанско значение.
14	Силистра	https://silistra.egov.bg/	Граничен град с около 35 000 жители, с преобладаващо българско население.
15	Смолян	https://www.smolyan.bg/	Град с около 30 000 жители, разположен в Родопите, с предимно българско население.

№	Име	Уебсайт	Коментар
16	Кюстендил	https://www.kyustendil.bg/	Град с около 50 000 жители, известен със своето селскостопанско значение.
17	Троян	https://www.troyan.bg/bg/	Град с около 20 000 жители, разположен в Стара планина, с предимно българско население.
18	Карлово	https://www.karlovo.bg/	Град с около 25 000 жители, известен със своето историческо значение.
19	Свиленград	https://www.svilengrad.bg/bg/	Граничен град с около 25 000 жители, с преобладаващо българско население.
20	Банско	https://bansko.bg/	Град с около 10 000 жители, известен със своите ски курорти и туристическо значение.
21	Несебър	https://nesebar.bg/	Исторически град с около 13 000 жители, разположен на Черно море, с висока туристическа активност.
22	Вършец	https://www.varshets.bg/	Град с около 6300 жители, разположен в Северозападна България. Известен със своите минерални извори и балнеолечебни традиции.
23	Велики Преслав	https://velikipreslav.bg/wp/	Град с около 7900 жители, разположен в Североизточна България. Исторически важен град, бивша столица на България.
24	Котел	https://kotel.bg/	Град с около 5800 жители, разположен в Източна България. Известен със своето възрожденско наследство и културни традиции.
25	Батак	https://www.batak.bg/	Град с около 2700 жители, разположен в Южна България. Исторически важен град, свързан с Априлското въстание.

Източник: авторска таблица с данни от последното преброяване на страната

Избрани критерии на изследването, спрямо зададените категории

Достъпност

Множество изследвания в областта на комуникациите и уебдизайна поставят няколко ключови акцента какво трябва да съдържа един уеб сайт, особено институционален и как трябва да функционира. Разбира се, първоначално условие е, този уеб сайт да съществува. От горепосочената таблица е видно, че изброените български общини имат уеб-адреси и тези уеб адреси наистина водят до уеб сайта на посочената община. Поради този факт сме го изключили като критерий. Наличието на сайтове също е нормативно регулирано, както и много от функциите, които ще споменем.

Потребителското изживяване (user experience, UX) е важен аспект от работата на всеки един уеб сайт, независимо от неговата функция. Когато сайтът е бавен и с влошена функционалност, потребителите се отказват от него или от намирането на информацията в него по-бързо. Да е бавен един сайт означава да зарежда наличното му съдържание за дълъг период от време (често над 2 – 3 секунди) и по този начин потребителят трябва да изчаква всяка страница отново и отново за да добие нужната му информация.

Бързото ориентиране също е аспект от UX дизайна. Ще проследим този критерий с автоматичния инструмент за измерване скоростта на уеб сайтове – `pagespeed.web.dev`. В съвременното бързият достъп до информация е ключов за положителното преживяване в уеб среда, особено когато говорим за информация, гарантирана по право и закон или както споменахме – най-значимата информация за отделния човек, тази за него, семейството му и средата в която живее.¹ Към бързия достъп трябва да добавим и състоянието на връзките. При клик на дадена връзка, никой потребител не желае да достига до празна или липсваща страница. Следователно и този критерий трябва да бъде измерен, защото е част от цялото преживяване на използващия даден уеб продукт.

В днешно време все повече се споменава за кражбата на лични данни, а човек оперира най-много със своите такива именно при интеракция с институциите на местната власт. Следователно връзката към уеб сайта трябва да бъде защитена, посредством SSL (*Secure Sockets Layer*) сертификат, който освен, че дава сигурност при използване на сайта, дори потребителят да не знае какво представлява този сертификат, също и допринася за официалното възприемане на уебсайта от потребител, знаещ и търсещ този или друг вид сертификат, за да гарантира безопасността на процесите, които ще извършва. Разбира се един сайт, колкото и да е бърз, защитен и с работещи връзки трябва да има добра навигация, която е лесна за всеки потребител и да има интуитивна визия и функции. Не е допустимо човек да се рови в безкрайно много менюта, да се „изгуби“ в тях и да не намери необходимата му информация или да я намери, но процесът да му е отнел значително дълъг период от време.

Адаптивността на различни устройства също е от съществено значение, особено в днешното време, в което хората са свикнали да работят с множество устройства и вършат понякога задачите си „на крак“, докато се придвижват към работа/дом или просто са навън. Уебсайт който е оптимизиран само за настолни компютърни устройства, а не включва интеграция за смартфони и таблети значително изостава от гледна точка на дигиталните технологии и от гледна точка на комуникациите, защото се явява ограничаващ потребителите. Споменахме и за хората със специфични нужди и здравословни проблеми. Един добър уеб сайт

¹ Asma Aldrees, D. G., UX in E-government Services for Citizens: A Systematic Literature Review. *Journal of User Experience*, 2023, p. 133 – 169.

отчита, че потребителят отсреща може да бъде в напреднала възраст, да има здравословен проблем, който се изразява в намалено зрение или друг недостатък, непозволяващ му да получи лесно информация от уеб сайта. В този случай функции като гласово възпроизвеждане на текста, интеграция на описания при налични изображения, функции за уголемяване и намаляване на шрифта, са в полза на потребителя да достъпи до нужната му информация. Когато говорим за уеб сайт на институция от местна власт, важно е сайтът да бъде и преведен поне на един чужд език, особено ако на територията на общината живеят множество представители от друг етнос или езикова група в обществото.¹

Електронни услуги

Дотук разгледахме критериите за достъпа до информация. Преминаваме към тези свързани с е-услугите. Тези услуги са част от административните функции, които извършват общините и облекчават гражданите във всекидневните им ангажименти свързани с тяхното битуване. Различни данъци и такси, искане на разрешения, например строителни, подаване на разнородни документи, като смяна на адресна регистрация и всякакви подобни операции, които обикновено се извършват физически, „на гише“ в съответната община са все услуги, които са от задължителен характер за гражданите. Често обаче тези рутинни задължения не се вписват лесно в другите ангажименти в живота на човек. Например работното време на общините и работното време на хората в повечето случаи съвпада и това създава неудобство за гражданите. Тук на помощ идват е-услугите.

Стратегията на ЕС е да се внедряват все повече електронни услуги облекчаващи гражданите от рутинните им задължения и подпомагайки администрациите в извършването на делегираните им дейности, както и да се намалят разходите за физически съществуващи документи свързани с използването на хартия и консумативи.² Отдавна изследователи са установили, че с въвеждането на повече е-услуги се покачва удовлетворението на гражданите към общините им, поради фактори като бързина на процеса, с оглед на това, че не се чака на опашка за дадена информация и гъвкавост по отношение на времето на подаване (често по всяко време на денонощието). Тоест внедряването на повече такива услуги е важен фактор, от една страна породен от нормативните изисквания, от друга от екосъобразни изисквания, от трета от техническото ограмотяване на обществото и от четвърта от гледна точка на комуникациите. Онлайн проверката на задължения, възможността за тяхното плащане, онлайн подаването на документи (където е приложимо), онлайн ресурси на документи (където е задължително подаването на място, поради спецификата им), проверка на статус дистанционно за подаден

¹ U.S. Department of Justice (2003). *Accessibility of State and Local Government Websites*. Department of Justice., 2003, p. 1 – 5.

²EUROPEAN COMMISSION, *Европейски съвет*, <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/digital-single-market/>, 01.11.25.

документ, налична информация как се случва процесът по работа с изброените дотук онлайн опции и посочени контакти на ресорни отдели/служители, които могат бързо да предоставят базова информация за тези процеси, се явяват ключови в дигиталната комуникация и са критерии, които ще присъстват в настоящото изследване.

Предоставени контакти по отдели са важни и не само заради обслужването на гражданите. Този аспект е важна част от дигиталната комуникация, защото показва, че институцията е близо, „на едно телефонно обаждане разстояние“ и може да предостави информация освен на граждани, но и на бизнеса, журналисти, представители на други институции, учащи, туристи и т.н. Също така е добре е-услугите да са представени от общината, от нейната платформа, предлагаща улеснение за използването ѝ от гражданите, често чрез издаването на идентификационен код, с който гражданите да подписват и подават документи съдържащи лични данни, без нуждата да издават електронен подпис, закупуване на допълнителни устройства, софтуер и други неудобства, неминуемо създаващи пропаст между предлаганите е-услуги и възможността за реалното им използване в дигитална среда.¹

Прозрачност на информацията

Следващите критерии, които включва анализа, са тези свързани с прозрачността на информацията. Говорейки за прозрачност на информацията в контекста на институция от местната власт разбираме предоставяне на информация за дейностите на институцията, решенията, които взима, как това рефлектира гражданите и разбира се поднасянето на тази информация по достъпен и разбираем начин за всеки, за да могат гражданите да участват в управлението на процесите и да осъществяват контрол върху тях.² Отново, както и в предишните категории, прозрачността на информацията е и нормативно изискване на местно и ниво Европейски съюз. Гражданите имат право до тази информация, все пак общината съществува заради управлението на процесите в обществото и бита на гражданите, но се финансира от техните данъци и такси, което поражда и нуждата от отчетност.

Също така всеки индивид иска да има информация какви са планове в района на общината където живее, работи, желае да се премести да живее или работи, осъществява бизнес или по някакъв начин е свързан с нея. Важни условия е и да се чувства защитен и запознат с актуалното, интересното, новото, различното, значимото и информация за бъдещите проекти. Освен нормативното и интуитивно познатото значение на прозрачността, множество автори са изследвали

¹ R., Schmuck., Online Services of Municipal Websites. *Human Resources – The Main Factor of Regional Development*, 2020, p. 225 – 235.

² Hood, C., Transparency in Historical Perspective. *Public Administration*, 83, 2006, p. 711 – 732.

и какво поражда в гражданите тази прозрачност, от гледна точка на лични възприятия за дейността на институцията. Институция, която е предоставила свободно и по достижим начин информация до всички прослойки на обществото в което функционира често се характеризира с повишено доверие от индивидите, съставляващи това общество. Това не е случайно, когато липсва информация, тя се попълва често с негативна и друга по вид информация, което не е в интерес на институционалните устои.

Различни политически причини и спекули могат да генерират подвеждаща, манипулативна и изцяло невярна информация относно дейност, извършвана от общината или разход, който тя уж е предприела по начин, неотговарящ на реалността. Често общинските въпроси са на местно ниво и не са чак толкова значими, че да достигнат до широката аудитория, но въпреки това са значими за групите, които изброихме преди малко. Следователно за да се предпази от негативни конотации асоцииращи се с местната община, тя трябва да противодейства по ефективен начин. Възможността в дигиталната ѝ комуникация за това е чрез публикуването на данни за финансовото състояние и в тази връзка пълна прозрачност за това как общината се бюджетира, какви са нейните приходи и разходи. Големите общини, като пример София и Пловдив имат завиден бюджет и често успяват да се самоиздържат, но при малки общини, като Карлово и Вършец понякога приходите не отговарят на разходите и се налага да се търси външно финансиране.

Гражданите трябва да бъдат информирани за това или поне лесно да достигнат до информацията, ако се интересуват от нея, за да са осъзнати при предприемане на даден личен или професионален избор. Тук се включват и проектите, които общините реализират. Не съществува община, която да не прави нещо. Обновяване на стара сграда, издаване на разрешение за строеж на завод, подмяна на улично осветление, обществена поръчка и каквото и да било, всяка община, дори в минимален характер извършва дадена проектна дейност, често съгласувана с други институции от по-горен и долен тип, с международни проекти и друг вид организации и граждани. Но едно е дейността да се извършва и хората да виждат крайния резултат от нея или да не виждат нищо, друго е те да се запознати с осъществяването ѝ и да могат да вземат някаква форма на участие, при възможност. Дори и да не взимат каквото и да било участие, прозрачността тук е ключова, понеже показва какво точно се прави и най-вече, че нещо се прави, тоест гражданите са наясно, че общината не „бездейства“.

Както е и при проектите, същото се отнася и за събитията и новините. Не съществува населено място, което да е лишено от новини. Да, тези новини могат да не са мащабни или с голямо национално значение, но са важни за заинтересованите страни в и към населеното място, което общината обслужва и показват, че общината се интересува от процесите в него, изследва ги и ги отразява самоинициативно. Събитията пък са част от културата и сближаването на общността във въпросното населено място, бягство от статуквото, различното в ежедневието.

Отразяването на събитията и предоставяне на новини са важна част от прозрачността на информацията и значим комуникативен акт.

Отсъствието на секция с актуална информация относно какво се е случило и какво ще се случи е сериозна грешка в дигиталната комуникация. Съдържанието и поднасянето му разбира се са важни аспекти, но по-важно е присъствието им и поднасянето по някакъв начин на информация. Общините често нямат ресорни журналисти или звена с умения за изготвяне на пълномасщабни и добре издържани журналистически материали или редактори/дизайнери, които да подпомогнат процесите по писане, представяне, изготвяне на плакат за събитие и т.н., но и често това не се очаква от тях. Гражданите искат поне да бъдат информирани под някаква форма. Споменахме и бизнеса, тук говорим за възможността отделни граждани и компании да работят заедно с общината и дори да инвестират в нея, което определено е в нейна и този на гражданите ѝ полза. Следователно се поражда и нуждата от поднесена информация как това може да се осъществи.

Говорейки за сигурността, разбираме населеното място да има изградена инфраструктура и планове за справяне с различни бедствия и извънредни ситуации. Публикуването им подпомага общността, като в настъпване на кризисна ситуация дори може да окаже сериозна ограничаваща бедствието мярка. Достъпът до информация при различни бедствия следва да е публичен, лесно откриваем и с насоки за действия към гражданите. Сред всички изброени критерии е редно да сложим и секцията „ЧЗВ“ – често задавани въпроси. Всяка община има периодично задавани към нея въпроси, например в горска община това ще е за дърводобива, в силно урбанизирана – за паркирането и т.н. Предоставянето на секция с няколко въпроса, разделени по категории е ключово в подпомагането на гражданите. Достъпът до информация става по-бърз и едновременно с това администрацията се освобождава от нуждата да отговаря отново и отново по един и същ въпрос на голяма част от гражданите, улеснявайки значително своята оперативна дейност, особено ако въпросната секция е с лесен достъп от информационния портал на общината (уебсайтът).^{1,2}

Комуникационно взаимодействие в дигитална среда

Докато изброените горе категории са задължителни от нормативен аспект и единственото което ги различава дали са успешни или не е как са предоставени и структурирани в уеб платформата на общините, то сегашната категория е предимно опционална. Под комуникационно взаимодействие разбираме съзнателното обмяна на сигнали към другите участници в комуникацията, които имат еднакво значение за всички страни в комуникационния процес и съответно могат да бъдат създадени, излъчени, разбрани. Комуникационното взаимодействие

¹ Pavel Kabytov, Nazarov. N., Transparency in Public Administration in the Digital Age: Legal, Institutional, and Technical Mechanisms. *Legal Issues in the Digital Age* 6(2), 2025, p. 161 – 182.

² Стойков, Л., Управление на връзките с обществеността. София, УНСС, 2007, p. 253 – 265

представлява процес в който се изграждат и поддържат отношения, създава се обща рамка в която участниците в комуникацията се разбират.

Това от своя страна е предпоставка за развитие не само на комуникацията между участниците, но и на процесите породили и произтичащи вследствие на тази комуникация. Комуникационното взаимодействие все повече се отразява и в законите и актовете с които си служат институциите от местната власт и все по-често в ЕС става задължително за внедряване в дигиталната комуникация, но все още не е категорично изискване и осезаемо в административните устои. Въпреки това, ако администрацията желае да се развива и да изпъкне от комуникационна гледна точка е необходимо да включва комуникацията и дигиталното взаимодействие със своите публики. Говорихме за прозрачността на комуникацията и някои изследователи поемат по този път, а именно, че институцията трябва да комуникира това, което прави и обществото да е запознато с действията ѝ. Това е вярно твърдение, но институцията в днешно време не би следвало да се ограничава само в това.

Изграждането на доверие се случва когато поднасяме навреме информация, но за да бъде това доверие трайно и да се поддържа добър институционален имидж то следва да включим и двустранната комуникация като помощник при взаимодействието община – заинтересовани страни.¹ Доверието в случая цели цялото „преживяване“, когато имаме интеракция между общината от една страна и заинтересованата страна от друга (гражданин, бизнес структура, друга институция и т.н.) да протича благоприятно и за двете страни в комуникационния процес. Както можем да се досетим това не се постига лесно и мигновено, а е процес, който изисква дълго във времето структуриране на комуникационен план чрез който да се достигне до публиките на общината.

Дигиталната комуникация е един от аспектите на този комуникационен план, като има своите характеристики, които могат да бъдат използвани. Уебсайтът е чудесно място на което могат да бъдат излъчвани (качени) апели към гражданите, които ги въвличат в дейността и мисията на общината. Кампаниите и инициативите са едно, но конкретните послания, които институцията излъчва са друг вид комуникационно въздействие.

Институциите в днешно време трябва да имат позиция, точно както бизнес организациите. Това важи още повече за общините, институциите от местната власт, имащи най-пряк досег до гражданите. Показвайки позиция по даден проблем или ситуация (като изхвърлянето на боклук на нерегламентирани места), общината излиза, поне частично, от административната рамка в която е предопре-

¹ Mitu, N. E., Importance of Communication in Public Administration. *Centrul de Cercetări Bancare și Financiare (CEBAFI)*, 2021, p. 135 – 144.

делена да съществува. С това показва, че в нея са заети лица, които също са граждани сами по себе си, а не отделена от обществото структурна единица, административно малцинство или поне не би следвало да бъде така.¹

Общината може единствено да спечели от комуникацията със своите граждани. Най-честият пример за това са сигналите, които се подават към нея. Ресурсите на дадени общини са по-ограничени от други и е ясно, че не може да има човек, като инспектор/юрист/следовател и прочие от всеки отдел/департамент следящ абсолютно всичко на територията на дадена община. Поради този факт общините разчитат и е редно дори да насърчават подаването на сигнали към тях. Дигитално погледнато това най-лесно се случва с формата за обратна връзка внедрена в уебсайта на общината, като това ще бъде също критерий, заедно с гореспоменатите, който ще се търси.

В днешно време голямо значение имат и социалните мрежи, като са и предпочитано средство за обмяна на информация и прекрасен инструмент за бързо уведомяване на гражданите по важни теми от общинския дневен ред. Ясно е, че социалните мрежи не могат да предложат степента на сигурност, административно обслужване и т.н. дейности, които общините извършват, но могат да бъдат добър разпространител на информация. В настоящата разработка няма да се фокусираме върху социалните мрежи на общините, а дали при съществуващ профил, той е отразен на уебсайта на общината с цел всеки, при желание, да се абонира за съответната община, като последва страницата ѝ и да научава повече за нея в използваната от него социална мрежа.

Комуникацията на общините и като цяло на организацията с нейните публики протича най-добре на терен или иначе казано в неформална среда. Изследвания подкрепят значението на събитията от културен и забавен характер, които карат хората да се почувстват по-добре, да се отскубнат от ежедневието, както спомнахме в горните редове.

Организирайки събития, общините използват бюджета си и се ръководят от законовите изисквания по които трябва тези събития да се осъществят, отразят, отчетат и се планират задължително в предходната календарна година за следващата, особено по-мощабните такива. В този аспект наличието на календар за въпросните събития има предпочитан, дори почти задължителен характер. Календарът в динамичното ежедневието позволява на заинтересованите граждани бързо да се ориентират кое за тях е интересно, на кое ще имат възможността да присъстват/вземат участие и подходящо за профила им. Дали ще е кино, организирана спортна среща или по-мощабно събитие, дори и сериозно събитие, като публично обсъждане на бюджет, то е редно да бъде включено в календара на общината.

¹ Simelio-Solà, N., Ferré-Pavia, C., & Herrero-Gutiérrez, F.-J., Transparent information and access to citizen participation on municipal websites. *Profesional de la información*, v. 30, n. 2, 2021, 2 – 8.

Празниците са чудесен повод за интеракция на общината с общността и задължително се включват в календара на събитията. Когато информацията за множество ивенти е поднесена в структуриран вид, възможността за пропуск на дадено, както е например при съобщаването на новини една под друга в раздела за новини и събития е намалена значително и показва на гражданите, че всъщност общината е заета с множество дейности в съответния отчетен период.¹

Говорейки за комуникационно взаимодействие трябва да вмъкнем един метод, който е постоянно подценяван, говорейки за дигитална комуникация, посредством уебсайт. Уебсайтът е лицето на общината, това е често първото нещо, което модерният и дигитално начетен, но и не само човек среща, дори можем да го наречем първообразът. Изброените дотук критерии в категориите са важни, но са предимно насочени към това какво общината прави, улесняване на процесите за гражданите, бизнеса и гостите ѝ, както и процесите да са постоянни и добре поднесени с цел добра техническа дигитална интеракция. Но тези неща, макар да са част от изграждането на имиджа не отразяват исторически общината. Даването на информация какво общината е и как се е развила до сегашното си състояние е пропускан аспект, който води до множество неосъществени ползи. Добавяне на информация за историята на общината, снимки, архив и дори информация за личности правят по-атрактивно и интересно сърфирането в уебпортала ѝ. Хората се интересуват от населените места, като различните такива често представляват интерес и за други хора, за туризма и т.н. В интернет съществуват сайтове, които предоставят архивни документи, като снимки и преписки от миналото, в които хората търсят информация за своя род и събития в него.

Данните за една община, като значими исторически събития, географски данни, дори минали икономически данни, информация за населението и др. директно вградени в общинската платформа веднага биха могли да подобрят цялостното дигитално изживяване на потребителя на тази платформа и трафика към нея. Както споменахме общините не е нужно да бъдат единствено административни структури. Те са в близка връзка със своите граждани, заради което няма нищо лошо и нередно да показват в дигиталното пространство малко повече информация за нея и в най-добрия случай добавяйки конотации за гордост с населеното място от гражданите му, привличане на инвестиции и добри практики и прогресивно благополучие и облагородяване при нужда. Още повече, че тази информация е предимно лишена от политическа оцветеност, което също не е обект на това изследване, но е добре да се спомене. Тоест и тези критерии ще бъдат търсени, в категорията за комуникационното дигитално взаимодействие на общините с техните публики за да разберем използват ли напълно възможностите,

¹ Jianu, E., Ciobanu, N., Cioboata, E. J., Techniques and Methods to Improve the Communication Channels in Modern Public Administration. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 2013, 175 – 178.

които уебплатформите предлагат.^{1,2} Уточнение, което може да се направи в тази връзка е, че историческите данни и снимките се добавят веднъж на платформата и рядко се редактират. Те не утежняват работата на общинските служители и не са свързани с умения за писане на текст или сериозни технически познания, в повечето случаи е изключително лесно да бъдат намерени, форматирани и предоставени на общността.

Резултати

Уебодитът на 25-те сайта на избраните институции от местната власт в България се проведе между 24.10.2025 г. и 05.11.2025 г. Всички критерии от списъка бяха внимателно разгледани и оценени спрямо предварително заложения план с оценка 1 – присъства или 0 – отсъства. В таблица 2 е представена най-високата получена оценка при изследването за Община Бургас, а в таблица 3 най-ниската за Община Вършец.

Таблица 2. Изследване дигиталната свързаност и комуникацията на Община Бургас

№	Категории	Критерии	Проверка (1:0)	Бележки
1	Достъпност	Работещи връзки	1	Проверка за липсващи връзки
2	Достъпност	Защита на връзката (HTTPS сертификат)	1	Да се осигури SSL сертификат (HTTPS)
3	Достъпност	Бързина на сайта (https://pagespeed.web.dev/)	1	Използване PageSpeed Insights за проверка на скоростта
4	Достъпност	Интуитивна навигация/логична структура на менюта	1	Подменютата са в правилните категории и са логично подредени
5	Достъпност	Адаптивност към различни устройства	1	Осъществим ли е достъпа от мобилни устр. и таблети
6	Достъпност	Достъп за всеки: превод на чужд език/достъп за хора със специфични нужди	1	Съществува ли поне един от тези критерии
7	Е-услуги	Онлайн проверка на задължения	0	Дали системата за справки работи коректно

¹ Maizon, H., Ahman, E., Yuniarsih, T. Santoso, B., Enhancing Performance Through Digital Competence: The Mediating Role of Engagement and Communication Among Civil Servants. *Journal Evaluation in Education (JEE)*, 2025, p. 687 – 692.

² Kholik, A., Rizki, M. F., Mauliydia, F. W., & Zalikha, N. R., Digital content management strategies for enhancing stakeholder engagement: A communication perspective on website-based platforms. *Priviet Social Sciences Journal (5)*, 2025, 136 – 143.

№	Категории	Критерии	Проверка (1:0)	Бележки
8	Е-услуги	Онлайн плащане	1	Платежните системи са достъпни и сигурни
9	Е-услуги	Онлайн подаване на документи	1	Тест на електронната форма за подаване на документи
10	Е-услуги	Онлайн ресурси за документи (образци, формуляри)	1	Има ли предоставени шаблони за изтегляне
11	Е-услуги	Проверка статус на подаден документ	1	Налична възможност за проследяване на статуса на подаден документ
12	Е-услуги	Информация как се подават онлайн документи и се извършват плащания	1	Инструкциите да са визуално достъпни и лесни за следване
13	Е-услуги	Посочени контакти на отдели/служители за бърз достъп до информация	0	Да има актуални имена, телефони и имейли за връзка
14	Прозрачност	Актуални новини/събития	1	Новините да се актуализират редовно и да имат архив
15	Прозрачност	Финансова прозрачност (разход/приход)	1	Да се публикуват отчети и обществени поръчки в срок
16	Прозрачност	Планувани проекти/реализирани проекти	1	Проектите да имат описания, бюджети и статус
17	Прозрачност	Секция „ЧЗВ“	1	Да се добавят често задавани въпроси и отговори
18	Прозрачност	Публично споделена информация за бизнес клиенти	1	Да се поддържа активен профил на купувача
19	Прозрачност	Публикувани планове за действия при бедствия	1	Да се публикуват актуални планове и контакти при спешни случаи
20	Комуникация	Апели към гражданите/инициативи	1	Да се публикуват кампании и инициативи на общината
21	Комуникация	Форма за обратна връзка/подаване на сигнал	1	Да се осигури лесна форма за сигнали и коментари
22	Комуникация	Връзки към социалните мрежи	1	Налична връзка при съществуващ профил
23	Комуникация	Снимки на общината и населените места в нея	1	Да се публикува галерия и историческа информация за региона
24	Комуникация	Информация за нас. място (исторически, географски, икономически данни)	1	Да се представят обобщени данни за общината

№	Категории	Критерии	Проверка (1:0)	Бележки
25	Комуникация	Обща програма на събития	1	Да се поддържа календар с предстоящи събития и празници
	Бургас	Обща оценка:	23	
	Коментар:	Сайтът е добре структуриран, има предварителен преглед на различни устройства и е преведен на 3 езика. Много споделена информация от всякакъв характер за общината и гражданите ѝ, с ясно изразена общинска позиция. Контакти за отделите са посочени, но в множество подменюта със специфични (административни) наименования, които обръкват		

Източник: авторска таблица на база проведен контент анализ

Таблица 3. Изследване дигиталната свързаност и комуникацията на Община Вършец

№	Категории	Критерии	Проверка (1:0)	Бележки
1	Достъпност	Работещи връзки	1	Проверка за липсващи връзки
2	Достъпност	Защита на връзката (HTTPS сертификат)	1	Да се осигури SSL сертификат (HTTPS)
3	Достъпност	Бързина на сайта (https://pagespeed.web.dev/)	1	Използване PageSpeed Insights за проверка на скоростта
4	Достъпност	Интуитивна навигация/логична структура на менюта	0	Подменюта са в правилните категории и логични
5	Достъпност	Адаптивност към различни устройства	0	Осъществим ли е достъпа от мобилни устр. и таблети
6	Достъпност	Достъп за всеки: превод на чужд език/достъп за хора със специфични нужди	0	Съществува ли поне един от тези критерии
7	Е-услуги	Онлайн проверка на задължения	0	Дали системата за справки работи коректно
8	Е-услуги	Онлайн плащане	0	Платежните системи са достъпни и сигурни
9	Е-услуги	Онлайн подаване на документи	1	Тест на електронната форма за подаване на документи
10	Е-услуги	Онлайн ресурси за документи (образци, формуляри)	1	Има ли предоставени шаблони за изтегляне
11	Е-услуги	Проверка статус на подаден документ	0	Налична възможност за проследяване на статуса на подаден документ

№	Категории	Критерии	Проверка (1:0)	Бележки
12	Е-услуги	Информация как се подават онлайн документи и се извършват плащания	0	Инструкциите да са визуално достъпни и лесни за следване
13	Е-услуги	Посочени контакти на отдели/служители за бърз достъп до информация	0	Да има актуални имена, телефони и имейли за връзка
14	Прозрачност	Актуални новини/събития	1	Новините да се актуализират редовно и да имат архив
15	Прозрачност	Финансова прозрачност (разход/приход)	0	Да се публикуват отчети и обществени поръчки в срок
16	Прозрачност	Планувани проекти/реализирани проекти	0	Проектите да имат описания, бюджети и статус
17	Прозрачност	Секция „ЧЗВ“	0	Да се добавят често задавани въпроси и отговори
18	Прозрачност	Публично споделена информация за бизнес клиенти	0	Да се поддържа активен профил на купувача
19	Прозрачност	Публикувани планове за действия при бедствия	0	Да се публикуват актуални планове и контакти при спешни случаи
20	Комуникация	Апели към гражданите/инициативи	0	Да се публикуват кампании и инициативи на общината
21	Комуникация	Форма за обратна връзка/подаване на сигнал	0	Да се осигури лесна форма за сигнали и коментари
22	Комуникация	Връзки към социалните мрежи	1	Налична връзка при съществуващ профил
23	Комуникация	Снимки на общината и населените места в нея	0	Да се публикува галерия и историческа информация за региона
24	Комуникация	Информация за нас. място (исторически, географски, икономически данни)	1	Да се представят обобщени данни за общината
25	Комуникация	Обща програма на събития	0	Да се поддържа календар с предстоящи събития и празници
	Вършец	Обща оценка:	8	
	Коментар:	Уеб сайтът е с ограничена функционалност, недобре структуриран и с липсващи данни на множество страници. Липсва информация за проектите на общината и бизнеса. Липсват планове при бедствия, финансови данни. Платформата не предоставя възможност за комуникация с администрацията.		

Източник: авторска таблица на база проведен контент анализ

Таблица 4 представя обобщена информация за всички разгледани уебплатформи на българските общини с обща оценка на изпълнените критерии и процент от максималния възможен брой точки. В таблицата присъства и осреднена оценка и процент изпълнени критерии за всички 25 разгледани общински уебпортали.

Таблица 4. Изследване дигиталната свързаност и комуникацията на уеб порталите на българските общини

Община	Оценка	% от макс. оценка
София – Столична	21	84%
Пловдив	19	76%
Варна	15	60%
Бургас	23	92%
Стара Загора	19	76%
Велико Търново	20	80%
Плевен	15	60%
Русе	12	48%
Видин	10	40%
Враца	14	56%
Кърджали	16	64%
Шумен	21	84%
Добрич	19	76%
Силистра	9	36%
Смолян	11	44%
Кюстендил	16	64%
Троян	19	76%
Карлово	13	52%
Свиленград	15	60%
Банско	22	88%
Несебър	13	52%
Вършец	8	32%
Велики Преслав	15	60%
Котел	17	68%
Батак	10	40%
Максимална оценка:	25	
Бележка: Оценка 25 = 100% изпълнени критерии		
Средна оценка:	15,68	62,7%

Източник: авторска таблица на база проведен контент анализ

Таблица 5 представя краткия коментар за цялостното представяне на уеб портала от автора.

Таблица 5. Кратък коментар за общото представяне на уебплатформите на общините в България

Община	Коментар
София – Столична	Съществува изчерпателна информация за дейността на общината, но намирането ѝ понякога е трудоемко, множество скрити менюта, е-услугите са ориентирани предимно към районите. Множество призиви и кампании към гражданите. Няма добавени връзки към соц. мрежи и секция ЧЗВ.
Пловдив	Остаряла визия, липсващи страници, невъзможност за ползване от различни устройства, ел. услуги има но ориентирането е трудно. Съществуващи програми ангажиращи гражданите с действие. Добре представен културен календар.
Варна	Навигирането е сложно, множество подменюта без възможност за бърз преглед на всяко, за моб. устройства не е оптимизиран, липсва базова информация за бедствия и финансови данни. Липсващи апели към гражданите.
Бургас	Сайтът е добре структуриран, има предварителен преглед на различни устройства и е преведен на 3 езика. Много споделена информация от всякакъв характер за общината и гражданите ѝ, с ясно изразена общинска позиция. Контакти за отделите са посочени, но в множество подменюта със специфични (административни) наименования, които объркват.
Стара Загора	Сайтът е с леко остаряла визия, но има информация, поднесена добре и е адаптивен към различни платформи и устройства. Липсват ясни апели към гражданите, форма за изпращане на сигнал, връзки към социални мрежи и често задавани въпроси и отговори. Има страница за културен календар, но тя е празна.
Велико Търново	Сайтът е с изчистена визия, но бавен. Доста силно присъствие на е-услугите. Информация за гражданите относно качеството на въздуха, нива на речни нива, временна организация на движението. Имат разработено приложение за подаване на сигнал. Отделни страници за галерия и история на града. Липса на апели и информация за бедствия.
Плевен	Функции за достъп за хора със специфични нужди присъстват, но не са използвани. Добра галерия и информация за града и историята му. Страницата „Инвестирайте в Плевен“ е празна. Информацията е базова, не призовава към действие.
Русе	Сайтът е доста бавен, основен раздел с неактуална информация (Ковид-19). Добра информация за бизнеса със статистически данни за града и областта и богата информация за проекти. Стегнатост в дигиталната комуникация на уеб платформата, изцяло административно поднесена информация. Не присъстват е-услуги, освен проверка на подаден документ.
Видин	Изключително бавен сайт с трудна навигация, подменютата нямат предварителен преглед. На мобилно устройство навигацията е малко

Община	Коментар
	по-добра. Ограничени е-услуги. Посочен един контакт на отдел без допълнителна информация. Структурата и комуникацията са със силен административен характер.
Враца	Менютата са хаотични, отнема значително време за ориентиране в тях. Наличие на доста е-услуги. Внедрени калкулатори за изчисляване на данъци/такси. Липсват планове при бедствия, финансовите отчети са трудни за разчитане, във формат, изискващ допълнителен софтуер, насочени към професионалисти, не към обикновените граждани.
Кърджали	Сайтът е със стара визия, но с бърза навигация. Менютата са леко хаотични, но може да се достигне до информация сравнително бързо, където е предложена такава. Допълнителен сайт за инициативи и гражданско участие. Няма много информация за общината и събитията ѝ, но са предоставени множество форми за контакт с администрацията.
Шумен	Достъпът до е-услуги е възможен само с електронен подпис на физически носител. Много добра адаптивност на различни устройства. Задълбочено представена информация за града, историята му и възможностите за туризъм. Няма ясни апели към гражданите с твърда общинска позиция, но достъпът до информация е лесен и интуитивен.
Добрич	Менютата са с бърз достъп до информация, но има дублиране в различните раздели с различна пълнота на предоставените данни и подменюта в грешни категории. Почти никакви вътрешни е-услуги в полза на гражданите. Проектите са добре описани с бюджет и срокове. Платформата не ангажира гражданите към някакво действие, но имат инвитро програма финансирана от общинския бюджет.
Силистра	Бавно зареждащ сайт. Няма информация за бизнеса и инвестиции, не се намират и финансовите отчети. Богата информация за населеното място. Липса на е-услуги. Платформата непрекъснато изисква автентикация, която прави работата с нея изключително трудна.
Смолян	Съществува услуга за проверка и плащане електронно на задължения, но трудно се открива, въпреки, че е нова. Много стара визия, информацията е поднесена хаотично. Културният календар присъства и е добре структуриран, но е скрит в множество подменюта. Без форма за обратна връзка, информация за бизнеса и възможност за преглед на информацията от моб. устройство.
Кюстендил	Календар с общински дейности и културни събития виден на началната страница. Вградени е-услуги, но обозначени с административни съкращения и терминология.
Троян	Сайтът е модернизирани, навигирането безпроблемно. Е-услугите са поднесени относително разбираемо и могат да се използват. Липсва информация за собствени проекти, инициативи и апели към гражданите.

Община	Коментар
Карлово	Адаптивен за различни устройства сайт, но трудно навигиране в него поради избора на ух дизайн. Неработещи връзки за някои е-услуги. Проектите са спрени през 2020 година. Необновена информация за бизнес клиенти от 2018 година.
Свиленград	Информацията за бизнеса е стара, последно от 2020 година, единствено има информация за общински имоти за продажба/отдаване под наем. Връзката в множество подстраници не е защитена, особено в частта на е-услугите. Страницата с изпълняваните проекти е добре развита, като са разделени на финансирани от ЕС и с друго финансиране.
Банско	Вграден ИИ чатбот за обратна връзка. Публикуват длъжниците към общината в списък /физически и юридически/. Добавена секция за глухоними лица, но с празна страница. Съществуващи апели към гражданите, кампания за по-чист въздух. Липсващи планове при бедствия, въпреки туристическия статут на общината.
Несебър	Сайтът е с отлична визия, но менютата са подредени нелогично, в заглавните раздели липсва основната информация за града като исторически данни, въпреки, че е добавен слоган "Град световно културно наследство". Прави впечатление, че в множество страници присъства снимка на кмета на града, без видима причина.
Вършец	Уебсайтът е с ограничена функционалност, недобре структуриран и с липсващи данни на множество страници. Липсва информация за проектите на общината и бизнеса. Липсват планове при бедствия, финансови данни. Платформата не предоставя възможност за комуникация с администрацията.
Велики Преслав	Визията е странна, с остарял интерфейс и нелогична структура. Информация може да се намери, макар и трудно. Добре изготвени (брошурно) планове за бедствия и ясно поднесени отчети за текущата и предходни години. Възможност за проверка и плащане онлайн на данъци и такси. Повечето функции не могат да се използват на мобилно устройство.
Котел	Навигирането е лесно, дори от моб. устройство. Информацията на места е стара (културният календар не е обновяван от 2022 година). Богата информация за града и историческото му значение. Липсващи възможности за е-услуги.
Батак	В интернет пространството се намират 2 общински сайта – стар и нов. Старият е без защита и с ограничена информация. Анализът е за новият. При него формата за подаване на сигнал не работи и няма добавена информация за бизнеса. Липсваща програма за събития и неналични данни в подменютата.

Източник: авторска таблица на база проведен контент анализ

Сравнителен анализ на критериите включени в изследването

В обобщение на изследваните критерии при сравнение на общините прави впечатление, че макар дигиталните им платформи да съществуват и да са с относително добър достъп, то възможността за навигиране е често затруднена, а от мобилни устройства – ограничена. Проблемът се задълбочава от трудното намиране и използване на дигиталните услуги, както и от факта, че в много от разглежданите общински уеб сайтове такива липсват или не съществува ясно описание как да се работи с тях. Комуникационните апели и общинската позиция по отразените теми не става ясна. Макар в почти всички общини събития да има и да са представени, те рядко са обогатени с ясни послания към общността. Изключително малко показатели са общовалидни, като такива присъстващи във всички общини са предоставените контакти и защитата на връзката, но дори тук имаме по едно изключение.

Информацията за гражданите често е хаотично разпръсната, а тази за бизнеса силно ограничена в повечето случаи или дори несъществуваща. Важни елементи, като информация за бедствия, събития от културния календар в района на общината, форма за обратна връзка и достъп за лица в неравностойно положение, макар и нормативно изисквани много често не присъстват на платформата или са скрити зад множество подменюта.

Финансовите данни в почти всички случаи присъстват, но не дават добра информация поради сложния характер по който са поднесени и дори изискващи понякога инсталирането на допълнителен софтуер на крайното устройство за да бъдат разчетени. Информацията за района в повечето случаи е добре представена и относително лесно се намира. В долните редове представяме и основните изводи за всеки критерий поотделно:

Работещи връзки: повечето общини показват, че всички връзки и линкове на сайтовете им работят.

- Защита на връзката: всички, без една общини са със защитени връзки при достъп до уебсайта.
- Бързина на сайта: резултатите са спорни. Половината сайтове са с добър показател и бърз достъп, другата половина с лош. Не се прави връзка голяма/малка община.
- Интуитивна навигация: повечето платформи изостават в този показател и показват, че често навигирането е затруднено и отнема доста време.
- Адаптивност към различни устройства: тук превес имат големите, силно урбанизирани общини, представящи най-големите градове в страната. Повече от половината уеб платформи не са оптимизирани за употреба от мобилни устройства.
- Достъп за всеки (чужд език, хора със специфични нужди): силно изоставащ показател. В малко платформи има внедрени подобни инструменти, но

много от тях не работят, например превод на вътрешни страници няма или уголемяването на шрифта не функционира.

- Онлайн проверка на задължения: повечето общини имат такава възможност, използването ѝ обаче е свързано често с издаден код от общината и/или електронен подпис.
- Онлайн плащане: в повечето случаи няма такава опция. Препратка към егов платформа несвързана с дейностите на общината.
- Онлайн подаване на документи: в над половината уеб платформи възможността за това е силно ограничена или отсъства.
- Онлайн ресурси: в повечето случаи съществуват, но понякога трудно се откриват.
- Проверка статус на подаден документ: осреднен показател. В половината общини съществува тази възможност, в други не. Не се прави връзка от типа община спрямо този критерий.
- Информация как се подават документи онлайн: присъства в почти всички общини, но често с външни за сайта на общината линкове и платформи.
- Посочени контакти на отдели: в повечето случаи съществуват, понякога се дублира информацията или не е в правилната категория.
- Актуални новини/събития: в почти всички случаи има раздел и той е актуален /новини от последните дни/.
- Финансова прозрачност: в повечето случаи бюджетите са качени. Разчитането им обаче често не е толкова лесно, изискващо допълнителен софтуер и финансови познания.
- Публикувани проекти: съществуват създадени страници, но в половината общини няма задълбочена информация или тя е остаряла /над 5 години/.
- Секция „ЧЗВ“: влошен показател, в почти всички общини не съществува. Информация за бизнес клиенти. Осреднен показател. Информация за възможностите за бизнес има, но често е силно ограничена и непредставяща данни за общината и жителите ѝ.
- Информация при бедствия: в повечето случаи присъства, макар и да не е с бърз достъп.
- Апели към граждани/инициативи: силно ограничен показател. Присъства частично в някои общини, но не му се отдава особено значение. Общините не показват позиция.
- Форма за обратна връзка: в повечето случаи присъства. Където липсва специално изградена такава в раздел Контакти са посочени минимум телефон за връзка с общината.
- Връзки към социалните мрежи: въпреки, че всички разгледани общини имат поне един профил в социалните мрежи, често в мрежата „Фейсбук“, линк от сайта на общината към тези мрежи често не съществува. Това е характерно и за малки и за големи общини, включително Столична община.

- Снимки на общината и населените места: осреднен показател, в някои общини присъства, в други липсва такава секция.
- Информация за населеното място: добре представящ се показател. В почти всички общини има базова информация за града и местността като исторически данни, в някои добавени и икономически и данни за населението им, но значително по-ограничено.
- Обща програма за събития: докато събития като цяло има и са отразени във всички разгледани общини, то календар на събитията присъства на места, но като цяло в повечето случаи го има под някаква форма. Достъпът до него обаче често е ограничен от множество подменюта.

Сравнителният анализ показва, че няма единен модел при дигиталната комуникация на общините една спрямо друга. При някои големи общини се наблюдават влошени показатели, при някои малки – подобрени, и обратното. Не се отчита взаимовръзка при изработката и функционалността на уеб платформата и финансовите възможности на общината. Някои общини с ограничени ресурси имат внедрени е-услуги и форми за обратна връзка и инициативи, дори разработени приложения за връзка на гражданите с институцията, докато общини с високи финансови постъпления имат по-ограничени подобни характеристики. Сравнителният анализ заключава, че показатели на общините като население, местоположение, финанси, проектна дейност и възможности за туризъм не оказват пряко влияние върху дигиталното взаимодействие, прозрачността на информацията, е-услугите и достъпността.

Община Бургас е пример в настоящото изследване, покриваща почти всички критерии и с много добре изградена платформа, с апели към гражданите относно града и възможностите му за развитие и присъствие на множество нововъведения, информация за проекти и цялостна прозрачност. Другите големи градове от челната петица в страната се справят относително добре, но определено имат какво да подобрят. Туристическите общини предлагат базова информация на чужд език, имат показатели над средните. Общините, които са гранични често изостават в множество компоненти. Общините от Южна България се представят средно малко по-добре от тези от Северна България. При разделение изток/запад данните са близки. Най-малките общини изостават по множество показатели, докато тези от среден тип постигат или добри или лоши резултати. Общините с етническо и малцинствено население са в осреднената статистика за страната.

Дискусия

Както е видно от таблица 4 при средна оценка 15,68 от общо 25 изследвани критерии (по 1 точка, ако критерият присъства или 0, ако отсъства) или 62.7% изпълнени критерии по зададените категории на изследването можем да останем с представата, че общините осреднено се справят добре, но далеч от отлично при

осъществяването на връзката си с гражданите и заинтересованите страни, посредством уеб сайтовете си. Съдейки от данните обаче трябва да разберем, че съществуващият дисбаланс в общините е значителен, като при оценка под 20 често са изключени цели сегменти от дигиталната комуникация, някои дори нормативно изисквани. Дори при оценка 20 е възможно платформата да не предлага никакви е-услуги, но другите ѝ критерии да са покрити и т.н. Работата с платформите е често трудоемка, дори при добра обща оценка. Навигирането се оказва сериозен проблем и намирането на информацията също. Скритите зад множество менюта данни не позволяват на заинтересованите от информацията страни бързо да достигнат до нея и съответно влошават общинския имидж.

Добрите практики правят впечатление, но в повечето случаи са отделни проявления, а не съвкупност от разработени механизми с ясна цел. Възможностите за електронен достъп до услуги са затруднени и винаги изискват поне веднъж присъствено явяване в институцията, за да е възможно оперирането с тях. Прозрачността на информацията, въпреки нормативните изисквания на места е нарушена, като това макар да е валидно за по-малките общини, присъства в една или друга степен и в големите.

Споделянето на информация за населеното място в повечето случаи е силната страна на уеб порталите, главно от исторически аспект и дава възможност да се научи повече, дори от местните граждани. Въпреки това можем да заключим, че е ограничена и би следвало да се допълни с повече данни. Липсата на снимки от населеното място е явен пропуск в днешното дигитално и обвързано с образите време и общество. В нито една община не съществува архив от публично известни документи даващи информация за битуването на различни обикновени хора в миналото. В малка част от тях такава информация има за 5 – 10 най-известни личности.

