

# Развитие на дигиталните административни услуги в Република България

Катя Кирилова\*, Александър Наїденов\*\*

**Резюме:** В статията се представят част от резултатите от изследване на състоянието на електронното управление и дигиталните административни услуги в България. Изследването е проведено в рамките на договор за научно изследване № НИД НИ-7/2020 на УНСС на тема: Проучване и анализ на електронното управление и дигиталните административни услуги в Република България. Основната цел на проекта е: като се проучат изследванията и компонентите на системите за електронно управление в световен мащаб, да се анализира системата на електронно управление и предоставяните дигитални административни услуги в Република България и да се създаде модел от ключови индикатори, с оглед перспективите пред тяхното развитие. Обект на изследването е електронното управление и дигиталните административни услуги в Република България. Предмет на изследване са организациите от публичния сектор в Република България, които участват в системата

за електронно управление и предоставят дигитални административни услуги.

**Ключови думи:** публична администрация, електронно управление, дигитални административни услуги.

**JEL:** H83, L86.

## Въведение

През последните няколко години централната и местната власт в България положиха значителни усилия за дигитализация на услугите в публичния сектор. Създаденото Министерство на електронното управление показва желанието на централната власт за ускоряване на тези процеси. Все още пред част от общините съществуват редица предизвикателства за реализирането на дигитални процеси и услуги, основно поради липса на финансови, времеви и човешки ресурси. Именно поради тези причини е важно да се извършват изследвания и анализи на напредъка в дигитализационните процеси, които да са основа за корективна политика и действия. Тези тенденции са в унисон с потребностите на гражданите и бизнеса от получаване на все по-широка палитра от дигитални услуги, спестяващи време и финансови средства. Анализирането на тези тенденции в настоящото изследване се постига чрез разработването на онлайн

\* Катя Кирилова е доктор, доцент в катедра „Педагогика“ на УНСС.

\*\* Александър Наїденов е доктор, доцент в катедра „Статистика и иконометрия“ на УНСС.

анкетно проучване, събиране и обобщаване на данните от респондентите. Получените изводи могат да бъдат добра основа за търсене на възможности за бъдещо усъвършенстване на предоставяното административно обслужване.

### 1. Теоретични и методични въпроси на изследването

Както в частния, така и в публичния сектор е от изключителна важност да протичат процеси по дигитална трансформация. Както посочва в свое изследване Христов (2007) „публичният сектор представлява система от държавни и общински институции, които управляват публичната собственост, осъществяват данъчното облагане, произвеждат и предлагат публични блага за използване от членовете на обществото“. Тази дефиниция поставя още по-голям акцент върху ефективността и ефикасността на разходването на публичните ресурси, което може да се постигне чрез дигитализация на процесите. В много голяма част от администрациите в последните години се забелязват процеси по засилване на хардуерната и софтуерна безопасност, но това по никакъв начин не означава, че процесите се дигитализират със същото темпо. Както посочва в свое изследване Вроун (2014) „дигитална трансформация следователно изисква редизайн и ре-инженеринг на всяко ниво – хора, процес, технология и управление“. Това поставя още по-силен акцент върху

необходимостта да се извършва моделиране и оптимизиране на бизнес процесите, както и постоянно да се извършва реинженеринг с цел генериране на идеи и създаване на нови дигитални услуги. По този начин се създават условия за промяна в основните характеристики на процесите, а именно:

- функциите на участниците;
- организационната структура;
- последователността на протичане на отделните компоненти на процесите;
- промяна в документите и др.

В тази връзка една от основните постановки в настоящото изследване е свързана с реинженеринга на бизнес процеси като основа за създаването на дигитални административни услуги. В тази връзка в свое изследване Михалева (2015) подчертава, че „терминът „е-правителство“ в българските условия се възприема предимно като услуги, които държавата предоставя на гражданите и бизнеса по електронен път, чрез използване на постиженията на съвременните информационни и комуникационни технологии“. Всичко това показва необходимостта от засилване на изследванията в посока създаване и имплементиране на дигитални услуги, включително и чрез онлайн проучвания. Поради тези причини за реализиране на емпиричното проучване се разработва онлайн анкетно проучване. Основните фази, през които преминава тази дейност, са представени на фигура 1.



