

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 17/ Number 1/ Mart 2026



Content

ADMINISTRATIVE REFORM

INTERNAL V/S EXTERNAL POLICY EXPERTISE: WHAT WE LOSE WHEN WE WIN
Tatyana Tomova, Elena Kalfova, Simeon Petrov

CHANGE MANAGEMENT STRATEGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION UNDER
AUSTERITY: THE REFORM EXPERIENCE OF THE GREEK MINISTRY OF
DEVELOPMENT

Aikaterini-Maria Mpalta

ADMINISTRATIVE RESTRUCTURING AND FISCAL ADJUSTMENT IN GREECE:
EVALUATING PUBLIC SECTOR REFORMS (2010–2018)

Petros Arnaoutis

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE PUBLIC SECTOR

ГОЛЕМИТЕ ДАННИ И ИЗКУСТВЕНИЯТ ИНТЕЛЕКТ КАТО ФАКТОРИ ЗА
ТРАНСФОРМАЦИЯ НА ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ПУБЛИЧНОТО
УПРАВЛЕНИЕ / BIG DATA AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS DRIVERS OF
TRANSFORMATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS IN PUBLIC
ADMINISTRATION

Стоян Георгиев / Stoyan Georgiev

ИЗКУСТВЕНИЯТ ИНТЕЛЕКТ И РЕКЛАМАТА: ИСТОРИЯ С ПРОДЪЛЖЕНИЕ / AI
AND ADVERTISING: A CONTINUING HISTORY

Яна Събева / Yana Sabeva

PRACTICES

НОРМАТИВ ЗА МИНИМАЛНА ЧИСЛЕНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНА
СТРУКТУРА / MINIMUM STAFFING NORM FOR AN ADMINISTRATIVE
STRUCTURE

Алеко Джилджов / Aleko Djildjov

БЕЗСИЛИЕТО НА ИКОНОМИКАТА НА ЗАВИСТТА: 14 ВЪПРОСА, НА КОИТО ТЯ
НЕ МОЖЕ ДА НАМЕРИ ОТГОВОР / THE POWERLESSNESS OF THE ECONOMICS
OF ENVY: 14 QUESTIONS IT CANNOT ANSWER

Доналд Будро / Donald Boudreaux

MINIMUM LIVELIHOOD IN GEORGIA: POLITICAL WEAPONS TO COVER REAL
POVERTY

Paata Sheshelidze

ADMINISTRATIVE REFORM

INTERNAL V/S EXTERNAL POLICY EXPERTISE: WHAT WE LOSE WHEN WE WIN¹

Tatyana Tomova², Elena Kalfova³, Simeon Petrov⁴,
Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract

The article examines the structure, evolution, and challenges of policy advisory systems (PAS), with a particular focus on the Bulgarian case. The authors argue that Bulgaria's PAS developed spontaneously after the 1990s, resulting in fragmentation, weak institutionalization, and limited coordination between internal and external expertise. They highlight how politicization and insufficient capacity undermine evidence-based policymaking. Ultimately, the study shows that balancing internal administrative expertise with external knowledge sources is essential for an effective modern PAS.

Keywords: policy advisory systems; expertise; public administration; Bulgaria.

INTRODUCTION

The balance of internal and external expertise in the public policy process is a poorly researched topic in Bulgaria, while policy advisory is attracting increasing attention in the administrative and management literature (Pattyn et al. 2022, 26). The complex system of advisories within the Government and adapts to the context it governs, has long been a subject of scientific interest (Dror, 1984). In Bulgaria, the development of a policy advisory system (PAS), in the sense of Craft and Halligan, is limited. According to them, PAS is an "interlocking set of actors" (Craft, Halligan, 2017, 48) that operate in distinct sectors or

¹ The study is part of the project "The Executive Triangle in the Public Policy Process in Bulgaria: Development of Institutions and Practices" (№ BG-175467353-2024-01-0004-C01), funded by the The Bulgarian National Science Fund under the European Cooperation in Science and Technology Programme COST.

² Tatyana Tomova is a Professor, Doctor of Political Science, and lecturer at the Public Administration Department at the Faculty of Philosophy of Sofia University "St. Kliment Ohridski". She has extensive experience in teaching public and social policies, including policymaking in the EU. Her main competencies are in the field of analysis and research of public and social policies with an emphasis on social security, labor relations, healthcare, and policy towards minorities, including ethnic groups.

³ Elena Kalfova is a Ph.D. in Political Science and a lecturer in the Department of Public Administration, Sofia University "St. Kliment Ohridski". Elena Kalfova research interests are focused on local and regional governance, regional policy, policy evaluation, policy and regulation impact assessment. She has worked as a consultant for state and local government institutions and has considerable experience.

⁴ Simeon Petrov is a lecturer at the Public Administration Department of Sofia University. He graduated in public administration, political science, and international relations. He has a PhD in Political Science and Public Administration. His PhD thesis focused on public policy change. He is the author of several articles analyzing labor market problems at the national and European levels. He worked as an expert and researcher for government institutions and NGOs on projects related to administrative reform, education policy, standardization, social reform, and others. He works as a lecturer on topics such as fundamentals of management, public policy study, public policy analysis, social policy, European social policy, and others.

jurisdictions and provide policy recommendations to policy-makers. This concept extends beyond the specific case of giving and receiving advice. It is crucial for understanding the complex and ever-changing nature of policy consultation in contemporary governance. The concept considers the diverse set of actors and organisations that contribute to policy development, as well as the interactions and relationships between them. By viewing policy development as a system rather than a structure, PAS recognises the complexity and interdependence of its components, thereby facilitating a more holistic analysis of policy outcomes (Hussain et al. 2024, 713-714).

Like most analyses of administrative reforms in Bulgaria since the early 1990s, this article may simply prove the thesis that reforms have been delayed due to the totalitarian past or historical tradition. In fact, the state of PAS in Bulgaria reflects the peculiarities of the overall reform itself in the 90s of the last century and, above all, the impossibility of the practices perceived at that time as effective and just to fit adequately into Bulgarian society. A study from a PAS perspective is useful because it helps to understand the country-specific organisation and institutionalization of policy consultations, as well as the interactive effects of different actors and sources of consultations on policy outcomes, integrating the analysis of power and knowledge dimensions into the policy development process, rather than separating them into different analytical perspectives (Craft, Halligan, 2020, 1-4). To meet the increasing governance demands, a variety of formal and informal consultation procedures involving a range of actors have been established. Various researchers and research organisations have different channels of access to governance structures. However, it is possible to characterise them in several generalised roles based on the type of relationship with governance practice: advisory bodies (committees or councils); permanent or ad hoc scientific and technical structures with advisory functions; contract research; internal research structures; independent research by researchers from market and civil society structures; individual scientific advisors and experts appointed by political figures; neutral academic research, etc. (OECD, 2015, 14-18).

OPEN ADVISORY SYSTEM

In political communities, regardless of the form of government, policy advice is probably always given and accepted. Both the ruler and the democratic leader seek and take advice. Historically, power-expertise relations are opaque and most often come from a place close to power. The change in which the expertise for governance becomes visible and legitimate takes place in Weber's theory and through the introduction of the traditional model of administration. In Weber's terminology, the "organisation" of any dominion is determined by the type of relationship between the "ruler" and his "commanding staff" as well as between this apparatus and the governed. In this case, what is decisive for the type of a dominion is not so much the type of the ruler as the structure of the headquarters and the distribution of command powers between the ruler and the apparatus (Daskalov, 1992, 62-72). Max Weber created the principles and rules for the professionalization of expertise, although he did not use the term. According to him, and in the legacy practices of the modern state, the administration is the bearer of expertise.

The concept of a policy advisory system (PAS) was introduced by Seymour-Ure (1987) as a way of describing the different sources and channels of policy advice available to governments. A distinction is made between internal and external sources of advice and between formal and informal communication channels. In addition, four main types of policy advisors are identified: professional civil servants, policy advisors, consultants and interest groups. The concept was later described as a way of characterising and analysing the multiple sources of policy advice used by governments in their policy-making processes. A PAS is defined by Halligan as an organisational configuration of advisory actors within a jurisdiction or policy sector, an interconnected set of actors and organisations that provide recommendations for action to policymakers (Halligan, 1995, 3). The question of open PAS (systems of administrative administration) arises when the development of ideas focused on the negative consequences of bureaucracy, over-regulation, and the coalescence of power and expertise. At the same time, in Western Europe, especially in the Anglo-Saxon countries, there already exist strong research centers independent of the political power, which compete for public influence on the basis of the quality of the expertise offered and the resource mobilized. Although Max Weber is at the center of the mainstream in administrative science, practices are being radically changed by the 'opening' of the policy process to private organisations and individuals. The PAS shaping, the regulation of internal relations, and the creation of procedures actually make public the hitherto hidden relations between power and knowledge producers. The main idea that accompanies the creation of PAS in Western European countries is the idea of overcoming the processes of bureaucracy and the creation of a competitive knowledge market. The thesis becomes valid that bureaucratized public research centers to a much lesser extent address the need to create adequate knowledge intended for public governance (Coccia, 2009, 45-48).

The change in Western European PAS after the 1980s could be expressed in two concepts: politicization and externalization (Craft, Halligan, 2017, 48). Politicization is the process of differentiating knowledge about governance by tying it to group interests and values. The consequence of this process is public policy debate, which often masks or stimulates political debate. In current polycentric advisory systems, the privileged position of the bureaucracy as a provider of policy advice is being challenged by external actors such as private consultants, think tanks, policy advisors, policy laboratories (Hussain et al. 2024, 713). The shift towards increasing externalization of policy advice reflects a more pluralized, polycentric universe of advice provision (Vesely, 2013, 199-200) and involves the transfer of knowledge creation and provision functions to organisations external to public administration. It is this process that outlines the now existing complex PAS, which has at least three levels:

- The advisory level, which includes the public research centers and the personal advisors of the representatives of power. These organisations and individuals are part of the administrative structure;
- The consultation level, where institutions and external organisations exchange policy knowledge in a formalized structure;
- The competitive level of knowledge supply and expertise involves private organisations, independent of government, competing for influence over governance through formal procedures. The three levels are not arranged hierarchically. Each operates according

to its own logic of design and function. Their impact on policies depends on various institutional and cultural factors, which vary depending on the specific context.

Open PAS changes the role of administration. From a "headquarters of the governance" (M. Weber), it becomes an "organizer of the policy process" (Christensen et al. 2022, 24-25). The administration retains its control functions, but over the process. At the same time, it loses its influence on policy goals and instruments. Like any public relations model, open PAS has its strengths and weaknesses. Both are potential – they may or may not happen depending on how they are introduced and implemented. There is a wide range of activities that fall within the function of policy advisory, such as research, data analysis, proposal development, stakeholder consultation, formulation of advice to decision-makers, guiding policy through governmental and parliamentary processes, and ex post evaluation of policy outcomes (Gregory, Lonti, 2008, 838).

BULGARIAN CASE

The delineation of the current PAS in Bulgaria is largely a spontaneous process, in which independent research centers or individual researchers create their own influence, incl. generate resource through their casual or traditional (acquaintance-based) access to political power. It is created gradually as a result of deinstitutionalization, which is comparable to the practices of the West after the 1980s, but does not proceed as a reform of existing institutions, but as an initial accumulation of resource and distribution of influence in the field of knowledge. The main factors for success in this process are proximity to political power and presence in international expert networks.

The Bulgarian case is interesting not only for its own sake. The administrative reform in Bulgaria largely destroys the old system linked to the totalitarian past and establishes new rules and practices without regard to the inherited legacy. This is particularly evident in the PAS analysis. No matter how strange it may seem at first glance, the introduction of expertise in Bulgarian public administration took place more or less at the same time as in Western European political systems - in the 1970s and especially in the 1980s. As far as PAS can be said before the transition to democracy and a market economy, it was part of the then one-party political system and consisted of research structures under the ministries and a central academy of social sciences and governance. Selection and promotion in these structures are the same as in the entire party-state system. Funding for a governance policy support is public and unlinked to any performance indicators.

The administrative reform of the early 1990s abolished existing policy expertise structures without creating new ones. The adoption of new practices based on the competitive knowledge market (Halligan, 1995, 150-152), is carried out in conditions where influential research centers are absent. The expert elite that existed at the beginning of the 1990s was connected in one or another form to the old power and to the old scientific paradigms. A significant proportion of those employed in closed organisations create or join newly established organisations seeking to mobilise resources. This initial stage of the spontaneous formation of PAS in Bulgaria resembles something like an "initial accumulation" of expertise, in which the presence in international expert and domestic political networks is capitalized.

This attempt at creating a competitive knowledge market in Bulgaria is interesting for at least two reasons. On the one hand, his analysis allows identification of the advantages and disadvantages of the competition-based PAS: in Bulgaria, due to the above-mentioned peculiarities, it exists in its pure form without being adapted to any existing structures or institutions. On the other hand - as in any other European democracy, the contradictions between the practices of public administration and the current changes caused by the social consequences of the development of technologies are felt in Bulgaria. Outlining the post-Weberian state (Lottholz, Lemay-Hébert, 2016, 1478-1481) is a process that only reflects the new social realities without finding (at least for now) the lasting solutions in relation to the formulation and implementation of the collective will. At the same time, the public policy system is viewed in the literature as a vast repository of policy knowledge, encompassing the relationships and flows of policy-related knowledge and information between people, organisations, and institutions that have roles and responsibilities for policymaking (Hussain et al. 2024, 713).

In this sense, analysing the Bulgarian case serves three main purposes: to identify the unique features of PAS in the country and, based on this, to determine the common and current challenges facing practices rooted in a competitive market of expertise. We believe that Bulgaria's issues are not due to the country's backwardness but are instead driven by modern challenges that neither the Weberian nor the post-Weberian administrative approaches effectively address. All these challenges revolve around the complex issue of internal and external policy expertise and their combined functioning amidst horizontal interactions, unpredictability, and increasing deterritorialization.

Policy advice is not only knowledge used in public management processes but also an integral part of the policy process (Barker, Peters, 1993, 3-5). It is therefore not merely a set of techniques for generating policy evidence but also a means through which new actors enter the policy arena, bringing with them specific attitudes, ethical principles, convictions, and interests. Policy-making should be seen as a system. The actors in this system include ministers, government departments, businesses, charities, universities, research institutes, NGOs, consultants and individual citizens (Howard, 2012, 6).

Producers of policy advice are one of many actors in the policy process, usually near the center of the policy community, whose influence should not be underestimated. It is for this reason that "who" provides policy advice should be an essential question in the study of the policies. Reliance on experts can introduce bias and limited perspectives, potentially narrowing the range of policy options considered. Inadequate public participation further exacerbates these limitations, undermining inclusion and democratic accountability (Hussain et al. 2024, 736).

That the professional policy-making method is not indifferent to the attitudes and beliefs of its own author has been commented on many times (Weimer, Vining, 2017, 29-32). However, the view that professional policy advice follows only scientific rationality continues to prevail. At least because the main argument for the presence of the professional policy advice in the process of its development and implementation is precisely the "scientific truth", which does not depend on the individual perception of social facts and their intuitive explanation.

Overstating such a view obscures the fact that science and related expertise are not one and the same.

A drastic separation of science from government practice denies one of the reasons it is really used – to help us decide what to do. This does not mean, however, that scientists should take the place of politicians or experts in administration, and that their ability to offer a solution to facilitate the process or even its content is as important as their science. Pretending that science will truly settle a political dispute about values or money leads to confused thinking and distorted debates that are harmful to both science and management in the long run (Boehlert, 2007, 2-3). Indeed, it is not the presence of expertise but the debate between experts that characterizes the modern policy process. Also, the expert is not necessarily the scientist. The policy expertise comes in the public administration of democracies in seek for someone to speak "truth to power" (Wildavsky, 1979, 3-4). Probably in the 80s of the last century, in the period when Western European democracies were actively creating their PAS, these two roles were performed by the same person – the scientist was the expert and the expert was the scientist. However, the roles are different - unlike the scientist, the expert "can shape and nurture people's attitudes" (Gobo, Sena, 2022, 25-38). The influence of the scientist and his recognition largely depends on the relevant scientific community and the rules introduced in it. The expert becomes influential by virtue of whether he is trusted by other participants in the policy process and especially by the community of citizens affected by them.

Since the 1980s, the notion of an "expert" has evolved to the point where, thanks to new media, anyone, regardless of their education, professional qualifications and experience, can become an expert and influence public attitudes. This creates a generic problem for PAS – it is in competition with informal expertise and therefore has to fight for public recognition.

Public perceptions of a policy 'expert' are contradictory, unstructured and largely dependent on pre-conceived attitudes. Scientists, politicians, journalists, influencers participate in the policy debate, and citizens usually recognize as an expert the one who expresses positions close to theirs (Christensen et al. 2022). We are getting to the point where it is not the expert who influences public attitudes, but the public attitudes that define the expert. In this situation, new problems arise that can hardly be addressed with the old paradigms.

For a number of reasons, the generic problems of modern PAS manifest to a greater extent in the Bulgarian case. Due to the increased competition between those who offer knowledge, the Bulgarian society is not able to unite around a single thesis, which makes the policy process risky regardless of the sector or the level of impact. As a result of the high degree of politicization, the policy debate is not aimed at searching for effective options, but at maximizing electoral support for the respective political force.

At first glance, the Bulgarian PAS is highly bureaucratized, in the sense that it is dominated by representatives of the political-administrative system. The macro level (advisory level) at which the control over the supply of knowledge for public administration should be carried out practically does not exist. These functions are carried out by the ministers themselves or by the state experts, without, however, being formally included in their duties.

The meso-level (consultation level) was created and functions primarily to meet the need for inter-institutional and inter-organisational coordination. It consists of a large number of consultative councils that also act as an arena for the exchange of policy knowledge.

In this regard, one of the mechanisms for seeking coordination and combining external and internal expertise in Bulgaria is the possibility of creating working groups for the preparation of draft laws or other expert proposals on specific issues within the competence of the Government, in which representatives of different administrations and external participants could participate. The composition of the working group may include experts from different administrations, with the scope of inclusion largely depending on the decision of the specific executive body. Thus, the participation of external experts and representatives of public groups and organisations is rare.

While working groups work on a specific document or procedure, advisory councils act as a permanent unit in the policy-making process. In global practice, consultative councils are one of the most popular forms of interdepartmental coordination and structured dialogue between state institutions, social partners, businesses and non-governmental organisations. In Bulgaria, this form of coordination is used intensively - currently there are 76 interdepartmental advisory councils established as permanent units. The mechanism for their creation is regulated by the Law on Administration, which provides that such units are formed by the Council of Ministers or by the Heads of Ministries and State Agencies. Advisory councils participate in the preparation of proposals for new and/or amendments and supplements to existing regulatory documents, strategies and other policy documents, prepare specific recommendations for amendments, present individual opinions, positions and statements. In general, the result of the work of this type of advisory council is a broader discussion and consultations with other structures of the administration and interested parties. In very rare cases, they may provide specific services, issue licenses, set quotas or approve standards, going beyond their purely advisory nature.

Almost all councils have a legally regulated possibility to attract external experts and create working groups on specific issues and tasks related to the immediate performance of their functions. There are generally two models for involving external experts and other interested parties in the work of advisory units:

- some representatives of administration or of NGO have a permanent status and participate in the meetings of the relevant council. They do not have the right to vote or have the right to an advisory vote;

- on certain topics, some experts are invited to participate in specific meetings to provide information or opinions on specific issues. This is the more frequently applied mechanism for attracting external experts to the work of councils. Usually, the invitation is issued on the initiative of the chairman and/or by decision of the consultative council.

A large number of consultative councils (42 out of 76) are established by law. They are necessarily interdepartmental in nature and may have a wider scope of representation, including civil society structures. The composition of the consultative councils proves to the greatest extent the thesis about the strong bureaucratization of PAS in Bulgaria. All 76 advisory councils are dominated by ministers, deputy ministers, executive directors of agencies and representatives of the administration. In some councils, the administration is not

represented at all. According to the nature of representation, consultative councils can be divided into two categories: councils with an interdepartmental nature, which include only representatives of ministries and departments (39 out of 76 councils); and councils with a wider scope of participation, where, in addition to representatives of ministries and departments, representatives of non-governmental organisations, economic and social partners, representatives of academia, business, etc. participate. (37). Thus, about half of the active councils are focused almost entirely on interdepartmental coordination.

Among the visible weaknesses in the work of the advisory councils are the limited participation of some of the members and the insufficient financial and material support, including the lack of a separate, independent secretariat. It should also be noted the significant share of advisory councils in the field of internal affairs, security and public administration. Almost a third of the coordination structures are in these areas. Moreover, the functional areas of the councils range from entire policy areas, such as tourism or demographic policy, to highly specific topics, such as sign language or metrology.

In a significant part of the consultative councils, NGOs are not included. Where they are present, their number varies from 1 to 24. One organisation, the National Association of Municipalities in Bulgaria, is present in many councils. An international organisation is present on one consultative council. In general, the presence of civil society in consultative councils is greatly underestimated. In addition, there is no logical explanation for the selection of the included organisations. Some of them are present only in part of the councils whose activities fall under their purview. There is also no logical explanation why influential non-governmental organisations are not present in the councils. The likely reason lies in the way consultative councils are formed – it is largely random and depends on the interest in inclusion that external organisations express.

Consultative councils are not essential to the policy process. They meet infrequently, and this is mostly due to the lack of interest of their members. Representatives of civil society prefer other ways of exerting pressure. According to the administration itself, very often, not only in consultative councils, but also in other forms open to civil participation - working groups, public discussions, etc., representatives of civil organisations refrain from taking a position, and only after a decision has been taken, they dispute it mostly through the media and social networks. Attitudes according to which direct access to power and its representatives is the most direct and effective way to spread or support policies continue to be widespread in Bulgaria. To a large extent, this renders the existence of consultative councils meaningless, especially in terms of carrying out one of their formally defined functions - policy discussion. The third level (level of expertise) of PAS involves the open, competitive supply of expertise. In it, based on public procurement or program funding, certain organisations that can demonstrate capacity receive grants to create knowledge. In principle, organisations such as think tanks should be key players in PAS because they can provide expert, long-term and forward-looking policy input and play their role in strategic policy development (Hussain et al. 2024, 733). Almost 1,000 non-profit legal entities voluntarily maintain their registration on the public NGO site and identify themselves as organisations engaged in advocacy and public policy development. The review of the activity of those of them who have renewed their registration for the current year shows that their main funding comes from international and,

above all, European funding. The contribution of private financing is insignificant. In addition, only one organisation has publicly announced the concrete private funding organisations that have supported its activities. This funding structure explains the list of topics on which the research organisations work. It practically coincides with the European agenda and mainly includes the protection of minority groups, incl. women, children and migrants; youth policies, ecology. In fact, it is difficult to say that these organisations are involved in shaping society's agenda. Rather, they propagate an agenda formulated elsewhere. This conclusion is also confirmed by the fact that the activities carried out in the last three years are primarily educational and training.

In fact, policy advice is mostly provided informally – in practice, the administration is isolated from this process, the macro level of PAS does not exist, the consultation level does not work in an effective way, and the expertise level rather creates advantages and ultimately capacity for certain organisations.

Several specific problems can be identified. Probably the biggest among them is the lack of a public organisation(s) to develop policy advice based on the activities of the consultations and private expertise. In this case, it is not a matter of choosing an existing research organisation, which in this way guarantees public funding, but of creating a research center that will represent the first level in PAS, develop and control compliance with ethical and professional rules in the creation and offering of expertise.

The existence of such an organisation would compensate for the apparent lack of criteria for outsourcing expertise. The public procurement mechanism is not a sufficient guarantee for the introduction of such criteria. Moreover, it is a control of the entrance. Output control in practice doesn't exist. The Bulgarian administration accepts outsourcing as a mandatory practice. However, its effectiveness depends on many factors.

In the policy area, it is rather ineffective. At the same time, consulting is a form that is expanding in governments across Europe and globally (Ylönen, Kuusela, 2019, 1). Their growth can also be partly explained by the drain of experience and capacity from public administration due to budget cuts and staff reductions. The increasing use of consulting is legitimised by the image of consultants as independent and neutral, contributing specialised, complementary knowledge. It is argued that it is cheaper to acquire external knowledge than to build internal competence, but this can also be a way to circumvent regulatory provisions (Steiner, Kaiser, Reichmuth 2018, 479).

Despite the widespread use of external consultants and the recognised benefits in streamlining processes and striving for evidence-based policies, the widespread use of consultancy in central governments limits the role of internal staff at the expense of consultants and some define it as the privatisation of politics (Ball, 2009, 88) or consultocracy (Hodge, Bowman, 2006).

A significant problem also relates to the relative isolation of universities from the policy advice market and, as a consequence, to the overvaluation of individual think-tanks, consulting firms, as well as individuals. In fact, this problem is caused by the behavior of universities, especially those that receive a government subsidy. Since access to the currently existing PAS depends on the activity of research centers, on their ability to position themselves in the competitive market of knowledge, it is difficult for universities to enter it.

The result is that small organisations with extremely limited capacity become more influential than traditional research centers. This situation is further aggravated by the prevailing patterns of individual behavior – a large number of researchers prefer to realise their expert potential on their own.

Returning to the Weberian idea of administration as a "headquarters of government" that knows what to do is not easy. On the one hand, external research centers are influential enough to allow this idea to see the light of day. On the other hand, the administration itself lacks the capacity and self-confidence to take on roles other than those of an implementor.

At the same time, in-house expertise potentially holds a huge advantage. If it has sufficient capacity, which necessarily includes its ability to influence the attitudes of those affected by policies, it will limit the partisanship of the policy debate. In fact, the combination of internal and external expertise is at the heart of an effective PAS. Relative centralisation of the chaotic marketplace of expertise can only help.

CONCLUSION

The analysis demonstrates that contemporary policy advisory systems rely on a complex interplay between internal administrative expertise and external knowledge providers. In Bulgaria, this relationship is particularly fragile due to the spontaneous and unstructured emergence of advisory practices after the transition of the 1990s. The lack of a central, authoritative public research organisation results in weak coordination, inconsistent standards, and insufficient quality control of outsourced expertise. At the same time, the dominance of bureaucratic actors within consultative councils limits pluralism and reduces the effectiveness of policy discussion. The expanding role of external consultants—often driven by international funding—further skews the policy agenda away from local priorities. Universities, despite their potential, remain marginal players in the policy advice market. This fragmentation increases politicization and undermines public trust, making policy debates less focused on evidence and more on electoral incentives. For PAS to function effectively, a balanced integration of internal and external expertise is needed, supported by clear rules, institutional capacity, and transparent mechanisms for knowledge production. Only then can Bulgaria develop a coherent advisory system that supports informed, democratic, and legitimate policymaking.

BIBLIOGRAPHY

Ball, S. (2009) Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the 'competition' state. *Journal of Education Policy*, 24(1), 83-99.

Barker, A., Peters, B. (1993) *The politics of expert advice: Creating, using, and manipulating scientific knowledge for public policy*. Pitt Series in Policy and Institutional Studies, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Boehlert, L. (2007) *The role of scientists in policymaking*. Boulder, CO: University of Colorado, Center for Science and Technology Policy Research.

Christensen, J., Holst, C., Molander, A. (2022) *Expertise, policy-making and democracy*. Routledge.

- Coccia, M. (2009) Bureaucratization in public research institutions. *Minerva*, 47(1), 31-50.
- Craft, J., Halligan, J. (2020) Policy advisory systems: An introduction. In: Craft, J., Halligan, J. (Eds.) *Advising governments in the Westminster tradition: Policy Advisory Systems in Australia, Britain, Canada and New Zealand*. Cambridge University Press, 1-16.
- Craft, J., Halligan, J. (2017) Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience. *Policy Sciences*, 50(1), 47-62.
- Daskalov, R. (1992) Bureaucracy in Max Weber's concept. *Sociological Problems*, 24(2), 62-72.
- Dror, Y. (1984) Policy analysis for advising rulers. In: Tomlinson, R., I. Kiss (Eds.) *Rethinking the process of operational research and systems analysis*. Pergamon Press, 79-123.
- Gobo, G., Sena, B. (2022) Questioning and disputing vaccination policies. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 42(1-2), 25-38.
- Gregory, R., Lonti, Z. (2008) Chasing shadows? *Public Administration*, 86(3), 837-856.
- Halligan, J. (1995) Policy advice and the public service. In: Peters, B., D. Savoie (Eds.) *Governance in a Changing Environment*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 138-172.
- Hodge, G., Bowman, D. (2006) The "consultocracy". In: Hodge, G. (Ed.) *Privatisation and market development*. Edward Elgar Publishing, 97-126.
- Hussain, F., Tsang, D., Rafique, Z. (2024) Policy advisory systems and public policy making: Bibliometric analysis, knowledge mapping, operationalization, and future research agenda. *Review of Policy Research*, 41(5), 713-739.
- Lottholz, P., Lemay-Hébert, N. (2016) Re-reading Weber, re-conceptualizing state-building: From neo-Weberian to post-Weberian approaches to state, legitimacy and state-building. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(4), 1467-1485.
- OECD (2015) *Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 21, Paris: OECD Publishing
- Pattyn, V., Blum, S., Fobé, E., Pekar-Milicevic, M., Brans, M. (2022) Academic policy advice in consensus-seeking countries: The cases of Belgium and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 88(1), 26-42.
- Seymour-Ure, C. (1987) Institutionalization and informality in advisory systems. In: Plowden, W. (Ed.) *Advising the Rulers*. Oxford: Basil Blackwell, 175-184.
- Steiner, R., Kaiser, C., Reichmuth, L. (2018) Consulting for the public sector in Europe. In: Ongaro, E., S. van Thiel (Eds.) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan, 475-495.
- Vesely, A. (2013) Externalization of policy advice: Theory, methodology and evidence. *Policy and Society*, 32(3), 199-209.
- Weimer, D., Vining, A. (2017) *Policy analysis: Concepts and practice*. Routledge.
- Wildavsky, A. (1979) *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston, MA: Little, Brown.
- Ylönen, M., Kuusela, H. (2019) Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*, 32(2), 241-258.

CHANGE MANAGEMENT STRATEGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION UNDER AUSTERITY: THE REFORM EXPERIENCE OF THE GREEK MINISTRY OF DEVELOPMENT

Aikaterini-Maria Mpalta¹, Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract

This article examines change management strategies within the Greek Ministry of Development during the economic crisis (2010-2018). Amidst severe austerity and external pressure from Economic Adjustment Programs, the Ministry underwent a radical transformation to improve efficiency and attract investment. Utilizing John Kotter's 8-step model and the principles of New Public Management (NPM) as a theoretical framework, the study analyzes key reforms such as the simplification of business licensing and digital transformation. The findings suggest that while the crisis acted as an accelerator for structural and technological changes, the lack of focus on organizational culture and human resource motivation led to "reform fatigue" and resistance. The study concludes that technology-driven reforms proved more resilient than purely administrative ones, highlighting the need for a balanced approach between top-down enforcement and internal cultural adaptation.