Може би най-сериозният открит недостатък е липсата на ясни апели към гражданите, призоваващи ги към действие и откροена общинска позиция по казуси от дневния ред на обществото. Това действие прави градивното и ползотворно свързване на ниво община – граждани – бизнес трудно осъществимо и е предпоставка за комуникационна пропаст. На места е явна политическата обгагреност на уеб платформата, но не какво отстоява институцията. Хартите на клиента са общи и непривлекателни, като за това заключение съдействат броячите на прегледите им, където са посочени, показвайки, че почти не са прегледани.

Липсата на хомогенност е също забележим недостатък. Сайтовете са разработени от различни организации и по различен модел. Ако гражданин А живее в общини В и С, то във всеки случай преодолее ли навигационните трудности в уеб платформата на община В, това не би му помогнало в тази на община С, поради изцяло различната структура, въпреки сходността на информацията, която се предоставя или би следвало да се предоставя. Навигирането от устройства различни от персонален компютър/лаптоп е силно влошено, като при някои уеб

платформи се оказва невъзможно, въпреки тестовите с различни устройства (таблети, смартфони). Това неминуемо намаля допълнително възможността за използване на платформата от заинтересованите страни и гражданите и се явява странно, предвид, че мобилното устройство е предпочитаният начин в съвременното за получаване и предаване на информация. Положително от гледна точка на комуникацията е отразяването на събитията и като цяло осъществяването на множество такива. В почти всички разгледани общини новините бяха актуални и с акцент изцяло върху местните въпроси, рядко по-обща за страната дейности, но винаги свързани с населеното място. Това показва правилен подход от страна на администрациите, като тук единствената препоръка е да бъдат по-видими на самата платформа и с линкове към социалните мрежи, където хората могат да ги коментират при желание /на уебсайтовете такава възможност липсва/.

Информацията за бизнеса стои някак в средата. Докато едни общини предоставят много изчерпателни данни и възможности, дори с разработени отделни портали (като Русе), други не използват възможността бизнес организациите да научат и инвестират в района им, като не предоставят никаква информация в дигиталното пространство за тях. В най-ограничените откъм бюджет общини това е особено валидно, а би следвало да е обратното, за да се преодоляват трудностите в тези региони. Липсата на секция за често задавани въпроси в повечето общини е друг сериозен пропуск, можещ да подпомогне индиректно работата на общинската администрация.

Както установихме всяка община има въпроси, които и се задават отново и отново. Слагайки подобна секция се минимизират до известна степен рутинните задачи и се дава възможност времеви ресурс да бъде използван по друг подпомагащ дейността начин. Където бяха налични такива секции, в почти всички случаи бяха скрити в няколко подменюта и силно ограничени откъм информация. Добър дигитален показател е, че всички общини (без една) имаха защитени връзки и по този начин гарантиращи, че потребителите могат да бъдат спокойни при използването им и въвеждането на чувствителна информация. При сходна интернет връзка времето за зареждане на платформите силно варираше, като при някои (София, Троян) е повече от отлична, докато при други (Велико Търново, Враца) незадоволителна и резултираше в бавен преглед на функциите и информацията, дори те да са акуратно поднесени и значими, съответно във възможен отказ на потребителя от запознаване с тях.

Заклучение

Животът в съвременното на гражданите в дадено общество би бил немислим без институции регулиращи и управляващи всекидневните процеси в него. На местно ниво общините се разглеждат като близки до гражданите структури, най-вече

поради честата им интеракция с тях. Комуникацията е ключов елемент от дейността на местната власт, използвайки я за да даде отчетност на обществото за своите действия и да получи обратната връзка от него. В съвременното дигиталната комуникация все повече става предпочитан и удобен канал за взаимодействие между индивидите и организациите, което важи и за общините и техните заинтересовани страни (граждани, бизнес, други институции и т.н.). Достъпността, прозрачността на информацията, е-услугите и комуникационното взаимодействие са търсени в дигиталния свят и помагат да се отличат добрите организации в обществото. Общините изпълнявайки своите делегирани функции единствено могат да спечелят от използването на тези похвати в своята дейност. Нещо повече, често това е и нормативното изискване. Дигиталната комуникация на общините в България не е добре разработена структурно и целево. Няколкото добри практики се размиват на фона на трудния достъп, хаотичността, административния тон и други пречки, създавайки комуникационна пропаст. Въпреки че напредък има и някои общини наистина са променили своя дигитален образ в уебсреда към по-добър, то това все още не е масовата практика. Отваряйки се към новото и комуникативното, въвличайки гражданите в дейността си чрез послания и улеснен достъп, провокирайки ги към действие, общините могат да получат общественото доверие и чрез него да извършват дейността си в среда, която подпомага процесите им, в противен случай остават скрити от обществото на което служат и възприемани като ненужни.

Използвани източници

1. Лазарова, Е. В., Стратегически аспекти на електронното административно обслужване в общините в Република България. *Алманах научни изследвания „Наука, знание, иновации – синергия за устойчиво развитие*, том 31, 2023.
2. Стойков, Л., *Управление на връзките с обществеността*. София: УНСС, 2007.
3. Aguilar, F., *Scanning the Business Environment*. New York: The Macmillan Company, 1967.
3. Aldrees, A., D. G., UX in E-government Services for Citizens: A Systematic Literature Review. *Journal of User Experience*, 2023, p. 133 – 153.
4. Cioboata, E. J., Techniques and Methods to Improve the Communication Channels in Modern Public Administration. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 2013, p. 175 – 178.
5. Gleeson, D. J., *Public Relations Theory and Practice 4th edition, Part 3 Working with key publics and fields of practice*. Routledge, 2020, p. 211 – 235.
6. Greenberger, M., *Designing Organizations for an Information-Rich World*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971, p. 38 – 47.
7. Hepi Maizon, E. A., Enhancing Performance Through Digital Competence: The Mediating Role of Engagement and Communication Among Civil Servants. *Journal Evaluation in Education (JEE)*, 2025, p. 687 – 692.

8. Hood, C. , Transparency in Historical Perspective. *Public Administration*, 83, 2006.
9. Justice, U. D., *Accessibility of State and Local Government Websites*. Department of Justice, 2003, p. 711 – 732.
10. Kholik, A., Rizki, M. F., Maulydia, F. W., & Zalikha, N. R., Digital content management strategies for enhancing stakeholder engagement: A communication perspective on website-based platforms. *Priviet Social Sciences Journal* (5), 2025, p. 136 – 143.
11. Mitu, N. E., Importance of Communication in Public Administration. *Centrul de Cercetări Bancare și Financiare (CEBAFI)*, 2021, p. 135 – 144.
12. OECD, *Effective Government Information Websites*, Paris: OECD Publishing, 2023.
13. Pavel Kabytov, N. N., Transparency in Public Administration in the Digital Age: Legal, Institutional, and Technical Mechanisms. *Legal Issues in the Digital Age* 6(2), 2025, p. 161 – 182.
14. Schmuck. R, Online Services of Municipal Websites. *Human Resources – The Main Factor of Regional Development*, 2020, 225 – 235.
15. Simelio-Solà, N., Ferré-Pavia, C., & Herrero-Gutiérrez, F.-J., Transparent information and access to citizen participation on municipal websites. *Profesional de la información*, v. 30, n. 2, 2021, p. 2 – 8.
16. Stockwell, S., *Public Relations Theory and Practice 4th edition, Part 3 Working with key publics and felds of practice*. Routledge, 2020.
17. Държавен вестник, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, <https://www.mrrb.bg/bg/zakon-za-administrativno-teritorialnoto-ustrojstvo-na-republika-bulgariya/>
18. Държавен вестник, Министерство на транспорта и съобщенията. <https://www.mtc.government.bg/bg/category/166/zakon-za-elektronnoto-upravlenie>
19. Държавен вестник, Министерски съвет. <https://pitay.government.bg/documents/zakon-za-dostup-do-obshhestvena-informaciya>
20. EUROPEAN COMMISSION, Европейска комисия. <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/107212>
21. EUROPEAN COMMISSION, Европейски съвет. <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/digital-single-market/>

Рецензент: гл. ас. д-р Красимира Вълчева

ЗДРАВНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И МЯСТО НА ОНКОЛОГИЧНИТЕ ЗАБОЛЯВАНИЯ – ПРЕГЛЕД НА ИЗВЪРВНИЯ ПЪТ И БЪДЕЩИЯ РАКУРС

Ивсън Чан

Докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС
e-mail: IVSAN.CHAN@unwe.bg

Резюме

Европейският съюз (ЕС) няма своя здравна система, но развива многостранна и сложна здравна политика с допълваща роля спрямо националните политики. Нейната цел е да защитава и подобрява здравето на гражданите, да подпомага модернизацията на здравната инфраструктура и да повишава ефективността на европейските здравни системи. Статията прави преглед и анализ на генезиса на тези политики – от ранни „прототипни“ форми до консолидирана рамка, която оформя здравния ландшафт в държавите членки. Акцент е концепцията „Здраве във всички политики“, която интегрира здравните аспекти в други публични области. В този контекст се позиционират онкологичните заболявания: ракът е сред водещите причини за смърт и пречка за увеличаването на продължителността на живота в Европа. ЕС адресира тежестта му чрез законодателни мерки, стратегически инициативи, програми за финансиране и трансгранично сътрудничество, с фокус върху превенция, ранно откриване и лечение. Анализът очертава мерките и перспективи за справедлив достъп, висококачествени грижи и по-добро качество на живот в целия Европейски съюз.

***Ключови думи:** Европейски съюз, здраве и здравеопазване, онкологични заболявания, здравни и противоракови политики.*

***JEL:** I18, H51, F55, O52*

THE EUROPEAN UNION HEALTH POLICY AND THE PLACE OF ONCOLOGICAL DISEASES – A REVIEW OF THE DEVELOPMENT AND THE FUTURE PERSPECTIVES

Ivsan Chan

PhD student at the Department of Public Administration, UNWE
e-mail: IVSAN.CHAN@unwe.bg

Abstract

The European Union (EU) does not have a single healthcare system, but it has developed a multi-layered and complex health policy that complements national policies. Its core objectives are to protect and improve citizens' health, support the modernization of health infrastructure, and increase the effectiveness of European health systems. This article reviews and analyzes the genesis of these policies – from early „prototypical“ forms to a consolidated framework that shapes the

health landscape across Member States. A key emphasis is the „Health in All Policies“ concept, which integrates health considerations into other public policy domains. Within this context, cancer is positioned as a major societal challenge: it remains one of the leading causes of death and a significant barrier to increasing life expectancy in Europe. The EU addresses the cancer burden through a combination of legislative measures, strategic initiatives, funding programmes, and cross-border cooperation, with a strong focus on prevention, early detection, and treatment. The analysis outlines the measures undertaken and highlights perspectives for ensuring equitable access to high-quality care and improving quality of life across the European Union.

Keywords: *European Union, health and healthcare, oncological diseases, health and anti-cancer policies.*

JEL: *I18, H51, F55, O52*

Въведение

Здравните политики на Европейския съюз (ЕС) играят ключова роля в оформянето на здравния ландшафт на неговите държави-членки. Настоящата статия прави преглед и анализ на европейските здравни политики, като проследява техния генезис – от техните ранни „прототипни“ форми и стига до вече „консолидираната“ здравна политика на ЕС, с оглед позиционирането в този контекст на конкретните противоракови политики и инициативи на ЕС.

През последните десетилетия ракът е сред водещите причини за смърт и се явява значителна пречка за увеличаването на продължителността на живота във всички страни по света, в това число и тези в Европа. За посрещането на това комплексно здравно предизвикателство са необходими не по-малко комплексни подходи, както на равнище медицинско лечение, така и на публично-административно ниво. С оглед тази споделена отговорност, в строго медицински план може да идентифицираме огромния терапевтичен напредък в лицето на авангардните прицелни и имунотерапии, но интересно би било да се разгледа развитието откъм административното „рамо“ и наличието на аналогични „прицелни“ политики по отношение на рака.

1. От здравни политики към здравна политика на ЕС

ЕС няма своя здравна система, но има своя здравна политика. Здравната политика на ЕС е многостранна и сложна, тя допълва националните политики и има за цел да защити и подобри здравето на гражданите на ЕС, да подпомогне модернизацията на здравната инфраструктура и да подобри ефективността на европейските здравни системи. Здравната политика на ЕС действа и си служи с набор от правни способности и инструменти. В изложението следва последователно да бъ-

дат разгледани основополагащите, залегналите още в договорите на ЕС принципи относно здравето, като след това се отдели внимание и на конкретните, актуални инициативи по здравните въпроси в Съюза.

1.1. Правна база и формиране на здравните политики в ЕС

Бащите-основатели на ЕС не включват здравето като ключов елемент на Европейската икономическа общност, но напредъкът в европейския проект налага в различни моменти специфично законодателство относно здравеопазването или здравни разпоредби в общо или секторно законодателство (Bucher, 2022).

А) Развитие на правна база за здравните политики в ЕС

Основата на здравните политики на Европейския съюз е положена още през 1957 г. с Договора от Рим за създаване на Европейската икономическа общност (ЕИО). Първоначално здравната политика не е на фокус и въпросът за здравето е едва на няколко места засегнат сред всичките 314 текста на Договора и то на равнище припознаване на важноста и защитата на „общественото здраве“. Това ранно признаване все пак поставя основите за бъдещите здравни инициативи на Общността.

Следващ акт и своеобразен етап в развитието на бъдещата здравна политика е Договор за създаване на Европейския съюз, т.нар. Договор от Маастрихт (1992), който официално включва общественото здраве като компонент на политиката на ЕС – откриваме вече озаглавен раздел „Обществено здраве“.

Член 129 на Договора подчертава необходимостта държавите членки да координират здравните си политики, да насърчават изследванията и да се борят с основните здравни заплахи. С Договора се прави преход към по-активен и всеобхватен подход към общественото здраве в рамките на ЕС (Greer, 2013).

През 1997 г. е подписан Договорът от Амстердам, изменящ Договора за ЕС, Договорите за създаване на Европейската общност и някои свързани с тях актове, като допълнително се разширява ролята на ЕС, в посока интегриране на общественото здраве във всички политики на ЕС. Въведена е концепцията „Здраве във всички политики“. Този подход има за цел да гарантира, че здравните съображения са взети под внимание във всички аспекти на вземане на решения в ЕС.

Като цяло, между средата на 80-те и средата на 90-те години на ХХ век, политическата осведоменост за здравните въпроси на европейско ниво се повишава. Договорите интегрират идеята, че проектът на ЕС не може да се развива без ясни компетенции в областта на общественото здраве. Въпреки че здравните системи не се включват в обхвата на сътрудничеството, това не забранява по-тясната интеграция (Bucher, 2022).

Следващ сред договорите за ЕС е Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС, Договорът от Лисабон) от 2007, в който на свой ред се консолидират направените правно-социални постижения. Чл. 168 разглежда об-

щественото здраве и подчертава ролята на Съюза в неговото подобряване, предотвратяването на физически и психически заболявания и осигуряването на високи стандарти на здравеопазване.

Поправките в член 168 разширяват работата на Съюза до наблюдение, ранно предупреждение и борба със сериозни трансгранични заплахи за човешкото здраве. Мерките, които трябва да бъдат приети чрез обикновената законодателна процедура, включват определяне на високи качествени и безопасни параметри за лекарствени продукти и защита на човешкото здраве във връзка с тютюнопушенето и злоупотребата с алкохол (Repubblica, 2009).

Актуалната здравна политика на ЕС се фокусира върху три стратегически цели: насърчаване на добро здраве, защита на гражданите от здравни заплахи и подкрепа на динамични здравни системи. За да бъдат постигнати тези цели, Договорът за функционирането на ЕС определя четири основни области, които разглеждат здравето от правна гледна точка.

Ако член 168 се отнася до общественото здраве и включва защита на общественото здраве и промоция на здравето, то член 114 има за цел сближаването на националните закони с тези на ЕС, а член 191 е посветен на опазването на околната среда и защита на човешкото здраве. Членове 153 и 156 от Договора разглеждат социалната политика, съсредоточавайки се върху здравето и безопасността на работниците и предотвратяването на трудови злоупотреки и професионални заболявания, докато член 169 се отнася до защитата на потребителите, включително здравето и безопасността им. Член 9 определя принцип за определяне и прилагане на политиките и дейностите на ЕС, „да се вземат предвид изискванията, свързани с насърчаването на високо ниво на заетост, гарантирането на адекватна социална защита, борбата срещу социалното изключване и високото ниво на образование, обучение и защита на човешкото здраве“ (European Union, 2024).

С Договора също така създава Европейския център за профилактика и контрол на заболяванията, който има ключова роля в мониторинга и реагирането на здравни заплахи в Европа.

Б) Процес на формиране на здравните политики в ЕС и основни инструменти на европейското право

Формирането на здравните политики в ЕС включва няколко ключови институции, които работят в сътрудничество за осигуряване на всеобхватно и ефективно законодателство, това са: Европейската комисия, Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз.

Законодателният процес започва с Европейската комисия, която подготвя предложение. Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ (DG SANTE) е отговорна за въпросите, свързани със здравеопазването. След като се подготви предложение, то преминава през строга оценка на въздействието, за да се оцени неговият потенциален ефект, едва след това то се преглежда и изменя както от Европейския парламент, чийто членове преглеждат предложенията, предлагат изменения и участват в дебати, за да гарантират, че законодателството

съответства на обществените интереси и здравни приоритети, така и от Съвета, който се състои от министри от всяка държава членка, които се събират, за да обсъждат, изменят и одобряват предложените закони с оглед балансиране на националните интереси с целите на целия ЕС.

След задълбочено разглеждане и възможни промени, окончателната версия се приема и става част от правото на ЕС. Този съвместен процес гарантира, че здравните политики са добре обмислени и отразяват разнообразните нужди на държавите-членки на ЕС (European Commission, 2024).

Правото на Европейския съюз използва няколко ключови правни инструмента за ефективно управление на своите държави членки (Таблица 1).

Таблица 1. Правни инструменти и тяхното приложение в ЕС

Правен инструмент	Възможности и потенциал
Регламенти	Непосредствено приложими във всички държави-членки без нужда от национално законодателство, обхващащи различни области като социално осигуряване и здравеопазване. Например, Регламентът за координация на системите за социално осигуряване.
Директиви	Изискват от държавите-членки да постигнат конкретни цели в националния си контекст, като транспонират европейското право в своето национално законодателство.
Решения	Възлагат задължения на конкретни субекти в рамките на определени законодателни области, прилагайки доклади на Комисията и други законодателни действия.
Препоръки, декларативни документи	Препоръките на Съвета имат правен статут, но липсват задължителна сила, влияейки върху поведението чрез комуникации, заключения и становища (Page, 2012).
Делегация	Законодателството на ЕС често делегира правомощия на Комисията да приема второстепенни мерки под основното законодателство, като тези мерки са предмет на контрол от страна на държавите-членки и Европейския парламент (Hardacre & Kaeding, 2013).
Алтернативни законодателни методи	Секторният законодателен процес позволява на работодатели и работещи да преговарят специфични законодателни актове, например директивите в областта на здравословната безопасност – Директива относно безопасността на остриета (Council of the European Union, 2010).

Източник: обобщение на автора на база цитираните в таблицата материали.

1.2. Оформянето на здравната политика на ЕС – подходът „здраве във всички политики“ и идеята за Европейски здравен съюз

А) „Здраве във всички политики“ и Европейски здравен съюз

Здравната политика не е единствената решаваща политика по отношение на здравеопазването. Безспорно има фактори, които не са пряко свързани със здравето, но имат важно влияние върху него, което налага включването на здравните въпроси в ред други области на обществената политика.

Концепцията за „Здраве във всички политики“ подчертава подхода на Европейския съюз за интегриране на здравните аспекти във всички области на публичната политика. Този подход произтича от вече разгледаните договори на ЕС, които изискват включването на изисквания за защита на здравето във всички действия на ЕС. ЕС си поставя за цел да интегрира здравето във възможно най-много свои политики (Greer, Falkenbach, & Siciliani, 2022).

Много политики и дейности на ЕС имат въздействие върху здравето, системите на здравеопазване, здравните услуги. Те често се съставят в съответствие с политическа обосновка извън здравето, без непременно да се знаят всички потенциални ефекти. Както вече стана на въпрос, член 168 от Договора изисква от ЕС да гарантира, че политиките и дейностите допринасят за осигуряването на високо ниво на защита на здравето, но здравната политика сама по себе си не би могла да подsigури цялостно здравно благополучие. Необходими са координирани действия с други политики – екологични, социални и икономически. Съществуват текущи партньорства, особено в области като фармацевтичният сектор, демографски промени и застаряване, използването на структурните фондове за здравеопазване и здравето в информационното общество (Hospital Healthcare Europe, 2017).

Здравето във и за всички политики е както ефективен, така и ефикасен начин за подобряване на здравето. Ефективността произтича от използването на множество политически лостове за директно справяне с причините за лошо здраве, а ефективността идва от възможността за по-евтино справяне с тези причини. Логиката на подхода включва принципа на синергия и „уин-уин“ решения (т.е. и двете страни да са доволни), например храненето в училище за подобряване на здравето и, от своя страна, образователните способности (European Observatory on Health Systems and Policies, 2023).

Някои актове на здравно законодателство

Основното законодателство относно здравето в ЕС е създадено за защита на общественото здраве, осигуряване на високи стандарти на здравеопазване и насърчаване на благосъстоянието на гражданите на ЕС като следва да разгледаме някои сред ключовите законодателни актове, обобщени в табличен вид (Таблица 2).

Таблица 2. Обобщение на някои актове на здравното законодателство на ЕС

Правен документ	Кратко обобщение
Директива 2011/24/ЕС за правата на пациентите при трансгранично здравеопазване	Осигурява на пациентите достъп до здравеопазване във всяка страна от ЕС и възможност за възстановяване на разходите за лечение. Създава Национални контактни точки за предоставяне на информация относно трансграничното здравеопазване.
Регламент (ЕС) 2017/745 относно медицинските изделия и Регламент (ЕС) 2017/746 относно диагностичните медицински изделия	Установява строги изисквания за безопасност и ефективност на медицинските изделия и диагностичните изделия. Въвежда силен надзор преди и след пускането на пазара за осигуряване на безопасността на пациентите.
Регламент (ЕО) № 726/2004 и Директива 2001/83/ЕО относно лекарствените продукти за хуманна употреба	Установява процедури за разрешаване, наблюдение и фармакологична бдителност на лекарствените продукти. Създава Европейската агенция по лекарствата (ЕМА) за наблюдение на тези процеси.
Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации	Улеснява свободното движение на здравни специалисти в ЕС. Определя стандарти за признаване на квалификациите на лекари, медицински сестри, фармацевти и други здравни професионалисти.
Решение № 1082/2013/ЕС относно сериозните трансгранични заплахи за здравето	Подобрява координацията и реакцията на здравни кризи като пандемии. Създава Комитета за здравна сигурност за координиране на действията между държавите-членки.
Директива 2014/40/ЕС относно тютюневите изделия	Регулира производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани продукти. Въвежда мерки като здравни предупреждения върху опаковките и ограничения на рекламата.
Регламент (ЕС) 2019/6 относно ветеринарните лекарствени продукти и Регламент (ЕС) 2019/4 относно медикаментозните фуражи	Осигурява безопасната и ефективна употреба на ветеринарни лекарства и медикаментозни фуражи. Адресира антимикробната резистентност и определя стандарти за употребата на антибиотици при животни.
Директива 2010/63/ЕС относно защитата на животните, използвани за научни цели	Установява стандарти за грижа и употреба на животните в изследванията. Цели да минимизира употребата на животни и да насърчава алтернативни методи.
Регламент (ЕС) 2017/852 относно живака	Ограничава употребата на живак и намалява емисиите за защита на човешкото здраве и околната среда. Включва ограничения на употребата на живак в медицински изделия като термометри.

Източник: обобщение на автора на база цитираните в таблицата материали.

Законодателни актове като разгледаните формират гръбнака на здравната политика на ЕС, осигурявайки високи стандарти за здравна защита, безопасност на пациентите и равен достъп до здравеопазване във всички държави членки.

Европейски здравен съюз

Европейската комисия изгражда силен Европейски здравен съюз, в който всички страни от ЕС се подготвят и реагират заедно на здравни кризи, осигуряват се иновативни медицински материали на достъпни цени, а държавите работят заедно за подобряване на профилактиката, лечението и последващите грижи за страдащи от заболявания, като например рака (European Commission, 2024).

Европейският здравен съюз:

- осигурява по-добра защита на здравето на нашите граждани
- дава възможност на ЕС и неговите държави членки да подобрят профилактиката и мерките при бъдещи пандемии
- допринася за повишаване на устойчивостта на здравните системи в Европа

Б) Програмата „ЕС в подкрепа на здравето“ (EU4Health) и предходните здравни програми

Традиционно, основен инструмент за конкретните действия на ЕС в областта на здравеопазването е финансирането на съвместни проекти в тази сфера. Първоначално това започва като поредица от програми, насочени към специфични теми (напр. рак), преди да бъде интегрирано в единна програма за финансиране на здравеопазването.

Третата програма за здравеопазване – Здравна програма на ЕС (2014 – 2020 г.) (European Parliament and Council, 2014), финансира набор от проекти за сътрудничество в цяла Европа в три групи въпроси – заплахи за здравето, детерминанти на здравето и здравна информация. Слаб момент за програмата е нейният бюджетен размер или по-скоро липсата му – 46 милиона евро годишно, което макар да звучи доста, реално се равнява на 0,000058% от публично финансираните разходи за здравеопазване в ЕС, или около половината от една милионна част (OECD, 2012; European Commission, 2014).

Въпреки тази относителна липса на ресурси, здравната програма е доказва ефективна в споделянето на знания, подпомагането на сътрудничеството между страните и генерирането на сравними данни за анализ. В резултат на такива европейски проекти се променя посоката на националните здравни системи, какъвто е случаят при рака (Briatte, 2013).

През 2019 г. Комисията предлага прекратяване на здравната програма като отделен поток на финансиране и вместо това я интегрира в Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) като част от европейските структурни и инвестиционни фондове (СОМ, 2018). Това от една страна е административна реорганизация, но по-важното е, че това представлява по-скоро фундаментална промяна в подкрепата на ЕС за здравеопазването.

Програмата „ЕС в подкрепа на здравето“ (2021 – 2027 г.)

През март 2021 г. Комисията предлага здравната програма да бъде (пре)създадена и наречена „EU4Health“ или на български известна още като „ЕС в подкрепа на здравето“ (European Parliament, 2021).

След дълги преговори е договорен бюджет от 5,3 милиарда евро, повече от десет пъти бюджета на предишната здравна програма, а обхватът на новите планове е съизмерен по своята амбициозност. Предходните програми, обикновено с текстови обем 10 – 15 стр., съдържат подобни набори от цели, като предотвратяване на заболявания, подобряване на здравната сигурност и генериране на здравни знания. В контраст с това, EU4Health е с обем 56 страници, като „традиционните“ цели са запазени, но и допълнени с нови, разширяващи обхвата на здравната политика на ЕС.

Новата здравната програма няма принудителен характер и не изисква държавите-членки да действат по определен начин или да променят националните политики, а по-скоро предоставя средства за съвместни проекти и улеснява доброволното сътрудничество, обменът на най-добри практики и споделянето на информация.

Програмата „EU4Health“ представлява своеобразна европеизация както на здравните системи, така и на политиката за ваксини, планирането на готовност за извънредни ситуации и други аспекти на здравната политика.

Четвъртата здравна програма – „ЕС в подкрепа на здравето“, е създадена с Регламент (ЕС) 2021/522. Тя носи добавена стойност за ЕС и допълва политиките на държавите членки с оглед постигането на четири общи цели и десет специфични цели (таблица 3).

Таблица 3. Общи и специфични цели на програмата „ЕС в подкрепа на здравето“

Общи цели	Специфични цели
Подобряване и насърчаване на здравето	<ul style="list-style-type: none">- Насърчаване на здравето и профилактика на болестите, по-специално раковите заболявания- Международни инициативи и сътрудничество в областта на здравето
Защита на хората	<ul style="list-style-type: none">- Предотвратяване, подготвеност и реакция при трансгранични заплахи за здравето- Действия, допълващи създаването на национални резерви от основни продукти от особено значение при кризи- Създаване на резерв от медицински, здравен и помощен персонал
Достъп до лекарствени продукти, медицински изделия и продукти от особено значение при кризи	<ul style="list-style-type: none">- Осигуряване на наличието и физическата и финансова достъпност на тези продукти

Общи цели	Специфични цели
Укрепване на здравните системи	<ul style="list-style-type: none"> - Подобряване на здравните данни, цифровите инструменти и услуги, цифровата трансформация на здравеопазването - Подобряване на достъпа до здравеопазване - Разработване и прилагане на здравно законодателство на ЕС и основано на факти вземане на решения - Интегриране на дейността на националните здравни системи

Източник: European Commission. (n.d.). EU4Health Programme 2021 – 2027: A vision for a healthier European Union.

Последните инициативи на ЕС, като Европейския здравен съюз и EU4Health, се фокусират върху подобряването на защитата на здравето, готовността за пандемия и устойчивостта на европейските здравни системи, със силен акцент върху справянето с неотложни здравни приоритети като рака.

2. ЕС в адресирането на онкологичните заболявания

2.1. Ракът и неговата социална значимост днес

А) Епидемиологични данни за света

През последните десетилетия ракът е сред водещите причини за смърт и се явява значителна пречка за увеличаването на продължителността на живота във всички страни по света. Според данни на Световната здравна организация (СЗО) през 2019 г. ракът е първата или втората причина за смърт преди навършване на 70-годишна възраст в 112 от 183 страни и е на трето или четвърто място в още 23 страни. В световен мащаб през 2022 г. са отчетени почти 10 милиона смъртни случая от онкологични заболявания и над 19 милиона нови. Глобалната тежест на рака продължава да нараства и се очаква да достигне 28,4 милиона нови случая годишно до 2040 г.

Б) Епидемиологични данни за Европа

Ракът е една от водещите причини за заболяемост и смъртност в Европейския съюз и представлява критичен проблем за общественото здраве.

През 2022 г. е имало приблизително над 3,4 милиона диагностицирани нови случая на рак и 1,6 милиона смъртни случая от рак в ЕС (European Commission, 2024). Ракът е причина номер едно за смърт в ЕС за граждани под 65 години и втора причина за смърт за всички граждани на ЕС (European Commission, 2023).

Независимо от епидемиологичните тенденции и прогнози, през последните десетилетия са постигнати значителни подобрения в лечението на рака благодарение на мултимодалните терапии, водещи до подобрени нива на излекуване и удължена преживяемост. Лечението на пациентите от онкологични заболявания

далеч не зависи единствено от пряко предоставената им медицинска грижа, отговорността за тяхното здраве е споделена с органите, установяващи правно-логистичната среда – държавата и ЕС.

2.2. Европейският план за борба с рака и противоракови действия на ЕС

Онкологичните заболявания представляват значително предизвикателство за общественото здраве в рамките на ЕС. Рамката на здравната политика на ЕС дава приоритет на превенцията, лечението и изследванията на рака, за да се справи с нарастващата честота и тежестта на рака в държавите-членки.

Следващите части на статията разглеждат законодателните мерки, стратегическите инициативи и съвместните усилия, предприети от ЕС за борба с онкологичните заболявания, като подчертават ролята на ключови институции, програми за финансиране и трансгранично сътрудничество.

А) Европейски план за борба с рака

Европейският съюз отговаря на увеличаващите се предизвикателства и промени при контрола на раковите заболявания с представения през 2021 г. „Европейски план за борба с рака“. Той съдържа десет водещи инициативи за подкрепа и е част от предложенията на Комисията за изграждане на силен Европейски здравен съюз с цел подобряване на сигурността, готовността и устойчивостта на ЕС (European Commission, 2024).

Европейският план за борба с рака подпомага усилията на държавите членки за превенция на раковите заболявания и осигуряване на високо качество на живот за пациенти с рак, оцелели от рак, техните семейства и болногледачи. Планът е организиран около няколко ключови области, в които приносът на ЕС може да има най-голяма добавена стойност. Последните са обобщени в Таблица 4.

Таблица 4. Ключови области с добавена стойност от ЕС

Ключови области	Водещи инициативи
<p>Предотвратяване</p> <p>Основен фокус е поставен върху превенцията на раковите заболявания чрез кампании за насърчаване на здравословен начин на живот, ваксинации срещу HPV и други мерки за намаляване на рисковите фактори.</p>	<p>- Премахване на рака на маточната шийка, причинен от човешки папиломавирус</p>
<p>Ранно откриване</p> <p>Планът насърчава увеличаването на обхвата и качеството на скрининговите програми за различни видове рак, като например рак на гърдата, шийката на матката и дебелото черво.</p>	<p>- Схема на ЕС за онкологичен скрининг</p>

Ключови области	Ведещи инициативи
<p>Диагностика и лечение</p> <p>Създаване на мрежа от цялостни онкологични центрове в ЕС с цел предоставяне на висококачествени грижи и насърчаване на иновациите в лечението на рака.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Мрежа на ЕС от национални всеобхватни центрове за борба с рака - Диагностика и лечение на ракови заболявания за всички - Европейска инициатива за разбиране на онкологичните заболявания
<p>Качество на живот на пациентите с рак и преживелите раково заболяване хора</p> <p>Подкрепа за пациенти и преживелите рак чрез осигуряване на рехабилитационни програми, психологическа помощ и други услуги, които подобряват тяхното благосъстояние.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Инициатива за по-добър живот на страдащите от рак пациенти
<p>Намаляване на неравенствата</p> <p>Акцент върху намаляване на неравенствата в достъпа до грижи и резултатите от лечението на рак в различните региони на ЕС.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Регистър за неравенствата по отношение на раковите заболявания
<p>Научни изследвания и иновации, цифрова и персонализирана медицина</p> <p>Планът акцентира върху инвестициите в научни изследвания и иновации за по-добро разбиране и лечение на раковите заболявания. Това включва финансиране на клинични изследвания и разработка на нови терапии.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Център за задълбочаване на познанията за раковите заболявания - Европейска инициатива за образна диагностика на онкологични заболявания

Източник: European Commission. (2024). Cancer

Б) Противоракови действия на ЕС

Настоящите онкологични политики в ЕС са основно описани в разгледания „Европейски план за борба с рака“. Планът е свързан с други приоритети на Комисията като Фармацевтичната стратегия за Европа и стратегията „От фермата до трапезата“, подчертавайки холистичен подход към контрола на рака в рамките на по-широката здравна политика на ЕС.

Инициативите на Европейската комисия за превенция и контрол на рака, подкрепени от член 168 от ДФЕС, целят да координират и допълват действията на държавите членки за защита и подобряване на човешкото здраве (European Commission, 2024).

Сред инициативите в областта на профилактиката и контрола на рака, координирани от Съвместния изследователски център на Комисията (European Commission, 2024), са:

- Европейска информационна система за рака (ECIS)
- Европейска мрежа на регистрите на раковите заболявания (ENCR)
- Инициатива на Европейската комисия за рака на гърдата (ECIBC)

С финансиране по здравната програма се подпомагат европейските референтни мрежи в областта на рака, както и следните съвместни действия:

- Европейско партньорство (ЕРААС)
- Всеобхватен контрол на рака (CANCON)
- Редки видове рак (JARC)
- Новаторско партньорство за действия срещу рака (iРААС)

Заклучение

Европейските здравни политики се развиват значително, като се справят с различни предизвикателства пред общественото здраве и насърчават високи стандарти на здравеопазване в целия ЕС. Ангажиментът на ЕС за укрепване на здравните системи и насърчаване на общественото здраве е очевиден в неговите амбициозни планове и инвестиции, които имат за цел да гарантират благосъстоянието на всички граждани на ЕС.

Онкологичните заболявания заемат централно място в рамката на здравната политика на Европейския съюз. Чрез комбинация от законодателни мерки, стратегически инициативи, програми за финансиране и трансгранично сътрудничество, ЕС се стреми да намали тежестта на рака и да подобри резултатите за пациентите. Продължаващите усилия за подобряване на превенцията на рака, ранното откриване, лечение и изследвания ще бъдат от решаващо значение за справяне с развиващите се предизвикателства, породени от рака, и за осигуряване на справедлив достъп до висококачествени грижи в цяла Европа.

Анализът идентифицира необходимостта от по-голяма политическа амбиция в редица области: наблюдение на неравенствата в здравеопазването и измерване на ефективността на здравната система за по-добра синергия между здравните политики и други цели на икономическата и социалната политика; наблюдение на незаразните болести на ниво ЕС; и подобрена връзка между научни изследвания и знания, по-специално за прилагане на принципа „здраве във всички политики“ (Bucher, 2022).

Използвана литература

1. Briatte, F., „The politics of European public health data“, в Greer, S. L., Kurzer, P. (eds.), *European Union Public Health Policy: Regional and Global Trends*, Routledge, Abingdon, 2013, pp. 51 – 63.
2. Bucher, A., „Does Europe need a Health Union?“, *Policy Contribution 02/2022*, Bruegel, Brussels, 2022.
3. Council of the European Union, „EU health policy“, Consilium.

4. Council of the European Union, *Council Directive 2010/32/EU of 10 May 2010 implementing the Framework Agreement on prevention from sharp injuries in the hospital and healthcare sector*, OJ L 134, 1.6.2010, pp. 66 – 72.

5. European Commission, „A cancer plan for Europe (Europe’s Beating Cancer Plan)“

6. European Commission, „Adopting EU law“, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law_en

7. European Commission, „Cancer“, https://health.ec.europa.eu/non-communicable-diseases/cancer_bg

8. European Commission, „European Health Union“, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_bg

9. European Commission, „Eurostat statistics“, Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

10. European Commission, „Mapping Socio-economic Inequalities in Cancer Mortality across European Countries: Factsheet (June 2024)“.

11. European Commission, „Икономически неравенства в смъртността от рак: Информационен лист (май 2023)“.

12. European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund Plus (ESF+)*, COM(2018) 382 final, 30.5.2018.

13. European Observatory on Health Systems and Policies, „Addressing the determinants of health through Health in and for All Policies“, <https://eurohealthobservatory.who.int/publications/m/addressing-the-determinants-of-health-through-health-in-and-for-all-policies>

14. European Parliament and Council, *Regulation (EU) 2021/522 ... establishing the EU4Health Programme (2021 – 2027)*, OJ L 107, 26.3.2021, pp. 1 – 29.

15. European Parliament and Council, *Regulation (EU) No 282/2014 ... on the establishment of a third Programme for the Union's action in the field of health (2014–2020)*, OJ L 86, 21.3.2014, pp. 1 – 13.

16. European Union, „Health Inequalities“, <https://health-inequalities.eu/bg/eu-beyond/european-union-institutions/>

17. Greer, S. L., „European Union public health: Moving forward in a changing landscape“, *Health Policy*, 2013, Vol. 113, No. 1 – 2, pp. 1 – 7.

18. Greer, S. L., *Everything you always wanted to know about European Union health policies but were afraid to ask*, third, revised edition, World Health Organization, Copenhagen, 2022.

19. Greer, S., Falkenbach, M., Siciliani, L., „From health in all policies to health for all policies“, *The Lancet Public Health*, 2022, pp. e718 – e720.

20. Hardacre, A., Kaeding, M., *Delegated & Implementing Acts – The New Comitology (EIPA Essential Guide)*, EIPA, The Netherlands, 2013.

21. Hospital Healthcare Europe, „EU mechanisms: How health policy gets made“, 2017, <https://hospitalhealthcare.com/latest-issue-2017/eu-mechanisms-how-health-policy-gets-made-2/>

22. Katsou, A., Ioannidis, J. P., Boffetta, P., „Cancer prevention policy in the EU: Best practices are now well recognised; no reason for countries to lag behind“, *European Journal of Cancer*, 2019, Vol. 111, pp. 173 – 177, <https://doi.org/10.1016/j.ejca.2018.11.018>
23. OECD, *Health at a Glance: Europe 2012*, OECD Publishing, Paris, 2012.
24. Page, E., „The European Commission bureaucracy: Handling sovereignty through the back and front doors“, в *European disunion: Between sovereignty and solidarity*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012.
25. Repubblica, S. d., *The Lisbon Treaty: Commentary and Comparative Text*, 2009, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/Quaderni_n_16.pdf

Рецензент: доц. д-р Деница Горчилова

РЕГУЛАТОРНИ АСПЕКТИ ЗА ЗАЩИТАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ФИНАНСОВИ УСЛУГИ В ЕДИННИЯ ДИГИТАЛЕН ПАЗАР: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Мартин Петков

Докторант в катедра „Международни икономически
отношения и бизнес“, УНСС
e-mail: martin.petkov@unwe.bg

Резюме

Настоящото изследване разглежда регулаторните рамки, свързани със защитата на потребителите на финансови услуги в рамките на Единния дигитален пазар на Европейския съюз. Тъй като дигиталната трансформация предефинира финансовите взаимодействия като доказателство за което е фактът, че 72% от интернет потребителите използват онлайн банкиране, се появява значим „парадокс на дигиталното доверие“: 60% от потребителите остават загрижени по отношение на поверителността на данните. Проучването оценява „сложната регулаторна екосистема“, състояща се от рамки като GDPR, DMA, DSA и AI act, наред със специфични за сектора инструменти като DORA и MiCA.

Освен това се анализира еволюцията на платежните архитектури чрез PSD3/PSR и преходът към Рамката за достъп до финансови данни (FiDA) и дигиталното евро. Изводите сочат, че макар тези регулации, фокусирани върху забрани и санкции, да са от съществено значение, те са недостатъчни. Докладът твърди, че подходът, ориентиран към финансовата грамотност е наложителен, като се има предвид, че понастоящем едва 18% от гражданите на ЕС притежават високи нива на финансова компетентност.

***Ключови думи:** единен дигитален пазар, защита на потребителите на финансови услуги, регулаторна екосистема, стратегия за дигитални финанси, финансова грамотност.*

***JEL:** G28; D18; O33*

REGULATORY ASPECTS OF FINANCIAL SERVICES CONSUMER PROTECTION IN THE DIGITAL SINGLE MARKET: CHALLENGES FOR EUROPEAN UNION PUBLIC POLICIES

Martin Petkov

PhD student at the Department of International economic relations
and Business, UNWE
e-mail: martin.petkov@unwe.bg

Abstract

This research explores the regulatory paradigms governing financial consumer protection within the European Union's Single Digital Market. As digital transformation redefines financial

interactions, evidenced by 72% of internet users adopting online banking, a significant „digital trust paradox“ has emerged: 60% of consumers remain apprehensive regarding data privacy. The study evaluates the „complex regulatory ecosystem“ consisting of frameworks like GDPR, DMA, DSA and the AI act, alongside sector-specific instruments such as DORA and MiCA.

Furthermore, it analyzes the evolution of payment architectures through PSD3/PSR and the transition toward Framework for Financial Data Access (FIDA) and the Digital Euro. The findings suggest that while these regulations, focused on prohibitions and sanctions, are essential, they are insufficient. The paper argues that an approach centered on financial literacy is imperative, given that currently only 18% of EU citizens possess high levels of financial competence.

Keywords: *Single Digital Market, Financial Consumer Protection, Regulatory Ecosystem, Digital Finance Strategy, Financial Literacy.*

JEL: *G28; D18; O33*

Въведение

Развитието на дигиталните технологии фундаментално промени начина, по който финансовите услуги се получават, доставят и потребяват, като създаде цифров процес без граници в рамките на Европейския съюз (ЕС). Единният дигитален пазар е стратегическа концепция на ЕС, насочена към обединяване на отделните национални пазари и премахване на бариерите пред трансграничната електронна търговия, като потенциалните ползи от неговото пълно интегриране се изчисляват на стотици милиарди евро. В този контекст защитата на потребителите на финансови услуги престава се превръща в ключов приоритет на публичната политика.

Дигиталната трансформация на финансовия сектор в рамките на Единния дигитален пазар на Европейския съюз представлява фундаментална промяна в икономическите взаимодействия, иницирана официално със Стратегията от 2015 г. за премахване на трансграничните бариери и осигуряване на равнопоставеност. Въпреки технологичния напредък, публичните политики са изправени пред „парадокса на дигиталното доверие“, тъй като 60% от потребителите изразяват сериозни опасения относно защитата на личните си данни. В отговор на тези предизвикателства се изгражда сложна регулаторна екосистема, включваща рамки като Общият регламент за защита на данните (GDPR), Законодателният акт за цифровите пазари (DMA), Законодателният акт за цифровите услуги (DSA) и Законът за изкуствения интелект (AI act), съчетани със специфични за сектора актове като Законът за цифрова оперативна устойчивост (DORA), Директивата за платежните услуги (PSD3) и Регламентът за платежните услуги (PSR). Бъдещото развитие се фокусира върху Рамката за достъп до финансови данни (FIDA) и въвеждането на Дигиталното евро, но успехът на тези иновации зависи критично от повишаването на финансовата грамотност, тъй като едва 18% от гражданите на ЕС притежават високо ниво на компетентност.

1. Финансовите услуги в рамките на единния дигитален пазар

Трансформацията на финансовия сектор в рамките на Единния дигитален пазар представлява един от най-значимите икономически и социални процеси в Европейския съюз (ЕС) през последното десетилетие. Този преход, иницииран официално със Стратегията за цифров единен пазар за Европа през 2015 г., целеше да обедини 28-те национални цифрови пазара в единен като премахне бариерите пред трансграничната онлайн търговия и осигури равнопоставеност за бизнеса и потребителите. В контекста на финансовите услуги, тази еволюция доведе до безпрецедентно нарастване на достъпността и иновациите, но същевременно създаде сложна мрежа от регулаторни предизвикателства, които изискват фундаментално преосмисляне на публичните политики на ЕС.

Концептуалната рамка на Единния цифров пазар в Европейския съюз надхвърля традиционното разбиране за пространство за онлайн търговия, като се утвърждава като интегрирана екосистема за дигитален обмен на стоки и услуги. В тази среда потребителското поведение се трансформира в масиви от данни, които се превръщат в критичен ресурс за оптимизация на бизнес процесите и повишаване на ефективността. Като ключов етап в това развитие, през март 2021 г. Европейската комисия инициира стратегическата траектория „Път към цифровото десетилетие“, чийто фундамент е програмата „Цифров компас“ до 2030 г. (European Commission, 2025) Тази инициатива цели изграждането на защитена дигитална среда с фокус към потребителя, която да стимулира икономическия просперитет. Настоящата политическа програма е в пълно съответствие с приоритетите на Европейския съюз за утвърждаване на технологичен суверенитет и е подкрепена от целенасочени бюджетни механизми, гарантиращи устойчивост на инвестиционните процеси (Бонева, 2011). В този контекст „Цифровият компас“ не е изолирано явление, а представлява системни усилия през последното десетилетие, насочени към финализиране на функциониращия Единен дигитален пазар и ускоряване на обобщоевропейската технологична конвергенция.

