

Проф. д.н. БОРИСЛАВ БОРИСОВ

**ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ  
НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2019 ГОДИНА**

**Аналитичен доклад**

Проф. д.н. Борислав Борисов – автор, 2020  
АИ „Ценов“, 2019

**ISBN 978-954-23-1814-9**

## Съдържание

Предговор.....	5
1. Контекст.....	7
2. Параметри на емпиричното проучване.....	8
3. Резултати от емпиричното проучване .....	15
4. Изчисляване на Индекс на административния капацитет за добро управление .....	28



## Предговор

Уважаеми читатели,

Настоящото изследване е поредно за последните три години, откакто се изчислява Индекс на административния капацитет за добро управление на държавната администрация в Република България. Кое е новото при настоящото изследване? Първо, че то е разширено, като към първоначалните 44 въпроса, съдържащи се в предходните изследвания, са добавени още 14 с цел по-пълно обхващане на всички характеристики на административния капацитет. Някои от въпросите са редактирани за по-голяма яснота. Второ, без да влияе на настоящия доклад, който се отнася за административния капацитет на държавната администрация през 2019-та година, настоящата пандемия от COVID-19 показва колко е важно органите на изпълнителната власт да реагират адекватно и в каква степен обществото е зависимо от техните възможности за управление на кризи. Това още повече засилва убедеността ни, че изследването на административния капацитет на всички структури на държавната администрация и изчисляването на един обобщен показател за неговото ниво е добър ориентир за това в какви области има напредък и в какви – изоставане, кои администрации се справят по добре от други и кои трябва да догонват общото ниво.

Целта на изследването е перманентна - да се анализират мненията и оценките на отговорни лица от системата на държавната администрация относно състоянието на формиращите административния капацитет компоненти и на базата на техните оценки да се изчисли единен за цялата система индикатор, който да дава ясна представа за неговото равнище. Проучването е проведено през последните три месеца на 2019-та година и обхваща всички групи на централната и териториалната държавна администрация у нас.

Авторът изказва своята благодарност на Фондация „Димитър Ценов“ и на нейния председател проф. д-р Марияна Божинова, както и на Института за публична администрация и на неговия изпълнителен директор г-н Павел Иванов, за финансовата подкрепата, без която настоящото изследване нямаше да бъде факт. Изказвам благодарности и на своите колеги от катедра „Стратегическо планиране“ на Стопанска академия „Д. А. Ценов“ и по-специално на нейния ръководител проф. д-р Маргарита Богданова и на гл. ас. д-р Евелина Парашкевова, които допринесоха много за провеждане на емпиричното проучване.

30.04.2020 г.

Авторът



## 1. Контекст

Политическите и икономическите промени, настъпили в България след 1990 година, породиха необходимост от реформа в държавната администрация. Поставена като основна цел още от началото на прехода към пазарна икономика, идеята за модернизация на администрацията намери отражение в редица политически и стратегически документи, програми, планове и проекти. По-активни усилия за модернизирание на публичната администрация в България започнаха в началото на новото хилядолетие, когато бе разработена Стратегия за модернизирание на държавната администрация от присъединяване към интегриране, 2002 – 2005, приета с Решение на Министерския съвет 465 от 09.07.2002 г. Стратегията бе част от мерките за ускоряване на преговорите за присъединяване на Република България към ЕС и конкретизираше приоритетите и дейностите, които страната трябваше да предприеме в сферата на държавната администрация, за да отговори на изискванията за членство.

За постигане целите на Стратегията, бе разработена Програма за модернизирание на държавната администрация и се създадоха механизмите за институционализиране на дейностите по реализирането ѝ, като бе приет План за изпълнението на Програмата, с времеви график на мерките и бе изграден Съвет за модернизирание на държавната администрация.

Тази политика бе продължена с приемането на Стратегия за децентрализация за периода 2006 – 2015 г. Тя определи насоките за разпределение на правомощия и финансови ресурси между централното, областното и общинското равнище на управление, целящи предоставяне на по-качествени услуги на гражданите. За реализацията на Стратегията за децентрализация се разработиха четиригодишни програми, в които бяха предвидени конкретни мерки за постигане на заложените стратегически цели и приоритети.

В края на 2013 г. бе разработена Стратегия за развитие на държавната администрация, която инкорпорира целите и мерките на Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 – 2013, Стратегията за обучение на служителите в държавната администрация, актуализирана през 2006 г. и Концепцията за подобряване административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“.

Модернизиранието на администрацията бе подпомогнато и от оперативните програми, първата от която бе „Административен капацитет 2007 – 2013“.

През настоящата 2020-та година изтича програмният период на няколко стратегически документа, целящи модернизацията на държавната администрация, а именно Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020, Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020, Национална стратегия за киберсигурност „Кибер устойчива България 2020“, Стратегия за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България 2018 – 2020, както и на

Оперативна програма „Добро управление 2014 – 2020“, която е продължение на Оперативна програма „Административен капацитет“ и която от своя страна, ще бъде продължена през новия програмен период 2021 – 2027 година с Оперативна програма „Електронно управление“.

През изминалата 2019-та година бяха внесени изменения и допълнения в Законът за финансово управление и контрол в публичния сектор и Законът за вътрешния одит в публичния сектор, които регламентират функциите на организациите от публичния сектор по отношение прилагането на системи за финансово управление и контрол, подобряване ефективността на процесите по управление на риска, вътрешния и външния одит.

В края на 2018-та година беше приет Закон за киберсигурност, който регламентира отговорностите на лицата и организациите, осъществяващи публични функции, когато предоставят административни услуги по електронен път, а през 2019-та година тези отговорности бяха конкретизирани с приемането на Наредба за минималните изисквания за мрежова и информационна сигурност.

Функциите на държавната администрация са регламентирани в редица други закони, най-важните от които са Законът за администрацията, Законът за публичните финанси, Законът за местните данъци и такси, Законът за държавните такси, Законът за местното самоуправление и местната администрация, Законът за държавния служител, Законът за държавната собственост, Законът за общинската собственост, Законът за нормативните актове и мн. др., някои от които също бяха изменени и допълнени в края на 2018-та или през 2019-та година.

**При съставянето на въпросника за проучване на състоянието на административния капацитет в отделните администрации сме се водили от разбирането, че понятията „модернизация на администрацията“, „административен капацитет“, „добро управление“ или най-общото „развитие на държавната администрация“, зависи от записаните приоритети и поставените цели именно в тези стратегически и нормативни документи. Те очертават и визията, която една административна система има за своето бъдеще, онова идеално състояние, към което тя се стреми. Самата визия се доразвива и дообогатява постоянно, така както се развива и обогатява представата ни за модерност.**

## **2. Параметри на емпиричното проучване**

Административният капацитет е наложило се понятие, което се свързва с възможностите на административните структури за добро управление. За проучване на административния капацитет на държавната администрация у нас, на три пъти беше проведено емпирично изследване - през периода септември–ноември 2017 година, октомври–декември 2018 година и последното, което е предмет на настоящия доклад – през периода октомври-



декември 2019-та година. Проучването премина през **четири основни етапа**, а именно:

Първи етап – уточняване обекта на изследване и неговите структурните елементи. Запознаване с нормативната база, уреждаща функционирането на държавната администрация и изискванията за административен капацитет;

Втори етап – структуриране на въпросник;

Трети етап – провеждане на анкетно проучване;

Четвърти етап – анализ на данните от анкетите и изчисляване на Индекс на административния капацитет.

В администрацията на изпълнителната власт в България работят близо 100 000 души, заети в 10 структури на централната и териториалната администрации. Всяка една от тях се отличава от останалите по отношение на областите на управленска отговорност, нормативна регламентация на дейността, вътрешна структура, организация на работа, функции и численост на персонала. Заетите в тях през 2019-та година са се увеличили с малко над 1000 души, като това увеличение е предимно в централната администрация и по-конкретно в изпълнителните агенции (увеличение с 926 души) и административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции на изпълнителна власт (увеличение с 549 души). Най-голямо намаление на персонала регистрират общинските администрации (298 души). В Таблица 1 са представени данните от НСИ за броя на наетите лица в структурите на държавната администрация през 2019-та година.

Както всяка година, на първия етап от изследването подробно бе проучена нормативната база, регламентираща дейността на държавната администрация. Контент анализът на над 80 закона и подзаконови нормативни документи, стратегии, програми и планове имаше за цел да изясни областите на компетентност на съответните администрации, изискванията към дейността им и резултатите, които трябва да се очакват от тази дейност, дефиниране на определени възможни състояния (отлично, добро, задоволително и незадоволително), както и дефиниране на обективно проверими доказателства за всяко състояние. Основен акцент на анализа на нормативните документи бе да се прецени доколко те отразяват националните и наднационални изисквания и достижения в областта на доброто управление.

**Вторият етап** от емпиричното изследване бе свързан с разработването на въпросник, чрез който по електронен път да бъдат анкетирани експерти от държавната администрация. Въпросникът за проучването на административния капацитет за 2019-та година бе дообогатен с допълнителни въпроси, касаещи изискванията към администрацията за осигуряване на киберсигурност, защитата на личните данни, създаване на равни възможности за хората с увреждания, електронното управление, използването на информационни мрежи и системи и др.

Таблица 1.