Keywords: *public administration; austerity; greek economic crisis; new public management; digital transformation.*

INTRODUCTION

The global financial crisis of 2008 and the subsequent debt crisis in Greece in 2010 were not merely fiscal challenges; they acted as a violent accelerator for state restructuring. At the center of this process was the Ministry of Development, a pivotal organization that had to transform from a cumbersome bureaucratic mechanism into a flexible entity capable of attracting investment and stimulating entrepreneurship. Change management in this context was not a "best practice" choice but an imperative for survival within the strict limits of the Economic Adjustment Programs (McCarthy & Eastman, 2021).

According to Spanou (2019), the crisis in Greece functioned as an "external shock" that disrupted traditional balances and forced the political system to accept changes that had remained stagnant for decades due to high political costs. Due to its nature, the Ministry of Development was the organization called upon to implement the most radical reforms, such as market liberalization, simplification of licensing, and the complete overhaul of the public procurement system.

¹ Aikaterini-Maria Mpalta holds a degree in Economics and has completed two Master's degrees—one in Project Management and another in Special Education. During the current academic year, she is working as a teacher in a special education school. Her academic and research interests focus on Public Administration, particularly on change management and organizational structures in the public sector. Her doctoral dissertation is entitled "Change Management and Organization in the Public Sector during the Economic Crisis: The Case of the Ministry of Development."

As Lampropoulos (2017) points out, the uniqueness of this period lies in the fact that change management did not stem from an internal organizational will for self-improvement, but from an "imposed adjustment". This element is critical because, in change management literature, the source of the initiative largely determines the degree of acceptance by the workforce. Pollitt & Bouckaert (2017) argue that in public organizations, change imposed by external lenders often hits walls of passive resistance, as public officials feel their professional identity and the institutional autonomy of the state are threatened.

The present study focuses on the theoretical and practical analysis of these change strategies. It will examine how classic models were applied (or failed to be applied) in an environment where resources were limited, salaries were decreasing, and uncertainty was the norm. Furthermore, the transition from the traditional hierarchical management model to the principles of New Public Management will be analyzed, examining whether these changes had depth or remained a superficial "compliance" with Troika requirements. The purpose of this literature review is to highlight the lessons learned from the experience of the Ministry of Development, offering a framework for understanding how public organizations can manage large-scale crises through the reorganization of structures and the change of organizational culture.

THEORETICAL FRAMEWORK – CHANGE MANAGEMENT MODELS IN THE PUBLIC SECTOR

Change management in the public sector constitutes one of the most complex and contested fields within management science. While private sector organizations are generally driven by a singular, clear objective -profit maximization- public organizations like the Greek Ministry of Development operate within a "multiple-constituency" environment. In this context, change leaders must balance conflicting goals: political expediency, social welfare pressures, strict legal constraints, and the demands of international lenders.

The complexity is further exacerbated by the inherent rigidity of public bureaucracies. As noted in the literature, public administration is often characterized by "path dependence," meaning that historical decisions and established structures create a powerful inertia that resists new initiatives. In the case of the Ministry of Development during the crisis (2010-2018), the theoretical challenge was not merely operational but existential: transforming a Weberian, rule-bound bureaucracy into a flexible, results-oriented organization under conditions of extreme resource scarcity (Maepa, 2022).

To analyze this transformation, this study utilizes two complementary theoretical lenses: John Kotter's 8-Step Model for the *process* of change, and New Public Management (NPM) for the *content* and ideology of the reforms.

John Kotter's 8-Step Model: Application and Deviations

At the heart of organizational change theory lies Kotter's (1996) model. This framework describes a linear, eight-step process starting from creating a "sense of urgency" and culminating in anchoring the change within the organizational culture. While designed for the corporate world, its application to the Greek Ministry of Development reveals both the necessity of the steps and the structural inability of the Greek state to follow them linearly.

Step 1: Establishing a Sense of Urgency. In typical change scenarios, leadership must manufacture a crisis to wake up a complacent workforce. In the Greek case, the "sense of urgency" did not need to be artificially constructed; the economic collapse, the drying up of liquidity, and the looming risk of sovereign default made the need for change self-evident. However, this urgency was "imposed" rather than "organic," leading to fear rather than motivation.

Step 2: Creating the Guiding Coalition. This step proved to be the Achilles' heel of the reform effort. Pollitt & Bouckaert (2017) argue that creating a cohesive guiding coalition is notoriously difficult in the public sector due to the fragmentation of power. In Greece, extreme political polarization and the frequent reshuffling of cabinet ministers hindered the creation of a stable leadership team. The lack of continuity in management meant that a "guiding coalition" was often disbanded before it could gain traction, causing reforms to "fade" or be reversed as soon as the political supervisor changed. Consequently, the role of the "coalition" was often filled by external bodies (e.g., the Task Force for Greece), which lacked legitimacy in the eyes of the permanent staff.

Step 3 & 4: Developing and Communicating a Vision. Kotter emphasizes the need for a vision that clarifies the direction of change. At the Ministry of Development, the vision was technically clear (e.g., "make Greece business-friendly"), but the communication was problematic. The message was often framed in terms of "fiscal obligation" rather than "organizational improvement." As a result, employees viewed the vision not as an aspirational goal but as a punitive compliance exercise dictated by the Memoranda.

Steps 5, 6 & 7: Empowering Action and Consolidating Gains. To empower employees and remove obstacles (Step 5), the Ministry relied heavily on digital tools (e.g., ESHDIS, GEMI) to bypass human resistance. This led to "short-term wins" (Step 6), such as the reduction of licensing times. However, the consolidation of these gains (Step 7) was often undermined by the lack of incentive systems. Without the ability to reward high performers financially, the momentum for further change relied solely on the patriotism or professional consciousness of a few dedicated officials.

Step 8: Anchoring Change in the Culture. The final and most critical step is anchoring new approaches in the corporate culture. This requires that the new behaviors become "the way we do things around here." The evidence suggests this was only partially achieved. While procedures changed, the underlying culture of risk aversion and formalism remained strong, suggesting that the change remained at the level of "processes" rather than "values."

New Public Management (NPM) and the Shift to "Effectiveness"

While Kotter provides the *roadmap*, the *vehicle* for change in the Ministry of Development was the ideology of New Public Management (NPM). Emerging in the 1980s, NPM challenges the traditional public administration model by arguing that the public sector should adopt private-sector practices.

The central tenet of NPM applied in Greece was the shift in focus from "inputs" (how much money is spent, how many laws are passed) to "outputs" and "outcomes" (measurable results). Nikitas & Vasilopoulou (2022) underline that the financial crisis imposed this transition violently. The lenders demanded measurable indicators (KPIs), such as the number of days

required to register a property or the absorption rate of NSRF funds. This forced the Ministry to move from a culture of "legal correctness" to a culture of "measurable efficiency."

The introduction of NPM caused a severe cultural clash. The Greek public administration is traditionally dominated by a "legalistic" culture, where the primary value is adherence to the letter of the law to avoid liability. NPM, conversely, values managerial discretion and speed. At the Ministry of Development, this clash manifested as "bureaucratic obstructionism". Employees, feeling threatened by the new demands for speed and accountability, utilized the labyrinthine legal framework as a shield. They could delay the implementation of simplified procedures by citing obscure regulations or arguing the need for further legal clarifications (Rachmad, 2022).

Under NPM, performance measurement is key. However, in the absence of a functional evaluation system (which was a highly controversial political issue in Greece), technology served as a proxy for management. Digital platforms introduced a form of "panopticon," where employee actions were recorded and timed. This aspect of NPM was effective in reducing corruption and delays, but it also increased stress and contributed to a sense of alienation among the workforce.

The Human Element: Resistance and the Psychological Contract

Finally, no theoretical framework is complete without addressing the human factor. The resistance observed at the Ministry of Development cannot be dismissed simply as laziness or incompetence. It must be understood through the lens of the "Psychological Contract" -the unwritten set of mutual expectations between employee and employer.

Vakola & Nikolaou (2005) highlight that organizational change is a primary source of stress. In the Greek public sector, the psychological contract traditionally promised job security and a predictable progression in exchange for lower (compared to the private sector) but steady pay. The austerity measures shattered this contract. Employees were asked to work harder, learn new complex digital systems, and take on more responsibility, all while suffering significant pay cuts and facing public vilification.

In this environment, resistance was a rational defense mechanism. Lampropoulos (2017) notes that because the reforms were externally imposed ("conditionalities"), they lacked "ownership". Change management literature suggests that when employees feel they have no voice in the process, they resort to passive resistance. This highlights that successful change management is not just a matter of passing new laws (NPM) or following a checklist (Kotter), but primarily a matter of rebuilding trust and motivation within the human capital.

THE ECONOMIC CRISIS AS AN ACCELERATOR AND THE REFORM ENVIRONMENT

The period 2010-2018 for the Ministry of Development was not just an era of fiscal retrenchment, but a phase of violent transformation of its operational identity. The economic crisis acted as a catalyst that made the Ministry a "testing ground" for the most ambitious New Public Administration reforms in Greece.

External Adjustment Pressure and "Memorandum" Management

According to Spanou (2019), the reform effort at the Ministry of Development differed from previous attempts due to "conditionality". Every organizational change was linked to the disbursement of loan tranches, creating an environment of suffocating pressure. This framework affected Change Management in two ways: on one hand, it provided the necessary "political cover" to break established interests, but on the other hand, the change often lacked "ownership" from the Ministry's staff (Alvesson & Sveningsson, 2024).

As Lampropoulos (2017) notes, the presence of the Task Force in Greece within the walls of the Ministry of Development created a unique organizational dynamic. Foreign experts introduced "Business Process Reengineering" methodologies aimed at eliminating redundant stages in licensing and market monitoring. However, the integration of these methods clashed with the existing legal culture of the Ministry, where adherence to form was often considered more important than the substance of the result.

Restructuring: Mergers and the Abolition of Silos

One of the greatest challenges was the organizational consolidation of different sectors (Trade, Industry, Investment, Research, and Technology) under a single strategic scheme. The crisis forced the reduction of General Secretariats and Directorates. Pollitt & Bouckaert (2017) argue that such mergers during periods of austerity aim to create "economies of scale". At the Ministry of Development, this effort was expressed through the 2014 Organic Law, which attempted to reduce the fragmentation of responsibilities. For example, creating a central structure for Public Procurement aimed to stop the practice where each directorate operated as an autonomous "fiefdom". This change caused serious internal conflicts; Vakola & Nikolaou (2005) note that the loss of a "position of responsibility" or the change of job description during mergers is a primary source of stress and resistance, which was strongly observed in the services of the General Secretariat of Commerce.

The Role of NSRF as a Tool for Organizational Learning

An aspect often omitted in the literature, but highlighted by Lampropoulos (2017), is the role of NSRF (ESPA) services within the Ministry. These services operated under different rules than the rest of public administration. The crisis forced the "traditional" Ministry to adopt some of these practices. This process is described in the literature as "organizational learning through diffusion". The need to absorb funds acted as the "carrot," while the threat of fiscal collapse acted as the "stick," forcing the Ministry to develop new capabilities in project management and policy evaluation.

The Digital Dimension as a Mechanism for Change

Finally, digitalization was not treated merely as a technological upgrade, but as a strategic Change Management tool. The establishment of systems like "Diavgeia," ESHDIS, and KIMDIS at the Ministry of Development radically altered the way employees operated. Nikitas & Vasilopoulou (2022) argue that technology in this case functioned as a "disciplinary mechanism". When a process becomes digital, the employee's ability to deviate from the rule or delay unjustifiably is drastically reduced. This "digital transparency" was one of the most

successful aspects of change, as it managed to overcome personal resistance through automated controls. Nevertheless, the lack of digital skills in a large part of the personnel remained an unresolved problem that slowed the full performance of the new systems.

LICENSING SIMPLIFICATION AND "FAST TRACK" AS EMPIRICAL APPLICATIONS

The most emblematic intervention of the Ministry of Development during the crisis was the radical reform of the framework for establishing and operating businesses. This issue is an excellent example of Change Management, as it concerned not only legislative change but the complete redesign of the state-entrepreneur relationship (Aggarwal & Agarwala, 2023).

From Bureaucracy to Trust: The Paradigm Shift

Bureaucracy is a system of organization and administration used mainly by the state and large organizations and is based on clear rules, hierarchy and division of responsibilities (Weber, 2023). Within the framework of bureaucracy, decisions are made according to predetermined procedures and not based on personal relationships or arbitrary judgments, while each employee has a specific role and responsibilities. Its aim is to ensure stability, predictability, equal treatment of citizens and effective control of the operation of an organization through the maintenance of records and documents. Although bureaucracy contributes to organization and transparency, it is often criticized because it can lead to delays, excessive formality and rigidity, making procedures time-consuming and less adaptable to the real needs of society (Besley et al. 2022).

According to Lampropoulos (2017), the old licensing model was based on "ex-ante" approval. The Ministry official functioned as a gatekeeper, exhaustively checking every detail before permitting a unit to operate. The change strategy adopted with Law 4262/2014 and later Law 4442/2016 shifted the burden to "ex-post" compliance. Employees had to accept that their signature was no longer a prerequisite for starting an activity. Spanou (2019) argues that this change met the fiercest resistance, as many officials believed that abolishing preventive controls would lead to environmental and public risk. In reality, this resistance masked the fear of losing power and the need to acquire new skills in the field of inspections.

"Fast Track" as a Strategy for Bypassing Obstacles

Concurrently, the introduction of strategic investments functioned as a "parallel path" within the Ministry. Change management here used the tactic of creating an "island of efficiency". Rather than changing the entire Ministry at once, special structures were created that operated on private-sector criteria to serve large investments. Pollitt & Bouckaert (2017) point out that such structures are common in developing or crisis economies to bypass dysfunctional central administration. However, the long-term impact is controversial, as it often creates a "two-speed" organization where privileged structures absorb the best resources, leaving the rest of the administration to wither.

Integration of the "Notify Business" System

The change was completed with the introduction of the digital notification information system. As Nikitas & Vasilopoulou (2022) state, technology was used as an "enforcement tool". Once the process became digital and automatic, the official could no longer intervene to request additional documentation. This represents the ultimate application of New Public Management (NPM), where rules replace employee discretion, simultaneously reducing opportunities for corruption.

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT, RESISTANCE, AND ORGANIZATIONAL CULTURE

Breach of the Psychological Contract

Human Resources Management plays a crucial role in the functioning and development of organizations, as it connects the goals of the company with the needs and expectations of employees. Through practices such as personnel selection, training, performance evaluation and communication, HRM directly influences organizational culture, that is, the set of values, rules and behaviors that characterize an organization. When these practices are consistent, fair and transparent, they strengthen employee trust and commitment. On the contrary, when there are inconsistencies or a lack of clarity, resistance often appears, especially in periods of organizational change (Georgescu et al. 2024).

Employee resistance usually manifests itself when they feel that their security, role or identity within the organization is threatened. Organizational culture can either strengthen this resistance or mitigate it: in cultures that promote participation, dialogue and respect, employees are more willing to accept changes. In contrast, in strictly hierarchical or controlling cultures, resistance tends to be more intense.

A central concept in the relationship between HRM, resistance, and culture is the violation of the psychological contract. The psychological contract refers to the informal, unwritten expectations that employees have of the organization, such as fair treatment, opportunities for advancement, and recognition for their efforts. When employees perceive that the organization is not keeping these promises—for example, through sudden changes, broken promises, or unequal treatment—they experience a violation of the psychological contract. This often leads to reduced trust, lower commitment, negative attitudes, and increased resistance.

Vakola & Nikolaou (2005) define the psychological contract as the set of expectations between employee and employer. In the public sector, this contract included low but secure salaries, steady progression, and a low workload. The crisis shattered this framework, with employees working more for significantly less pay. This led to "reform fatigue". Change management often failed to offer incentives; as Lampropoulos (2017) emphasizes, reforms were always presented as "sacrifices" rather than opportunities for professional growth. Consequently, change was experienced as punishment, reinforcing passive-aggressive behavior among middle management.

Cultural Conflict: Technocrats vs. Bureaucrats

An interesting dynamic was the conflict between the "political-technocratic" group (Ministers, Task Force, advisors) and the "administrative" hierarchy. Nikitas & Vasilopoulou (2022) observe that the former pushed for quick results, while the latter insisted on legal protection and maintaining existing hierarchies. To overcome this, the Ministry often used "parallel working groups," bypassing General Directors. While this accelerated work production, it undermined long-term acceptance as permanent staff felt sidelined and thus less committed to supporting the reform once advisors departed.

According to Kotter's (1996) model, success must be "locked in" through recognition and reward. At the Ministry of Development, the absence of a reliable evaluation system during the crisis deprived management of a key tool. Change could not become "permanent" because it was not linked to individual employee development. Reform efforts relied on the dedication of certain officials rather than a structured organizational change mechanism.

CRITICAL ASSESSMENT AND FUTURE CHALLENGES

The trajectory of the Ministry of Development during the crisis years (2010-2018) reveals a complex landscape of "creative destruction." The organization that emerged from this period is undeniably different from the one that entered it: leaner, more digital, and more conscious of its economic footprint. However, a critical assessment suggests that while the *hardware* of the Ministry (structures, laws, IT systems) was upgraded, the *software* (culture, values, motivation) remains largely incompatible with the new operating system. The reform experience offers a cautionary tale about the limits of top-down change management under conditions of extreme austerity.

The Trap of "Formal Compliance" and Institutional Mimicry

A central theme in the evaluation of Greek administrative reforms is the chasm between the formal adoption of a measure and its substantive integration into daily practice. Spanou (2019) characterizes this phenomenon as "instrumental" change. The Ministry, under immense pressure to release loan tranches, often prioritized the *legislative* aspect of reform over the *operational* one.

This led to a phenomenon described in organizational theory as "Institutional Mimicry". The Ministry adopted the external forms of a modern, western public administration -strategic plans, goal-setting documents, and performance indicators- to satisfy the "Troika" of lenders. However, beneath this veneer, the traditional bureaucratic "modus operandi" often persisted. For instance, while laws required "ex-post" audits for businesses, many directorates continued to operate with a "pre-approval" mentality, inventing informal intermediate steps to maintain control. This "compliance culture" meant that change was viewed as a box-ticking exercise to avoid sanctions, rather than a strategic imperative for improvement.

The Sustainability of Changes: "Hard" vs. "Soft" Reforms

The sustainability of the reforms varies significantly depending on their nature. Pollitt & Bouckaert (2017) argue that the longevity of a reform depends on whether it survives the departure of its initiators (e.g., external consultants or specific Ministers).

The Resilience of "Hard" Reforms (Technology): The most sustainable changes at the Ministry of Development proved to be those embedded in technology. Reforms like the "Diavgeia" transparency portal, the General Commercial Registry (GEMI), and the electronic procurement system (ESHDIS) created a "lock-in" effect. Once a process is digitized, it is technically and politically difficult to revert to manual processing. Technology acted as a "ratchet," preventing a slide back to previous practices.

The Fragility of "Soft" Reforms (Culture): In contrast, changes that relied on human behavior and administrative circulars proved fragile. Attempts to change the organizational culture towards a more "managerial" approach often faded once the pressure from the Task Force subsided. Without a deeply rooted belief in the value of the new methods, employees frequently reverted to familiar, risk-averse behaviors when faced with ambiguity.

The "Hollowing Out" of the State and Organizational Memory

A critical, often overlooked side effect of the fiscal consolidation was the loss of institutional capital. Lampropoulos (2017) points out that the violent reorganization, combined with the "3 to 1" (and later "5 to 1") hiring attrition rule, led to a severe "brain drain".

The departure of experienced staff -many of whom opted for early retirement to lock in pension rights before further cuts- resulted in a loss of "organizational memory". The Ministry lost the "keepers of the knowledge" regarding how the market actually works and how past policies had performed.

The Consultant Dependency: To fill this gap, the Ministry increasingly relied on external consultants and the technical assistance of the Task Force. While this provided immediate expertise, it prevented the transfer of knowledge to the permanent staff. As a result, when consultants left, the "know-how" left with them, leaving the permanent administration weaker ("hollowed out") and less confident in its ability to manage complex projects.

Future Challenges: Moving from Crisis to Strategy

As the Ministry of Development moves out of the era of Memoranda, it faces new, distinct challenges. The management of change must shift from "Crisis Management" (survival) to "Strategic Management" (growth).

1. Addressing Reform Fatigue: The staff is exhausted. After a decade of pay cuts, constant restructuring, and public vilification, morale is at a nadir. The primary challenge for future leadership is to re-engage the workforce, moving from a narrative of "sacrifice" to one of "professional pride" and development.

2. Bridging the Digital Skills Gap: While the systems are modern, the workforce's skills are lagging. There is an urgent need for massive reskilling (upskilling) to ensure that all employees, not just a specialized elite, can utilize the new digital tools effectively.

3. From Policing to Facilitating: The final hurdle is the complete cultural shift from the "State as Policeman" to the "State as Partner." Despite the legal changes, the deep-seated suspicion of the private sector remains prevalent in parts of the administration. Overcoming this requires not just new laws, but a sustained investment in changing the values and the "esprit de corps" of the Ministry.

CONCLUSIONS

The case of the Ministry of Development (2010-2018) constitutes a unique "laboratory" for change management in public administration. The study concludes with three key points:

Crisis as opportunity and constraint: The economic crisis served as the necessary "external reason" to overcome resistance, yet its nature hindered participatory processes, making change authoritarian and top-down.

Superiority of technological reform: The most successful changes were those embedded in information systems, which acted as "rails" forcing the bureaucracy to move forward and reducing backtracking.

The human factor as the "great absentee": While immense emphasis was placed on processes and laws, the management of organizational culture and human resources was insufficient. Without investment in retraining and psychological commitment, reforms remain fragile. In summary, the Ministry of Development modernized its relationship with the market and investment, but its internal operation remains a field of ongoing struggle between the traditional state and the principles of New Public Management.

BIBLIOGRAPHY

Alvesson, M., Sveningsson, S. (2024) Changing organizational culture: Cultural change work in progress. Routledge.

Aggarwal, P., Agarwala, T. (2023) Relationship of green human resource management with environmental performance: mediating effect of green organizational culture. *Benchmarking: An International Journal*, 30(7), 2351-2376.

Akrivos, C., Reklitis, P., Theodoraki, M. (2013) Greek Public Administration Reform. How to improve the effectiveness of strategic changes. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 73, 710-717.

Besley, T., Burgess, R., Khan, A., Xu, G. (2022) Bureaucracy and development. *Annual Review of Economics*, 14(1), 397-424.

Georgescu, I., Bocean, C., Vărzaru, A., Rotea, C., Mangra, M., Mangra, G. (2024) Enhancing organizational resilience: The transformative influence of strategic human resource management practices and organizational culture. *Sustainability*, 16(10), 4315.

Hyndman, N., Lapsley, I. (2016) New Public Management: The Cyclical Nature of Administrative Reform. *British Accounting Review*, 48(1), 5-11.

Kotter, J. (1996) *Leading Change*. Harvard Business School Press.

Lampropoulos, C. (2017) *Public Administration and Economic Crisis: The Reform Effort in Greece (2010-2016)*. Papazisis Publications.

Rachmad, Y. (2022) *Change Management Theory*. Tilburg Textiel Boek Internationale Uitgeverij.
https://www.researchgate.net/profile/Yoesoep-Rachmad/publication/398553974_Change_Management_Theory/links/693a129427359023a00ad87b/Change-Management-Theory.pdf

Spanou, K. (2019) Public Administration Reforms under External Pressure: The Greek Experience. Sakkoulas Publications.

McCarthy, C., Eastman, D. (2021) Change management strategies for an effective EMR implementation. HIMSS Publishing.

Ministry of Economy & Development (2018) Strategy for Growth: The New Productive Model. National Printing House.

Nikitas, A., Vasilopoulou, E. (2022) Bureaucracy, Austerity and Digital Transformation: Lessons from the Greek Crisis. Public Policy and Administration Review, 10(2), 45-62.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017) Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity (4th ed.). Oxford University Press.

Vakola, M., Nikolaou, I. (2005) Attitudes towards Organizational Change: What is the Role of Employees' Stress and Commitment? Employee Relations, 27(2), 160-174.

Weber, M. (2023). Bureaucracy. In Social theory re-wired. Routledge, 271-276.

ADMINISTRATIVE RESTRUCTURING AND FISCAL ADJUSTMENT IN GREECE: EVALUATING PUBLIC SECTOR REFORMS (2010–2018)

Petros Arnaoutis¹, National Transparency Authority of Greece

Abstract

This article examines the impact of the economic adjustment programmes implemented in Greece during the period 2010–2018 on the organisational structure of public administration. Focusing primarily on the central administration, it analyses the processes of administrative restructuring and the abolition and merger of public sector bodies, assessing their quantitative and qualitative outcomes. The study argues that, although the reform agenda largely addressed long-standing structural weaknesses of the Greek administrative system, the conditions of the crisis significantly altered the intensity, pace and mode of policy implementation. Under the pressure of fiscal conditionality, administrative reforms were implemented more rapidly and on a larger scale, often prioritising budgetary objectives over functional and organisational coherence. Drawing on official documents, reform programmes, legislation and reports by international organisations, the article identifies two distinct cycles of administrative reorganisation during the crisis period and evaluates their divergent results. The findings suggest that, while the first cycle led to a substantial reduction of administrative structures, the second placed greater emphasis on qualitative and functional criteria, resulting in a renewed expansion of organisational units. Overall, the article highlights the limits of crisis-driven administrative reform and raises questions regarding the sustainability and long-term effectiveness of structural adjustments in public administration.

Keywords: public administration; Greece; public sector reforms; fiscal adjustment.

INTRODUCTION

The fiscal adjustment programs of the period 2009-2018 had significant impacts on the organizational structure of the public administration. The measures that constituted the administrative reform agenda affected all structures, levels and procedures, changing certain critical characteristics of the administrative mechanism. The course and objectives of the administrative reform were primarily linked to budgetary constraints, but also directly affecting the structural parameters of the administration.

A critical issue was the size and cost of the public sector, leading to the introduction of a series of measures to limit its size and improve its economic performance. In the context of these pressures, particular emphasis was placed on the restructuring of the structures of the administration, which were at the center of extensive interventions aimed at reducing and rationalizing them.

This study investigates the impact of economic adjustment programs on the way the administrative mechanism is organized and structured. Focusing mainly on the central administration, the main objective is to capture the process of restructuring administrative

¹ Petros Konstantinos Arnaoutis holds degrees in Economics, International Politics and Public Economics and Policy, and currently serves as Head of the Asset Declaration Audit Unit at the National Transparency Authority of Greece.

structures and to assess its results, in quantitative and qualitative terms.

The measures implemented under the pressure of the debt crisis largely attempted to respond to chronic weaknesses and problems in the organizational structure of the Greek administration. However, it is argued that the crisis changed the intensity, pace and conditions for the implementation of policies, mainly as a consequence of the conditionality clause, imposing larger-scale, faster and more inflexible adjustments. To investigate this case, the following analysis covers the changes that took place at the political-governmental and administrative-service levels with reference to two parallel processes: (i) the restructuring of the structures of the central administration and (ii) the abolition and merger of public sector bodies.

Methodologically, the study was based on the study of bibliographical and empirical data that came from reliable academic sources. The material utilized is based on the existing bibliography and mainly on data from the adjustment programs, the Memoranda of Cooperation, the National Reform Programs, the relevant legislation, the Evaluation Reports, the administrative reform programs, independent reports / studies, material from the press and the internet and data from the Ministry of Administrative Reconstruction.

CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATIVE REFORMS

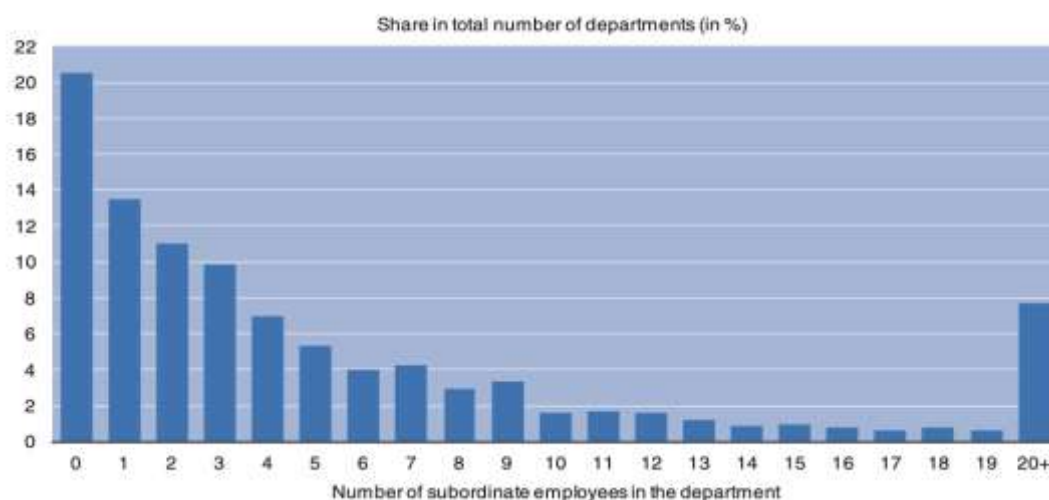
The restructuring of the structures of the administrative mechanism was a key pillar of the administrative reform programs implemented during the economic adjustment programs (2010-2018). However, the problems that the relevant measures attempted to address largely date back to a year before the onset of the crisis. Attempts to address the weaknesses and shortcomings that emerged in the conditions of the crisis, since the end of 2009, are found in almost all the administrative reform programs of the last decades. The main weaknesses can be summarized in the large size of the public sector, the irrational structure of the administrative structures and the high cost in relation to the (low) performance of the administrative mechanism.

The issue of reorganizing administrative structures is not new on the administrative reform agenda, as it has been the subject of previous reform efforts, reports and recommendations (Spanou, 1996). One of the main weaknesses that the crisis policies attempted to address is related to the size and irrational structure of the public sector. The exuberant and unplanned growth of the structures of the administrative mechanism in recent decades had led to the expansion of service units and to the heterogeneity of the structural shape between the Ministries (Ministry of Administrative Reform and E-Government, 2012). The directions of the reforms emphasized the need to reduce the size and increase the efficiency of administrative structures, without however making significant progress.

Problems in the way administrative structures are organized were also identified in the excessive (ex)tension of the top of the administrative hierarchy (general directorates, departments, departments), without a corresponding development of the base of the pyramid. The increase in positions of responsibility was in many cases a result of the abuse of promotions to serve individual (personal) arrangements and not objective service needs. The tendency for an “opportunistic” multiplication of administrative (service and political) ranks

is not a new phenomenon, as it has already been noted since the mid-1990s (Spanou, 1996). The inflation of structures (on average 439 per Ministry) and the mismatch between the (inflated) top and the (weak) base of the administrative pyramid was largely a result of the increase in the number of managerial levels, without having previously ensured the required human resources to support the structures (OECD, 2011). As can be seen from the Chart, at the beginning of the crisis, a large part of the structures at department level, almost 1/5, were staffed only by their managers, indicating the problematic scope of supervision of these administrative units (Ministry of Administrative Reform and E-Government, 2012).