Трансформацията на финансовия сектор в рамките на Единния дигитален пазар на Европейския съюз не е просто технологичен преход, а фундаментална промяна в икономическите взаимодействия между доставчиците на услуги и крайните потребители. През последното десетилетие се наблюдава безпрецедентен ръст в използването на онлайн финансови услуги, като статистическите данни на Евростат за 2024 година показват, че 72% от интернет потребителите в ЕС вече използват онлайн банкиране, което е значително увеличение спрямо 56% през 2014 година. (Eurostat, 2025) Тази еволюция е съпътствана от промяна в структурата на плащанията, където броят на безналичните плащания в Еврозоната през втората половина на 2024 година се е увеличил с 8,6% до 77,6 милиарда трансакции, достигайки обща стойност от 116,9 трилиона евро. (ECB, 2025)

Таблица 1. Ключови статистически показатели за дигитализацията на финансовия сектор в Европейския съюз

Показател	Процент (%)
Използване на онлайн банкиране сред интернет потребителите	72%
Дял на картовите плащания в общия брой безналични трансакции	57%
Дял на бизнеса в ЕС, използващ AI технологии	13%
Потребители, загрижени за поверителността при дигитални плащания	60%

Източник: Европейска централна банка, Евростат

Въпреки тези впечатляващи цифри, публичните политики са изправени пред парадокса на дигиталното доверие. Докато достъпът до финансови услуги се подобрява, загрижеността на потребителите за тяхната поверителност и сигурност остава висока. Проучването на Европейската централна банка разкрива, че 60% от потребителите в Еврозоната изразяват опасения относно защитата на личните си данни при извършване на дигитални плащания. Това налага преосмисляне на регулаторния подход, който трябва да балансира между насърчаването на иновациите и осигуряването на надеждна защита срещу нови форми на дигитални рискове.

1.1. Регулаторни рамки GDPR, DMA и DSA като екосистема

Осигуряването на защитата на потребителите на финансови услуги в рамките на Единния дигитален пазар не е изолиран процес, а се реализира чрез „**комплексна регулаторна екосистема**“. Тя включва синергичното действие на Общият регламент за защитата на данните (GDPR), Законодателният акт за цифровите пазари (DMA) и Законодателният акт за цифровите услуги (DSA). Тази институционална рамка реструктурира фундаментално пазарната динамика, като налага засилен надзор върху обработката на информационни масиви и дефинира нови стандарти за отговорност на дигиталните платформи.

Ключов стълб в тази архитектура е **Общият регламент относно защитата на данните (GDPR)**, приет от Европейския парламент на 14 април 2016 г. Неговата първична целева функция е преодоляването на фрагментираните национални законодателства чрез въвеждането на унифициран и опростен правен режим в мащаба на целия Съюз. Въпреки своята стратегическа значимост, приемането на този законодателен акт бе съпроводено от значителна институционална и обществена динамика както в Парламента, така и в Съвета на ЕС. (European Union, 2016)

Процесът по приемане бе белязан от внасянето на редица изменения в рамките на парламентарните сесии, което илюстрира сложността на постигането на консенсус. Дори след окончателното си утвърждаване, регламентът остава обект на критичен анализ поради потенциалните рестрикции, които налага върху развитието на иновативните информационни и комуникационни технологии. Появата на

непредвидени предизвикателства на всеки етап от неговото прилагане подчертава трудностите при синхронизирането на защитата на личните данни с амбициозната стратегия на Комисията за напълно интегриран Единен дигитален пазар.

Законодателен акт за цифровите пазари (DMA) (Регламент (ЕС) 2022/1925) е насочен към големите онлайн платформи, действащи като „пазители на входа“ (gatekeepers). Неговата цел е да осигури отворени и справедливи цифрови пазари, което пряко засяга финансовите услуги, предлагани от технологични гиганти. Регламентът забранява на „пазителите на входа“ да ограничават бизнес потребителите като финтех компании да предлагат същите продукти чрез алтернативни канали при по-добри условия. (European Union, 2022). Този законодателен акт не се прилага за всички технологични компании, а за тези, които са официално обозначени от Европейската комисия като gatekeepers по обективни критерии като мащаб, роля и трайна позиция. Европейската комисията за първи път обозначава шест такива компании на 6 септември 2023 г. – Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta, Microsoft, а впоследствие добавя и допълнителни обозначения по услуги и операционни системи.

Законодателен акт за цифровите услуги (DSA) (Регламент (ЕС) 2022/2065) въвежда матрица от задължения за полагане на грижа, базирана на размера на платформата и интензивността на риска. В контекста на финансовите услуги, това е критично за защитата срещу незаконно съдържание, като измамни инвестиционни схеми. (Европейски съюз, 2022) Този законодателен акт изисква от платформите да внедрят механизми за „уведомяване и действие“ и да гарантират прозрачност на алгоритмите за препоръчване.

Една от ключовите защити в акта за цифрови услуги е забраната на „тъмни модели“ (dark patterns) – интерфейси, които подвеждат потребителите да вземат решения, които не са в техен интерес. Това включва практики като затрудняване на прекратяването на услуги или манипулативно представяне на избори чрез дизайн на уебсайта.

1.2. Законът за изкуствения интелект (AI act)

Законът за изкуствения интелект (Регламент (ЕС) 2024/1689) представлява първата по рода си всеобхватна и хармонизирана правна рамка в глобален мащаб, която цели да регламентира развитието и внедряването на AI технологиите. Чрез установяването на правила за безопасност и етичност, Европейският съюз се стреми да заеме лидерска позиция в управлението на рисковете, свързани с AI, като едновременно с това насърчава изграждането на среда на доверие и иновации. (European Commission, 2024)

Интеграцията на изкуствения интелект във финансовия сектор катализира фундаментална трансформация чрез внедряването на автоматизирани услуги като робо-съветници и системи за алгоритмично кредитиране. В отговор на необходимостта от етична и прозрачна оперативна дейност, Регламентът въвежда

класификация на AI приложенията въз основа на йерархичен модел на риска: неприемлив, висок, ограничен и минимален.

Специфични финансови приложения, включително тези за оценка на кредитоспособността и преценка на риска при животозастраховане и здравно осигуряване, са дефинирани като „високорискови“. (ЕЮРА, 2024) Тази категоризация налага на финансовите институции строги изисквания за системна сигурност, високо качество на използваните масиви от данни и задължителни оценки на съответствието. За гарантиране на регулаторните изисквания и насърчаване на транснационалното сътрудничество се създава Европейски съвет за изкуствен интелект. Аналогично на действието на GDPR, разпоредбите на Закона за изкуствения интелект се прилагат спрямо всички доставчици, чиито услуги засягат потребители в рамките на Съюза, независимо от тяхното седалище.

От гледна точка на оперативното управление, финансовите организации са изправени пред необходимостта да ревизират своите рамки за управление на риска, за да осигурят алгоритмична отчетност и прозрачност при вземането на решения. Изискването за предоставяне на ясни и достъпни обяснения на крайните клиенти е критичен фактор за засилване на потребителското доверие. (ЕЮРА, 2024) Неспазването на тези стандарти е обвързано със значителни финансови санкции, които могат да достигнат до 7% от глобалния годишен оборот на компанията, което подчертава стратегическата тежест на съответствието в новата дигитална реалност.

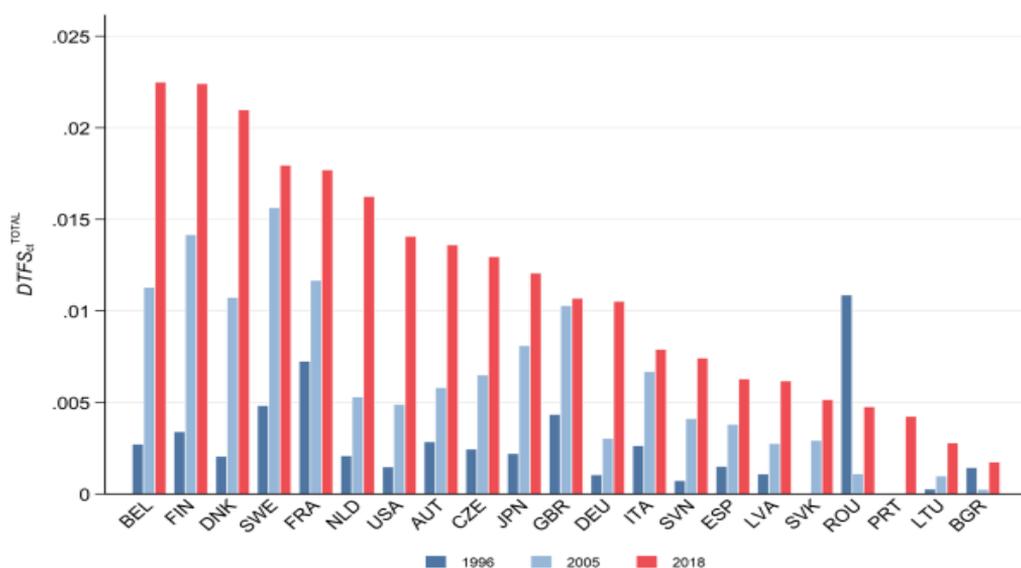
2. Дигитализацията във финансовия сектор

Процесите на дигитализация инициират фундаментално преформатиране на индустрията на финансовите услуги, променяйки начина на взаимодействие между доставчиците и крайните потребители. Този преход е обусловен от експоненциалното развитие на технологиите, усъвършенстваните методологии за анализ на масиви от данни и засилената свързаност чрез интелигентни устройства и специализирани софтуерни платформи. Технологичните иновации обхващат целия спектър на финансовия сектор: от разплащателните системи (дигитални портфейли и инстантни плащания), кредитирането (изцяло автоматизирани процеси), застрахователния сектор (дистанционна оценка на риска), инвестициите (робо-съветници и алгоритмична търговия), до базовото банково обслужване и облачните услуги. Особено значимо е навлизането на изкуствения интелект, който оптимизира прогностичните модели при анализа на риска и вземането на стратегически решения.

В контекста на тези трансформации, изследването на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОЕСД, 2020), фокусирано върху защитата на потребителите в дигиталната ера, предлага детайлен анализ на ползите и рисковете в новата среда. Емпиричните данни показват, че дигитализацията разши-

рява достъпа до капитал, особено за стартиращи и малки предприятия, и позволява създаването на персонализирани финансови продукти, съобразени със специфичния профил на клиента. Същевременно, докладът идентифицира сериозни рискове, произтичащи от пазарни злоупотреби с комплексни продукти, нови форми на кибер-измами и регулаторни дефицити. Критичен проблем остават ниските нива на цифрова и финансова грамотност, които могат да доведат до социално-икономическо изключване на по-уязвимите групи потребители. (OECD, 2020)

Дигитализацията се утвърждава като ключов елемент за иновации, гъвкавост и оперативна ефективност, позволявайки прецизно оптимизиране на финансовите потоци. Технологичното обновяване на сектора редуцира дистрибуционните разходи и подобрява бизнес процесите, което е стратегически фактор за по-нататъшното интегриране на финансовите услуги в рамките на Европейския съюз. В дългосрочен план това способства за намаляване на транзакционните разходи и улесняване на трансграничните капиталови движения, укрепвайки конкурентоспособността на европейския пазар.



Фигура 1. Дигитализацията във финансовия сектор

Източник: Организацията на икономическо сътрудничество и развитие

Представената фигура от доклада на ОИСР показва еволюцията на дигитализацията на финансовия сектор, както е отразена от съвкупния показател DTFS (сума от инвестициите в дигитализация и потребление на дигитални услуги). Въпреки че се наблюдава обща тенденция на нарастване на използването на цифрови технологии във финансовия сектор с течение на времето, както нивата, така

и моделите се различават значително в различните страни. Различните траектории показват темпото, с което дигитализацията е възприета в съответните финансови сектори. Някои икономики показват ясно изразено ускорение на интегрирането на дигитални процеси, което е показателно за широко разпространено приемане на информационните и комуникационните технологии и потреблението на дигитални финансови услуги. И обратно, има страни, където интеграцията изглежда по-бавна, което отразява по-постепенен подход към цифровите технологии. (OECD, 2020)

През Септември 2020 г. Европейската комисия предложи „Стратегия за дигиталните финанси“, насочена към ускоряване на цифровата трансформация на финансовия сектор в ЕС чрез адаптиране на регулаторната и надзорната рамка, премахване на пречки пред иновациите и ограничаване на нововъзникващи рискове, с акцент върху защитата на потребителите. Стратегията е организирана около четири приоритета и пакет от действия, планирани за изпълнение до 2024 г. (European Commission, 2020)

Първо, тя цели да намали фрагментацията в Единния дигитален пазар на финансови услуги чрез улесняване на трансграничния достъп и хармонизиране на регулациите за проверяване на самоличността на клиента (KYC) и предотвратяването на прането на пари (AML). Второ, предвижда подготовка на регулаторната рамка за технологии като изкуствен интелект, крипто разплащания и облачни услуги, включително инициативи за криптоактиви. Трето, поставя акцент върху създаване на общо европейско пространство за финансови данни и насърчаване на иновации чрез споделяне и надзор на използване на данните, включително персонализиране на продукти с изкуствен интелект. Четвърто, насочена е към калибриране на регулацията и надзора спрямо рисковете от цифровизацията и растящата роля на технологичните компании, без компромис с финансовата стабилност и потребителската защита.

2.1. Секторни финансови регулации

Законът за цифрова оперативна устойчивост (DORA) е ключов регламент на Европейския съюз, който влезе в сила на 16 януари 2023 г. и чието ефективно прилагане започва от 17 януари 2025 г. Неговата първична стратегическа цел е качествено укрепване на киберсигурността на финансовите субекти, включително банките, застрахователни дружества и инвестиционни посредници. Регламентът цели да осигури системна устойчивост на европейския финансов сектор, гарантирайки неговата функционалност дори в условия на критични оперативни смущения. (EIOPA, 2022)

Нормативната уредба се фокусира върху защитата на информационните и комуникационните технологии. Тя изисква от финансовите организации да изградят капацитет за превенция, своевременно реакция и ефективно възстановяване от широк спектър киберзаплахи и технологични инциденти. Този закон въвежда стриктни императивни протоколи, обхващащи жизнения цикъл на управлението

на риска от ранна детекция и ограничаване на последствията до цялостен ремонт и рехабилитация на системите. Особено внимание се отделя на управлението на рисковете, произтичащи от трети страни (външни доставчици), и провеждането на периодични тестове за оперативна устойчивост. (ЕЮРА, 2022)

Процесът по имплементация изисква интеграция на регламента в националните правни системи на държавите членки. Впоследствие водещите европейски надзорни органи Европейският банков орган (ЕБА), Европейският орган за ценни книжа и пазари (ESMA) и Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (ЕЮРА) имат задачата да дефинират специфични технически стандарти. Те ще формират единната регулаторна рамка, която всички финансови институции, включително секторът за управление на активи, ще бъдат задължени да съблюдават стриктно.

Регламентът MiCA е първата цялостна рамка за криптоактиви. Пазарите на криптоактиви дълго време представляваха „тема табу“ за финансовия свят, характеризиращи се с информационна асиметрия, нерегулирани първични предложения на крипто валути и опити за измами. Регламентът MiCA (Markets in Crypto-Assets) установява единен режим за целия Европейски съюз, насочен към прозрачност, почтеност и защита на потребителските активи. (European Union, 2023) Чрез този регламент се въвеждат единни правила за емитиране, публично предлагане, допускане до търговия и предоставяне на услуги, свързани с криптоактиви.

Регламентът въвежда няколко нива на защита, които целят да минимизират рисковете от загуба на средства. Издателите са длъжни да публикуват детайлни документи, които ясно описват технологията, рисковете и характеристиките на крипто актива. Тези документи вече не са просто маркетингови инструменти, а правни изисквания за отговорност. Доставчиците на услуги за криптоактиви са длъжни да държат клиентските активи отделно от своите собствени средства, за да предотвратят злоупотреби и да осигурят защита при несъстоятелност. Регламентът изрично забранява инсайдърската търговия и манипулацията на пазара, включително схеми, които временно да завишат цената на даден актив, така че малцина избрани да могат да го продадат на изкуствено по-високата цена (pump and dump).

Въпреки тези ползи, регламентът е обект на критика поради високата тежест на съответствие, която може да доведе до пазарна консолидация около няколко добре финансирани компании, потенциално задушавайки иновациите и по-малките стартиращи компании.

2.2. Новата архитектура на плащанията: PSD3 и PSR

В рамките на Единния дигитален пазар, еволюцията на финансовите измами налага системна актуализация на нормативната уредба. Предложението от Европейската комисия „Законодателен пакет за платежните услуги“, включващ Третата директива за платежните услуги (PSD3) и новия Регламент за платежните

услуги (PSR), представлява стратегически отговор на ескалиращите нива на киберпрестъпност и пропуските в защитата на крайните потребители. (European Commission, 2023)

Директива за платежните услуги (PSD3) е насочена към лицензирането и надзора, като цели уеднаквяване на режима за платежните институции и тези за електронни пари, осигурявайки по-високо ниво на надзор. (European Commission, 2023)

Регламент за платежните услуги (PSR) установява единни правила за защита на потребителите. Съгласно чл. 83 и чл. 84 от предложението, се въвеждат по-строги изисквания за мониторинг на транзакциите и задължение за доставчиците да обменят информация относно идентифицирани измамни схеми. (European Commission, 2023)

В доклада следва да се подчертаят няколко ключови иновации, заложи в новата архитектура като задължителното съпоставяне на името на получателя с IBAN номера при преводи, нови механизми за обезщетение в случай на измами, при които измамникът е манипулирал жертвата, представяйки се за представител на финансова институция. Доставчиците ще са длъжни да анализират начина и характеристиките на транзакциите (като местоположение на потребителя, използвано устройство и навици на харчене), за да идентифицират аномалии в реално време.

3. Бъдещето на финансовите услуги в Единния дигитален пазар

3.1. Рамка за достъп до финансови данни (FiDA)

FiDA (Framework for Financial Data Access) е предложен регламент на ЕС за „отворени финанси“, който разширява логиката на „отвореното банкиране“ отвъд платежните сметки и въвежда хармонизирани правила за достъп, споделяне и използване на определени категории клиентски данни във финансовите услуги. Целта е иновации и конкуренция, но при изричен акцент върху контрола от клиента, сигурност и доверие. (European Commission, 2024). Целта на този законодателен акт е да се създаде правна рамка, която позволява на потребителите (физически и юридически лица) да споделят своите финансови данни по сигурен начин с оторизирани доставчици на услуги, за да получат по-персонализирани и конкурентни финансови продукти. За разлика от Директивата за платежни услуги, която обхваща само данни за платежни сметки, тази рамка разширява обхвата върху почти целия финансов сектор като включва ипотечни кредити, спестявания, инвестиции, застрахователни продукти, пенсионно осигуряване и др.

По-персонализираните финансови продукти и услуги могат да повишат благосъстоянието на потребителите, защото подобряват връзката между индивидуалните нужди, рисков профил и конкретните условия на продукта (цена, покритие, лимити, срокове, инвестиционна експозиция и др.). Това потенциално намалява разходите от „грешен избор“, ускорява процесите и понижава транзакционните разходи чрез по-релевантни оферти и по-лесно обслужване. Ползата обаче

крие и рискове. При слаба конкуренция или непрозрачни модели персонализаци- ята може да се превърне в инструмент за ценова дискриминация, манипулативно насочване и рискове за поверителността. Следователно нетният ефект зависи от реалния контрол на клиента върху данните, прозрачността и сравнимостта на ус- ловията и ефективния надзор.

Регламентът поставя акцент върху поведенческия контрол и прозрачността. Според него финансовите институции са длъжни да предоставят на клиентите си интерфейс, чрез който те могат в реално време да виждат на кого са дали достъп до данните си и да го оттеглят с един клик. Тази рамка надгражда принципите на Общия регламент за защита на данните (GDPR), като осигурява техническите средства за упражняване на правото на преносимост на данните в сектора на финансите.

3.2. Дигиталното евро като средство за защита на потребителите

Дигиталното евро представлява иновативна платежна архитектура, проекти- рана от Европейската централна банка (ЕЦБ) като цифров еквивалент на парите в брой. Неговата първична функция е да осигури на гражданите директен достъп до безрискови публични активи в цифрова среда, гарантирайки същевременно висока степен на поверителност. Важно е да се подчертае, че тази дигитална ва- лута не е алтернатива на физическите банкноти и монети, а има за цел да бъде допълващ инструмент в съвременната парична система. (ЕЦБ, 2025)

Внедряването на дигиталното евро предлага на потребителите на финансови услуги сигурна алтернатива за съхранение на средства и осъществяване на тран- закции. Чрез механизъм за оперативна съвместимост с търговското банкиране, гражданите ще разполагат с възможност за динамично превеждане на средства между своите частни сметки и дигиталните портфейли в централната банка. Тъй като активите, държани в ЕЦБ, се дефинират като безрискови, това би довело до намаляване на системната зависимост от стабилността на търговските банки. В по-широк макроикономически контекст, подобна структура може да редуцира необходимостта от държавни интервенции за спасяване на системно значими банкови институции и да оптимизира функциите на схемите за гарантиране на депозитите. (ЕЦБ, 2025)

Според стратегическите анализи на ЕЦБ, дигиталното евро е катализатор за иновации и икономическа ефективност в рамките на ЕС. То стимулира полезни взаимодействия с частния сектор, позволявайки на финансовите посредници да разработват услуги с добавена стойност върху една сигурна и евтина за експлоа- тация база. Дизайнът на системата е фокусиран върху защитата на личната ин- формация чрез потребителски контрол върху данните и насърчаване на включва- нето на гражданите във финансовата система. Чрез улесняване на достъпа до пла- тежни услуги за групи в неравностойно положение, дигиталното евро би изпъл- нявало ролята на истинско обществено благо. (ЕЦБ, 2022)

Въпреки очевидните ползи, съществуват обективни рискове, свързани с по- тенциалното използване на дигиталната валута като средство за акумулиране на

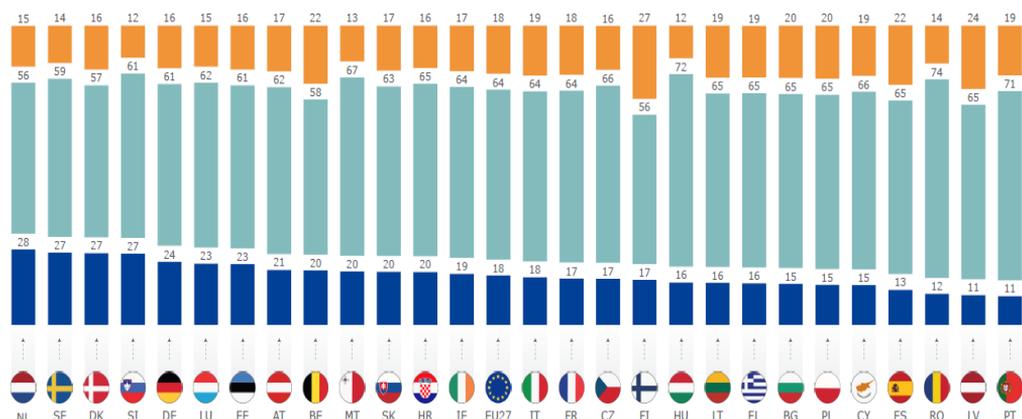
спестявания, което излиза извън обхвата на транзакционната роля. За да се предотврати масовата миграция на ликвидност от търговските банки към централната банка е необходимо въвеждането на превантивни лимити и правила. Такива мерки са критични за запазване на капацитета за кредитиране на банковата система и недопускане на дестабилизация на системата в периоди на финансов стрес. Отговорност на публичните регулатори е да гарантират, че преходът към дигитално евро ще бъде постепенен и балансиран, обслужвайки дългосрочните интереси на икономиката и обществото.

4. Финансовата грамотност в ЕС като основен инструмент за защита на потребителите на финансови услуги

Финансовата грамотност, дефинирана като способност за разбиране и ефективно използване на финансови умения, е решаващ фактор за икономическото благосъстояние и основен инструмент за защита на потребителите на финансови услуги. В дигиталната ера тя е основният фактор, чрез който потребителите могат да избегнат финансово изключване и да се защитят от измами. Финансовата грамотност в съвременния контекст на Европейския съюз се дефинира като съчетание от финансова осведоменост, знания, умения, нагласи и поведение, които са необходими на индивида за вземане на разумни финансови решения и в крайна сметка за постигане на индивидуално финансово благополучие. Тя е жизненоважно умение, което овластява гражданите да участват активно в икономиката, да управляват личните си финанси, да планират дългосрочното си бъдеще и да се предпазват от нарастващия брой финансови измами и киберпрестъпления. (European Commission, 2025)

Публичната политика на ЕС по отношение на финансовата грамотност се ръководи от разбирането, че регулациите сами по себе си не са достатъчни, ако потребителите нямат капацитета да разберат предлаганите им продукти и услуги. Дигитализацията промени фундаментално начина, по който финансовите услуги се получават и потребяват, превръщайки цифровия процес в безграничен в рамките на Съюза. Програмата „Цифров компас“ за 2030 г. поставя цифровите умения като една от четирите основни точки за постигане на дигитална трансформация, подчертавайки необходимостта от сигурна цифрова екосистема, ориентирана към човека.

През 2023 г. Европейската комисия проведе първото по рода си мащабно проучване „Flash Eurobarometer 525“, насочено към мониторинг на нивата на финансова грамотност в целия Европейски съюз. Резултатите от това изследване служат като индикация за европейските политици, разкривайки значителни дефицити и фрагментация между държавите членки. (Eurobarometer, 2023)



³⁸ Flash Eurobarometer 525 - Monitoring the level of financial literacy in the EU / Fieldwork: 29/3-5/4/2023 / (%) Base: n=26 139 - All respondents



Фигура 2. Общ резултат за финансова грамотност на страните от Европейския съюз

Източник: Eurobarometer, Monitoring the level of financial literacy in the EU, July 2023

Данните показват, че само 18% от гражданите на ЕС притежават високо ниво на финансова грамотност, 64% са със средно ниво, а 18% демонстрират тревожно ниски нива на компетентност. Ниското ниво на финансова грамотност има директни последици върху финансовата устойчивост. Според данните от Евробарометър, почти половината (49%) от населението на ЕС на възраст 18 – 65 години няма достатъчно спестявания, за да покрие разходите си за живот за три месеца при загуба на доход. (Eurobarometer, 2023). Парадоксално, въпреки че са дигитално ориентирани, младите хора (18-24 години) често имат по-ниска финансова грамотност от по-възрастните поколения. Те са по-склонни да се доверяват на съвети от социалните мрежи и да поемат неоправдани рискове.

Фрагментацията между отделните държави налага публични политики, които са специфично таргетирани. Стратегията на ЕС за финансова грамотност от 2025 година подчертава, че подходът „един модел за всички“ е неефективен и призовава за приобщаващи инициативи, които достигат до най-застрашените социални групи. Въпреки амбициозните планове, публичните политики на ЕС за финансова грамотност са изправени пред фундаментални пречки. Европейският съюз няма директни правомощия да регулира образователните системи, които остават в компетенцията на държавите членки.

Защитата на потребителите на финансови услуги в Единния дигитален пазар вече не може да разчита само на регулации, забрани и санкции за бизнеса. Тя изисква подход, насочен към изграждане на капацитет у самите граждани. Фи-

нансовата грамотност е инструмент, който превръща пасивния потребител в активен участник на пазара, способен да се ориентира между възможностите и предизвикателствата.

Заклучение

В заключение може да се обобщи, че трансформацията на финансовия сектор в рамките на Единния дигитален пазар не е просто технологичен преход, а фундаментална промяна в икономическите взаимодействия. Публичната политика на Европейския съюз успешно еволюира от изолирани национални разпоредби към изграждането на сложна и интегрирана регулаторна екосистема. Тази рамка е критично важна за преодоляване на предизвикателствата и защитата на потребителите срещу нови дигитални рискове. Бъдещото развитие на сектора чрез инициативи като Рамката за достъп до финансови данни (FIDA) и Дигиталното евро ще позволи още по-голяма персонализация и иновации, но тяхната устойчивост зависи от баланса между икономическата ефективност и контрола на клиента върху данните. Защитата на потребителите вече не може да разчита единствено на регулации и санкции. Тя изисква системен подход, при който финансовата грамотност и дигиталните умения превръщат гражданите в активни участници в цифровата икономика.

Използвана литература

1. Бонева, С. Б. (2011). Европейска икономическа интеграция: бюджет и бюджетна политика на Европейския съюз., София , УИ „Стопанство“.
2. Европейски съюз. (2022). *Законодателния акт за цифровите услуги (Digital Services Act – DSA)*. Retrieved from https://learning-corner.learning.europa.eu/learning-materials/digital-services-act-dsa-explained_bg
3. ECB. (2022, July). *The case for a digital euro: key objectives and design considerations*. Retrieved from https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/key_objectives_digital_euro~f11592d6fb.en.pdf
4. ECB. (2025). *Digital euro*. Retrieved from https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/html/index.en.html
5. ECB. (2025). *Payments statistics: second half of 2024*. Retrieved from <https://www.ecb.europa.eu/press/stats/paysec/html/ecb.pis2024h2~5ada0087d2.en.html>
6. EIOPA. (2022). *Digital Operational Resilience Act (DORA)* . Retrieved from https://www.eiopa.europa.eu/digital-operational-resilience-act-dora_en
7. EIOPA. (2024). *AI Act and its impacts on the European financial sector*. Retrieved from https://www.eiopa.europa.eu/publications/ai-act-and-its-impacts-european-financial-sector_en

8. Eurobarometer. (2023). *Monitoring the level of financial literacy in the EU*. Retrieved from <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2953>
9. European Commission. (2020). *Digital Finance Strategy*. Retrieved from https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/consultations/2020-digital-finance-strategy_en
10. European Commission. (2023). *Payment services in the internal market and amending Regulation (EU) No 1093/2010*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023PC0367>
11. European Commission. (2024). *AI Act*. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>
12. European Commission. (2024). *Framework for financial data access*. Retrieved from https://finance.ec.europa.eu/digital-finance/framework-financial-data-access_en
13. European Commission. (2025, 09 30). *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on Financial Literacy Strategy for the EU*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0681>
14. European Commission. (2025). *Europe's Digital Decade: digital targets for 2030 -*. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade>
15. European Union. (2016). *General Data Protection Regulation*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>
16. European Union. (2022). *Акт за цифровите пазари*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/summary/digital-markets-act.html>
17. European Union. (2023). *Европейски регламент относно криптоактивите (MiCA)*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/BG/legal-content/summary/european-crypto-assets-regulation-mica.html>
18. Eurostat. (2025). *Digitalisation in Europe – 2025 edition out now*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/wdn-20250429-1>
19. OECD. (2020, 12). *Financial Consumer Protection Policy Approaches in the Digital Age*. Retrieved from https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/12/financial-consumer-protection-policy-approaches-in-the-digital-age_dc8c14b2/3f205e60-en.pdf

Рецензент: доц. д-р Ралица Велева

ДЕМОГРАФСКИ ПРОФИЛИ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ НАГЛАСИ КЪМ СИСТЕМИТЕ ЗА АВТОМАТИЗИРАНО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ (ADM) В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Николай Инджов

Докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС

e-mail: nikolay.indzhov@unwe.bg

Резюме

Настоящото изследване разглежда обществените възприятия към системите за автоматизирано вземане на решения (ADM) в публичния сектор, като се фокусира върху влиянието на възрастта и образованието за доверието към тези технологии. На базата на сравнителен анализ между българска и международна извадка се установява, че по-младите и по-образовани респонденти в глобален мащаб проявяват по-голямо доверие и приемане на ADM системи. В България обаче, дори високообразованите респонденти често демонстрират неутрална или резервирана позиция. Изследването подчертава нуждата от повишаване на информираността и прозрачността при внедряване на ADM технологиите, за да се гарантира обществената легитимност на решенията, взети с тяхна помощ.

Ключови думи: автоматизирано вземане на решения, доверие в технологиите, публичен сектор, алгоритмична справедливост.

JEL: H83, O33, Z13

DEMOGRAPHIC PROFILES OF PUBLIC ATTITUDES TOWARDS AUTOMATED DECISION-MAKING SYSTEMS (ADM) IN THE PUBLIC SECTOR

Nikolay Indzhov

PhD student, Department of Public Administration, UNWE

e-mail: nikolay.indzhov@unwe.bg

Abstract

This study examines public perceptions of automated decision-making systems (ADM) in the public sector, focusing on the influence of age and education on trust in these technologies. Based on a comparative analysis between a Bulgarian and an international sample, it is found that younger and more educated respondents globally show greater trust and acceptance of ADM systems. In Bulgaria, however, even highly educated respondents often demonstrate a neutral or reserved position. The study highlights the need to increase awareness and transparency when implementing ADM technologies to ensure the public legitimacy of decisions made with their help.

Keywords: automated decision-making, trust in technology, public sector, algorithmic fairness.

JEL: H83, O33, Z13

Въведение

Настоящото изследване разглежда отношението към автоматизирани системи за вземане на решения (ADM/АДМ) в публичния сектор. Тема с изключителна актуалност, тя се фокусира върху това по какъв начин демографски фактори като възраст и образование влияят върху доверието и нагласите към тези технологии. Проблемът, който стои в основата на изследването, е свързан с нееднаквото възприемане на технологичната неутралност и справедливост на решенията, вземани от автоматизирани системи – дали тези решения, взети от алгоритми, се възприемат като по-безпристрастни от човешките, или напротив – пораждаат недоверие и страх от дискриминация. Всичко това е разгледано през призмата на възрастовите и образователните различия на различни групи от обществото.

Актуалност на темата

Темата е особено важна на фона на нарастващата употреба на алгоритми във вземането на административни, социални и икономически решения – от разпределяне на социални помощи, през оценка на кредитоспособност, подбор на кандидати за работа, до електронни фишове за пътнотранспортни нарушения (Marcheva, D. & Tsoneva, S., 2025). Въвеждането на ADM системи в публичния сектор изисква разбиране не само на техническата им ефективност, но и на обществената готовност да ги приеме, тъй като доверието в тези технологии е ключов фактор за тяхната легитимност и устойчиво приложение.

Степен на новост и принос

Настоящото изследване е част от все по-актуалния научен дискурс за „алгоритмичното управление“ и се отличава с това, че:

- предлага сравнителен анализ между международна и българска аудитория, за която подобни изследвания липсват, като използва емпирични данни;
- акцентира върху влиянието на възрастта и образованието върху възприемането на ADM, като разглежда и корелациите между възраст, образование, осведоменост и съгласие;

Ограничения на изследването

Въпреки значимостта на резултатите, следва да бъдат отчетени някои ограничения:

- Ниска представителност на млади респонденти в българската извадка – почти липсват участници под 25 години, което ограничава възможността за обобщение за тази възрастова група;

- Различен размер и структура на международната и националната извадка, което създава методологични предизвикателства при директното сравнение;
- Статистически незначителни извадки, което дава възможност да се оспори достоверността на резултатите

Литературен обзор

За целта на настоящото изследване беше направен литературен обзор на темата в онлайн базата данни Google Scholar за периода 2020-2025 г. За обработката на данните, извличане и анализ на съдържание и данни бяха използвани AI приложенията Elicit и ChatGPT.

Проучванията на общественото възприятие на системите за автоматизирано вземане на решения (АДМ) разкриват сложни нагласи в различните демографски групи. Въпреки че много граждани очакват АДМ да бъдат по-безпристрастни и надеждни от хората, вземащи решения (Denk et al., 2022; Helberger и др., 2020), продължават да съществуват опасения относно правната сигурност, прозрачността и справедливостта (Kaun et al., 2024; Aysolmaz et al., 2023).

Хората са склонни да гледат по-благоприятно на АДМ, когато резултатите са им лично изгодни (Wang et al., 2020). Контекстът също има значение, като по-голяма чувствителност към пристрастия има в икономическа и професионална среда (Kim et al., 2024). Интересно е, че ADM често се оценява наравно или по-добре от хората за конкретни решения (Araujo et al., 2020). Социално-икономически статус (доходи) – Sidhu et al. (2024) потвърждава, че респондентите с високи доходи са по-приемливи за използването на ADM, докато групите с по-ниски доходи са по-малко склонни да се доверят на ADM системите.

Проучване на обществени възприятия в Нидерландия (Binns et al., 2023) сред 2600 холандски граждани подчертава, че респондентите са загрижени за прозрачността, доверието, справедливостта, отчетността и неприкосновеността на личния живот, когато става въпрос за използване на ADM. Макар че демографските разбивки не са изчерпателни, голямата и представителна извадка показва, че опасенията се споделят от всички възрастови, образователни и подоходни групи.

Възприятията се различават в зависимост от индивидуалните характеристики като възраст, образование и пол (Kaun et al., 2024; Wang et al., 2020), както и от социално-икономическия статус и расова принадлежност (Nguyen et al., 2024). Според Denk et al. (2022) образованието показва само слаба положителна връзка с осведомеността за ADM, въпреки че предишни изследвания предполагат, че специфичните за областта знания имат по-голямо значение. По-голямата дигитална грамотност и технически познания корелират с по-добро отношение към изкуствения интелект. Възрастта и доходите оказват значително влияние върху пропуските в разбирането на предубедените резултати от алгоритмите.

Обобщение

Както е видно от литературния анализ, съществуват ясно очертани тенденции относно възприятията на отделните демографски групи към системите за автоматизирано вземане на решения. Тези тенденции са обобщени в таблица 1.

Таблица 1. Демографски нагласи спрямо ADM системите според литературния обзор

Демографски групи	Основни изводи
Възраст	По-възрастните хора имат по-голямо доверие в алгоритмичното управление, но възприемат ADM като по-малко прозрачен. По-младите хора могат да го възприемат като по-безпристрастно.
Образование	Висшето образование и цифровата грамотност подобряват отношението към ADM, въпреки че информираността сама по себе си не гарантира доверие.
Доходи	Лицата с по-високи доходи са по-подкрепящи; лицата с по-ниски доходи често се сблъскват с пропуски в разбирането на предразсъдъците.
Взаимосвързани зависимости	Политическите възгледи, полът и познанията в областта също оформят възприятията, но възрастта, образованието и социалното социално положение са постоянни предсказващи фактори.

Източник: автор

В следващата част на изследването са представени резултатите от проведените анкетни проучвания сред българска и международна извадка с цел сравнение и валидиране на изводите от литературния анализ.

Емпирични изследвания

Бяха проведени две анкетни проучвания в онлайн платформите MTurks и EUSurvey.

Проучването сред българската аудитория ($n = 19$, в периода 13.02. – 19.02.2025 г.) беше проведено в портала EUSurvey, а сред международното ($n = 93$) в Amazon Turks (23.06. – 15.07.2024 г.).

Въпросите, които бяха зададени, са свързани с:

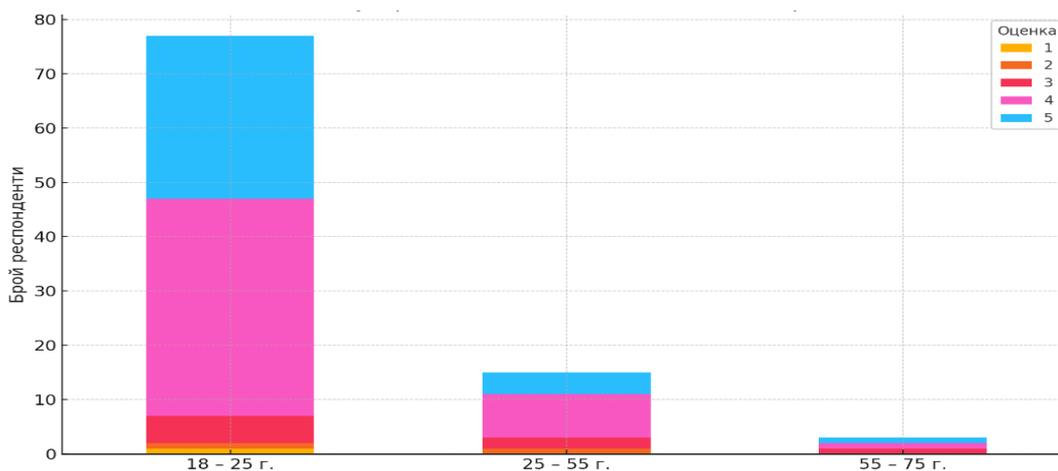
- Осведоменост за ADM системите – какво представляват, имат ли приложение в България, в кои области биха били най-полезни;
- Съгласие с твърдението, че ADM повишават ефективността на публичните услуги;
- Образование и възраст на респондентите;

Резултати от анкетните проучвания

В настоящия раздел ще бъдат представени резултатите от анкетните проучвания, фокусирани върху влиянието на възрастта и образователния ценз на респондентите относно използването на ADM системи в публичния сектор.

Влияние на възрастта за отношението към ADM системите

Фигура 1 представя разпределението на отговорите по възрастови групи сред международните респонденти.



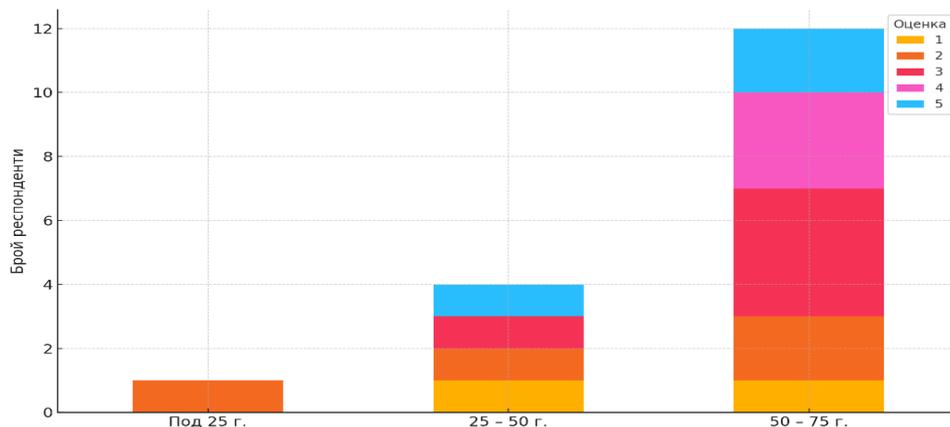
Фигура 1. Международно допитване – отношение към ADM по възраст (Оценки: 1 – минимална, 5 – максимална)

Източник: автор

В международната група младите хора (18 – 25 г.) са най-положително настроени, като преобладават отговорите „съгласен“ и „напълно съгласен“. Това показва по-голямо доверие и ентузиазъм сред младите респонденти.

За сравнение с международната група респонденти фигура 2 представя разпределението на отговорите по възрастови групи в българското допитване.

Както е видно от фигура 2, в българската група по-възрастните респонденти (50 – 75 г.) показват умерено или неутрално отношение към ефективността на ADM системите. Отговори от по-млади респонденти под (25 г.) почти липсват.



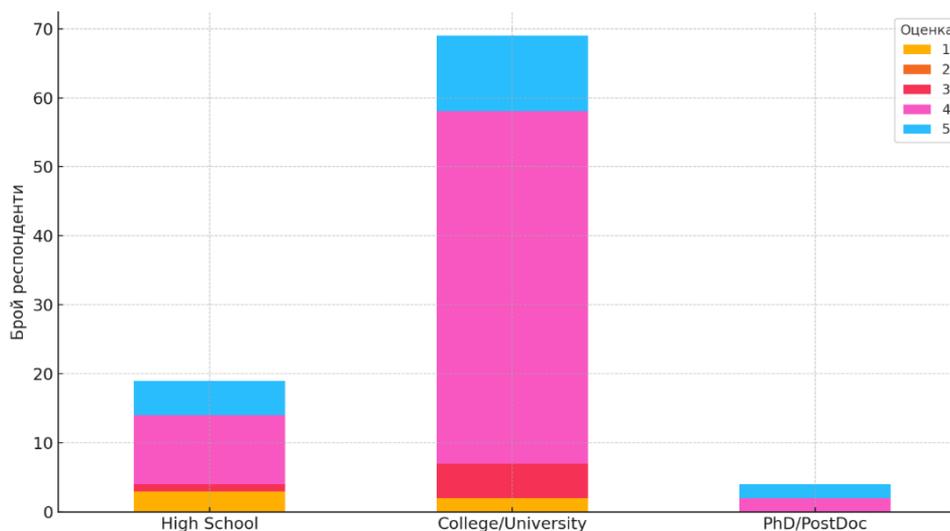
Фигура 2. Българска извадка – отношение към ADM по възраст

Източник: автор

Посочените по-горе резултати налагат извода, че в международната група младите хора показват високо доверие към ADM, докато в българската група по-възрастните респонденти са предпазливи и по-често неутрални.

Влияние на нивото на образование за отношението към ADM системите

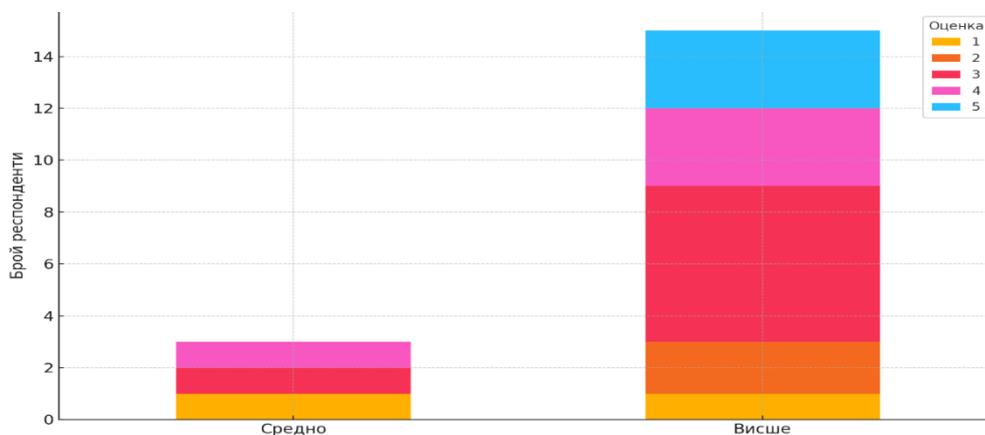
Следващите две фигури представят връзката между образователния ценз на респондентите и отношението им към автоматизираните системи за вземане на решения. Данните са представени отделно за международната и българската извадка.



Фигура 3. Отношение към ADM системите според образователен ценз (Международно проучване)

Източник: автор

Според информацията от фигура 3, най-високо доверие към ADM системите в международното допитване показват хората с университетско образование. Хората със средно образование също проявяват положително отношение, но в по-умерен мащаб. Скептицизъм (отговор „несъгласен“) се среща по-често при хора със средно образование.



Фигура 2. Отношение към ADM системите според образователен цenz (България)

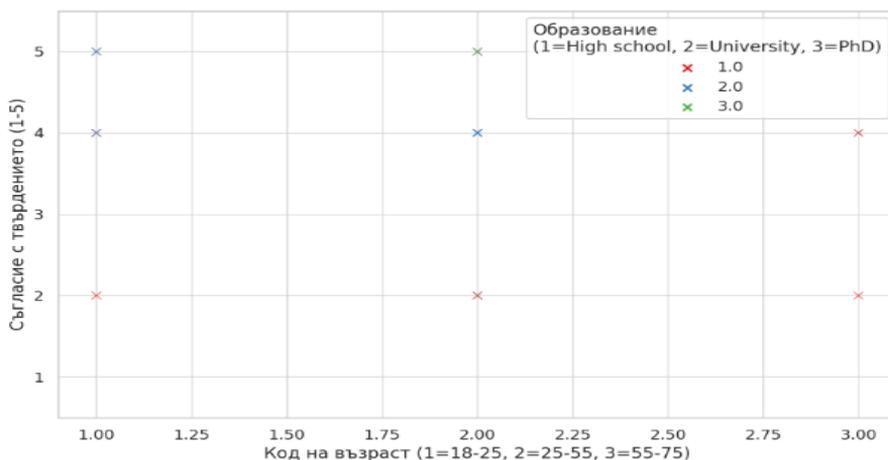
Източник: автор

Хората с висше образование в България имат разнопосочно мнение, но повечето отговори са в неутрална до умерено положителна зона (оценки 3 – 5). Хората със средно образование са по-слабо представени и с по-слабо изразено положително отношение. Докато международните респонденти с висше образование са по-склонни да подкрепят ADM системите, в България дори висшестите проявяват по-резервирано и смесено отношение.