Фигура 1. Основни фази на анкетното проучване

През първата фаза се извършва подготовка на групите въпроси за анкетното проучване. В конкретния случай са предложени следните три групи въпроси:

- политика по дигитализация;
- електронно управление в общината;
- дигитални административни услуги.

Тези три групи въпроси отговарят тематично на дефинираната основна цел на научното изследване, неговия предмет и обект.

След дефинирането на групите въпроси в анкетната карта следва **втората фаза** по определяне на конкретните въпроси и техните скали. Въпросите са свързани с проучване дали общината има разработена и изпълнявана собствена политика в областта на дигитализацията, както и от колко години развива дигитализация на процеси и/или услуги. Тенденциите в тази област са много тясно свързани с наличието на експертен персонал, който да следи последните

технологични новости и да ги имплементира в местната администрация. В този смисъл като елемент на въпросите стои и въпросът за това колко експерти от общината участват в процесите по дигитализация. За много от организациите в публичния сектор стои въпросът за това дали самата организация да подготвя и реализира дигитализационните процеси или да ги възложи на външна компания. Това е едно от добрите решения, когато местната администрация не разполага с достатъчен брой ИТ експерти. Важен въпрос в анкетното проучване е изясняване на основните предизвикателства пред дигитализацията в общината, като се имат предвид: ограничени финансови средства, липсата на достатъчно висококвалифицирани специалисти, необходимост от допълнителни квалификации на служителите, гражданите нямат интерес и/или възможност да ползват дигитални услуги, бизнесът няма интерес и/или възможност да ползва дигитални

услуги и гр. На фигура 2 е представен екран от реализацията на онлайн въпросника с този първи раздел въпроси.

Проучването на електронното управление в общината има пет основни измерения. Те са в посока определяне на процента подгържани в общината регистри в цифров формат, който е подходящ за обмен на данни. Проблемът с оперативната съвместимост на системите и обмена на данни става все по-важен и актуален, когато е необходима интеграция на регистри и данни. За целите на настоящото изследване е важно да се изследва също какъв процент от потребителите на административни услуги използват системата за сигурно електронно връчване (фигура 3), както и колко метода за електронна идентификация предоставя общината.

На фигура 4 е представен екран от онлайн въпросника, включващ въпроси за проучване електронното управление в общината.

Разработването на дигитални административни услуги е свързано със сериозни инвестиции, освен в техническата инфраструктура на организацията и с разработването на нови уеб и мобилни приложения. Поради тези причини във въпросника следва да се включат въпроси за проучване дали има общината разработени собствени мобилни приложения, както и провежда ли общината анализ на риска, свързан с киберсигурността. На фигура 5 е представен екран от онлайн въпросника, включващ въпроси за дигиталните административни услуги в общината.

**Анкета**

\* Задължително

**Политика по дигитализация**

P1. Общината има ли разработена и изпълнявана собствена политика в областта на дигитализацията? \*

(Може да посочите само 1 отговор)

Да

Не

P2. От колко години развивате дигитализация на процеси и/или услуги? \*

(Може да посочите само 1 отговор)

Под 3 г.

3 - 5 г.

Над 5 г.

P3. Колко експерти от общината участват в процесите по дигитализация? \*

(Може да посочите само 1 отговор)

Под 5

5 - 10

**Фигура 2.** Онлайн въпросник – политика по дигитализация



Физическо лице | Юридическо лице | Администрация

**ВХОД** [Помощна информация >](#)

При електронна автентикация с квалифициран електронен подпис е необходимо същия да съдържа информация за ЕГН на автора на подписа в полето serial number = ЕГН. В съответствие § 1, т. 22 от допълнителните разпоредби на Закона за електронното управление при условията на § 5 от Наредбата за общите изисквания към инф. системи, регистрите и електронните адм. услуги.

Вход с КЕП / ПИК на НАП

Вход с ПИК на НОИ

**Регистрация Физическо лице**

Като Физическо лице ще имате достъп до личните си получени и изпратени съобщения, както и да управлявате своя профил. Моля, изберете начин за удостоверяване на Вашата самоличност при регистрация в системата за сигурно електронно връчване.

При електронна автентикация с квалифициран електронен подпис е необходимо същия да съдържа информация за ЕГН на автора на подписа в полето serial number = ЕГН. В съответствие § 1, т. 22 от допълнителните разпоредби на Закона за електронното управление при условията на § 5 от Наредбата за общите изисквания към инф. системи, регистрите и електронните адм. услуги.