Figure 1. Distribution of departments based on number of employees



Source: OECD, 2011, 26

The phenomenon of (unequal) distribution of personnel in administrative structures and levels, as a chronic problem of the Greek administration, created further fragmentation of responsibilities and duties and reinforced the fragmentation of services, presenting the image of an administration extremely bloated at the top, but with departments that had a limited number of employees (Ministry of Administrative Reform and E-Government, 2012). One of the main causes of the irrational way of organizing and structuring administrative structures, which is linked to the issue of the expansion of the size of the administration, was found in the multiplication of administrative units of the Ministries in the pre-crisis decades (especially due to the needs of managing funding programs), as well as in the creation of new structures without abolishing existing ones that no longer had a purpose and reason for existence (OECD, 2011).

Related was the problem of the increase in structures within Ministries and the (im)balance between the political and service levels. In this case, the irrational structure and/or increase in structures was primarily linked to the way the political leadership approached the administrative mechanism and the issue of politicization/partisanship. For example, the phenomenon of distinct administrative sectors, such as Special Secretariats, often led to the confusion of the relationship between the political and administrative levels of Ministries, reinforcing centralization at the political level and weakening the role of non-political staff (OECD, 2011).

In addition to the size of the structures, the organizational scheme of the Greek administration was characterized by significant functional and qualitative weaknesses, which were highlighted in an imperative manner in the conditions of the crisis. The “lack of executive planning and strategic action” in the way services are organized and hierarchically structured, and the irrational nature of the organization of the administrative mechanism, are chronic problems that have been highlighted since the beginning of the crisis. Coordination problems were identified both between agencies and at the intra-organizational level, while they were also linked to the low capacity for operational planning in public administration (Ministry of Administrative Reform and E-Government, 2012). The fragmentation of structures and responsibilities was a significant cause and manifestation of the observed lack of coordination, communication and exchange of information between administrative units, especially in areas of joint responsibility, creating phenomena of "sealing" and overlaps between the areas of responsibility of central structures (International Monetary Fund, 2012), as well as within Ministries (Spanou, 1996).

The absence of effective structures and mechanisms for horizontal cooperation between services led to the fragmentation of responsibilities and functions within the administration. This fragmentation was also reflected in the geographical dispersion of administrative units and services. In previous administrative reform projects, strengthening the centralization of the state, in political and geographical terms, was the usual practice for alleviating this fragmentation, without however providing an effective response to the problem (Spanou, 2001). The interventions also seem to have had weak results at the level of institutional adjustments, as the efforts at reorganization and modernization were usually limited to formal, institutional-type changes in the organizational structure of the services (amendments/revisions of the Organizational Charters), without reaching the critical organizational weaknesses (Ministry of Administrative Reconstruction, 2017).

The quality of the administrative structure further affected the effectiveness of the organizational units. The administrative structures showed a low degree of adaptation to the changing context of the needs and responsibilities of public organizations, therefore a low capacity to respond to the modern needs of society and the economy (Ministry of Finance, 2011). The old age of the existing Organizations in combination with their opportunistic and fragmented modification was a related aspect of this dysfunction that indicated the problematic nature of the adaptation of the organizational scheme and the lack of overall planning and systematic updating. The insufficient development and diversification of the administrative structures was further one of the main components of the generally low capacity and quality of the administrative mechanism (Makrydemetres, Zervopoulos & Pravita, 2016). Furthermore, it negatively affected other parameters of the administrative mechanism, such as functions and human resources. For example, the problem was reproduced at the level of human resources management and allocation, given the absence of an organizational framework regarding the description of job positions and personnel duties (Ministry of Administrative Reconstruction, 2017).

From the preceding recording, it emerges that the main problems that characterized the organizational structure of the administrative mechanism in the period before the onset of the crisis corresponded to chronic weaknesses of the administrative structures, which had already

been identified and attempted to be addressed by previous or ongoing modernization/reform efforts, without however significant improvements having been made. Given this data, a crucial question is whether the conditions of the crisis changed this course, leading to a higher degree of integration and implementation of (necessary) reforms.

ADMINISTRATIVE CHANGES AND FISCAL STABILITY

The reorganization process

At the administrative level, the process of reorganizing the structures started from the central administration units, following the typical stages of evaluating and adjusting the size and responsibilities of the organic units. Since the outbreak of the crisis, two distinct cycles of reorganization have taken place (2012-2014 and 2016-2018), which correspond (and) to different government periods and choices, and led to the revision of the existing and the issuance of new organizational charts of the central administration structures. The reorganization process was not continuous, as interruptions and variations were recorded not only between government periods, but also during the rotation of the Ministers of Administrative Reform and E-Government / Administrative Reconstruction. The distinction adopted in this study does not overlook these discontinuities, nor the differences between the individual phases of reorganization of administrative structures (which are recorded in detail), but serves to capture the integrated programs that were implemented during the crisis period.

Evaluation of structures and new organizations

1. First reorganization cycle: 2012-2014

The preparation of the process of evaluating and reorganizing the structures and units of the central administration had started in 2011, leading to the submission of a relevant Draft Law in 2012, which provided for the overall revision of the Organizations of 11 Ministries, 2 General Secretariats and certain Legal Entities. However, the process of voting and implementing these Organizations' drafts was not completed, as the change of government and the subsequent replacement of the political leadership of the Ministry of Administrative Reform and E-Government intervened. The general guidelines, however, were largely maintained and incorporated into the policies adopted and implemented subsequently, aiming at the abolition of redundant administrative structures, the merger of units with similar functions, the simplification of administrative structures through the reduction of hierarchical levels and the establishment/strengthening of support service units (financial, administrative, IT) (Hellenic Parliament, 2012).

The first comprehensive restructuring cycle was implemented in 2012, with a planned duration of two (2) years, until 31.12.2013. It was stipulated that it would be based on meritocratic - scientific criteria, without however being specified by law, and would have as main deliverables the new Organizational Charts, the abolition of service units of limited scope / competence, the transfer of personnel and the abolition of redundant positions. From the content of the measures, it is evident that the policies of administrative reorganization in this phase were primarily linked to the trend of limiting the size and improving the functioning of the state. Based on these directions, the revision of administrative structures had as main objectives (Press Office of the Ministry of Public Administration, 2012):

- the redesign of the responsibilities of administrative units and the abolition of those structures that do not serve society and the economy or whose operation overlaps with other units
- the minimization of the number of organizational units, with the aim of achieving budgetary objectives, such as savings from cuts in operating expenses, economies of scale and staff reductions
 - the minimization of administrative procedures, aiming at their acceleration
 - the identification of understaffed and/or overstaffed administrative units and the more effective utilization and (re)allocation of the administration's human resources
 - the improvement of the public administration's response to the demands of society, through the provision of upgraded and more flexible services with the lowest possible budgetary burden.

In 2012, the first twelve (12) Evaluation Committees were established for the structures of the organic units of the central administration, which were composed of civil servants and had as their object the control and evaluation of the existing structures of eleven (11) Ministries, the supervised bodies and Independent Authorities, the General Secretariat of the Media, the General Secretariat of Information and Communication and their supervised bodies. The Ministry of Information and Communication and the Ministry of Public Works were the first two bodies, which also functioned as pilot cases for the overall process of reorganization of the Ministries (International Monetary Fund, 2012).

The criteria and methodology for the evaluation and reorganization process of administrative structures were determined by the Coordination Group for the evaluation at the Ministry of Administrative Reform and E-Government, in collaboration with foreign experts (French Government) and members of the Task Force. The criteria set included the evaluation of the following parameters (Press Office of the Ministry of Administrative Reform and E-Government, 2012):

- the competencies exercised (creation of added value for citizens and businesses and overlaps of competencies)
- the efficiency of organizational units
- the processes (degree of responsiveness to citizens' requests)
- the compatibility of structures with the initial operational objectives, in particular with regard to budgetary implications (expenditure, cost, transparency)
- the possibility of abolishing and/or merging units or supervised entities (response to mission / overlaps of competencies).

Based on Law 4178/2013 (article 54)², the basic elements of the Organizations were provided to specify:

- the mission of the body and the structure of its services in organic units (general directorates, directorates, sub-directorates, departments, independent offices)
- the name and headquarters of the organic units, the strategic objectives of the General Directorates, the operational objectives of the Directorates and Sub-directorates and the responsibilities of the Departments and other organic units

² Law 4178/2013 (article 54)

- the personnel branches by category, the number and distribution of positions in branches and specialties and the corresponding formal qualifications for appointment / recruitment
- the general description of the qualifications and duties of each position of responsibility and the branches of the heads of the organic units.

The restructuring of the units was approached not only based on technical organizational criteria, but was also linked to human resource management, personnel distribution and the outlines of positions of responsibility. Through the Organizations, it was foreseen that the abolition/merger of services or organizational units and the transfer of their responsibilities or their abolition, the establishment/abolition of personnel positions, the establishment/merger/abolition of branches and organizational positions, the transfer of personnel positions to other branches and other organizational and operational issues could also be regulated³.

The process of evaluating the structures was expected to be completed by 31.12.2012, leading to the restructuring of services, the drafting of new Organizational Charts, the abolition of service units, the transfer of personnel and the abolition of redundant positions by the end of next year⁴. The Committees, in collaboration with French experts, prepared plans for the restructuring of administrative structures (structure evaluation reports), which reflected the organizational structure of the central bodies and formulated proposals for the reduction and improvement of existing structures. The central Working Group undertook the definition of the methodology and criteria for evaluating the structures and was at the same time responsible for the coordination and monitoring of the process. The plans prepared by the Committees, after case-by-case processing and adjustments, were submitted, in the form of a proposal, to the Support Group of the Government Reform Council, which approved the final texts. Particular emphasis was placed on the budgetary impact of the proposed measures, which were reflected in the extensive supporting reports of the proposals, together with assessments and proposals for the management of the bodies' personnel.

Based on the recommendations of the groups and the decisions of the CSM and after the technical processing by the Council of State, in November 2014 the new Organizations of sixteen (16) Ministries and one General Secretariat were issued. The new Organizations also affected the status of civil servants, as a maximum limit was set for the positions per Ministry and the numerical distribution in the individual service units was consolidated. Therefore, the employees are now linked to the foreseen (organic) positions of the bodies, in specific organic units (staffing plans).

The new Organizations included structures that were linked to the country's obligations within the framework of the adjustment programs, such as the creation of General Directorates with financial responsibilities⁵. Also, independent structures were created in each Ministry, the Internal Audit Units, with the responsibility of controlling the internal functions of the Ministries: fiscal-financial management, administrative control, monitoring of information

³art. 54, Law 4178/2013.

⁴art. 35, Law 4024/2011.

⁵Law 4337/2015, Subchapter 4

systems, monitoring and evaluating objectives/performance of service units, identifying corruption phenomena, etc. Although the operation of these Units had been foreseen since 2006⁶, in the conditions of the crisis, the control and monitoring functions of the operations were upgraded, while in 2012 it was foreseen that these structures would report directly to the competent Minister⁷.

2. Second reorganization cycle: 2016-2018

In 2016, following the change of government in 2015, the new government considered that sufficient time had passed since the 2014 reorganization and re-initiated the process of evaluating the structures of the organic units of the Ministries⁸. The reorganization of the administrative structures largely followed the same stages as the 1st reorganization. The change of the Ministers of Administrative Reconstruction and the persons managing the reorganization policies in November 2016 did not cause significant changes in the process, however, minor differences were observed in the approach and the individual objectives of the reorganization.

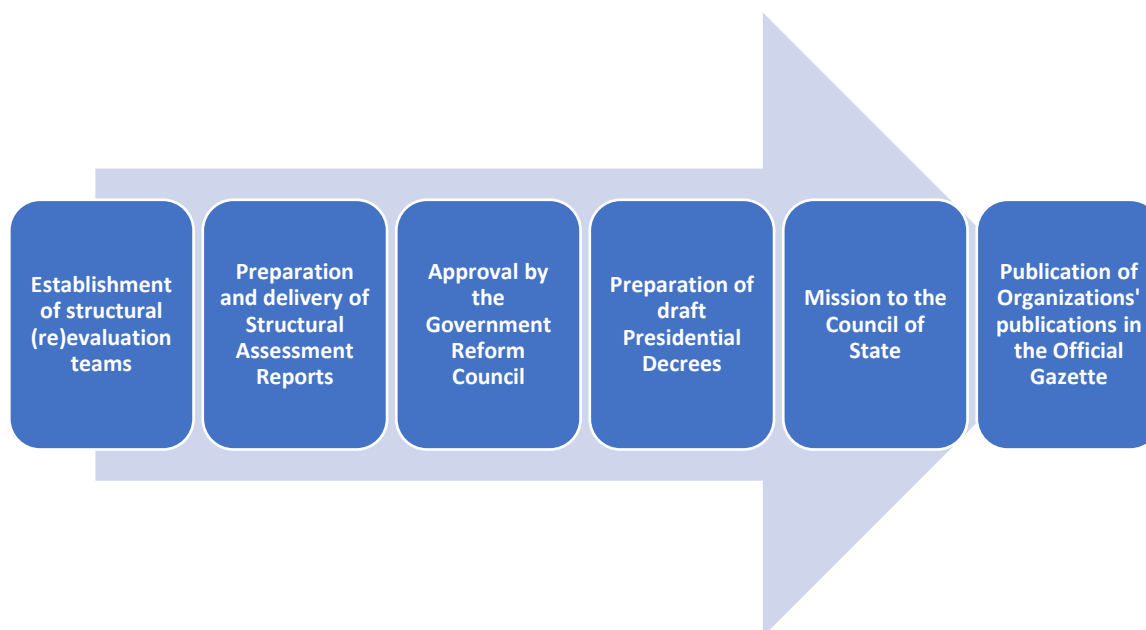
As in the first cycle of reorganization, Evaluation Committees of the existing structures were initially established in each Ministry and a central working group was established to monitor and coordinate the work of the Committees⁹. The latter prepared and submitted relevant evaluation reports and submitted their proposals for the restructuring of the existing structures. These reports - suggestions differed from those of the first restructuring cycle in terms of scope and documentation (more limited) but also in terms of targeting, as the emphasis of the attempted changes was given to the organizational and operational parameters of the structures, and to a lesser extent to the budgetary implications, which were dominant in the previous period. Based on these, after approval by the CSM and the processing that followed until their final submission, the draft PDs of the Organizations were drawn up, subsequently approved by the Council of State and published gradually in late 2017 and early 2018.

⁶Art. 12, Law 3492/2006.

⁷Art.1, Law 4081/2012.

⁸No. OM/Φ.20/οικ.2836/1-2-2016 letter of the Deputy Minister of Interior and Administrative Reconstruction "Reassessment of the structures of the organic units of the Ministries" and OM/Φ.20/οικ.21424/9.8.2016 circular of the Minister of Administrative Reconstruction "Reassessment of the structures of the organic units of the Ministries".

⁹AP DIDC/F.38/οικ.15836/9.6.2016 Decision of the Ministry of Interior and Administrative Restructuring "Establishment and Appointment of Working Group Members for the coordination and monitoring of the re-evaluation procedures of the structures of the organic units of the Ministries".

Figure 2. Stages of the management evaluation process

Source: Spanou et al. (2018)

The central directions for the reassessment of administrative structures have been differentiated from the objectives of the first restructuring, as the emphasis is no longer on the reduction of structures but mainly on qualitative-functional parameters of their structure and operation, aiming to¹⁰:

- to limit the fragmentation of the Ministries' scope into many General and Special Secretariats
- to distinguish and provide for the positions of Administrative Secretary, Deputy Administrative Secretary, Sectoral Secretary and Special Sectoral Secretary
- to establish unified internal administration structures, especially with regard to support services (Administrative/Personnel, Financial, E-Government, etc.)
- to integrate the responsibilities of the Financial Control Services (FCS) into the General Directorates of Financial Services of the Ministries.

The implementation of the measures was significantly delayed, while several extensions were granted to the deadline for submitting the draft Presidential Decrees and the evaluation reports of the new Organizations. The PDs with the revised Organizations of the Ministries began to be issued in late 2017 and were completed in early 2018. The Table presents the institutional framework of the Organizations of the Ministries and the relevant amendments that occurred as a result of the restructuring of the structures during the crisis.

It is noted that in 2015, mergers of some of the Ministries took place, which however did not affect their internal structures, as they did not lead to organizational-functional unification, but were limited to the (formal) change of the institutional framework. After all, in 2016, most of them were re-established as independent structures, without their internal organization having changed, except for the reference level of political leadership.

¹⁰Decision No DOM/F.20/oik.21424/9.8.2016 circular of the Ministry of Administrative Reconstruction.

Table 1. Ministry Organizations 2014-2018

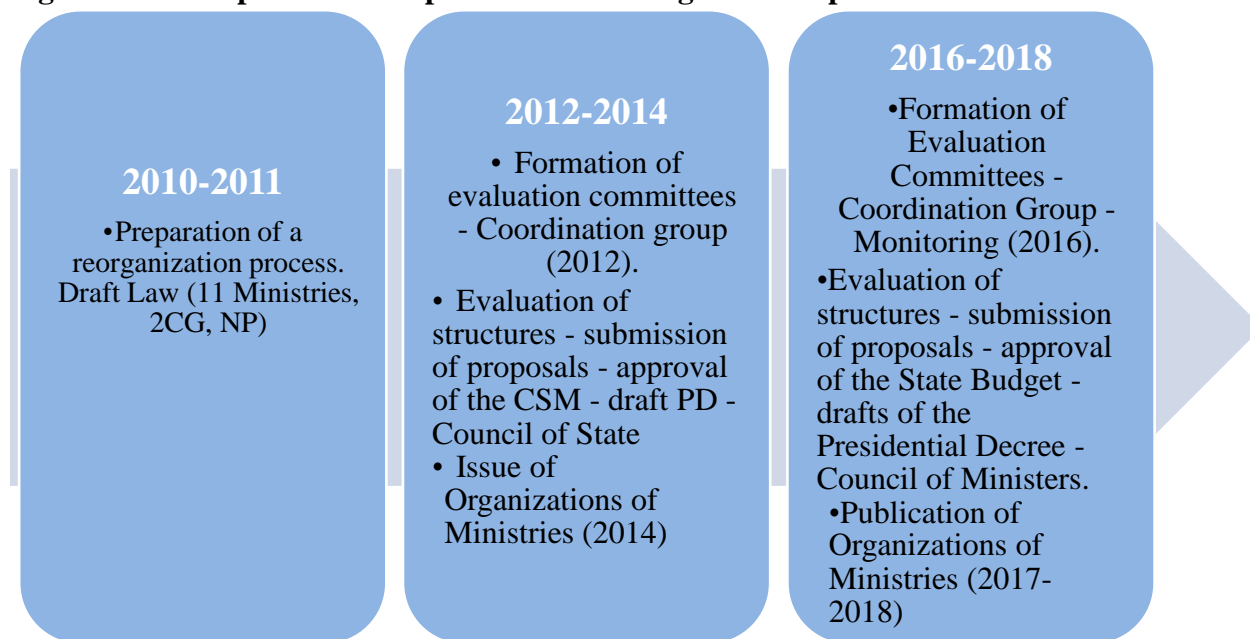
Ministry of	Institutional Framework		
	Organizations 2014-	Mergers/Re-establishments (2015-2016)	Organizations 2017-18
Interior	PD 105/2024	PD 24/2015 PD 123/2016	PD 141/2017
Economy and Development	PD 116/2014	PD 70/2015 PD 123/2016	PD 147/2017
Digital Policy, Telecommunications and Information	PD 102/2014 (to GG) (PD 123/2016)		PD 82/2017
National Defense	(Law 2292/1995)		
Education, Research and Religious Affairs	PD 114/2014	PD 70/2015	PD 18/2018
Labor, Social Security and Social Solidarity	PD 113/2014	PD 70/2015	PD 134/2017
Foreign Affairs	(Law 3566/2007)		
Justice, Transparency and Human Rights	PD 101/2014		PD 96/2017
Finance	PD 111/2014		PD 142/2017
Health	PD 106/2014	PD 70/2015	PD 121/2017
Administrative Reconstruction	PD 99/2014	PD 123/2016	PD 133/2017
Culture and Sports	PD 104/2014	PD 70/2015	PD 4/2018
Environment and Energy	PD 100/2014	PD 70/2015	PD 132/2017
Infrastructure and Transport	PD 109/2014	PD 70/2015	PD 123/2017
Migration Policy	PD 123/2016	-	PD 122/2017
Maritime and Island Policy	PD 103/2014	PD 70/2015	PD 13/2018
Rural Development and Food	PD 107/2014	PD 70/2015	PD 97/2017
Tourism	PD 112/2014	PD 123/2016	PD 127/2017
Macedonia and Thrace	PD 108/2014	-	-

Source: Spanou et al. (2018)

Table 2. Institutional Framework for the Reform of Administrative Structures

<ul style="list-style-type: none"> • Law 4024/2011, article 35 (creation of Reorganization Committees in Ministries) • Law 4178/2013 article 54 “Content, approval and amendment of Organizations” [and amendments to art. 27 of Law 4210/2013 (A' 254), 55 of Law 4238/2014 (A' 38), 46 of Law 4250/2014 (A' 574), 26 of Law 4272/2014 (A' 145), 7 of Law 4275/2014 (A' 149), 30 of Law 4305/2014 (A' 237), as replaced by article five of Law 4464/2017 (A' 46) and 34 of Law 4447/2016 (A' 241)] • Law 4440/2016, article 16 (Digital Organization Chart of Public Administration and Local Government)

Source: Spanou et al. (2018)

Figure 3. The implementation process of the reorganization process

Source: Spanou et al. (2018)

CONCLUSION

Summary of findings

The fiscal adjustment programs implemented in response to the debt crisis had significant impacts on the structures of the administrative mechanism. The measures of the economic adjustment period (2010-2018) largely attempted to address already identified problems and chronic weaknesses in the way public administration is organized and operated, aiming to limit the size (area and cost) of the public sector and to rationalize administrative structures (structure, coordination, efficiency). The main policy axes focused on measures related to the evaluation and reorganization of administrative structures and the abolition or merger of public sector entities. This chapter attempted to record the content and impacts of the process of restructuring administrative structures, investigating whether and how these policies changed the course of (slow and incomplete) structural adjustment up to that point.

The issue of restructuring administrative structures occupied an important place on the agenda of administrative reform during the crisis. The main directions were specified in the texts of the agreements of the financing programs, and in particular detail in the 2nd program, within the framework of which the requirements for the reorganization of the central administration were expanded and took on a more detailed character. The main demands were the reduction of the size of the structures, with the main aim of reducing the budgetary cost, strengthening the coordination mechanisms and the more rational structuring of the units and organizations of the administrative mechanism. The content of the national legislation and the administrative reform programs was shaped accordingly.

The effects of the reorganization measures do not correspond to symmetrical changes, while their final (quantitative and qualitative) effect varies during the period under study. With reference to the political-governmental level, the (nominal) number of Ministries shows

significant fluctuations, between 10 and 18, recording fluctuations without a fixed direction. A special body was established to formulate restructuring policies (Government Reform Council, 2012), while in the same period the existing ones were strengthened and new coordination structures were established at the center of the government. Regarding the process of reorganization of the structures of the organic units of the central administration, two main adjustment cycles can be distinguished in the period 2010-2018: The first is completed with the issuance of the Organizations of the Ministries in 2014, leading to a significant (quantitative) reduction of the existing structures, with almost all the bodies recording a reduction of more than 20%. On the contrary, in the second cycle of reorganization, which was completed with the issuance of the revised Organizations in late 2017 and early 2018, there was an increase in structures, over 10%.

The project of abolishing and merging public sector bodies led to a further quantitative reduction in structures, without however having a comprehensive record of their impact and implementation. It is noted that the measures mainly concerned mergers and/or transfer of responsibilities of existing bodies, rather than independent abolition. Their intensity is higher at the beginning of the crisis, while after 2015 (3rd program) their scope and implementation seem to weaken. However, throughout the period under study, the reverse trend of creating new structures is recorded, mainly in response to the increased (external) demands for management and monitoring of policies, especially in areas related to budgetary functions. This trend of assigning responsibilities to structures with an increased degree of independence or directly subordinate to the political hierarchy constitutes a critical qualitative change in the framework of the structure of administrative structures, as the traditional hierarchical - organizational scheme is broken down. Finally, during the eight years of the crisis, the upgrading and strengthening of the role of the Ministry of Finance vis-à-vis other Ministries, as well as structures with financial responsibilities within the Ministries, was evident, which is again interpreted with reference to the emphasis of the measures on budgetary criteria.

Qualitative parameters and critical assessment

In addition to the direct and quantitative results of the reorganization process, the changes in the way administrative structures are structured were accompanied by qualitative changes that concern not only the form of the structures, but also the way the issue of organizing the administrative mechanism, as a political reform, is approached. An important finding is the observation that, after the outbreak of the crisis, the intensity and the horizon of implementation of the reforms change, as the necessary adjustments are of a larger scale and their implementation is launched in a shorter time horizon. At the same time, the scope of the regulations changes, as the restructuring of administrative structures is attempted in a horizontal and organized manner for all Ministries, while at the same time it is based (especially in the initial phase) on a clear methodology and specific implementation stages.

An important aspect of the reorganization process is the effort to adopt a unified approach and coordinate the implementation of changes across all Ministries, indicating a change from the previously followed practice of individual review of structures, per Ministry/agency. Another element of differentiation compared to previous reform projects is the connection of the administrative restructuring process with human resources policy, for example through the

description of job positions (outlines) and, especially in the conditions of the third program (2015-2018), the civil servant mobility program, which are analyzed above.

The content and approach to the issue of reorganization of structures was directly (and primarily) influenced by the budgetary conditions but also by the political situation. In the first cycle, the -often unilateral- emphasis on the fiscal impact of the measures, through the reduction of structures, is clear, while in the second there is not such a direct connection with the fiscal cost or external direction of restriction, hence the focus was on qualitative and functional criteria of their structuring and operation, leading to the opposite result, namely to the quantitative increase of the structures.

The pressure of economic conditions and the connection of the restructuring measures with the process of fiscal adjustment acted as a deterrent for the implementation and acceptance of the policies. The association of the reorganization with measures that had taken on a negative content, such as the dismissals of civil servants and availability, also had a negative effect. Furthermore, the required rationalization of structures was largely perceived as a consequence of budgetary constraints, with the aim of reducing the size and cost of the public sector, while the suffocating time pressure acted as a brake on the development of an organized plan for the preparation, implementation and integration of the necessary changes.

Furthermore, the introduction of the measures was initiated without ensuring the readiness and capacity of the administrative mechanism, on the one hand, to support their implementation and, on the other hand, almost simultaneously, to absorb and adapt to the required changes. Often, due to the lack of trust and the questioning of the capacity of the public administration by the external bodies involved in the relevant procedures, the measures were implemented under conditions that did not take into account the capacity of the administrative mechanism to respond to the requirements that were imposed. The provision of expertise by external experts attempted to address to some extent the domestic weaknesses in the design and implementation of policies, however, their final contribution remains doubtful, as in several cases it appears that the understanding of the implementation conditions and the compatibility of the proposed measures with the data of the Greek administration were not sufficiently ensured.

In addition to the objective difficulties and the economic situation, the impact of chronic weaknesses of the domestic political and administrative system was significant, which continued to reproduce and undermine the implementation and performance of the reforms (and) in the conditions of the crisis. Crucial in this regard is the issue of continuity and the long-term approach of policies, where significant failures occurred. The objectives and mainly the results of the reorganization, as already analyzed, differ significantly between the distinct government periods defined by the 2015 elections, while individual discontinuities are also observed during the rotation of Ministers, although to a lesser extent. The impact of these changes on the integration prospects and the sustainability of the adjustments is negative. Furthermore, in addition to the external pressure for the immediate (and rather hasty) implementation of the measures, it is doubtful that there was sufficient time between the two restructuring cycles to assess the performance of the first reorganization (approximately one year), intensifying the lack of continuity in the policy of reforming the structures.

Based on the findings of the analysis, an issue that needs further investigation is the

effectiveness and capacity to manage the new coordination requirements at different levels, due to the tendency to create structures outside the service hierarchy and/or with direct reporting to the political leadership: between the Ministries and the structures that were made independent, between the horizontal monitoring structures within the Ministries and between the distinct services that are subordinate to the center of the government. The strengthening of these structures for coordination and support of government work, although formally aimed at strengthening inter-ministerial cooperation, on the one hand led to centralization and expansion (or even inflation) of the structures of the center of government and on the other hand created additional coordination needs of the new units, burdening the already weak capacity of the administration in this regard.

In conclusion, the assessment of the reorganization project, beyond quantitative indicators, has not yet yielded clear results in terms of its qualitative impact on the way public administration is organized and operated. The requirements of fiscal adjustment clearly changed the intensity and pace of implementation of the measures, responding to a certain extent to chronic weaknesses in the organizational characteristics of the administrative mechanism. However, the final performance of the changes that took place during the eight years of the crisis appeared to depend not only on the technical specifications and implementation conditions, but also on the combined effect of the measures that constitute the overall and long-term agenda of administrative reform, while, clearly, the assessment of their final impact exceeds the period and objectives of fiscal adjustment.

BIBLIOGRAPHY

International Monetary Fund (2012) Greece: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. <https://www.imf.org/external/np/loi/2012/grc/030912.pdf>

Makrydemetres, A., Zervopoulos P. Pravita M. (2016) Reform of public administration in Greece; Evaluating structural reform of central government departments in Greece: Application of the DEA methodology. GreeSE Paper No.97 Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, February, 8-9.

Ministry of Finance (2011) Medium term fiscal strategy 2012-2015. Athens

OECD (2011) Greece: Review of the Central Administration. OECD Public Governance Reviews, OECD: OECD Publishing.

Hellenic Parliament (2012) Reorganization of Ministries and Legal Entities of Public Law. <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/%CE%91%CE%99%CE%A4%CE%99%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%9A%CE%97%20%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97%20%CE%A5%CE%A0.pdf>

Press Office of the Ministry of Administrative Reform and E-Government (2012) Speech by the Minister of Administrative Reform and E-Government at a Workshop on the Evaluation. [http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20121009_press_omilia_taskforce.pdf]

Spanou, K. (1996) The problem of public administration. A first approach. Athens: IOBE.

Spanou, K., Ioannou, C., Lampropoulou, M., Balla, K., Economou, D. (2018) Reforms in Public Administration during the crisis/Overview/Description/Assessment. Description/Assessment, ELIAMEP, Crisis Observatory: Athens.