Регресионен анализ

За регресионния анализ е използвана зависимата променлива „съгласие с твърдението, че ADM системите подобряват ефективността на публичните услуги“, а като независими променливи съответно възраст и образование.

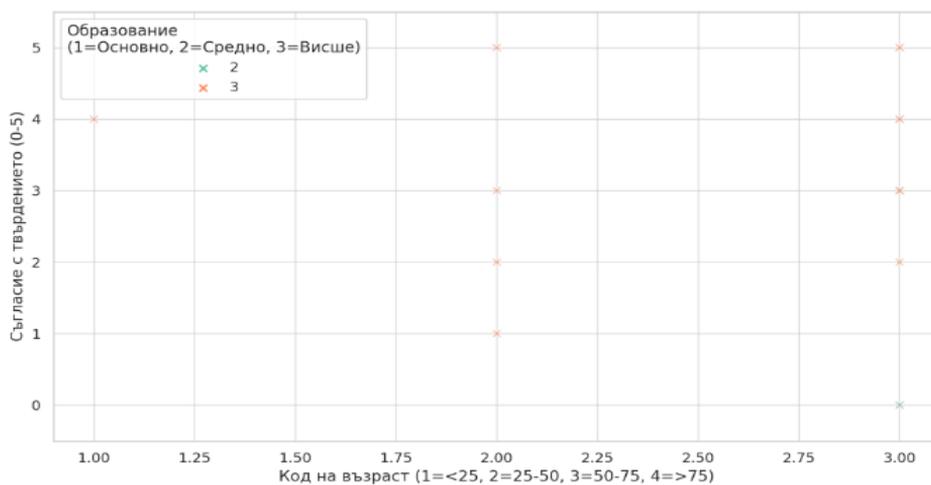
Моделът при международна извадка ($n = 93$) обяснява около 6.5% от вариацията в оценката на ефективността на ADM системите ($R^2 = 0,065$). Възрастта има отрицателен коефициент (-0.33), почти статистически значим ($p = 0,065$), което показва че по-възрастните респонденти имат по-ниско доверие. Образованието има положителен коефициент ($+0.23$), но незначим ($p = 0,119$), т.е. по-високото образование е свързано с по-високо доверие.



Фигура 5. Международна извадка: Възраст и образование vs. доверие

Източник: автор

В заключение може да бъде прието, че тенденциите потвърждават литературния обзор, макар и без силна статистическа значимост.



Фигура 3. Българска извадка: Възраст и образование vs. доверие

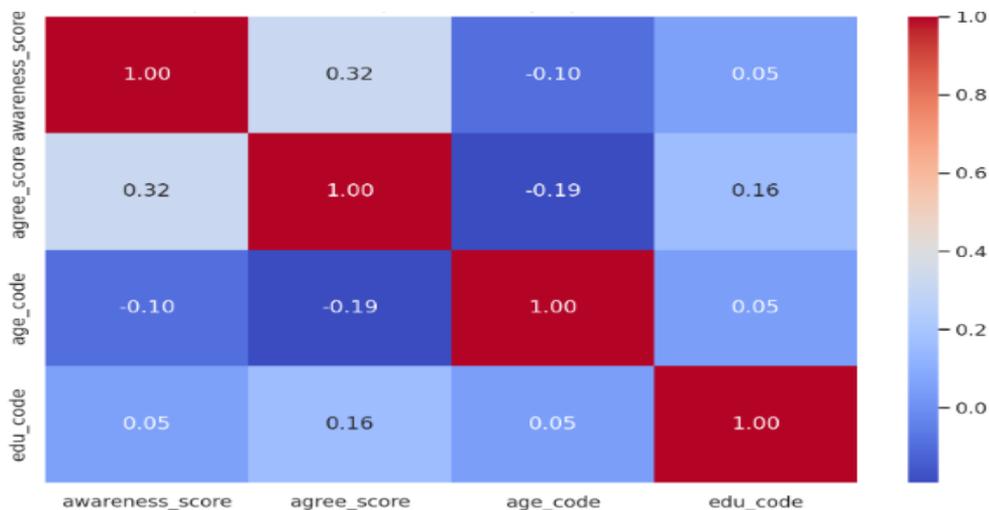
Източник: автор

В българската извадка ($n = 19$) моделът почти не обяснява вариацията в оценките ($R^2 = 0,04$; $p = 0,722$). Възрастта не оказва почти никакъв ефект (коэф. = $-0,04$; $p = 0,95$). Образованието има положителен, но несъществен ефект (коэф. = $+0,77$; $p = 0,45$).

От посочените данни може да се заключи, че няма значима връзка между възраст/образование и доверието в ADM системи – в съответствие с вече направения извод за по-слаба корелация в българската извадка.

Корелационен анализ

Направен беше и корелационен анализ за връзките между възраст, образование, информираност от една страна и степента на съгласие, от друга. Резултатите са както следва:



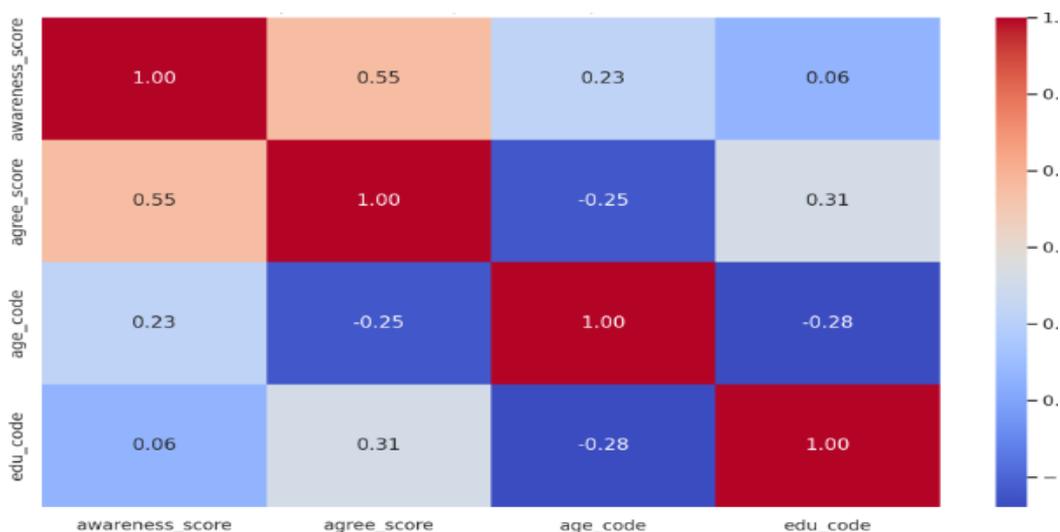
Фигура 4. Корелационна матрица – Международна извадка

Източник: автор

В Международната извадка се наблюдава положителна корелация по оста осведоменост-съгласие ($r \approx 0,30$) – колкото по-осведомен е респондентът, толкова по-вероятно е да вярва, че ADM системите подобряват ефективността.

Отношението между ниво на образованието и съгласие показва слаба до умерена положителна корелация.

Двойката възраст – съгласие бележи слаба отрицателна корелация, т.е. по-младите проявяват повече доверие.



Фигура 5. Корелационна матрица, Българска извадка

Източник: автор

В Българската извадка отношението между осведоменост и съгласие има силна положителна корелация ($r = 0,55$) – най-силната връзка в анализа. Връзката между образование и съгласие има умерена положителна корелация ($r = 0,31$), а между възраст и съгласие се наблюдава слаба отрицателна корелация ($r = -0,25$), подобно на международната група.

Препоръки

На базата на двете изследвания, анализирани по-горе, могат да бъдат изведени следните препоръки с цел да се разяснят ползите от автоматизираните системи за вземане на решения и да се улесни тяхното внедряване в публичния сектор в България – да се инвестира в информираност, най-вече сред по-възрастното население, да се подобри прозрачността относно функционирането на ADM системи, да се насърчи обществен дебат с участието на различни социални групи.

Тъй като осведомеността показва най-силна положителна корелация със съгласието с ADM (особено в българската извадка), следва да се инвестира не само в обща информационна кампания, а и в структурирани обучения за държавни служители, които работят с ADM системи, и за граждани, особено сред по-възрастните.

Фокусът следва да бъде върху начина, по който работят алгоритмите, какви данни използват, и как се предотвратяват дискриминационни резултати, за да се изгради институционално и обществено доверие.

Заклучение

Отношението към ADM системите е силно повлияно от възрастта и образователния ценз. Международната аудитория (младата и образована част от нея) е повторена към технологични иновации в публичния сектор. Българската аудитория е по-консервативна, особено по отношение на прозрачността и справедливостта на ADM системите. В този смисъл, резултатите от международното анкетно проучване потвърждават изводите от литературния обзор, а именно че по-младите и по-образовани хора проявяват по-голямо доверие към ADM системи. Българската извадка обаче частично противоречи на тези изводи, тъй като дори високообразовани респонденти показват предимно неутрално или резервирано отношение, което е възможно да се дължи на социо-културни различия във възприятието на тези системи.

В двете извадки, осведомеността е най-силната предпоставка за положително отношение към ADM системите – дори по-силен от възраст и образование.

Използвана литература

1. Alon-Barkat, S., & Busuioc, M. (2022). Human – AI Interactions in Public Sector Decision Making: „Automation Bias“ and „Selective Adherence“ to Algorithmic Advice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 153 – 169. Crossref. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac007>
2. Araujo, T., Helberger, N., Kruijemeier, S., & de Vreese, C. H. (2020). In AI we trust? Perceptions about automated decision-making by artificial intelligence. *AI & SOCIETY*, 35(3), 611 – 623. Crossref. <https://doi.org/10.1007/s00146-019-00931-w>
3. Aysolmaz, B., Müller, R., & Meacham, D. (2023). The public perceptions of algorithmic decision-making systems: Results from a large-scale survey. *Telematics and Informatics*, 79, 101954. Crossref. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2023.101954>
4. Busch, P. A. (2023). Faced with digital bureaucrats: A scenario-based survey analysis of how clients perceive automation in street-level decision-making. *Government Information Quarterly*, 40(4), 101872. Crossref. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101872>
5. Denk, T., Hedström, K., & Karlsson, F. (2022). Citizens' attitudes towards automated decision-making. *Information Polity*, 27(3), 391 – 408. Crossref. <https://doi.org/10.3233/ip-211516>
6. Gaozhao, D., Wright, J. E., II, & Gainey, M. K. (2023). Bureaucrat or artificial intelligence: People's preferences and perceptions of government service. *Public Management Review*, 26(6), 1498 – 1525. Crossref. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2160488>
7. Grgić-Hlača, N., Lima, G., Weller, A., & Redmiles, E. M. (2022, October). Dimensions of diversity in human perceptions of algorithmic fairness. In *Proceedings of the 2nd*

ACM Conference on Equity and Access in Algorithms, Mechanisms, and Optimization (pp. 1 – 12). <https://doi.org/10.1145/3551624.3555306>

8. Helberger, N., Araujo, T., & de Vreese, C. H. (2020). Who is the fairest of them all? Public attitudes and expectations regarding automated decision-making. *Computer Law & Security Review*, 39, 105456. Crossref. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2020.105456>

9. Kaun, A., Larsson, A. O., & Masso, A. (2024). Automation scenarios: Citizen attitudes towards automated decision-making in the public sector. *Information, Communication & Society*, 28(7), 1177 – 1194. Crossref. <https://doi.org/10.1080/1369118x.2024.2375261>

10. Kim, S. (2025). Perceptions of discriminatory decisions of artificial intelligence: Unpacking the role of individual characteristics. *International Journal of Human-Computer Studies*, 194, 103387. <https://doi.org/10.1016/j.ijhcs.2024.103387>

11. Kim, S., Oh, P., & Lee, J. (2024). Algorithmic gender bias: Investigating perceptions of discrimination in automated decision-making. *Behaviour & Information Technology*, 43(16), 4208 – 4221. Crossref. <https://doi.org/10.1080/0144929x.2024.2306484>

12. Kuziemski, M., & Misuraca, G. (2020). AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*, 44(6), 101976. Crossref. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976>

13. Langer, M., & Landers, R. N. (2021). The future of artificial intelligence at work: A review on effects of decision automation and augmentation on workers targeted by algorithms and third-party observers. *Computers in Human Behavior*, 123, 106878. Crossref. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2021.106878>

14. Levy, K., Chasalow, K. E., & Riley, S. (2021). Algorithms and Decision-Making in the Public Sector. *Annual Review of Law and Social Science*, 17(1), 309 – 334. Crossref. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-041221-023808>

15. Marcheua, D., & Tsoneva, S. (2025). The Law of the Algorithmic State in Bulgaria. *Italian J. Pub. L.*, 17, 528. Crossref. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/itajpul17&div=25&id=&page=>

16. Martin, K., & Waldman, A. E. (2021). Perceptions of the Legitimacy of Algorithmic Decision-Making. *SSRN Electronic Journal*. Crossref. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3964900>

17. Miller, S. M., & Keiser, L. R. (2020). Representative Bureaucracy and Attitudes Toward Automated Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1), 150 – 165. Crossref. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa019>

18. Nguyen, T., Alam, S., Hu, C., Albiston, C., & Salehi, N. (2024). Definitions of Fairness Differ Across Socioeconomic Groups & Shape Perceptions of Algorithmic Decisions. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 8(CSCW2), 1 – 31. Crossref. <https://doi.org/10.1145/3687058>

19. Novozhilova, E., Mays, K., Paik, S., & Katz, J. E. (2024). More Capable, Less Benevolent: Trust Perceptions of AI Systems across Societal Contexts. *Machine Learning and Knowledge Extraction*, 6(1), 342 – 366. Crossref. <https://doi.org/10.3390/make6010017>
20. Schoeffer, J., Machowski, Y., & Kühn, N. (2022). Perceptions of Fairness and Trustworthiness Based on Explanations in Human vs. Automated Decision-Making. *Proceedings of the Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. Crossref. <https://doi.org/10.24251/hicss.2022.134>
21. Sidhu, D., Magistro, B., Allen Stevens, B., & Loewen, P. J. (2024). Why do citizens support algorithmic government? *Journal of Public Policy*, 44(3), 659 – 677. <https://doi.org/10.1017/S0143814X24000114>
22. Starke, C., Baleis, J., Keller, B., & Marcinkowski, F. (2022). Fairness perceptions of algorithmic decision-making: A systematic review of the empirical literature. *Big Data & Society*, 9(2). Crossref. <https://doi.org/10.1177/20539517221115189>
23. T., A., C., D. V., N., H., S., K., J., V. W., N., B., Daniel, L. O., Mykola, P., G., S., & L., T. (2018). *Automated decision-making fairness in an AI-driven world: Public perceptions, hopes and concerns*.
24. Theo, B. A., Anna, B., Andreas, C. G., J., M., & C., V. (n.d.). *Humans vs. AI: The Role of Trust, Political Attitudes, and Individual Characteristics on Perceptions about Automated Decision Making Across Europe*.
25. Veale, M., Van Kleek, M., & Binns, R. (2018). Fairness and Accountability Design Needs for Algorithmic Support in High-Stakes Public Sector Decision-Making. *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 1 – 14. Crossref. <https://doi.org/10.1145/3173574.3174014>
26. Wang, R., Harper, F. M., & Zhu, H. (2020). Factors Influencing Perceived Fairness in Algorithmic Decision-Making. *Proceedings of the 2020 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 1 – 14. Crossref. <https://doi.org/10.1145/3313831.3376813>
27. Woodruff, A., Fox, S. E., Rousso-Schindler, S., & Warshaw, J. (2018). A Qualitative Exploration of Perceptions of Algorithmic Fairness. *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 1 – 14. Crossref. <https://doi.org/10.1145/3173574.3174230>

Рецензент: гл. ас. д-р Златина Шотарова

ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПРИЕМАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (СЛЕД ДОГОВОРА ОТ ЛИСАБОН)

Татяна Колева

Докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС
e-mail: tatjana.koleva@unwe.bg

Резюме

Настоящата статия анализира инструментите за приемане на законодателни актове в ЕС след влизането в сила на Договора от Лисабон с фокус върху обикновената законодателна процедура (ОЗП). Изследването разглежда нейната правна рамка, институционални участници и етапи на прилагане, както и значението ѝ за ефективността и демократичната легитимност на законодателния процес в ЕС. Представен е сравнителен анализ между ОЗП и специалната законодателна процедура, основан на емпирични данни за броя и динамиката на приетите актове в периода 1999 – 2024 г. Резултатите показват значително разширяване на приложното поле на ОЗП и нарастване на сътрудничеството между ЕП, Съвета и ЕК. В заключение се подчертава, че ОЗП се е превърнала не само в основен правен механизъм, но и в устойчив модел на съвместно формулиране и вземане на решения, който укрепва институционалната ефективност и легитимността на европейското управление.

Ключови думи: Европейски съюз, обикновена законодателна процедура, Европейски парламент, Съвет на ЕС, Договор от Лисабон.

JEL: K40, D72

INSTRUMENTS FOR THE ADOPTION OF EUROPEAN UNION LEGISLATIVE ACTS (AFTER THE LISBON TREATY)

Tatyana Koleva

PhD student at the Department of Public Administration, UNWE
e-mail: tatjana.koleva@unwe.bg

Abstract

The present article analyzes the instruments for the adoption of legislative acts in the European Union after the entry into force of the Treaty of Lisbon, with a focus on the Ordinary Legislative Procedure (OLP). The study examines its legal framework, institutional actors, stages of implementation, and the functional interdependencies between them, which allows it to be interpreted not only as a normative procedure but also as an organizational model of joint decision-making. A comparative analysis between the OLP and the Special Legislative Procedure is presented, based on empirical data on the number and dynamics of adopted acts in the period 1999 – 2024. The results show a significant expansion of the scope of application of the OLP and an increase in cooperation between the European Parliament, the Council, and the European

Commission. In conclusion, it is emphasized that the Ordinary Legislative Procedure has become not only a key legal mechanism but also a sustainable model for joint formulation and decision-making that strengthens the institutional efficiency and legitimacy of European governance.

Keywords: *European union, ordinary legislative procedure, European parliament, Council of the EU, Lisbon Treaty.*

JEL: *K40, D72*

Въведение

Съвременният процес по приемане на нормативни актове в държавите членки на Европейския съюз (ЕС) възниква с Лисабонския договор (ЕС, 2007), влязъл в сила на 1 декември 2009 г. С него се изменят учредителните договори с цел осигуряване на по-ефективно функциониране на разширения Съюз. Договорът за Европейския съюз (ДЕС) и Договорът за функционирането на ЕС (ДФЕС) придобиват равна правна сила – първият определя целите и принципите на Съюза, а вторият регламентира неговата организация и функциониране. Една от съществените промени, въведени с Лисабонския договор, е утвърждаването на обикновената законодателна процедура (ОЗП) като основен механизъм за приемане на законодателство. Позната преди това като „процедура на съвместно решение“ (co-decision), тя поставя Европейския парламент и Съвета на ЕС в равнопоставено институционално положение при разглеждането и приемането на актове, предложени от Европейската комисия. За разлика от нея, специалната законодателна процедура (СЗП) се прилага в ограничен брой области, като данъчно облагане, конкуренция и външни отношения.

Тази трансформация не е само формална или процедурна, а представлява резултат от дългогодишна конституционализация и демократизация на законодателния процес в ЕС (Craig, 2012; Héritier, 2012). Лисабонският договор превръща ОЗП в „обичайна“ законодателна форма (чл. 294 ДФЕС), утвърждавайки по-балансиран двукамарен модел на вземане на решения. Поставя се въпросът дали широкото прилагане на ОЗП произтича единствено от договорните разпоредби или от нейната утвърдена ефективност и легитимност като форма на междуинституционално сътрудничество. Отговорът изисква комбиниран аналитичен подход, който съчетава правно-институционалната перспектива, фокусирана върху разпределението на компетенциите и процедурните правила, и гледната точка на науката за публични политики, в рамките на която ОЗП и СЗП се разглеждат като етапи на формулиране и вземане на решения в политическия процес на ЕС (Howlett & Ramesh, 2003; Jann & Wegrich, 2007). Подобен интегриран анализ позволява ОЗП да бъде оценена като институционализиран етап от политическия цикъл, отразяващ зрелостта и ефективността на взаимодействието между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Комисията.

След 2009 г. се наблюдава тенденция към по-кратки срокове за приемане на актове, по-висок процент на успешно приключени процедури и засилено доверие между институциите – показатели за стабилен и зрял политически цикъл в рамките на Съюза. В този контекст настоящата статия има за цел да анализира ефективността на обикновената законодателна процедура. В обхвата на изследването са включени единствено актове с общо приложение – регламенти и директиви – докато решенията са изключени, тъй като те се отнасят до ограничен брой субекти – държава, предприятие и т.н. Тази статия прави обобщение, основано на научната литература, което интегрира тези измерения, като твърди, че развитието след договора от Лисабон демонстрира превръщането на ОЗП в „нормативно и функционално институционализиран инструмент за разработване на политики“ – такъв, който отразява не само правното задължение, но и политическото учене и институционалната ефективност.

1. Правни и теоретични основи

Съгласно ДЕС институциите на ЕС са седем (Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз (ОВ, С 202/01 от 7.6.2016) – Европейски парламент (ЕП), Европейски съвет, Съвет на Европейския съюз (Съвет), Европейска комисия (ЕК), Съд на Европейския съюз, Европейска централна банка и Сметна палата. В законодателния процес основно участват само три от тях – ЕП и Съветът, които са законодателните органи на съюза, и Комисията, която „...допринася за общия интерес на Съюза и в тази връзка предприема подходящи инициативи.“ (Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз (ОВ, С 202/01 от 7.6.2016)), т.е. притежава основно правото на законодателна инициатива.

Правните актове на Съюза се приемат в рамките на законодателни процедури, които са различни в зависимост от областите на политиките, за които се отнасят. За упражняването на областите на компетентност на ЕС институциите приемат регламенти, директиви, решения, препоръки и становища, от които първите три са правнообвързващи, т.е. имат задължителен характер, а останалите две – препоръчителен. Съществена разлика при задължителни актове е, че регламентите и директивите са общо приложение, докато решенията често се отнасят до индивидуални субекти – една или няколко държави, компании и т.н.

Правната уредба на ОЗП е залегнала в чл. 294 от ДФЕС, в който е описан многостепенен процес, включващ предложение на Комисията, първо и второ четене в Парламента и Съвета и, ако е необходимо, трето четене на проекта на законодателен акт. Тази процедура привежда в действие „принципа на институционалния баланс“, основен в първичното право на ЕС, гарантиращ, че законодателната власт е споделена между съзаконодателите (Craig & de Búrca, 2020). ОЗП възпелчва „наднационално междуправителствен синтез“. Т.е. докато Комисията запазва монопола си върху правото на законодателна инициатива, приемането на

законодателство изисква съгласието на представители както на гражданите на ЕС (ЕП), така и на държавите членки (Съвета). От теоретична гледна точка, ОЗП представлява това, което Цебелис и Гарет (Tsebelis & Garrett 2001) описват като „капан за съвместно вземане на решение“ – система, създадена да балансира легитимността и ефективността чрез преговори и консенсус. Равнопоставеността на Парламента и Съвета в законодателния процес засилва демократичната легитимност, но усложнява вземането на решения, като по този начин води до сложна динамика на преговори.

От своя страна, СЗП е описана в чл. 289, параграф 2 от ДФЕС и обхваща случаи, в които или Парламентът, или Съветът действат самостоятелно, или когато едната институция просто дава съгласие или е консултирана. Това включва чувствителни области като данъчно облагане, конкурентоспособност, външна политика и някои бюджетни мерки – области, които са исторически запазени като част от компетенциите на държавите членки (Lenaerts & Van Nuffel, 2022).

2. Методология и обосноваване на изследването

2.1. Методология

За целите на настоящото изследване е използван количествен анализ на законодателната активност на Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз в рамките на ОЗП. Данните са извлечени от официалните публично достъпни източници на Европейския парламент и страницата на Официален вестник на ЕС. Изследването разглежда и сравнява динамиката на ОЗП и СЗП за периода 1999–2024 г., като анализира броя на предложените и броя на приетите законодателни актове в рамките на всяка процедура. Подходът е емпиричен и сравнителен, като целта е да се установи дали увеличената употреба на ОЗП след Лисабонския договор е следствие единствено на правната ѝ задължителност, или е резултат от нейната успешна институционализация и доказана ефективност.

При обработката на данните са използвани описателни статистики за определяне на броя и относителния дял на приетите актове по различните етапи на процедурата (първо, второ и трето четене). За сравнение са обобщени показатели преди и след влизането в сила на Договора от Лисабон, което позволява изследване на динамиката на законодателния процес и промяната в ролята на Европейския парламент.

Анализът обхваща само регламенти и директиви, предложени и приети при ОЗП и СЗП, тъй като те имат общ характер и се отнасят до всички държави членки. Решенията не са включени в анализа, тъй като в повечето случаи са насочени към конкретни лица, предприятия или държави членки и не представляват актове с общо приложение. Това ограничение е оправдано и поради това, че включването на решения би довело до статистическо изкривяване, тъй като при

СЗП делът на решенията е значително по-голям, особено при процедурите на консултация и одобрение.

2.2. Обхват и ограничения

Ограничения на методологията включват зависимостта от наличните публични данни, които може да не отразяват пълния политически контекст или вътрешно институционални преговори. Въпреки това, количественият подход позволява систематично и обективно проследяване на законодателния процес във времето. Анализът обхваща само регламенти и директиви, предложени и приети при ОЗП и СЗП, тъй като те имат общ характер и се отнасят до всички държави членки. Решенията не са включени в анализа, тъй като в повечето случаи са насочени към конкретни лица, предприятия или държави членки и не представляват актове с общо приложение. Това ограничение е оправдано и поради това, че включването на решения би довело до статистическо изкривяване, тъй като при СЗП делът на решенията е значително по-голям, особено при процедурите на консултация и одобрение.

2.3. Източници на данни

Основните източници на данни включват:

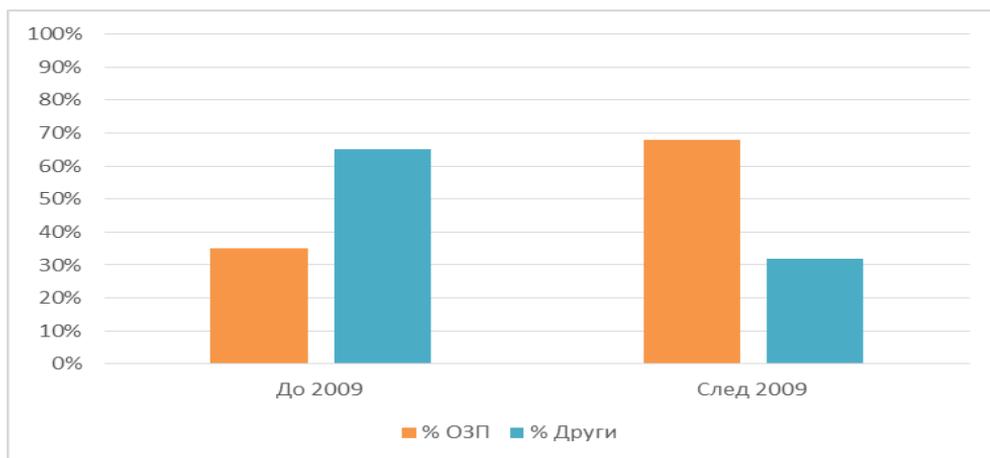
- Eur-Lex Legislative Statistics (1999 – 2024) – данни за предложени и приети актове по вид процедура и правно основание;
- European Parliament Legislative Observatory (OEIL) – обобщена статистика за законодателни досиета по ОЗП и СЗП;
- EPRS Handbook on the Ordinary Legislative Procedure (2025) – количествени данни за броя на приключените досиета по законодателни мандати; – Доклади на Европейската комисия за по-добро законотворчество (Better Regulation Reports) – използвани за проверка на съвпадение между предложени и приети актове.

3. ОЗП и СЗП след договора от Лисабон

След 2009 г. по-голямата част от законодателните актове се приемат в рамките на ОЗП, основаваща се на принципите на прозрачност, равноправие и демократично участие в европейското право. Участието на ЕП, пряко избран от гражданите, осигурява демократична легитимност на актовете, докато участието на Съвета гарантира представителство на интересите на държавите-членки. Процедурата се използва в области на политики, при които ЕС има изключителна или споделена с държавите членки компетентност. Такива са защита на личните данни, свободно движение на работна сила, право на установяване (Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз (ОВ, С 202/01 от 7.6.2016) и др. Съветът взема решение, обикновено с единодушие и при процедури на консултация

или одобрение, т.е. СЗП, в области като конкурентоспособност, данъчна политика и др. Договорите за ЕС обаче предвиждат и възможност (т.нар. дерогации), области на политики или части от тях, по които законодателните актове се приемат с единодушие, да бъдат приемани с квалифицирано мнозинство в Съвета и съответно – ОЗП. Така например, в свое Комюнике от 2019 г. ЕК приканва да се обмисли и премине към ОЗП и в областта на данъчното облагане, което е „последната политическа област в ЕС, при която вземането на решения ексклузивно се прави чрез единодушие“ (Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, 2019). По този начин, към днешна дата, обхвата на ОЗП е разширен до приблизително 85 области на политики на Съюза, което е почти двойно в сравнение с рамката преди измененията в договорите (Handbook on the ordinary legislative procedure, 2025).

От статистическите данни, представени на фигура 1 е видно, че с Договора от Лисабон и разширяване на приложното поле на ОЗП, се наблюдава съществено изменение в европейската законодателна рамка. Така, чрез тази процедура, за периода от 2010 г. до 2024 г. са приети 71% от общо 1008 акта на Съюза в сравнение с актовете, приети в рамките на СЗП – 29%. Това бележи изключителен ръст на приложението ѝ спрямо предходните години до края на 2009 г. (преди влизане в сила на Договора от Лисабон). За периода от 1999 г. до края на 2009 г. едва 32% от общо 1500 акта са приети чрез обикновена законодателна процедура, а 68% чрез други процедури¹.



Фигура 1. Обикновената законодателна процедура и другите инструменти за вземане на решение в ЕС

Източник: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/statistics.html>

¹ Преди влизане в сила на Лисабонския договор е съществувала и процедура на одобрение, но тъй като употребата ѝ в разглеждания период е пренебрежително малка (между 2% и 0% между 1999 и 2004 година), тя не е разгледана и изобразена в настоящата статия.

Това разширяване може да се интерпретира едновременно като „нормативна“ и „функционална“ институционализация. Нормативно, то възплава продължаващото „демократично задълбочаване“ на ЕС, като засилва представителността и отчетността на процеса на вземане на решения (Follesdal & Hix, 2006). Функционално, то отразява способността на системата да обработва ефективно сложни законодателни предложения чрез установени практики за водене на преговори, по-конкретно чрез т.нар. триалози – неформални тристранни срещи между ЕП, Съвета и Комисията, които целят по-бързо постигане на споразумения (Farrell & Héritier, 2004; Brandsma, 2021).

За разлика от това, специалната законодателна процедура се прилага по-скоро по изключение. Нейното запазване се дължи до голяма степен на политическа чувствителност, а не на процедурна ефективност. Областите, останали в обхвата на специалната законодателна процедура целят запазване и защита на суверенитетът на държавите членки и правото им на вето (Craig, 2012). Въпреки това, дори в области, изискващи прилагане на специалната законодателна процедура, неформалните консултации и координация с Парламента са се увеличили, което предполага „подобно на ОЗП разпространение на нормите за сътрудничество“ отвъд формалните граници на съвместното вземане на решения (Roederer-Rynning & Greenwood, 2020).

4. ОЗП в процеса на публичните политики

4.1. Цикъл на политики

В теорията за публичните политики, процесът се описва като циклична последователност, която обхваща етапите по определяне на дневен ред, формулиране на политика, вземане на решения (приемане), прилагане и оценка (Howlett & Ramesh, 2003; Sabatier, 2007), които на практика, се припокриват и си взаимодействат. В рамките на този модел изготвянето и приемането на законодателство – независимо дали при ОЗП или СЗП – съответстват предимно на фазите „формулиране“ и „вземане на решения“ (Howlett & Cashore, 2014). Формулирането на политики включва идентифициране на алтернативи на политиките, проектиране на инструменти и изготвяне на предложения – функции, изпълнявани до голяма степен от ЕК чрез нейните генерални дирекции, изготвянето на оценки на въздействието и провеждането на консултации със заинтересованите страни (Nugent & Rhinard, 2015). Етапът на вземане на решения, от своя страна, представлява етапа на упражняване на власт, при който институционалните участници избират между алтернативите и приемат обвързващи правни актове. Това съответства пряко на ОЗП, при която ЕП и Съветът съвместно обсъждат и вземат решения по предложенията на Комисията.

Следователно, разглеждана през призмата на политическия цикъл, ОЗП представлява основната фаза при вземане на решения от цикъла на политиките на ЕС,

свързвайки формулирането от Комисията и прилагането от държавите членки. Тъй като съгласно ОЗП и двамата законодатели имат право да изменят и оформят предложенията, в голяма степен тя се явява и като пресечна точка за „съвместно формулиране“ – това, което Херитиер (Héritier, 2012) нарича „съвместно производство на политическо съдържание“. Това размива аналитичната граница между формулирането и вземането на решение, илюстрирайки повтарящия се характер на създаването на политики в ЕС (Jann & Wegrich, 2007).

4.2. Интеграция на процеса на публични политики и ролята на институциите

Разглеждането на институционалната рамка на ЕС в контекста на процеса на публични политики е необходимо, за по-доброто разбиране на това как се формират, приемат и прилагат европейските политики в условията на многостепенно управление. ЕС функционира чрез система от собствени и национални институции, взаимодействието между които води до съчетаване на наднационални и правителствени интереси. В този контекст ОЗП не може да бъде разглеждана единствено като правен инструмент, а следва да се анализира като етап от политическия цикъл на Съюза, в който формулирането и вземането на решения се преплитат в процес на координация и адаптация.

Таблица 1. Институционални роли и механизми в цикъла на публичните политики

Етап от цикъла на публични политики	Основни участници	Механизми	Най-често използвани инструменти
Определяне на дневния ред	Европейски съвет, ЕК, групи по интереси	Стратегически насоки, работни програми	Годишна работна програма на Комисията
Формулиране на политики	ЕК, експертни групи, заинтересовани страни	Изготвяне на предложения, оценки на въздействието	Проекти на директиви и регламенти
Вземане на решение	ЕП, Съвет, ЕК (като медиатор)	ОЗП, СЗП	Законодателни актове
Прилагане	Държави членки, Комисия	Транспониране, прилагане	Национални закони, регламенти, делегирани актове
Оценка/ Прекратяване	ЕК, Сметна палата, ЕП	Доклади, прегледи	REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme), последваща оценка

Източник: автор

Ясното определяне на ролите на институциите във всеки етап от цикъла на публичните политики позволява да се проследи и разбере как те взаимодействат като единна система за изготвяне, приемане и оценка на решения.

Интегрирането на институциите в този цикъл подчертава, че обикновената и специалната законодателна процедура формализират преди всичко етапа на приемане, но обикновената процедура, благодарение на своя консултативен и повтарящ се характер, осигурява постоянна обратна връзка още при формулирането на политиките. Чрез тристранни срещи, междинни преговори и оценки на въздействието Европейският парламент и Съветът усъвършенстват законодателните предложения в тясно взаимодействие с Европейската комисия. По този начин ОЗП се превръща в инструмент, който не само гарантира съвместното вземане на решения, но и подпомага процесите на „политическо учене“ (Bennett & Howlett, 1992), институционална адаптация и утвърждаване на „мрежово управление“ (Rhodes, 1997) в рамките на Европейския съюз.

4.3. Защо това има значение?

Концептуално, позиционирането на ОЗП в рамките на политическия цикъл показва, че институционалните реформи след Лисабонския договор са подобрили не само демократичната легитимност, но и „капацитета за формулиране“ на политики. Съ-законодателите на ЕС са се превърнали в активни участници в проектирането на политически инструменти, а не просто в одобряващи проекти на Комисията. Тази динамика съответства на появата на „съвместни политически подсистеми“, където вземането на решения е част от непрекъснато взаимодействие (Peterson & Shackleton, 2012).

И накрая, тъй като преговорите в рамките на ОЗП изискват постигането на компромис, те насърчават „политическото учене и изграждането на доверие“ между институциите, което обяснява защо дори в политически чувствителни контексти рамката на ОЗП често е предпочитана. Това показва, че преобладаващата употреба на ОЗП е не само законово, но и функционално обоснована: тя е механизъм, чрез който „формулирането на политики, вземането на решения и легитимността“ се произвеждат съвместно на институционално ниво.

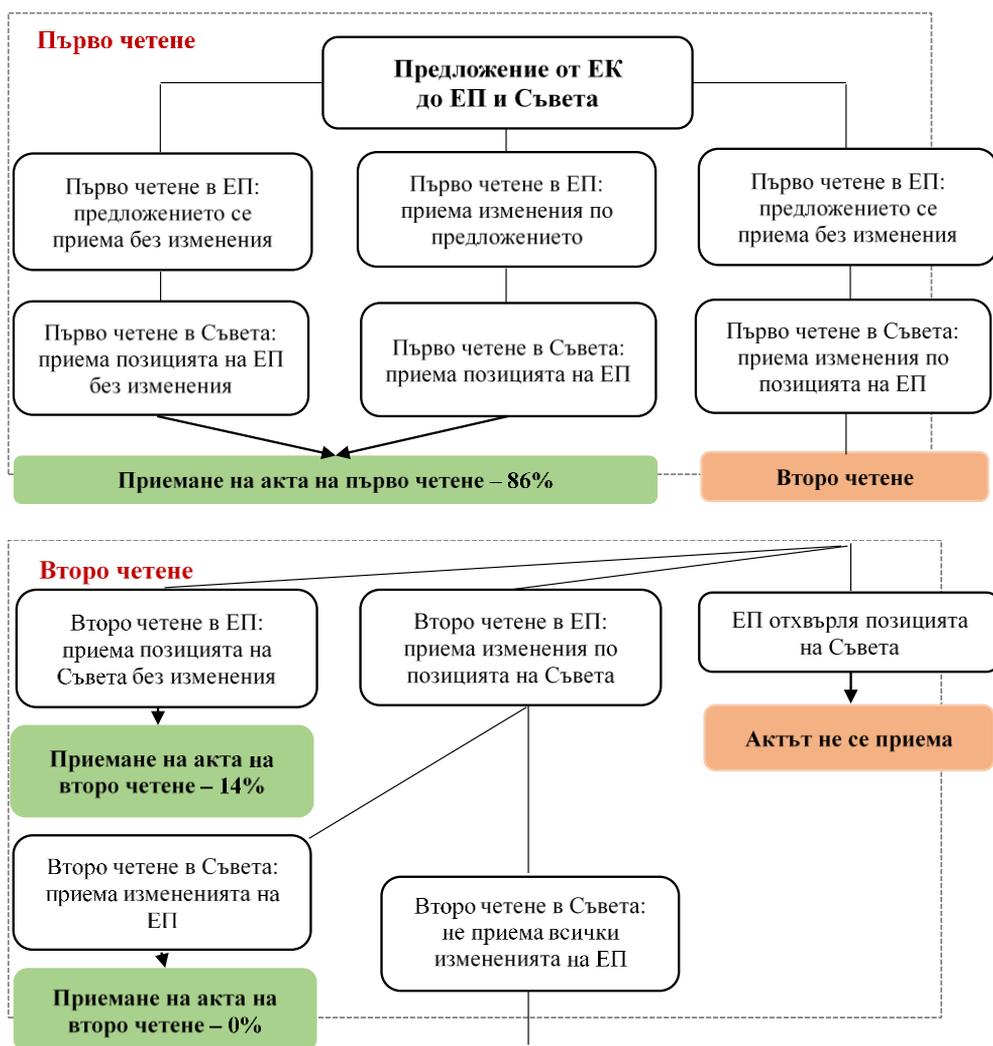
5. Взаимодействие между институциите, сътрудничество, неформална комуникация

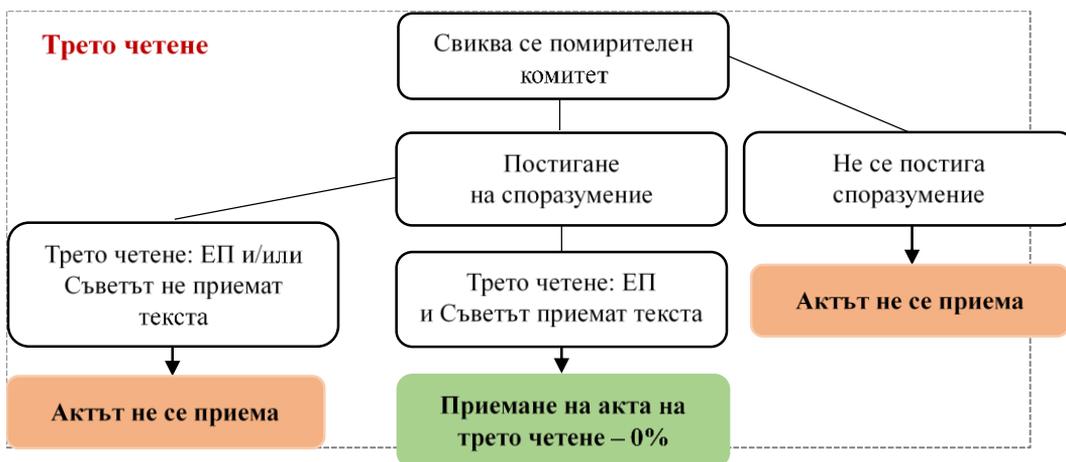
По-горе бе пояснено, че ОЗП има три етапа – първо, второ и трето четене. В рамките на първото четене Европейският парламент разглежда предложението на Комисията и може да го одобри без изменения, да предложи изменения или да го отхвърли. След това Съветът, действайки с квалифицирано мнозинство, може

да приеме позицията на Парламента или да предложи собствена редакция. В случай на съгласие между институциите актът се приема, а при липса на такова процедурата преминава към второ четене.

На второ четене Европейският парламент има възможност да одобри, измени или отхвърли позицията на Съвета. Ако между институциите бъде постигнато съгласие, включително чрез т.нар. „ранно второ четене“, законодателният акт се приема. В случай че все още има разногласия, се свиква помирителен комитет, съставен от представители на двете институции, с цел изработване на общ компромисен текст.

На етапа на трето четене Европейският парламент и Съветът следва да одобрят изготвения общ текст, за да бъде актът окончателно приет. В случай че споразумение не бъде постигнато или една от институциите отхвърли общия текст, законодателното предложение се счита за неприето.





Фигура 2. Етапи на обикновената законодателна процедура

Източник: Адаптирана по Handbook on the ordinary legislative procedure, 2025

Както е видно от фигура 2, за периода на последния пълен мандат на Парламента (2019 – 2024 г.) 86% от законодателните актове в рамките на ОЗП са приети на първо четене. На етап „ранно второ четене“ са приети 14% от актовете, 0% на второ четене и 0% на трето четене (Handbook on the ordinary legislative procedure, 2025) (за сравнение, за периода 2014 – 2019 тези показатели са били съответно 89%, 10%, 1% и 0%, за периода 2009 – 2014 – 85%, 8%, 5% и 2%, за периода 2004 – 2009 – 72%, 10%, 13% и 5%, за периода 1999 – 2004 – 28%, 25%, 25% и 22%). Наблюдаваната тенденция говори за все по-доброто сътрудничество по време на законодателния процес между институциите.

Определяща характеристика на ОЗП е нейната зависимост от „междуинституционални преговори“. Парламентът и Съветът често постигат споразумение в ранните етапи чрез неформални тристранни срещи (триалози), при които Комисията действа като медиатор (Reh et al., 2013; Brandsma, 2021). Този процес, макар и критикуван за липса на прозрачност, най-често се счита за повишаващ законодателната ефективност (Farrell & Héritier, 2004). Учени като Херитиер (Héritier 2012 г.) и Размусен и Рех (Rasmussen and Reh, 2019 г.) твърдят, че тези практики представляват форма на „институционална адаптация“ – чрез задълбочаване на неформалната комуникация, съ-законодателите намаляват разходите за формалните процедури, като същевременно запазват баланса и взаимната отговорност.

Брандсма (Brandsma, 2018) и Лейно-Сандберг (Leino-Sandberg, 2023) обаче предупреждават за „компромиси в демокрацията“. Те отбелязват, че потайността при тристранните срещи и ранните споразумения може да отслаби прозрачността и обществения контрол, като по този начин измести ОЗП от модел на съвещателна демокрация към технократска арена за преговори. Въпреки това, процедурни иновации, като например задължителното публикуване на календари на

тристранните срещи и регистри на документи, допринесоха за увеличаване на прозрачността на процеса от 2021 г. насам (Handbook on the ordinary legislative procedure, 2025).



Фигура 3. Съотношение на предложените и приети актове при ОЗП и Други процедури, преди и след Договора от Лисабон

Забележка: превишението над 100% при актовете, приети до 2009 г. при други процедури се дължи на факта, че много от актовете не се приемат в същата годината, когато са предложени.

Източник: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/statistics.html>

Въпреки критиките, сложността на този законодателен процес и все по-широкото му приложение, анализът на данните за броя на представените от Комисията законодателни предложения и приетите законодателни актове е още едно доказателство за доброто сътрудничество между институциите и успешното приложение на обикновената законодателна процедура. На фигура 3 ясно се вижда, че за разлика от съотношението на предложени и приети при други процедури актове, което бележи спад от над 20% след 2009 г., съотношението при актовете, приети с ОЗП се запазва дори и след промяната. Това показва, че броя на законодателните актове, приети с ОЗП не се дължи единствено на разширяването на компетентността на ЕП в този процес и задължението на ЕК да инициира законодателни предложения в определени области на политики при тази процедура.

6. Сравнение между ОЗП и СЗП

Няколко сравнителни проучвания оценяват относителната ефективност и легитимност на ОЗП и СЗП. Кирпжа (Kirpsza, 2022) установява, че продължителността на законотворчеството при ОЗП е намаляла с течение на времето, като средното време за приемане на законодателен акт сега е под 18 месеца, в сравнение с повече от 24 месеца по процедурата за съвместно вземане на решения преди Договора от Лисабон. Това подобрение се дължи на процедурното рационализиране и междуинституционалното сътрудничество.

За разлика от това, СЗП често води до продължителни преговори или застои, особено в области на политики, изискващи единодушно решение в Съвета (напр. данъчно облагане). Тъй като при приложението на СЗП няма структурирани междуинституционални механизми за намиране на компромис, тя показва по-ниска адаптивност и по-висока политизация (Lenaerts, 2020).