Наети лица по трудово или служебно правоотношение през 2019-та година в администрацията  
на изпълнителната власт

НАЕТИ ЛИЦА ПО ТРУДОВО ИЛИ СЛУЖЕБНО ПРАВООТНОШЕНИЕ ПРЕЗ 2019 Г. В АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

(Списъчен брой в края на месеца)

	2019 година												Средно- годишно
	Януари	Февр.	Март	Април	Май	Юни	Юли	Август	Септ.	Окт.	Ноем.	Дек.	
<b>АДМИНИСТРАЦИЯ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ (ОБЩО)*</b>	<b>97129</b>	<b>97466</b>	<b>98464</b>	<b>98739</b>	<b>98935</b>	<b>99258</b>	<b>99415</b>	<b>99442</b>	<b>99678</b>	<b>99366</b>	<b>98499</b>	<b>98136</b>	<b>98711</b>
<b>I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ*</b>	<b>55286</b>	<b>55507</b>	<b>56430</b>	<b>56468</b>	<b>56664</b>	<b>56949</b>	<b>57049</b>	<b>57093</b>	<b>57006</b>	<b>56838</b>	<b>56655</b>	<b>56584</b>	<b>56544</b>
<b>от тях:</b>													
I.1. Министерства и администрация на министерски съвет*	6942	6914	6925	6929	6948	6938	6954	6957	6965	6971	6964	6936	6945
I.2. Държавни агенции	3186	3173	3160	3177	3175	3170	3151	3154	3166	3179	3160	3150	3167
I.3. Държавни комисии	566	566	565	567	571	569	574	572	571	576	575	572	570
I.4. Изпълнителни агенции	12779	12896	13828	14044	14117	14311	14408	14399	14290	13959	13800	13705	13878
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	24341	24470	24469	24449	24534	24580	24566	24632	24667	24805	24841	24890	24604
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред народното събрание	7064	7083	7095	6908	6922	6929	6930	6918	6947	6965	6937	6929	6969
I.7. Структури по чл.60 от Закона за администрацията	408	405	388	394	397	452	466	461	400	383	378	402	411
<b>II. ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ</b>	<b>41843</b>	<b>41959</b>	<b>42034</b>	<b>42271</b>	<b>42271</b>	<b>42309</b>	<b>42366</b>	<b>42349</b>	<b>42672</b>	<b>42528</b>	<b>41844</b>	<b>41552</b>	<b>42167</b>
<b>от тях:</b>													
II.1. Общински администрации	34267	34353	34404	34554	34555	34649	34703	34687	34992	34824	34219	33969	34515
II.2. Областни администрации	1064	1076	1080	1155	1154	1112	1117	1113	1108	1112	1083	1048	1102
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	6512	6530	6550	6562	6562	6548	6546	6549	6572	6592	6542	6535	6550

\* В данните не се включват наетите лица в Министерство на вътрешните работи и Министерство на отбраната

*Източник: НСИ.*

Окончателният вариант на въпросника включва 58 въпроса, чиито отговори описват четири вида състояние - незадоволително, задоволително, добро и много добро.

Първите два въпроса касаят степента на финансова и организационна зависимост на съответната административна структура от централната власт. Те трябва да покажат в каква степен се реализира децентрализацията и принципът на субсидиарност. Въпроси № 3 и № 4 са насочени към стила на управление и работата в екип. Екипната организация на администрацията не само е израз на демократизъм, но е доказала и своята ефективност на практика. Тя е алтернатива на линейно-щабната и на функционалната структура на управление и се свързва пряко с управлението на работните процеси и с проектното управление.

Въпроси от 5 до 9 имат за цел да се оцени как администрацията планира своята дейност, как си поставя стратегически и оперативни цели, в съответствие с изискванията на чл. 32а на Закона за администрацията, в който се казва: „В изпълнение на стратегическите цели органите на изпълнителната власт поставят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяват контрол за тяхното изпълнение“. Администрациите на изпълнителната власт също така са отговорни за разработването и изпълнението на редица стратегии, програми и планове на национално, регионално, областно и общинско ниво, затова тук респондентите трябва да отговорят как се осъществява оценката и мониторинга на политиките, заложи в тези стратегически и планови документи.

Въпрос № 10 изисква да се отговори когато администрацията въвежда нови регулации дали прави оценка на въздействието им върху засегнатите лица. Финансовото здраве и бюджетната политика са предмет на въпроси от № 11 до № 14. Целта е не само да се прецени доколко дейността на администрациите е финансово обезпечена, но и да се види доколко разработваните бюджети са реалистични и разработвани по установени правила.

Следващите два въпроса – № 15 и № 16, засягат финансовия контрол, организиран съгласно Закона за финансово управление и контрол (ЗФУКПС). Те трябва да покажат в каква степен се спазват изискванията на закона при поемане на финансови задължения и извършване на разходи. Необходимо е да се припомни, че през изминалата година министърът на финансите утвърди нов въпросник за оценка на състоянието на системите за финансов контрол, който е много по-прецизен и дава по-точна информация за това какво е реалното състояние на системите за финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор.

Седемнадесети въпрос се отнася до начина за определяне на цените на публичните услуги. Съгласно изискванията на Чл. 7 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), определянето на размера на таксите и на цените на услугите, предоставяни от общините, трябва да става на базата на реалните разходи по предоставянето им. Същото се отнася и до простите държавни

такси, регламентирани със Закона за държавните такси, в Чл. 2, ал. 2 на който се казва: „Простите такси се определят въз основа на необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата“. За много централните администрации обаче, тарифите се определят централизирано и това ограничава техните възможности за гъвкава политика по отношение на собствените приходи. Общините също много често определят тези тарифи на базата на исторически данни и необходимост от попълване на бюджета с този вид приходоизточници.

Следващият въпрос № 18 се отнася до готовността на администрациите да прилагат разнообразни форми на ПЧП и аутсорсинг, а въпроси № 19 и № 20 отново третират темата за вътрешния контрол, но конкретно са насочени към една от неговите форми – попълването на контролни листове при осъществяването на контролни дейности.

Въпроси № 21 и № 22 засягат един важен елемент на предварителния контрол – управлението на риска и по-специално кога е разработена стратегията за управление на риска и колко често се актуализират риск-регистрите. В Стратегията за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България, 2018 – 2020 се прави констатацията, че „до настоящия момент, донякъде поради неразбиране, а най-често поради недобрата комуникация между инспекторатите и звената за вътрешен одит, съществува реална вероятност да не бъдат идентифицирани, оценени и управлявани съществените рискове в организациите от публичния сектор“. Тази констатация се потвърждава на практика от честите проблеми, съпътстващи нашето ежедневие като водни, инфраструктурни, екологични, здравни, социални и други по-малки или по-големи кризи, които не са били своевременно предвидени като рискове. С последният от тази група въпроси - № 23 трябва да се разбере дали организациите следят за ефективността на предварителния контрол.

Друга голяма група въпроси (от № 24 до № 38) се отнасят до управлението на персонала, в т.ч. професионалните умения, спазването на етичните норми, текучество, мотивация, планиране на кариерното развитие, наличие на компетентностен модел на длъжностите в администрацията и работата ѝ със стажанти.

Управлението на работни процеси като модерна концепция за управление на организациите както от публичния, така и от бизнес сектора, има своите предимства пред функционалната организация. Има ли анкетираната администрация разписани работни процеси, дали те се спазват и доколко са подробни, е съдържанието на следващия въпрос № 39.

Дали администрацията има и прилага някакви системи за самооценка на дейността си и какви системи за управление са внедрени в организацията се разбира от отговорите на въпроси № 40 и № 41.

Всяка администрация на държавната власт съществува, за да задоволява определени обществени потребности. За тази цел тя трябва да е отворена към целевите групи, които обслужва, и да проучва редовно тяхното мнение и степен на удовлетвореност. Дали това е така, трябва да се разбере от отговорите на въпрос № 43. Предходният въпрос № 42 пък дава отговор на това, дали администрацията работи добре с медиите, които са основно средство за комуникиране с целевите групи. Същото се отнася и до партньорството на администрацията с други организации (въпрос № 44) и с консултативни съвети при решаване на въпроси от обществен интерес (въпрос № 45).

Държавната администрация трябва да е открита и прозрачна, не само нейните решения, но и начините и мотивите за вземането им трябва да са достъпни за обществото. Как е организиран достъпът до обществена информация от администрацията, има ли писани правила и процедури за това, е темата на въпрос № 46.

Въпрос № 47, който касае защитата на личните данни, е нов за анкетното проучване и не беше задаван при преходните изследвания на административния капацитет. Законът за защита на личните данни беше изменен и допълнен два пъти през изминалата 2019-та година с цел по-ефективно регулиране на обществените отношения, свързани със защитата на правата на физическите лица при обработване на личните им данни. Законът урежда и дейността на администрацията на Комисията за защита на личните данни.

Въпрос № 48 е насочен към един актуален и чувствителен за обществото въпрос – корупцията. На него трябва да се отговори как администрацията прилага антикорупционните мерки.

На следващите два въпроса №№ 49 и 50 трябва да се отговори дали администрацията осигурява равни възможности за хората с увреждания и дали спазва принципите и критериите за устойчиво развитие. Този въпрос също е нов за проучването.

Въпросите от № 51 до № 55 са посветени на електронното управление – една актуална област, иманентно свързвана с модернизацията на администрацията. Те се отнасят до политиката на администрацията в тази област, до изградените системи, до компетенциите на персонала, свързан с електронното управление, до онлайн взаимодействието с външни партньори и до ползите от въвеждането на електронното управление.