КЕП / ПИК на НАП     Персонален Идентификационен Код на НОИ

РЕГИСТРАЦИЯ    [Помощна информация >](#)

**Фигура 3. Интернет сайт на системата за сигурно електронно връчване**

### Анкета

\* Задължително

Електронно управление в общината

E1. Какъв процент от поддържаните в общината регистри са в цифров формат, който е подходящ за обмен на данни? \*

(Моля, въведете число между 0 и 100)

Вашият отговор \_\_\_\_\_

---

E2. Какъв процент от потребителите на административни услуги използват системата за сигурно електронно връчване? \*

(Моля, въведете число между 0 и 100)

Вашият отговор \_\_\_\_\_

---

E3. Колко метода за електронна идентификация предоставя общината? \*

(Може да посочите само 1 отговор)

1-2  
 3-4  
 5-6

**Фигура 4. Онлайн въпросник – електронно управление в общината**

## Анкета

\* Задължително

## Дигитални административни услуги

S1. Колко нови дигитални услуги разработвате и внедрявате в общината (средно годишно)? \*

(Може да посочите само 1 отговор)

- Под 5
- 6 – 10
- 11 – 20
- 21 - 50
- Над 50

S2. Колко потребители в общината използват дигиталните административни услуги (средно годишно)? \*

**Фигура 5. Онлайн въпросник – дигитални административни услуги в общината**

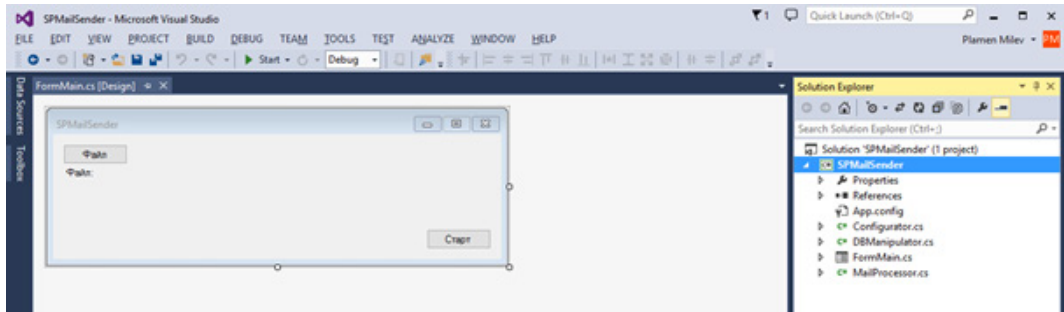
Създаването на дигитални административни въпроси при повечето публични организации се извършва на основа на реинженеринг на административните процеси. Тези дейности налагат и изискват специфични умения и компетенции на експертен персонал и определят интензитета на създаване на нови услуги за гражданите и бизнеса. Поради тези причини във въпросника се включват въпроси за това колко нови дигитални услуги се разработват и внедряват в общината средно годишно, както и колко потребители в общината използват дигиталните административни услуги средно годишно. По такъв начин на основата на абсолютните величини може да се определи и какъв процент от административните услуги са дигитализирани, както и частта от тях, които са на ниво двустранна комуникация без възможност за електронно връчване и електронно

плащане. В съвременния дигитален свят за потребителите е важно и какъв процент от предлаганите дигитални административни услуги са на ниво двустранна комуникация с възможност за електронно връчване и електронно плащане.

След приключването на **третата фаза** по създаване на онлайн въпросника следва да се премине към **четвъртата фаза** по изпращане на информация до респондентите относно онлайн проучването. Това се извършва по автоматизиран начин, като процедурата за информиране на целевата група е реализирана с помощта на два технологични компонента:

- интегрирана среда за разработка Visual Studio (фигура 6);
- система за управление на бази от данни MySQL;

На фигура 7 са дадени отделни фрагменти от програмния код по реализация на комуникацията с респондентите.