От функционална гледна точка, ОЗП може да се разглежда като най-успешното възплъщение на „съвещателен наднационализъм“ на ЕС (Joerges & Neyer, 1997) – модел на управление, при който транснационалните участници участват в разумен диалог, водещ до легитимни резултати. Ясната процедура и предвидимост на ОЗП допринасят за легитимността на изхода (ефективност) и легитимността на входа (демократично участие).

7. Критични гледни точки и предизвикателства

Въпреки предимствата си, ОЗП среща и някои предизвикателства:

1. Прозрачност и отговорност: липсата на формалност крие риск от процедурна неяснота. Участниците от гражданското общество често нямат достъп до тристранните преговори, което води до усещане за водено от елита вземане на решения (Leino-Sandberg, 2023).

2. Пекомерно представителство на технократски експертен опит: Работните групи на Комисията и Съвета доминират в изготвянето на технически проекти, което потенциално ограничава влиянието на Парламента по време на ранното формулиране на текстовете (Roederer-Rynning & Greenwood, 2020).

3. Неравномерно политическо представителство: Въпреки разширяването на приложното поле с Лисабонския договор, ключови политически области остават при СЗП, като по този начин запазва демократичния дефицит в ключови суверенни области (Craig & de Búrca, 2020).

4. Времени натиск и обем: Необходимостта от сключване на споразумения на първо четене може да ограничи времето за обсъжданията, като даде приоритет на бързината пред приобщаването (Rasmussen & Reh, 2019).

Тези предизвикателства показват, че институционалната зрялост не е равностойна на процедурно съвършенство. Въпреки това, повечето учени са съгласни, че ОЗП се

е превърнала в „стабилен, адаптивен законодателен механизъм“, който балансира ефективността, легитимността и институционалното обучение. Това съгласие се потвърждава и от емпиричните данни, представени в настоящото изследване.

Заклучение

Договорът от Лисабон поставя началото на нова ера в законодателния процес на ЕС, която води до съществено изменение на законодателната рамка. Разширяването на обхвата на компетентност на ЕП в процеса на вземане на решение обособява изключително широко приложно поле на обикновената законодателна процедура, която към днешна дата се използва за приемане на повече от 2/3 от законодателните актове. Положителната статистика по отношение на етапа, на който актовете биват приети (86% на първо четене), показва доброто сътрудничество между институциите, въввлечени в процеса и желанието за изграждане и поддържане на съюз с общи правила при зачитане на принципите, заложиени в Договорите за Европейския съюз.

Интегрирането на обикновената законодателна процедура в повечето области на правомощията на ЕС не е просто формална последица от правната рамка, а отразява натрупан институционален опит, процедурна предсказуемост и ефективност. Обикновената законодателна процедура вече представлява не само задължителен механизъм, а доказано успешен модел на съвместно формулиране и вземане на решения, който укрепва легитимността и качеството на политиките на ЕС. Нейната зависимост от неформални механизми за договаряне, далеч не подкопава доверието в нея, отразява адаптивното учене и процедурните иновации в рамките на сложна многостепенна система на управление.

Специалната законодателна процедура, макар и запазена за ограничен брой области, функционира като изключение, потвърждаващо нормата за демократично и балансирано законотворчество в рамките на ОЗП. Разширяването на обхвата и утвърждаването на ролята на обикновената ОЗП след Лисабонския договор бележи повече от правна или конституционна промяна; това поставя основите на консолидирането на една зряла, подобряваща се система за разработване на политики в рамките на Европейския съюз. В по-широкия контекст на процеса на публични политики, ОЗП представлява институционализирането на етапите на формулиране и вземане на решения от страна на ЕС, интегрирайки наднационалната и междуправителствената логика в кохерентна процедурна рамка. ОЗП възплъщава не само нормалното протичане на процедурата, но и институционалната еволюция на ЕС към истинска съвместна законодателна демокрация – такава, при която създаването на закони отразява споделените механизми за формулиране, вземане на решения и отчетност, характерни за напредналите политически системи.

Използвана литература

1. Правилник за дейността на Европейския парламент (ОВ, L 302/1 от 22.11.2019 г.), ISSN 1977-0618, [https://eur-lex.europa.eu/eli/proc_rules/2019/1122\(01\)/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/proc_rules/2019/1122(01)/oj) Достъпно на 12.10.2025 г.
2. Bennett, C. J., Howlett, M., The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 1992, Vol. 25, No. 3, pp. 275 – 294, <https://doi.org/10.1007/BF00138786>, Достъпно на 12.10.2025 г.
3. Brandsma, G. J., Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: Promise unfulfilled, *Journal of European Public Policy*, 2018, Vol. 25, No. 9, pp. 1 – 19.
4. Brandsma, G. J., Inside the black box of trilogues: Informal negotiations in the EU legislative process, Oxford University Press, Oxford, 2021.
5. Craig, P., The Lisbon Treaty: Law, politics, and treaty reform, Oxford University Press, Oxford, 2012.
6. Craig, P., de Búrca, G., EU law: Text, cases, and materials, 7th ed., Oxford University Press, Oxford, 2020.
7. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Strasbourg, 2019, https://taxation-customs.ec.europa.eu/decision-making-eu-tax_en, Достъпно на 12.10.2025 г.
8. Handbook on the ordinary legislative procedure, Brussels, 2025, <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/ordinary-legislative-procedure/handbook-on-the-ordinary-legislative-procedure>, Достъпно на 12.10.2025 г.
9. Farrell, H., Héritier, A., Interorganizational negotiation and intraorganizational power in shared decision-making: Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and Council, *Comparative Political Studies*, 2004, Vol. 37, Issue 10, pp. 1184 – 1212, <https://doi.org/10.1177/0010414004266890>, Достъпно на 12.10.2025 г.
10. Follesdal, A., Hix, S., Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 2006, Vol. 44, Issue 3, pp. 533 – 562, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>, Достъпно на 12.10.2025 г.
11. Héritier, A., Institutional change in Europe: Co-decision and informal politics, Oxford University Press, Oxford, 2012.
12. Howlett, M., Ramesh, M., Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems, Oxford University Press, Oxford, 2003.
13. Howlett, M., Cashore, B., Conceptualizing public policy. In: Engeli, I., Rothmayr, C. (eds.) *Comparative policy studies*, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 17 – 33.
14. Jann, W., Wegrich, K., Theories of the policy cycle. In: Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M. S. (eds.) *Handbook of public policy analysis*. CRC Press, 2007, pp. 43 – 62.
15. Joerges, C., Neyer, J., From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: The constitutionalisation of comitology. *European Law Journal*, 1997, Vol. 3, No. 3, pp. 273 – 299, <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00034>, Достъпно на 12.10.2025 г.

16. Kirpsza, A., Explaining the duration of European Union lawmaking: Evidence from the ordinary legislative procedure, *European Union Politics*, 2022, Vol. 23, Issue 4, pp. 649 – 670, <https://doi.org/10.1177/14651165221090045>, Достъпно на 12.10.2025 г.
17. Leino-Sandberg, P., Secrecy and openness in the EU legislative process: Institutional practice, Oxford University Press, Oxford, 2023. Достъпно на 12.10.2025 г.
18. Lenaerts, K., Van Nuffel, P., Corthaut, T., *EU Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021. Достъпно на 12.10.2025 г.
19. Nugent, N., Rhinard, M., *The Government and Politics of the European Union*, 8th ed., Palgrave Macmillan, London, 2015. Достъпно на 12.10.2025 г.
20. Peterson, J., Shackleton, M., *The institutions of the European Union*, 3rd ed., Oxford University Press Oxford, 2012.
21. Rasmussen, A., Reh, C., *The European Union: How Does It Work?*, 5th ed., Oxford University Press, Oxford, 2019. Достъпно на 12.10.2025 г.
22. Reh, C., Héritier, A., Bressanelli, E., Кооп, С., The informal politics of legislation. *Comparative Political Studies*, 2013, Vol. 46, No. 9, pp. 1112 – 1142.
23. Rhodes, R. A. W., *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press Buckingham, 1997.
24. Roederer-Rynning, C., Greenwood, J., The European Parliament as a strategic actor: Lobbying beyond co-decision, *Journal of European Public Policy*, 2020, Vol. 27, No. 7, pp. 1048 – 1066, <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1659153>
25. Sabatier, P. A., *Theories of the policy process*. 2nd ed., Boulder, Westview Press, 2007.
26. Tsebelis, G., Garrett, G. Agenda Setting, Vetoes and the European Union's Co-decision Procedure, *Journal of Legislative Studies*, 2001, Vol. 3, No. 3, pp. 74 – 93. Достъпно на 12.10.2025 г.
27. Договор от Лисабон (ОВ, С 306/01 от 17.12.2007 г., в сила от 01.01.2009 г.), ISSN 1830-365X, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>, Достъпно на 12.10.2025 г.
28. Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз (ОВ, С 202/01 от 7.6.2016), ISSN 1977-0855, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> Достъпно на 12.10.2025 г.
29. <https://eur-lex.europa.eu/statistics/statistics.html>
30. <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/home>

Рецензент: доц. д-р Деница Горчилова

СТРАТЕГИЧЕСКОТО ЛИДЕРСТВО КАТО ИЗТОЧНИК НА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ НА АГЕНЦИИТЕ ЗА НЕДВИЖИМИ ИМОТИ

Гергана Цанкова

Ас. д-р в катедра „Интелектуална собственост и технологичен трансфер“, УНСС
e-mail: g.tsankova@unwe.bg

Резюме

Настоящият доклад анализира стратегическото лидерство като ключов фактор за конкурентоспособността на агенциите за недвижими имоти в динамична и слабо регулирана пазарна среда. В посредническите организации устойчивото конкурентно предимство се формира чрез стратегическите управленски решения на висшето ръководство, а не чрез ценови или пазарни позиции. Спецификите на българския пазар на недвижими имоти, включително висока фрагментация и информационна асиметрия, засилват значението на стратегическото лидерство. Чрез концептуален анализ са идентифицирани ключови управленски механизми за трансформиране на пазарната несигурност в конкурентно предимство. Акцентът е поставен върху стандартизацията на услугата, управлението на риска, ценовата логика и доверието като стратегически актив.

Ключови думи: стратегическо лидерство, конкурентоспособност, агенции за недвижими имоти, посреднически организации.

JEL: M19, R30

STRATEGIC LEADERSHIP AS A SOURCE OF COMPETITIVENESS OF REAL ESTATE AGENCIES

Gergana Tsankova

Assist. Prof., PhD at the Department of intellectual property
and technology transfer, UNWE, e-mail: g.tsankova@unwe.bg

Abstract

This report analyzes strategic leadership as a key factor for the competitiveness of real estate agencies in a dynamic and lightly regulated market environment. In intermediary organizations, sustainable competitive advantage is formed through strategic management decisions made by senior management, rather than through pricing or market positions. The specifics of the Bulgarian real estate market, including high fragmentation and information asymmetry, reinforce the importance of strategic leadership. Through conceptual analysis, key management mechanisms for transforming market uncertainty into competitive advantage have been identified. The emphasis is on service standardization, risk management, pricing logic, and trust as a strategic asset.

Keywords: strategic leadership, competitiveness, real estate agencies, intermediary organizations.

JEL: M19, R30

Въведение

Агенциите за недвижими имоти функционират в конкурентна среда, в която пазарните резултати се определят не толкова от мащаба или ресурсната обезпеченост, колкото от качеството на стратегическите управленски решения. Това е особено валидно за пазари с висока степен на фрагментация, ниски бариери за вход и значителна информационна асиметрия, където конкурентното предимство рядко се формира чрез устойчиви ценови или структурни предимства. В контекста на България тези характеристики са ясно изразени при агенциите за недвижими имоти, което превръща стратегическото управление в ключов източник на конкурентоспособност.

Съвременната теория на стратегическия мениджмънт все по-категорично приема, че устойчивото конкурентно предимство в динамични среди е резултат от способността на организациите да интерпретират несигурността и да я превеждат в последователни стратегически избори, а не просто от заемането на благоприятна пазарна позиция.¹ При посреднически и услуга-базирани организации тази зависимост е още по-силна, тъй като стойността се създава в условия на ограничена прозрачност, а стратегическите грешки имат дългосрочни и трудно обратими последици.

В този смисъл стратегическото лидерство следва да се разглежда не като личностна характеристика или стил на поведение, а като управленски механизъм, чрез който ръководството формира интерпретацията на средата, дефинира границите на допустимия риск и задава конкурентната логика на организацията. Съвременните разработки подчертават, че именно на равнището на висшето управление се вземат решенията, които обвързват стратегическите намерения с реалните пазарни резултати и определят траекторията на организационното развитие.²

Съвременните изследвания върху ролята на мениджърите в стратегическия процес подчертават, че управленските решения не са вторичен резултат от структурни пазарни фактори, а самостоятелен източник на стойност и конкурентно предимство. Foss и Klein аргументират, че именно преценката, координационните решения и способността за организиране на ресурсите отличават устойчивите организации от останалите пазарни участници. В този контекст стратегическото лидерство може да бъде разглеждано като централна организационна способност, която структурира дейността на посредническата организация и създава предвидимост в условията на несигурност.³

Ролята на стратегическото лидерство придобива допълнителна тежест в условията на несигурност, характерни за пазарите на брокерски услуги. Както отбелязва доц. Николай Крушков, „ефективното лидерство в условия на несигурност

¹ Teece, D. J. (2020). *Fundamental issues in strategy: Time to assess the state of the field*. *Strategic Management Review*, 1(1), 103 – 144.

² Hambrick, D. C., & Quigley, T. J. (2021). Toward more accurate contextualization of upper echelons theory. *Strategic Management Journal*, 42(1), 192 – 217.

³ Adner, R., Puranam, P., & Zhu, F. (2021). What is different about digital strategy? From quantitative to qualitative change. *Strategy Science*, 6(4), 253 – 261.

и риск създава предвидимост, която е предпоставка за организационна устойчивост“.¹ Тази предвидимост не е функция на стабилна среда, а на последователни управленски решения, които ограничават хаотичните реакции и създават доверие както вътре в организацията, така и на пазара. За агенциите за недвижими имоти подобна управленска предвидимост има пряко отражение върху репутацията, клиентските отношения и дългосрочната конкурентоспособност.

Въпреки значението на тези процеси, стратегическото лидерство в агенциите за недвижими имоти остава сравнително слабо изследвано, особено в национални контексти с ограничена регулация и неравномерно качество на посредническите услуги. Съществуващите анализи често се концентрират върху пазарната структура или институционалната рамка, без да разглеждат в дълбочина управленските механизми, чрез които агенциите изграждат устойчиви конкурентни позиции.

Настоящият доклад изхожда от разбирането, че именно стратегическото лидерство представлява ключов източник на конкурентно предимство за агенциите за недвижими имоти в България. Чрез концептуален анализ се изследва как управленските интерпретации и стратегическите решения на ръководството се трансформират в устойчиви конкурентни предимства, без да се навлиза в емпирични изследвания или в теми, свързани с управлението на човешките ресурси. По този начин докладът цели да допринесе към съвременния академичен дебат за конкурентоспособността на посредническите организации, като предложи аналитична рамка, адекватна на спецификата на агенциите за недвижими имоти. Съвременните изследвания върху микроосновите на стратегията подчертават, че организационните резултати следва да се обясняват чрез конкретните управленски действия, решения и когнитивни процеси на лидерите, а не единствено чрез структурни пазарни фактори. В този смисъл стратегическото лидерство придобива централна роля като механизъм, чрез който индивидуалните управленски преценки се трансформират в организационни способности и устойчиво конкурентно поведение.²

1. Стратегическото лидерство в контекста на конкурентоспособността на агенциите за недвижими имоти

Стратегическото лидерство в агенциите за недвижими имоти следва да бъде разглеждано в контекста на дълбоките пазарни и институционални трансформации, настъпили през последните години. Периодът след COVID-19 кризата доведе до съществена промяна в динамиката на жилищния пазар, характеризираща се с рязко нарастване на цените, повишена инвестиционна активност и ускорено развитие на новото строителство, особено в големите градове и най-вече в София. В резултат на тези процеси средните ценови равнища достигнаха стойности, при

¹ Крушков, Н. (2020). *Сигурност, лидерство, креативност*. София: ИК – УНСС.

² Felin, T., Foss, N. J., & Ployhart, R. E. (2021). The microfoundations movement in strategy and organization theory. *Academy of Management Annals*, 15(1), 31 – 67.

които намирането на жилищен имот под 2300 – 2500 евро на квадратен метър става все по-рядко срещано дори извън традиционно възприеманите премиум зони. Това промени не само икономическите параметри на сделките, но и очакванията към посредническите услуги и управлението на агенциите.

Покачването на цените и увеличаването на обема на сделките доведоха до значително повишаване на риска за клиентите, което логично постави по-високи изисквания към професионализма, коректността и сигурността на посредническата услуга. В същото време благоприятната пазарна конюнктура създаде стимули за навлизане на голям брой нови участници на пазара, което допълнително засили фрагментацията и конкурентния натиск между агенциите. В тази среда конкурентоспособността все по-малко може да бъде обяснена чрез пазарното търсене и все по-ясно се обвързва с управленските решения и стратегическата ориентация на самите агенции.

В по-новите разработки в областта на стратегическия мениджмънт се подчертава, че съвременната среда изисква качествено нов тип стратегическо мислене, при което организациите следва да управляват не само вътрешните си ресурси, но и сложната екосистема от взаимозависимости, в която функционират. За агенциите за недвижими имоти това означава необходимост от координиране на правни, финансови и маркетингови процеси в единна управленска логика, способна да намали несигурността и да повиши стойността за клиента.¹

Съществен структурен проблем в този контекст представлява липсата на законова регулация на посредническата дейност в България. Към настоящия момент не съществуват задължителни изисквания за образование, професионална квалификация или лицензиране на брокерите на недвижими имоти. През 2024 г. бяха внесени два законопроекта, целящи въвеждане на регулаторна рамка и минимални професионални стандарти в сектора, но те не бяха приети. В резултат на това всеки може да започне да упражнява посредническа дейност без предварителна подготовка, като въпросите за обучение, контрол и професионално развитие остават изцяло в рамките на вътрешните решения на отделните агенции.

Тази регулаторна празнина прехвърля значителна отговорност върху стратегическото лидерство на агенциите за недвижими имоти. При липса на външни институционални ограничения именно лидерите и управленските екипи определят дали ще бъдат изградени вътрешни стандарти за работа, механизми за контрол на качеството и политики за управление на риска. Практиката показва, че част от агенциите възприемат краткосрочно ориентирани стратегии, насочени към бързо извличане на ползи от благоприятната пазарна ситуация. В сегмента на наемите това често се проявява чрез използване на фалшиви или подвеждащи обяви и предоставяне на непълна информация, докато при сделките с покупко-

¹ Bromiley, P., Rau, D., & Zhang, Y. (2023). Strategic management research and the practice of management: Past, present, and future. *Strategic Organization*, 21(1), 3 – 15.

продажба рисковете се изразяват в недостатъчна предварителна проверка на имотите и формален подход към обслужването на клиентите. Подобни практики временно увеличават обема на сделките, но подкопават доверието в посредническата услуга и ограничават дългосрочната конкурентоспособност на агенциите.

На този фон стратегическите управленски решения, свързани с модела на възнагражденията, придобиват особено значение. На българския пазар са се утвърдили практики, при които посредническото възнаграждение при сделки с покупко-продажба обичайно възлиза на около 3% без ДДС от страна (при сделки на вторичен пазар), а при сделки с наеми – на стойност, еквивалентна на един месечен наем. Тези нива отразяват сложността на посредническата услуга, поемания риск и отговорността, свързана със сигурността на сделките. В същото време се наблюдават значителни отклонения от тези стандарти, особено сред по-малки агенции или такива с по-слабо развита управленска структура, които поради по-ниските си разходи и ограничени инвестиции в организация и контрол предлагат възнаграждения в диапазона 1% – 1,5% при продажби или 40 – 50% от месечния наем при наемни отношения.

Макар подобна ценова политика да изглежда конкурентна в краткосрочен план, тя често води до компромиси с качеството на услугата и прехвърляне на значителна част от риска върху клиента. За разлика от тях по-големите и структурирани агенции оперират с високи постоянни разходи за маркетинг, реклама, възнаграждения, осигуровки, административна инфраструктура и вътрешни контролни механизми. Тези разходи представляват не просто финансова тежест, а стратегическа инвестиция в устойчивостта на бизнес модела и способността на агенцията да предоставя комплексна и надеждна услуга.

Именно тук стратегическото лидерство се проявява като ключов фактор за конкурентоспособност. Лидерите на агенциите са изправени пред фундаментален избор между ценова конкуренция, основана на минимизиране на възнагражденията и разходите, и стратегия, ориентирана към създаване на стойност за клиента чрез сигурност, професионализъм и дългосрочно доверие. Устойчивите конкурентни предимства все по-ясно се свързват с агенции, които работят в полза на клиентите, гарантират сигурността на сделките, извършват задълбочени проверки на имотите и разполагат със собствени или постоянно ангажирани юридически екипи, осигуряващи правна защита и професионално структуриране на сделките.

В този смисъл стратегическото лидерство в агенциите за недвижими имоти не се изчерпва с оперативното управление, а представлява способност за формулиране на дългосрочна управленска рамка, която устоява на пазарните цикли и институционалната несигурност. В условията на растящи цени, засилено ново строителство и липса на регулация именно лидерските решения относно стандартите на работа, ценовата политика и инвестициите в професионална експертиза се превръщат в определящ фактор за това дали агенцията ще бъде краткотраен пазарен участник или устойчива организация с дългосрочна конкурентна логика.

2. Стратегическите управленски механизми за изграждане на устойчиво конкурентно предимство

В условията на фрагментиран, ценово напрегнат и слабо регулиран пазар стратегическото лидерство се проявява не чрез декларации или ценностни послания, а чрез изграждане на конкретни управленски механизми, които превръщат сложната пазарна среда в управляем процес. За агенциите за недвижими имоти тези механизми имат ключово значение, тъй като именно те компенсират липсата на външна регулация и създават вътрешна институционална рамка за устойчиво развитие.

Първият такъв механизъм е **стандартизацията на посредническата услуга**. В среда, в която всеки може да упражнява брокерска дейност без формални изисквания за квалификация, стратегическото лидерство се изразява в създаването на вътрешни професионални стандарти, които ясно дефинират начина на работа с клиенти, изискванията към представянето на имотите и процесите по подготовка и реализиране на сделките. Тази стандартизация ограничава произвола, намалява оперативния риск и създава последователност в поведението на агенцията независимо от конкретния брокер или пазарна ситуация.

Вторият механизъм е **институционализирането на управлението на риска и сигурността на сделките**. При високи ценови равнища и сложни правни отношения посредническата дейност неизбежно носи значителен риск както за клиента, така и за агенцията. Стратегически ориентирани агенции адресират този риск чрез систематична предварителна проверка на имотите, ангажиране на собствени или постоянно работещи юридически екипи и ясно структуриране на отговорностите в процеса на сделката. По този начин сигурността престава да бъде допълнителна услуга и се превръща в интегрална част от конкурентното предимство на организацията.

Третият механизъм е **осъзнатият избор на ценова и възнаградителна логика**, която е съгласувана с бизнес модела и структурата на разходите на агенцията. В условията на силен ценови натиск и наличие на агенции, които оперират с минимални разходи и занижени възнаграждения, стратегическото лидерство се проявява чрез отказ от деструктивна ценова конкуренция и фокус върху създаване на добавена стойност за клиента. Това предполага ясно аргументиране на възнагражденията чрез качеството на услугата, сигурността на сделките и поемането на реален професионален риск, а не чрез компромиси с професионалните стандарти.

Четвъртият механизъм е **системното развитие на човешкия капитал** като стратегически ресурс. При липса на задължителни изисквания за образование и квалификация на брокерите стратегическото лидерство изисква изграждане на вътрешни системи за обучение, въвеждане и професионално развитие. Тези системи не следва да се разглеждат като оперативна необходимост, а като дългосрочна инвестиция в конкурентоспособността на агенцията. Чрез тях се изгражда

организационно знание, което не може да бъде лесно имитирано и което създава устойчиво предимство спрямо по-слабо структурирани пазарни участници.

Петият механизъм е **управлението на репутацията и доверието като стратегически актив**. В пазар, в който подвеждащи практики и непрофесионално поведение са относително разпространени, репутацията се превръща в ключов фактор за дългосрочна конкурентоспособност. Стратегическото лидерство предполага съзнателни решения за прозрачност, коректност и последователност в отношенията с клиенти и партньори, дори когато това ограничава краткосрочните пазарни възможности. По този начин доверието се изгражда като актив, който намалява транзакционните разходи и повишава устойчивостта на агенцията във времето.

В съвкупност тези стратегически управленски механизми показват, че конкурентното предимство на агенциите за недвижими имоти се формира не като функция на пазарния цикъл или ценовите равнища, а като резултат от целенасочени лидерски решения, които създават вътрешна управленска рамка в условията на външна несигурност. Именно чрез тази рамка стратегическото лидерство трансформира сложността на средата в източник на устойчиво развитие. Съвременният дебат в стратегическите изследвания поставя акцент върху необходимостта теорията да бъде тясно свързана с реалната управленска практика. Актуалните изследвания върху стратегическото лидерство акцентират върху способността на лидерите да изграждат организационни структури и процеси, които осигуряват дългосрочна адаптивност и устойчивост в условията на средова сложност.¹ Това разбиране подкрепя тезата, че конкурентоспособността на посредническите организации се формира чрез институционализирани управленски механизми, а не чрез краткосрочни пазарни предимства.

В този смисъл стратегическото лидерство не следва да бъде разглеждано абстрактно, а като конкретна управленска дейност, която материализира стратегическите намерения в правила, процеси и организационна архитектура. За посредническите организации това означава превръщане на стратегическите принципи в институционализирани механизми за контрол, сигурност и стандартизация.²

¹ Karna, A., Richter, A., & Riesenkauff, E. (2023). Revisiting strategic leadership: A review and research agenda. *Long Range Planning*, 56(2), 102304.

² Foss, N. J., & Klein, P. G. (2022). *Why managers matter: The perils of the CEO-centric view of the firm*. Cambridge University Press.

3. Изводи и препоръки

Анализът потвърждава, че в условията на фрагментиран и слабо регулиран пазар конкурентоспособността на агенциите за недвижими имоти се формира на равнището на стратегическите управленски решения, които задават дългосрочната логика на организационното поведение. Тези решения определят дали агенцията остава зависима от моментни пазарни възможности или изгражда устойчив модел на развитие.

Пазарната трансформация в последните 5 – 7 години, съпътствана от значително нарастване на цените и засилено ново строителство, изостря както конкурентния натиск, така и управленските рискове в сектора. При високи ценови равнища и нарастваща сложност на сделките посредническата дейност изисква повишено внимание към сигурността, професионалната компетентност и последователността на организационните процеси. В този контекст стратегическото лидерство се проявява като способност за формиране на управленска рамка, която надхвърля краткосрочната пазарна логика и поставя дългосрочната стойност и интересите на клиента в центъра на бизнес модела.

Докладът извежда като ключов извод ролята на стратегическото лидерство в условията на отсъствие на ясна регулаторна рамка за посредническата дейност. При подобна институционална среда лидерството придобива централно значение за изграждането на вътрешни професионални стандарти, механизми за контрол и управленска последователност. По този начин стратегическите управленски решения се превръщат не само в източник на конкурентоспособност, но и в основа за устойчивост и доверие в посредническата услуга.

От гледна точка на стратегическите препоръки анализът показва, че устойчивото конкурентно предимство следва да се търси в изграждането на управленски механизми, а не в ценова конкуренция и редуциране на възнагражденията. Агенциите, които инвестират в стандартизация на услугата, управление на риска, професионална експертиза и репутационен капитал, създават конкурентни бариери, които не могат да бъдат преодоленни чрез по-ниски комисионни или агресивни пазарни практики. В този смисъл ценовата политика следва да бъде производна на бизнес модел, ориентиран към създаване на стойност, а не основен инструмент за пазарно позициониране.

Особено значение придобива интегрирането на сигурността на сделките като централен елемент на посредническата услуга. При високи ценови равнища и сложни правни отношения стратегическите управленски решения следва да осигуряват систематична предварителна проверка на имотите, правна обезпеченост и прозрачност в отношенията с клиентите. Тези елементи формират основата за дългосрочно доверие и устойчивост, които не могат да бъдат компенсирани чрез краткосрочни пазарни предимства.

От управленска перспектива стратегическото лидерство в агенциите за недвижими имоти следва да се разглежда като процес на изграждане на организационна архитектура, която се материализира в правила, процеси и управленска култура. Именно тази архитектура позволява на организациите да поддържат последователност в условията на пазарни цикли, институционална несигурност и нарастващи клиентски очаквания.

Перспективите за бъдещи изследвания са свързани с емпирично изследване на връзката между стратегическите управленски механизми и дългосрочните пазарни резултати на агенциите за недвижими имоти, както и със сравнителен анализ между пазари с различна степен на регулация на посредническата дейност. Допълнителен изследователски потенциал представлява анализът на влиянието на вътрешните системи за обучение, правна обезпеченост и репутационен капитал върху конкурентоспособността и устойчивостта на посредническите организации.

Заклучение

В заключение, анализът показва, че конкурентоспособността на агенциите за недвижими имоти следва да се разглежда като резултат от целенасочени стратегически управленски решения, а не като автоматично следствие от пазарната динамика. В условията на ограничена регулация и повишена пазарна сложност стратегическото лидерство се утвърждава като ключов фактор за изграждане на устойчиви посреднически организации. Чрез последователна управленска рамка, ориентирана към сигурност, професионализъм и дългосрочна стойност, агенциите могат да трансформират пазарната несигурност в източник на конкурентно предимство. В този смисъл ролята на лидерството надхвърля оперативното управление и се превръща в основен носител на устойчивост и доверие на пазара на недвижими имоти.

Използвана литература

1. Крушков, Н. (2020). *Сигурност, лидерство, креативност*. София: Издателски комплекс – УНСС.
2. Adner, R., Puranam, P., & Zhu, F. (2021). What is different about digital strategy? From quantitative to qualitative change. *Strategy Science*, 6(4), 253 – 261. <https://doi.org/10.1287/stsc.2021.0136>
3. Bromiley, P., Rau, D., & Zhang, Y. (2023). Strategic management research and the practice of management: Past, present, and future. *Strategic Organization*, 21(1), 3 – 15. <https://doi.org/10.1177/14761270221143860>
4. Felin, T., Foss, N. J., & Ployhart, R. E. (2021). The microfoundations movement in strategy and organization theory. *Academy of Management Annals*, 15(1), 31 – 67. <https://doi.org/10.5465/annals.2018.0130>

5. Foss, N. J., & Klein, P. G. (2022). *Why managers matter: The perils of the CEO-centric view of the firm*. Cambridge University Press.
6. Hambrick, D. C., & Quigley, T. J. (2021). Toward more accurate contextualization of upper echelons theory. *Strategic Management Journal*, 42(1), 192 – 217. <https://doi.org/10.1002/smj.3220>
7. Karna, A., Richter, A., & Riesenkampff, E. (2023). Revisiting strategic leadership: A review and research agenda. *Long Range Planning*, 56(2), 102304. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2022.102304>
8. Teece, D. J. (2020). Fundamental issues in strategy: Time to assess the state of the field. *Strategic Management Review*, 1(1), 103–144. <https://doi.org/10.1561/111.00000006>

Рецензент: доц. д-р Деница Горчилова

ВТОРА ЧАСТ

СТУДЕНТСКИ ДОКЛАДИ

НЕРАВЕНСТВА В ДОСТЪПА НА БЪЛГАРСКИТЕ ГРАЖДАНИ ДО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

Мария Есенкова

Магистър по „Здравен мениджмънт“, УНСС
e-mail: maria.esenkova@abv.bg

Резюме

Неравенствата в достъпа до здравеопазване в България се проявяват под влиянието на регионални, демографски и социално-икономически различия, които създават трайни дисбаланси в здравната система. Концентрацията на здравни и финансови ресурси в големите градове и недостигът им в по-бедните райони ограничава възможностите за равнопоставен и справедлив достъп на гражданите до здравни грижи. Социалната уязвимост допълнително се засилва от ниските нива на публично финансиране и високият дял на директните плащания за здравеопазване от джоба на пациента. Регионалният анализ разкрива нуждата от по-балансирано разпределение на ресурсите и въвеждане на политики, насочени към устойчиво намаляване на здравните неравенства.

Ключови думи: *неравенства, здравеопазване, здравни ресурси, регионални различия, публични разходи.*

JEL: D63, I14

INEQUALITIES IN ACCESS TO HEALTHCARE OF BULGARIAN CITIZENS

Maria Esenkova

Masters in Healthcare Management, UNWE
e-mail: maria.esenkova@abv.bg

Abstract

Inequalities in access to healthcare in Bulgaria are influenced by regional, demographic and socioeconomic differences, which create chronic imbalances in the healthcare system. The concentration of health and financial resources in large cities and their scarcity in poorer areas limits citizens' opportunities for equal and fair access to healthcare. Social vulnerability is further exacerbated by low levels of public funding and the high share of direct out-of-pocket payments for healthcare. Regional analysis reveals the need for a more balanced distribution of resources and the introduction of policies aimed at a sustainable reduction of health inequalities.

Keywords: *inequalities, healthcare, health infrastructure, regional disparities, public expenditures.*

JEL: D63, I14

Въведение

Осигуряването на лесен и справедлив достъп на населението до необходимите здравни грижи е ключова дейност в социално-медицински план, а проблемите в достъпа до здравеопазване са едни от най-сериозните предизвикателства в глобален и национален мащаб. Неравенствата в достъпа до здравни грижи се задълбочават от социално-икономически и регионални различия – жителите на победните региони или на малки населени места имат затруднения в достъпа до качествена медицинска помощ, а уязвимите групи и домакинствата в най-долния квинтил на разходите изпитват финансови затруднения при посрещането на здравните си нужди. Здравните неравенства имат и значителни последици от гледна точка на здравната икономика. Ограниченият и ненавременен достъп до медицинска помощ води до по-тежки здравословни състояния, изискващи по-скъпо и продължително лечение, а това от своя страна води до неефективно разходване на ресурсите и повишени публични разходи за справяне с усложнения, които иначе биха били предотвратими. Влошеното здраве на голяма част от населението влияе отрицателно на икономическата продуктивност, тъй като е съчетано с намалена работоспособност, по-високи нива на отсъствие от работа и по-ранно напускане на пазара на труда. Здравните неравенства увеличават преките и непреките разходи, което води до бюджетно натоварване върху здравната система и държавата като цяло.

Методология

Обект на изследването са неравенствата в достъпа до здравеопазване в България, а предмет: социално-икономическите, териториалните и институционалните фактори, които ги обуславят. Основната теза е, че неравенствата в достъпа до здравеопазване в България се дължат на кумулативното въздействие на социално-икономически, демографски и регионални различия, засилени от неефективното разпределение на здравните ресурси. Основната цел е да се изследва същността и проявленията на тези неравенства в контекста на общата картина в ЕС. Изследването е проведено посредством регионален анализ, базиращ се на картографирането на здравни услуги по райони съгласно европейската йерархична система за разделяне на икономическите територии на ЕС NUTS-2, като се съпоставят количествени данни относно осигуреността с практики за първична извънболнична медицинска помощ (ПИМП), болнични легла и аптеки на 10 000 души население – те репрезентират потенциалния път на пациента през здравната система – от първия му досег до нея, посещавайки своя общопрактикуващ лекар (ОПЛ), през хоспитализацията, до последващото домашно лечение с медикаменти. За целта са използвани данни от Националната карта на дългосрочните нужди от здравни услуги, актуални към 31.12.2021 г., която се явява като основен

инструмент за оптимизиране на структурата на здравната мрежа към потребностите на населението с цел осигуряване на достъпни и качествени здравни услуги на всички нива в медицинската помощ и е единственият наличен към момента документ, който отразява състоянието на здравната система в различните райони на страната в съвкупност.

Регионален анализ по основни здравни показатели

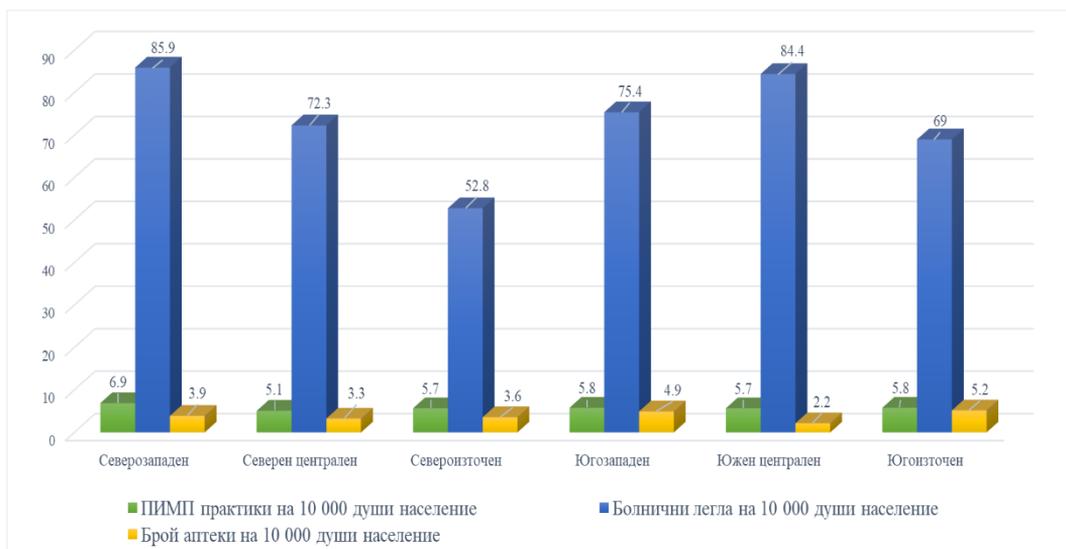
Анализът на данните по местоположение на практиките за ПИМП показва значителни неравенства в осигуреността на населението, в резултат на неравномерното им разпределение както по области, така и по населени места. Налице е концентрация на лекарите в по-урбанизираните райони и тези с по-висока икономическа активност, както и такива с медицински университети, докато районите в неравностойно положение – отдалечените селски райони и малките градове – често изпитват недостиг на работна сила, а лекарите са много натоварени. Жителите на отдалечените села срещат редица затруднения поради недостига на ОПЛ, лошата инфраструктура и географската отдалеченост. В края на 2020 г. в 29 малки града и 3882 села, в които живеят над 12% от населението на България, не са имали осигурен достъп на място до първична медицинска помощ. Очакваният недостиг на здравни работници в близкото бъдеще се оформя като едно от най-големите предизвикателства както на европейско, така и на национално ниво. Въпреки че България има относително високи брой лекари на глава от населението спрямо останалите държави в ЕС, тревожно ниският брой медицински сестри изкривява баланса. Неблагоприятното съотношение между ОПЛ и специалисти и прогресивното застаряване на работната сила също създават риск за устойчивостта на здравната система, влошавайки усещането за справедлив достъп на пациентите.

Осигуреността на населението с болнични легла към края на 2023 г. е 86,5 на 10 000 души население, с най-високи стойности в областите Плевен (129,7 на 10 000 души), Смолян и Пловдив, а най-ниски – в областите Перник, Ямбол и Видин (43,2). Броят на леглата обаче не отчита географските особености (напр. в кои части на областта са разположени болниците), както и демографските характеристики – в кои части на областта е най-високо „търсенето“, т.е. къде има най-голяма необходимост от тях. Тези различия частично биха могли да се изследват, като се разгледа средният брой легла на една болница в областта. Наличието на повече болници с по-нисък брой легла спрямо средното за страната (напр. в обл. Враца) предполага по-лесен достъп от гледна точка на придвижване до тях, приемайки, че те не са групирани на едно място, например областния град. В същото време това може да означава и по-високи разходи за текуща издръжка, администрация и пр., което повдига въпроси за ефективността на тези лечебни заведения.

Броят на аптеките за обслужване на населението надвишава необходимия минимален брой, изчислен по методиката на областните аптечни карти, с 10,43%.

На практика осигуреността с аптеки в България е с около 22% по-голяма от средната за европейските държави и с 6% по-голяма от минимално определената. Броят на магистър-фармацевтите, вписани в регистъра на Българския фармацевтичен съюз към 31.08.2025 г. е 7735, като тези данни не отчитат реално работещите в аптека магистър-фармацевти. Към 04.09.2025 г. търговците на дребно с лекарствени продукти, лицензирани от Изпълнителната агенция по лекарствата, са 3284. 217 аптеки изпълняват дейности по договор с НЗОК/РЗОК в отдалечени, труднодостъпни райони или са единствен изпълнител за съответната дейност в община, както и с денонощен режим на работа. За гражданите, живеещи в такива райони, това води до допълнителни и по-големи цялостни разходи за лечение свързани с пътуване до по-отдалечено населено място с цел осигуряване на необходимата терапия, а понякога дори и до отказ от такава.

При сравняване на шестте района на планиране посредством визуализиране на данните относно основните здравни показатели в стълбчеста диаграма на фиг. 1, се наблюдават съществени различия в разпределението на здравните ресурси. Северозападният регион е най-добре обезпечен с болнични легла, а Североизточният е на последно място по този показател. Всички региони имат сравнително сходен достъп до първична извънболнична медицинска помощ, като водеща позиция заема Северозападният район, но би следвало да се вземе предвид, че това е и регионът с най-малко население. Югозападният и Югоизточният райони имат подобър достъп до аптеки, което би могло да се свърже с по-урбанизираната структура на населението.



Фигура 1. Сравнение на NUTS2 районите по основни показатели за здравни ресурси

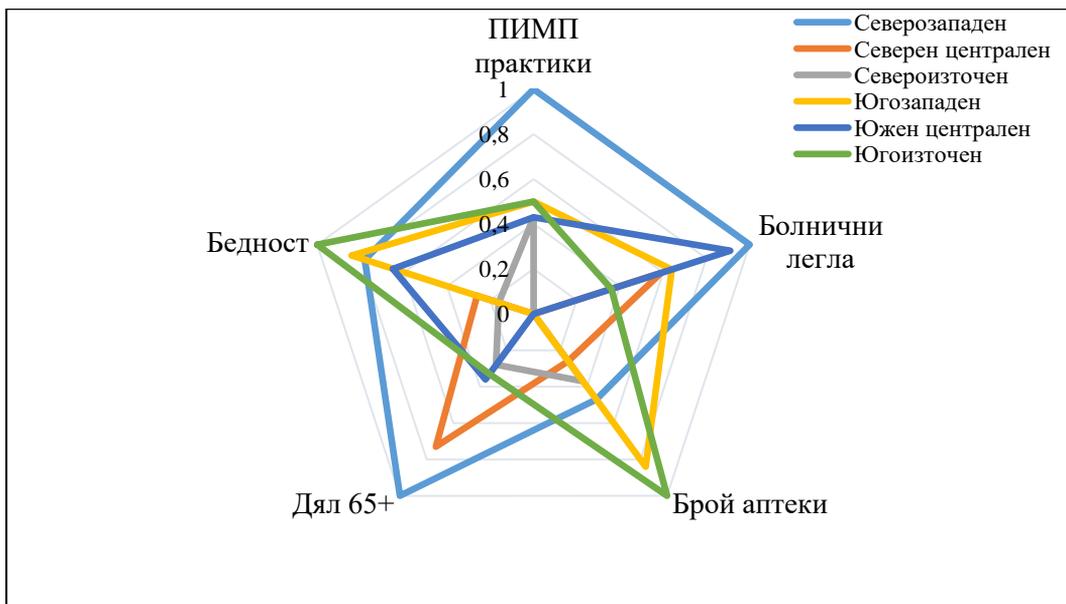
Източник: разработено по данни на НЗОК

При сравнение на регионалните профили в повече измерения на фиг. 2, включвайки дела на населението над 65 години като процент от общото население и относителния дял на бедните спрямо линията на бедността (%) и след нормализиране на данните, видими в табл. 1, прави впечатление, че Северозападният и Югоизточният региони се открояват като районите с най-контрастни показатели. Северозападният е с най-висок дял застаряващо население, но с висока болнична обезпеченост, докато Югоизточният е с най-високи нива на бедност, което насочва към структурен дисбаланс между социална уязвимост и здравен капацитет. Северният централен регион е под средното ниво по всички показатели, в него са и най-ниските нива на бедност, което го прави социално по-стабилен, но с по-малко ресурси. Южният централен район е много добре обезпечен с болнични легла, но е налице сериозен дисбаланс между болнична и извънболнична помощ. По-балансиран профил демонстрира Югозападният район, който е от икономически по-развитите области и има оптимално съчетание от демографски и ресурсни показатели. Възрастовата структура на населението се очертава като основен фактор за здравноосигурителното покритие и натиска върху здравната система – разходите за медицинска помощ ще нарастват пропорционално с дела на възрастното население, което повдига въпроси за финансовата устойчивост на системата в условията на засилено търсене на здравни грижи, особено за хронично лечение и палиативни грижи, за които повсеместно липсват ресурси.

Таблица 1. Синтетична извадка на статистически данни за NUTS2 райони на планиране

Райони на планиране (NUTS 2)	ПМП практики на 10 000 души	Болнични легла на 10 000 души	Брой аптеки на 10 000 души	Дял население над 65 години (% от общото население)	Относителен дял на бедните спрямо линията на бедността (%)
Северозападен	6,9	85,9	3,9	26,3	22,3
Северен централен	5,1	72,3	3,3	24,5	18,5
Североизточен	5,7	52,8	3,6	20,6	17,9
Югозападен	5,8	75,4	4,9	19,4	23,2
Южен централен	5,7	84,4	2,2	21,7	21,7
Югоизточен	5,8	69	5,2	21,5	26,3

Източник: разработено по данни на НЗОК и НСИ



Фигура 2. Сравнение на регионите по здравни и социални показатели

Източник: разработено по данни на НЗОК

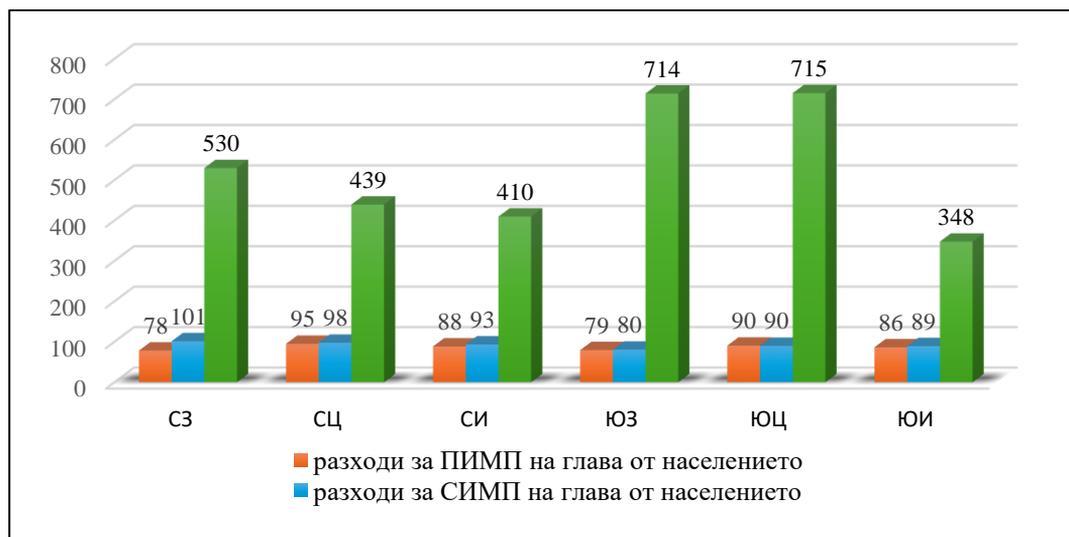
Двете графики очертават картина на социално-икономическа и здравна поляризация в страната и потвърждават взаимовръзката между икономическото развитие, демографската структура и ресурсите в системата на здравеопазването. Наличието на регионални здравни неравенства изисква целенасочени политики за балансиране на достъпа до услуги в сферата на здравеопазването и подобряване на социалните условия в по-уязвимите райони.