С въпрос № 56 трябва да се разбере каква е степента на сигурност на изградените електронни мрежи и информационни системи, с въпрос № 57 – анализира и оценява ли се риска, свързан с работата на тези мрежи и системи, а с последният въпрос № 58 – разполага ли администрацията с квалифицирани служители по мрежова и информационна сигурност.

Формулирането на въпросите във въпросника за анкетиране на експертите от държавната администрация бе подчинено на следните основни принципи:

1. Максимален обхват на въпросите, даващи възможност за разкриване на истинската ситуация по отношение на различните критерии за административен капацитет;
2. Универсалност на въпросите, даваща възможност за поставянето им пред различни структури на централизираната и на териториалната администрации;
3. Нормативна обосновааност, изразяваща се в наличието на действащи нормативни текстове, поставящи изисквания за административен капацитет пред организациите на изпълнителната власт;
4. Концептуална съвместимост с основните теории, концепции и стандарти за административен капацитет за добро управление.

**Третият етап** от емпиричното изследване бе провеждането на самата анкета, което се осъществи в последните три месеца на 2019-та година. Въпросникът бе разпратен до 56 администрации на изпълнителната власт и бяха получени общо 125 попълнени анкети, тъй като са анкетирани различни звена и служители в съответните администрации (вж. Таблица 2).

Таблица 2.

Брой анкетирани администрации на изпълнителната власт и брой респонденти

Администрация на изпълнителната власт	Бр. анкетираны администрации
I.1. Министерства и Администрация на Министерски съвет	3
I.2. Държавни агенции	3
I.3. Държавни комисии	2
I.4. Изпълнителни агенции	6
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	5
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	4
II.1. Общински администрации	23
II.2. Областни администрации	1
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	8
<b>Общо</b>	<b>55</b>

От всички структури на изпълнителната власт не бяха анкетираны само тези, създадени по чл. 60 от Закона за администрацията, който постановява, че „Министерският съвет може да създава с постановление на свое подчинение или към министър експериментални лаборатории, изследователски институти, образователни центрове или центрове за обучение, медицински или рехабилитационни центрове и други“. Причината е, че в тях са наети пренебрежително малък брой служаци, а именно 411, както и

че по своята същност те не представляват типични примери за държавна администрация на изпълнителна власт. Това са предимно специализирани центрове, научни институти и почивни бази.

### 3. Резултати от емпиричното проучване

**Четвъртият етап** от емпиричното проучване бе обработката на данните, анализ и изчисляване на Индекс на административния капацитет. Въпросите в анкетата за емпиричното проучване бяха формулирани така, че да отговарят на четири различни състояния на административния капацитет – незадоволително, задоволително, добро и отлично, за всеки един от компонентите на капацитета, които са подложени на оценяване. Чрез посочване на онова описание, което в максимална степен съответства на действителното състояние на компонента за оценяваната организация, се поставят съответните оценки по Ликертова скала от 1 до 4. Поради голямото количество данни и необходимостта от по-голяма прецизност, осреднените оценки по групи и за цялата съвкупност, са представени до четвъртия знак след десетичната запетая. В базата данни обаче, те се съхраняват до четиринадесетия знак след запетаята.

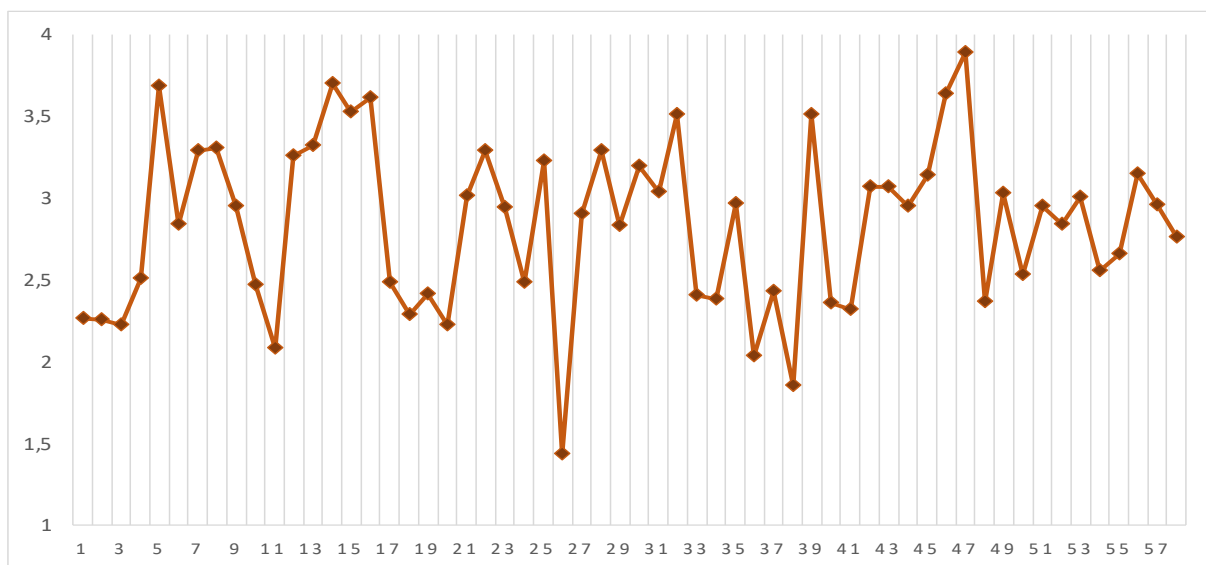
Средната оценка на всички компоненти на административния капацитет за всички групи администрации е **2,8444**, което е над средната за дименсията 1–4, т.е. 2,5. Ако приемем, че оценки от 1 до 1,75 говорят за незадоволително състояние на административния капацитет, оценки от 1,75 до 2,50 – за задоволително състояние, оценки от 2,50 до 3,25 – за добро състояние и оценки от 3,25 до 4,00 – за много добро, то средната оценка от 2,78 попада в третата дименсия, т.е. говори за **добър административен капацитет**.

Средната минимална оценка по 58-те компонента на административния капацитет е 1,92 при 1,33 за предходната 2018-та година, а средната максимална – 3,65, при 3,66 за 2018-та. Това означава, че броят на администрациите с най-ниска оценка на административния капацитет намаляват, или намаляват най-ниските оценки на отделните компоненти на административния капацитет. Така се стеснява и разликата между най-ниските и най-високите оценки, която е 1,73 при 2,32 за 2018-та година. Този факт е положителен и говори за постепенно приближаване на администрациите с по-нисък капацитет към най-добрите.

Средните оценки, дадени от респондентите по въпросите, характеризиращи отделните оценявани компоненти на административния капацитет, са представени на Фигура 1:

Отново, както и през предходната година, най-ниски оценки се дават на регистрацията на случаи на нарушения на етичните норми, което е един отразяващ показател за наличие на административен капацитет в съответ-

ната област. Това потвърждава един факт, констатиран и в други проучвания, а именно, че в много администрации етичните кодекси съществуват формално, но няма разработен механизъм за констатиране на нарушения на етичните норми и за реагиране при наличието на такива констатации. Такъв механизъм предполага създаване на Комисия по етиката с правилник за работа и наличие на разписана процедура за действие при констатиране на нарушаване на етичните правила.



*Фигура 1. Средни оценки по въпросите, характеризиращи отделните компоненти на административния капацитет*

Ниски оценки се дават за това, че администрациите нямат разработени планове за кариерно развитие, което поставя служителите в голяма политическа и административна зависимост от ръководството, отново се отбелязва недостигът на финансови средства, повечето администрации нямат стажантски програми и не приемат студенти на стаж. Голямата част от тях не прилагат някоя от познатите системи за самооценка на дейността. Също така, повечето администрации не попълват контролни листи за повече от 4 работни процеса, които са една от основните форми за осъществяване на предварителен контрол. Необходимо е да се припомни, че ЗФУК изисква контролните системи да обхващат всички структури, програми, дейности и процеси в администрацията (Чл. 3, ал. 1). Ниски са оценките и на готовността на администрациите да прилагат разнообразни форми на публично-частни партньорства и да аутсорсват дейности на външни изпълнители. Това впрочем, лесно се забелязва ако се направи сравнение с практиката на развитите западни страни, а тук се констатира и в мненията на респондентите, което означава, че се осъзнава като проблем.

Обезпокоително е, че повечето администрации дават ниски оценки на своята практика по прилагане на антикорупционни мерки (2,25) и отговарят,



че спазват антикорупционното законодателство на Р България, но не са въвели други мерки за борба с корупцията.

Високи оценки се дават на прилагането на системи за защита на личните данни, но не бива да забравяме, че в една голяма администрация през изминалата година се допусна пробив в системата им за защита, което доведе до нередламентирано изтичане на личните данни на много лица. По традиция, високи оценки се регистрират в бюджетната политика, планирането и разработването на стратегии, планове и програми. Един задълбочен анализ на тези документи обаче, би показал недобро качество на много от тях, както и факта, че усилията на администрациите се хвърлят повече за разработването им, отколкото за тяхното изпълнение. Основание за такъв извод ни дават други изследвания на автора и неговия екип<sup>1</sup>.

Анализът на отговорите по групи администрации дава по-детайлна представа за това, коя администрация в кои области показва най-добър административен капацитет и в коя изостава.