Фигура 6. Структура на системата за реализация на процедурата във Visual Studio

```
using System;
using System.Collections.Generic;
using System.Linq;
using System.Data.SqlClient;
using System.Data;
using System.Collections;
using MySql.Data.MySqlClient;
public class SPConfigurator : DBManipulator
{public SPConfigurator()
    : base()
    {
    }
public ArrayList LoadObshtinaEMails(MySqlCommand command)
{ArrayList result = new ArrayList();
try
{command.CommandText = "SELECT nomer, poshta FROM obshtina WHERE sent = '0' ORDER BY
nomer ASC";
MySqlDataReader reader = command.ExecuteReader();
using (reader)
{while (reader.Read())
    { Obshtina s = new Obshtina();
      int nomer = Convert.ToInt32(reader["nomer"]);
      string poshta = Convert.ToString(reader["poshta"]);
      s.SetNomer(nomer);
      s.SetPoshta(poshta);
      result.Add(s);
    }
}
catch (Exception e)
{Console.WriteLine(e.ToString());}
finally
{
}
return result;
}
public void UpdateObshtinaStatus(int nomer, MySqlCommand command)
{try
{
    command.CommandText = "UPDATE obshtina SET sent = '1' WHERE nomer = " + nomer + """;
    command.ExecuteNonQuery();
}
catch (Exception e)
{Console.WriteLine(e.ToString());}
finally
{
}
}
}
```

Фигура 7. Сорт код от системата за достъп до данните на целевата група, реализиран с помощта на Visual Studio

В резултат от разработения онлайн въпросник и изпратената информация на респондентите са събрани и данните от съответните местни администрации. Основните резултати от проведеното емпирично изследване са представени в следващата част.

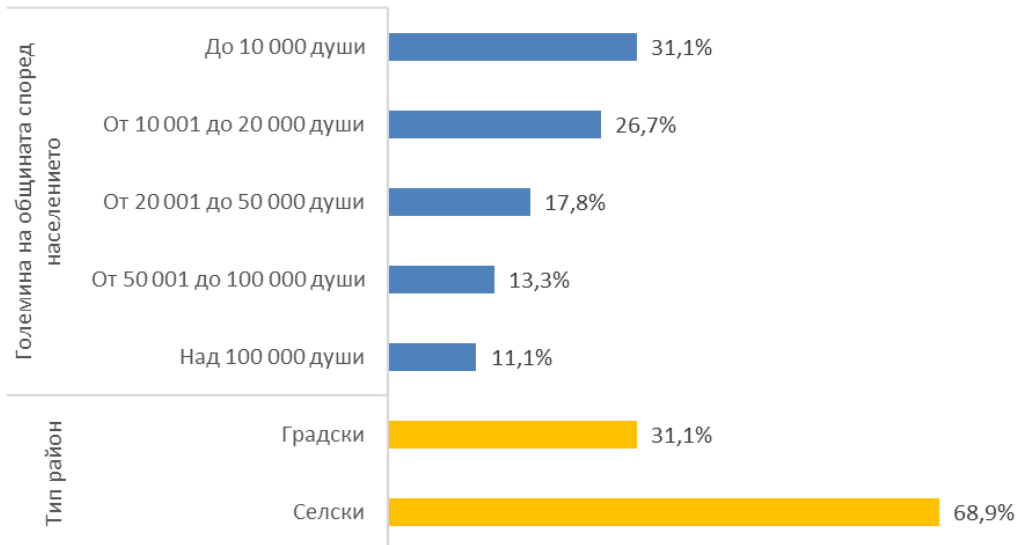
## 2. Основни резултати от емпиричното изследване

За целите на изследване на състоянието на електронното управление и дигиталните административни услуги в България е излъчена представителна (случайна) извадка от 45 местни административни единици от генералната съвкупност на общините у нас (Към момента на изследването общият брой на общините в Република България е 265). За да се осигури по-добра представителност на оценките, общините предварително са стратифицирани по големина на административната единица (населението,

регистрирано в общината) и тип район (градски и селски), в които осъществяват дейността си.

С оглед характеризирание профила на изследваните административни единици, на фигура 8 са представени разпределенията на общините по основните стратифициращи признаци (При гаранционна вероятност 95%, резултатите от проведеното изследване са обременени с максимална стохастична грешка, възлизаща на 11%).

От фигура 8 става ясно, че около 2/3 от изследваните общини са от „селски“ тип, а останалите 31,1% са „градски“. Повече от половината (57,8%) наблюдавани административни единици са с големина до 20 хил. души, 17,8% са с размер между 20 хил. и 50 хил. души, 13,3% са с размер между 50 хил. и 100 хил. души, а от най-големите общини (над 100 хил. души) са наблюдавани 11,1%.