Регионални различия във финансирането на здравеопазването

Както е видно от фиг. 3, разходите за първична извънболнична помощ за 2024 г. са най-големи в РЗОК София-град, където е концентрирано най-много население (17,3% от общия разход на НЗОК за дейността) и в област Пловдив (10,6% от общия разход). При разходите за болнична медицинска помощ столицата отново регистрира най-висок размер (около 1,2 млрд. лева за 2024 г.), представлявайки една трета от общия разход по тази дейност на НЗОК, като основната причина е големият брой болници в столицата.

Ако се разгледат през броя на населението по области, най-високи разходи за болнична помощ на едно лице имат областите Пловдив, Плевен и София-град, които са големи области с традиции в предоставянето на здравни грижи; най-ниски са разходите на едно лице в областите Видин (малка по брой население),

Перник и София-област, които се намират в близост до столицата, която е с развито здравеопазване. Разликата между областта с най-висок (Плевен – 1116 лв.) и тази с най-нисък разход на човек (Видин – 196 лв.) е над пет пъти. От една страна тази статистика демонстрира кои са областите с развито здравеопазване, а от друга страна – привличането на населението, търсещо здравни грижи, в съседни области. София, Варна, Пловдив и Плевен, като области с медицински университети, предоставят значителен дял от услугите в болничната помощ, което ги превръща в своеобразни „здравни острови“, докато за гражданите, на които се налага пътуване до по-отдалечено населено място с цел осигуряване на необходимите медицински грижи, това води до допълнителни и по-големи цялостни разходи за лечение, което от своя страна може да доведе до отказ от такива.



Фигура 3. Сравнение на разходите за първична, специализирана (СИМП) и болнична помощ (БП) по NUTS2 райони на планиране

Източник: по данни от Справка за разходите на НЗОК по РЗОК и по здравноосигурителни дейности за 2024 г. (по ЗДОИ 24-04-25/13.08.25 г.)

Като цяло финансовите ресурси за здравни услуги на глава от населението в България са 3,7 пъти по-ниски от средните за ЕС, което има пряко влияние върху качеството, обхвата и наличността им. През 2021 г. държавното финансиране и задължителното осигуряване са съставлявали 65% от общите здравни разходи в България, което означава, че по-голямата финансова тежест се прехвърля към частни източници. Разходите от джоба на пациентите в България са 2,3 пъти повече от средните за ЕС, което насочва към потенциална невъзможност на държавните социалноосигурителни механизми да изпълняват отредената им защита

срещу свързаните със здравето финансови рискове. Директните плащания задълбочават неравенствата и финансовата уязвимост, които от своя страна водят до неспазване на лечението, а то – до по-нисък здравен статус, по-лошо качество на живот, вкл. и до високи нива на смъртност от заболявания, които иначе могат да бъдат предотвратени или успешно лекувани.

Заклучение

В обобщение, социално-икономическите различия, демографските тенденции, системните дефицити в организацията и финансирането на здравеопазването и регионалните дисбаланси си влияят синергично и създават кръг от социална уязвимост, бедност и болестност. Това влияе пряко върху благосъстоянието на населението, поставяйки по-уязвимите групи в по-неблагоприятна позиция, и изисква целенасочени политики за превенция, балансирано развитие на регионите и по-оптимално и справедливо използване на ресурсите.

Използвана литература

1. Крумов, С. „Изграждане и роля на съсловни регистри при функционирането на националната здравна система“, 2023 <https://ncpha.government.bg/uploads/konkursi%20i%20proceduri/%D0%90vtoRef-Sv-Krumov.pdf>
2. Индикатори за бедност и социално включване през 2024 година, НСИ.
3. Кратък преглед на достъпа и ефективността на здравеопазването, Институт по пазарна икономика, 2022.
4. Лечебни заведения за болнична и извънболнична помощ и здравни заведения към 31.12.2023 година, НСИ.
5. Националната карта на дългосрочните нужди от здравни услуги, 2022.
6. Сравнителен анализ на публичните разходи за здравеопазване: България срещу страните от Европейския съюз, С. Кацаров, <https://www.czpz.org/komentari/politics/sravnitelan-analiz-na-publicnite-razhodi-za-zdraveopazvane-b-lgaria-sresu-stranite-ot-evropejskia-s-uz>
7. Bulgaria: Country Health Profile 2023, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels, 2023.
8. Health at a Glance: Europe 2024: State of Health in the EU Cycle, OECD/European Commission, OECD Publishing, Paris, 2024 <https://doi.org/10.1787/b3704e14-en>.

Научен ръководител: доц. д-р Ралица Велева
Рецензент: гл. ас. д-р Златина Шотарова

МОДЕЛ НА СКРИНИНГОВА ПРОГРАМА ЗА СКЕЛЕТНИ ДЕФОРМАЦИИ И НАДНОРМЕНО ТЕГЛО ПРИ УЧЕНИЦИ

Таня Андреева

Магистър по „Здравен мениджмънт“
e-mail: tandreeva_2367002@unwe.bg

Резюме

Предмет на настоящата разработка е медицинска, финансова и социална аргументация на модел за училищен скрининг, насочен към ранното откриване на скелетни деформации (сколиоза, кифоза) и наднормено тегло при ученици. Основният фокус е изместването на парадигмата от реактивна към проактивна медицина, което подобрява прогнозата за здравето на децата. Анализират се икономическата ефективност и международните скринингови програми. Проучва се обществената нагласа, отчитайки 99% подкрепа от страна на родителите за въвеждането на училищна скринингова програма за скелетни деформации и наднормено тегло. Реализирането и устойчивото прилагане на подобни научно базирани и финансово обосновани скринингови програми може да се използва като ключов инструмент за планиране на национални здравни политики и за пълноценното физическо развитие на подрастващите.

***Ключови думи:** училищен скрининг, икономическа ефективност, проактивна медицина, обществено здраве.*

JEL: I18

MODEL OF A SCREENING PROGRAM FOR SKELETAL DEFORMITIES AND OVERWEIGHT IN STUDENTS

Tanya Andreeva

Masters in Healthcare Management, UNWE
e-mail: tandreeva_2367002@unwe.bg

Abstract

The subject of this study is to provide a medical, financial, and social justification for a school screening model focused on the early detection of skeletal deformities (scoliosis, kyphosis) and overweight among students. The primary focus is shifting the paradigm from reactive to proactive medicine, which improves children's health prognosis. The paper analyzes economic efficiency and examines international screening programs. Public attitude is also explored, reporting 99% support from parents for the introduction of a school screening program for skeletal deformities and overweight. The implementation and sustainable application of such evidence-based and financially justified screening programs can serve as a key tool for planning national health policies and ensuring the full physical development of adolescents.

***Keywords:** school screening, economic efficiency, proactive medicine, public healthcare.*

JEL: I18

Въведение

Профилактиката в детска възраст е фундаментална за правилния растеж и развитие на детския организъм, намаляване на риска от заболявания и е важна предпоставка за достигане на пълния физически и интелектуален потенциал на индивида. Скрининговите програми в училищна среда са съществен компонент на общественото здравеопазване, осигурявайки ранна диагностика и възможност за навременна интервенция.

Днес децата прекарват много време пред смартфоните и компютрите, а начинът им на живот и вредните навици се отразяват на здравето. В световен мащаб детското затлъстяване се е увеличило приблизително 8 до 10 пъти през последните 50 години. По-нови анализи показват, че тенденцията на нарастване продължава и между 1990 и 2021 г. честотата на затлъстяване сред деца и юноши се е утроила (NCD-RisC, 2017). В големи кохортни проучвания се регистрира и значимо нарастване честотата както на постуралните нарушения на стойката, така и на структурните гръбначните деформации. Плоскостъпието и скъсеното ахилесово сухожилие са също често срещана патология. Тези проблеми са значими не само от медицинска гледна точка, но имат и своите социални и икономически последици – влошено качество на живот и самочувствие, понижен успех в училище, увеличени здравни разходи, значително по-висок риск от хронични заболявания и усложнения в зряла възраст.

В настоящата разработка се анализира проблематиката на гръбначните изкривявания, деформациите на ходилата, скъсените ахилесови сухожилия, деформациите на гръдния кош, наднормено тегло и затлъстяване при децата през призмата на тяхната здравна, социална и икономическа значимост с цел създаване на научно базиран модел на скринингова програма за ранното им откриване.

Масщабно скринингово изследване на голяма група деца, което не е правено в последните години в България, ще ни помогне да придобием по-ясна представа за мащаба на проблема и да създадем нови здравни и спортни програми, насочени към децата. Скринингът ще фокусира вниманието на родителите към тези чести за подрастващите проблеми и ще подобри здравната култура на семействата.

1. Медико-социална и икономическа обосновка

„An ounce of prevention is worth a pound of cure.“
(Унция превенция струва повече от паунд лечение.)

Бенджамин Франклин

Тази максима на Бенджамин Франклин е ръководен принцип на СЗО за опазване на общественото здраве. В съвременния контекст профилактиката се разглежда не само като медицински, но и като социален, икономически и политически приоритет. Вместо да се фокусират единствено върху лечението на вече

проявена патология, модерните здравни системи все повече инвестират в програми за ранно откриване на заболяванията чрез скрининг. Това преминаване от реактивна към проактивна медицина е от съществено значение за подобряване на прогнозата на пациентите, намаляване на усложненията и ограничаване на финансовата тежест както за семействата, така и за здравната система. Скринингът е основен елемент на профилактиката и представлява „систематично търсене на състояния или заболявания в популация, които не показват симптоми, с цел ранно откриване и интервенция“ (Славчев, 2024). Навременно идентифициране и лечение на отклоненията във физическото развитие на децата, ограничава рисковете от прогресия на редица социално-значими здравни проблеми и предотвратяват възникването на хронични заболявания в зряла възраст.

В настоящата глава ще се спрем на медицинската проблематика и епидемиология, както и добрите международни и национални практики за скрининг на всяка една от търсените в разработвания модел патологии. Ще се опитаме да дадем медицинската и социална обосновка на необходимостта от скрининг в училищна възраст за скелетни деформации и наднормено тегло. Ще се фокусираме и върху финансовия аспект (икономическата ефективност), за да анализираме на базата на международни проучвания и цени, дали ползите (включително нематериалните – подобро здраве, повишена работоспособност и благополучие, спасени животи и т.н., конвертирани в парична стойност) надхвърлят разходите, с цел проектът да е икономически изгоден. Икономическата ефективност в здравеопазването или подходът „разход-полза“ (cost-benefit approach) е системен процес за изчисляване и сравняване на общите очаквани разходи срещу общите очаквани ползи от даден проект, решение или инвестиция, за да се определи дали това начинание си заслужава или е най-добрият вариант сред няколко алтернативи. В нея се разглежда общата стойност на един проект за обществото (McIntosh, E., 2010).

Гръбначните деформации в детска възраст

Гръбначните деформации са състояния, които възникват най-често в периода на бърз растеж при децата – между 10 и 15 години. Най-разпространени са:

- **Сколиоза** – триизмерна торзионна деформация на гръбначния стълб и торса, появяваща се при деца в добро общо здравословно състояние, която може да прогресира във връзка с множество фактори по време на всеки един бърз период на растеж в развитието. В детска възраст се делят на идиопатична сколиоза, конгенитална сколиоза и невромускулна сколиоза, като най-честа е идиопатична сколиоза. Около 90% от всички сколиози се диагностицират възрастта от 11 до 18 г. (Чонгов, 2021) Данните за разпространението на сколиозата (латерална кривина на гръбначния стълб с Cobb ъгъл $\geq 10^\circ$) в общо за детска възраст в различните източници са различни и варират между 1 – 3% от децата. Според Проф. Яблански, честотата варира между 3 и 5%. В България екип от УСБАЛО „Проф. Б. Бойчев“ София при скри-

нингови прегледи на 4800 деца между 11 и 15 г. възраст в 12 столични училища диагностицират 57 деца с наличие на сколиоза над 10° ъгъл на Cobb, което е 1,2%. Ако не се открие навреме, може да прогресира и да доведе до болки, функционални ограничения и нужда от хирургично лечение.

- **Кифоза** – прекомерно извиване на гръбнака назад. Често се дължи на лоша стойка, но при някои деца може да стане структурен проблем, водещ до болки и затруднено дишане.
- **Лордоза** – прекомерно извиване напред в поясната област. Обикновено е свързана с мускулен дисбаланс или наднормено тегло и води до болки в кръста.
- **Постурални нарушения (лоша стойка)** – срещат се при 30 – 70% от учениците и често са резултат от обездвижване, неправилна седяща поза и липса на физическа активност. Те могат да предшестват по-сериозни деформации.

През последните 20 години се наблюдава увеличение на честотата на порочна стойка и гръбначни изкривявания при децата. Това се потвърждава от множество епидемиологични и кохортни проучвания, които отчитат висока и нарастваща честота на постурални дефекти, особено в контекста на засилващия се заседнал начин на живот, увеличена употреба на електронни устройства и повишен процент на затлъстяване сред децата. Мащабно проучване в Китай от 2025 г. обхващащо близо 1,8 милиона ученици установява, че разпространението на неправилната стойка и предполагаемата сколиоза сред китайските ученици са се увеличили значително. При скрининга проведен преди пандемията Covid-19 неправилна стойка са имали 65,3% от учениците, докато настоящият скрининг този процент се повишава до 79,92%. При предишни изследвания в Китай процентът на сколиозата е бил 1,6%, докато в настоящото проучване се наблюдава увеличение до 5,44% на децата с предполагаема структурна сколиоза, насочени за диагностично уточняване. Това представлява над трикратно увеличение на случаите на предполагаема сколиоза след пандемията. Тези резултати подчертават критичната нужда от ранни скринингови програми и навременни интервенции, особено при високорисковите групи като момичетата и учениците в прогимназиален етап.

Ранната диагностика на сколиоза при деца в предпубертетна възраст (10 – 14 години) позволява своевременно проследяване на кривината и ранно започване на лечение, което може да ограничи прогресията на деформацията и да намали нуждата от хирургична интервенция. При деца с леки до умерени кривини (Cobb ъгъл $20 - 40^\circ$), ранното откриване дава възможност за прилагане на ортезиране (корсет), което доказано намалява риска от прогресия до тежки кривини, при които се налага операция (Dunn and al., 2018). При ненавременно диагностиката гръбначните деформации водят до хронична болка и дискомфорт, намалена подвижност и функционалност, ниско самочувствие, кардио-пулмонални нарушения при тежките случаи.

Скринингът за гръбначни деформации в училищна възраст създава възможност за бързо и целенасочено откриване на раковите деца и навременна неоперативна корекция, която предотвратява прогресията и намалява вероятността от

хронични оплаквания и трайни увреждания в зряла възраст. В последните 30 години правените скрининги на гръбначни изкривявания са спорадични, а разликата в методологията им затруднява анализа на данни.

Интерес представлява данните от скрининга за гръбначни изкривявания в София през периода 1987 – 1988 г. При прегледа на 150 592 ученици са установени само 6% неправилна стойка, 6,5% пресколиози, 6,4% гръбначни изкривявания (Соколов, Б., & Маркова-Старейшинска, Г., 1991).

Скринингът проведен от Танчев и колектив в е обхванал на 4800 деца, бил двуетапен клиничен преглед в училищата и вторичен преглед на децата с открита сколиоза в амбулаторията за гръбначна патология на Университетската болница по ортопедия. Честотата на установените структурни сколиози е 1% – по-големи от 10 градуса, 0,3% по-големи от 20 градуса. Рентгенологична диагноза се потвърждава при 86% от насочените за вторичен преглед деца. 94,7% от диагностицираните при скрининга деца са били новооткрити сколиози. Те посочват и причините деформациите на гръбначния стълб да остават “скрити”: 1) При почти всички случаи няма болка; 2) Идиопатичната сколиоза се развива най-често в предпубертетния или ранния адолесцентен период, т.нар. „срамежлива възраст“, което може да попречи на родителите да виждат голи гърбовете на децата си; 3) Дългата коса и широките дрехи, които се носят от тийнейджърите лесно прикриват дори и по-значителни изкривявания; 4) Специалните профилактични прегледи за гръбначни изкривявания при подрастващите често се изместват от случайни прегледи, свързани с други здравни проблеми; 5) Липсва професионално внимание и достатъчна подготовка на училищните лекари за диференцирането на често срещаните неправилни стойки от истинските (структурни) сколиози; 6) Общественото и родителското внимание е занижено по отношение **на проблема сколиоза**, което до голяма степен се дължи на широко разпространеното схващане, че едва ли не всички подрастващи имат „безобидни“ неправилни стойки. Танчев и колектив (1996) определят училищния скрининг за сколиоза като „първа и много важна стъпка“ в продължителния процес на лечение на сколиозата.

Регулярно през последните години се провежда училищен скрининг за гръбначни изкривявания и деформации на гръдния кош в гр. Пловдив, под формата на общинска програма. За 2023 г. са извършени профилактични прегледи на 4000 деца от 14 общински училища. Общият процент на деца с гръбначни изкривявания е 9,6%. От тях 4,45% сколиози.

В дисертационния си труд „Социално-икономически ефект на кинезитерапевтичната методика за лечение на сколиози“, Костова (2023) прави опит за анализиране целесъобразността, обема и ефективността на финансовите ресурси и установява липсата на достатъчна информация за децата със сколиоза в България, което не позволява последващ анализ от достоверен източник.

Adobor (2014) анализира рентабилността на училищния скрининг за сколиоза, като сравнява разходите в сценарий със скрининг и такъв без скрининг, използ-

вайки данни от Норвегия и Хонконг. Резултатите показват, че скринингът е икономически изгоден, тъй като ранното откриване позволява консервативно лечение, което значително намалява нуждата от скъпи операции. Спестяването на разходи е най-голямо, когато програмата е насочена само към момичета, тъй като при тях честотата на тежките сколиози е по-голяма. Те определят скрининга не само е като клинично полезен, но и икономически оправдан, посредством намаляване нуждата от оперативно лечение, респективно общите разходи за него. При направения сравнителен анализ общите разходи за оперативно лечение при групата без скрининг, надвишават сумата необходима за провеждане на скрининга. В групата със скрининг разходите за консервативно лечение са по-големи, в сравнение с разходите за консервативно лечение при нескенираните.

В проучване на Feldman (2013) за икономическата ефективност на училищни скрининги за сколиоза се подчертава, е в три от четири проучвания, които са анализирани е наблюдавано намаление на оперативните интервенции с между 23 и 51%.

Thilagaratnam (2007) провежда финансов анализ на училищната програма за скрининг за сколиоза в Сингапур (коhorta ~90 000 ученици) и отчита, че програмата е икономически оправдана. В програмата са включени ученици до 19 годишна възраст. Авторът препоръчва допълнително оптимизиране на разходите чрез таргетиране на високорискови групи. Анализът се основава на предположението, че без програмата ученици, които са били успешно лекувани консервативно, биха се нуждаели от операция. Изчисленията показва, че дори ако се намали броя на децата с показания за операция само с 35%, програмата пак би имала отрицателна нетна стойност, което потвърждава нейната икономическа ефективност. В анализа е посочено, че нетните ползи за здравето, макар и предимно нематериални са силно положителни, което направи програмата още по-рентабилна.

При анализ на разходите за училищен скрининг за сколиоза, проведен между 2000 г. и 2006 г. от болница „Триасио“ в Гърция, се констатира, че от финансова гледна точка има силни доказателства финансова ефективност и продължаване на програмата. Директните разходи за преглед на едно дете са 2.04 евро. Цената за цена за операция на сколиоза е между 30 000 и 35 000 евро на пациент. Ниската цена на прегледите е възможна, поради участието в програмата на студенти по медицина и физиотерапевти.

Според научни данни в Оукланд (Съединени Американски Щати) консервативното лечение струва средно \$4748, докато оперативното е \$35 510. Провеждането на скринингови проучвания струват \$7,39 на дете, което би намалило с 81% нуждата от хирургично лечение.

При планиране на настоящата скринингова програма, бяха взети предвид препоръките за таргетиране на високорискови групи при подбор на бенефициентите. Това е и причината да се фокусираме във възрастовата група 10 – 13 г., където училищния скрининг ще има най-голяма здравна полза и би бил най-икономически оправдан. Подобно на скрининга извършен от болница „Триасио“ – Гърция,

прегледите в планирания училищен скрининг ще се осъществяват от кинезитерапевти и студенти по кинезитерапия, което допълнително ще оптимизира разходите. Прогнозната цена за преглед на дете е около ~3,20 лв. или общи разходи за цялата програма ~70 000 лв. при включване на 24 000 деца. Цената на клиничната пътека за оперативно лечение на сколиоза според НРД 2025 г. (КП 211.2 Гръбначни и гръбначномозъчни оперативни интервенции с голям и много голям обем и сложност – с невронавигация и интраоперативен 3D контрол) е 5757,00 лв., цената, която МЗ заплаща за имплантите поставяни при операцията за сколиоза достига до ~77 000 лв., т.е. пълната цена на оперативната корекция може да надхвърли 80 000 лв.

Ако благодарение на настоящата скринингова програма дори само при едно дете гръбначното изкривяване, не прогресира и се спестят разходите за една операция, това ще оправдае разходите за целия скрининг.

Деформации на ходила

Деформациите на ходилата са често срещани в периода на растеж, когато костите и ставните връзки все още се формират. Най-чести са:

- **Плоскостъпие (pes planus)** се дефинира като състояние, при което медиалната надлъжна арка на ходилото е понижена или липсва, което води до увеличен контакт на вътрешната част на стъпалото със земята при стоеж и ходене. В кохортни проучвания и при различните възрастови групи, разпространението на плоско стъпало сред децата е различно и варира между 10 и 25%. В детска възраст преобладава еластичното плоско ходило, което е безсимптомно. При по-големите деца може да се наблюдава контрактура на м. трицепс суре със скъсяване на ахилесовото сухожилие, което да доведе до симптоми – болка при натоварване и продължително стоене прав, бързо изморяване. При наличие на симптоматично плоскостъпие се започва консервативно лечение с кинезитерапия и ортези. Хирургичното лечение се иницира при липса на резултат от консервативното лечение (Кехайов, 2012). Епидемиологични проучвания сред ученици показват, че плоскостъпието е по-често при момчета, деца с наднормено тегло, ниска физическа активност и болка в ходилата.
- **Pes cavus** – деформация на стъпалото, характеризираща се с абнормно висок медиален надлъжен свод. Среща се по-рядко, но е възможно да е начална проява на неврологична патология и изисква допълнителна оценка.
- **Hallux valgus juvenilis** – латерално отклонение на палеца, особено при момичета, често води до болка, дискомфорт и затруднения при носене на обувки.

Макар и тези деформации да изглеждат безобидни, ако не се коригират могат да доведат до хронична болка в стъпалата, коленете и гърба, умора, нестабилност и нарушена походка, проблеми със стойката и вторични мускулно-скелетни усложнения, отказ от участие в спорт или физическа активност

Скринингово изследване на деформациите на ходилата има за цел ранно откриване на рискови деформации, дори при безсимптомни деца, което ще се диференцират функционалните от структурни изменения на ходилата и ще идентифицира рисковите групи деца, които да се насочат към навременна кинезитерапия, ортези или други интервенции.

Ранното откриване и корекция на плоскостъпието могат да предотвратят съпътстваща патология на ОДА и да осигурят оптимално физическо развитие на скелета. Оперативна корекция при симптоматично, болезнено или ригидно плоскостъпие е се препоръчва във възрастта между 9 и 12 години, при случаите, които са без повлияване от консервативно лечение за минимум 6 месеца. След 13-годишна възраст ефективността на хирургичната корекция намалява, и се повишава рискът от усложнения и незадоволителен резултати (Kubo, 2020)

В литературата липсва консенсус за необходимостта от масов скрининг за плоскостъпие при ученици и няма изготвена финансова обосновка. Някои автори препоръчват разработване на алгоритми за идентифициране на рискови групи, но това не е част от международно приети стандарти.

Хирургичното лечение на *hallux valgus juvenilis* е най-успешно при пациенти с незатворени растежни пластини, обикновено до възраст около 12 – 13 години (Artioli, 2023).

Макар и рядко срещана деформацията тип *Pes cavus* има голямо клинично значение, защото може да бъде начален симптом на наследствени и придобити неврологични заболявания.

Деформациите на ходилата са лесно видими и в разработената компютърна програма за скрининг регистрирането им е удобно и бързо. Предвид данните за най-висока успеваемост на хирургичното лечение на плоскостъпие и *Hallux valgus juvenilis* до 13-годишна възраст, предвид факта, че при скрининга биха могли да се открият деца с *Pes cavus* и факта, че включването на деформациите на ходилата няма да оскъпи крайната цена, даде основание деформациите на ходилата да бъдат включени като компонент от настоящия скрининг.

Скъсени ахилесови сухожилия

Скъсените ахилесови сухожилия при деца представляват състояние, при което ахилесовото сухожилие е с намалена дължина, което ограничава дорзифлексията на глезена и води до биомеханични нарушения на походката (Chen, 2021). Често се съчетава с плоскостъпие.

Скъсените ахилесови сухожилия се асоциира най-често с идиопатично ходене на пръсти, но може да е ранен симптом на невромускулни заболявания. Състоянието може да се наблюдава и при вродени деформации, след травми, изгаряния и при възпалителни състояния. Изясняването на това състояние, често налага допълнителни консултации. Клиничната картина включва липса на нормален контакт на петата при ходене, ограничена дорзифлексия, повишена пасивна ригидност на глезена и често скъсено ахилесово сухожилие.

При идиопатично ходене на пръсти, сухожилието може да бъде анатомично скъсено, но не винаги се наблюдава мускулна контрактура (Ruzbarsky, 2016). Повечето деца с идиопатично ходене на пръсти спонтанно преодоляват състоянието до 10-годишна възраст (Oetgen, 2012). При персистиращо ходене на пръсти и ограничена дорзифлексия се прилагат физиотерапия, серийно гипсиране, ортези, а при тежки контрактури – хирургично удължаване на ахилесовото сухожилие.

Диагностиката в детска възраст е от съществено значение за навременно лечение и предотвратяване на усложнения, трайни деформации, контрактури и функционални ограничения на долния крайник. Включването на изследването на скъсените ахилесови сухожилия и регистрирането им в компютърния модел на настоящата скринингова програма е бързо и лесно и няма да оскъпи проекта.

Деформации на гръдния кош

Деформациите на гръдния кош представлява вродено или придобито отклонение във формата и симетрията на предната гръдна стена, което може да засегне както външния вид, така и функцията на дихателната и сърдечно-съдовата система. Най-честите деформации на гръдния кош в детска възраст са:

- **Pectus excavatum** – среща се при 1 на 400 до 1 на 1000 деца, като при момчетата честотата е до 5 пъти по-висока от тази при момичетата (Aly, 2023).
- **Pectus carinatum** – по-рядка, с честота около 1 на 1500 до 1 на 2500 живородени, също с превес при момчета.

Реалната честота вероятно е подценена, тъй като много леки и субклинични случаи остават недиагностицирани. При скрининга проведен от Танчев и колектив *Pectus excavatum* се установява при 0,5% от децата, а *Pectus carinatum* при 0,6%.

Pectus excavatum в по-изразени форми може да компрометира сърдечно-дихателната функция, особено при натоварване, и да предизвика: задух, лесна уморемост, тахикардия, кардиологични нарушения.

Много често тези деформации на гръдния кош се възприемат само като естетичен проблем, но те могат да доведат до психосоциални проблеми, намалена физическа издръжливост, болка и кардиопулмонални нарушения. Тежките деформации налагат лечение, а възможностите за консервативно такова са ограничени до 14 – 16 г. възраст. В някои случаи деформациите са част от синдромни заболявания (Marfan, Noonan, Poland), изискващи допълнителна медицинска оценка. Навременното откриване чрез скрининг увеличава шансовете за неинвазивна корекция и би помогнало за изключването на съпътстващи заболявания и/или синдроми.

За консервативното лечение на деца с пектус екскаватум се използват т. нар. *Vacuum bell* системи. Хирургичното лечение може да бъде избегнато при немалка част от пациентите, ако консервативното лечение се започне навреме, то е най-успешно при деца под 10 – 11 години, с лека до умерена деформация и добра гъвкавост на гръдната стена. Най-добри резултати се постигат при ранно начало

на терапията, продължителна употреба (над 12 – 24 месеца) и при пациенти с начална дълбочина на дефекта $\leq 1,5 - 1,8$ cm (Haecker, 2024).

При голяма част от случаите на деца с пектус каринатум хирургичното лечение може да бъде избегнато чрез консервативни методи, като ортопедични компресионни корсети (dynamic compression bracing). Те са подходящи за пациенти между 11 и 15 години, с гъвкава гръдна стена и умерена деформация. Компресионната терапия е първа линия на лечение, особено при деца и юноши, и води до добри естетични и функционални резултати при над 70 – 85% от пациентите, ако се спазва режимът на носене и има добра мотивация и сътрудничество. Успехът на консервативното лечение зависи от възрастта, като Ефективността на брейс терапията намалява значително след 15 – 16-годишна възраст (van Braak, 2024).

Скринингът за деформации на гръдния кош дава възможност за навременна диагностика, насочване към подходящо лечение и подобряване на физическото и психичното благополучие на подрастващите. Разходите за консервативното лечение са многократно по-ниски в сравнение с цената на оперативните интервенции. Цената на Vacuum belt системата, заплащана от НЗОК е 5520 лв. (цени по фонд за лечение).

Цената на хирургичното лечение за pectus excavatum, при закъсняло или неуспешно консервативно лечение варира значително в зависимост от избраната техника, възрастта на пациента, броя на използваните импланти (метални барове), болничния престой и регионалните здравни стандарти. В САЩ и Западна Европа общата болнична цена (включваща хирургия, импланти, анестезия, болничен престой и последващи грижи). Обикновено е в диапазона от \$15,000 до \$40,000 за стандартна двуетапна процедура при неусложнени случаи за САЩ и 20 000 – 25 000 евро за Западна Европа. Цената на имплантите варира между 3000 и 7000 € в различните държави от ЕС.

Цената на FMF заплащана от НЗОК (компресивна система) е 10 920 лв. (цени по фонд за лечение).

В САЩ, цените за хирургична корекция на пектус каринатум (обикновено процедурата Ravitch) могат да варират от \$40,000 до \$70,000 и повече. В Европа цените са по-ниски. Например в Германия и Испания цените са в диапазона 18,000 € – 30,000 €.

Деформациите на гръдната стена са видими и регистрирането им в разработената за целите на скрининга компютърна система е много бързо, като няма да оскъпи общата цена на скрининга. Предвид това, както и факта, че цената на хирургичното лечение е многократно по-висока, в сравнение с консервативното, приемаме за икономически ефективно да включим деформациите на гръдния кош към настоящата скринингова програма.

Наднормено тегло и затлъстяване

Наднорменото тегло и затлъстяването сред децата се увеличават значително в последните десетилетия – и в света, и в България. Проблемът е медико-социален,

като надхвърля индивидуалното здраве и засяга икономиката, образованието, семейството и обществото като цяло. Затлъстяването в детска възраст често се запазва и в зряла, водейки до повишена заболяемост, преждевременна смърт и високи обществени разходи.

Според различни източници, честотата на детското затлъстяване в България варира значително – между 4% и 32%, поради липса на унифицирана методология. Според доклада на СЗО за (Gudelj Rakić, 2024) в Доклада на СЗО за здравното поведение на деца в училищна възраст 2021 – 2022 г. сравняващ 44 страни, българските деца са на челни места по наднормено тегло и затлъстяване. Тревожен факт е и забележката в доклада, че повече от 30% от данните за България липсват.



Фигура 1. Нива на свръхтегло и затлъстяване – 11 г. и 13 г. СЗО (2021 – 2022 г).

Източник: Health Behaviour in School-aged Children International Report from the 2021/2022

Значимата вариабилност на официалните данни не позволява да се обосноват достоверни изводи, да се проследяват тенденциите, да се правят прогнози и респективно да се планират мерки ограничаващи наднорменото тегло, базирани на данни.

Чрез провеждането на скрининг за тегло и ръст, ще разполагаме с точни данни за голяма група деца и ще можем да изчислим Индекс на телесна маса, показател сравним с международно валидни референтни стойности за оценка на антропометричен статус на таргетираната група деца. В доклада на СЗО за наблюдение на детското затлъстяване в Европа се посочва, че за разлика от тенденцията в много държави за намаляване нивата на детското затлъстяване, в България се отчита статистически значимо увеличение на честотата на наднормено тегло при момичетата между 2018 – 2020 и 2022 – 2024 г. (+ 4,1 процентни пункта). С цел подобряване на тези показатели в доклада се препоръчва целенасочени училищни програми за хранене и физическа активност, национални скринингови програми за ранно откриване на рискови деца, интервенции насочени към семейната и училищната среда (Young, 2008).

Ранната идентификация на децата с риск от наднормено тегло и затлъстяване е ключова в превенцията и справянето със затлъстяването и предотвратява развитието на редица социално значими заболявания в зряла възраст. Навременната интервенция на наднорменото тегло и затлъстяването имат следните ползи:

- По-ефективна и обратима интервенция в ранна възраст – подобряване на физическата активност, хранителния режим, семейна подкрепа.

- Навременна превенция на хронични заболявания – диабет тип 2, хипертония, чернодробна стеатоза повишен сърдечно-съдов риск и др.

- Подобро психично здраве и самочувствие – по-малък риск от депресия, тревожност и социална изолация.

- По-добро училищно представяне и социална адаптация – повече енергия, по-добра концентрация, по-малко отсъствия.

- Значителни икономии за здравната система и обществото – намалени разходи за лечение в бъдеще.

В доклада “(Не)победимите пандемии – затлъстяването“ се посочва, че лечението на заболявания, свързани със затлъстяване, оказва значителен натиск върху здравните системи. В България с увеличаване на затлъстяването се очаква и повишаване на разходите за лечение на хронични заболявания. Преките разходи включват разходите за лечение на затлъстяването и съпътстващите заболявания като захарен диабет, сърдечносъдови заболявания и др. Непреките разходи като загуба на работни дни, намалена продуктивност и преждевременна смърт също оказват сериозен финансов натиск върху икономиката (Танкова, 2025).

Икономическите последици от наднорменото тегло и затлъстяването могат да бъдат оценени като дял от общия брутен вътрешен продукт (БВП) (Okunogbe, 2022).

Ако настоящите тенденции продължат, като се използват данни от 161 страни, се очаква до 2060 г. икономическите въздействия от наднорменото тегло и затлъстяването да нараснат до повече от 3% от БВП в световен мащаб. Най-голямото увеличение ще бъде в страните с по-нисък доход. Между 2019 г. и 2060 г. икономическо въздействие в страните с високи доходи ще се увеличи 4 пъти, а в страните със средни и ниски доходи до 12 – 25 пъти. Според изчисленията намаляването на разпространение на наднорменото тегло и затлъстяването в световен мащаб с 5% годишно спрямо настоящите тенденции, ще доведе до икономии от 430 милиарда щатски долара или 2,2 трилиона щатски долара за всяка година между 2020 и 2060 г. Към общите икономически разходи свързани с наднорменото тегло и затлъстяването се включват преки и непреки медицински разходи, разходи за преждевременна смъртност, за болнични и намалена работоспособност. За България направени са изчисления на общите икономически разходи, свързани със затлъстяването възлизат на над 6,48 милиарда лева на година. В България процентът от БВП, които изразходваме заради наднормено тегло и затлъстяване е най-висок от всички страни в света за които има данни – 4,7% от БВП за 2019 г. (данни Global obesity observatory, 2019). Прогнозата за България, ако не се вземат мерки за намаляване на наднорменото тегло и затлъстяването е през 2060 г. този

процент да достигне 7,08 от БВП на страната. От проучването в доклада „(Не)победимите пандемии – затлъстяването“, преки медицински разходи (клинични пътеки на НЗОК, амбулаторни грижи и реимбурсирани лекарства) свързани със затлъстяването са 264 млн. лв. за 2024 г. а обща икономическа тежест 11,983 милиарда лв. (Танкова, 2025).

Доклад на УНИЦЕФ разкрива, че България е сред страните с най-високи нива на детско затлъстяване в Европа, като близо едно на всеки три деца е с наднормено тегло (UNICEF, 2025). Това е критичен фактор, тъй като проучванията показват, че затлъстяването в детството води до значително по-високи разходи през целия живот в сравнение със затлъстяването в зряла възраст. Едно американско изследване например, оценява, че инкременталните преки медицински разходи през целия живот за 10-годишно дете със затлъстяване варират от 16,310 до 19,350 щатски долара (Ling, 2023). Увеличението на разходите до 7,08% от БВП до 2060 г. е пряко и предвидимо следствие от липсата на действия свързани с намаляване нивата на детското наднормено тегло и затлъстяване днес. В бъдеще това ще доведе до все по-голямо натоварване на системата на здравеопазване и ще намали трудоспособността на бъдещите поколения.

Поради тежката икономическа тежест, инвестициите в превенция и лечение на наднорменото тегло и затлъстяването представляват не просто разходи за здравеопазване, а стратегически икономически инвестиции с висок потенциал за възвръщаемост.

Използвайки наличните в Global obesity observatory данни се изчисляват средствата, които България би могла да спести, ако постигне 10% намаление на затлъстяването през следващите 10 години.

За целите на това изчисление, е приет хипотетичен сценарий, при който общите годишни разходи, свързани със затлъстяването, се намаляват с 1% за всяка от следващите 10 години. Този модел на постепенно, устойчиво намаляване би бил реалистичен само ако се намали равнището на детското затлъстяване, което респективно ще намали нивото на затлъстяване и съпътстващите го разходи за възрастните и отразява кумулативния ефект на последователни мерки.

Таблица 1. Прогнозна стойност на разходите свързани със затлъстяването за България

Показател	2024	2060 (прогноза)
Обща годишна стойност (% от БВП)	4,7%	7,08%
Обща годишна стойност (млрд. лв.)*	6,48	13,87

*Номиналните стойности са базирани на данните от Global obesity observatory и не отчитат бъдеща инфлация или икономически растеж, които биха направили реалната стойност много по-висока. Изчислението за 2060 г. се основава на пропорционално увеличение спрямо базовата стойност за 2024 г., за да се запази съгласуваност с предоставените данни.

Източник: Global obesity observatory

Постигането на дори само 1% годишен спад в нивата на затлъстяване би спестило на публичните финанси в България близо 3,564 млрд. лева за период от 10 години. Според глобалният доклад на Световната федерация по затлъстяване прогнозата е, че намаляването на разпространението на наднорменото тегло и затлъстяването в световен мащаб с 5% годишно би довело до икономии от 430 милиарда щатски долара годишно между 2020 и 2060 г. Изчислените спестявания за България, макар и по-малки като номинална стойност, са пропорционално значителни за мащаба на националната икономика, което подчертава, че дори малки намаления на разпространението на проблема могат да доведат до изключително голяма възвръщаемост на инвестициите.

Предвид липсата на достоверни данни за нивото на детското затлъстяване в страната и високите икономически ползи, дори от минимално намаляване нивата на затлъстяването, може да се направи извод, че разходите за скрининг на наднормено тегло и затлъстяване при децата са пренебрежимо малки в сравнение с изключително голямата социална и финансова полза.

Резултатите от икономическия анализ на програмата за училищен скрининг **потвърждават**, че тя е едновременно клинично ефективна и финансово обоснована. Чрез осигуряване на ранен достъп до консервативна терапия се постига съществено оптимизиране на разходите за сметка на предотвратените скъпи хирургични интервенции.

Данните от международни проучвания показват, че подобни програми водят до значителни финансови спестявания и ограничават риска от хронични заболявания и инвалидизация в зряла възраст. В контекста на високата честота на детското затлъстяване и неговата тежка икономическа тежест, инвестициите в профилактични програми трябва да се разглеждат като стратегическа национална приоритетна политика.

2. Анкетно проучване

„Синът ми има сколиоза. Разви се ужасно бързо точно в 6 клас. Ако имаше профилактика, щяхме да я открием доста по-рано.“ (Анкетирани родител)

2.1. Контекст на проучването

За целите на настоящата магистърска теза беше проведено емпирично социологическо изследване под формата на анкетата. Обект на изследване са родителите на деца на възраст 10 – 13 г. Предмет на анкетното проучване са нагласите и очакванията им към бъдеща програма за скрининг на гръбначни изкривявания, деформации на гръдния кош, плоскостъпие и наднормено тегло при деца.

Анкетата е анонимна и е проведена онлайн чрез платформата Facebook за периода от 19 август до 30 септември. Събраните данни се използват за целите на

планиране и подобряване на програмата за скрининг на скелетни деформации и наднормено тегло при ученици.

Общият брой на респондентите е 350, като те са посочили, че са родители на деца на възраст 10, 11, 12 или 13 години.

Целта на анкетата е да установи:

- До колко ефективни са сега съществуващите профилактични прегледи (скрининги, ако има такива) за наднормено тегло и развитие на ОДС.
- До колко важни са тези проблеми според родителите.
- Каква е нагласата на респондентите и какви са притесненията им относно провеждането на скрининг за скелетни деформации и наднормено тегло при деца.

В методологията на проведената анкета се идентифицират ограничения относно представителността на извадката. В зависимост от обхвата на изследваните единици, изследването е извадково, защото не обхваща цялата генерална съвкупност от родители на деца в съответната възраст (Яблански, 2022). На свой ред извадките се делят на представителни (репрезентативни) и непредставителни. Онлайн анкетите спадат към непредставителните проучвания, чиито основен проблем е рекрутирането на подходящите респонденти (Ракаджийска, 2016). Анкетата отразява нагласите само на родителите, които активно ползват Facebook и са заинтересовани от темата и не може да се счита за представителна за генералната съвкупност от всички родители на деца в посочените възрастови групи. Този тип непредставителните извадки се формира на „принципа на отзовалите се“ – тоест доброволно участие на респондентите. Тъй като няма контрол върху демографските и социалните характеристики на участниците (напр. географско разпределение, социално-икономически статус), резултатите не могат да бъдат екстраполирани с висока статистическа сигурност върху по-голяма съвкупност. В практиката на онлайн анкети (включително и на Facebook) често се говори и за „удобна извадка“, тъй като анкетата се разпространява чрез лесно достъпни канали и включва предимно заинтересовани участници (Велева, 2014). Поради удобствата на платформата настоящата анкета беше споделена от участник на участник, което наподобява метода „снежна топка“ (snowball sampling). И в двата случая подборът на респондентите остава непредставителен – основата е самото желание на хората да попълнят въпросника.

Въпреки че резултатите от анкетата не могат да се екстраполират с висока статистическа сигурност върху по-голямата група на родителите в страната, те са важни за целите на настоящата магистърска теза, за определяне на ефективността на сега действащите модели на профилактика и за успешното реализиране на бъдещ скрининг за скелетни деформации и наднорменото тегло при ученици. Резултатите успяват да идентифицират основните нагласи на родителите по отношение необходимостта от по-добра профилактика и отразяват притесненията им свързани с провеждането на евентуален скрининг. Проведената анкета позволява

да се формулират изводи и хипотези и дава насоки за бъдещи, по-мощни и представителни проучвания.

Проведената анкетата отразява ясно голямата обществена подкрепа за въвеждането на училищен скрининг за скелетни деформации и наднормено тегло при децата. Анализът на данните очертава ключови тенденции и идентифицира основните предизвикателства пред реализацията на такава програма.

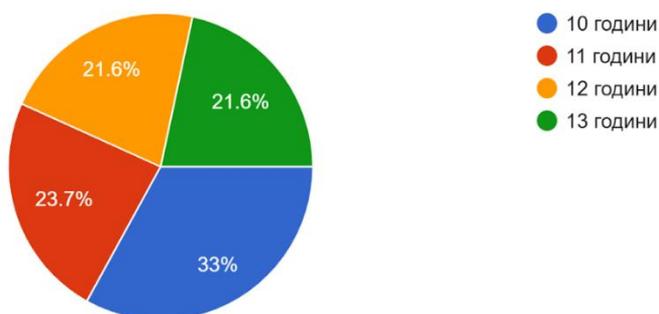
2.2. Анализ на данните и основни заключения

Анкетата се състои от общо дванадесет въпроса, като десет от тях са затворени с множествен избор на отговори, а в края са включени два въпроса с няколко предварително зададени възможности и допълнителна опция „друго“. Резултатите са онагледени чрез кръгови диаграми.

Първият въпрос в анкетата е свързан с възрастовата структура на децата, за да сме сигурни, че голяма част от отговорилите са пряко ангажирани с темата и отговарят точно на целевата група родители. От 350 респонденти, 342 посочват, че са родители на деца в целевата група – 10 – 13 години. Данните са сравнително равномерно разпределени между четирите възрастови групи, което осигурява добра база за анализ на нагласите към скрининг, приложим за целевата възрастова група.

1. На каква възраст е Вашето дете?

342 responses



Фигура 2. Възраст на децата

Източник: автор

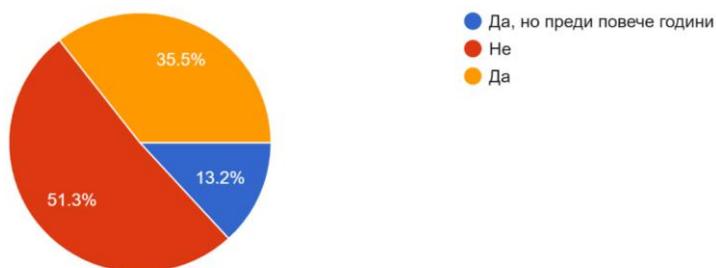
Следващите въпроси са свързани с проведените до момента профилактични прегледи на децата и са разделени на две – съответно въпроси касаещи провеждането на прегледи на ОДС и проследяване на теглото на децата.

На въпроса: „Правени ли са профилактични прегледи на Вашето дете за скелетни деформации (гръбначен стълб, ходила, гръден кош) през последните 3 го-

дини?“ над половината от анкетираните родители отговарят, че не са правили такива прегледи на децата си през последните три години. 13% са провеждали скелетни деформации на децата си, но преди повече от 3 години. Проведени в миналото прегледи не отговарят на международните препоръки за ежегодно проследяване развитието на ОДС при децата, отговарящи на промените на бързоразвиващия детски организъм и можем да ги определим като недостовърни към настоящото здравно състояние на децата. Едва 35,5% от респондентите отговарят, че са проведени нужните профилактични прегледи на ОДС. Тези данни очертават сериозен пропуск в здравната грижа и силна нужда от организирана и достъпна програма за скрининг, която да запълни тази празнина.

2. Правени ли са профилактични прегледи на Вашето дете за скелетни деформации (гръбначен стълб, ходила, гръден кош) през последните 3 години ?