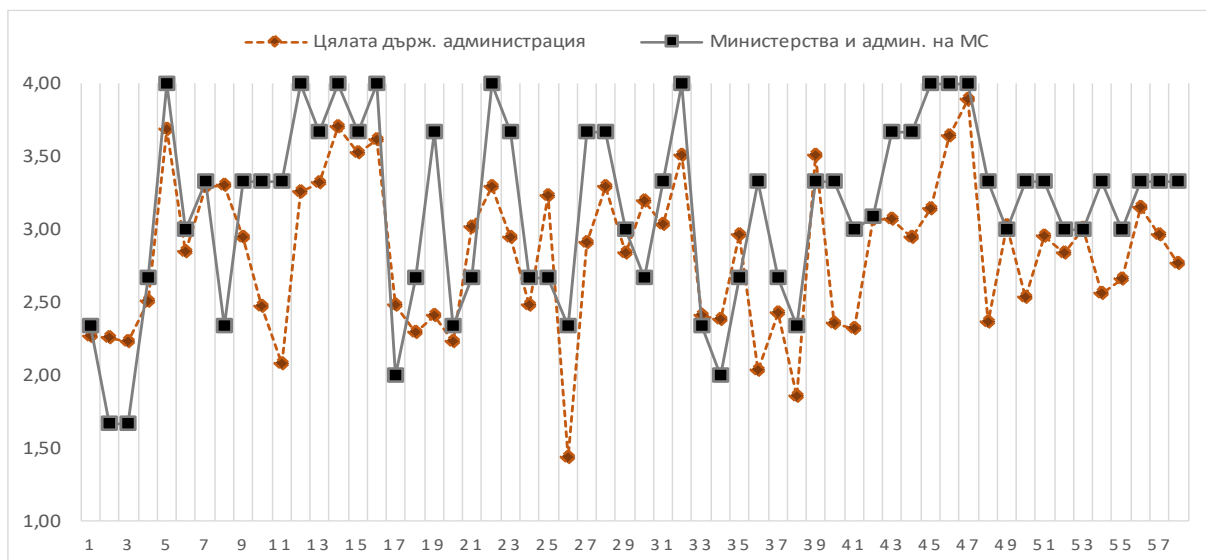
Респондентите от министерствата и Администрацията на Министерски съвет оценяват своя административен капацитет със средна оценка 3,14, която е над средната за всички групи анкетирани администрации. С най-ниска стойност и тук е оценена практиката по разработване на стратегии, планове и програми, които се възлагат предимно на външни експерти. По този компонент на административния капацитет най-висока оценка носи тази практика, при която за управлението на плановете документи отговаря определено звено в администрацията, което управлява процеса по тяхното разработване, изпълнение и отчитане, в процеса на разработване се привличат и представители на заинтересованите групи, а при нужда се ползват услугите на външни експерти. Трябва да се има предвид, обаче, че същинската работа на администрациите по разработване на плановете документи за следващия програмен период 2021 – 2027 г. ще се извърши през настоящата година и е възможно отговорите на този въпрос при следващите проучвания да дадат по-различен резултат.

Ниски са оценките и на въведените контролни листове за предварителен контрол на повечето вътрешни работни процеси, както и на факта, че не са регистрирани случаи на нарушение на етичните норми, което може да се дължи или на това, че такива нарушения няма или че те просто не се регистрират. Прави впечатление също, че действащата стратегия за управление на риска не е осъвременявана през последните 2-3 години.

---

<sup>1</sup> Борисов, Б. и др. Практиката на общините при разработване на планови документи за програмния период 2014 – 2020 година. Алманах научни изследвания. Том 22. АИ Ценов, Св., 2015, с. 261-291. ISSN 1312-3815; Борисов, Б. и др. Пространственото планиране като час от плановата система. Алманах научни изследвания. Том 24, част II, 2017, АИ Ценов, Свищов, с. 7-36. ISSN 1312-3815; Борисов, Б. и др. Нормативна и методологична рамка на плановата дейност в Република България – възможности за подобряване. Алманах научни изследвания. Том 24, част II, 2017, АИ Ценов, Свищов, с. 37-65. ISSN 1312-3815; Борисов, Б. Системите за финансово управление и контрол в общините – десет години по-късно. АИ Ценов, Свищов, 2017, 35 с. ISBN 978-954-23-1374-8.

Високи са оценките на практиката по обучение на персонала, за която голяма роля имат обучителните курсове на Института по публична администрация, на спазването на финансовата дисциплина и на практиката по планиране на дейността. Оценките на тази група администрации, съпоставени със средните оценки за цялата държавна администрация, са представени на следващата Фигура 2.



Фигура 2. Оценки на министерства и администрация на МС и средни оценки за държавната администрация

Държавните агенции имат оценка на своя административен капацитет над средната, а именно 2,89. При тях най-ниските оценки се дават на липсата на внедрени различни управленски системи, които за тези администрации са между една и три. Тук като възможности съществуват внедряването на система за управление на риска; система за управление на знанието; система за управление на обществените поръчки; система за управление на качеството; система за финансово управление и контрол; система за управление на околната среда; система за безопасност на храните; система за управление на човешките ресурси; система за управление на информацията; система за управление на собствеността и активите; система за мониторинг на процесите по изпълнение на дадени препоръки от външни и вътрешни одити; система за управление на доставките.

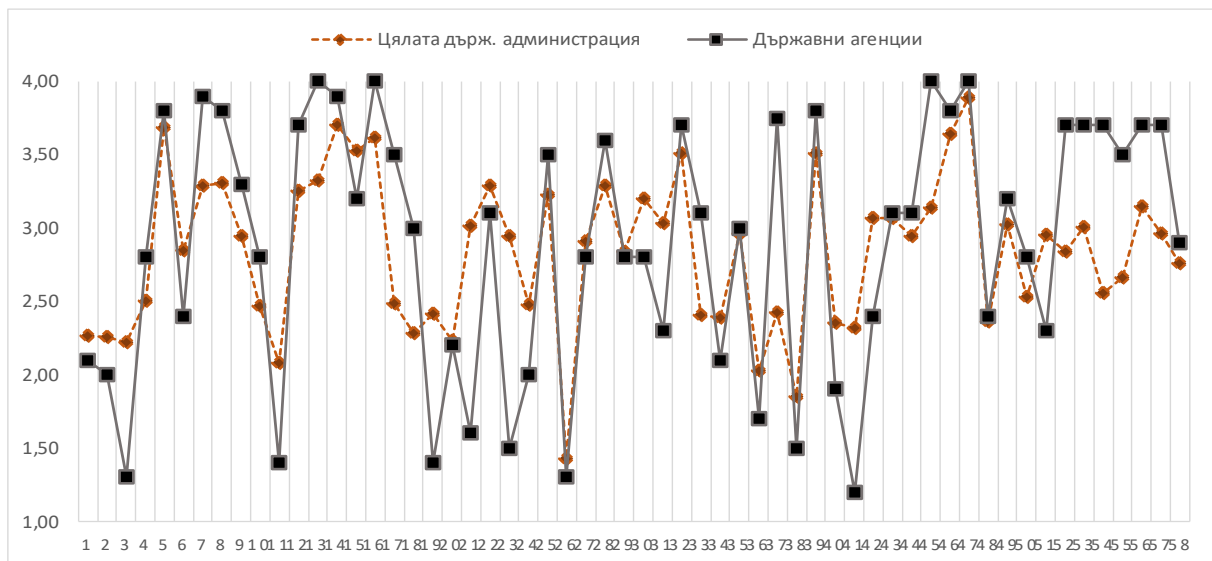
Стилът на ръководство в тези администрации е определен по-скоро като авторитарен, отколкото като кооперативен, прилагащ екипните принципи на управление.

В тази група администрации няма правилно разбиране за системите за финансово управление и контрол (СФУК), които според разбирането на повечето от тях се свеждат до някакъв вътрешен нормативен документ (правилник или наредба), но и като регламентирани и стандартизирани

работни процеси, каквато е тяхната същност. Тази оценка кореспондира и с отговорите, от които личи, че в тези администрации не се осъществява анализ на ефективността на вътрешния контрол, а стратегията за управление на риска е остаряла.

Високи оценки се дават на системата за защита на личните данни, работата с консултативни съвети, финансовата дисциплина и планирането на дейността.