Фигура 8. „Профил“ на изследваните административни единици

Източник: Национално представително проучване



## Икономическо развитие

В резултат от проведеното онлайн проучване сред представителната извадка от общини относно състоянието на електронното управление и дигиталните административни услуги, които те предлагат, са получени резултати, които са от съществено значение за провеждането на адекватна държавна политика в това направление. Тези резултати са представени по-подробно в следващите няколко абзаца.

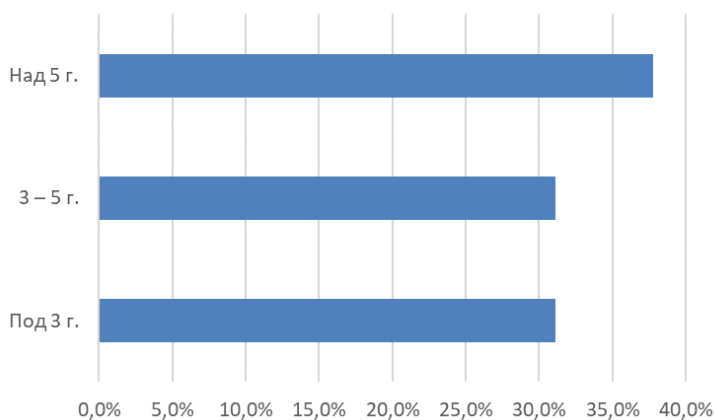


**Фигура 9.** Разпределение на общините относно разработването и изпълнението на собствена политика в областта на дигитализацията

Източник: Национално представително проучване

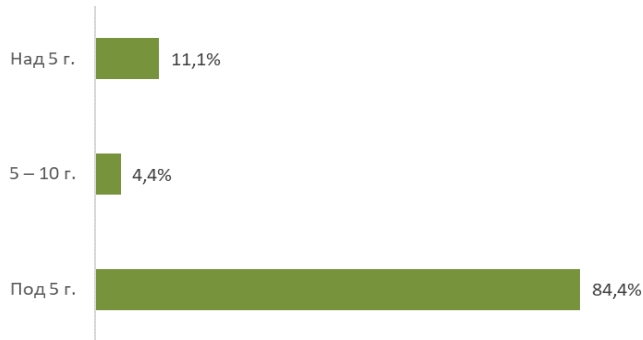
Повече от половината (53,3%) административни единици в Република България нямат разработена и изпълнявана собствена политика в областта на дигитализацията (фигура 9). Въпреки липсата на ясна политика по дигитализация при останалата част от общините (46,7%), в около 2/3 от изследваните единици (68,9%) от три и повече години се провежда активно развитие на дигитализацията на процесите и предоставяните услуги (фигура 10).

От фигура 11 е видно, че в голяма част от административните единици (84,4%) в процесите по дигитализация участват относително малък брой експерти, обикновено до 5 души. Точно поради липсата на достатъчен брой и добре подготвени кадри, възниква и необходимостта от използването на външни ИТ компании с оглед успешната реализация на процесите по дигитализация (фигура 12). Повече от половината (53,3%) административни единици смятат, че ще имат нужда от „външна подкрепа“ при дигитализацията на работните си процеси.

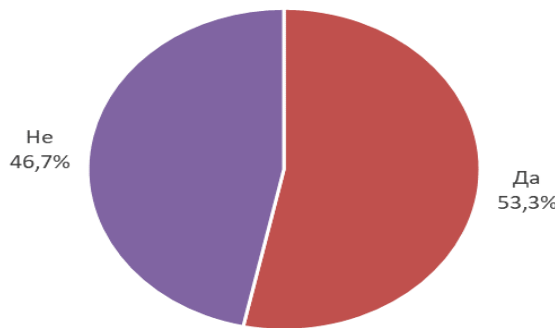


**Фигура 10.** Разпределение на административните единици по продължителност на периода, от който те развиват дигитализация на процесите

Източник: Национално представително проучване



**Фигура 11.** Разпределение на общините по брой експерти, участващи в дигитализацията  
**Източник:** Национално представително проучване



**Фигура 12.** Разпределение на общините според необходимостта от външна помощ при дигитализацията  
**Източник:** Национално представително проучване



**Фигура 13.** Разпределение на общините според основните предизвикателства пред дигитализацията  
**Източник:** Национално представително проучване

## Икономическо развитие

Вследствие на обобщените резултати от проведеното проучване, става ясно, че основните предизвикателства пред процесите на дигитализация в общините са (фигура 13): ограничените финансови средства (77,8%), липсата на достатъчно висококвалифицирани специалисти (66,7%) и необходимостта от допълнителни квалификации на служителите (62,2%).