Ministry of Administrative Reconstruction (2017) NATIONAL STRATEGY for administrative reform 2017-2019. <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/Dimosio2020-%CE%92ooklet-GR.pdf>

Ministry of Administrative Reform and E-Government (2012) White Paper on Governance. January, Athens, chap. 7.1. https://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf

Case law

LAW OF THE MINISTRY OF INTERIOR AND ADMINISTRATIVE RECONSTRUCTION NO. 3895 Government Gazette A206/8.12.2010. Abolition and merger of services, organizations and bodies of the public sector. <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/57972/nomos-3895-2010>

Decision No DIDK/Φ.38/οικ.15836/9.6.2016 Decision of the Ministry of Interior and Administrative Reconstruction "Establishment and Appointment of Working Group Members for the coordination and monitoring of the re-evaluation procedures of the structures of the organic units of the Ministries".

Decision No DOM/Φ.20/οικ.21424/9.8.2016 circular of the Ministry of Administrative Reconstruction.

No. OM/Φ.20/οικ.2836/1-2-2016 letter of the Deputy Minister of Interior and Administrative Reconstruction "Reassessment of the structures of the organic units of the Ministries" and OM/Φ.20/οικ.21424/9.8.2016 circular of the Minister of Administrative Reconstruction "Reassessment of the structures of the organic units of the Ministries".

LAW OF THE MINISTER OF MINISTRY OF ECONOMY NO. 4024 Government Gazette A226/27.10.2011. Pension arrangements, unified salary scale - grading scale, labor reserve and other provisions for the implementation of the medium-term fiscal strategy framework 2012-2015. <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/63723/nomos-4024-2011>

AI IN THE PUBLIC SECTOR

ГОЛЕМИТЕ ДАННИ И ИЗКУСТВЕНИЯТ ИНТЕЛЕКТ КАТО ФАКТОРИ ЗА ТРАНСФОРМАЦИЯ НА ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Стоян Георгиев¹, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Настоящата статия изследва ролята на големите данни (big data) и изкуствения интелект (ИИ) като фактори за трансформация на процеса на вземане на решения в публичното управление. Чрез сравнителен анализ на съдържанието на ключови стратегически и нормативни документи на Европейския съюз и Република България, статията проследява степенята, в която тези документи адресират интегрирането на ИИ и аналитиката на големи данни в публичния сектор. Анализирани са шест документа: Координираният план на ЕС за ИИ (ревизия 2021), Регламент (ЕС) 2024/1689 (AI Act), Планът за действие AI Continent (2025), Стратегията Apply AI (2025), Концепцията за развитието на ИИ в България до 2030 г. (2020) и Законопроектът за използването и развитието на ИИ (2025). Резултатите показват нарастваща стратегическа амбиция на европейско равнище, съпроводена от значително изоставане в операционализацията на национално ниво. Индексът на готовност на българската публична администрация за работа с ИИ е 49 от 100 точки, което поставя страната на ниво на развиващ се капацитет.

Ключови думи: изкуствен интелект; големи данни; публично управление; политики основани на доказателства; цифрова трансформация.

¹ Стоян Георгиев е докторант в катедра „Публична администрация“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски. Притежава над 22 години професионален опит като международен консултант в областта на управлението и публичните финанси по проекти, финансирани от ЕС, Азиатската банка за развитие и други донори в Европа, Африка, Азия и Тихоокеанския регион. Изследователските му интереси са в сферата на приложението на изкуствения интелект и големите данни в публичното управление.

BIG DATA AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS DRIVERS OF TRANSFORMATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Stoyan Georgiev, Sofia University “St. Kliment Ohridski”²

Abstract

This article examines the role of big data and artificial intelligence (AI) as factors for transforming decision-making processes in public governance. Through a comparative content analysis of key strategic and regulatory documents of the European Union and the Republic of Bulgaria, the article traces the extent to which these documents address the integration of AI and big data analytics in the public sector. Six documents are analyzed: the EU Coordinated Plan on AI (2021 revision), Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), the AI Continent Action Plan (2025), the Apply AI Strategy (2025), the Concept for the Development of AI in Bulgaria until 2030 (2020), and the Draft Law on the Use and Development of AI (2025). The results reveal growing strategic ambition at the European level, accompanied by significant delays in operationalization at the national level. The readiness index of the Bulgarian public administration for working with AI stands at 49 out of 100 points, placing the country at a developing capacity level.

Keywords: artificial intelligence; big data, public governance; evidence-based policymaking; digital transformation.

ВЪВЕДЕНИЕ

Цифровата трансформация на публичния сектор е сред водещите приоритети на Европейския съюз през последното десетилетие. В основата на тази трансформация стои нарастващата способност на правителствата да събират, обработват и анализират значителни обеми от данни, както и да прилагат технологии с изкуствен интелект за подпомагане на процеса на вземане на решения. Големите данни и ИИ притежават потенциала да променят начина, по който публичните институции идентифицират проблеми, проектират политики, изпълняват програми и оценяват техните резултати (Hossin et al. 2023; Maciejewski, 2017).

Концепцията за политики, основани на доказателства (evidence-based policymaking), не е нова. Тя има корени в публичната администрация поне от 90-те години на XX век, когато академичната общност и практиците започват да настояват решенията в публичния сектор да бъдат информирани от систематично събрани данни и изследвания, а не единствено от политическа целесъобразност (Head, 2022). Появата на анализа на големи данни (big data analytics, BDA) и на приложенията с ИИ обаче внася качествено нова динамика, тъй като тези технологии позволяват обработка на информация в обеми и с бързина, които са недостижими за традиционните аналитични подходи.

² Stoyan Georgiev is a PhD candidate in the Department of Public Administration at Sofia University “St. Kliment Ohridski”. He has more than 22 years of professional experience as an international consultant in governance and public financial management, working on projects funded by the European Union, the Asian Development Bank, and other donors across Europe, Africa, Asia, and the Pacific region. His research interests focus on the application of artificial intelligence and big data in public administration.

На равнище ЕС е налице серия от стратегически и нормативни документи, които постепенно изграждат рамка за използване на ИИ в публичния сектор. Координираният план на ЕС за ИИ (2018, ревизия 2021), Регламент (ЕС) 2024/1689 (AI Act), Планът за действие AI Continent (април 2025) и Стратегията Apply AI (октомври 2025) формират многопластова нормативно-стратегическа архитектура. На национално ниво повечето държави членки са разработили или актуализирали свои стратегии за ИИ, макар степента на операционализация да варира значително (OECD, 2025).

България приема Концепция за развитието на ИИ до 2030 г. в края на 2020 г., а през октомври 2025 г. в Народното събрание е внесен и първият Законопроект за използването и развитието на ИИ. Въпреки тези стъпки, към началото на 2026 г. страната все още се намира в подготвителен етап по изграждане на националната рамка за прилагане на AI Act, като липсват окончателни решения за координационния модел, надзора и националните правила (БТА, 2026).

Изследователският въпрос на настоящата статия е: В каква степен и по какъв начин стратегическите и нормативните документи на ЕС и България адресират използването на ИИ и големите данни като инструменти за вземане на решения, основани на доказателства, в публичното управление? Целта е да се идентифицира разликата между стратегическата амбиция на европейско ниво и реалната готовност на национално ниво, с конкретен фокус върху България.

ТЕОРЕТИЧНА РАМКА

Политики, основани на доказателства, и цикълът на политиките

Концепцията за evidence-based policymaking (EBP) поставя акцент върху използването на систематично събрани данни и научни изследвания при формулирането, изпълнението и оценката на публичните политики (Head, 2022). В класическия модел на цикълът на политиките (policy cycle), който обхваща идентифициране на проблема, формулиране на политиката, вземане на решение, изпълнение и оценка, EBP предполага, че всеки етап може да бъде обогатен с емпирични данни. Maciejewski (2017) обобщава, че големите данни подобряват създаването и изпълнението на политики, като засилват информационния поток за вземане на решения, основано на доказателства, и осигуряват по-бърза обратна връзка за политиките и техните ефекти.

Giest (2017) идентифицира три тематични направления в литературата за връзката между големите данни и политическия процес: институционалният капацитет на правителствата да използват анализът на големи данни; правителственото използване на BDA в контекста на дигиталните публични услуги; и начинът, по който информацията от големите данни навлиза в цикълът на политиките чрез процедурни политически инструменти. Тези три направления представляват полезна аналитична рамка за оценка на стратегическите документи.

ИИ в публичния сектор: от автоматизация към интелигентно управление.

Приложенията на ИИ в публичния сектор могат да бъдат систематизирани в три основни категории: автоматизация на рутинни процеси (workflow automation), подпомагане на анализа и вземането на решения (decision support), и подобряване на

взаимодействието с гражданите (citizen-facing services). Европейският комитет на регионите (CoR, 2024) подчертава необходимостта от подход, който максимизира ползите от ИИ за гражданите и администрациите, като същевременно гарантира етичното използване на технологията, включително прозрачност, отчетност и непрекъснат човешки контрол.

Hossin et al. (2023) анализират потенциала на BDA в четирите етапа на формулиране на публични политики: планиране, проектиране, изпълнение и оценка. Авторите заключават, че непрекъснатият преглед на показателите на всеки етап от цикълът на политиките намалява неефективностите, като позволява преследване на алтернативи, идентифицирани чрез сценарийното планиране на BDA. Тези изводи са подкрепени и от систематичния преглед на литературата, извършен от Abuljadail et al. (2023), които разглеждат интеграцията на BDA в електронното управление и установяват, че BDA притежава предиктивна стойност, способност за генериране на стратегически познания и поддръжка на процеса на вземане на решения.

Регулаторна рамка: от стратегическо планиране към нормативно регулиране.

Регулирането на ИИ в ЕС преминава през няколко етапа. Началната фаза (2018-2021) е доминирана от стратегическо планиране: Координираният план на ЕС за ИИ (2018, ревизия 2021) определя приоритети и координира националните стратегии. Втората фаза (2021-2024) се характеризира с преминаване към правно задължителна регулация чрез приемането на Регламент (ЕС) 2024/1689 (AI Act), който влиза в сила на 1 август 2024 г. и ще бъде напълно приложим от 2 август 2026 г. Третата фаза (2025-) се фокусира върху оперативното приложение: Планът за действие AI Continent (април 2025) и Стратегията Apply AI (октомври 2025) целят превръщане на стратегическата визия в конкретни мерки за внедряване на ИИ в публичния и частния сектор (Европейска комисия, 2025).

Тази еволюция отразява нарастващото осъзнаване, че технологичното развитие изисква не само насърчаване, но и контрол на рисковете. AI Act класифицира системите с ИИ в четири категории на риск: неприемлив (забранен), висок, ограничен и минимален. За публичния сектор особено значение имат високорисковите системи, тъй като приложенията на ИИ в критична инфраструктура, публични услуги и правоприлагане попадат в тази категория.

ОБЕКТ НА ИЗСЛЕДВАНЕ, СЪБИРАНЕ НА ДАННИ И ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ МЕТОД

Обект на изследването е стратегическата и нормативна рамка за ИИ в публичния сектор на ЕС и България. Предмет е степента, в която анализираният документи адресират използването на ИИ и големите данни за вземане на решения, основано на доказателства.

Методът е сравнителен анализ на съдържанието (comparative content analysis) на шест документа, подбрани по критерий за нормативна и стратегическа значимост:

- 1) Координиран план за ИИ на ЕС (ревизия 2021) (*Coordinated Plan on AI*) - стратегически рамков документ, координиращ националните политики;

2) Регламент (ЕС) 2024/1689 (*AI Act*) - първата в света всеобхватна правна рамка за ИИ, публикувана в Официален вестник на ЕС на 12 юли 2024 г.;

3) План за действие *AI Continent* (април 2025) - стратегия за технологично лидерство на ЕС в областта на ИИ;

4) Стратегия *Apply AI* (октомври 2025) - оперативна стратегия за внедряване на ИИ в индустриални и публични сектори;

5) Концепция за развитието на ИИ в България до 2030 г. (приета от МС, декември 2020) - национален стратегически документ;

6) Законопроект за използването и развитието на ИИ (внесен в НС на 8 октомври 2025 г.) - национален нормативен акт за транспониране на *AI Act*.

Анализът е проведен по четири критерия, извлечени от теоретичната рамка: (а) обхват на ИИ в публичния сектор (кои функции и сектори са адресирани); (б) механизми за вземане на решения, основано на данни (*data-driven decision-making*); (в) институционален капацитет (управленски структури, умения, инфраструктура); (г) ниво на операционализация (конкретни мерки, срокове, финансиране, индикатори).

Допълнително са използвани вторични данни: докладът на ОИСР (2025) за напредъка в изпълнението на Координирания план за ИИ и данните от изследването на Института по публична администрация (ИПА) за готовността на българската администрация за работа с ИИ (2025).

РЕЗУЛТАТИ.

Сравнителен анализ на документите.

Таблица 1 представя систематично сравнение на анализиранияте документи по четирите критерия.

Таблица 1. Сравнителен анализ на стратегически и нормативни документи:

Документ	Обхват на ИИ в публичния сектор	Механизми за <i>data-driven</i> решения	Институционален капацитет	Операционализация
Координиран план ЕС (2021)	Широк: публични услуги, здравеопазване, мобилност, земеделие, околна среда	Обща рамка; акцент върху <i>open data</i> и споделяне на данни	Координация между ДЧ; тестови среди (<i>sandboxes</i>)	Средна: стратегически ориентири без срокове и бюджети
AI Act (2024/1689)	Хоризонтален: всички сектори, включително публичен; фокус върху високорискови системи	Изисквания за прозрачност и човешки контрол при високорискови системи	Надзорни органи; AI Office; AI literacy; <i>sandboxes</i> (чл. 57-59)	Висока: правно обвързващ, фазиран график (2025-2027)
AI Continent Plan (2025)	Стратегически сектори, включително публичен; AI Factories	Инвестиции в данни и изчислителна инфраструктура	AI Factories; Gigafactories; InvestAI Facility	Висока: конкретни инструменти и финансиране

Apply AI Strategy (2025)	Целенасочен: GenAI за публична администрация (DIGITAL-2025-AI-08)	Data-driven decision-making като приоритетна област за пилотни проекти	Apply AI Alliance; AI Board; обученията чрез Erasmus+	Висока: програми за финансиране, покани за проекти, конкретни мерки
Концепция БГ 2030 (2020)	Приоритетни сектори: образование, публични услуги, земеделие, здравеопазване, околна среда	Декларативна: обща визия без механизми за data-driven решения	Научен и експертен капацитет; образование; етична рамка	Ниска: липса на конкретни срокове, бюджет и индикатори
Законопроект БГ (2025)	Публичен сектор: обученията чрез ИПА; ограничения за ИИ от трети страни (чл. 14)	Отчетност на системите: кога, как и с какви параметри е използвана системата	Национален координатор; междуведомствена работна група; обученията	Средна: предвижда структури, но реализацията е планирана за 2026 г. и след

Източник: авторска обработка на база анализиранияте документи.

Анализ на ниво ЕС

На европейско ниво се наблюдава ясна еволюция от рамково стратегическо планиране към правно обвързваща регулация и оперативни програми за внедряване. Координираният план от 2021 г. има преди всичко координираща функция: той определя общи приоритети, но оставя конкретното приложение на държавите членки. AI Act (2024) въвежда правно задължителна рамка с ясен фазиран график: забраните за неприемлив риск и изискванията за AI literacy влизат в сила от февруари 2025 г., правилата за модели с общо предназначение - от август 2025 г., а пълното прилагане е предвидено за август 2026 г.

По-новите документи от 2025 г. демонстрират преход от регулация към активна политика за внедряване. Стратегията Apply AI изрично определя вземането на решения, основано на данни (data-driven decision-making), като една от четирите приоритетни функционални области за пилотни проекти с генеративен ИИ в публичната администрация (програма DIGITAL-2025-AI-08). Това е съществена промяна, тъй като за пръв път конкретна програма на ЕС за финансиране директно свързва ИИ с процеса на вземане на решения в публичния сектор.

Докладът на ОИСР от 2025 г. за напредъка в изпълнението на Координирания план за ИИ потвърждава, че повечето държави членки (21 от 27) са отчетливи, че са взели предвид Координирания план при разработването на своите национални стратегии. Същевременно докладът установява, че приложенията на ИИ в публичния сектор се фокусират предимно върху автоматизация на работни процеси, обслужване на граждани и данъчна администрация, а не толкова върху подпомагане на стратегическото вземане на решения (OECD, 2025).

Анализ на ниво България

Концепцията за развитието на ИИ до 2030 г. е разработена от екип на Българската академия на науките и е приета от Министерския съвет в края на 2020 г. Документът идентифицира публичните услуги като един от пет приоритетни сектора, но формулира предимно обща визия. Липсват конкретни механизми за интегриране на аналитиката на големи данни в процеса на формулиране на политики. Концепцията не съдържа индикатори за измерване на напредъка, бюджетна рамка или ясен план за действие с конкретни срокове.

Законопроектът за използването и развитието на ИИ, внесен в Народното събрание на 8 октомври 2025 г., представлява по-конкретна стъпка. Той предвижда създаване на Национален координатор с правомощия да изготвя и оценява Национална стратегия за ИИ, системни обучения за държавни служители чрез ИПА, както и ограничения за използването на ИИ системи от трети страни, определени като рискови за националната сигурност (чл. 14). Законопроектът въвежда изискване за доказуема отчетност на ИИ системите, което е предпоставка за evidence-based подход.

Независимо от тези стъпки, анализът на отговорите на Министерството на електронното управление (МЕУ) до БТА от януари 2026 г. разкрива, че прилагането на AI Act в България се намира в подготвителен етап. Липсват окончателни решения за координационния модел, надзорът върху високорисковите системи не е изграден и конкретните правила за прилагане са планирани за март 2026 г. Това означава, че в първия период на прилагане на Регламента (ЕС) 2024/1689 България ще функционира без цялостна национална уредба.

Данните от изследването на ИПА от 2025 г. допълват тази картина с емпирични данни. Анализът обхваща 6200 държавни служители, а получената средна оценка е индекс 49 от 100 точки, което поставя българската администрация на второ от четири възможни нива - ниво на развиващ се капацитет. Като най-използвано ИИ приложение е идентифицирано ChatGPT, използвано предимно за генериране на документи и анализи. По-голямата част от служителите обаче работят с безплатни версии на ИИ инструменти, а липсата на обучения води до скептицизъм и неефективност в използването им.

ДИСКУСИЯ

Резултатите от анализа разкриват три основни наблюдения, които заслужават по-задълбочено обсъждане.

Първо, съществува ясно изразен дефицит на операционализация на национално ниво. Докато на европейско равнище се наблюдава прогресивно преминаване от стратегическа визия (Координиран план, 2021) към правно обвързваща регулация (AI Act, 2024) и оперативни програми за внедряване (Apply AI, 2025), на национално ниво България остава предимно във фазата на стратегическо планиране. Концепцията от 2020 г. не е последвана от план за действие с конкретни мерки, а законопроектът от 2025 г. все още не е приет. Тази ситуация отговаря на наблюдението на Giest (2017), че

институционалният капацитет за използване на BDA е ключов предварителен фактор, а липсата му блокира потенциалните ползи от технологичните инвестиции.

Второ, нито един от анализирания документи не предлага систематичен механизъм за интегриране на BDA в цикълът на политиките. Европейските документи създават предпоставки (данни, инфраструктура, правна рамка, финансиране), а Стратегията Apply AI за пръв път директно адресира data-driven decision-making в публичната администрация чрез конкретна програма за финансиране. Българските документи обаче остават на декларативно ниво. Концепцията за 2030 г. споменава публичните услуги, но не конкретизира как ИИ и BDA ще бъдат вградени в процеса на формулиране, изпълнение и оценка на политики. Това съответства на констатацията на Hossin et al. (2023), че повечето инициативи за големи данни в публичния сектор са или на етап планиране, или в начална фаза на развитие.

Трето, индексът на готовност от 49/100 точки разкрива значително разминаване между стратегическите амбиции и реалния капацитет на администрацията. Неформалното използване на безплатни ИИ инструменти от държавни служители, без вътрешни правила и обучения, създава парадоксална ситуация: технологията вече е навлязла в администрацията, но без управленски контрол, етични стандарти или връзка с процеса на вземане на решения. Това наблюдение е в съгласие с доклада на Европейския комитет на регионите (CoR, 2024), който предупреждава за риска от нарастваща разлика между администрации, които могат да усвоят тези технологии, и такива, които не могат.

Налице са и определени ограничения на настоящото изследване. Анализът на съдържанието не може да измери реалното въздействие на документите върху административната практика. Законопроектът за ИИ от 2025 г. не е окончателно приет, което означава, че текстът може да претърпи промени. Данните от изследването на ИПА обхващат общата готовност на администрацията, но не дезагрегират резултатите по конкретни функции на вземане на решения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата статия изследва ролята на големите данни и ИИ като фактори за трансформация на процеса на вземане на решения в публичното управление чрез сравнителен анализ на шест стратегически и нормативни документа на ЕС и България.

Анализът установява, че на европейско ниво е налице зряла многопластова рамка, която преминава от стратегическо планиране (2018-2021) през правно обвързваща регулация (2024) до оперативни програми за внедряване (2025). Стратегията Apply AI за пръв път определя data-driven decision-making в публичната администрация като приоритетна област за финансиране чрез конкретна програма на Digital Europe.

На национално ниво България демонстрира значително изоставане по всички четири анализирани критерия. Концепцията за ИИ от 2020 г. е декларативна и не е последвана от план за действие. Законопроектът от 2025 г. е необходима стъпка, но не е приет и не предлага специфични механизми за интегриране на ИИ и BDA в процеса на формулиране на политики. Индексът на готовност от 49/100 точки потвърждава, че администрацията се намира на ниво на развиващ се капацитет, а липсата на надзорен

орган, национална координация и вътрешни правила означава, че ИИ навлиза в администрацията неконтролирано.

Практическите препоръки, които произтичат от анализа, включват: приемане на национален план за действие за ИИ в публичната администрация с конкретни срокове, бюджет и индикатори; разработване на секторни насоки за използване на ВДА при вземането на решения по отделни етапи от политическия цикъл; системно обучение на държавните служители, съобразено с функционалните изисквания на различните административни нива; и активно включване на България в европейските програми за финансиране на GenAI в публичната администрация (DIGITAL-2025-AI-08).

Бъдещите изследвания могат да разширят обхвата на анализа, като включат практиките на конкретни държави членки (например Дания, Естония, Франция), които се намират на по-напреднал етап на внедряване на ИИ в публичния сектор. Емпирично изследване сред българските администратори, фокусирано конкретно върху процесите на вземане на решения, а не върху общата готовност, би допринесло за по-задълбочено разбиране на реалните бариери и възможности.

БИБЛИОГРАФИЯ

Abuljadail, M., Khalil, A., Talwar, S., Kaur, P. (2023) Big data analytics and e-governance: Actors, opportunities, tensions, and applications. *Technological Forecasting and Social Change*, 193(C).

Bulgarian Telegraph Agency [BTA] (2026) Bulgaria still lacks oversight of high-risk AI systems [Bulgaria vse oshte nyama nadzor nad visokoriskovite sistemi s izkustven intelekt]. <https://www.bta.bg/bg/news/economy/1039767>.

European Commission (2021) Coordinated Plan on Artificial Intelligence 2021 Review. COM(2021) 205 final.

European Commission (2025a) AI Continent Action Plan. COM(2025) 185 final.

European Commission (2025b) Apply AI Strategy. COM(2025) 723 final.

European Committee of the Regions [CoR] (2024) Challenges and Opportunities of Artificial Intelligence in the Public Sector: Defining the Role of Regional and Local Authorities. CDR-1594-2024.

European Parliament & Council. (2024) Regulation (EU) 2024/1689 laying down harmonised rules on artificial intelligence (AI Act). *Official Journal of the European Union*, L 2024/1689.

Giest, S. (2017) Big data for policymaking: fad or fasttrack? *Policy Sciences*, 50(3), 367-382.

Head, B. W. (2022) *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges*. Palgrave Macmillan.

Hossin, M. A., Du, J., Mu, L., Asante, I. O. (2023) Big Data-Driven Public Policy Decisions: Transformation Toward Smart Governance. *SAGE Open*, 13(4).

Institute of Public Administration [IPA] (2025) Study on the readiness of the Bulgarian public administration for working with AI [Izsledvane na gotovnostta na administratsiyata za rabota s II]. Sofia: IPA.

Maciejewski, M. (2017) To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 120-135.

Ministry of Transport, Information Technologies and Communications [MTITC] (2020) Concept for the Development of Artificial Intelligence in Bulgaria until 2030 [Kontseptsiya za razvitiето na izkustveniya intelekt v Bulgaria do 2030 g.]. Sofia: Council of Ministers.

National Assembly of the Republic of Bulgaria (2025) Draft Law on the Use and Development of Artificial Intelligence [Zakonoproekt za izpolzvaneto i razvitiето na izkustveniya intelekt].

OECD (2025) Progress in Implementing the European Union Coordinated Plan on Artificial Intelligence (Volume 1): Member States' Actions. OECD Publishing, Paris.

Reform Support, European Commission (2024) TSI 2024 Flagship: AI-ready public administration. https://reform-support.ec.europa.eu/tsi-2024-flagship-ai-ready-public-administration_en

ИЗКУСТВЕНИЯТ ИНТЕЛЕКТ И РЕКЛАМАТА: ИСТОРИЯ С ПРОДЪЛЖЕНИЕ

Яна Събева¹, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Рекламата е бизнес, чиято дейност е тясно свързана с употребата на нови технологии. През последните години една от тези технологии е изкуственият интелект (ИИ). Неговото приложение породи различни прогнози и спекулации за начина, по който ще се отрази на структурата и на цялостната философия на сектора. Увеличиха се и въпросите от практически характер, като значителна част от тях са свързани с качеството на произведенията от ИИ текстови и визуален продукт. Настоящото изложение има за цел да представи резултатите от пилотно проучване, проведено през октомври 2024 г. Целта му е да дефинира някои основни предимства и дефицити в създадено от ИИ съдържание с рекламен характер, както и да очертае посоки за бъдещи изследвания, свързани с основни проблеми в качеството на съдържанието от гледна точка на аргументацията и на убеждаващия ефект.

Ключови думи: изкуствен интелект; комуникации; маркетинг; реклама.

AI AND ADVERTISING: A CONTINUING HISTORY

Yana Sabeva², Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract

Advertising is a business closely related to the use of new technologies. In recent years, one of these technologies is the artificial intelligence (AI). Its application has given rise to various predictions and speculations about the way it will affect the structure and overall philosophy of the sector. Practical questions have also increased, with a significant part of them related to the quality of the textual and visual product produced by AI. This Article aims to present the results of a pilot study conducted in October 2024. It aims to define some main advantages and deficiencies in AI-generated advertising content, as well as to outline directions for future research related to key issues in the quality of content from the point of view of argumentation and persuasive effect.

Keywords: AI; communications; marketing; advertising.

¹ Яна Събева е преподавател в катедра „Реторика“ на Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. В периода 1996–2004 г. работи като журналист във водещи печатни издания, след което повече от десетилетие работи в сферата на връзките с обществеността. Защитила е дисертация на тема „Бизнес комуникация: преговори и презентации. Невербални аспекти“. Научни ѝ интереси са в областите на реториката, невербалната комуникация, бизнес комуникацията, връзките с обществеността.

² Yana Sabeva is a lecturer in the Department of Rhetoric at the Faculty of Philosophy of Sofia University “St. Kliment Ohridski”. Between 1996 and 2004, she worked as a journalist in leading print media, after which she spent more than a decade working in the field of public relations. She holds a PhD on the topic “Business Communication: Negotiations and Presentations. Nonverbal Aspects”. Her academic interests are in the areas of rhetoric, nonverbal communication, business communication, and public relations.

ВЪВЕДЕНИЕ

Кой е авторът на дадено съдържание – алгоритъм или човек? Доколко то е автентично? Как влияе върху решенията ни? Това са само част от въпросите, които си задаваме, съзнателно или интуитивно, когато потребяваме информация.

Свързаността по линия на съдържанието, която е осигурена от технологиите, е една от характеристиките на съвременното общество. Всички ние, независимо дали искаме, или не, сме част от различни общности, споделяме и получаваме информация за случващото се около нас благодарение на различни алгоритми, които стават все по-съвършени.

Съвременната дигитална среда ни дава възможност за достъп до безкрайно много източници на информация, от които ние можем да подбираме онези, които пожелаем, да компилираме на съдържанието им, да направим съответните изводи и да предприемем определено поведение. Възможностите за влияние върху решенията на хората изглеждат по-добри и по-технологично съвършени от всякога. Това прави темата за начина, по който се създава дадено съдържание, изключително актуална.

В този текст ще се спрем на един тип съдържание – рекламното. По подразбиране то е разработено така, че да провокира определени желания, нужди и поведение. Развитието на технологиите доведоха до отмирането на традиционния подход, при който потребителите бяха пасивни получатели на търговска и бранд информация (Tripathi et al. 2021). Тогава рекламата разчиташе на едностранния психологически натиск, който повлиява осведомеността и отношението на потребителя към бранда и съответно – неговото поведение (Vakratsas, Ambler, 1999).

Усъвършенстването на технологиите, както и динамиката на пазара, включително бурното развитие на сравнително нови дялове, като електронната търговия, направиха традиционния подход неефективен. Това накара създателите на рекламни съдържания да търсят начини за подобряване на ефективността, в т.ч. чрез технологиите на ИИ (Qin, Jiang, 2019).

Съвременната комуникация, която се развива в голямата си част във виртуалното пространство, отдавна не е еднопосочна. Напротив – тя съществува именно заради взаимодействието между създател и потребител на информация. Четящата аудитория става все по-голяма рядкост, понякога за сметка на пишещата такава. Тази специфика е една от причините формалните граници между „лично“ и „рекламно“ съдържание да бъдат заличени, променяйки драстично комуникационния пейзаж такъв, какъвто го познавахме от десетилетия. И затова съвсем не е без значение кой или какво стои зад процеса по създаване на определено съдържание – човек или алгоритъм.

За навлизането на ИИ в бизнеса и в частност в рекламата, се заговори активно през последните 15 – 20 години. Преди това ИИ беше по-скоро научна, отколкото бизнес област. След 2000-та година той „излезе“ от научните лаборатории на университетите и се превърна във важен икономически фактор (Кордон [Kordon] 2023, 22-23). Именно икономическата полза е причината за все по-засиленото му приложение при изпълнението на различни видове задачи. Тази ситуация повдигна серия от въпроси от най-различно естество, както и стана повод за поставянето на полярни оценки и прогнози.