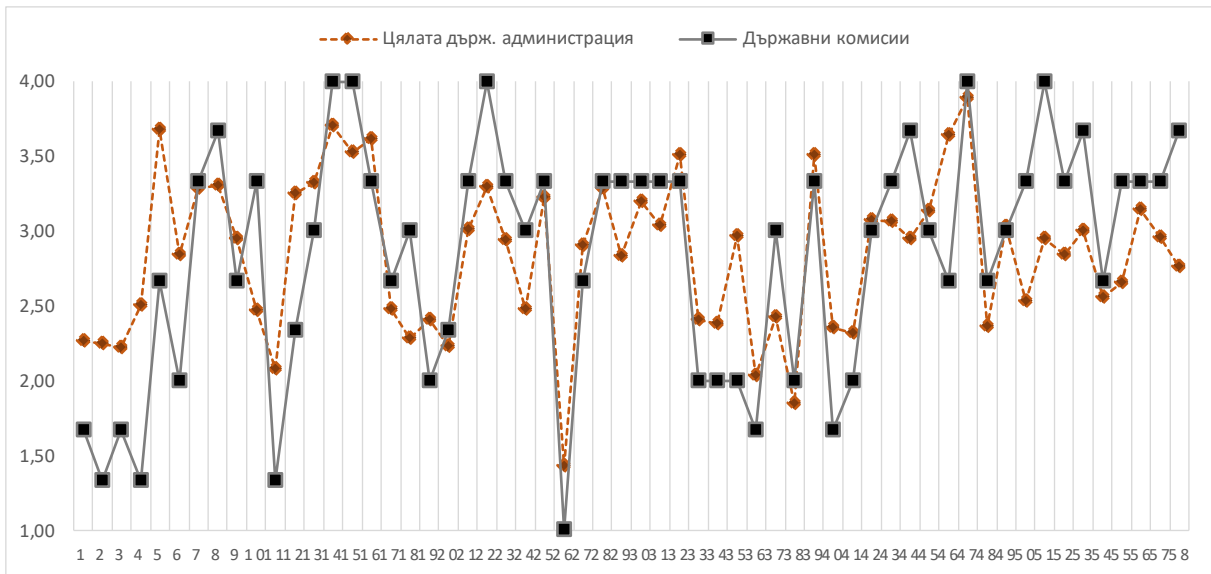
Оценките на държавните агенции и тези на държавната администрация като цяло, са представени на Фигура 3.



Фигура 3. Оценки на държавни агенции и средни оценки за държавната администрация

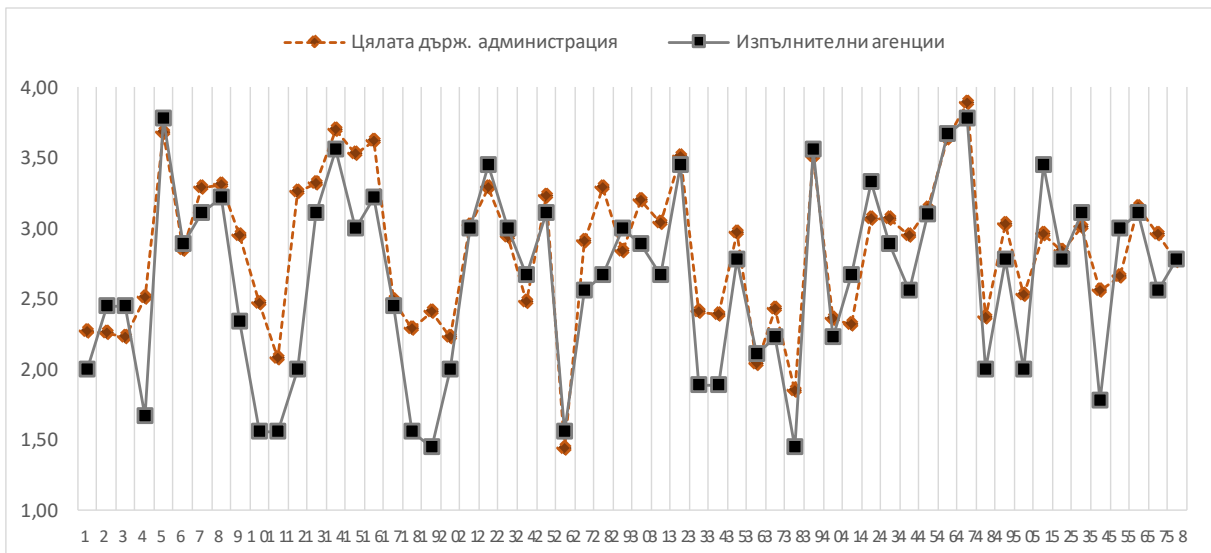
Държавните комисии също регистрират висока оценка на административния капацитет - 2,84. Като проблемни области с ниска оценка се очертават голямата организационна и финансова зависимост от централната власт, авторитарния стил на управление, недоброто финансово състояние, липсата на стажантски програми и липсата на система за самооценка. Високи оценки са дадени на системата за защита на личните данни, бюджетната политика, наличието на стратегически и оперативни цели, финансовата дисциплина и системата за управление на персонала.

Изпълнителните агенции имат средна оценка за капацитет 2,63 или под средната. Най-проблемни области са планирането на кариерното развитие, финансовото здраве, прилагането на публично-частни партньорства, оценката на въздействието на въведени регулаторни механизми, което е особено важно за този тип администрации, липсата на екипност в работата и недоброто взаимодействие с клиенти и партньори по отношение прилагането на електронното управление.



Фигура 4. Оценки на държавните комисии спрямо средните за държавната администрация

Високите оценки при изпълнителните агенции са в същите области както при държавните комисии и държавните агенции, но по-високи оценки са дадени също и на своевременното оценяване на рисковете, работата с консултативни съвети и електронното управление. Това най-добре личи от следващата Фигура 5.



Фигура 5. Оценка на изпълнителните агенции спрямо средните за държавната администрация

Друга група администрации на изпълнителната власт това са административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт. Такива са анкетираните Национална агенция по оценка и акредитация, Национална агенция

за професионално образование и обучение, Дирекция за национален строителен контрол, Агенция „Пътна инфраструктура“, Патентно ведомство на Р България, Института по публична администрация и др. Като цяло оценката на техния административен капацитет е по-висока от средната и възлиза на 2,79.

Силни области на тази група административни структури са почти същите, като тези на разгледаните до тук администрации, но също и електронното управление, обучението на персонала, сигурността на електронните мрежи и информационни системи и организационната култура за споделяне на знания. Като по-слаби области, освен традиционните за останалите структури на централната администрация са посочени още недостатъчната квалификация на служителите, прилагането на принципите на устойчиво развитие и прилагането на антикорупционни мерки.

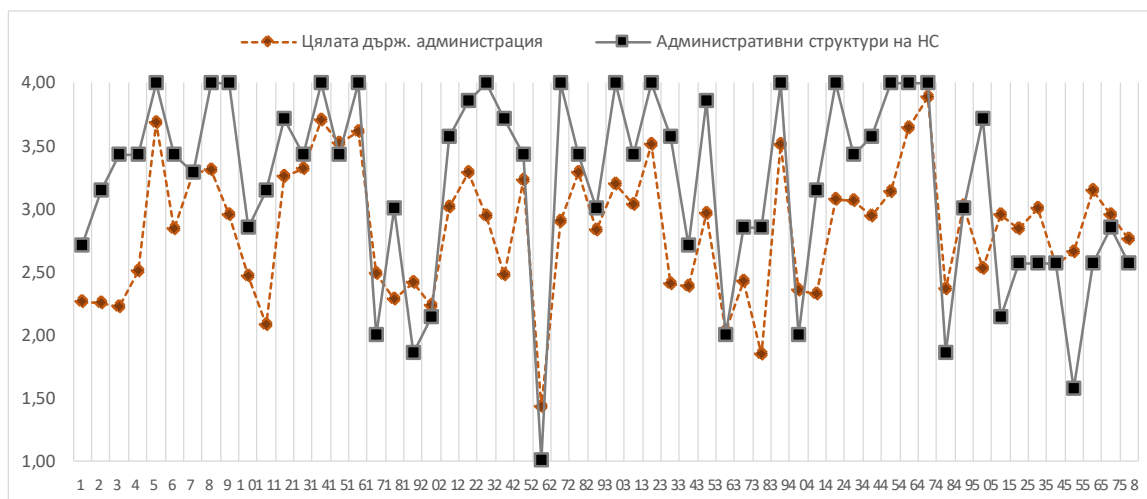


Фигура 6. Оценка на административните структури на изпълнителната власт спрямо средните оценки за държавната администрация

В групата на административните структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание, попадат Комисията за финансов надзор, Съветът за електронни медии, Националният осигурителен институт, Комисията за защита на конкуренцията и др. В тази група държавни администрации ниски оценки се дават на традиционното пренебрегване на нарушенията на етичните норми, ниското или неотчетено ниво на удовлетвореност от електронните услуги, както и на цялото електронно управление, недостатъчни антикорупционни мерки, липсата на стажантски програми и недостатъчна пълнота на предварителния контрол, осъществяван чрез попълване на контролни листи.

Високи оценки определят капацитета на администрациите като много добър в области, които се отчитат като много добри и в другите администрации, а именно планирането и поставянето на цели, защитата на

личните данни, планиране развитието на персонала, осигурения достъп до информация, работата с консултативни съвети, но също и такива области като работата с медиите, управлението на работните процеси, прозрачността при вземането на управленски решения, анализа на ефективността на вътрешния контрол, мониторинга и оценката на политики. Това предопределя и доста по-високата от средната за цялата държавна администрация оценка на административния им капацитет, а именно 3,18.



