

## ИНСТИТУЦИОНАЛЕН ПАРАДОКС: ДЕМОГРАФСКИ СПАД И НАРАСТВАЩА ИНСТИТУЦИОНАЛНА НАТОВАРЕНОСТ

д-р Алеко Джилджов

***Резюме:** В публичния и политическия дебат често се прокарва тезата, че намаляващото население логично следва да води до намаляване на държавната администрация. Тази теза изглежда интуитивно убедителна, но не отчита факта, че числеността на българската администрация значително е намаляла, както и функционалната логика на съвременната държава и реалната динамика на нормативната среда.*

*Подобен подход не отчита факта, че административната натовареност не е функция единствено на числеността на населението, а на броя и сложността на регулираните обекти, дейности и институции. Настоящата статия анализира парадокса, при който при намаляващо население административната натовареност нараства, което поражда системен дефицит на административен капацитет.*

*Изследването се основава на официални статистически данни (НСИ), секторни отчети и годишните доклади за състоянието на администрацията. Анализът показва, че броя на образователните, здравни, социални институции, икономическите субекти и обектите на контрол не намалява пропорционално на демографските процеси, а в отделни сфери се увеличава, което води до нарастване на контролната, санкционната и процесуалната дейност на администрацията.*

***Ключови думи:** демографски спад; административна натовареност; публична администрация; регулации; контрол; институционален капацитет.*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Повод за написването на тази статия са дискусиите около бюджетите за 2025 и 2026 г. и коментарите в публичното пространство за намаляване на бюджетния дефицит чрез съкращаване на държавната администрация. В хода на тези дискусии за пореден път се изказват твърдения, че числеността на администрацията нараства и че са необходими съкращения, съразмерни на намаляването на населението. Данните обаче показват друго: в периода 2005–2024 г. както населението на страната, така и държавната администрация намаляват, макар и с различен темп.

Подобни аргументи пропускат съществен елемент от функционирането на съвременната публична администрация – демографската численост не е пряк измерител на административната натовареност. В условията на по-висока мобилност на населението, по-интензивно вътрешно и международно пътуване, нарастваща икономическа активност, увеличен брой сделки с недвижими имоти, по-честа промяна на гражданското и семейното състояние, както и по-активно упражняване на права и задължения от страна на гражданите и бизнеса, обемът и сложността на административните дейности не намаляват, а се трансформират и разширяват. Следователно административната натовареност следва броя и сложността на регулираните обекти и нормативните режими, а не демографската численост. Именно тук се поражда институционалният парадокс: при намаляващо население административната натовареност не намалява, а в редица сфери нараства.

Наред с повишената гражданска и икономическа активност, през последните години се наблюдава и нарастване на рисковете и заплахите, които изискват постоянна административна готовност, координация и контрол. Честотата и мащабът на природни бедствия и аварии, пътнотранспортни произшествия, епидемични и епизоотични рискове, както и на заплахи, свързани с киберсигурността, критичната инфраструктура и хибридни въздействия, нарастват в условията на глобална взаимозависимост и технологична динамика. Военните конфликти и геополитическата нестабилност в близост до страната допълнително увеличават изискванията към административния капацитет в сфери като управление на кризи, гражданска защита, стратегическо планиране, международна координация и прилагане на санкционни режими. Тези процеси не са функция на броя на населението, а на сложността и взаимосвързаността на обществените системи, което води до трайно увеличаване на административната натовареност.

Настоящият анализ предлага алтернативна аналитична рамка, в която административната натовареност се разглежда като функция на броя и сложността на регулирани-те обекти и режими, а не на демографската численост.

### **ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА РАМКА**

Изследователски обект са административните структури в системата на изпълнителната власт.

Изследователски предмет е връзката между демографските процеси и административната натовареност, измерена чрез броя на регулираните обекти, контролните дейности и процесуалната активност на администрацията.

Целта на изследването е да се анализира защо при намаляващо население административната натовареност не намалява, а в редица сфери нараства.

В изследването се защитава тезата, че демографският спад не води до пропорционално намаляване на административната натовареност, тъй като броят на регулирани-те обекти и дейности не намалява линейно, а в част от сферите се увеличава.