Рекламният сектор разчита на технологиите на най-различни нива. Именно затова той е сред онези сфери на дейност, които се промениха драстично през последните години. Появата на нови комуникационни канали и на най-различни дигитални платформи, които предоставят разнообразни функционалности, увеличиха възможностите на брандовете в сферата на убеждаващата комуникация (Tripathi et al. 2021). В момента на разположение на практиците са най-разнообразни инструменти, които позволяват автоматизиране и оптимизиране на множество процеси и на производството на реклами, които включват съдържание, „базирано на изкуствено и автоматично производство и модифициране на данни“ (Campbell et al. 2021, 1). Важен момент е приложението на различни технологични инструменти в процеса по персонализация на съдържанието. Основната идея на тази технология е да се дадат на потребителите преживявания, които се усъвършенстват с всяко следващо взаимодействие, давайки им възможност да получат това, което искат, бързо, евтино и лесно (Abraham, Edelman, 2024).

Освен чисто практическия аспект – например как да употребяваме технологиите по най-ефективния за нас начин, този процес и по-специално употребата на ИИ, провокираха и набор от свързани с етиката въпроси. Един от важните например е необходимостта от изрично обозначаване на съдържание, създадено или модифицирано с помощта на определена технология. Това е свързано с друга голяма тема, а именно – манипулацията. Защото тя съществува в рекламата отново по подразбиране. Рекламното съдържание трябва да бъде максимално правдоподобно, изчистено и съвършено спрямо целта, която има. Днес това е по-лесно от когато и да е било – изработката на правдоподобни текстове и изображения се постига чрез различни технологични инструменти (Campbell, 2021).

Този кратък, съвсем неизчерпателен списък на приложенията на технологиите на ИИ в рекламата още веднъж насочва вниманието към авторството. Защото съдържанието с рекламни цели (и не само, разбира се) може да свърже и мобилизира или обратното – да раздели и противопостави огромни групи от хора. И съответно да бъде използвано с най-различни цели.

Извън стратегическите въпроси и тези с етичен характер, технологиите и в частност инструментите на ИИ, поставят и чисто оперативни предизвикателства и задачи. Те са свързани на първо място с техните приложения, които са най-разнообразни – от мониторинг на процесите и поддръжка до т.нар. „автоматизирана оперативна дисциплина“ и намаляване на разходите (Кордон [Kordon] 2023, 192-193).

По отношение на бизнес приложението си ИИ се използва при:

- Откриване на новия явления;
- Автоматични бизнес решения;
- Проблеми с голяма сложност;
- Обработка на изображения;
- Обработка на текст;
- Представяне на знание (Кордон [Kordon] 2023, 207).

В общия случай можем да кажем, че технологията дава редица предимства на специалистите, които се занимават с бизнес и в частност – с реклама. Сред тях от особена важност са бързината на изработката на дадено съдържание и мащабът на разпространение. Не бива да се подценява и едно бъдещо намаляване на разходите по линия на редуциране на някои чисто технически позиции в структурата на рекламните агенции, което обаче е свързано с усъвършенстване на технологията.

Важен въпрос от оперативен порядък с свързан с качеството на произведеното от ИИ съдържание и по-конкретно – текстове и визуализации. Задачите на ИИ по отношение на изображенията са най-различни. Една от тях е т.нар. класификация, която е свързана с разграничаване на един обект от друг. Например Айфеловата кула от моста над река Сена. Друга е свързана с определянето на изображението (в нашия случай кулата) на снимката. ИИ може да има задача да открие обекти, които да се обобщят на по-високо ниво на абстракция чрез обекта Айфелова кула (Кордон [Kordon] 2023, 185).

По отношение на работата с текст в момента ИИ е водеща технология при обработката на естествен език, която дава възможност на машините „да четат, разбират и извличат смисъл от наличния текст“ (Кордон [Kordon] 2023, 186).

Създаденото от ИИ съдържание много често се разглежда от гледна точка на автентичността и на убеждаващия ефект, който постига върху аудиторията по тази линия. Тази автентичност се постига чрез аргументация, достоверност, прецизност, адекватност спрямо контекста както на текстовете, така и на изображенията. Оценките за качеството на работата на ИИ по посочените параметри към момента са доста противоположни.

Според една част от тях инструментите на ИИ се превърнаха в основна движеща сила в реорганизирането на информационните потоци и рационализирането на оперативните процеси, които са в основата на рекламата (Deng et al. 2019). По този начин тя стана по-персонализирана и интуитивна. Това според анализатори означава, че ИИ е по-ефективен от човека (Wu et al. 2021).

Според историка Ювал Харари ИИ притежава две „способности“, които не са присъщи за човешкия вид и които са негово предимство – да бъде свързан в мрежа и да се актуализира. За разлика от компютрите, хората са индивиди и да бъдат свързани в група е трудно, както и да се установи, че са настъпили промени (Харари [Harari] 2019, 31).

Според друга част от практиците и изследователите технологичните инструменти на ИИ все още не са достатъчно свършени технологично и поне към момента не могат да заместят човешкия фактор, особено що се отнася до творческите задачи. Творческият процес в рекламата все още изисква значителни човешки усилия и „изглаждането“ на това несъответствие налага неговата трансформация (Chen et al. 2019). Основните причини за тези резерви са по отношение на автентичността, съобразяването с контекста и пунктуалността. Към момента тази теза е по-разпространена в бранша и принципно е мотив на хората, които се занимават не само с реклама, но и с връзки с обществеността, да се въздържат от използването на ИИ (Harrison, 2024).

Настоящата статия има за цел да дискутира качеството на създадено от ИИ рекламно съдържание от гледна точка на неговия убеждаващ ефект.

Материалът представя резултатите от проведено във втората половина на 2024 г. пилотно изследване по тази тема. Целта не е да се дадат категорични прогнози. Това би било твърде неразумно с оглед на развитието на технологиите и на риска всеки един анализ по темата да не е актуален към момента, когато достигне до читателите. Общата идея на пилотното изследване е да се очертаят някои основни дефицити относно аргументацията и убеждаващата комуникация и да се набележат въпроси за по-нататъшно проучване.

Основната хипотеза е, че технологията на изкуствения интелект все още не е достатъчно съвършена по отношение на аргументацията, която е от ключово значение за постигане на убеждаващ ефект и има пряко отношение към ефективността на рекламното съдържание.

МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Пилотното изследване е проведено чрез анкетно проучване през октомври 2024 г. То обхваща 68 души, студенти. Използваната извадка е неслучайна. Тя е формирана на базата на отзовалите се. Въпреки че са от различни образователни степени, общото между респондентите е, че те са потребители на рекламно съдържание, създадено с помощта на различни инструменти на ИИ. Също така те използват различни платформи на ИИ за създаване на съдържание.

Проучването е осъществено чрез анонимна анкета, която е раздадена на участниците на хартиен носител и попълнена в момента на получаването.

При разработването на изследователския инструмент – в т.ч. на скалите (семантични и на Ликерт), са използвани модели на предишни, сходни по отношение на целите и задачите изследвания (Иванов [Ivanov] 2022; Ivanov, 2023).

Анкетата включва анализ и оценка на съдържание, създадено с безплатната версия на ChatGPT.

Развитието на концептуалния модел на изследването се прави въз основа на следните предположения и ограничения:

- 1) Включените в извадката респонденти са запознати със същността и основните специфики и приложения на ChatGPT;
- 2) Респондентите са работили с платформата и са създавали текстове и илюстрации с нейна помощ;
- 3) Липсата на професионален опит в рекламата им дава възможност да коментират и оценяват спецификите на произведеното съдържание единствено от гледна точка на потребители;
- 4) Пак от гледна точка на потребители респондентите имат способност да оценят подготвеното текстово и визуално съдържание на базата на определени, предварително зададени критерии.

Представените данни са резултат от собствени изчисления. Те нямат представителен характер и са валидни само към момента на вземането им спрямо конкретната целева група. Те обаче могат да послужат като отправна точка за бъдещи изследвания в сферата на аргументативния капацитет на различните технологии на текстово и визуално

равнище и предимствата и дефицитите им по отношение на убеждаващата комуникация.

Първият блок на анкетата събира данни за степента, в която респондентите смятат, че могат да различат рекламно съдържание, създадено от човек, от такова, създадено от ИИ. Тук също така се намира информация за честотата, с която те са попадали на съдържание, създадено от ИИ и платформите, където те най-често са срещали такова. В тази част на въпросника се събират данни за мнението на респондентите във връзка с твърденията, че дадено рекламно съдържание, създадено от ИИ, е по-добро/по-лошо от създаденото от човек.

Следващият блок на изследването поставя пред участниците две основни задачи. Първата задача е да оценят по определени критерии рекламен постинг за социалната мрежа Facebook, създаден чрез безплатната версия на ChatGPT. Постингът се състои от текст и изображение на популярен туристически обект. Текстът приканва потребителите да резервират място в екскурзия до Париж. Той се допълва от изображение на Айфеловата кула.

Критериите за оценка на съдържанието, създадено от ИИ, са свързани със степента, в която публикацията е:

- 1) Разбираема;
- 2) Убедителна;
- 3) Оригинална;
- 4) Атрактивна;
- 5) Запомняща се;
- 6) Провокираща към действие.

Използваната скала е от 1 до 5, като 1 е най-ниската оценка, а 5 – най-високата.

Втората задача е свързана с проучване на мнението на респондентите за основните показатели, по които дадено съдържание, създадено от ИИ, се отличава от съдържанието, създадено от човек.

Третата част на анкетата проучва мнението на респондентите относно използването на ИИ (за и против) в създаването на рекламни текстове, както и дали изричното упоменаване на факта, че за подготовката на дадено съдържание е използван ИИ, е важно за тях.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗСЛЕДВАНЕТО

По отношение на въпроса дали могат да различат рекламно съдържание, създадено от човек, от такова, създадено от ИИ, 85% от респондентите смятат, че имат тази способност.

Платформите, където те най-често са попадали на създадено от ИИ съдържание, са Instagram, Facebook и YouTube. Резултатите тук изглеждат така:

- Instagram – 33%;
- Facebook – 23%;
- YouTube – 23%;
- TikTok – 11%;

- X – 4%;
- Други – 6%.

Като следваща задача респондентите трябва да оценят твърдението, че „създаденото от ИИ съдържание е по-добро от създаденото от човека“. Тук най-много са отговорите, според които създаденото от ИИ съдържание е с по-ниско качество. Отговорите на този въпрос дават насоки за бъдещо проучване с цел да се изведат основните критерии, които стоят зад субективната оценка „по-добро“ и „по-лошо“.

Данните от този въпрос са, както следва:

- Напълно съм съгласен – 0%;
- По-скоро съм съгласен – 7.4%;
- Нито съгласен, нито несъгласен – 26.5%;
- По-скоро несъгласен – 50%;
- Категорично несъгласен – 15%.

Следващият блок, както вече беше упоменато, приканва респондентите да оценят съдържание, създадено от ИИ (състоящо се от текст и илюстрация). Тази оценка се прави по критерии *разбираемост, оригиналност, атрактивност, доколко съдържанието е запомнящо се и степента, в която то провокира към действие*. Скалата е от 1 до 5, като 1 е най-ниската степен, а 5 – най-високата.

Тук респондентите определят съдържанието като:

- Много разбираемо – 20%;
- Умерено убедително – 13%;
- С липсваща оригиналност – 23%;
- Незапомнящо се – 17%;
- Не провокира към действие – 17%.

Прави впечатление сравнително високият процент от анкетиранияте, които са определили съдържанието като „много разбираемо“. Това означава, че поне на базово ниво технологиите са достатъчно прецизни да постигнат ефект спрямо аудиторията.

Сравнително високият процент отговори, които са го характеризирали като лишено от оригиналност, незапомнящо се, непровокиращо към действие, дава насоки за допълнителни изследвания както на вида аргументи, използвани най-често от технологията, така и на начина им на подреждане. Специален интерес заслужава визуалната аргументация.

Следващият въпрос в анкетата е отворен. Неговата цел е да събере мнения за показателите, по които съдържанието, създадено от ИИ, се отличава от създаденото от човек. Като основна положителна разлика тук респондентите определят бързината, с която се генерира то, а като основни минуси са посочени неговата „инфантилност“ и „преекспониране на определени детайли, особено на визуалната част“. Един от отговорите твърди, че „[Съдържанието, създадено от ИИ] изглежда неоригинално, неизпитано и дава усещането, че компанията просто иска да отбие номера. Липсва креативност и усет към детайла“.

На този въпрос друг респондент отговаря, че „Създаденото от ИИ съдържание се отличава по това, че се усеща липсата на личен подход и внимание към таргет групата, които често помагат предполагаемият продукт да бъде закупен“.

Според трети „Основната разлика между рекламното съдържание, създадено от човек, и това от ИИ, е *uncanny valley* ефектът, тъй като технологията не е достатъчно развита. Върнатият материал – независимо дали звуков, или визуален, има малки грешки, които карат хората да разберат, че не е вложено истинско чувство зад съобщението“.

Според друг респондент разликата във възприятията на ИИ и на „естествения“ интелект е в основата на проблема. Друг аспект е грамотността и адекватността на СТА посланията: „На първо място – грамотността на текста. На второ място – използването на прилагателни и СТА³ послания. В конкретния случай ИИ е използван за визуален ефект, който по-скоро ни отдалечава от реалния образ на Париж. Трябва да вземем предвид, че изкуственият интелект все пак таргетира естествения. Това означава, че колкото и атрактивни да са визиите и посланията, те все пак трябва да „говорят“ нещо на човека отсреща, защото продуктът или услугата, които предлагаме, са именно за него. Все още (казвам *все още*, защото предполагам, че скоро това ще се промени) това, което отличава създаденото от ИИ рекламното съдържание от създаденото от човек, е съвършенството на несъвършеното – в ИИ всичко е съвършено до степен на нереалистично. Човешкият мозък е податлив на това да му се продават утопични идеи и да вярва в чудеса, но е изключително чувствителен към фалша и все още има естествен рефлекс да проявява съмнение и да стои настрана“.

Интересен коментар насочва вниманието към своеобразната „инфантилност“ на платформата. Той гласи: „ИИ генерира все едно аудиторията му са 10-годишни“.

Следващият блок от анкетата е посветен на етическия аспект при употребата в рекламата на съдържание, генерирано от ИИ. В него се събира информация за мнението на респондентите по отношение на употребата на ИИ за подготовката на рекламно съдържание.

Тук 49% от анкетирания са изразили неутрално отношение във връзка с употребата на инструменти на ИИ при създаването на рекламно съдържание. Съответно броят на онези, които го определят като положително или отрицателно, е равен – малко над 21%. Важен аспект е изричното уточнение кога за дадена информация са използвани инструментите на ИИ. На този въпрос 72% от анкетирания твърдят, че биха искали използването на ИИ при създаването на рекламно съдържание да е изрично упоменато, включително когато става въпрос за постинги в социалните мрежи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпреки че въздействието на ИИ се отразява положително върху ефективността на производството на рекламно съдържание от гледна точка на бързина, общото му отражение върху динамиката на отношенията в самата индустрия и нейната структура все още е дискуссионен въпрос (Qin, Jiang, 2019).

³ СТА послания – от англ. call to action (призоваващи към действие – бел. авт.).

Макар и да нямат представителен характер, резултатите от настоящото пилотно изследване могат да се приемат като даващи информация за основни дефицити, свързани със създаването от платформата CharGPT рекламно съдържание.

Едно от предизвикателствата пред новата технология е да „разбере“ и да „овладее“ изкуството на аргументацията и методите на убеждаващата комуникация. Което със сигурност ще е предизвикателство за програмистите, доколкото убеждаващият ефект е свързан с лични, субективни преживявания и емоции (Moore, Hübscher, 2022). Според Харари обаче ИИ започва да „надминава хората във все повече умения, включително и в разбирането на човешките емоции“ (Харари [Harari] 2019, 29). Той може да бъде по-добър в онези дейности, които са свързани по отношение на други хора, с оглед факта, че емоциите и желанията се разглеждат като биохимичен алгоритъм (Харари [Harari] 2019, 30).

Въпреки че през последните години използването на технологии на ИИ в създаването на рекламno съдържание набира популярност, те все още подлежат на значително подобрене. На оперативно ниво част от това подобрене е свързано с видовете и структурата на вербалните и визуалните аргументи, както и с повишаване на убеждаващия ефект на комуникацията.

С оглед на развитието на технологиите, както и на някои комуникативни специфики на новите потребители, в момента е трудно да се направят дългосрочни прогнози дали създаденото от ИИ съдържание ще стане по-качествено и по-ефективно по тези показатели. Най-вероятно обаче отговорите на тези въпроси са положителни.

Също така можем да очакваме и неговата употреба да се увеличи. Защото, както вече казахме, ИИ има съществен икономически ефект. Технологията вече не е просто част, тя е двигател на т.нар. „цифрова икономика“. В следващите години се очаква приходите от нея да нараснат експоненциално в световен мащаб (Кордон [Kordon] 2023, 25).

Изкуственият интелект е важна част от Индустрия 4.0⁴, в чиято основа е „нарастването на интелигентната компонента в производствените процеси и създаването на интелигентни заводи“ (Кордон [Kordon] 2023, 189).

Според редица мнения технологията има потенциала да осигури определени ползи не само за бизнеса, но и за обществото чрез подобряване на създаването на стойност. Същевременно мрачните прогнози, че тя ще измести хората, поне към момента изглеждат твърде преувеличени. В краткосрочен план ИИ едва ли ще доведе до изчезването на цели индустрии, признава и Ювал Харари (Харари [Harari] 2019, 31). Тук можем да включим и рекламата – такава, каквато я познаваме днес. Със сигурност обаче тя ще се промени.

⁴ Индустрия 4.0 включва киберфизичните системи, интернет на нещата, облачните системи и ИИ. В основата ѝ е „нарастването на интелигентната компонента в производствените процеси и създаването на интелигентни заводи“ (Кордон [Kordon] 2023, 189).

БИБЛИОГРАФИЯ

Иванов, С. (2022) Предварителните тестове на маркетингово съдържание – практики и алтернативи. – В: Newmedia21.eu. Медиите на 21. век. Онлайн издание за изследвания, анализи, критика. <https://www.newmedia21.eu/izsledvaniq/predvaritelnite-testove-na-marketingovo-sadarzhanie-praktiki-i-alternativi/>. [Ivanov, S. (2022) Predvaritelnite testove na marketingovo sadarzhanie – praktiki i alternativi. – V: Newmedia21.eu. Mediite na 21. vek. Onlayn izdanie za izsledvania, analizi, kritika].

Кордон, А. (2023) Перспективата изкуствен интелект. София: Изток-Запад [Kordon, A. (2023) Perspektivata izkustven intelekt. Sofia: Iztok-Zapad].

Харари, Ю. Н. (2019) 21 урока за 21-ви век. София: Изток-Запад [Harari, Yu. N. (2019) 21 uroka za 21-vi vek. Sofia: Iztok-Zapad].

Abraham, M., Edelman, D. C. (2024) Personalized customer strategy in the age of AI. Boston: Harvard Business Review Press.

Campbell, C., Sands, S., Kietzmann, J. (2021) Preparing for an Era of Deepfakes and AI-Generated Ads: A Framework for Understanding Responses to Manipulated Advertising. *Journal of Advertising*, 1-17.

Chen, G., Xie, P., Dong, J., Wang, T. (2019) Understanding Programmatic Creative: The Role of AI. *Journal of Advertising*, 48(4), 347-355.

Deng, S., Tan, C., Wang, W., Pan, Y. (2019) Smart Generation System of Personalized Advertising Copy and Its Application to Advertising Practice and Research. *Journal of Advertising*, 48(4), 356-365.

Harrison, K. (2024) Using AI in PR and communication management in 2024. Available at <https://cuttingedgepr.com/articles/using-ai-in-pr-and-communication-management>

Ivanov, S. (2023) Using Artificial Intelligence to Create Marketing Content – Opportunities and Limitations. – В: Newmedia21.eu. Медиите на 21. век. Онлайн издание за изследвания, анализи, критика. <https://www.newmedia21.eu/izsledvaniq/using-artificial-intelligence-to-create-marketing-content-opportunities-and-limitations/>

Moore, S., Hübscher, R. (2022) Strategic Communication and AI. Public Relations with Intelligent User Interfaces. Routledge.

Qin, X., Jiang, Z. (2019) The Impact of AI on the Advertising Process: The Chinese Experience. *Journal of Advertising*, 48(4), 338-346.

Tripathi, S., Jain, V., Pandey, J., Merchant, A., Ambika A. (2021) When Consumers Tune Out Advertising Messages Development and Validation of a Scale To Measure Advertising Disengagement. *Journal of advertising research*, 62(1), 3-17.

Vakratsas, D., Ambler, T. (1999) How Advertising Works: What Do We Really Know? *Journal of Marketing* 63 (1), 26-43.

Wu, L., Jing Wen, T. (2021) Understanding AI Advertising From the Consumer Perspective: What Factors Determine Consumer Appreciation of AI-Created Advertisements? *Journal of Advertising Research*, 61(2), 133-146.

PRACTICES

НОРМАТИВ ЗА МИНИМАЛНА ЧИСЛЕННОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНА СТРУКТУРА

Алеко Джилджов¹, Министерски съвет на Република България

Резюме

Тази статия разглежда проблема с административния капацитет в малките централни администрации в България, като се фокусира върху липсата на нормативно определен минимален праг на численост за изпълнението на задължителните общи административни функции. Анализът комбинира преглед на нормативната рамка, регулираща административната организация, с емпирични данни, получени по Закона за достъп до обществена информация от централни администрации с под 50 щатни бройки. Получените резултати разкриват системни модели на компенсиране на липсващ капацитет, включително концентриране на множество хетерогенни административни функции в рамките на една позиция, значително разчитане на външни изпълнители и споделени услуги, както и липса на ясно определени отговорни длъжностни лица за нормативно предвидени режими. Тези практики създават структурни рискове, свързани със съответствието, приемствеността и ефективността на административната дейност, особено в области, изискващи специализирана експертиза, като финансов контрол, управление на човешките ресурси, информационна сигурност и достъп до обществена информация. На базата на емпиричните доказателства статията аргументира, че настоящият регулаторен подход имплицитно предполага наличие на административен капацитет, който е нереалистичен за постигане в малките администрации. Предлага се експертно базирана рамка за определяне на минимален праг на административната численост, необходим за законосъобразното и ефективно функциониране, както и се очертават политически последици за административната реформа, споделените услуги и оптимизирането на капацитета. Изследването допринася към дебата по публични политики, като свързва формалните регулаторни изисквания с наблюдаваните организационни практики и идентифицира конкретни точки за политическа интервенция.

Ключови думи: административен капацитет; публична администрация; минимални щатни прагове; споделени услуги; управление в публичния сектор;

¹ Алеко Джилджов е хоноруван преподавател в катедра „Публична администрация“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Той е автор на първия лекционен курс по административно обслужване в България и притежава дългогодишен административен опит. Научните му интереси са в областта на административната реформа, административното обслужване, децентрализацията и регионалното развитие. Джилджов участва активно в изследвания и конференции, свързани с публичната администрация и модернизиранието на управленските процеси.

MINIMUM STAFFING NORM FOR AN ADMINISTRATIVE STRUCTURE

Aleko Djildjov², Council of Ministers of the Republic of Bulgaria

Abstract

This article examines the problem of administrative capacity in small-sized central government administrations in Bulgaria, focusing on the absence of a normative minimum staff threshold for the performance of mandatory general administrative functions. The analysis combines a review of the legal framework governing administrative organization with empirical data obtained under the Access to Public Information Act from central administrations with fewer than 50 staff positions. The findings reveal systematic patterns of capacity compensation, including concentration of multiple heterogeneous administrative functions within single positions, extensive reliance on external contractors and shared services, and the absence of clearly designated responsible officials for legally mandated regimes. These practices create structural risks related to compliance, continuity, and effectiveness of administrative activity, particularly in areas requiring specialized expertise such as financial control, human resources management, information security, and access to public information. Based on the empirical evidence, the article argues that the current regulatory approach implicitly assumes the existence of administrative capacity that is not realistically achievable in small administrations. It proposes an expert-based framework for determining a minimum administrative staff threshold necessary for lawful and effective functioning, while outlining policy implications for administrative reform, shared services, and capacity rationalization. The study contributes to public policy debates by linking formal regulatory requirements with observed organizational practices and identifying concrete points for policy intervention.

Keywords: administrative capacity; public administration; minimum staffing thresholds; shared services; public sector governance;

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата статия разглежда проблема с липсата на нормативно установени изисквания за минимална численост на административните структури в Република България. Анализът стъпва върху действащата нормативна уредба и емпирични данни, събрани по реда на Закона за достъп до обществена информация, като целта е да се оцени доколко съществуващите изисквания могат да бъдат изпълнявани от малки по численост администрации.

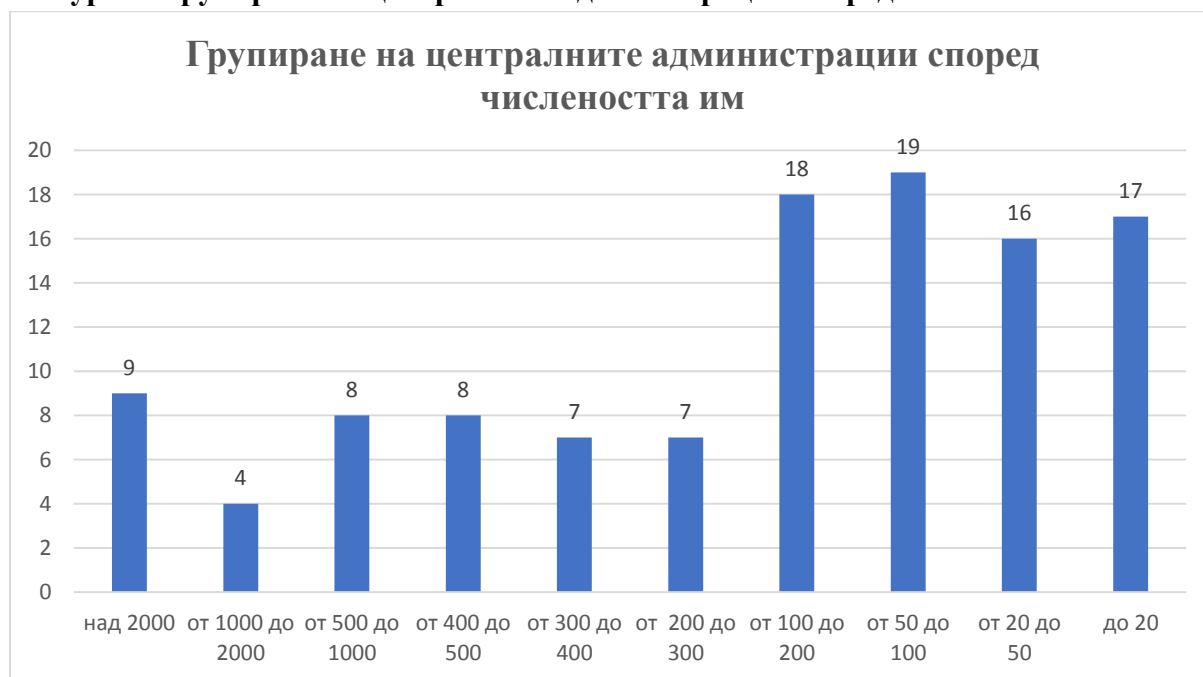
Числеността на административните структури в България варира в доста широки граници. Така например към 31.12.2025 г. числеността на МВР, което е цяла система, е

² Aleko Dzhildzhov is a part-time lecturer in the Department of Public Administration at Sofia University "St. Kliment Ohridski." He is the author of the first university lecture course on administrative service delivery in Bulgaria and has extensive professional experience in public administration. His research interests focus on administrative reform, administrative service delivery, decentralization, and regional development. Dzhildzhov also actively participates in research and academic forums related to public administration and modernization of governance.

51 520 щ. бр., на НАП – 7 919 щ. бр., като на другия полюс е Центърът за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа – 3 щ. бр. В Закона за администрацията и в подзаконовата нормативна уредба няма изисквания за максимална и минимална численост на администрация.

Данните за числеността на централните администрации показват, че най-голям брой са администрациите с численост от 50 до 100 щатни бройки, следвани от тези с численост между 100 и 200 щатни бройки и с численост до 20 щ. бр.:

Фигура 1. Групиране на централните администрации според числеността им



Източник: Административен регистър

Данните на НСИ за числеността на териториалните администрации показват следното³:

- Средната численост на областните администрации е 36 щ. бр. Двадесет и седем областни администрации са с численост между 20 и 50 щ. бр. и само една между 50 и 100 щ. бр.;

- Средната численост на специализираните териториални администрации е 47 щ. бр.;

- Средната численост на общинските администрации е 132 щ. бр., но тя варира силно между различните общини.

Въпреки голямата разлика в числеността, изискванията за създаване на звена или за наличие на определени длъжности са еднакви: всяка администрация трябва да има например финансов контролор, счетоводител, звено по отбранително-мобилизационна подготовка, служител по сигурността на информацията, център за административно

³ Източник: НСИ Наети лица по трудово или служебно правоотношение към 31.03.2025 г. в администрацията на изпълнителната власт, <https://www.nsi.bg/index.php/statistical-data/177/564>

обслужване, ако предоставя административни услуги и т.н. За да се спазят законите, в малките по численост администрации един служител съвместява множество функции. Във връзка с описания проблем изследователският обект, предмет, задача и цел на публикацията са както следва:

Изследователски обект са администрациите в системата на изпълнителната власт.

Изследователски предмет е числеността на администрациите в системата на изпълнителната власт.

Изследователската задача е да се направи преглед на изискванията на различни нормативни актове към устройството на административните структури в системата на изпълнителната власт.

Изследователската цел е да се предложи установяването на минимална численост на административна структура.

Изследователската хипотеза е, че числеността на администрациите се определя, без да се вземат предвид изискванията на нормативните актове към устройството на администрацията, а изискванията на тези нормативни актове, от своя страна не са диференцирани и не са съобразени с числеността на отделните администрации.

Изследователските методи включват:

- анализ на нормативни актове;
- анализ на информация, получена по реда на Закона за достъп до обществена информация за начина, по който е осигурено изпълнението на общоадминистративните дейности в централни администрации с численост под 50 щ. бр.;

Авторският принос на настоящата публикация се изразява в систематизиран анализ на нормативно установените изисквания за структура и функции на общата администрация и тяхното съпоставяне с реалния административен капацитет на малки по численост администрации. За първи път чрез емпирични данни от процедури по ЗДОИ се разкриват устойчиви модели на свръхнатоварване на административни служители и институционални рискове, произтичащи от отсъствието на минимален числен праг за функциониране на административна структура.