349 responses



Фигура 3. Профилактични прегледи на ОДС

Източник: автор

Според Наредба № 8/2016, годишният профилактичен преглед при деца 7 – 18 г. освен анамнеза и подробен статус, измерване на артериално налягане се измерване ръст, тегло и гръдна обиколка и се дава оценка на физическо развитие. При установени отклонения ОПЛ насочва към специалист (чл. 14). Към момента няма разписан отделен, стандартизиран протокол, по който да се за проследява развитието на ОДС и да се следи за гръбначни изкривявания, деформации на гръден кош, плоскостъпие, скъсени ахилесови сухожилия и др. Няма и изискване за изчисляване на ВМІ, който се използва в големите съвременни проучвания и е първичният и стандартизиран показател за идентифициране на наднормено тегло и затлъстяване. Чрез него лесно бихме имали сравнимост на данните за българските деца със световните данни и спрямо това да се изготвят мерки за намаляване на наднорменото тегло и затлъстяването, ако данните покажат, че е необходимо.

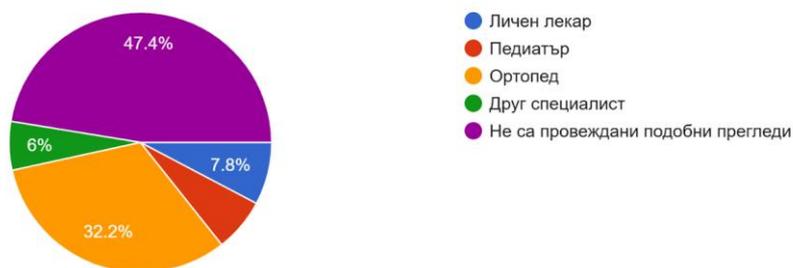
Извън дейностите на ОПЛ, училищното здравеопазване работи по методическо ръководство на НЦОЗА от 2013 г., където има раздел „Гръбначни изкривявания“ с практически препоръки за наблюдение, стойка, организация на средата

и насочване. Там се дават препоръки за внимателното разглеждане на детето в профил и анфас, което да покаже на медицинския специалист, дали при дадено дете има неправилна стойка или изкривяване на гръбначния стълб.

Според отговорите в анкетата, при едва 8% от децата е бил извършен преглед за оценка на скелетни деформации от ОПЛ и близо 8% от тези прегледи са проведени от специалист педиатър. По данни от Годишния доклад за състоянието на гражданите в Р България за 2023 г., при 84,02% от учениците са проведени задължителните годишни профилактични прегледи. Твърденията на родителите за едва 8% проведени прегледи за развитието на ОДС при децата им, буди въпроси по отношение реалното осъществяване и ефективността на тези прегледи в посока активно търсене и диагностиката на скелетните деформации при децата. В доклада не се посочват епидемиологични данни от профилактичните прегледи за честотата на плоскостъпие, деформации на гръден кош и скъсени ахилесови сухожилия. За недостатъчно ефективна откриваемост на гръбначните изкривявания при децата говори и огромното разминаване в данните от проведените профилактични прегледи от ОПЛ за 2023 г. Според Годишния доклад за състоянието на здравето на гражданите за 2023 г. регистрираните гръбначни изкривявания са едва 0,33%, което е над 10 пъти по-ниско в сравнение с данните от световни проучвания, където се регистрира честота на идиопатичната сколиоза в детска възраст около 3%. Това поставя под въпрос ефективността на профилактичните прегледи по отношение на диагностицирането на гръбначните изкривявания при деца и дава основание да се предполага, че ранните фази на гръбначните изкривявания, за които консервативното лечение е подходящо, не са навременно диагностицирани. Вероятно голяма част от случаите остават нерегистрирани, респективно не лекувани и реалният брой деца със сколиоза в България е много по-близък до международните данни и данните от спорадично провеждани през годините скринингови проучвания (3 – 5%). Това е особено тревожно, тъй като ранната диагностика е ключова за успешното лечение на сколиозата.

3. Какъв специалист направи тези прегледи?

348 responses



Фигура 4. Специалисти

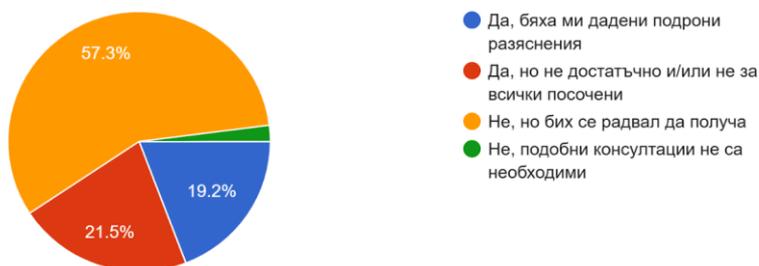
Източник: автор

Голямата част от родителите заявяват, че не са получили препоръки от лекари относно правилната стойка, ходилата и гръдния кош на децата си. Почти 60% от респондентите заявяват, че изобщо не са получавали такива препоръки, но биха желали. Дори сред тези, които са получавали, над 21% смятат, че разясненията не са били достатъчни или изчерпателни.

Високият процент на родителите (57,3%), които биха се радвали да получат такива консултации, показва голям интерес към превенцията и профилактиката. Това потвърждава, че има силно изразена нужда от по-активна роля на здравната система в ранната превенция на отклоненията в развитието на ОДС при децата.

4. Получавали ли сте препоръки от лекар, относно правилната стойка, развитието на ходилата и гръдния кош на Вашето дете ?

349 responses



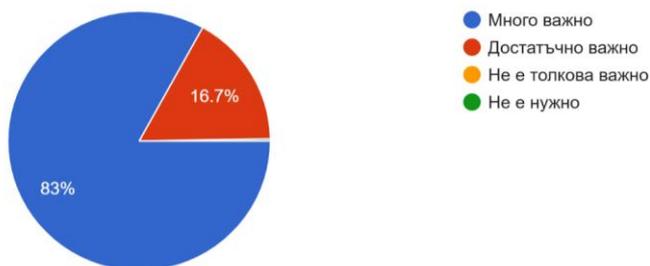
Фигура 5. Препоръки

Източник: автор

Следващият въпрос от анкетата: „Колко важно според Вас е редовното проследяване на развитието на опорно-двигателния апарат на детето?“ показва изключително високото осъзнаване на необходимостта от проследяване на развитието на ОДС в детска възраст сред родителите, като почти всички го смятат за важно или много важно. Това е силен индикатор за обществена подкрепа и готовност за участие в профилактични програми.

5. Колко важно според Вас е редовното проследяване на развитието на опорно-двигателния апарат на детето?

348 responses



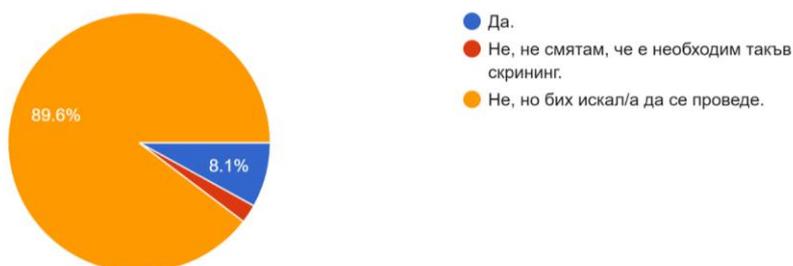
Фигура 6. Важност на профилактичните прегледи

Източник: автор

Почти 90% от родителите посочват, че в училището на децата им не се провеждат такива прегледи, което кореспондира с резултатите от въпрос 2 и още веднъж подчертава нуждата от национален скрининг за скелетни деформации. Едва 8% от респондентите заявяват, че са провеждани подобни скрининги, вероятно като част от локални инициативи и/или университетски проучвания, част от които бяха посочени в първа глава.

6. Провеждан ли е в училището на Вашето дете в скрининг за здравето на опорно-двигателната система?

347 responses



Фигура 7. Провеждане на училищен скрининг

Източник: автор

Почти половината от родителите (49,7%) твърдят, че децата им се преглеждат за тегло всяка година при профилактичните прегледи. Въпреки това, почти една пета (18,2%) от респондентите посочват, че изобщо не са правили такива прегледи, а 5,5% са провеждали такива преди години. По данни от Годишния доклад

за състоянието на гражданите в Р България за 2023 г., при всички 84,02% от учениците, на които са проведени задължителните годишни профилактични прегледи са регистрирани показателите тегло, ръст и обиколка на гърди. По данни от профилактичен преглед се отчита стабилно нарастване на случаите с наднормено тегло на възрастовата група: 7 – 14 г., като за 2023 г. то достига 6,72% и бележи ръст в сравнение с предходните години (5,75% – 2021 г., 5,13% – 2020 г.; 5,06% – 2019 г., 5,02% – 2018 г.). Регистрираното затлъстяване през 2023 г. е вече 24,77‰ (за предишни години 2021 г. – 21,67‰, 2020 г. – 18,6‰, 2019 г. – 19,4‰, 2017 г. – 19,3‰, 2016 г. – 19,8‰, 2013 г. – 19,5‰, 2012 г. – 21,7‰, 2011 г. – 22,2‰).

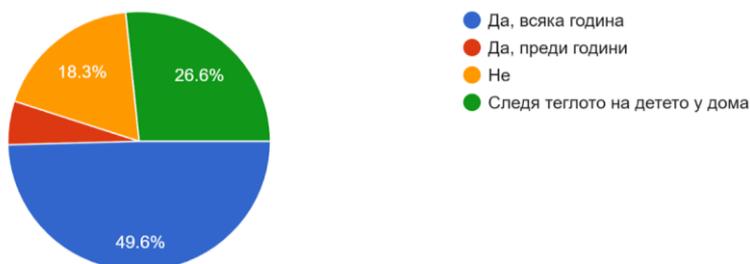
При внимателен преглед на официалните данни за нивото на наднорменото тегло и затлъстяването в детска възраст от последните години на различни източници, обаче се установяват съществени разминавания. Според Доклад от национално проучване на факторите и риска за здравето сред населението в Р България – 2020 г., наднорменото тегло (свръх тегло и затлъстяване) на децата 5 – 18 г. е 32%. Според доклад на СЗО за здравето и благополучието на подрастващите 2017 – 2018, обхващащ 45 страни в Европа и Канада 2021 – 2022 г., наднорменото тегло при момчетата 11 – 13 г. е 37%, а при момичетата 24% за 11 годишните и 17% за 13-годишните. За данните за България, под черта се посочва, че ВМІ липсва за повече от 30% от децата. По данни на Анализ на физическото развитие, здравословното състояние и диспансерно наблюдение на децата от детските заведения и учениците от град София за учебната 2024/2025 г., относителните дялове на учениците с наднормено тегло за възрастта 7 – 14-годишни е 5,0%.

Голямото разминаването на данните от проведените профилактични прегледи при ОПЛ, данните на РЗИ (5 – 6% наднормено тегло) и данните при целенасочени проучвания на НЦОЗА 32% и СЗО осреднено 26% (при висок процент липсващи данни), не дава отговор на въпроса колко процента от децата в България са с наднормено тегло и затлъстяване. Липсва единна методология и стандартизиране на показателите, значимата вариабилност в данните от официални български източници и огромната разлика с международните данни не позволява да се обосноват достоверни изводи, да се проследяват тенденциите, да се правят прогнози и респективно да се планират мерки ограничаващи наднорменото тегло, базирани на данни.

Значителен дял от родителите (26,6%) заявяват, че следят теглото на детето си у дома, което показва осъзнаване на проблема, но не замества професионалната оценка. Тези родители не са получили или не са търсили професионални съвети, относно теглото на децата си. Това потвърждава, че училищният скрининг е необходим за по-широко покритие и ранно откриване на проблеми с наднорменото тегло, които могат да доведат до затлъстяване и свързаните с него заболявания.

7. Правени ли са профилактични прегледи за тегло на Вашето дете?

349 responses



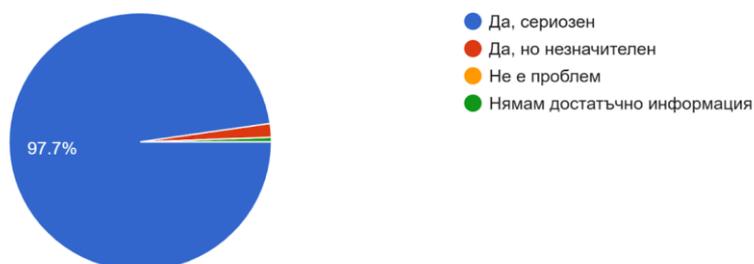
Фигура 8. Профилактични прегледи за тегло

Източник: автор

Сред родителите има високо ниво на осъзнатост за наднорменото тегло при децата като сериозен проблем. Но въпреки високото разбиране на проблема, наднорменото тегло и затлъстяване при българските деца е на челните места в Европа и въпреки разминаването в наличните официални данни, всички посочват нарастване.

8. Смятате ли, че наднорменото тегло при децата е сериозен проблем?

349 responses



Фигура 9. Осъзнаване на наднорменото тегло като проблем

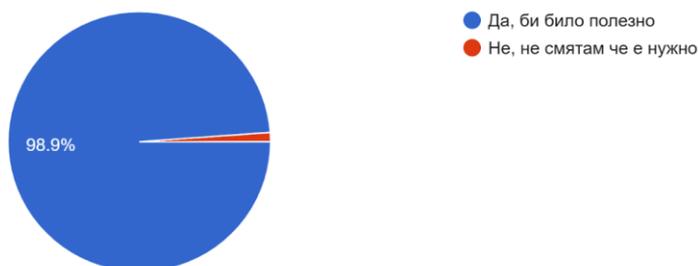
Източник: автор

На следващите два въпроса: „Смятате ли, че е необходимо да се провеждат периодични скринингови прегледи за скелетни деформации и тегло в училище?“ и „Бихте ли дали съгласието си за участие на Вашето дете в такава програма, ако Скринингът се извършва от обучени специалисти, в училището на детето и е безплатен?“ 99% от анкетираните заявяват, че провеждането на подобен скрининг би било полезно и ще дадат съгласието за провеждането му. Това говори катего-

рично за осъзнатостта на родителите за нуждата по по-добра профилактика и показва готовността им да дадат съгласие за провеждане на училищен скрининг. Един от проблемите заявен от колеги, при провеждането на подобни скрининги, макар и обхващащи много по-малко деца е отказа на около 20% от родителите да подпишат декларацията за информирано съгласие. Предварителни анкети, добра информираност и медийна кампания за скрининга биха осигурили повече събрани от родителите декларации.

9. Смятате ли, че е необходимо да се провеждат периодични скринингови прегледи за скелетни деформации и тегло в училище?

349 responses

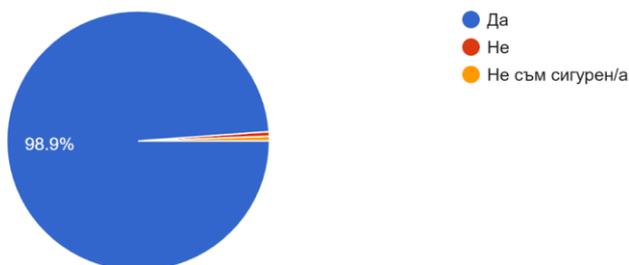


Фигура 10. Необходимост от скрининг

Източник: автор

10. Бихте ли дали съгласието си за участие на Вашето дете в такава програма, ако скринингът се извършва от обучени специалисти, в училището на детето и е безплатен?

348 responses



Фигура 11. Информирано съгласие

Източник: автор

Следващите два въпроса са с възможност за избор от посочени отговори и отворен отговор в който анкетираните имат възможност да изразят свое мнение. На

въпроса „Каква би била ползата от подобен скрининг?“ 82% заявяват, че чрез скрининга очакват да получат информация за здравословното състояние на детето си. Високо е нивото на осъзнаване, че такъв скрининг би дал информация за здравословното състояние на много деца и на базата на тези данни ще могат да се планират следващи профилактични мероприятия. Този отговор е посочен от 68% от родителите. 64% от анкетираните отбелязват, че биха завели детето си на последващ преглед. В свободен текст родителите заявяват, че полза ще има, ако има последващи действия, като да посочени въвеждане на лечебна физкултура, необходимост от шкафчета в училищата, намаляване тежестта на ученическите раници, повишаване на физическата активност и познанията по правилно хранене. Посочва се, че подобен скрининг би повишил здравната култура на както на децата, така и на родителите.

В анкетата е потърсен отговор и на притеснения на родителите за участие на детето в такава програма. тревогите им са свързани относно с квалификацията на специалистите (47%) и липса на информация за програмата (47%). Тези данни показват необходимостта от мащабна информационна кампания преди началото на скрининга. 24% се страхуват, че ще има подигравки към детето им, ако се открие проблем. Едва 11% от респондентите се тревожат за обработката на личните данни. В свободен текст 7% заявяват, че нямат притеснения. Няколко родители са обезпокоени от потенциалната липса на последващи действия. Двама родители споделят следното: „Да не е просто да се използват децата за да се източни някоя европейска програма...“, „Възможност за злоупотреба с публични средства и проформа отчитане на дейност.“ За да се повиши доверието към програмата, след края ѝ трябва да има ясен публичен отчет на проведените прегледи и разходваните средства. Това би било предпоставка за подкрепа и устойчивост на скрининговата програма в следващите години, което от своя страна би помогнало скрининга да се въведе на национално ниво.

Анализът на проведената анкетата показва, висока осъзнатост на родителите относно необходимостта от оценка на наднорменото тегло и развитието на ДОС на децата. Има изключително висока обществена подкрепа (99%) за въвеждане на училищен скрининг за скелетни деформации и наднормено тегло. За да бъде успешна, програмата за скрининг трябва да адресира притесненията на родителите. Информацията за квалификацията на специалистите, които ще провеждат скрининга, се оказва ключова за доверието на родителите, като освен медицинските познания, кинезитерапевтите трябва да имат високо ниво на емпатия към децата, да бъдат обучени за работа със скрининговата програма и да подхождат с внимание и грижа към всяко дете. Необходима е мащабна информационна кампания, чрез която родителите да се запознаят с целите и ползите от скрининга. Важно е показателите от проведените изследвания да достигнат до родителите в ясен и разбираем вид. Данните от скрининга трябва да бъдат внимателно анализирани и на базата на тях да се планират последващи действия за подобряване състоянието на ОДС на учениците и намаляване честотата на наднорменото тегло

и затлъстяването. Добрата информираност и отчетност след обобщаване резултатите от скрининга ще покаже на родителите, че програмата не е „проформа“, а води до реални резултати и подобрения в здравето на децата в дългосрочен аспект.

Заклучение

Анализът потвърждава, че прилагането на проактивен, мултидисциплинарен подход е медицински, социално и икономически оправдан за общественото здравеопазване, в пълно съответствие с максимата „Унция превенция струва повече от паунд лечение“.

Практическата реализация би могла да послужи като пилотна програма на национален скрининг, което ще подобри значително превенцията и ранната диагностика на нарушения в развитието на опорно-двигателната система и затлъстяването при подрастващите.

Скрининговата програма представлява стратегическа инвестиция в здравето на бъдещите поколения, като осигурява ясен път за преход от реактивна към проактивна и икономически устойчива здравна политика в България.

Използвана литература

1. РЗИ – София. (2025). Анализ на физическото развитие, здравословното състояние и диспансерното наблюдение на децата от детските заведения и учениците от град София за учебната 2024/2025 година.
2. Велева, В. (2014). Оценка на резултати от интернет изследвания. Проблеми на постмодерността, 4(1), 34 – 53.
3. НЦОЗА. (2024) Годишен доклад за състоянието на здравето на гражданите за 2023 г.
4. Договор № РД-НС-01-2-3 от 22 май 2025 г. за изменение и допълнение на Националния рамков договор за медицинските дейности между Националната здравноосигурителна каса и Българския лекарски съюз за 2023 – 2025 г.
5. Димитров, П. Дулева, В. (2020) Доклад от национално проучване на факторите и риска за здравето сред населението в Р България – 2020 г.;
6. Доклад „неПобедимите-пандемии – затлъстяването, (2025), <https://www.plovdiv-press.bg/wp-content/uploads/2025/09/Доклад-„неПобедимите-пандемии—затлъстяването.pdf> (достъпно: 10.2025)
7. Кехайов, Р. Медникаров Евг. (2012). Статични деформитети на ходилото. Основи на ортопедията. Медникаров. София.
8. Методично ръководство за медицинските специалисти от здравните кабинети в училищата. (2013), НЦОЗА
9. Михайлов, С., & Тилкиджиев, Н. (1996). Енциклопедичен речник по социология. София: Изд. на Института по социология.

10. Наредба № 8 от 3 ноември 2016 г. за профилактичните прегледи и диспансеризацията.
11. Програма за ранна диагностика, профилактика и рехабилитация на деца с гръбначни изкривявания и деформации в общинските училища гр. Пловдив 2024 – 2025 г. <https://plovdiv.bg/obs/wp-content/uploads/2024/03/R88.pdf> (достъпено: 10.2025)
12. Ракаджийска, Т., Найденов, Г., Стоилова, В. (2016). Икономическа социология, ИК – УНСС, 158 – 162.
13. Салчев, П. (2024). Разлика между профилактика и скрининг.
14. Соколов, Б., & Маркова-Старейшинска, Г. (1991). Изправителна гимнастика. Медицина и физкултура, София, 2000, 47
15. Танчев, П., Диков, Д., Джеров, А. (1996). Скрининг-прегледи за структурни сколиози в София. Анализ на резултатите при 4800 ученици, Ортопедия и травматология, 33 (2), 69 – 73.
16. Чонгов, Б. (2021) Кинезитерапия по метода на Schroth при идиопатична сколиоза – дисертационен труд.
17. Яблански, В., Иванов, А., Влаев, Е., Стефанов, В., & Каменова, Б. (2022). Ретроспективен анализ на резултати от хирургично лечение на деца с деформации на гръбначен стълб. Спинална хирургия spine surgery .
18. Adobor, R. D., Joranger, P., Steen, H., Navrud, S., & Brox, J. I. (2014). A health economic evaluation of screening and treatment in patients with adolescent idiopathic scoliosis. *Scoliosis*, 9(1), 21. A health economic evaluation of screening and treatment in patients with adolescent idiopathic scoliosis – PubMed.
19. Aly, M. R., Farina, J. M., Botros, M. M., & Jaroszewski, D. E. (2023). Minimally invasive repair of pectus excavatum in adults: a review article of presentation, workup, and surgical treatment. *Journal of thoracic disease*, 15(9), 5150 – 5173.
20. Artioli, E., Mazzotti, A., Langone, L., Zielli, S. O., Arceri, A., Bonelli, S., & Faldini, C. (2023). First Metatarsal Hemiepiphyodesis for the Treatment of Juvenile Hallux Valgus: A Systematic Review. *Journal of pediatric orthopedics*, 43(9), 584 – 589.
21. Buziashvili, D., Gopman, J. M., Weissler, H., Bodenstern, L., Kaufman, A. J., & Taub, P. J. (2019). An Evidence-Based Approach to Management of Pectus Excavatum and Carinatum. *Annals of plastic surgery*, 82(3), 352 – 358.
22. Chen, B., Xu, M., Song, H., Gao, Q., Chai, J., Wang, F., & Wang, J. (2021). Classification of Achilles tendon shortening induced by scar contracture and corresponding treatment strategies for pediatric patients – A single unit experience. *Burns: journal of the International Society for Burn Injuries*, 47(3), 698 – 704.
23. Country results World Obesity Federation Global Obesity Observatory <https://data.worldobesity.org/economic-impact-new/countries/#BG> (достъпено: 10.2025)
24. Dibello, D., Dallan, G., Di Carlo, V., & Pederiva, F. (2023). Quality of life in flexible painful flatfoot treated by anterograde calcaneo-stop procedure: The patient's and family's perspective. *PloS one*, 18(2), e0263763.

25. Dunn, J., Henrikson, N. B., Morrison, C. C., Blasi, P. R., Nguyen, M., & Lin, J. S. (2018). Screening for adolescent idiopathic scoliosis: evidence report and systematic review for the US preventive services task force. *Jama*, 319(2), 173 – 187.
26. Feldman, D. E., Sosa, J. F., Goulet, L., Parent, S., & Labelle, H. (2013). Cost effectiveness of school screening for scoliosis. *International Journal of Child Health and Human Development*, 6(4), 422.
27. Fonkalsrud E. W. (2003). Current management of pectus excavatum. *World journal of surgery*, 27(5).
28. Grivas, T. B., Vasiliadis, E. S., Maziotou, C., & Savvidou, O. D. (2007). The direct cost of “Thriasio“ school screening program. *Scoliosis*, 2, 7.
29. Gudelj Rakić, J., Hamrik, Z., Dzielska, A., Felder-Puig, R., Oja, L., Bakalár, P., ... & Ng, K. (2024). A Focus on Adolescent Physical Activity, Eating Behaviours, Weight Status and Body Image in Europe, Central Asia and Canada: Health Behaviour in School-aged Children International Report from the 2021/2022 Survey. Volume 4.
30. Haecker F. M. (2024). 20 years clinical application of the vacuum bell for conservative treatment of pectus excavatum-past, present, future. *Journal of thoracic disease*, 16(8), 5285 – 5298.
31. Hampl, S. E., Hassink, S. G., Skinner, A. C., Armstrong, S. C., Barlow, S. E., Bolling, C. F., & Okechukwu, K. (2023). Clinical practice guideline for the evaluation and treatment of children and adolescents with obesity. *Pediatrics*, 151(2).
32. Janssen, N., Coorens, N. A., Franssen, A. J. P. M., Daemen, J. H. T., Michels, I. L., Hulsewé, K. W. E., Vissers, Y. L. J., & de Loos, E. R. (2024). Pectus excavatum and carinatum: a narrative review of epidemiology, etiopathogenesis, clinical features, and classification. *Journal of thoracic disease*, 16(2), 1687–1701. <https://doi.org/10.21037/jtd-23-957>
33. Kelly, A. S., Armstrong, S. C., Michalsky, M. P., & Fox, C. K. (2024). Obesity in adolescents: a review. *Jama*, 332(9), 738 – 748.
34. Kubo, H., Lipp, C., Hufeland, M., Ruppert, M., Westhoff, B., Krauspe, R., & Pilge, H. (2020). Outcome after subtalar screw arthroereisis in children with flexible flatfoot depends on time of treatment: Midterm results of 95 cases. *Journal of orthopaedic science: official journal of the Japanese Orthopaedic Association*, 25(3), 497 – 502.
35. Ling, J., Chen, S., Zahry, N. R., & Kao, T. A. (2023). Economic burden of childhood overweight and obesity: A systematic review and meta-analysis. *Obesity reviews: an official journal of the International Association for the Study of Obesity*, 24(2), e13535.
36. McIntosh, E. (Ed.). (2010). *Applied methods of cost-benefit analysis in health care*. Oxford University
37. Mei, Y., Lin, Y. F., Gong, Z., Yan, B., & Liang, Q. (2025). Prevalence of incorrect posture among school adolescents after the COVID-19 pandemic: a large population-based scoliosis screening in China. *Journal of orthopaedic surgery and research*, 20(1), 156.
38. NCD Risk Factor Collaboration (NCD-RisC) (2017). Worldwide trends in body-mass index, underweight, overweight, and obesity from 1975 to 2016: a pooled analysis of 2416 population-based measurement studies in 128·9 million children, adolescents, and adults. *Lancet (London, England)*, 390(10113), 2627 – 2642.

39. Negrini, S., Donzelli, S., Aulisa, A. G., Czaprowski, D., Schreiber, S., de Mauroy, J. C., ... & Zaina, F. (2018). 2016 SOSORT guidelines: orthopaedic and rehabilitation treatment of idiopathic scoliosis during growth. *Scoliosis and spinal disorders*, 13(1).
40. Oetgen, M. E., & Peden, S. (2012). Idiopathic toe walking. *The Journal of the American Academy of Orthopaedic Surgeons*, 20(5), 292 – 300.
41. Oetgen, M. E., Heyer, J. H., & Kelly, S. M. (2021). Scoliosis Screening. *The Journal of the American Academy of Orthopaedic Surgeons*, 29(9), 370 – 379.
42. Okunogbe, A., Nugent, R., Spencer, G., Powis, J., Ralston, J., & Wilding, J. (2022). Economic impacts of overweight and obesity: current and future estimates for 161 countries. *BMJ global health*, 7(9), e009773.
43. Roubal, P. J., Freeman, D. C., & Placzek, J. D. (1999). Costs and effectiveness of scoliosis screening. *Physiotherapy*, 85(5), 259 – 268.
44. Ruzbarsky, J. J., Scher, D., & Dodwell, E. (2016). Toe walking: causes, epidemiology, assessment, and treatment. *Current opinion in pediatrics*, 28(1), 40 – 46.
45. Simpson, M., Rio, E., & Cook, J. (2016). At What Age Do Children and Adolescents Develop Lower Limb Tendon Pathology or Tendinopathy? A Systematic Review and Meta-analysis. *Sports medicine (Auckland, N.Z.)*, 46(4), 545 – 557.
46. Thilagaratnam S. (2007). School-based screening for scoliosis: is it cost-effective?. *Singapore medical journal*, 48(11), 1012 – 1017.
47. UNICEF. (2025). Child Well-being in an Unpredictable World. <https://www.unicef.org/innocenti/media/11111/file/UNICEF-Innocenti-Report-Card-19-Child-Wellbeing-Unpredictable-World-2025.pdf>
48. van Braak, H., de Beer, S. A., Zwaveling, S., Oomen, M. W. N., & de Jong, J. R. (2024). Ravitch Surgery or Dynamic Compression Bracing for Pectus Carinatum: A Retrospective Cohort Study. *The Annals of thoracic surgery*, 117(1), 144 – 150.
49. Wong, H. K., Hui, J. H., Rajan, U., & Chia, H. P. (2005). Idiopathic scoliosis in Singapore schoolchildren: a prevalence study 15 years into the screening program. *Spine*, 30(10), 1188 – 1196.
50. Young, R. F., Schwartz, K. L., Monsur, J. C., West, P., & Neale, A. V. (2008). Primary care of overweight children: the importance of parent weight and attitudes about overweight: a MetroNet study. *Journal of the American Board of Family Medicine: JABFM*, 21(4), 361 – 363.

Научен ръководител: доц. д-р Александър Вълков
Рецензент: гл. ас. д-р Виолета Тончева-Златкова

ПРИЛОЖЕНИЕТО НА БИЗНЕС АНАЛИТИЧНИ ПОДХОДИ ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Калоян Стефанов

Студент в магистърска програма „Бизнес администрация“, УНСС
e-mail: kstefanov_20114076@unwe.bg

Резюме

Ефективността на публичните политики е ключов фактор за устойчивото икономическо и социално развитие, което налага прилагането на съвременни управленски и аналитични подходи в държавната администрация. Настоящата статия изследва приложението на бизнес аналитични инструменти при оценката на ефективността на публичните политики, като акцентът е поставен върху ключови показатели за изпълнение (KPI), Balanced Scorecard, анализ на данни, GAP анализ и финансов анализ. Разгледани са теоретичните основи на публичните политики и възможностите за адаптация на бизнес анализа към публичния сектор, отчитайки неговата специфика и ориентация към обществена стойност. Анализът е допълнен с преглед на добри европейски практики и оценка на приложимостта им в български условия. Направените изводи показват, че интегрирането на бизнес аналитични подходи може да допринесе за по-висока прозрачност, по-добро стратегическо планиране и управление, основано на данни, при условие че бъдат преодолените съществуващите институционални и кадрови ограничения.

Ключови думи: бизнес аналитични подходи, публичните политики, оценка на ефективност.

JEL: C55, H11, H43

THE APPLICATION OF BUSINESS ANALYTICS APPROACHES FOR EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICIES

Kaloyan Stefanov

Student in master program of Business administration, UNWE
e-mail: kstefanov_20114076@unwe.bg

Abstract

The effectiveness of public policies is a key factor for sustainable economic and social development, which requires the application of modern managerial and analytical approaches within public administration. This article examines the application of business analytics approaches in evaluating the effectiveness of public policies, with a focus on key performance indicators (KPIs), the Balanced Scorecard, data analytics, gap analysis, and financial analysis. The study discusses the theoretical foundations of public policy analysis and explores the possibilities for adapting business analytics tools to the specific characteristics of the public sector, emphasizing their orientation toward public value creation. The analysis is complemented by a review of European

best practices and an assessment of their applicability to the Bulgarian context. The findings indicate that the integration of business analytics approaches can enhance transparency, strategic planning, and data-driven decision-making, provided that existing institutional and capacity-related challenges are effectively addressed.

Keywords: *business analytics approaches, public policies, effectiveness evaluation.*

JEL: *C55, H11, H43*

Въведение

Ефективността на публичните политики е ключов фактор за икономическото и социалното развитие в съвременната динамична и глобализирана среда. Обществото очаква от държавната администрация да предоставя качествени публични услуги, да управлява ресурсите прозрачно и да реагира своевременно на променящите се нужди. Това налага прилагането на нови управленски подходи, които да гарантират както отчетност и прозрачност, така и повишаване на общественото доверие в институциите (Министерски съвет на РБ, 2014).

Традиционните подходи за оценка на публични политики в България и редица други държави, често акцентират върху формалното отчитане на изпълнението на нормативно зададените цели и индикатори, без да се предостави достатъчно информация за реалното въздействие върху обществото и икономиката. В същото време нарастващият натиск за ефективно използване на публичните ресурси и нуждата от по-добро управление на промяната поставят на дневен ред въпроса за въвеждане на по-модерни аналитични методи.

Бизнес аналитичните подходи, доказали ефективността си в частния сектор, предлагат значителен потенциал за трансформиране на оценката и управлението на публичните политики. Концепции като ключови показатели за изпълнение (KPI), Balanced Scorecard, прогнозен анализ и визуализация на данни позволява по-детайлно проследяване на резултатите, идентифициране на слабости и вземане на по-информирани решения. Внедряването на подобни методи в държавната администрация би допринесло за по-висока ефективност, по-добро стратегическо планиране и устойчиво подобрене на управленските процеси.

Европейският съюз насърчава държавите членки да въведат модели на „управление, основано на данни“ (data-driven government), които интегрират иновации, цифровизация и аналитични инструменти в процеса на управление.

Настоящият доклад цели да изследва приложимостта на тези аналитични методи за оценка на ефективността на публичните политики в България, акцентирайки върху международния опит, възможностите за интеграция в националната практика и предизвикателствата, които съпътстват този процес. В същото време се търси връзката между стратегическите цели за модернизация на държавната администрация и потенциала на бизнес анализа да допринесе за тяхното постигане (OECD, 2017; OECD, 2024).

1. Теоретична рамка

Понятието „публична политика“ обхваща съвкупността от цели, действия и инструменти, чрез които държавата и нейните институции адресират обществено значими проблеми. Те включват процеси на формулиране, вземане на решения, изпълнение, мониторинг и оценка (Howlett et al., 2009; Dunn, 2018). В класическата си форма публичната политика преминава през т.нар. жизнен цикъл, който включва:

- Идентифициране на проблемите;
- Формулиране на политики и програми;
- Имплементация (прилагане на мерки);
- Оценка и контрол;
- Ревизия или прекратяване.

Ефективността на една публична политика не се измерва единствено чрез степента на изпълнение на заложените цели, а чрез нейното въздействие върху гражданите, бизнеса и обществото. Именно тук възниква нуждата от аналитични подходи, които да осигурят надеждни данни.

Бизнес анализът представлява систематичен процес на изследване на данни, бизнес процеси и организационни модели, които цели да идентифицира възможностите за подобрене и подкрепа на вземането на решения. Ето и няколко примера за неговото приложение:

- определяне на ключови показатели за изпълнение (KPI);
- оценка на ефективността на стратегии и проекти;
- прогнозиране на тенденции чрез аналитични модели;
- визуализиране на данни за по-лесно разбиране и интерпретация.

В корпоративния сектор, бизнес анализът се е доказал като инструмент за постигане на конкурентни предимства и оптимизация на ресурсите. В последните години концепцията се разширява и към публичния сектор, където потенциалът ѝ е свързан с подобряване на отчетността, прозрачността и ориентацията към добри резултати.

Въпреки че бизнес анализът традиционно е свързан с частния сектор, а публичните политики – с държавното управление, между тях съществуват редица допирни точки:

- **Общата цел** е подобряване на ефективността и постигане на стратегически цели;
- **Инструментите** са сходни: KPI, Balanced Scorecard, финансов и нефинансов анализ, прогнозни модели;
- **Разликата** е в контекста: бизнесът се стреми към печалба и конкурентоспособност, докато публичният сектор – към обществена стойност, справедливост и устойчиво развитие.

Това означава, че адаптацията на бизнес аналитичните подходи към публичния сектор изисква прецизност – индикаторите трябва да се съобразят не само с

икономическите резултати, но и с качеството на услугите, общественото удовлетворение и социалното въздействие.

Разглеждането на публичните политики и бизнес анализа в единна концептуална рамка е необходимо, за да се подчертае потенциалът за синергия между тях, без да се губи фокусът върху обществения интерес.

2. Инструменти за бизнес анализ, приложими в държавната администрация

Ключовите показатели за изпълнение са сред най-широко използваните инструменти за оценка както в частния, така и в публичния сектор. Те представляват измерими стойности, чрез които се проследява степента на постигане на стратегически цели.

В публичния сектор КРІ могат да бъдат свързани с **качество на административни услуги** (време за обслужване, степен на удовлетвореност на гражданите), **икономическа ефективност** (разходи за единица услуга) или **социално въздействие** (ниво на доверие, равен достъп);

Основното предизвикателство при прилагането на ключови показатели за изпълнение в публичния сектор е **подборът на релевантни и обективни индикатори**, които отразяват не само количествени резултати, но и качеството и общественото въздействие на публичните политики (Bryson, 2018). За разлика от частния сектор, където фокусът е върху финансовите резултати, в държавната администрация индикаторите следва да измерват създадената обществена стойност.

Индикатори за ефективност на административните услуги:

Тези показатели измерват доколко ресурсите се използват рационално:

- Средно време за обработка на административна услуга;
- Разход за предоставяне на една административна услуга;
- Процент спазени законови срокове;
- Брой обработени заявления на служител.

Индикатори за качество и удовлетвореност на гражданите:

Те отразяват възприятието на обществото за работата на администрацията:

- Ниво на удовлетвореност на гражданите от предоставените услуги;
- Процент повторно подадени заявления поради грешки;
- Брой жалби и сигнали спрямо общия брой услуги;
- Степен на достъпност на услугите (онлайн/ офлайн).

Индикатори за резултатност и въздействие на политиките:

Тези индикатори измерват дали политиката постига заложените цели:

- Степен на постигане на стратегическите цели (%);
- Намаляване на административната тежест за бизнеса;
- Подобряване на конкретни социално-икономически показатели (напр. заетост, регионално развитие);
- Ниво на доверие в публичните институции.

Balanced Scorecard (BSC) е стратегически инструмент за измерване на резултатите чрез четири взаимосвързани перспективи: финансова, клиентска, вътрешни процеси и обучение/ развитие (Kaplan & Norton, 1996). В публичната администрация този модел може да бъде адаптиран по следния начин:

- **Финансова перспектива:** ефективно управление на публичните ресурси;
- **Граждани/ползватели:** удовлетвореност от услугите и достъпност;
- **Вътрешни процеси:** ефективност на административните процедури;
- **Обучение и развитие:** повишаване на компетенциите на държавните служители.

Предимството на модела Balanced Scorecard се изразява в неговата способност да осигурява интегриран и многопластов поглед върху резултатите от дейността на публичните организации, като обвързва стратегическите цели с конкретни измерители за изпълнение (Борисов, 2012). Чрез съчетаване на финансови и нефинансови показатели моделът подпомага стратегическото управление и дългосрочното планиране, като насочва вниманието към устойчивото развитие и създаването на обществена стойност, а не единствено към краткосрочни резултати.

Анализът на данни е в основата на модерното управление. Чрез събиране, интеграция и обработка на големи масиви от данни държавната администрация може да взема по-добре обосновани решения (Dunn, 2018).

- **Descriptive Analytics** (описателен анализ) показва какво се е случило (напр.: брой подадени заявления, средно време за обслужване).
- **Diagnostic Analytics** (диагностичен анализ) изследва защо се е случило (напр.: причини за забавяне на услуги).
- **Predictive Analytics** (прогнозен анализ) моделира бъдещи тенденции (напр.: очаквано натоварване на дадена услуга).
- **Prescriptive Analytics** (препоръчителен анализ) предлага оптимални решения (напр.: какви ресурси да се пренасочат за намаляване на административната тежест).
- **GAP Analytics** (анализ на несъответствията) позволява сравнение между **текущото състояние** на дадена публична политика или административен процес и **желаното (стратегически заложено) състояние**. (Bryson, 2018).
- **Financial Analytics** (финансов анализ) представлява основен инструмент при разработването, изпълнението и контрола на публичните бюджети. (OECD, 2017).

Прилагането на тези подходи би довело до **превантивно управление**, вместо реактивно, и до по-добро стратегическо планиране (Marr, 2016).

Една от слабостите на публичния сектор често е липсата на **достъпна и разбираема информация за резултатите от политиките**. Визуализацията чрез графики, интерактивни табла и публични портали може да:

- увеличи **прозрачността** пред гражданите;
- улесни **мониторинга и контрола** от страна на ръководството;
- подобри **координацията** между различните институции.

В редица държави от ЕС вече са внедрени публични dashboards, които позволяват в реално време да се проследява изпълнението на национални стратегии и програми.

3. Международен опит и добри практики

На фигура 1 са представени част от най-добрите европейски практики по отношение на приложението на бизнес аналитични подходи за оценка на ефективността на публичните политики. Така например, Германия прилага силно децентрализиран модел на държавно управление, но с добре изградени механизми за отчетност и контрол над процесите. В редица федерални провинции функционират **системи за управление на резултатите**, базирани на KPI и Balanced Scorecard. Например в провинция Хесен се използва дигитална платформа, която позволява в реално време да се следят показатели за ефективността на публичните услуги – време за обработка на заявления, удовлетвореност на гражданите, разходна ефективност. Този подход води до **повишаване на прозрачността** и до по-добро стратегическо управление на ресурсите.



Фигура 6. Сравнителен анализ на добри европейски практики

Източник: автор по данни на European Commission, 2023

Естония е сред пионерите в Европа по отношение на цифровизацията на публичния сектор. Чрез своята платформа **X-Road** държавата осигурява интеграция на данни между институциите, което позволява не само по-бързо обслужване, но

и **систематичен анализ на събраната информация**. В резултат на това се прилагат модели за прогнозиране на нуждите на гражданите и за оптимизация на административните процеси. Успехът на Естония се дължи, както на технологичните решения, така и на култура на доверие и активно включване на гражданите в процеса на дигитализация.

В Нидерландия правителството активно използва **онлайн dashboards**, чрез които обществото може да следи напредъка по ключови политики – от здравеопазване и образование до климатични цели. Тези платформи комбинират данни от различни институции и ги представят в лесно разбираем вид. Основната сила на холандския модел е **прозрачността**: гражданите могат директно да проверят дали дадена стратегия изпълнява заявените цели. Това не само подобрява отчетността, но и изгражда **по-голямо доверие** към държавната администрация.

Френската държавна администрация адаптира Balanced Scorecard за нуждите на публичния сектор, като особено внимание се обръща на **вътрешните процеси** и **капацитета на служителите**. Чрез този модел се създават индикатори, които измерват ефективността на административни услуги, качеството на обслужване и степента на дигитализация. Опитът показва, че когато Balanced Scorecard е подкрепен с ясна политическа воля и ресурси, той може да се превърне в инструмент за **стратегическо управление и контрол** на държавната администрация.

Прегледът на международния опит показва, че: (European Commission, 2023) (Council of Europe, 2007)

- **Германия** демонстрира как KPI и BSC могат да се прилагат ефективно на регионално ниво;
- **Естония** е пример за интеграция на данни и прогнозен анализ като основа за дигитална държава;
- **Нидерландия** показва, че публичните dashboards могат да се превърнат в инструмент за изграждане на доверие;
- **Франция** доказва значението на Balanced Scorecard за стратегическо управление на администрацията

За България основното предизвикателство е липсата на цялостна стратегия за модернизация на администрацията след 2020 г., както и ограничен капацитет по отношение на данни, технологии и човешки ресурси. Въпреки това международният опит показва, че при наличие на политическа воля и инвестиции в дигитална инфраструктура, бизнес аналитичните подходи могат да доведат до значителни подобрения в ефективността на публичните политики.

4. Анализ на приложимостта в България

През последните две десетилетия България приема редица стратегии за развитие и модернизация на държавната администрация, в т.ч. Стратегия за развитие

на държавната администрация (2014 – 2020), Стратегия за електронно управление (2014 – 2020), както и Оперативна програма „Добро управление“ (2014 – 2020). Тези национални документи съдържаха цели, свързани с цифровизацията, прозрачността и въвеждането на нови управленски подходи. Въпреки че значителна част от мерките бе изпълнена, след **2020 г. липсва цялостна и актуализирана стратегия**, която да задава посока за внедряване на модерни аналитични инструменти. Това създава празнина в институционалната рамка.

Нормативната уредба, като Закона за електронното управление и Закона за достъп до обществена информация, поставят база за събиране и използване на данни, но не регламентира в детайли тяхното аналитично приложение за мониторинг на политики. Следователно има **нормативна съвместимост**, но липсва целенасочена стратегия за внедряване на бизнес анализ в държавната администрация.

През последните години се наблюдават следните **положителни стъпки**:

- Въвеждането на **електронни услуги** чрез Единния портал за електронни административни услуги;
- Разработването на **национални регистри и информационни системи**, които централизирано събират данни;
- Докладите за състоянието на администрацията, които включват базови статистически показатели.

Въпреки това използването на данните все още е **преобладаващо описателно** (descriptive analytics) и рядко преминава към **прогнозен или препоръчителен анализ**. В администрацията липсват достатъчно специалисти по анализ на данни, а обучението на служителите е фрагментарно.

Приложението на бизнес аналитичните подходи в България среща няколко **ключови бариери**:

- **Технологични ограничения** – липса на интегрирани системи за обмен и обработка на данни между институциите;
- **Организационни бариери** – слаба координация между различните нива на управление и ниска степен на сътрудничество.
- **Кадрови проблеми** – недостиг на експерти по бизнес анализ, статистика и ИТ в държавната администрация.
- **Културни предизвикателства** – устойчивост на административните структури към промяна и риск от формално прилагане на новите подходи без реална трансформация

Въпреки тези предизвикателства, България разполага със значителен **потенциал** за прилагане на бизнес анализ в публичния сектор:

- **Европейско финансиране** чрез Плана за възстановяване и устойчивост, който предвижда инвестиции в дигитализация и електронно управление;
- **Международни партньорства** (с ОИСР и Европейската комисия), които препоръчват въвеждането на иновации и аналитични подходи;
- **Граждански натиск и очаквания** за по-прозрачна и ефективна администрация, които могат да ускорят внедряването на нови практики.

Приложимостта на бизнес аналитичните подходи в България е реална, но за да се реализира напълно, е необходима **нова стратегическа рамка**, която ясно да дефинира как и с какви ресурси да се въведат KPI, Balanced Scorecard, прогнозни анализи и публични dashboards в администрацията. Това предполага политическа воля, организационна промяна и изграждане на капацитет.