Като „фактори“ с много по-слабо влияние върху дигитализацията общините посочват: липсата на интерес у гражданите (33,3%) и бизнеса (8,9%) към дигиталните услуги.

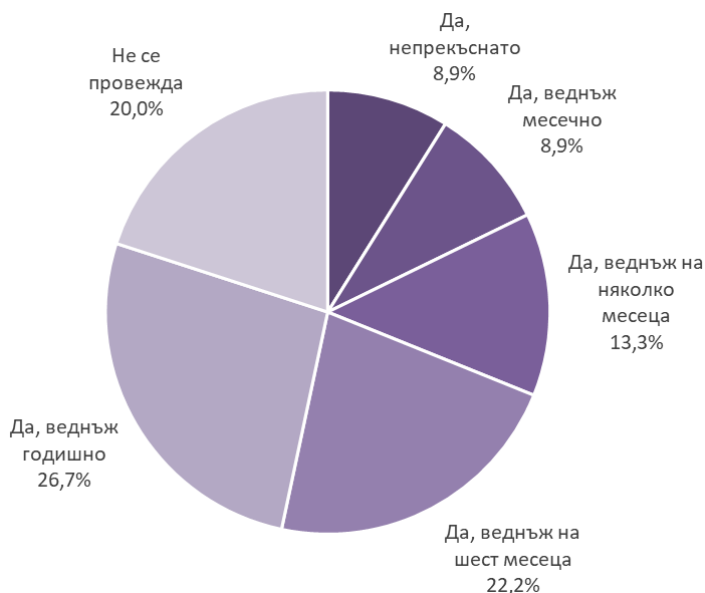
По отношение на напредъка в развитието на електронното управление в административните единици се наблюдава известно „изоставане“ спрямо съвременните тенденции. Под половината (49%) от поддържаните в общините регистри са в цифров формат, който е подходящ за

обмен на данни в системата на държавната администрация.

Едва 19% от потребителите на административни услуги използват системата за сигурно електронно връчване. Същевременно, общините предоставят на своите потребители средно около между 2 и 3 метода за електронна идентификация.

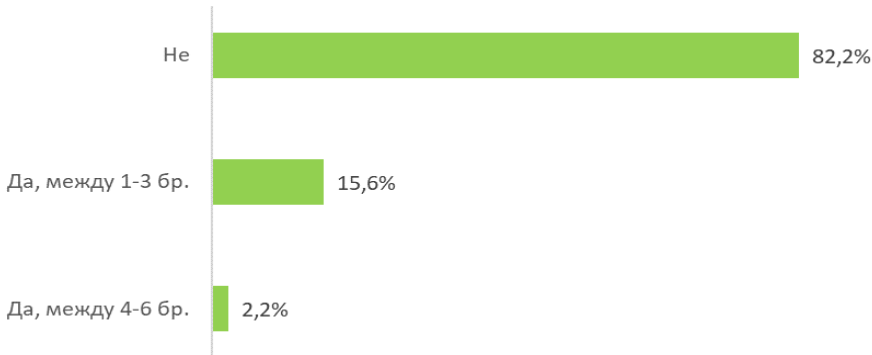
Известно притеснение буги и честотата на провеждане на анализ на риска на сигурността в системите на административните единици. Около половината общини в България (48,9%) извършват анализ на риска, свързан с киберсигурността, веднъж на половин година или по-рядко, а при 20% от анкетираните общини подобен анализ никога не се е провеждал (фигура 14).

На въпроса: „Има ли общината разработени собствени мобилни приложения?“, преобладаваща част (82,2%) от



**Фигура 14.** Разпределение на общините според честотата на провеждане на анализ на кибер-рисковете

Източник: Национално представително проучване



**Фигура 15.** *Разпределение на общините според наличието на собствени мобилни приложения*

**Източник:** *Национално представително проучване*

административните единици дават негативен отговор. Едва 15,6% споделят, че имат между 1 и 3 собствени мобилни приложения, а „скромните“ 2,2% от анкетираните посочват между 4 и 6 приложения (фигура 15).