1. ОБХВАТ НА ОБЩОАДМИНИСТРАТИВНИТЕ ДЕЙНОСТИ

Общата администрация, съгласно чл.7, ал.1 на Закона за администрацията, включва следните звена:

- Канцелария;
- Финансово-стопански дейности;
- Правни дейности;
- Управление на собствеността;
- Човешки ресурси;
- Управление при отбранително-мобилизационна подготовка;
- Информационно обслужване и технологии;
- Административно обслужване;
- Протоколни функции;
- Връзки с обществеността.

За всяка от тези дейности може да се обособят самостоятелни звена. Когато числеността на администрацията не е достатъчна за обособяване на самостоятелни звена, функциите им се изпълняват от друго звено в общата администрация, което означава, че в това звено трябва да има поне един служител, в чиято длъжностна характеристика е включено изпълнението на съответните дейности.

Освен изброените в Закона за администрацията дейности обща администрация с други закони е възложено осъществяването на следните дейности:

- Осигуряване на достъп до обществена информация;
- Защита на класифицираната информация;
- Защита на личните данни;
- Вътрешен одит;
- Инспекторат;
- Осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд;
- Разглеждане на сигнали по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН);
- Противопожарна дейност;
- Киберсигурност.

2. НОРМАТИВНО УСТАНОВЕНИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ЗВЕНА ИЛИ ДЛЪЖНОСТИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ОБЩОАДМИНИСТРАТИВНИТЕ ДЕЙНОСТИ

Прегледът на нормативната уредба показва, че са предвидени следните изисквания:

2.1. Функция „Канцелария“

Във функция „Канцелария“ обикновено се включват:

- Архивната дейност;
- Деловодната дейност;

2.1.1. Архивна дейност

Тази дейност е регламентирана със Закона за националния архивен фонд. Чл. 41 от закона възлага на органите за управление на държавните и общинските институции да отговарят за дейностите по организирането, опазването и текущото използване на техните документални фондове, научно-техническата обработка на документите и предаването им в държавните архиви. За осъществяване на работа с документите в държавната или общинската институция органите им на управление създават деловодна служба, учрежденски архив и постоянно действаща експертна комисия.

Постоянно действащите експертни комисии ежегодно проверяват наличността, условията за съхраняването и опазването на документите. В състава на експертните комисии задължително се включват завеждащият учрежденския архив, деловодителят и ръководители на структурни звена. За осъществяване на дейността на учрежденските архиви органите осигуряват квалифицирани служители, архивохранилищна площ и оборудване.

Експертната комисия изпълнява голям брой задачи:

1. изготвя вътрешни правила за дейността на учрежденския архив, които се съгласуват с ръководителя на съответния държавен архив и се утвърждават от ръководителя на организацията;
2. съставя номенклатура на делата и/или списък на видовете документи със срокове за тяхното съхранение и изготвя предложения за актуализирането им;
3. организира внедряването на номенклатурата на делата;
4. контролира предаването на документите в учрежденския архив;
5. ежегодно проверява наличността и състоянието на документите с постоянен срок на запазване и тези със знак „ЕК“ в учрежденския архив, условията на съхранение и опазване на документите в организацията; резултатите се отразяват в протокол;
6. организира и участва в експертната оценка по ценността на документите;
7. организира подготовката и предаването на ценните документи в съответния държавен архив;
8. изготвя актове за унищожаване на документи с изтекъл срок на съхранение.

2.1.2. Деловодна дейност

По смисъла на допълнителните разпоредби към Закона за националния архивен фонд „Деловодна служба“ (деловодство, регистратура) е структурно звено в организация, управляващо текущите документи до предаването им в учрежденски архив.

Функцията е регламентирана и с Наредбата за обмена на документи в администрацията. В чл.141 – 144 от наредбата са уредени функциите на служител за поддръжка на хранилището и служител, отговорен за подпечатване на документи на хартиен носител (чл.151).

2.2. Функция „Финансово-стопански дейности“

Във функцията „Финансово-стопански дейности“ обикновено се включват:

- съставяне и изпълнение на бюджета;
- счетоводни дейности;
- финансово управление и контрол;
- стопански дейности.

2.2.1. Съставяне и изпълнение на бюджета

Тези функции са регламентирани в Закона за публичните финанси. Съгласно чл. 7, ал. 6 от закона ръководителите на бюджетните организации имат за задача да организират и ръководят съставянето и изпълнението на бюджетите си. Ръководителите на бюджетни организации трябва да разработят бюджетна прогноза, проект на бюджет и да организират изпълнението на бюджета, в това число:

- да се организират дейностите, свързани с процесите по планиране, съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета;
- да се състави средносрочна бюджетна прогноза и проект на бюджет;
- да се изготвя и представя в Министерството на финансите месечно разпределение на годишния бюджет;
- да се изготвя и представя годишния и междинните финансови отчети;

- да се изготвят и представят в Министерството на финансите ежемесечно и на тримесечие отчетите за изпълнението на бюджета, както и тримесечна информация за разходите по бюджетни програми;

- да се организира съхранението на счетоводната информация, съгласно изискванията на Закона за счетоводството.

2.2.2. Счетоводни дейности

Съгласно Закона за счетоводството (чл. 17, ал. 1) междинните, годишните и консолидираните отчети на предприятията се съставят от физически лица, които са в трудово, служебно или облигационно правоотношение с предприятието, или от счетоводни предприятия. По отношение на тези лица в чл.18 от закона са поставени изисквания за образование, професионален опит и съдебен статус.

Необходимо е наличие на служители, които осъществяват и текущото счетоводно отчитане.

2.2.3. Финансово управление и контрол в публичния сектор

Законът за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) изисква отделяне на значителен административен ресурс, необходим за изпълнението на задълженията на ръководителите на организациите, определени в чл. 7 от закона:

- определянето на целите на организациите, които ръководят разработването и прилагането на стратегически и годишни планове, планове за действие и индикатори за достигане на поставените цели;

- идентифицирането, оценката и управлението на рисковете, застрашаващи постигането на целите на организациите;

- планирането, управлението и отчитането на публичните средства с оглед постигане на целите на организациите;

- наблюдението и актуализирането на системите за финансово управление и контрол и предприемането на мерки за подобряването им в изпълнение на препоръки от вътрешния одит и други проверки;

- осигуряването на антикорупционни процедури;

- отчетността и докладването за състоянието на системите за финансово управление и контрол;

- осигуряването на условия за законосъобразно и целесъобразно управление, адекватно и етично поведение на персонала в организациите.

- подготовката, ежегодно до 31 март, на информация до министъра на финансите за функционирането, адекватността, ефикасността и ефективността на системите за финансово управление и контрол.

- осигуряването на система за мониторинг на финансовото управление и контрол.

Т. 10, § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗФУКПС изискват осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност. Предварителният контрол за законосъобразност се извършва от финансови контрольори и/или от други лица, определени от ръководителите.

Чл. 2 от Наредбата за формата, съдържанието, сроковете, реда и начина за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от ЗФУКПС, приета с ПМС № 242 от 24.09.2019 г., предвижда информацията, представяна по реда на наредбата, да се изготвя под формата на доклад за състоянието на системите за финансово управление и контрол.

Допълнителен ангажимент и натоварване произтича от чл. 7 от Наредбата, изискващ ежегодно да се попълва въпросник за самооценка на системите за финансово управление и контрол и указания за годишното докладване за състоянието на системите за финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор.

2.2.4. Стопански дейности

Разграничението между стопанските дейности и управлението на собствеността е доста условно.

Според Устройствения правилник на Министерството на финансите (МФ) в тях се включва: организиране и осъществяване на материално-техническото снабдяване на МФ с машини и съоръжения, резервни части, инвентар, организационна техника, консумативни материали и обзавеждане; координиране и осигуряване поддържането на хигиената, охраната и пожароизвестителните системи, както и поддръжката на моторните превозни средства на МФ и за транспортното обслужване на служители на МФ (чл. 15, т. 8 и 9).

В Устройствения правилник на Министерството на образованието и науката са предвидени функции по материално-техническото снабдяване на министерството с машини и съоръжения, резервни части, инвентар, организационна техника, консумативи и обзавеждане, както и цялостното техническо обслужване на министерството с транспорт, регистрация на моторни превозни средства, застраховане, поддръжка и ремонт и годишни прегледи; отговаря за снабдяването, съхраняването, стопанисването и използването на стоково-материалните ценности; организира и осигурява почистването и отговаря за санитарно-хигиенните условия в административните сгради на министерството и в прилежащите им терени (чл. 37).

В Устройствения правилник на Българската агенция по безопасност на храните са предвидени функции по материално-техническото снабдяване с машини и съоръжения, резервни части, инвентар, организационна техника, консумативни материали, обзавеждане и други, както и ремонта и поддръжката на материалните активи на агенцията.

2.3. Функция „Правни дейности“

Във функцията „Правни дейности“ обикновено се включват:

- процесуално представителство;
- правно обслужване.

2.3.1. Процесуално представителство

Процесуалното представителство и произтичащите от това функции са уредени в Гражданския процесуален кодекс. Съгласно чл.32 от кодекса администрациите се представляват от юрисконсултите или други служители с юридическо образование,

упълномощени от ръководителя. Във всяка администрация е необходимо да има служители, които: осигуряват процесуалното представителство, анализират и обобщават състоянието на заведените от и срещу администрацията дела; дават становища относно правните основания за изпълнението на влезли в сила съдебни решения и предприемат необходимите правни действия за събиране на вземанията на министерството.

2.3.2. Правно обслужване

Няма специален нормативен акт, който да урежда посочените в ЗА правни дейности. В тази функция обикновено се включват дейности по подпомагане на ръководителите на администрацията относно:

- правно съдействие на ръководството за законосъобразното изпълнение на функциите;
- разработване и предлагане на решения на правни проблеми, свързани с дейността;
- изготвяне на договори във връзка с дейността на администрацията и контрол по изпълнението на сключените договори;
- разработването на проекти на нормативни актове.

2.4. Функция „Управление на собствеността“

Във функцията „Управление на собствеността“ обикновено се включват:

- управление на недвижимите имоти и движимите вещи, предоставени за управление на администрацията;
- обществени поръчки.

2.4.1. Управление на недвижимите имоти и движимите вещи, предоставени за управление на администрацията

Съгласно Закона за държавната собственост министрите и ръководителите на другите ведомства управляват предоставените им имоти и вещи – държавна собственост в съответствие с предназначението им за нуждите, за които са предоставени, с грижата на добър стопанин. Освен недвижимата – публична и частна, държавна собственост, в тази дейност се включват и почивните бази и на ведомствения жилищен фонд.

Съгласно чл. 67 от закона в министерствата, другите ведомства и областните администрации може да се създадат звено „Държавна собственост“ и звено „Управление на собствеността“.

2.4.2. Обществени поръчки

Тази дейност може да бъде отнесена и към финансово-стопанските дейности.

Съгласно чл. 245 от Закона за обществените поръчки публичните възложители са задължени да изграждат вътрешно специализирано звено като част от администрацията, отговорно за управление на цикъла на обществените поръчки, ако са налице едновременно следните условия:

1. годишният бюджет, включително средствата, предоставени по линия на различни фондове и програми на Европейския съюз, е на стойност над 20 млн. лв.;

2. средногодишният брой проведени процедури за възлагане на обществените поръчки през предходните три години надвишава 20.

Числеността и съставът на звеното по ал. 1 се определят в зависимост от обема и сложността на управляваните обществени поръчки.

При липсата на звено е необходимо наличието на служители, които да подпомагат ръководителя при организирането, осъществяването, координирането и консултирането на дейностите, свързани с подготовката и възлагането на обществени поръчки.

2.5. Функция „Човешки ресурси“

Функциите произтичат от трудовото законодателство и нормативната уредба за държавната служба: Кодекс на труда, Закон за държавния служител, Наредба за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, Наредба за длъжностните характеристики на държавните служители, Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители, Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация и др.

Задълженията на звената и служителите по подпомагане на ръководителя на администрацията в областта на човешките ресурси включват:

- съгласуване на типовите длъжностни характеристики на служителите, които се утвърждават от главния секретар;

- изготвяне на индивидуалните административни актове, свързани с възникването, изменянето и прекратяването на служебните и трудовите правоотношения на служителите;

- изготвяне и актуализиране на длъжностното разписание и поименното разписание на длъжностите на служителите;

- организация на провеждането на конкурси и подбор на служители;

- изготвяне на обобщени програми, организиране и координиране провеждането на курсове за обучение и повишаване квалификацията на служителите;

- взаимодействие с висшите училища и други организации във връзка с провеждането на стажантски програми;

- процедури за осъществяването на дисциплинарна отговорност на служителите;

- разработване и актуализиране на документи в областта на човешките ресурси;

- извършване на вписванията в Административния регистър към Министерския съвет.

2.6. Функция „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“

Със Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (чл. 12) на държавната администрация и органите на местното самоуправление и местната администрация се възлага разработване и приемане на държавен военновременен план по ред, определен с акт на Министерския съвет.

Наредбата за дейностите и задачите по отбранително-мобилизационна подготовка и условията и реда за тяхното осъществяване задължава държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация при изпълнение на задълженията

им, свързани с отбраната, да изградят звена по отбранително-мобилизационна подготовка. Звената по отбранително-мобилизационна подготовка могат да бъдат организирани в дирекции, отдели или сектори. В състава на звената се включват ръководител; експерти с аналитична или контролна функция; експерти със спомагателна функция или специалисти (оперативни дежурни за носене на денонощно дежурство и др.), изпълнители по поддръжка и охрана на пунктовете за управление и др. В администрацията на изпълнителната власт ръководителите и експертите с аналитична или контролна функция трябва да са в щатната численост на персонала.

2.7. Функция „Информационно обслужване и технологии“

Със Закона за електронното управление (чл. 7ж) всеки административен орган в рамките на одобрения му бюджет е задължен да изготвя и въвежда в информационната система по чл. 7е, ал. 3 годишен план за обновяването на информационните ресурси в своята администрация, индикативните стойности и сроковете, в които да бъдат реализирани. Административните органи осигуряват достъпност на съдържанието на своите интернет страници и мобилни приложения в съответствие с приложимите хармонизирани стандарти, части от тях или технически спецификации (чл. 58в). В Класификатора на длъжностите в администрацията са предвидени множество длъжности, които да осигурят изпълнението на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.

Със Закона за киберсигурност (чл. 21) на административните органи се възлага да осигуряват и отговарят за сигурността на използваните от тях мрежи и информационни системи. Административните органи трябва да предприемат:

1. подходящи и пропорционални мерки, които трябва да осигуряват ниво на мрежова и информационна сигурност, съответстващо на съществуващия риск;
2. подходящи мерки за предотвратяване и намаляване до минимум на въздействието на инцидентите, засягащи мрежовата и информационната им сигурност, с цел осигуряване на непрекъснатост на дейността им;
3. мерките, определени с наредбата за мрежова и информационна сигурност.

Наредбата за мрежова и информационна сигурност (чл. 3) изисква във всяка администрация да се определи служител или административно звено, отговарящо за мрежовата и информационната сигурност, като: 1. служителят или звеното, отговарящо за мрежовата и информационната сигурност, е на пряко подчинение на административния орган с цел пряко информиране за състоянието и проблемите в мрежовата и информационната сигурност; 2. да се посочат препоръчителни функции на служителя или на звеното, отговарящо за мрежовата и информационната сигурност.

В някои администрации тези звена са изведени на пряко подчинение. В Класификатора на длъжностите в администрацията е предвидена длъжност „експерт по мрежова и информационна сигурност“ с 6 степени.

2.8. Функция „Административно обслужване“

Законът за администрацията предвижда в състава на общата администрация да се включват дейности по предоставяне на административно обслужване.

Наредбата за административното обслужване определя организацията на административното обслужване и задълженията за администрацията. Наредбата предвижда създаването на звено за административно обслужване във всяка администрация, която предоставя услуги. Не всички администрации предоставят административни услуги. От общо 33 централни администрации с численост под 50 щ. бр. 18 не предоставят административни услуги.

2.9. Функция „Протоколни функции“

В тази функция обикновено се включва изготвянето на програмата на ръководителя; проектите на програма за посещение на чуждестранни делегации и гости; организирането на срещи с посланици или с други сътрудници на посолства, организиране на протоколни срещи и др.

2.10. Функция „Връзки с обществеността“

В тази функция обикновено се включва провеждането на информационната политика на съответната администрация, предлагането и координирането на публичните изяви; планирането на дългосрочната медийна политика за изграждане на публичния имидж; предлагането на проучвания на общественото мнение с цел планиране на адекватна медийна политика по дадена проблематика; координирането на връзките с медиите с цел осигуряване на пълна и точна информация за дейността на администрацията; координация на публикуването на информация на интернет страницата и др.

2.11. Функция „Осигуряване на достъп до обществена информация“

Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ), с § 18 от Преходните и заключителни разпоредби) задължава административните органи в 6-месечен срок от влизането в сила на закона да определят длъжностни лица от съответната администрация, които да отговарят пряко за предоставянето на обществена информация, както и да обособят подходящо място за четене на предоставената информация.

Във всяка администрация трябва да бъдат разработени и утвърдени вътрешни правила за работа по ЗДОИ. Ангажиментите включват и създаване на секция „Достъп до информация“.

Всяка администрация трябва да води електронен или хартиен регистър на постъпилите заявления.

В чл. 15 от закона са изброени 17 точки с информация, която трябва да се публикува на интернет страницата и да се актуализира непрекъснато.

Други ангажименти, определени в чл.15б на закона, са ежегодното планиране и поэтапното публикуване в интернет в отворен формат на информационните масиви и наборите от данни и ресурсите, които поддържа, достъпът до които е свободен.

По данни от Доклада за състоянието на администрацията през 2024 г. 487 административни структури от общо 588 имат звено или отделен служител/и, които да отговорят за достъпа до обществена информация, а 101 администрации са отговорили, че нямат нарочно определени служители, на които да са им вменени подобни задължения. Преимуществено това са по-малките общински и специализирани териториални администрации. От респондентите 44 са отговорили, че дейността по предоставяне на достъп до информация се извършва от отделно звено в техните структури. Преимуществено това са администрациите на централните органи на изпълнителната власт като министерства и изпълнителни агенции, но такива звена има и в някои от по-големите общински и специализирани териториални администрации. Най-масов е случаят, при който има определен служител, който се занимава с достъпа до информация. Това положение е валидно при 304 административни структури.

2.12. Функция „Защита на класифицираната информация“

Законът за защита на класифицираната информация (чл. 20) задължава ръководителят на организационната единица да назначи служител по сигурността на информацията след получаване на разрешение за достъп на това лице до класифицирана информация, издадено от Държавната комисия по сигурността на информацията (ДКСИ). По изключение, в зависимост от нивото и обема на класифицираната информация, ръководителят на организационната единица може да изпълнява функциите на служител по сигурността на информацията, ако той отговаря на изискванията по чл. 21.

2.13. Функция „Защита на личните данни“

Със Закона за защита на личните данни (чл. 69) ръководителите на администрации са задължени да определят длъжностно лице по защита на данните въз основа на неговите професионални качества и по-специално въз основа на експертните му познания по законодателството и практиките в областта на защитата на личните данни.

Задачите на длъжностното лице по защита на данните са най-малко следните:

1. да информира и да съветва администратора и служителите, които извършват обработването на лични данни, за задълженията им по този закон и съгласно други нормативни изисквания за защита на личните данни;

2. да наблюдава спазването на този закон и на други нормативни изисквания за защита на личните данни и на политиките на администратора, по отношение на защитата на личните данни, включително възлагането на отговорности, повишаването на осведомеността и обучението на персонала, участващ в операциите по обработване, и съответните проверки;

3. при поискване да предоставя съвети по отношение на оценката на въздействието по чл. 64 и да наблюдава извършването и;

4. да си сътрудничи с комисията, съответно с инспектората;

2.14. Вътрешен одит

С чл. 12 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор е въведено задължение в определени администрации за изграждането на звено за вътрешен одит, което е на

пряко подчинение на ръководителя на организацията или на колективния орган на управление. Звеното се състои от вътрешни одитори, които са служители на организацията, единият от които е ръководител. В малките по численост администрации такова звено не се изгражда, освен ако бюджетът им надхвърля 10 млн. лв., което е малко вероятно. Малките по численост администрации по принцип попадат в тази хипотеза – могат да изградят звено със съгласие на министъра на финансите. В закона са определени изисквания за минимална численост на звеното за вътрешен одит. За най-малките по численост администрации приложима е хипотезата на чл. 14, т. 1 – при бюджет на съответната организация до 10 млн. лв., включително управляваните средства по фондове и програми на Европейския съюз за наличие на не по-малко от двама вътрешни одитори, включително ръководителя на вътрешния одит.

2.15. Инспекторат

Чл. 46 на Закона за администрацията предвижда създаване на инспекторат в министерствата на пряко подчинение на министъра за осъществяване на административен контрол. Инспекторати се създават и в администрациите, които не са обект на контрол от инспекторатите в министерствата.

Структурата и минималната численост на инспекторатите са определени с Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи. Органите на държавна власт, към които има създадени инспекторати по Закона за администрацията, спазват изисквания за минимална численост. При брой на служителите в проверяваните структури до 300 щ. бр. инспекторатът се състои от не по-малко от трима инспектори, включително ръководител.

2.16. Функция „Осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд“

Във функцията се включват:

- Осигуряване на условия на труд;
- Противопожарна дейност.

Законът за безопасни и здравословни условия на труд (чл. 27) изисква в предприятия с 5 до 50 работещи включително, както и в отделните структурни звена на предприятията, да се изградят групи по условия на труд. Групата по условия на труд се състои от работодателя или ръководителя на съответното структурно звено и от един представител на работещите по безопасност и здраве при работа. В тези администрации на служител се възлагат допълнителни функции, без да се назначава отделен служител. За предотвратяване на вредните последици в случаи на извънредни обстоятелства и съобразно спецификата на дейността и големината на предприятието, работодателят определя работещите, които ще изпълняват мерките за ликвидиране на опасността, първа помощ, борба с пожарите и евакуация на работещите, като броят, обучението и предоставеното им за целта оборудване съответстват на специфичните рискове и на големината на предприятието.

2.17. Функция „Разглеждане на сигнали по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“

Законът за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения изисква задължените субекти да определят един или повече служители, които отговарят за разглеждането на сигнали. Това може да са длъжностните лица в структурата на всеки от задължените субекти, натоварени с обработването и защитата на лични данни или друг служител, отговарящ за разглеждането на сигнали.

2.18. Обобщение на предвидените с нормативни актове звена или длъжности

На базата на описаните в предходните точки нормативно установени изисквания за създаване на звена или длъжности и тяхната численост може да се направи следното обобщение:

- Изискванията са за дейности и звена в общата администрация или дейности, които по своя характер са обща администрация, но с нормативен акт са определени на пряко подчинение (служител по сигурността на информацията, вътрешен одит, инспекторат);

- Някои звена са задължителни за всички администрации, а други – не;

- За част от звената или длъжностите има фиксирани нормативи за численост (инспекторат, вътрешен одит, отбранително-мобилизационна подготовка);

- Част от изискванията се изпълняват по възлагане (длъжностно лице за защита на личните данни, длъжностно лице за достъп до обществена информация, финансов контролор, служител, който отговаря за разглеждането на сигнали);

- За част от дейностите не е определена минимална численост, но има определени длъжности в Класификатора на длъжностите в администрацията (системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии);

- Наличието или липсата на някои от звената и длъжностите зависи от вида администрация, от числеността или бюджета ѝ;

Нормативно установените изисквания към числеността на звената са представени в таблицата по-долу:

Таблица 1. Численост на звена или длъжности, изрично фиксирана в нормативни актове

Нормативен акт	Предвидено звено или длъжност	Численост
Функция „Канцелария“		
Закон за националния архивен фонд Наредба за реда за организирането, обработването, експертната, съхраняването и използването на документите в учрежденските архиви на държавните и общинските институции	Деловодител и ръководител на учрежденския архив	2

Нормативен акт	Предвидено звено или длъжност	Численост
Наредба за обмена на документи в администрацията	Служител за поддръжка на хранилището и служител, отговорен за подпечатване на документи	2
Закон за администрацията	Звено „Канцелария“	Не е определена
Функция „Финансово-стопански дейности“		
Закон за публичните финанси	Съставяне и изпълнение на бюджета	Не е определена
Закон за счетоводството	Лице, което съставя междинните, годишните и консолидираните отчети и лице, което осъществява останалите дейности, свързани със съставяне и изпълнение на бюджета	Не е определена
Закон за счетоводството	Счетоводител за осъществяване на текущото счетоводно отчитане	Не е определена
Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор	Финансов контролор или друго лице, определено от ръководителя за осъществяване на предварителен контрол Лице, което подпомага ръководителя за изпълнение на правомощията му по финансово управление и контрол	1 Не е определена
Закон за администрацията	Звено „Финансово-стопански дейности“	Не е определена
Функция „Правни дейности“		
Гражданскопроцесуален кодекс	Осъществяване на процесуално представителство по ГПК	Не е определена
Закон за администрацията	Звено „Правни дейности“ за правно съдействие и подпомагане на ръководителя на администрацията	Не е определена
Функция „Управление на собствеността“		
Закон за държавната собственост	Отделни служители или звено „Държавна собственост“ и звено „Управление на собствеността“	Не е определена
Закон за обществените поръчки	Обществени поръчки	Не е определена
Функция „Човешки ресурси“		
Кодекс на труда, Закон за администрацията	Подпомагане на ръководителя на администрацията в областта на човешките ресурси	Не е определена
Закон за администрацията	Звено „Човешки ресурси“	Не е определена
Функция „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“		
Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България Наредба за дейностите и задачите по отбранително-мобилизационна	Ръководител и експерти с аналитична или контролна функция в състава на звената по отбранително-мобилизационна подготовка	3

Нормативен акт	Предвидено звено или длъжност	Численост
подготовка и условията и реда за тяхното осъществяване		
Закон за администрацията	Звено „Управление при ОМП“	Не е определена
Функция „Информационно обслужване и технологии“		
Закон за електронното управление	Длъжности, които да осигурят изпълнението на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.	Не е определена
Закон за киберсигурност Наредба за минималните изисквания за мрежова и информационна сигурност	Служител по мрежова и информационна сигурност Изпълнява се по възлагане, но в някои администрации е отделен служител.	1
Закон за администрацията	Звено „Информационно обслужване и технологии“	Не е определена
Функция „Административно обслужване“		
Закон за администрацията	Звено за административно обслужване	Не е определена
Наредба за административното обслужване	Звено „Административно обслужване“	Не е определена
Функция „Осигуряване на достъп до обществена информация“		
Закон за достъп до обществена информация	Длъжностно лице по достъп до обществена информация Изпълнява се по възлагане	Не е определена
Функция „Защита на класифицираната информация“		
Закон за защита на класифицираната информация	Служител по сигурността на информацията (тези служители са извън общата и специализираната администрация)	Минимум 1
Функция „Защита на личните данни“		
Закон за защита на личните данни	Длъжностно лице по защита на личните данни Изпълнява се по възлагане	Не е определена
Функция „Осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд“		
Закон за безопасни и здравословни условия на труд	Група по условия на труд, в която трябва да се включи един представител на работещите по безопасност и здраве при работа Изпълнява се по възлагане	Не е определена
Закон за безопасни и здравословни условия на труд	Служители, определени за извършване на противопожарна дейност Изпълнява се по възлагане	Не е определена
Функция „Вътрешен одит“		
Закон за вътрешния одит в публичния сектор	При бюджет на съответната организация до 10 млн. лв., включително управляваните средства	Минимум 2

Нормативен акт	Предвидено звено или длъжност	Численост
	по фондове и програми на Европейския съюз е необходимо наличие на не по-малко от двама вътрешни одитори, включително ръководителя на вътрешния одит. Изискването се прилага само ако съответната администрация е задължена да създаде звено по силата на закона.	
Функция „Инспекторат“		
Закон за администрацията Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи	При брой на служителите в проверяваните структури до 300 щ. бр. инспекторатът се състои от не по-малко от трима инспектори, включително ръководител. Изискването се отнася само до министерствата и администрациите, които не са обект на контрол от инспекторатите.	Минимум 3
Функция „Разглеждане на сигнали по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“		
Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“	Задължените субекти определят един или повече служители, които отговарят за разглеждането на сигнали. Изпълнява се по възлагане	Не е определена.

Както се вижда от Таблица 1, нормативно фиксирана минимална численост съществува само за ограничен брой функции.

3. ПРЕГЛЕД НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОБЩОАДМИНИСТРАТИВНИТЕ ДЕЙНОСТИ В МАЛКИ ПО ЧИСЛЕНОСТ АДМИНИСТРАЦИИ

3.1. Методология на прегледа

Информацията е получена по реда на Закона за достъп до обществена информация. За целта на 2.11.2025 г. е изпратено е заявление чрез Платформата за достъп до обществена информация (<https://pitay.government.bg>) до централни администрации с численост на персонала под 50 щ. бр. Заявлението е изпратено до следните администрации:

Таблица 1. Администрации с численост, до които е изпратено заявление

Структури	Численост (към 07.2025 г.)
Национален съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти	50
Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“	39

Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация"	39
Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове"	38
Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори	35
Държавна комисия по стоковите борси и тържищата	31
Национална агенция за оценяване и акредитация	30
Институт по публична администрация	28
Българска агенция за инвестиции	27
Агенция за хората с увреждания	26
Изпълнителна агенция за българите в чужбина	25
Национално бюро за правна помощ	23
Дипломатически институт към министъра на външните работи	21
Национална агенция за професионално образование и обучение	21
Национален инспекторат по образованието	20
Изпълнителна агенция „Национален филмов център"	17
Национален фонд „Култура"	16
Фонд „Научни изследвания"	15
Фонд „Социална закрила"	12
Център на промишлеността на РБ в Москва	11
Антидопингов център	11
Център за асистирана репродукция	7
Централна комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни	6
Фонд „Условия на труд"	6
Център за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа	3

Източник: устройствени актове на администрациите

В заявлението са изброени всички общоадминистративни дейности и е поискана информация за начина на осигуряване изпълнението на функциите. Поискано е информацията да бъде представена таблично като начин на осигуряване изпълнението на функцията са дадени следните варианти за осигуряване на изпълнението:

- като споделена услуга, изпълнявана от друг орган;
- от външен изпълнител по възлагане с договор;
- чрез собствен служител, като се посочи наименование на структурно звено и длъжностно наименование;
- друго.

Поискана е и информация коя от общоадминистративните функции се изпълнява от един и същи служител.

Заявленията са публични и са достъпни на Платформата за достъп до обществена информация. Първото по време заявление с рег. №:1762109350-02.11.2025 до Националния съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти е на следния линк: <https://pitay.government.bg/application/17219/view>. Последното по време заявление

с рег. №: 1762111146-02.11.2025 до Центъра на промишлеността на Република България в Москва е достъпно на: <https://pitay.government.bg/application/17223/view>.

Образецът на заявление, без личните данни на заявителя е представен в приложение.