5. Основни стъпки за интегриране на бизнес моделите при формирането на публични политики

Интегрирането на бизнес аналитични методи в процеса на оценка на публичните политики в България изисква системен подход, който обхваща няколко ключови направления: стратегическо планиране, организационна структура, технологична инфраструктура и човешки капитал.

На първо място, необходимо е създаването на **стратегическа рамка**, която ясно дефинира целите и очакваните резултати от прилагането на аналитични методи. Тази рамка следва да бъде част от нова национална стратегия за развитие на държавната администрация, която да акцентира върху прозрачност, ефективност и управление, основано на данни. Включването на аналитични инструменти като KPI и Balanced Scorecard в стратегическите документи ще осигури институционална легитимност и ще улесни тяхното въвеждане.

Второ, важно е да се предвиди **организационна структура**, която да подпомага прилагането на бизнес анализ. Това може да стане чрез създаването на аналитични звена към ключови министерства и агенции, които да имат пряка отговорност за събирането, обработката и интерпретацията на данни. Тези звена следва да работят в тясно сътрудничество помежду си, за да се гарантира координация и последователност в оценката на политиките.

Трето, необходимо е изграждането на **модерна технологична инфраструктура**. Интеграцията на регистри и информационни системи, създаването на централни бази данни и внедряването на аналитични платформи ще позволят преминаването от описателен към прогнозен и препоръчителен анализ. Технологичната среда трябва да осигури както надеждност и сигурност, така и лесен достъп до данни от страна на анализаторите и управленските екипи.

Четвърто, успехът на модела е немислим без **инвестиции в човешкия капитал**. Държавната администрация се нуждае от специалисти по бизнес анализ, статистика, управление на данни и информационни технологии. Това предполага целенасочени програми за обучение, както и привличане на експерти от частния сектор. Важно е също да се изгради организационна култура, която стимулира използването на данни и аналитични доказателства при вземането на решения.

И накрая, но не на последно място, интеграцията на бизнес анализа следва да бъде придружена от **механизми за отчетност и обратна връзка**. Редовното публикуване на резултатите чрез публични dashboards и годишни доклади ще гарантира

прозрачност и ще засили доверието на гражданите. В същото време обратната връзка ще позволи постоянна оптимизация на индикаторите и аналитичните модели.

Обобщено, предложеният модел предполага не просто въвеждане на нови инструменти, а трансформация на цялостната логика на управлението – от реактивно към проактивно, от формално към ориентирано към резултати, от затворено към прозрачно и основано на данни.

Заклучение

Изследването на приложението на бизнес аналитични подходи в оценката на публичните политики показва, че държавната администрация в България разполага със значителен потенциал за трансформация, но и с редица предизвикателства, които трябва да бъдат преодолени. Международният опит ясно демонстрира, че интегрирането на инструменти като KPI, Balanced Scorecard, прогнозен анализ и публични dashboards води до по-ефективно управление, по-висока прозрачност и засилено обществено доверие. Успехът на държави като Естония, Германия, Нидерландия и Франция доказва, че тези методи могат да бъдат адаптирани към различни административни модели и културни контексти.

В български условия нормативната база и предходните стратегически документи създават основа за внедряване на подобни подходи, но липсата на актуална стратегия за развитие на администрацията след 2020 г. е съществена пречка. Освен това технологичните ограничения, недостигът на квалифицирани кадри и устойчивостта към промяна в организационната култура затрудняват пълното прилагане на бизнес анализа. В същото време европейските програми и Плана за възстановяване и устойчивост предоставят уникална възможност за инвестиции в дигитализация и обучение, които могат да преодолеят тези бариери.

На тази основа могат да се формулират няколко основни препоръки:

- **Приемане на нова стратегия за модернизация на държавната администрация**, която ясно дефинира ролята на бизнес анализа в процеса на оценка на публични политики.
- **Създаване на аналитични звена** в ключови институции, които да имат отговорност за обработка и интерпретация на данни.
- **Инвестиции в технологична инфраструктура** – интегрирани бази данни, аналитични платформи и визуализационни системи.
- **Развитие на човешкия капитал** чрез целенасочено обучение и привличане на експерти с аналитични компетенции.
- **Въвеждане на механизми за прозрачност и отчетност** чрез публични dashboards и годишни аналитични доклади.

В заключение, бизнес анализът предлага не само набор от технически инструменти, а нова философия на управление – управление, което е основано на данни, ориентирано към резултати и отворено към обществото. Прилагането на този

подход в България може да допринесе за значително подобряване на ефективността на публичните политики и за изграждането на администрация, която отговаря на нуждите на съвременното общество и европейските стандарти за добро управление.

Благодарности и финансиране

Този доклад е разработен в резултат на изследвания по проект „Изследване и оценка на капацитета на държавната администрация в България и насоки за добро управление“, финансиран от фонд „Научни изследвания“ по договор КП-06-ПН85/17 от 09.07.2025 г.

Използвана литература

1. Административно-процесуален кодекс. (2006). Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.
2. Закон за електронното управление. (2007). Обн., ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г.
3. Министерски съвет на Република България. (2014). *Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020*. София.
4. Министерски съвет на Република България. (2014). *Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020*. София.
5. Министерство на електронното управление. (2024). *Доклад за състоянието на администрацията*. Достъпно на: https://iisda.government.bg/annual_report/664.
6. Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). *Public management and governance* (2nd ed.). Routledge.
7. Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
8. Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.
9. Marr, B. (2016). *Big data in practice: How 45 successful companies used big data analytics to deliver extraordinary results*. Wiley.
10. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Strengthening the innovative capacity of the public sector in Bulgaria*. OECD Publishing.

Рецензент: доц. д-р Ралица Велева

ЧОВЕШКИЯТ КАПИТАЛ И УПРАВЛЕНИЕТО НА ВРЕМЕТО КАТО ДЕТЕРМИНАНТИ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Рая Шангова

Студент в катедра „Финансов контрол“, УНСС

e-mail: rshangova_22140141@unwe.bg

Резюме

Настоящото изследване разглежда ролята на човешкия капитал и управлението на времето като ключови детерминанти на доброто управление в държавната администрация. Проучването е фокусирано върху административните процеси, с цел идентифициране на слабости, свързани с времеемки, влияещи на продуктивността, практики. Анализът насочва също и към значението на компетентността, мотивацията и непрекъснатото обучение на държавните служители за повишаване качеството на публичните услуги. Специално внимание е отделено на проблеми като текучество на кадри, демотивация и недостиг на квалифицирани специалисти, които ограничават устойчивото развитие на администрацията. Разгледани са и възможностите за привличане и развитие на млади специалисти в условията на конкурентен пазар на труда. Изследването представя добри практики, насочени към оптимизация на процесите, развитие на човешкия капитал и изграждане на ефективна, адаптивна и основана на резултати държавна администрация.

Ключови думи: държавна администрация, добро управление, управление на човешките ресурси, управление на времето.

JEL: H11, H70, J24, M54

HUMAN CAPITAL AND TIME MANAGEMENT AS DETERMINANTS OF GOOD GOVERNANCE IN THE BULGARIAN STATE ADMINISTRATION

Raya Shangova

Student at the Department of Financial Control

e-mail: rshangova_22140141@unwe.bg

Abstract

This study examines the role of human capital and time management as key determinants of good governance in public administration. The research focuses on administrative processes, intending to identify weaknesses related to time-consuming practices that negatively affect productivity. The analysis also emphasises the importance of competence, motivation, and continuous training for civil servants to enhance the quality of public services. Particular attention is paid to challenges such as staff turnover, demotivation, and shortages of qualified professionals, which constrain the sustainable development of public administration. The study further explores opportunities for

attracting and developing young specialists in the context of a competitive labour market. It presents good practices aimed at process optimisation, human capital development, and the establishment of an efficient, adaptive, and results-based public administration.

Keywords: *public administration, good governance, human resource management, time management.*

JEL: *H11, H70, J24, M54*

Въведение

Темата за усъвършенстването на държавната администрация е сред водещите в съвременния публичен сектор, тъй като администрацията е основният механизъм за реализация на политиките и за предоставяне на услуги на гражданите и бизнеса. Качеството на работата ѝ оказва пряко влияние върху доверието в институциите и устойчивото развитие на страната. В центъра на този процес стоят два ключови фактора – човешкият капитал и управлението на времето. Те определят не само вътрешната организация на администрацията, но и способността ѝ да реагира адекватно на предизвикателствата на съвременната динамична среда.

Днес държавната администрация е изправена пред редица предизвикателства – динамични промени в законодателната и институционалната среда, нарастващи очаквания от страна на обществото и бизнеса, необходимост от непрекъсната дигитализация и въвеждане на иновации. Слабостите в административните процедури често водят до загуба на време и ресурси, която влияе върху ефективността на администрацията, резултатността ѝ, както и върху удовлетвореността на гражданите. Наред с това, проблеми като текучество на персонала, липса на достатъчна квалификация и демотивация сред служителите ограничават капацитета на администрацията. Такъв тип проблеми се явяват основна пречка пред държавната администрация да бъде конкурентна и иновативна. Всичко това налага фокус върху анализ на ефективността на процедурите, оптимизация на процесите и развитие на компетентностите на служителите.

Особено важно е да се разгледа как администрацията управлява ресурсите си, включително времето и капацитета на своите служители. Именно доброто управление на човешкия капитал, съчетано с целенасочени обучения, системи за оценка, развитие на лидерски умения и създаване на стимулираща среда, може да гарантира устойчиво подобрене на административните услуги. В този контекст важен въпрос е доколко държавната администрация предлага атрактивни възможности за кариерно развитие на младите специалисти, тъй като тяхното привличане и задържане са определящи за бъдещата устойчивост на публичния сектор.

Настоящото изследване има за цел да идентифицира основни предизвикателства, свързани с административните процедури и управлението на човешките ресурси, да адресира добри практики, както и да формулира препоръки за оптимизация с оглед повишаване качеството на предоставяните публични услуги.

В съответствие с поставената цел, разработката си поставя следните конкретни задачи:

1. Представяне ролята на човешкия капитал в държавната администрация в контекста на управлението на времето и ангажираността на служителите;
2. Анализ на административни процедури, в които се наблюдава загуба на време;
3. Анализ на предизвикателства като високо текучество на кадри, демотивация и дефицит на квалифицирани специалисти;
4. Представяне на възможностите за кариерно развитие на младите специалисти;
5. Идентифициране на добри практики в управлението на човешките ресурси и времето в публичния сектор;
6. Разработване на препоръки за усъвършенстване чрез обучения, системи за оценка на изпълнението и развитие на лидерски компетентности.

Изследването имплементира комплексен методологичен инструментариум, включващ:

- Обзор на научната литература и емпиричните изследвания в областта на публичната администрация и управлението на човешките ресурси;
- Анализ на доклади на национални и европейски институции;
- Синтез на добри практики, идентифицирани в международната и националната административна практика.

Изследването се основава на системен подход, разглеждащ държавната администрация като единна и взаимосвързана система. Обект на изследването е държавната администрация в Република България, а предмет – човешкият капитал и управлението на времето като фактори, влияещи върху усъвършенстването и резултатността на администрацията.

1. Теоретична рамка

Човешкият фактор е в основата на доброто управление на държавната администрация. По същество човешкият капитал представлява съвкупността от придобитите знания, компетентности, качества и способности на човека, които го правят продуктивен и допринасят за растежа на организацията, в която се намира. Човешкият капитал в контекста на държавната администрация спокойно може да бъде разгледан като стратегически актив на публичния сектор, тъй като именно хората осигуряват ефективното функциониране на институциите и качествено обслужване на обществото. Значението му се проявява в няколко измерения.

На първо място, човешкият капитал определя степента на адаптивност на администрацията към динамичните икономически и технологични промени. Знанията и уменията на служителите определят способността на институциите да реагират на нови предизвикателства, свързани с дигитална трансформация, както и да предлагат иновативни решения.

На второ място, значимостта на човешкия капитал се проявява и чрез уникалността на приноса на отделните служители. Според съвременните изследвания, именно компетентностите, креативността и ангажираността на хората са трудно възпроизводим ресурс. Затова и управлението на човешките ресурси следва да бъде фокус в администрация, ориентирана към устойчивост във времето, ефективност и резултатност.

Управлението на човешкия капитал в държавната администрация се осъществява чрез стратегически подход, основан на международни стандарти и добри практики. Стандартите на Международната организация по стандартизация (напр. ISO 30414:2025 – Human resource management) предвиждат систематично измерване и отчитане на човешкия капитал чрез ключови показатели за ефективност (KPI), свързани с подбор, обучение, мотивация, текучество и развитие на служителите. Така се създава среда за прозрачно управление, основано на данни и доказателства, което укрепва доверието в институциите (Спасова, 2023).

Значението на човешкия капитал в държавната администрация следва да се разглежда и в контекста на обществената стойност. Служителите не само изпълняват административни функции, но и формират организационна култура, насърчават етични стандарти и допринасят за удовлетвореността на гражданите и бизнеса. Ето защо инвестициите в развитие и създаване на условия за мотивация и ангажираност са ключови за постигане на по-висока ефективност и устойчивост на публичния сектор.

Времето за осъществяване на специфичните функции на държавните служители е в основата на определянето на ефективността на държавната администрация. Доброто управление на времето оказва най-силно влияние върху способността на институциите да изпълняват своите функции качествено, в срок и с оптимално използване на ресурсите. Разумното използване на времето е свързано не само с индивидуалните умения за организация на труда, но и с институционалните практики и механизми за планиране, контрол и оценка на дейността.

Данните от проведени проучвания на Института по публична администрация показват, че върху ефективността на работа оказват влияние както организационните фактори – брой и квалификация на служителите, стил на ръководство и приоритети на институциите, така и външни условия като политическа стабилност и социално-икономическа среда (Господинов, 2023).

Наред с това, рационалното използване на времето е свързано с оптимизиране на административните процеси така, че броят и съставът на персонала да съответстват на реалния обем от работа. По отношение на вътрешната организация, управлението на времето може да се изрази в ясното дефиниране на задачи, отговорности и приоритети, както и създаване на условия за баланс между натоварването и наличните ресурси. Недостатъците в тези области често водят до понижаване на професионализма и мотивацията, което предполага по-ниска ефективност.

Управлението на времето и ефективността на работа следва да се разглеждат като взаимно свързани елементи на административния капацитет. То е стратегически приоритет, който изисква модерни управленски практики, интеграция на дигитални решения, планиране, насърчаване и развитие на култура на отговорност.

Мотивацията, компетентността и ангажираността на служителите в държавната администрация са основни измерения на човешкия капитал. Те представляват взаимно свързани елементи, които определят не само доброто управление на институциите, но и тяхната способност да осигуряват качествени обществени услуги и да поддържат доверие в гражданите. Фокусът върху тези елементи гарантира също способността на администрацията да постига устойчиви резултати в дългосрочен план.

Факторите, оказващи влияние върху мотивацията на служителите, могат да бъдат разгледани като вътрешни и външни. От една страна, удовлетворение от труда, признание и възможност за развитие като вътрешноприсъщи за административните служители качества, определят тяхната мотивацията. От друга страна, не по-малко важни остават външните фактори като възнаграждение, организационна справедливост и условия на труд. Когато тези елементи са балансирани, се създава среда, в която служителите възприемат своята работа като ценна и значима за обществото. Въпреки това, фактори като ограничени възможности за кариерно развитие, политическа нестабилност и недостиг на ресурси оказват негативно влияние върху дългосрочната мотивация.

Компетентността на служителите е тясно свързана с професионалната подготовка и възможностите за обучение. Тя е критичен ресурс, тъй като именно чрез натрупаната експертиза администрацията може да удовлетвори обществените потребности. Компетентността не е статична величина, а динамична характеристика. В този контекст, системното инвестиране в повишаване на квалификацията и развитието на нови умения в съответствие с технологичните и социално-икономическите промени е от съществено значение.

Ангажираността на служителите в държавната администрация представлява комплексна характеристика, изразяваща степента на свързаност с работата им и с целите на институцията. В държавната администрация това означава не просто формално изпълнение на задължения, а активно участие в постигането на обществено значими резултати, готовност за надхвърляне на минималните изисквания и чувство за принадлежност. Институтът по публична администрация (ИПА) прави ежегодни изследвания, в които ангажираността на служителите в държавната администрация се разглежда в следните ключови измерения (Институт по публична администрация, 2025):



Фигура 1. Измерения на ангажираността на държавните служители

Източник: адаптирано по ИПА, 2025

Високата ангажираност се изразява именно в готовност за участие в процеси на промяна и стремеж за допринасяне към институцията. За разлика от това, когато липсват ясни приоритети, комуникацията е формална или взаимодействието със заинтересованите страни е ограничено до нормативни изисквания, ангажираността намалява.

Може да се направи изводът, че мотивацията, компетентността и ангажираността не бива да се разглеждат изолирано, а като допълващи се взаимно елементи, формиращи ядрото на административния капацитет. Те определят до каква степен държавната администрация е способна да изпълнява своите функции ефективно, да се адаптира към променящата се среда и да създава доверие в обществото. Именно чрез целенасочени инвестиции в тези три измерения се изгражда устойчива, професионална и ориентирана към резултати администрация.

Би могло този модел да бъде обогатен като се включи елемент, свързан с предварителните очаквания на държавните служители при заемане на определена длъжност. От предварителните им нагласи и очаквания, както и от тяхното съответствие с реалната действителност до голяма степен зависи какви ще бъдат техните мотивация, лоялност, инициативност и усещане за организационна подкрепа.

2. Идентифицирани проблеми в управлението на държавната администрация

Административната тежест продължава да бъде един от основните проблеми пред функционирането на държавната администрация и стопанската среда в България. Според данни на Европейската комисия предприятията посочват бюрокрацията и регулаторната тежест, а след това и често променящата се нормативна уредба, заедно с корупцията, като най-големи препятствия пред развитието на бизнеса (Европейска комисия, 2025). Тези фактори създават непредсказуема среда, водят до загуба на време и увеличават разходите както за бизнеса, така и за гражданите. Продължителността и неефективността на редица административни процедури не само забавят предоставянето на услуги на гражданите и бизнеса, но и създават допълнителна административна тежест, която влияе негативно върху икономическата активност, доверието в институциите, удовлетворението на обществото и доброто управление на публичния сектор.

По-долу са представени някои от ключовите процедури, идентифицирани като времеемки и проблемни, установени от Европейската комисия за България, както и основните им последици за функционирането на администрацията и стопанската среда (Европейска комисия, 2025):

Таблица 1. Неефективни административни процедури и последици, свързани с тях

Административна процедура	Основни проблеми	Последици
Създаване на предприятие	Множество регулаторни изисквания и стъпки; липса на предвидимост.	Забавяне на предприемачески инициативи; ниска конкурентоспособност.
Обществени поръчки	36% от обществените поръчки се провеждат с един оферент; чести жалби; преобладават процедурите на договаряне без предварително обявление.	Ниска конкуренция; рискове от корупция; увеличена административна тежест.
Издаване на разрешителни (промишлени/строителни)	Продължителност от 6 месеца до 3 години; липса на „обслужване на едно гише“.	Забавяне на инвестиционни проекти; несигурност за бизнеса.
Плащания от публичния сектор	Средно забавяне 19,7 дни (над средното 16,2 дни за ЕС).	Финансови затруднения за фирмите; намалено доверие.
Изпълнение на Плана за възстановяване и устойчивост (ПВУ)	Забавяния поради обществени поръчки, жалби и ограничен капацитет.	Забавяне на ключови реформи и инвестиции; риск от загуба на средства.
Последващи оценки на политики и проекти	Липса на систематични оценки и обратна връзка.	Пропуснати уроци и невъзможност за корекции в политиките.

Административна процедура	Основни проблеми	Последици
Списък с лицензи и разрешителни, поддържан от правителството	Списъкът не е публичен и не се актуализира редовно.	Натрупване на остарели изисквания; липса на прозрачност.

Източник: Собствена конструкция на автора на база данни на Европейска комисия, 2025

Тези примери показват, че проблемите не се ограничават до отделни звена или процеси, а имат системен повсеместен характер. Създаването на предприятие и издаването на разрешителни възпрепятстват предприемаческата инициатива и инвестициите; обществените поръчки и забавените плащания подкопават доверието в публичния сектор; липсата на последващи оценки и актуализирани регистри пречат на институционалното подобрене и прозрачността. Всички тези фактори водят до загуба на време, ресурси и възможности, като ограничават административния капацитет.

Въпреки тези предизвикателства, България е предприела стъпки към намаляване на административната тежест, включително чрез план за реформи в ключови сектори (здравеопазване, образование, енергетика) и опростяване на десет административни услуги, свързани с „житейски събития“, чрез единната цифрова платформа на ЕС. Тези мерки имат потенциал да намалят загубата на време и да създадат по-ефективна и предвидима среда за гражданите и бизнеса (Европейска комисия, 2025).

Анализът на актуалното състояние на ефективността на работата в държавната администрация, направена от ИПА, показва редица предизвикателства, които стоят пред публичния сектор. Сред тях се открояват проблеми, свързани с използването на бюджетните средства, развитието на електронното управление и ниските нива на доверие в институциите.

Ефективността на държавната администрация в значителна степен зависи от наличието и целесъобразното използване на финансови ресурси. Финансовите ресурси, с които разполага държавната администрация, по правило съответстват на изпълняваните функции. Макар да има достатъчно бюджетни средства за изпълнение на задълженията, тяхната ефективност е спорна. В резултат, въпреки финансовата обезпеченост, ефективността на държавната администрация остава ограничена, тъй като липсва устойчиво насочване на ресурсите към приоритетни области като дигитализация, подобряване на административните услуги и развитие на човешкия капитал.

България разполага със солидна правна рамка и изградена архитектура за електронно управление, но ефективността му остава ограничена. Според Европейската комисия едва около една трета от интернет потребителите в страната използват е-услуги (второто най-ниско равнище в ЕС), при средно за ЕС 75%.

Причините включват недоверие в информационната сигурност, липса на достатъчно дигитални умения и слабо популяризиране на услугите. В същото време съществуват и различни мнения относно ефективността на електронното управление, които са представени на фигура 2.

Освен това анализ на ИПА посочва, че взаимодействието в администрацията често се възприема като формално. Въпреки че администрацията е обезпечила решаването на въпроси от обществен интерес, създавайки консултативни съвети и правилници за работа на консултативните съвети, то взаимодействието между администрацията на изпълнителната власт с консултативните съвети „е недостатъчно активно и се осъществява основно при наличие на изрично изискване на нормативен акт“ (Господинов, 2023). Данните за 2024 г. показват, че държавните агенции и административните структури, създадени с нормативен акт, оценяват високо работата си с консултативни съвети, докато административните структури, отчитащи се пред Народното събрание, както и специализираните децентрализирани структури на централната администрация не работят достатъчно с консултативни съвети (Борисов & Господинов, 2025). В резултат електронното управление все още не изпълнява ролята си на ключов инструмент за намаляване на административната тежест и за повишаване качеството на публичните услуги.

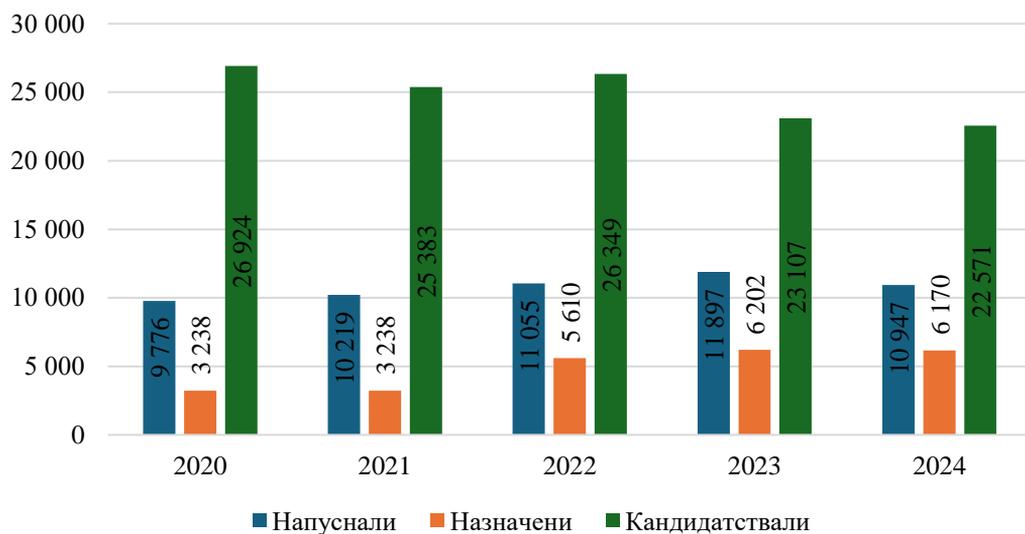


Фигура 2. Оценка на електронното управление

Източник: ИПА, 2023

Ниските нива на доверие в институциите остават сериозна бариера за ефективността на държавната администрация. Според европейските и националните изследвания България е сред държавите с най-ниско доверие в публичния сектор. За това сочат и горепосочените изводи, а именно слабият интерес на обществото към електронните услуги, предоставяни от администрацията и възприятието на взаимодействието между отделните звена за формално. В резултат, недоверието се превръща в бариера за ефективното прилагане на политики и реформи. То ограничава готовността на гражданите и бизнеса да използват публични услуги, включително електронни, и задълбочава дистанцията между държавната администрация и обществото.

Текуществото на кадри остава устойчив и нарастващ проблем за държавната администрация в България. Само през 2024 г. общо 10 947 служители са напуснали системата, докато чрез конкурсни процедури са назначени 6 170 нови служители (Министерски съвет, 2025). Данните за последните пет години показват, че администрацията ежегодно губи повече кадри, отколкото привлича. Тенденцията, показана на Фигура 3, очертава именно високото текущество, затрудняващо осигуряването на стабилен кадрови капацитет. Значителна част от свободните длъжности остават незаети повече от шест месеца, което води до натоварване на останалите служители и възпрепятстване работата на институциите.



Фигура 3. Текущество в държавната администрация за периода 2020 – 2024 г.

Източник: Собствена конструкция на автора на базата на данни от докладите на Министерски съвет за състоянието на администрацията за периода 2020 – 2024 г.

Основните причини за текучеството са свързани с възнагражденията и условията на труд. Към първата половина на 2025 г. началната заплата в държавната администрация често е равна на минималната работна заплата, което прави сектора неконкурентоспособен спрямо частния. Съществуват и сериозни несъответствия в заплащането за сходни позиции между различните администрации, което поражда усещане за несправедливост. Допълнително, системата за бонуси рядко се използва не като инструмент за мотивация, а за изкуствено поддържане на незаети длъжности, с цел спестяване на средства за допълнителни възнаграждения (Европейска комисия, 2025). Резултатите от Барометъра на ангажираността за 2025 (Институт по публична администрация, 2025) потвърждават тези тенденции: удовлетвореността от възнагражденията е спаднала значително – от близо половината служители през 2021 г. до едва около една трета през 2025 г. Това подкопава мотивацията и кара много служители да търсят професионална реализация в частния сектор или извън страната.

Демотивацията сред служителите в държавната администрация се очертава като траен проблем, който пряко влияе върху тяхната ангажираност и усъвършенстването им. Макар служителите да оценяват положително възможностите за обучение и развитие, едва една трета от тях виждат реални перспективи за кариерно израстване. Това ограничава външната мотивация, свързана с възнаграждения и перспективи за израстване. Вътрешната мотивация също е засегната – служителите често споделят, че предложенията им не се вземат под внимание, което води до липса на признание и усещане за формалност в процеса на управление. Впечатление прави обаче, че повечето служители харесват работата си и я възприемат като личностно значима – силен показател за наличието на вътрешна мотивация. Проучване на ИПА допълва, че политическата нестабилност и ниската способност на администрацията да реагира на външни предизвикателства засилват усещането за несигурност. Средната оценка за способността на администрацията да реагира адекватно на външни предизвикателства е едва 2,46 по петстепенната скала, което се възприема от служителите като знак за неефективност и ограничени възможности за професионална реализация в стабилна среда (Господинов, 2023). Така се формира парадоксална ситуация: въпреки че служителите харесват работата си, ценят труда си и оценяват положително възможностите за обучение и развитие, отслабената външна мотивация води до намалена продуктивност и повишен риск от напускане на системата.

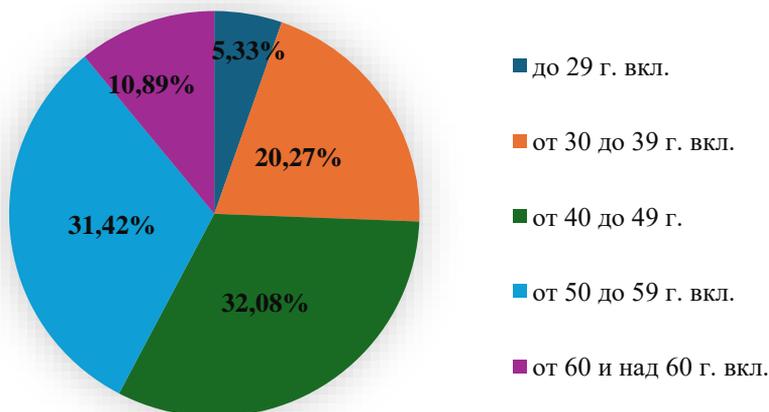
Недостатъчната квалификация на служителите остава системен проблем за държавната администрация, тъй като поражда недоверие в институциите. Макар през 2024 г. да са проведени над 13 хиляди обучения с участието на 78 хиляди служители, анкетните проучвания на ИПА (Институт по публична администрация, 2024) показват ясно изразени потребности от допълнителни знания и умения. Служителите имат потребност от обучения в областта на дигиталните умения, киберсигурността, стратегическото планиране и анализа на данни. В същото време 41% заявяват готовност да участват в обучения през периода 2025 – 2027 г.,

но част от тях посочват, че не винаги са допускани от администрацията. Това създава усещане за формализъм и пропуснати възможности. На европейско ниво проблемът е още по-видим – България е далеч под средното за ЕС по участие на публичните служители в обученията за възрастни – 2,3% срещу 17,9% средно за ЕС (Европейска комисия, 2025). Допълнително, делът на служителите, преминали задължителни въвеждащи курсове, намалява – от 49,1% през 2022 г. на 46,7% през 2023 г. Тези резултати показват, че системата не успява да осигури удовлетворително равнище на въвеждащо обучение за новопостъпилите кадри. В резултат, липсата на достатъчно целенасочени и устойчиви програми за обучение и квалификация подкопава професионализма на администрацията, ограничава подобряването на нейната работа, води до недостиг на експертиза в ключови области и задълбочава разрыва спрямо добрите европейски практики.

Загубата на кадри и институционална памет, съчетана с недостатъчна мотивация и липса на стратегически подход за повишаване на компетентностите, води до по-ниска продуктивност и слаб обществен имидж на публичния сектор. Преодоляването на тези предизвикателства изисква системна политика за справедливо възнаграждение, развитие на кариерни възможности и целенасочени програми за обучение, които да превърнат човешкия капитал в реален двигател на административната ефективност.

Привличането и задържането на млади специалисти е ключов фактор за устойчивото развитие на държавната администрация. Наличието на млади кадри не само осигурява необходимата за дългосрочно развитие приемственост, но и внася иновативни подходи, дигитални умения и нови гледни точки в управлението. Анализът на текущото състояние обаче показва, че администрацията в България трудно се утвърждава като атрактивен избор за младите.

Възрастовата структура на администрацията в България ясно показва недостиг на млади служители. Едва 7083 служители (от общо 132 798) до 29 години работят в системата, което представлява само 5,3% от всички заети. За сравнение, най-голям дял имат служителите на възраст 40 – 49 години (32,1%) и 50 – 59 години (31,4%), което показва сериозно застаряване на кадровия състав (Министерски съвет, 2025). Средната възраст на държавните служители остава висока, а ниското присъствие на млади хора поставя под въпрос способността на администрацията да се обновява и адаптира към новите предизвикателства.



Фигура 4. Реално заети служители, разпределени по възраст

Източник: по данни на Министерски съвет, 2024

На европейско равнище тенденцията също очертава застаряване, но мащабите са по-балансиранни. Според доклада на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за застаряването и управлението на таланти в публичната администрация, около 17% от служителите в централните администрации на ЕС са под 35 години, една четвърт са на възраст от 35 до 45 години, а приблизително 58% са над 45 години (ОЕСД, 2021). Това сравнение показва, че въпреки несъпоставимостта на обследваните групи, ниският дял на младите специалисти в публичния сектор е факт, а дялът на служители в предпензионна възраст е по-висок.

Кариерните перспективи за младите в държавната администрация остават ограничени. Младите специалисти рядко избират публичния сектор, а като основни причини се открояват ниските възнаграждения и по-слабите възможности за професионално развитие в сравнение с частния сектор (Европейска комисия, 2025). Това допълнително обяснява ниския интерес към постъпване в държавната служба и подчертава необходимостта от създаване на по-привлекателни условия за младите професионалисти.

Слабата атрактивност на държавната администрация за младите специалисти и застаряването на кадровия състав поставят под въпрос устойчивостта на системата. Макар да съществуват добри инициативи за обучение и развитие, без по-сериозни политики за конкурентно възнаграждение, ясни кариерни пътеки и насърчаване на младежкото участие трудно може да се постигне значителен напредък. За да бъде администрацията жизнеспособна и модерна, тя трябва активно да инвестира в своите млади кадри и да създаде условия, които да я превърнат в реална алтернатива на частния сектор за бъдещите специалисти.

3. Добри практики и препоръки за подобряване управлението на човешкия капитал и времето в държавната администрация

Добрите практики и успешните примери за модернизация на публичната администрация са ценен източник на идеи за подобряване на административния капацитет. Те показват как различни държави адаптират системите си към динамичната среда, внедряват нови подходи за управление на човешките ресурси и прилагат иновативни модели за повишаване на продуктивността.

Според ОИСР, визията за администрацията на бъдещето се основава на три ключови принципа: тя трябва да бъде *предвидима* (forward-looking) – с умения за стратегическо планиране и предвиждане на нуждите; *гъвкава* (flexible) – способна да пренасочва ресурси и кадри според приоритетите; *удовлетворяваща* (fulfilling) – осигуряваща смислена работа и условия за развитие на разнообразна работна сила (OECD, 2023).

Като конкретни примери могат да послужат практики от следните страни:

- **Франция** – целенасочено привличане на дигитални таланти в държавната служба. Публичният сектор в много от страните, част от ОИСР, среща сериозна конкуренция в лицето на частния сектор по отношение на привличането на кадри със специфични знания и умения – по-конкретно дигитални компетенции;
- **САЩ** – разработване на инструментариум за преквалификация, т.нар. „reskilling toolkit“. Службата за управление на персонала на САЩ (US Office of Personnel Management) разработва инструментариум за прогнозиране на бъдещите нужди от умения и за навременна преквалификация на служителите;
- **Южна Корея** – внедряване на дигитална система за управление на човешките ресурси. Южна Корея въвежда облачно-базирана дигитална система за управление на човешките ресурси, която обхваща целия цикъл на управление на държавните служители – от подбора и назначенията през развитието и оценяването до пенсионирането. Системата е централизирана и интегрирана, което означава, че всички министерства и агенции използват единна платформа за управление на кадрите;
- **Белгия** – въвеждане на дигитален процес за подбор на служители. Този метод за подбор на служители се очертава като стойностен инструмент, с чиято помощ институциите могат да увеличат броя на висококачествените кандидати;
- **Словения** – разработване на онлайн платформа „IS-MUZA“, която проследява и управлява мобилността на държавните служители. Системата дава възможност в реално време да се следят: свободни позиции и нужди от персонал; служители, които могат да бъдат преназначени или временно прехвърлени; ефективността на вътрешните трансфери.

Сред страните от Централна и Източна Европа добри примери са усилията на Полша (Националното училище по публична администрация (KSAP)), Сърбия (Националната академия за публична администрация (NAPA)), Румъния (Националният институт по администрация (INA)) и Гърция (Националният център по публична администрация (EKDDA)). Тези институции поставят акцент върху развитието на лидерски умения, дигитализацията и интегритета в държавната служба (Институт по публична администрация, 2024).

В България, Институтът по публична администрация идентифицира ясни потребности на младите кадри от целенасочено обучение и развитие. Най-силно изразена е нуждата от програми за придобиване на дигитални умения, киберсигурност, стратегическо мислене и лидерски компетентности. В тази посока се развиват редица инициативи, насочени към усъвършенстване на човешкия капитал и стимулиране на популяризирането и адаптацията на добри практики от различни администрации.

Успешните примери показват, че чрез дигитализация, привличане на таланти и системни инвестиции в обучение администрацията може да стане по-ефективна и привлекателна. За България предизвикателството е да адаптира тези практики към своя контекст, като използва силните страни на вече наличните програми, надграждайки ги с ясна визия за бъдещата администрация.

Усъвършенстването на държавната администрация изисква системен подход, насочен към основните елементи на управлението на човешките ресурси: обучение, оценка, лидерство и мотивация.

Най-силни са потребностите от обучения по дигитални умения, стратегическо мислене, киберсигурност и лидерски компетенции. Въпреки това инвестициите остават минимални – през 2023 г. 36% администрациите не са заделили финансиране за обучения (Институт по публична администрация, 2024). Това поставя въпроса до каква степен обучението е фокус в българската държавна администрация.

Налице е ограничено използване на модерни инструменти за оценка на ефективността. Анализ на резултатите от провежданите обучения би осигурил системна обратна връзка, с чиято помощ да се оцени дали придобитите знания намират приложение в действителната практика. Липсата на регулярни последващи оценки на политиките ограничава възможността за бъдещи подобрения и способността на администрацията да формулира релевантни изводи.

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Световната банка подчертават ролята на визионерското лидерство и културата на учене през целия живот. Макар ИПА да предлага програми за млади лидери, достъпът до тях трябва да се разшири и да се обвърже с кариерното развитие, за да има реален ефект.

Българската администрация е по-склонна да възнаграждава спазването на правила, отколкото проявата на предприемаческо мислене и иновативност. Една от най-слабо застъпените, но критично важни области, е свързана с меките умения (soft skills) – инициативност, екипност, креативност и адаптивност. В България такива обучения почти липсват, докато в международен план се акцентира върху

обучения, насърчаващи емпатията, гъвкавостта и иновативното мислене. Например, ЕИПА (Европейски институт по публична администрация) предлага обучения, свързани с умения в преговорите, креативно решаване на проблеми, редица САФ обучения и design thinking за публичния сектор, които стимулират инициативността и креативността, както и програми за развитие на комуникативни умения и работа в мултидисциплинарни екипи, където се използват методи като симулации и ролеви игри (EIPA, 2024); ОИСР акцентира върху емоционална интелигентност и адаптивност като умения, нужни за бъдещето на администрацията, както и върху развиване на лични умения за справяне със стрес и работа в динамична среда (OECD, 2019).

Възможностите за подобрене се свеждат до инвестиции в обучение и дигитални компетентности, въвеждане на ефективни системи за оценка, изграждане на лидерски капацитет и стимулиране на човешкия капитал. Това ще подобри администрацията, като я направи по-гъвкава и привлекателна.

Заключение

Анализът на състоянието на държавната администрация потвърждава, че човешкият капитал и управлението на времето са ключови фактори за нейното добро управление. През последните години се очертава устойчива тенденция към нарастване на текучеството, която води до загуба на институционална памет, нарушена приемственост и повишена организационна натовареност.

Паралелно с това се наблюдават затруднения в ефективното използване на времето и ресурсите. Растящото текучество води до прекъсване на последователността, забавяне на процесите и до отклоняване на времето от стратегически дейности към оперативна адаптация. Управлението на времето в администрацията остава слабо интегрирано, а липсата на дигитална преквалификация затруднява оптимизацията на работните процеси.

Въпреки това анализът откроява и позитивни тенденции. Нараства интересът към обучения по дигитални и лидерски умения, както и нагласата за професионално развитие сред по-младите служители. Постепенно се формира култура на обучение и усъвършенстване, подкрепяна от дейността на Института по публична администрация и от навлизането на дигитални инструменти. Международният опит показва, че устойчивите администрации успяват, когато инвестират не само в технологии, но и в служителите – в техните време, мотивация и способност да се адаптират.

Доброто управление на държавната администрация зависи не само от организационните структури и технологиите, но и от качеството и устойчивостта на човешкия капитал. Нарастващото текучество и ограничената атрактивност на публичния сектор подчертават необходимостта от дългосрочни политики за управление на компетенциите, оптимизация на времето и развитие на мотивационна

среда. Преходът от статичен към адаптивен модел на публична администрация вече е в ход, като неговият успех ще зависи от способността на институциите да управляват хората, времето и знанието като стратегически ресурси.

Основните констатации на Европейската комисия също акцентират върху необходимостта България да повиши качеството на управление на публичните услуги и ефективността на регулаторните органи, като им осигури независимост, експертност и достатъчно ресурси (Европейска комисия, 2025). Изследването потвърждава, че доброто управление на държавната администрация е функция от качеството на хората, които я изграждат, и от начина, по който времето се използва като стратегически ресурс за постигане на обществена стойност. В този смисъл, анализът може да се използва като отправна точка в разработването на дългосрочни политики, насочени към оптимизация на вътрешните времеемки процеси, подобряване на работната организация и изграждане на култура, ориентирана към непрекъснато повишаване на квалификацията и професионалното развитие на служителите.

Вече направените изводи и установените тенденции насочват вниманието към бъдещи проучвания, посветени на времето като управленски ресурс в държавната администрация, изходното интервю като инструмент за управление на текучеството и задържането на кадрите, както и атрактивността на държавната администрация сред младите специалисти. Важен изследователски фокус представляват и темите, свързани с човешкия капитал и общественото доверие в институциите и ефекта от обученията върху ефективността на администрацията.

Предложените изследвания очертават цялостна рамка за бъдещи проучвания, насочена към ефективност, професионализъм и устойчиво развитие на човешкия капитал. Те предлагат баланс между академична стойност и управленска приложимост, като поставят човека и времето в центъра на модерното държавно управление.

Благодарности и финансиране

Този доклад е разработен в резултат на изследвания по проект „Изследване и оценка на капацитета на държавната администрация в България и насоки за добро управление“, финансиран от фонд „Научни изследвания“ по договор КП-06-ПН85/17 от 09.07.2025 г.

Използвана литература

1. Борисов, Б. & Господинов, Ю. (2025). Индекс на административния капацитет на държавната администрация в Република България за 2024 година. Академично издателство „Ценов“. Извлечено от: <https://www.ipa.government.bg/bg/publications#cbp=/bg/indeks-na-administrativniya-kapacitet-na-drzhavnata-administraciya-v-republika-blgariya-za-2024> [Достъпено на: 20.10.2025]

2. Господинов, Ю. (2023). Методика за проучване на административния капацитет на държавната администрация, на базата на отразяващи показатели и оценка на капацитета на администрацията за 2022 г. София: ИПА. Извлечено от: <https://www.ipa.government.bg/bg/publications#cbp=/bg/metodika-za-prouchvane-na-administrativniya-kapacitet-na-drzhavnata-administraciya-na-bazata-na> [Достъпно на: 20.10.2025]
3. Европейска комисия. (2025). Доклад за България за 2025 година. Брюксел: Европейска комисия. Извлечено от: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/a517f04a-1817-48e1-b9c1-0f2f3e1e7173_bg?filename=BG_CR_SWD_2025_202_1_BG_autre_document_travail_service_part1_v4.pdf [Достъпно на: 22.10.2025]
4. Институт по публична администрация. (2024). Анализ на потребностите от обучение в държавната администрация на Република България за периода 2025 – 2027 г. София: ИПА. Извлечено от: https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/apo_2025-2027_final_v2.pdf [Достъпно на: 20.10.2025]
5. Институт по публична администрация. (2025). Барометър на ангажираността 2025. София: ИПА. Извлечено от: <https://www.ipa.government.bg/bg/publications#cbp=/bg/barometar-na-angazhiranostta-2025> [Достъпно на: 20.10.2025]
6. Министерски съвет. (2021). Доклад за състоянието на администрацията през 2020 г. София: Министерски съвет. Извлечено от: https://iisda.government.bg/annual_report/504 [Достъпно на: 24.10.2025]
7. Министерски съвет. (2022). Доклад за състоянието на администрацията през 2021 г. София: Министерски съвет. Извлечено от: https://iisda.government.bg/annual_report/564 [Достъпно на: 24.10.2025]
8. Министерски съвет. (2023). Доклад за състоянието на администрацията през 2022 г. София: Министерски съвет. Извлечено от: https://iisda.government.bg/annual_report/623 [Достъпно на: 24.10.2025]
9. Министерски съвет. (2024). Доклад за състоянието на администрацията през 2023 г. София: Министерски съвет. Извлечено от: https://iisda.government.bg/annual_report/644 [Достъпно на: 24.10.2025]
10. Министерски съвет. (2025). Доклад за състоянието на администрацията през 2024 г. София: Министерски съвет. Извлечено от: https://iisda.government.bg/annual_report/664 [Достъпно на: 24.10.2025]
11. Спасова, К. (2023). Индикатори за оценка на зрелостта в управлението и развитието на човешките ресурси. София: ИПА. Извлечено от: <https://www.ipa.government.bg/bg/publications#cbp=/bg/indikator-i-za-ocenka-na-zrelostta-v-uvpravlението-i-razvitiето-na-choveshките-resursi> [Достъпно на: 20.10.2025]
12. EIPA. (2024). Training offer 2024. EIPA. Извлечено от: https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2024/02/Catalogue-of-Training-2024-EN-Final-Feb-.pdf?&ad_sid=4298770190 [Достъпно на: 24.10.2025]
13. OECD. (2019). Future of Education and Skills 2030 Concept Note. OECD. Извлечено от: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/projects/edu/education-2040/concept-notes/Skills_for_2030_concept_note.pdf [Достъпно на: 24.10.2025]

14. OECD. (2021). Ageing and Talent Management in European Public Administrations. OECD. Извлечено от: https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2022/04/Ageing-and-talent-management-in-European-pub-admin_OECD-Slovenia.pdf [Достъпено на: 24.10.2025]

15. OECD. (2021). Public Employment and Management 2021. OECD. Извлечено от: https://www.oecd.org/en/publications/public-employment-and-management-2021_938f0d65-en/full-report.html [Достъпено на: 24.10.2025]

16. OECD. (2023). Public Employment and Management 2023. OECD. Извлечено от: https://www.oecd.org/en/publications/public-employment-and-management-2023_5b378e11-en/full-report.html [Достъпено на: 24.10.2025]

Рецензент: гл. ас. д-р Виолета Тончева-Златкова

ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ 12
ДВАНАДЕСЕТА ЕСЕННА АКАДЕМИЯ

Българска
Първо издание

Съставител
доц. д-р Деница Горчилова

Дизайн на корицата
Даниела Данчева

Предпечат
Теодора Маркова

Формат 16/70/100
ПК 13,75

Академично издателство УНСС

Университет за национално и световно стопанство
1700 София, ул. „8-ми декември“ № 19
Директор *Петър Петров*, тел. 02 8195 264
Гл. редактор *Валентин Митев*, тел. 02 8195 665

press.unwe.bg

ISBN 978-619-232-974-7 (CD)

Печатница УНСС