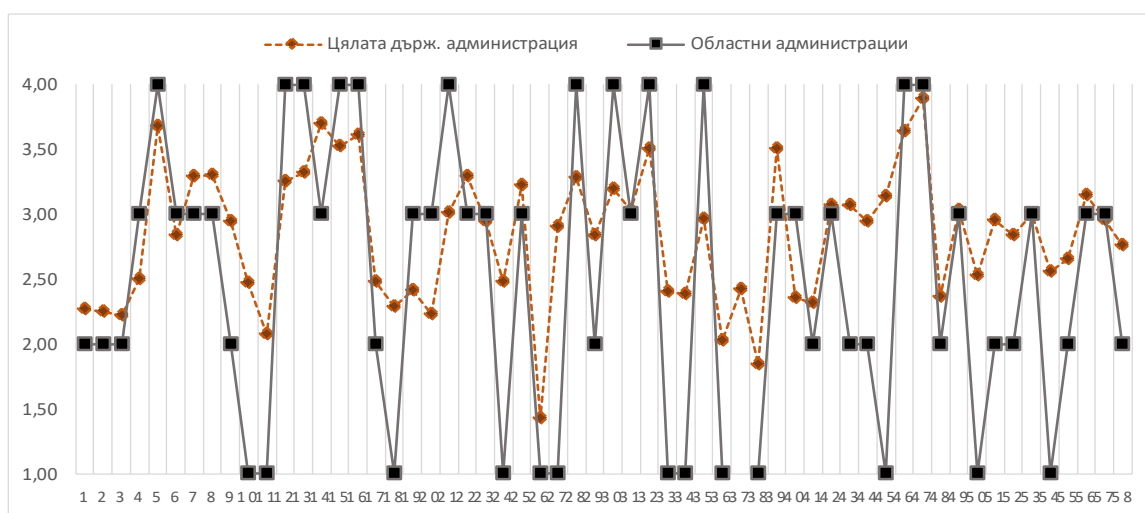
Фигура 7. Оценка на компонентите на административния капацитет на административни структури, създадени с нормативен акт, които се отчитат пред Народното събрание и средните за държавната администрация

Областните администрации са с малък дял в общия брой на заетите в държавната администрация – едва 1.12%. Нормативната база, регламентираща дейността на областните управители включва Конституцията на Р България от 1991 г., Закона за администрацията от 1998 г. и Устройствения правилник на областните администрации от 2001 г., както и още около 80 нормативни документа, в които се предвиждат различни отговорности на областните управители. Макар и с малка численост и неголям бюджет, ориентиран главно към работни заплати и издръжка, областните администрации имат важна роля за реализиране на държавната политика на местно ниво, за контрол по законосъобразност на актовете на кметовете и общинските съвети, както и отговорности по координиране на усилията на социално-икономическите партньори за реализация на областните стратегии за развитие.

От посочените отговори на въпросите в анкетата като слаби страни на административния капацитет на областните администрации се оценява тяхното финансово състояние, планиране развитието на кадрите, професионализма на служителите, прилагане формите на публично-частното партньорство, работата с обществени съвети, липсата на оценки на въздействието при въвеждане на нови регулативни механизми и голямото текучество на кадрите. В научната литература и в управленските органи на

високо държавно ниво отдавна се води дискусия относно функциите на областния управител. Мненията са полярни – от въвеждане на изборност на областните управители и създаването на второ ниво на местното самоуправление, до другата крайност – напълно премахване на тези органи като ненужни. Без да вземаме отношение по тази дискусия, ще посочим само, че в началото на настоящата 2020 година бяха извършени промени в Закона за регионално развитие, които отменят функциите на областния управител по отношение планиране развитието на съответната област, чрез разработването на областни стратегии за развитие. Тази промяна ни се вижда правилна, след като областния управител не разполага с ресурси за финансово обезпечаване изпълнението на заложените в стратегиите цели и мерки. Съгласно новата редакция на закона той само ще подпомага изпълнението, наблюдението и оценката на съответната интегрирана териториална стратегия за развитие на региона за планиране от ниво 2, на плановете за интегрирано развитие на общините и на областните секторни стратегии, както и на проектите, осъществявани в реализация на техните цели.

Областните администрации могат да бъдат пример в областта на определени елементи на административния капацитет като поставянето на стратегически и оперативни цели на съответните администрации и тяхното публикуване на официалните им сайтове. Бюджетната процедура при тях също е установена и подчинена на писани правила. Гарантиран е достъпът до обществена информация, планирането се оценява като много добро, налице са антикорупционни мерки за предпазване от незаконосъобразни действия. Общата оценка на техния административен капацитет обаче е доста ниска – 2,51.



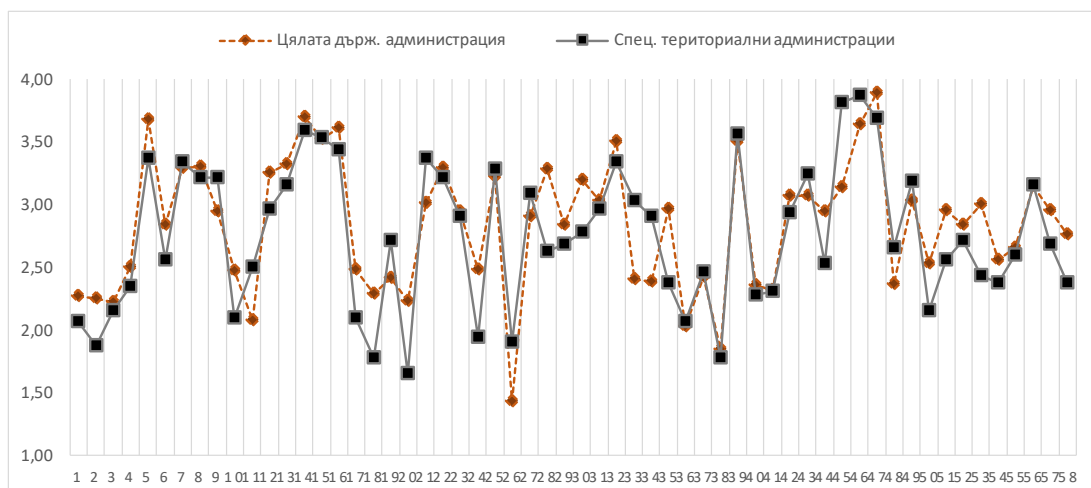
Фигура 8. Оценки на областните администрации и средни оценки за държавната администрация

В административните райони, области и общини се създават редица деконцентрирани структури на централната администрация. В анкетното

проучване беше изследван капацитетът на няколко Областни дирекции „Земеделие“, няколко Регионални управления по образованието, Регионални дирекции по горите, Регионални инспекции по околната среда и водите, Регионални здравни инспекции, Агенции по заетостта и Басейнови дирекции. Резултатите от анкетите на тези структури доста наподобяват тези на областните администрации и това е напълно обяснимо, като се има предвид, че освен от ресорните министерства, тяхната дейност се наблюдава и координира и от областните управители, като представители на централната администрация на териториално ниво. Средната оценка на техния административен капацитет е 2,75.

Слаби места в работата на специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт, са голямата зависимост от централната власт, липсата на самостоятелност при определянето на цените на услугите, които предоставят, и размера на таксите, липсата на предварителен контрол на голяма част от работните процеси, осъществяван чрез контролни листи, и липсата на процедури за реагиране при нарушаването на етичните норми, планирането на кариерното развитие и професионализма на кадрите.

Силни страни на тези деконцентрирани структури са бюджетната политика и финансовият контрол, управлението на човешките ресурси и наличието на отговорни служители, управлението на работните процеси и на процедури за достъп до обществена информация, както и системата за защита на личните данни и управлението на риска. Последното е доста спорно, като се има предвид, че зачестилите проблеми със състоянието на язовирите, с опазването на горския фонд, със състоянието на пътната инфраструктура и др. говорят за неотчетени и непредвидени рискове.



Фигура 9. Оценка на административния капацитет на специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица



Най-голям брой заети служители в рамките на цялата държавна администрация има в общинските администрации, които са 265 на брой. Те управляват процесите на териториите на съответните общини, където се осъществява местното самоуправление и това в някаква степен ги отличава от останалите структури на изпълнителната власт.

В проучването бяха анкетирани 53 представителя от 23 малки, средни и големи общини. Като цяло оценката на административния капацитет, определена на база на техните отговори на въпросите в анкетата, е по-висока от средната за всички административни групи – 2.86.

Силните страни на административния капацитет на общинските администрации според проучването се отнася до тяхната административна независимост, установените бюджетни правила и стриктна система за финансов контрол при поемане на финансови задължения и извършване на разходи, осигурения достъп до обществена информация и наличието на стратегически и оперативни цели за развитие. Тук трябва да се направи уговорката, че много общински администрации погрешно разбират поставянето на стратегически и оперативни цели за развитие на администрацията като цели, заложи в общинските планове за развитие. Тази констатация се налага от проведени две други изследвания от същия екип под ръководството на автора<sup>2</sup>.

Като слабости на общинските администрации са констатирани липсата на планиране на кариерното развитие на персонала, недостатъчната квалификация на служителите по отношение мрежовата и информационна сигурност, въвеждането на електронни услуги, липсата на компетентностен модел с изисквания за компетенции и компетентности на служителите, недостатъчното въвеждане на модерни системи за управление, недостатъчния обхват на предварителния контрол, липсата на стажантски програми, по които студенти могат да затвърждават своите знания и да усъвършенстват практическите си умения, недоизградената архитектура на електронното управление.