На изпратените 25 запитвания е получен отговор от 22 администрации. Независимо от зададената обща рамка отговорите са в различен формат и стил, което сериозно затруднява обобщаването им. Получената по ЗДОИ информация позволява емпирично проследяване на начина, по който малките администрации осигуряват задължителните общоадминистративни функции.

Въпреки различния формат и стил на отговорите, данните позволяват идентифициране на повтарящи се управленски модели за компенсиране на недостатъчния административен капацитет в малките по численост администрации: (i) концентрация на множество общоадминистративни функции в ограничен брой длъжности, (ii) възлагане на ключови функции на външни изпълнители и/или чрез споделени услуги, и (iii) непълно или неясно определяне на отговорни длъжностни лица по задължителни режими. Тези модели имат пряко значение за публичната политика, тъй като насочват към структурен риск от формално изпълнение на нормативните изисквания при ограничена заместимост и натрупване на функции с различна професионална логика (напр. финансов контрол, човешки ресурси, ЗДОИ, информационна сигурност).

В методологичен план, използването на стандартизирано заявление с предварително дефинирани варианти за осигуряване на функцията (споделена услуга, външен изпълнител, собствен служител, друго) прави подхода приложим и повторям, включително за последващо сравнение във времето. В този смисъл настоящият преглед може да бъде разглеждан като емпирична основа за експертна оценка на минималния административен капацитет, необходим за законосъобразно и ефективно функциониране на администрация, както и за дизайн на политики по рационализация, споделени услуги и централизирано осигуряване на функции.

1) Обхват и представителност

Извадката обхваща централни администрации с численост под 50 щ. бр., което позволява да се анализират системни ефекти от ниския административен капацитет при сходна организационна рамка (обща администрация и задължителни общоадминистративни функции).

2) Качество на данните и надеждност

Получената по ЗДОИ информация представлява официална позиция на администрациите относно организацията на общоадминистративните функции и разпределението им по длъжности, което увеличава надеждността на данните като управленски самоописания.

3) Сравнимост и ограничение от нееднородни формати

Нееднородният формат и стил на отговорите ограничава възможността за пълна количествена съпоставимост и налага преобладаващо качествен подход на анализ (идентифициране на повтарящи се модели на концентрация на функции, липса на заместимост и възлагане на външни изпълнители). Това ограничение само по себе си е индикатор за липса на унифициран управленски стандарт при описване и отчитане на общоадминистративните дейности.

4) Какво точно се измерва (операционализация)

За целите на анализа „концентрация на функции“ се разглежда като възлагане на две или повече общоадминистративни функции на един и същ служител/длъжност, както и като комбиниране на функции с различна професионална логика (напр. финансов контрол, ЗДОИ, киберсигурност, ЧР). Допълнителен индикатор е отсъствието на определени длъжностни лица по задължителни режими (напр. сигурност на информацията, защита на данните), както и степента на зависимост от външни изпълнители.

5) Практическа стойност за публичната политика

Методологичният подход позволява да се направи преход от нормативните изисквания към емпирично установими управленски практики и да се очертаят рисковите точки, при които малките администрации системно компенсират недостига на капацитет чрез концентрация на функции, възлагане на външни услуги и оставяне на функции без ясно определен отговорник. Това създава основа за последваща експертна оценка на минимален числен праг за устойчиво административно функциониране.

6) Приложимост

Използваният инструмент (стандартизирано заявление с предварително дефинирани варианти за изпълнение) прави подхода приложим в последващи периоди, както и към други групи администрации (напр. териториални структури), което позволява проследяване на промени във времето.

3.2. Резюме на данните от прегледа

3.2.1. Агенция за хората с увреждания

На един и същи служител са възложени:

- Главният секретар е определен за служител, който отговаря за разглеждането на сигнали, за длъжностно лице за защита на данните, за служител за достъп до обществена информация;

- Главният секретар изпълнява функциите „Връзки с обществеността“ и „Протокол“ и „Управление при кризи и ОМП“;

- Изпълнител-шофьор в дирекция „АПФИО“ изпълнява деловодни функции по Наредбата за обмена на документи в администрацията;

- Главен счетоводител изпълнява функции по ЗПФ, ЗСч;

- Главен юриконсулт изпълнява функции на финансов контролор. Същият осъществява процесуалното представителство, управление на човешките ресурси, правно обслужване и функцията „Обществени поръчки“.

- Главен експерт в дирекция „АПФИО“ осъществява функциите по ЗЕУ, НМИМИС и Закона за киберсигурност.

Не е определен служител по сигурността на информацията.

3.2.2. Антидопингов център

Поради изключително малката численост на персонала един служител изпълнява няколко функции от общата администрация.

1. Главният счетоводител на АЦ изпълнява всички функции по „Финансово-стопанските дейности“, както и част от дейностите на „Човешките ресурси“. Поради невъзможността същият да бъде заместван от друг служител в администрацията, потенциалните рискове и реалните проблеми са непрекъснато налице и засягат цялостната работа на администрацията.

2. Поради ниските възнаграждения, длъжността „Главен юрисконсулт“ в Направление „Правно и административно обслужване“ е свободна и са налице трудности и невъзможност за наемане на служител.

3. Поради горепосоченото функциите по „Правните дейности“ се изпълняват от главния секретар и главен експерт в Направление „Антидопингови програми“ – и двамата с юридическо образование. Същият главен експерт изпълнява и функциите „Осигуряване на достъп до обществена информация“, „Разглеждане на сигнали по ЗЗЛПСПОИН“, като също така е отговорно лице, изпълняващо функциите на специалист по безопасност и здраве при работа съгласно чл.28а от ЗЗБУТ.

4. Друг служител – главен експерт отново в Направление „АП“ отговаря за извършване на дейностите по пожарна безопасност.

5. Главен експерт в Направление „Правно и административно обслужване“ изпълнява всички функции „Канцелария“, „Човешки ресурси“ и „Административно обслужване“.

6. Функция „Управление на собствеността“ се изпълнява лично от изпълнителния директор.

Администрацията не разполага със служители, отговарящи за функциите: „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“, „Протокол“ и „Връзки с обществеността“.

Функциите „Защита на личните данни“, „Информационно обслужване и технологии“ и „Киберсигурност“ са възложени на външни изпълнители.

АЦ не работи с класифицирана информация.

3.2.3. Българска агенция за инвестиции

Споделени услуги:

Сключено е Споразумение за предоставяне на споделени услуги, свързани с правните дейности и човешките ресурси; комуникационните и информационните дейности; организационно-административното обслужване и информационните системи, между Министерство на иновациите и растежа, Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия и Българската агенция за инвестиции.

Външен изпълнител:

▪ Дейности по изпълнение на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.;

▪ Служител по мрежова и информационна сигурност;

▪ Киберсигурност.

На един и същи служител са възложени:

- Изпълнителният директор на БАИ изпълнява функциите на служител по сигурността на информацията, съгласно ЗЗКИ;
- Главният секретар е определен за служител, който отговаря за разглеждането на сигнали;
- Главен експерт, дирекция „Маркетинг и инвестиционно обслужване“ е определен за длъжностно лице по защита на личните данни;
- Главен счетоводител – функция „Финансово-стопански дейности“, функция „Осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд“;
- Младши експерт, дирекция „Административно-правно обслужване - Функции „Протокол“ и „Връзки с обществеността“.

3.2.4. Дипломатически институт

Споделени услуги

- Изпълнението на функциите, произтичащи от ЗЕУ е възложено с договор за съдействие и обслужване от МВнР;
- Противопожарната дейност, съгласно Закон за безопасни и здравословни условия на труд, е възложена за изпълнение на служители от Министерството на външните работи;
- Структурата отговаряща за прилагане разпоредбите на Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения е Инспекторат на Министерството на външните работи;
- Отговорен за прилагане на Закона за киберсигурност на административните органи за мрежовата и информационната сигурност е Дирекция „Сигурност“ на МВнР.

Външен изпълнител:

- Сътрудник, със сключен договор за извършване на услугата към отдел „Финансово-административни дейности“ извършва дейностите по Закона за счетоводството;
- При необходимост осъществяване на процесуално представителство по ГПК се осъществява от специално нает за целта правоспособен юрист срещу сключен договор за конкретното задание;
- сключен договор за поддръжка на софтуерни приложения, както и за координация на информационни технологии с външни изпълнители.

На един и същи служител са възложени:

- старши експерт в отдел „Финансово-административни дейности“ изпълнява функцията на финансов контролор и прилагане на законовата и подзаконова нормативна уредба в изпълнение на Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор;
- старши експерт, държавен служител в отдел „Финансово-административни дейности“ осъществява правното подпомагане и дейностите по възлагане на обществени поръчки. Същият осъществява функциите по управление на човешките ресурси;
- Функциите „Протокол“ и „Връзки с обществеността“ се изпълняват от главен експерт в специализирания отдел;

- Началникът на отдел „Финансово-административни дейности“ е длъжностно лице по защита на личните данни и изпълнява функциите по ЗЗБУТ;

Не са осигурени с човешки ресурси функциите по „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“ и сигурността на информацията.

3.2.5. Държавна агенция „Безопасност на движението по пътищата“

Външен изпълнител:

- Дейности по изпълнение на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.;

- Служител по мрежова и информационна сигурност;

- Киберсигурност.

На един и същи служител са възложени:

Главният секретар е определен за служител, който отговаря за разглеждането на сигнали.

3.2.6. Държавна комисия по стоковите борси и тържищата

- На служителя на длъжност главен специалист в дирекция ФДПНОЧР са възложени изпълнението на функциите по 4 (четири) точки.

- На служителя на длъжност главен счетоводител в дирекция ФДПНОЧР са възложени изпълнението на функциите по 4 (четири) точки.

- На служителите на длъжност старши юриконсулт в дирекция ФДПНОЧР са възложени изпълнението на функциите по 5 (пет) точки.

- На външен изпълнител са възложени изпълнението на функциите по 2 (две) точки.

- На служителя на длъжност старши инспектор в отдел АРПИ са възложени изпълнението на функциите по 4 (четири) точки.

- На служителя на длъжност главен инспектор в отдел АРПИ са възложени изпълнението на функциите по 4 (четири) точки.

- На служителя на длъжност старши инспектор в дирекция НДА са възложени изпълнението на функциите по 2 (две) точки.

- На служителя на длъжност началник - отдел АРПИ са възложени изпълнението на функциите по 2 (две) точки.

3.2.7. Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“

Външен изпълнител:

- Дейности по изпълнение на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.;

- Служител по мрежова и информационна сигурност;

- Киберсигурност;

- Осъществяване на процесуално представителство по ГПК;

- Правно съдействие и подпомагане на ръководителя на администрацията.

На един и същи служител са възложени:

- На главния секретар е възложено да изпълнява функциите на длъжностно лице по достъп до обществена информация.

Не е определен служител по сигурността на информацията.

3.2.8. Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“**Външен изпълнител:**

При необходимост се възлага процесуалното представителство.

На един и същи служител са възложени:

- Един и същи служител изпълнява функции „Канцелария“, „Осигуряване на достъп до обществена информация“, функция „Осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд“, „Разглеждане на сигнали по ЗЗЛПСПОИН“ и функция „Киберсигурност“;

- Един и същи служител изпълнява функция „Канцелария“, „Човешки ресурси“ и „Разглеждане на сигнали по ЗЗЛПСПОИН“;

- Процесуалното представителство се осигурява от специализираната администрация.

Не са определени служители по сигурността на информацията с мотива, че агенцията не работи с класифицирана информация.

3.2.9. Изпълнителна агенция за българите в чужбина**Външен изпълнител:**

- Дейности по изпълнение на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.;

- Служител по мрежова и информационна сигурност;

- Киберсигурност;

- Функциите по Закона за безопасни и здравословни условия на труд са възложени на служба по трудова медицина и на главния секретар;

- Връзки с обществеността.

На един и същи служител са възложени:

- Главният секретар е определен за служител, който отговаря за разглеждането на сигнали;

- Главният секретар отговаря за противопожарната дейност;

- Главен експерт „ФСД и АПО“ е определен за длъжностно лице по защита на личните данни;

Не са осигурени с човешки ресурси функциите по „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“;

Не са определени служители по сигурността на информацията с мотива, че агенцията не работи с класифицирана информация.

3.2.10. Институт по публична администрация

Споделени услуги:

Осъществяване на текущото счетоводно отчитане, което се извършва от администрацията на Министерския съвет.

Външен изпълнител:

▪ Дейности по изпълнение на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.;

▪ Служител по мрежова и информационна сигурност;

▪ Функциите по защита на личните данни.

На един и същи служител са възложени:

▪ Функция „Правни дейности“, частично Функция „Управление на собствеността“ (Обществени поръчки), Функция „Човешки ресурси“, Функция „Осигуряване на достъп до обществена информация“, Функция „Разглеждане на сигнали по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“ – от главен юрисконсулт в дирекция „Административно-правно и финансово-стопанско осигуряване“;

▪ Функция „Канцелария“, Функция „Административно обслужване“, съвместно по Функция „Осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд“ – от старши експерт в дирекция „Административно-правно и финансово-стопанско осигуряване“;

Не са осигурени с човешки ресурси функциите по „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“, „Връзки с обществеността“, и „Протокол“;

Не са определени служители по сигурността на информацията.

3.2.11. Национален инспекторат по образованието

Външен изпълнител:

▪ Процесуално представителство по ГПК;

▪ Функции по защита на личните данни.

На един и същи служител са възложени:

▪ Главният секретар е длъжностно лице по достъп до обществена информация;

▪ На Главен инспектор, Дирекция „Инспектиране“ са възложени функциите на финансов контролор;

▪ Държавен инспектор, Дирекция „Инспектиране“ е длъжностно лице за разглеждане на сигнали;

▪ Директор на дирекция АО изпълнява функциите по киберсигурност;

Не е определен служител по сигурността на информацията.

Не са осигурени с човешки ресурси функциите по „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“.

3.2.12. Национален съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти

На един и същи служител са възложени:

▪ На Главния счетоводител са възложени функциите на финансов контролор;

▪ Процесуалното представителство се осъществява от 5 главни юрисконсулти;

▪ Обществените поръчки са възложени на един главен юрисконсулт;

- Човешките ресурси се осъществяват от един главен юрисконсулт и един главен експерт;

- Един главен експерт изпълнява функциите в областта на информационните технологии;

- Административното обслужване се осъществява от един главен и един старши експерт;

- На главния юрисконсулт са възложени функциите по приемане на сигнали.

Не е определен служител по сигурността на информацията;

Не са определени служители за изпълнение на функциите „Връзки с обществеността“ и „Протокол“;

Не са осигурени с човешки ресурси функциите по „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“.

3.2.13. Национална агенция за оценяване и акредитация

Външен изпълнител:

- Функция „Киберсигурност“ е възложена на външен изпълнител и служители на НАОА – главен специалист – експерт информационно осигуряване

- Процесуално представителство

На един и същи служител са възложени:

- Служител на НАОА – старши счетоводител, дирекция АФПНИО:

- Финансов контролор;

- Подпомагане на ръководителя на администрацията в областта на човешките ресурси;

- Длъжностно лице по защита на личните данни;

- Член на групата по условия на труд;

- Служител, който отговаря за разглеждането на сигнали по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“

- Служител на НАОА специалист – експерт информационно осигуряване:

- Служител по мрежова и информационна сигурност;

- Функции по чл. 21 от Закона за киберсигурност да осигурява и отговаря за сигурността на използваните от тях мрежи и информационни системи.

Не е определен служител по сигурността на информацията;

Не е определен конкретен служител по ЗДОИ;

Не е определен служител за изпълнение на функциите „Протокол“ и „Връзки с обществеността“;

Не са осигурени с човешки ресурси функциите по „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“;

Не е определен служител по ЗОП.

3.2.14. Национален филмов център

Външен изпълнител:

- Киберсигурност;

- Разглеждане на сигнали;

- Защита на класифицираната информация;
- Връзки с обществеността;
- Функции по ЗЕУ.

На един и същи служител са възложени:

- Главен експерт „деловодство и архив“: функция „Канцелария“;
- Главен счетоводител: Финансово-стопански дейности, управление на собствеността, административно обслужване;
- Главен експерт „труд и работна заплата“: Финансово-стопански дейности, управление на собствеността, човешки ресурси и условия на труд
- Юрисконсулт: Правни дейности, управление на собствеността, човешки ресурси, административно обслужване, осигуряване на достъп до обществена информация
- Главен експерт „Филмопроизводство“: Финансово-стопански дейности
- Главен експерт „Единен публичен регистър“: административно обслужване, осигуряване на достъп до обществена информация, защита на личните данни, киберсигурност
- Главен експерт „филморазпространение и книгопоказ“: Финансово-стопански дейности

Не са осигурени с човешки ресурси функциите по „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“

3.2.15. Национална агенция за професионално образование и обучение

Външен изпълнител:

- Дейности по изпълнение на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.;
- Служител по мрежова и информационна сигурност;
- Киберсигурност;
- Обществени поръчки: договор с външен изпълнител юрист.

На един и същи служител са възложени:

- Заместник-председател на НАПОО е длъжностно лице по достъп до обществена информация;
 - Главният секретар отговаря за дейностите по ОМП;
 - Главен експерт ЧР в дирекция АПФО изпълнява всички функции по УЧР;
- Не е определен служител по сигурността на информацията.

3.2.16. Национално бюро за правна помощ

Външен изпълнител:

- Дейности по изпълнение на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.;
- Дейности по връзки с обществеността.

На един и същи служител са възложени:

- Главният секретар изпълнява функциите на служител по мрежова и информационна сигурност;

- Главният секретар изпълнява функции по противопожарна безопасност

- На директора на дирекция „АФ“ са възложени функциите на финансов контролор;

- Главен експерт ЧР в дирекция АФ изпълнява всички функции по УЧР;

- На главен юрисконсулт са възложени функции на длъжностно лице по достъп до обществена информация;

Не са осигурени с човешки ресурси функциите по „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“;

Не е определен служител по сигурността на информацията.

3.2.17. Фонд „Научни изследвания“

Външен изпълнител:

- Процесуално представителство по ГПК;

- Правни дейности.

На един и същи служител са възложени:

- Главен секретар: изпълнява функциите на служител по мрежова и информационна сигурност;

- Главен секретар: длъжностно лице по защита на личните данни;

- Главен секретар: киберсигурност;

- Главен счетоводител: всички дейности по ЗПФ и ЗСч;

- Директор на дирекция „Административно управление“ осъществява функциите по управление на човешките ресурси;

Не са осигурени с човешки ресурси функциите по „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“.

3.2.18. Фонд „Социална закрила“

Споделени услуги:

- МТСП осъществява функциите по Закона за държавната собственост; Закона за обществените поръчки; управление при ОМП; ЗЕУ и НМИМИС; ЗЗБУТ и Закона за киберсигурност.

На един и същи служител са възложени:

- Старши експерт изпълнява всички функции по УЧР;

- На главен юрисконсулт са възложени функциите на длъжностно лице по ЗДОИ;

- На главен юрисконсулт са възложени функциите на лице, което отговаря за разглеждането на сигнали.

3.2.19. Фонд „Условия на труд“

Споделени услуги:

- МТСП осигурява функциите по ЗЕУ, Закона за киберсигурност и НМИМИС

На един и същи служител са възложени:

- Един главен експерт изпълнява функция „Канцелария“, функция „Финансов контролор“ и отговаря за учредения архив;

- Един главен експерт изпълнява функция „Канцелария“, функция „Човешки ресурси“, функция „Осигуряване на достъп до обществена информация“ и функция „Финансов контролор“;

- Един главен експерт изпълнява функция „Канцелария“, функция „Защита на класифицираната информация“, функция „Защита на личните данни“, функция „управление на собствеността“, функция „Разглеждане на сигнали“ и функция „Финансов контролор“;

- Един главен експерт изпълнява функция „Канцелария“, функция „Киберсигурност“, функция „Осигуряване на достъп до обществена информация“ и функция „Финансов контролор“;

- Главен счетоводител: осъществява всички функции по ЗПФ и ЗСч.

3.2.20. Център за асистирана репродукция

Споделени услуги:

- МЗ осъществява функциите по ЗПФ;

Външен изпълнител:

- Процесуално представителство по ГПК;

- Правни дейности;

На един и същи служител са възложени:

- Функции на главен експерт в Център за административно обслужване (ЦАО):

- Функция „Канцелария“;
- Функция „Административно обслужване“

- Функции на главен експерт в ЦАР:

- Функция „Осигуряване на достъп до обществена информация“;
- Функция „Разглеждане на сигнали по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“;

- Старши счетоводител:

- Функция „Финансово-стопански дейности“;
- Функция „Човешки ресурси“;
- Функция „Осигуряване на достъп до обществена информация“;
- Функция „Осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд“

- Главен счетоводител:

- Функция „Канцелария“;
- Функция „Финансово-стопански дейности“;
- Функция „Управление на собствеността“;
- Функция „Човешки ресурси“;
- Функция „Осигуряване на достъп до обществена информация“;

- Директор

- Функция „Управление на собствеността“;
- Функция „Финансово-стопански дейности“;
- Функция „Човешки ресурси“;

3.2.21. Център за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа

В отговора се посочва, че за организацията и структурата на центъра не се прилагат разпоредбите на Глава втора на Закона за администрацията.

Външен изпълнител:

- Функцията „Финансово-стопански дейности“ и дейностите по ЗПФ, ЗСч и ЗФУКПС се осъществяват от служител по извънтрудово правоотношение;
- Функцията „Човешки ресурси“ и дейностите по ЗПФ, ЗСч и ЗФУКПС се осъществяват от служител по извънтрудово правоотношение;
- Процесуално представителство по ГПК;
- Правни дейности;
- Дейности по изпълнение на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.;
- Служител по мрежова и информационна сигурност;
- Функция „Осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд“: осъществява се от служба по трудова медицина.

На един и същи служител са възложени:

- Директорът е служител по приемане на сигнали;

Не са осигурени с човешки ресурси функциите по „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“.

3.2.22. Център на промишлеността на РБ в Москва

В центъра работят двама служители: директор и главен специалист. Всички функции са разпределени между тях.

Резултатите от прегледа показват, че в малките по численост администрации един служител отговаря за прилагането на значителен брой, при това разнородни по своя предмет, дейности и нормативни актове. Данните показват, че с намаляването на числеността, администрациите решават проблема като концентрират изпълнението на задължителните функции във все по-малко на брой служители. Това създава напрежение, затруднява набирането на служители и се отразява на ефективността на работата.

Въпросът, който възниква е какъв е абсолютният минимум служители в общата администрация, под който ефективността на работата започва да намалява? Отговорът е въпрос на експертна оценка и в този смисъл може да варира, според различни допускания.

Обективен принципен отговор на въпроса е че за всяка от видовете общи дейности трябва да се осигури поне един отделен служител. Причината е, че всяка от дейностите обща администрация е достатъчно специфична и изисква специфични познания и, в повечето случаи, специфично образование. Така например архивната дейност трябва да се осъществява от служители завършили специалност “Архивистика и

документалистика” в професионално направление 2.2 “История и археология”. Финансовите дейности трябва да се осъществяват от служители с икономическо образование, а счетоводителите от служители, завършили специалност „счетоводство и контрол“. Същото важи и за всяка от останалите дейности.

Спазването на изискванията на ЗА и на останалите нормативни актове изисква наличието отделни служители за изпълнението на минимум на следните дейности:

Таблица 2. Минимален брой служители, необходими за изпълнение на дейностите обща администрация

Функции	Необходими служители или възможност за изпълнение по възлагане
Канцелария	1
Финансово-стопански дейности	2
Правни дейности	2
Управление на собствеността	1
Човешки ресурси	2
Управление при отбранително-мобилизационна подготовка	1
Информационно обслужване и технологии	1
Административно обслужване	1 (само ако предоставят административни услуги)
Протоколни функции	По възлагане
Връзки с обществеността	По възлагане
Осигуряване на достъп до обществена информация	По възлагане
Защита на класифицираната информация	По възлагане
Защита на личните данни	По възлагане
Вътрешен одит	В малки по численост администрации не се изгражда звено
Инспекторат	В администрации, които не са министерства не се предвижда инспекторат
Осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд	По възлагане
Разглеждане на сигнали по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения	По възлагане
Противопожарна дейност	По възлагане
Киберсигурност	По възлагане

За ефективното функциониране на административна структура е необходимо наличие на минимум 10 щатни бройки, изпълняващи дейностите обща администрация. С

длъжността директор на дирекция са необходими общо 11 щ. бр., организирани в една дирекция обща администрация. При предоставяне на административни услуги е необходимо да се осигури още една отделна щатна бройка.

4. ПРЕПОРЪКИ

4.1. Определяне на минимална численост на административна структура

Препоръка 1.

Определяне на минимална численост за администрация. Тази препоръка има действие занапред и цели да предотврати създаването на нови администрации, без административен капацитет за изпълнение на дейностите обща администрация.

Определянето на минимална численост на администрация е направено по следната формула:

$$МЧА=МЧОА+МЧСА+МЧПП+РА,$$

▪където МЧА е минималната численост на администрация в системата на изпълнителната власт;

▪МЧОА е минималната численост на общата администрация;

▪МЧСА е минималната численост на специализираната администрация. Тя се изчислява по реда на Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията. В чл. 12, ал. 1, т. 4 на Наредбата са определени минималните изисквания за съотношението между обща и специализирана администрация: числеността на персонала в общата администрация в разглежданите структури е до 35 на сто от общата численост на персонала. При 11 щатни бройки обща администрация е необходимо наличие на още минимум 60 на сто специализирана администрация. Изчисленията показват, че това са още 18 щатни бройки.

▪МЧПП е минималната численост на звена и длъжности на пряко подчинение (сигурност на информацията, вътрешен одит, финансов контролор). За малки администрации се приема, че няма такива звена или длъжности, като функциите на финансов контролор се изпълняват по възлагане);

▪РА е ръководител на администрацията и негов заместник. В малките администрации този показател е 1.

Прилагането на формулата с посочените данни дава следните резултати за минималната численост на администрация:

$$МЧА=11+18+0+1=30 \text{ щ. бр.}$$

Изискването за минимална численост следва да се въведе със Закона за администрацията и да бъде насочено към органите, които утвърждават устройствените актове, в общия случай – Министерския съвет.

Вариантите за уреждане могат да включват:

- Вариант 1. Създаване на разпоредба в Глава втора „Устройство на администрацията“, с която се предвижда, че определяната с устройствен акт обща численост следва да отчита изискванията на различни нормативни актове към устройството на административните структури в системата на изпълнителната власт.

- Вариант 1а. Създаване на разпоредба в Глава втора „Устройство на администрацията“, с която се предвижда, че определяната с устройствен акт обща численост следва да отчита изискванията на различни нормативни актове към устройството на административните структури в системата на изпълнителната власт и възлагане на Министерския съвет да определи минимален норматив за численост на административна структура. Изискването би следвало да е динамично и да може да се променя като за целта се определи в Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията.

- Вариант 2. Установяване в преходните разпоредби на изискване да не се приемат устройствени правилници с обща численост по-малка от 30 щ. бр.

4.2. Консолидиране и закриване на администрации с численост под 30 щ. бр.

Препоръка 2

Необходимо е постепенно да се закрият или консолидират съществуващите централни администрации с численост под 30 щ. бр. или да се увеличи числеността им.

4.3. Въвеждане на споделени услуги

Препоръка 3.

В Закона за администрацията да се установи принципа на споделените услуги.

Да се включат текстове, задължаващи установяването на споделени услуги за администрации с численост до 50 щ. бр.

4.4. Диференциран подход при възлагане на дейности, присъщи на общата администрация

Препоръка 4.

В законите и подзаконовите нормативни актове, с които се предвижда определяне на служители или се възлага извършването на определени дейности, присъщи на общата администрация да се подхожда диференцирано. При диференциацията трябва да се отчита числеността на администрацията, като за малките по численост администрации не се въвеждат изисквания. Възможно е тези дейности да се възлагат на съответните първостепенни ръководители.

4.5. Отпадане на въведени с подзаконови актове изисквания за създаване на структурни звена

Препоръка 5.

Следва да отпадне предвиденото в Наредбата за дейностите и задачите по отбранително-мобилизационна подготовка и условията и реда за тяхното осъществяване задължение всеки държавен органи да изгради звена по отбранително-мобилизационна подготовка, както и изискването те да се организират в дирекции, отдели или сектори.

Освен, че изискването няма законово основание не е целесъобразно създаването на подобни звена в повечето администрации, предвид липсата на практическа

необходимост от тяхното съществуване и невъзможност да се уплътни работното им време.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Извършеният нормативен и емпиричен анализ потвърждава изследователската хипотеза, че числеността на административните структури в системата на изпълнителната власт се определя без съобразяване с кумулативните нормативни изисквания към тяхното устройство и функциониране. Данните от малките по численост администрации показват системно възлагане на множество несъвместими функции на едни и същи служители, както и пропуски в изпълнението на законови задължения. Това създава риск както за законосъобразността на административната дейност, така и за ефективността на публичното управление. В този контекст обосноваването и въвеждането на минимална нормативна численост на административна структура би имало значителен принос за подобряване на административния капацитет, намаляване на институционалните рискове и повишаване на качеството на публичните политики.

ИЗТОЧНИЦИ

1. Граждански процесуален кодекс
2. Закон за администрацията
3. Закон за достъп до обществена информация
4. Закон за държавната собственост
5. Закон за електронното управление
6. Закон за защита на класифицираната информация
7. Закон за защита на личните данни
8. Закон за здравословни и безопасни условия на труд
9. Закон за киберсигурност
10. Закон за националния архивен фонд
11. Закон за публичните финанси
12. Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България
13. Закона за счетоводството
14. Законът за финансовото управление и контрол в публичния сектор
15. Наредба за обмена на документи в администрацията
16. Наредба за реда за организирането, обработването, експертизата, съхраняването и използването на документите в учрежденските архиви на държавните и общинските институции

17. Наредба за структурата и минималната численост на инспекторатите, реда и начина за осъществяване на дейността им и взаимодействието със специализираните контролни органи.
18. Наредба за формата, съдържанието, сроковете, реда и начина за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор
19. Наредба за мрежова и информационна сигурност
20. Устройствени правилници на изследваните администрации
21. Административен регистър: www.iisda.government.bg
22. Платформа за достъп до обществена информация: <https://pitay.government.bg>
23. Заявления за достъп до обществена информация на Платформата за достъп до обществена информация: <https://pitay.government.bg/application/17219/view>.

ДО

.....
**ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА
ИНФОРМАЦИЯ**

ОТНОСНО: административен капацитет за осигуряване на общоадминистративни дейности

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО/ГОСПОДИНЕ,

С различни нормативни актове са поставени изисквания към устройството на административните структури в системата на изпълнителната власт, засягащи дейности обща администрация или такива на пряко подчинение на органа.