По отношение на резултатите от проведеното проучване, касаещи напредъка на предлаганите дигитални административни услуги, се наблюдава отново относително слаб напредък и голям набор от възможности за бъдещо развитие. Средногодишно, административните единици разработват и внедряват между 5 и 6 нови дигитални услуги, като голям дял от общините (71,1%) разработват дори по-малко услуги на година.

Като цяло, поради слабата „еволуция“ в дигитализацията на услугите, до момента само около 39% от административните услуги са изцяло дигитализирани. За съжаление, само 41,5% от предлаганите дигитални административни услуги са на ниво двустранна комуникация с възможност за електронно връчване и плащане.

От предлаганите дигитални административни услуги, средногодишно, в една

„типична“ българска община се възползват средно около 3400 потребители.

### Заклучение и изводи

В резултат от разработването на анкетна карта и реализацията на онлайн анкетно проучване сред общините в Република България в настоящото изследване са събрани и систематизирани голямо количество данни. Анализирането им позволява да се дефинират няколко основни извода:

- разработването на дигитални административни услуги е сложна и отговорна задача, която изисква сериозни инвестиции на местната власт в техническа инфраструктура, софтуерни приложения и човешки капитал;
- общините в Република България са положили значителни усилия в последните години в посока извършване на реинженеринг на административните процеси и създаване на нови дигитални услуги;
- усилията следва да продължават в посока по-сериозни инвестиции в процесите на дигитализация, които създават много конкурентни предимства за

## Икономическо развитие

бизнеса, спестяват време и разходи и подобряват качеството на предоставяните от администрацията услуги.

### Цитирани източници:

Интернет сайт на анкетното проучване, последно достъпван на 26.09.2022 г. ([https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScatvm2o6h\\_ZrMnBsOWV49H2AdmdafR0wd0EOqmNfHp-UJEHg/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScatvm2o6h_ZrMnBsOWV49H2AdmdafR0wd0EOqmNfHp-UJEHg/viewform?usp=sf_link)).

(Internet sayt na anketnoto prouchvane, posledno dostapvan na 26.09.2022 g. ([https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScatvm2o6h\\_ZrMnBsOWV49H2AdmdafR0wd0EOqmNfHp-UJEHg/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScatvm2o6h_ZrMnBsOWV49H2AdmdafR0wd0EOqmNfHp-UJEHg/viewform?usp=sf_link)))

Интернет сайт на Министерство на електронното управление, последно достъпван на 26.09.2022 г. (<https://egov.government.bg/>).

(Internet sayt na Ministerstvo na elektronnoto upravlenie, posledno dostapvan na 26.09.2022 g. (<https://egov.government.bg/>))

Интернет сайт на система за сигурно електронно връчване, последно

достъпван на 26.09.2022 г. (<https://edelivery.egov.bg/>).

(Internet sayt na sistema za sigurno elektronno vrachvane, posledno dostapvan na 26.09.2022 g. (<https://edelivery.egov.bg/>))

Михалева, С., Концепцията „Електронно правителство“ в контекста на електронното управление, [https://ejournal.vfu.bg/en/pdfs/Svetla\\_Mihaleva-Koncepciata\\_'Elektronno\\_pravitelstvo'\\_v\\_kontektsta\\_na\\_elektronnoto\\_upravlenie.pdf](https://ejournal.vfu.bg/en/pdfs/Svetla_Mihaleva-Koncepciata_'Elektronno_pravitelstvo'_v_kontektsta_na_elektronnoto_upravlenie.pdf) (Mihaleva, S., Kontseptsiyata „Elektronno pravitelstvo“ v konteksta na elektronnoto upravlenie, [https://ejournal.vfu.bg/en/pdfs/Svetla\\_Mihaleva-Koncepciata\\_'Elektronno\\_pravitelstvo'\\_v\\_kontektsta\\_na\\_elektronnoto\\_upravlenie.pdf](https://ejournal.vfu.bg/en/pdfs/Svetla_Mihaleva-Koncepciata_'Elektronno_pravitelstvo'_v_kontektsta_na_elektronnoto_upravlenie.pdf))

Христов, Х., П. Павлов, П. Кацамунска, 2007. Основи на публичната администрация. София, УИ „Стопанство“. (Hristov, H., P. Pavlov, P. Katsamunska, 2007. Osnovi na publichnata administratsia. Sofia, UI „Stopanstvo“)

Alan Brown, Jerry Fishenden, Mark Thompson, 2014. Digitizing Government.