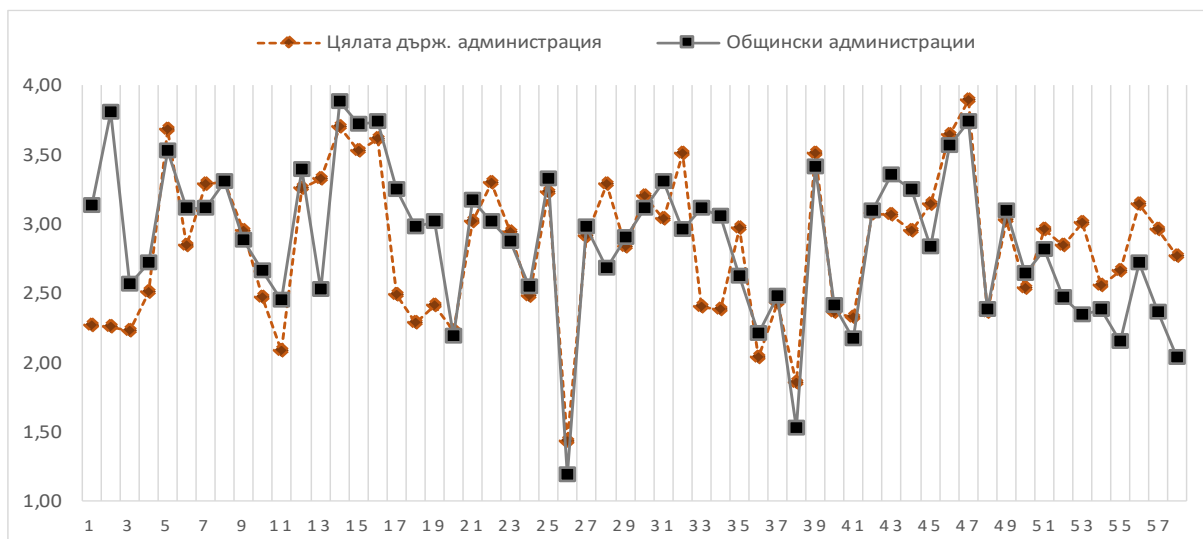
На Фигура 10 са представени оценките на административния капацитет на общинските администрации по отделни компоненти, сравнени с тези на държавната администрация като цяло.

За по-обективен и задълбочен анализ, най-голямата и най-разнородната група на териториалните администрации на изпълнителната власт – общините, бе разделена на четири групи – големи общини с население над 100 хил. души, средно големи общини с население от 50 до 100 хил. души, средни общини с население от 10 до 50 хил. души и малки общини с население под 10 хил. души. Различията в техния административен капацитет са

---

<sup>2</sup> Вж. Борисов, Б. и др. Практиката на общините при разработване на планови документи за програмния период 2014 – 2020 година. Алманах научни изследвания. Том 22. АИ Ценов, Св., 2015, с. 261-291. ISSN 1312-3815; Борисов, Б. и др. Нормативна и методологична рамка на плановата дейност в Република България – възможности за подобряване. Алманах научни изследвания. Том 24, част II, 2017, АИ Ценов, Свищов, с. 37-65. ISSN 1312-3815.

напълно обясними, поради различията във финансовите възможности, икономическия потенциал, наличието на достатъчно подготвени специалисти с необходимата квалификация за покриване на всички длъжности в администрацията. Това обаче трябваше да се провери с оценките, които бяха дадени на базата на отговорите на респондентите по отделните въпроси, очертаващи различни страни (компоненти) на административния капацитет.

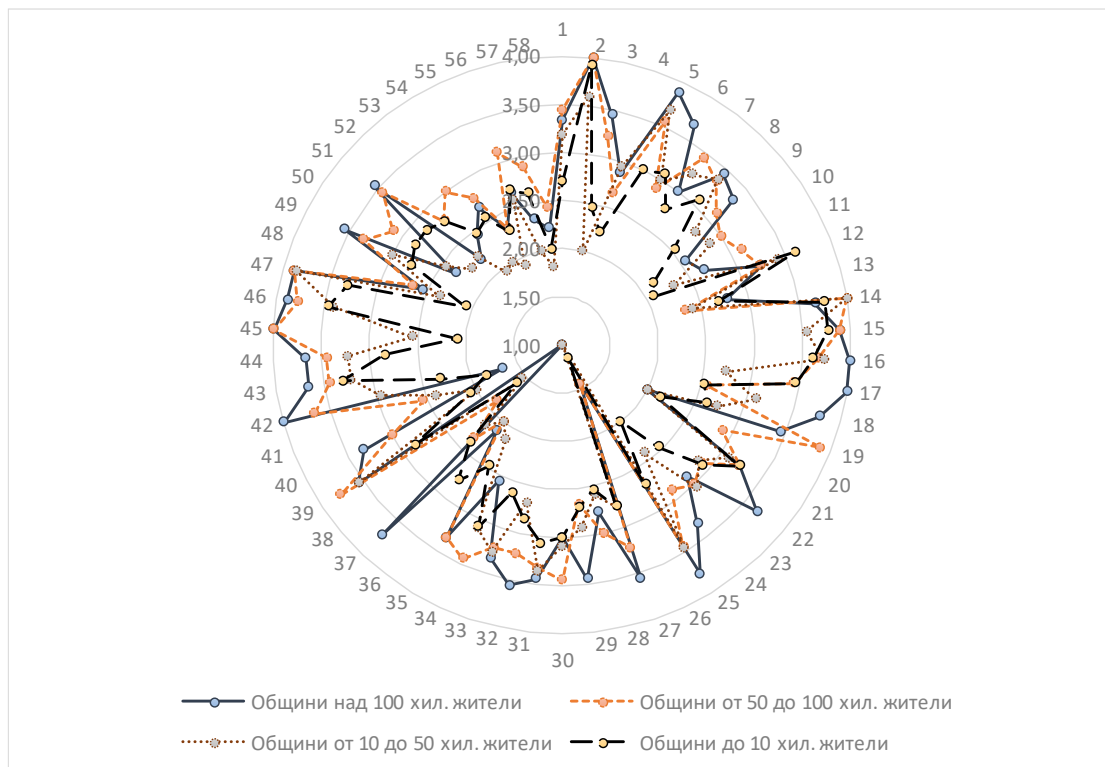


Фигура 10. Оценка на компонентите на административния капацитет на общинските администрации и на държавната администрация като цяло

Най-беглият поглед показва наличието на различия в общата средна оценка по всички компоненти – за големите общини средната оценка на административния капацитет е 3,10, за средно големите – 3,09, за средните – 2,76, а за най-малките – 2,69. На следващата Фигура 11 са показани оценките на четирите групи общини по всички 58 параметъра, формиращи общата оценка на административния им капацитет.

Големите общини показват по-високи резултати по отношение на приети ясни бюджетни процедури, стриктен финансов контрол при поемане на задължения и извършване на разходи, ясно разписани работни процеси и регистрират слабости в планирането на кариерното развитие на персонала, неговата квалификация по отношение въвеждането на ИКТ, изградеността на архитектурата на електронното управление и въвеждането на електронни услуги.

Малките общини показват по-висок капацитет по отношение работата с медиите и осигуряване достъпа до обществена информация. Слабости се регистрират в планирането развитието на кадрите, въвеждането на модерни системи за управление, приемането на стажанти на работа, обхвата на предварителния контрол, прилагането на принципите на устойчивото развитие и електронното управление като цяло.



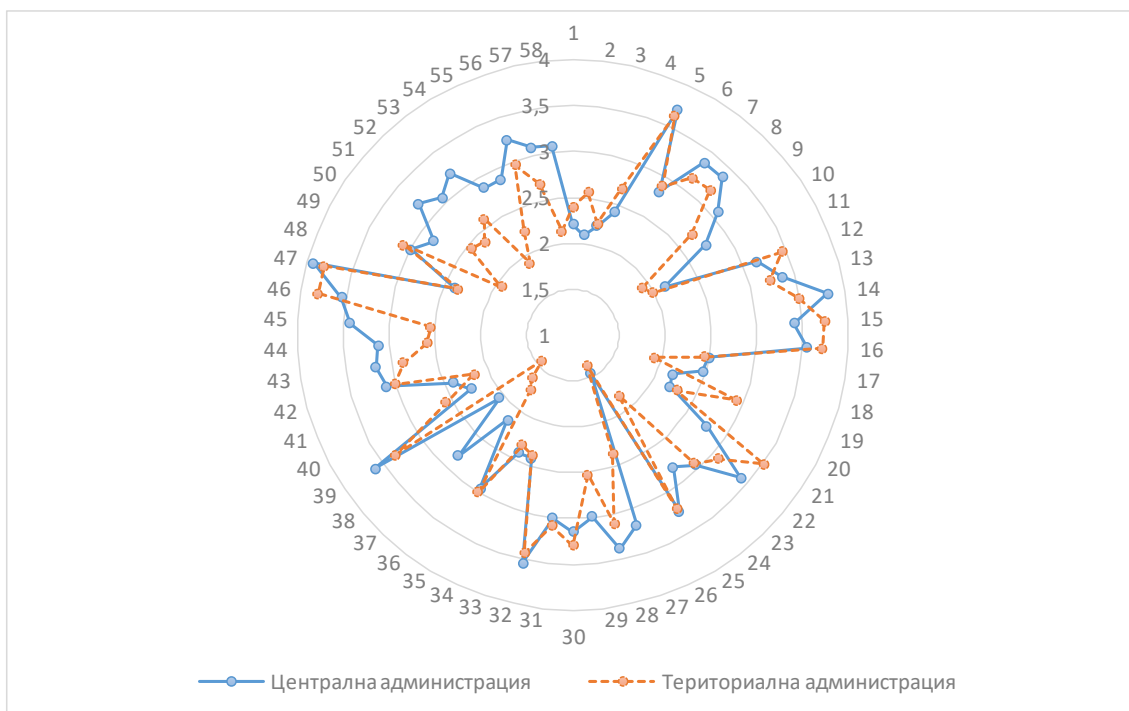
*Фигура 11. Оценки на параметрите на административния капацитет на големите, средно големите, средните и малките общини*

Администрациите на изпълнителната власт, наречени още със събирателното наименование държавна администрация, се разделят на две големи групи – Централна администрация и Териториална администрация. Интересно би било да се види дали има разминавания в оценките за административен капацитет между тези две големи групи администрации. Направеното изследване показва, че средната оценка на централната администрация е 2,81, а тази на териториалната администрация – 2,70.