За целите на анализ събираме информация за централни администрации с численост под 50 щ. бр., на базата на която да се установи как се осигурява изпълнението на тези дейности при ограничената щатна численост на най-малките администрации.

Дейностите, представляващи обща администрация са определени в чл. 7, ал. 1 на Закона за администрацията. Общата администрация включва следните звена:

- Канцелария;
- Финансово-стопански дейности;
- Правни дейности;
- Управление на собствеността;
- Човешки ресурси;
- Управление при отбранително-мобилизационна подготовка;
- Информационно обслужване и технологии;
- Административно обслужване;
- Протоколни функции;
- Връзки с обществеността.

Обхватът и съдържанието на тези дейности не са ясно определени нито в Закона за администрацията, нито в подзаконовата нормативна уредба. За всяка от тези дейности може да се обособят самостоятелни звена. Когато числеността на администрацията не е достатъчна за обособяване на самостоятелни звена, функциите им се изпълняват от друго звено в общата администрация, в което задължително трябва да има поне един служител, в чиято длъжностна характеристика е включено изпълнението на съответните дейности.

Освен изброените в Закона за администрацията дейности обща администрация с други закони е възложено осъществяването на следните дейности:

- Осигуряване на достъп до обществена информация;

- Защита на класифицираната информация;
- Защита на личните данни;
- Вътрешен одит;
- Инспекторат;
- Осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд;
- Разглеждане на сигнали по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения;
- Противопожарна дейност;
- Киберсигурност.

На основание Закона за достъп до обществена информация желая да ми бъде предоставена информация по следните два въпроса:

1. Начин на осигуряване изпълнението на функциите, описани в таблицата по-долу.

Моля информацията да бъде представена таблично, като в таблицата попълните колона „Начин на осигуряване изпълнението на функцията“. По Ваша преценка освен длъжността можете да дадете и друга информация, изясняваща състоянието, в свободен текст. Възможните примерни варианти за осигуряване на изпълнението са:

- чрез Ваш служител – моля посочете длъжностно наименование и наименование на структурното звено на служителя, заемащ съответната длъжност.
- като споделена услуга, изпълнявана от друг орган – моля посочете кой осъществява споделената услуга.
- от външен изпълнител по възлагане с договор – ако случаят е такъв не е необходимо да се предоставя друга информация, освен да се отбележи че се осъществява от външен изпълнител;
- Друго

Нормативен акт	Предвидено в нормативния акт звено или длъжност	Начин на осигуряване изпълнението на функцията
Функция „Канцелария“		
Закон за националния архивен фонд Наредбата за реда за организирането, обработването, експертизата, съхраняването и използването на документите в учрежденските архиви на държавните и общинските институции	Деловодител и ръководител на учрежденския архив	

Наредбата за обмена на документи в администрацията	Служител за поддръжка на хранилището и служител, отговорен за подпечатване на документи	
Закон за администрацията	Звено „Канцелария“	
Функция „Финансово-стопански дейности“		
Закон за публичните финанси	Съставяне и изпълнение на бюджета	
Закон за счетоводството	Лице, което съставя междинните, годишните и консолидираните отчети и лице, което осъществява останалите дейности, свързани със съставяне и изпълнение на бюджета	
Закон за счетоводството	Счетоводител за осъществяване на текущото счетоводно отчитане	
Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор	Финансов контрольор или друго лице, определено от ръководителя за осъществяване на предварителен контрол Лице, което подпомага ръководителя за изпълнение на правомощията му по финансово управление и контрол	
Закон за администрацията	Звено „Финансово-стопански дейности“	
Функция „Правни дейности“		
Гражданскопроцесуален кодекс	Осъществяване на процесуално представителство по ГПК	
Закон за администрацията	Звено „Правни дейности“ за правно съдействие и подпомагане на ръководителя на администрацията	
Функция „Управление на собствеността“		
Закон за държавната собственост	Отделни служители или звено „Държавна собственост“ и звено „Управление на собствеността“	
Закон за обществените поръчки	Обществени поръчки	
Функция „Човешки ресурси“		
Кодекс на труда, Закон за администрацията	Подпомагане на ръководителя на администрацията в областта на човешките ресурси	
Закон за администрацията	Звено „Човешки ресурси“	
Функция „Управление при отбранително-мобилизационна подготовка“		
Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България Наредба за дейностите и задачите по ОМП и условията и реда за тяхното осъществяване	Ръководител и експерти с аналитична или контролна функция в състава на звената по отбранително-мобилизационна подготовка	

Закон за администрацията	за	Звено „Управление при ОМП“	
Функция „Информационно обслужване и технологии“			
Закон за електронното управление		Длъжности, които да осигурят изпълнението на ЗЕУ, като например системен администратор, програмист на софтуерни приложения, координатор на информационни технологии и др.	
Наредба за минималните изисквания за мрежова и информационна сигурност		Служител по мрежова и информационна сигурност Изпълнява се по възлагане, но в някои администрации е отделен служител.	
Закон за администрацията	за	Звено „Информационно обслужване и технологии“	
Функция „Административно обслужване“			
Закон за администрацията	за	Звено за административно обслужване	
Наредба за административното обслужване	за	Звено „Административно обслужване“	
Функция „Протокол“			
Функция „Връзки с обществеността“			
Функция „Осигуряване на достъп до обществена информация“			
Закон за достъп до обществена информация		Длъжностно лице по достъп до обществена информация Изпълнява се по възлагане	
Функция „Защита на класифицираната информация“			
Закон за защита на класифицираната информация		Служител по сигурността на информацията (тези служители са извън общата и специализираната администрация)	
Функция „Защита на личните данни“			
Закон за защита на личните данни		Длъжностно лице по защита на личните данни Изпълнява се по възлагане	
Функция „Осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд“			
Закон за безопасни и здравословни условия на труд		Група по условия на труд, в която трябва да се включи един представител на работещите по безопасност и здраве при работа Изпълнява се по възлагане	
Закон за безопасни и здравословни условия на труд		Служители, определени за извършване на противопожарна дейност Изпълнява се по възлагане	
Функция „Разглеждане на сигнали по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“			
Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи		Задължените субекти определят един или повече служители, които отговарят за разглеждането на сигнали. Изпълнява се по възлагане.	

информация за нарушения“		
Функция „Киберсигурност“		
Със Закона за киберсигурност (чл. 21) на административните органи се възлага да осигуряват и отговарят за сигурността на използваните от тях мрежи и информационни системи		
Наредбата за мрежова и информационна сигурност	Следва да се определи служител или административно звено, отговарящо за мрежовата и информационната сигурност	

2. Функции, които са възложени на един и същи служител.

Моля за функциите, изброени в таблицата, да предоставите информация кои от тях са възложени на един и същи служител.

Желяя да получи исканата от мен информация в следната форма*:

- Преглед на информацията – оригинал или копие;
- Устна справка;
- Копие на материален носител (хартиен, технически, магнитен, електронен или друг носител, независимо от вида на записаното съдържание);
- Копие, предоставено по електронен път, по електронна поща.**

(*Моля, заградете/подчертайте формата/-ите, в която желаете да получите исканата информация.)

Дата:

С уважение:

БЕЗСИЛИЕТО НА ИКОНОМИКАТА НА ЗАВИСТТА: 14 ВЪПРОСА, НА КОИТО ТЯ НЕ МОЖЕ ДА НАМЕРИ ОТГОВОР¹

Доналд Будро², Американски институт за икономически изследвания

Резюме

Доналд Будро разглежда критично идеите за принудително преразпределение на доходите и концепцията за „икономика на завистта“. Авторът твърди, че публичните дебати за неравенството често игнорират ключови механизми на пазарната икономика - доброволната размяна, иновациите, предприемаческия риск и процесите на създаване на стойност. Будро формулира 14 въпроса, които разкриват логическите противоречия в аргументите на привържениците на преразпределението.

Ключови думи: неравенство; преразпределение; завист; пазарна икономика; държавна намеса.

THE POWERLESSNESS OF THE ECONOMICS OF ENVY: 14 QUESTIONS IT CANNOT ANSWER

Donald Boudreaux³, American Institute for Economic Research

Abstract

Donald Boudreaux's article critically examines the rationale behind coercive income redistribution and what he calls the "economics of envy". He argues that public debates on inequality routinely overlook the fundamental processes that generate prosperity in market

¹ Статията е публикувана за първи път в бюлетина на Американския институт за икономически изследвания (America Institute of Economic Research, AIER, страница в Интернет: www.aier.org) Daily Economy, на 4 декември 2025 г. Преводът и редакцията на статията е на Красен Станчев.

² Доналд Дж. Будро е асоцииран старши научен сътрудник в Американския институт за икономически изследвания и член на програмата „Ф.А. Хайек“ за напреднали изследвания в областта на философията, политиката и икономиката в центъра „Меркатус“ към университета „Джордж Мейсън“; член на борда на директорите на центъра „Меркатус“; професор по икономика и бивш завеждащ катедра Икономика в университета „Джордж Мейсън“. Той е автор на книгите „The Essential Hayek“, „Globalization, Hypocrites and Half-Wits“, а статиите му се публикуват в издания като „Wall Street Journal“, „New York Times“, „US News & World Report“, както и в многобройни научни списания. Той създава три пъти на седмица съдържанието на блога „Cafe Hayek“ (Hayek) и води редовна рубрика по икономика за „Pittsburgh Tribune-Review“. Будро е доктор по икономика от Университета „Обърн“ и има диплома по право от Университета на Вирджиния.

³ Donald J. Boudreaux is a Associate Senior Research Fellow with the American Institute for Economic Research and affiliated with the F.A. Hayek Program for Advanced Study in Philosophy, Politics, and Economics at the Mercatus Center at George Mason University; a Mercatus Center Board Member; and a professor of economics and former economics-department chair at George Mason University. He is the author of the books The Essential Hayek, Globalization, Hypocrites and Half-Wits, and his articles appear in such publications as the Wall Street Journal, New York Times, US News & World Report as well as numerous scholarly journals. He writes a blog called Cafe Hayek and a regular column on economics for the Pittsburgh Tribune-Review. Boudreaux earned a PhD in economics from Auburn University and a law degree from the University of Virginia.

economies - voluntary exchange, innovation, entrepreneurial risk-taking, and value creation. Through 14 probing questions, Boudreaux highlights what he sees as inconsistencies in redistributionist thinking.

Keywords: *inequality; redistribution; envy; market economy; government intervention.*

ВМЕСТО УВОД

Възраженията срещу неравенството в доходите са често срещани. Днес ги чуваме от цялото идеологическо спектър, включително, например, от крайния левичар, икономист и събирач на данни Томас Пикети (Piketty, 2017), крайния десен провокатор Тъкър Карлсън (виж: Sherman) и папа Лъв XIV (виж: O'Connell).

Нищо не е по-лесно от тези възражения. И е очевидно, че малко теми дават толкова силно удовлетворение на обществените емоции, колкото изказванията срещу „богатите“. Основната необходима образователна квалификация да се прави това е познаването на аритметиката от първи клас на началното училище. Естествено сумата от един милиард щатски долара е по-голяма от десет хиляди долара, така че изваждането на няколко долара от първата сума и добавянето им към втората ще направи доходите по-равни. И тъй като доходът е това, което хората харчат, за да постигнат своя стандарт на живот, такова „преразпределение“ би довело и до по-голяма равенство между хората. Какво може да бъде по-очевидно от това предположение?

Безброй подробни изследвания (виж: Gramm et. al.) вече са показали убедително, че популярните твърдения за размера на разликите в паричните доходи са силно преувеличени. Но нека приемем, за целите на дискусиата, че разликите в паричните доходи в Съединените щати са наистина огромни. И нека зададем няколко серии логични и знаниеви въпроса за проверка на схващанията на привържениците на идеята да се използва държавата за данъчно облагане и „преразпределяне“ на високите доходи.

ВЪПРОСИ

I. Учите ли децата си да завидват за това, че другите деца имат нещо, което вашите деца нямат и за това обстоятелство да обвиняват тях и техните родители? Насърчавате ли децата си да образуват банди с приятелите си, за да „преразпределят“ играчките от по-богатите деца в училище към по-бедните? Ако не, защо смятате, че завистта и „преразпределението“ стават приемливи, когато се извършват в голям мащаб от правителството?

II. Да предположим, че младият г-н Джоунс избира житейското призвание да стане поет.

Това предполага, че той цени времето, което прекарва в разходки из гората и по улиците на града, потънал в размисли. Размислите му го водят до написването на стихове, критикуващи капиталистическия материализъм в лошия смисъл на думата. Работейки като поет, Джоунс печели 40 000 долара годишно. Госпожица Смит обаче избира кариера на лекар в спешно отделение в някоя болница. Тя работи средно 60 часа седмично и рядко си взема дълги отпуски. Годишната ѝ заплата е 400 000 долара. Несправедливо ли е това „разпределение“ на доходите? Смит ли е отговорна за

относително ниската заплата на Джоунс? Смит дължи ли пари на Джоунс? Ако да, колко? И каква формула бихте използвали, за да определите дълга на Смит към Джоунс? Накратко, колко е „справедливата“ сума, с която трябва да се намали доходът на Смит, за да се увеличи доходът на Джоунс?

III. Но, от друга страна, докато д-р Смит печели повече пари от поета Джоунс, поетът Джоунс печели повече свободно време от д-р Смит. Смятате ли, че свободното време има еднаква стойност за тези, които го притежават? Ако да, притеснява ли ви неравенството в свободното време, което разделя богатия на свободно време Джоунс от бедния на свободно време Смит? Подкрепяте ли политики за „преразпределяне“ на свободното време от Джоунс към Смит – например, като принудите Джоунс да мие чиниите на Смит след вечеря или да го вози до работа и обратно? Ако не, защо?

IV. Лауреатът на Нобелова награда по икономика за 2018 г. Уилям Нордхаус⁴ установява преди двадесет години, че предприемачите-новатори в САЩ от 1948 до 2001 г. са придобили средно само 2,2% от общата обществена стойност на своите технологични иновации. Както казва Нордхаус, почти 98% „от ползите от технологичните промени се прехвърлят на потребителите, а не се придобиват от производителите“. Фактът, че пазарната конкуренция задължава предприемачите да споделят по-голямата част от създаденото от тях богатство с потребителите, кара ли ви да се замислите за вашите искания за „преразпределение“ на богатството, което тези предприемачи успяват да задържат за себе си?

V. Проучванията (Cowen) показват, че гражданите на САЩ общо взето не се притесняват толкова от неравенството в доходите, колкото академичните среди и медийните светила.

Дали мнозинството американци, които не изпитват остра завист към доходите на другите, са глупави, наивни или неинформирани? Дали професорите и експертите, които непрестанно се мъчат по въпроса за неравенството в доходите, знаят нещо, което повечето американци не знаят? Ако да, какво?

VI. Ако някой твърди, както правят това някои изследователи (например Wilkinson and Pickett), че големите разлики в доходите са психологически вредни за относително бедните хора, дори ако тези бедни хора са, по исторически стандарти, доста богати, как тогава той или тя биха обяснили големия интерес на много бедни имигранти да дойдат в Америка или другите богати страни, където тези имигранти са в сравнително отношение много по-бедни от богатите и другите хора, отколкото в родните си страни?

VII. Смятате ли, че човек, на когото правителството дава, да речем, 100 000 долара годишно, година след година, просто защото е гражданин на страната, изпитва същото

⁴ Проф. Нордхаус от Йейлския университет получава наградата за заслуги в „интегрирането на климатичните промени в дългосрочния макроикономически анализ“ – б.р.

психологическо удовлетворение, което би изпитвал, ако беше научил занаят или професия, с които да печели годишна заплата от примерно 80 000 долара?

VIII. Бихте ли предпочели да живеете в общество, в което годишният доход на всеки е 50 000 долара, или в общество със среден годишен доход от 75 000 долара, но в което годишните доходи варират от 30 000 до 3 милиона долара и в което нито една професия не е възпрепятствана от пречки пред навлизането в нея, създадени от правителството? И независимо от избора, който бихте направили, смятате ли, че онези, които имат различен от вашия избор, грешат?

IX. Ако често говорите за неравенството в доходите като за пазарен провал. Можете ли да посочите икономическа теория, която предсказва, че всяка добре функционираща пазарна икономика генерира доходи, които са равни или близки до равни за различни хора? Аз съм икономист и никога не съм срещал такава теория, затова бих се радвал, ако някои разшири интелектуалните ми хоризонти.

X. Някой може често да предупреждава, че големите разлики в доходите правят обществото нестабилно – или, както твърди Пол Кругман⁵ (виж: Webner and Weshell), застрашават „цялата същност на нашето общество“. Можете ли да посочите исторически доказателства в подкрепа на това твърдение? Но не забравяйте: за да бъдат валидни, доказателствата трябва да са от пазарни икономики, в които по-голямата част от хората – богати и небогати – получават доходите си чрез доброволни пазарни дейности и където размерът на икономическия “пай” не е фиксиран. Доказателствата за социални вълнения в прединдустриалните и непазарните общества не се броят. Икономическите механизми в такива общества са коренно различни от нашите. И за разлика от нашата пазарна икономика, количеството богатство в непазарните икономики е до голяма степен фиксирано. Следователно, в непазарните икономики повече богатство за едни хора означава по-малко богатство за други. Нашата икономика се различава коренно от едно такова положение на нещата в стопанския живот: защото количеството богатство в пазарните икономики не е фиксирано, хората забогатяват, като създават повече богатство, а не като отнемат богатството на другите. В пазарните икономики повече богатство за богатите хора означава не по-малко, а повече богатство за другите хора.

XI. Когато някой описва нарастващото подоходно неравенство в Съединените щати, обикновено се разглеждат само доходите на богатите преди да платят данъци и доходите на бедните преди да получат непарични трансфери от правителството, като например ваучери за храна, медицински грижи (Medicare) и помощи (Medicaid). По същия начин се пренебрегват непаричните трансфери, които бедните получават от частни благотворителни организации. Защо? Ако се опитвате да определите дали е оправдано по-голямо „преразпределение“ на доходите, не е ли по-логично да разгледате

⁵ Нобелов лауреат по икономика за 2008 г., връчена му за заслуги „в анализа на търговските практики и местонахождението на стопанските дейности“ (б.р.).

разликите в доходите, след като богатите са платили данъците си и след като бедните са получили всички свои помощи от правителството и частни източници?⁶

XII. Замисляли ли сте се, че по-голямото неравенство в доходите може да е резултат от демографски промени, които не отразяват нито слабост, нито несправедливост в икономиката, нито нарастващи разлики в икономическото благосъстояние?

Например, отчитате ли факта, че пенсионерите разчитат в голяма степен на изразходването на капитала си – например, като продават (или отдават под наем) скъпите си и ненужни като площ къщи и апартаменти, преместват се в по-евтини и по-малки такива и използват разликите в приходите от продажбите или пък наемите, за да финансират част от разходите си за живот? Годишните доходи на хората обикновено са по-ниски, когато са пенсионери, отколкото когато са работили, но тяхното богатство – способността им да поддържат стандарта си на живот – не е непременно или съществено по-ниско от онова преди пенсионирането.

XIII. Не се ли притеснявате, ако се върнем към един от примерите по-горе, че инициерирането, учредяването и/или разширяването на правителствена власт днес, която да отнема от Смит и да дава на Джоунс – просто защото Смит има повече материално богатство от Джоунс – в крайна сметка може да бъде злоупотребено, така че утре правителството да отнеме от Джоунс и да даде на Смит просто защото Смит има по-голямо политическо влияние от Джоунс?

XIV. Бихте ли съгласили с Томас Соуел, когато пише, че „когато политиците казват „разпределете богатството“, това им послание трябва да се превежда като „концентрирайте властта“ в ръцете на правителството, защото това е единственият начин, по който те, техните правителства могат да разпределят богатството.

И след като концентрират властта, те могат да правят всичко, което пожелаят, както хората от много страни от цял свят за открили – често с ужас – за собствена сметка“ (Sowell). Попитано по друг начин, ако се притеснявате, че злоупотребата с власт се насърчава от концентрацията на доходи, не би ли трябвало да се притеснявате още повече, че злоупотребата с власт се насърчава от концентрацията на власт?

БИБЛИОГРАФИЯ

Gramm, P., Ekelund, R., Early, J. (2024) *The myth of American inequality: How government biases policy debate*. Rowman & Littlefield.

Nordhaus, W. D. (2004) *Schumpeterian profits in the American economy: Theory and measurement* (NBER Working Paper No. 10433). National Bureau of Economic Research.

⁶ Статистиката на САЩ, страните членки на ЕС и ОИСР съдържат подробни данни за паричните и непаричните трансфери и съответните нетни разходи и облаги могат да се проследят относително лесно; частните дарения, когато не са отчетени според съответните данъчни процедури се наблюдават по-трудно; при еднакво третиране на различните доходи от данъчните закони, част от въпросите, повдигнати от автора, не възникват (б.р.).

O'Connell, G. (2025) Pope Leo calls out billionaires and income inequality in first interview. America: The Jesuit Review. <https://www.americamagazine.org/vatican-dispatch/2025/09/14/pope-leo-first-interview-ukraine-synodality-polarization/>

Piketty, T. (2017) Capital in the twenty-first century. Belknap Press of Harvard University Press.

Sherman, E. (2018) Bernie Sanders and Tucker Carlson agree on income inequality. Why can't Democrats and Republicans? Forbes. <https://www.forbes.com/sites/eriksherman/2018/11/09/bernie-sanders-and-tucker-carlson-agree-on-income-inequality-why-cant-democrats-and-republicans/>

Sowell, T. (2012) Random thoughts. Creators Syndicate. <https://www.creators.com/read/thomas-sowell/04/12/random-thoughts-12-04-10>

Wehner, P., Beschel, R. (2012) How to think about inequality. National Affairs (Spring). <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/how-to-think-about-inequality>

Wilkinson, R., Pickett, K. (2017) How inequality endangers our mental health. Inequality.org. <https://inequality.org/article/inequality-endangers-mental-health/>

MINIMUM LIVELIHOOD IN GEORGIA: POLITICAL WEAPONS TO COVER REAL POVERTY

Paata Sheshelidze¹, New Economic School - Georgia

Abstract

This analysis examines the growing disconnect between official subsistence figures in Georgia and the lived economic reality of its citizens. By comparing the current 2003-based methodology with the British "Minimum Income Standard" (MIS), this paper argues that the state's reliance on a "biological survival" model serves as a political tool to mask deep-seated poverty. The findings suggest that a transition to modern, social-inclusion-based metrics would likely reveal a poverty rate of 60%, tripling current official estimates.

Keywords: Georgia; cover real poverty; minimum income standard; political weapons.

INTRODUCTION: POLITICAL WEAPONS TO COVER REAL POVERTY

If the methodology of calculating the minimum wage is changed to the European (Living Wage) standard, the official number of poor people in Georgia may statistically increase from 20% to 60%. It is to avoid this statistical change that they keep this theoretical, preventable, outdated, inhumane, and illogical formula.

In Georgia, the term "minimum livelihood" does not represent economic reality, but rather political manipulation, constant debate, social dissatisfaction, and harsh criticism. It is completely incomprehensible to most of society how a person can survive on the absurdly small amount of money that the National Statistical Service publishes every month.

For example, the minimum livelihood of a working-aged man as of November 2025 is 288.4 GEL. This indicator immediately raises the question: is this money worthy of existence, or is it for maintaining a bureaucratic illusion?

The purpose of this preliminary analysis is to prove that this indicator does not reflect the economic reality of the country. It is an outdated, distorted, and politically motivated tool used to artificially distort official poverty statistics and mask real social problems.

¹ Paata Sheshelidze is a prominent Georgian economist and a leading advocate for free-market reforms. A Master's graduate of Tbilisi State University (1992), he has spent over three decades shaping Georgia's economic discourse. As the co-founder and President of the New Economic School – Georgia (NESG) since 2001, he has been instrumental in disseminating economic literacy and promoting the principles of economic freedom. His influence extends through publication series the Library of Liberty, where he serves as Editor-in-Chief, overseeing the Georgian publication of seminal works by thinkers such as Menger, Mises, Rand, Leoni, Hayek and many more. He is a highly sought-after economic expert in the national media and an adjunct professor at leading private University. He remains a key figure in the fight for individual liberty and market-driven wealth creation.

THE MYTH OF MINIMUM LIVELIHOOD: THE LIMIT OF BIOLOGICAL SURVIVAL

The Georgian model of minimum livelihood is based on an extremely ancient and anachronistic philosophy: it considers humans not as social creatures, but as "biological machines that consume calories." This is a theoretical limit below which only physiological survival can be achieved for the purpose of maintaining labor.

Classical methodology tries to put human needs into one universal mathematical formula. From an economic point of view, this approach cannot withstand criticism: the value of demands is individual and subjective. It is not possible for a central bureaucratic body to treat the different needs of all citizens with a single number. This concept describes a ratio more minimal than the decent life of a citizen in a free society.

CALCULATION DEFORMATION: 2003 METHODOLOGY

The methodology for calculating the minimum wage in Georgia has remained unchanged for decades, based on the 2003 N111/N order of the Minister of Labor, Health, and Social Protection of Georgia. This methodology is outdated and deformed.

A) A "theoretical" diet consisting of 40 products

The indicator is based on the well-known data that a hard-working man should consume 2,300 calories per day.

Composition: The "grocery basket" consists of 40 named products selected on one principle: to be as cheap as possible while covering the calorie requirement.

Structure of the food basket (physiological norm - daily share):

- **Bread, grains, and legumes:** 560g (~40%) (cheaper types of bread, pasta, rice, beans).
- **Vegetables:** 430g (~30%) (potatoes (the largest share), cabbage, carrots, onions).
- **Meat and meat products:** 100g (~7%) (chicken, by-products, pork, or cheap beef cuts).
- **Milk and dairy products:** 200g (~14%) (milk, cheap types of cheese, sour cream).
- **Fats and other products:** 50g (~3%) (vegetable oil, eggs, sugar).
- **Fruit products:** 80g (~6%) (seasonal, cheap fruit like citrus or apples).

This basket does not represent healthy eating, real human choices, taste, or healthcare. This is a "bureaucratic minimum diet" that is enough only to survive theoretically, not to truly exist. The cost of this basket makes up 70% of the minimum living.

B) The absurd principle of 70/30

Based on the cost of food, in Georgia, a 70/30 split is applied: 70% of the minimum livelihood is allocated to food, and only 30% to all other costs (clothing, utilities, transport, hygiene, education).

This formula values humans as just food-oriented creatures and ignores all the vital costs of living in a modern society. It is practically impossible for a member of modern society to cover all non-food costs with only 30% of their budget.

IGNORED COSTS: ANATOMY OF REALITY

There is a thin line between reality and official statistics on the cost of living that the methodology completely ignores:

- **Housing:** Apartment rent and mortgages. The methodology assumes that a person already owns their home, which is not true for millions of citizens.
- **Healthcare:** The cost of medicines and private doctors is not taken into account.
- **Communication and Education:** Internet, mobile connections, books, and courses are all considered luxuries.
- **Social Life:** Cultural events, entertainment, or even just drinking coffee with a friend – all of these are excluded from the basket of a decent life.

POLITICAL MOTIVE: HIDING POVERTY

Keeping the minimum livelihood at an artificially low level has direct and concrete political consequences—and this is the main goal:

- **Political Trick:** Minimize official statistics. If the methodology is changed and switched to the European (Living Wage) standard, which takes into account the full cost of living, the official number of poor people in Georgia may increase statistically from 20% to 60%. The government maintains this age-old formula to prove that poverty is lower on paper than it is on the street.
- **Limiting Social Spending:** An artificially low minimum wage allows the state to keep pensions and social assistance low and keep spending to a minimum.

WESTERN APPROACH: THE CONCEPT OF THE LIVING WAGE

In Western countries (for example, Great Britain), the notion of a "Living Wage" is used. The European model does not ask, "How many calories are needed to live?", but rather: "How much money is needed for a person to feel dignified in society and to be socially involved?" A Living Wage takes into account rent, childcare costs, healthcare, and transportation, which creates a picture of real expenses.

According to the British methodology (MIS - Minimum Income Standard), the index would be sharply higher in Georgia. Here is why:

- **Non-food costs:** The Geostat basket practically ignores critical costs like rent, transportation, and utilities, which "eat up" much of one's actual income.
- **Social component:** The British approach assumes a "minimal acceptable living" (e.g., buying a book, going to the cinema, modest rest), which does not exist in the Georgian model.

Table 1. Geostat vs. British Methodology (Living Wage) - 2024

Category	Geostat (Official)	British MIS Methodology
1. Working-aged man	~254.0 GEL	850 - 1,100 GEL
2. Average user	~225.0 GEL	750 - 950 GEL
3. Family of four	~450 - 480 GEL	1,600 - 2,200 GEL

In Georgia, food and utilities alone cost more than Geostat's entire basket for a 4-person family. For a decent life (education, healthcare, clothing), less than 2,000 GEL is unrealistic.

ALTERNATIVE VIEW: CRITICISM OF THE FREE MARKET

A centralized minimum wage and its use as a policy tool contradicts the fundamental principles of the free market:

- **Theory of Subjective Value:** The value of "sustenance" is individual and subjective. The state will never be able to summarize the subjective needs of millions of people into a single objective figure.
- **"Problem of Knowledge" (Hayek):** No central body (Geostat) can collect and process the dispersed, dynamic, and local knowledge necessary to calculate the "real" minimum. This information is only available on the free market through the price system.
- **Wealth Production, Not Distribution:** The key to overcoming poverty lies in economic growth, innovation, and free production, not in efforts to distribute existing wealth through centrally established minimums.

CONCLUSION

Georgia's minimum livelihood remains a figure disconnected from reality, serving as a political trick to disguise real social problems. This indicator is:

- **Technically Outdated:** Based on 2003 methodology, a 40-product basket, and an absurd 70/30 split.
- **Does Not Reflect Dynamics:** The growth rate of the index is not in line with real market inflation.
- **A Political Weapon:** It keeps official poverty statistics artificially low. If this approach changes, the official number of poor people in Georgia may increase statistically from 20% to 60%, which is the government's hidden goal.

To gauge real purchasing power, transparent indicators like the Khachapuri Index are much more practical and adequate. The market approach proves that poverty is not solved by central regulation, but only by free markets and wealth creation.

OFFICIAL DATA & METHODOLOGY LINKS

- **Geostat (Georgia):**
 - [Official Subsistence Minimum Data](#) – Monthly updates on the "Minimum Livelihood" figures.
 - [Poverty and Living Conditions](#) – Absolute and relative poverty statistics.
- **United Kingdom (British System):**
 - [Loughborough University - Minimum Income Standard \(MIS\)](#) – The research center that pioneered the methodology used to define a decent living standard in the UK.
 - [The Living Wage Foundation](#) – Details on how the UK's "Real Living Wage" is calculated based on the cost of living (MIS) rather than government-set minimums.