По отделни компоненти на административния капацитет тези различия в оценките на централната и териториалната администрации могат да се видят на Фигура 12.

Структурите на централната администрация имат своите предимства пред териториалните по отношение визията, стратегията и политиката им за развитие на електронното управление, използването на консултативни съвети, по-високите професионалните умения на служителите, използването на оценки на въздействието при въвеждане на нови регулации и взаимодействието с клиенти и партньори по повод прилагането на електронното управление.

Териториалните администрации като цяло демонстрират по-висок капацитет по отношение разбирането за същността на системите за финансово управление и контрол, осъвременяването на стратегиите им за управление на риска, осигурения достъп до обществена информация и бюджетната дисциплина.



Фигура 12. Оценки на административния капацитет на централната и на териториалната администрация по отделни компоненти

#### 4. Изчисляване на Индекс на административния капацитет за добро управление

Извършеният анализ на числови стойности на отговорите на респондентите дават представа за състоянието на административния капацитет на отделни групи администрации и на отделни компоненти на административния им капацитет като финансовото управление, компетенциите на персонала, електронното управление и др. Средната стойност от тези числови оценки не може да се приеме за представителна за цялата администрация, по причина, че някои администрации са по-големи, функциите им се разпростират върху по-голяма територия или население, в тях работят по-голям брой служители, отколкото в по-малките. Така например, в 28-те областни администрации броят на наетите лица е едва 1,12% от всички заети в държавната администрация. Ето защо, за да се изчисли една представителна за цялата държавна администрация оценка на административния капацитет, отделните групи трябва да участват в нея с различна тежест. Като такава приемаме броя на наетите лица в тях, определен по данни от НСИ, представени в Таблица 1. Данните за средната оценка за всяка група администрации, техните тегла и претеглената оценка на групата, както и средната претеглена оценка на административния капацитет на цялата държавна администрация, са представени в Таблица 3М

Таблица 3.

Средна и средна претеглена оценка на административния капацитет  
на държавната администрация през 2019 година

Администрация	Средна оценка за групата	Тегла	Претеглена оценка
I.1. Министерства и Администрация на Министерския съвет	3,1394	7,07%	0,2218
I.2. Държавни агенции	2,8888	3,22%	0,0931
I.3. Държавни комисии	2,8391	0,58%	0,0165
I.4. Изпълнителни агенции	2,6339	14,12%	0,3719
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, имащи функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	2,7914	25,03%	0,6987
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитащи се пред Народното събрание	3,1798	7,09%	0,2254
II.1. Общински администрации	2,8665	35,11%	1,0065
II.2. Областни администрации	2,5088	1,12%	0,0281
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	2,7516	6,66%	0,1833
<b>Общо за цялата държавна администрация</b>	<b>2,8444</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,8453</b>

Както се вижда от данните от таблицата, различията между средната претеглена и средната не претеглена оценки възлиза на 9 десетохилядни, но те биха могли да бъдат и по-големи, както и по-малки, а прецизността в изчисленията изисква тези особености да бъдат отчетени.

За да се изчисли комплексната оценка на административния капацитет на десетте групи администрации на изпълнителната власт по всички 58 критерия бе използвана формулата, която се прилага вече три поредни години, базирана на индексния метод. Така се формира показателя Индекс на административния капацитет (ИКА) или Administrative Capacity Index (ACI):

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

където:

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

$N$  – число, прието за база;

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

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

Така, приемайки средната претеглена оценка на административния капацитет, изчислена в резултат на проведеното през 2018 година проучване за база равна, то Индексът за 2019 ще се изчислява на тази база:

$$ACI_{T2019} = 100 \times \frac{\overline{ACV}_{T2019}}{\overline{ACV}_{T2018}},$$

където:

$\overline{ACI}_{T2019}$  е Индексът на административен капацитет за 2019 година;  
 $\overline{ACV}_{T2019}$  – средната оценка на административния капацитет за 2019 година, изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации, по всички критерии за оценка на капацитета;

$\overline{ACV}_{T2018}$  – средната оценка на административния капацитет за 2018-та година, изчислена като средна претеглена величина за всички групи администрации по всички критерии за оценка на капацитета.

При миналогодишното изследване на административния капацитет на държавната администрация, неговите стойности за 2018 г. бяха изчислени на 104,42 (със закръгление). Приемайки тази стойност за предходната година като база, Индексът на административния капацитет на държавната администрация за 2019-та година ще бъде:

$$ACI_{T2019} = 104,42 \times \frac{2,8453}{2,8881} = 102,87$$

Това означава, че административният капацитет на държавната администрация през 2019 година се е намалил с 1,55 пункта спрямо 2018-та година, но е по-висок от този през 2017-та година с 2,87 пункта, когато оценката на капацитета беше приета за база 100 (Таблица 4).

Таблица 4.

Стойности на ИКДА за 2017, 2018 и 2019 година

Средна претеглена оценка на ДА за 2017-та година	2,7659
Индекс на АК за 2017-та година	100,00
Средна претеглена оценка на ДА за 2018-та година	2,8881
Индекс на АК за 2018-та година	104,42
Средна претеглена оценка на ДА за 2019-та година	2,8453
Индекс на АК за 2019-та година	102,87

Ако сравним претеглените оценки на административния капацитет по групи администрации за всяка една от последните три години, можем да проследим как тяхната оценка се отразява на общата оценка на административния капацитет. Така например, областните администрации, които имат най-ниска оценка, слабо влияят на общата, тъй като имат малко относително тегло. Общинските администрации, които по принцип имат оценка малко над средната за всички групи (2,8665 при 2,8444 за цялата администрация),

имат отрицателно влияние върху общата оценка на административния капацитет на държавната администрация, тъй като оценката на групата им намалява спрямо 2018-та година, а теглото им върху общата оценка е голямо. (Вж. Таблица 5).

Таблица 5.

Разлики в стойностите на претеглените оценки на административния капацитет по групи администрации за 2017, 2018 и 2019 година

Администрация	Оценка 2017	Оценка 2018	Разлика 2018 спрямо 1017	Оценка 2019	Разлика 2019 спрямо 1018
<b>I. ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ</b>					
I.1. Министерства и администрация на министерски съвет	0,2062	0,2092	0,0030	0,2218	0,0126
I.2. Държавни агенции	0,0915	0,0875	-0,0040	0,0931	0,0056
I.3. Държавни комисии	0,0142	0,0156	0,0014	0,0165	0,0009
I.4. Изпълнителни агенции	0,3747	0,4114	0,0367	0,3719	-0,0395
I.5. Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт	0,6761	0,6855	0,0094	0,6987	0,0132
I.6. Административни структури, създадени с нормативен акт, отчитачи се пред Народното събрание	0,1981	0,2253	0,0272	0,2254	0,0001
I.7. Структури по чл.60 от Закона за администрацията	0,0137	0,0140	0,0003	0,0127	-0,0012
<b>II. ТЕРИТОРИАЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ</b>					
II.1. Общински администрации	0,9879	1,0293	0,0414	1,0065	-0,0228
II.2. Областни администрации	0,0292	0,0328	0,0036	0,0281	-0,0047
II.3. Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт	0,1741	0,1776	0,0035	0,1833	0,0057
	<b>2,7659</b>	<b>2,8881</b>	<b>0,1222</b>	<b>2,8453</b>	<b>-0,0428</b>

Както се вижда от таблицата, по-голямо отражение в посока на намаление на административния капацитет имат изпълнителните агенции и общинските администрации. Положително влияние в посока на увеличение на капацитета имат министерствата и административните структури, създадени с нормативен акт за осъществяване на изпълнителна власт.

Тук следва да се направи пояснение, че през предходните две години административният капацитет бе оценяван по 44 въпроса, докато в настоящото изследване за 2019-та година въпросите вече са 58. Увеличението на въпросите бе продиктувано както от стремеж към по-голяма яснота при оценяването на някои от компонентите на административния капацитет, така и поради включването на няколко нови области за оценяване като киберсигурността, изградеността на електронните мрежи, опазването на личните данни, осигуряването на равни възможности за хората с увреждания и оценката на въздействието върху заинтересованите групи при въвеждане на нови регулации, чието състояние беше определяно чрез няколко допълнителни въпроса. Така се гарантира, че интегралната оценка на административния капацитет за всяка година ще отговаря на изискванията на нормативните актове, на целите, заложи в стратегическите документи и на очакванията на обществото, актуални към момента на изследването.

Проф. д.н. БОРИСЛАВ БОРИСОВ

**ИНДЕКС НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА  
АДМИНИСТРАЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2019 ГОДИНА**

**Аналитичен доклад**

Изображението на корицата е заимствано от интернет

Даден за печат на 29.04.2020, излязъл от печат на 05.05.2020 г.

Поръчка № 18463, тираж 50 бр.

**ISBN 978-954-23-1814-9**

Издателство и печат: Академично издателство „Ценов“