#### **Изследователски задачи:**

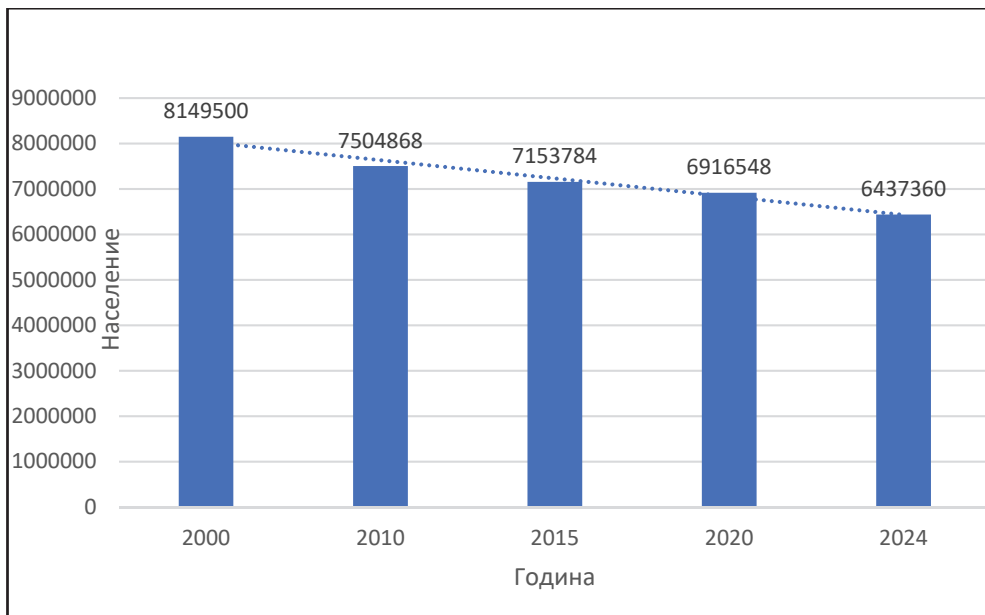
1. анализ на демографските тенденции и ефекта върху административната натовареност;
2. преглед на динамиката на числеността на администрацията;
3. изследване на динамиката на ключови регулирани обекти и причините за увеличаването на натовареността на държавната администрация;
4. анализ на конкретни примери за нови задължения на държавната администрация;
5. формулиране на обобщени изводи.

### **МЕТОДОЛОГИЯ**

Използвани са статистически анализ, сравнителен подход (с времеви хоризонт 10–15 години), функционален анализ на административните дейности, както и анализ на официални отчети, доклади за дейността и стратегически документи. При липса на унифицирани статистически серии са използвани индикативни и сравнително съпоставими данни, като ограниченията са изрично посочени в текста.

## 1. ДЕМОГРАФСКИ ТЕНДЕНЦИИ

По данни на Националния статистически институт (НСИ) населението на България се понижава устойчиво през последните десетилетия – от над 8,9 млн. души в края на 80-те години до под 6,5 млн. души през последните години. В периода 2000 – г. до края на 2024 г. населението е намаляло с 1 712 140 жители.



Фигура 1. Динамика на населението в периода 2000-2024

Източник: НСИ

Този спад е съпроводен не само от количествено намаляване на населението, но и от съществени структурни промени в демографския профил, които имат пряко отражение върху обществените рискове и административната дейност.

Една от най-съществените демографски характеристики на съвременна България е ускореното застаряване на населението. Делът на лицата на възраст 65 и повече години нараства устойчиво и през последните години надхвърля 22–23 % от общото население, докато делът на децата и младежите намалява. Едновременно с това се увеличава делът на самотно живеещи възрастни жени, повишава се потребността от социални и здравни услуги и се увеличават контролните и регулаторни дейности в сфери, обслужващи уязвими групи.

Естественят прираст на населението в България е трайно отрицателен през последните десетилетия. Ниската раждаемост, съчетана с относително висока смъртност, води до ежегодно намаляване на населението, което не се компенсира от вътрешните демографски процеси.

Отрицателният естествен прираст има няколко важни последици:

- намаляване на броя на децата и учениците;
- повишен дял на възрастното население;
- увеличаване на натиска върху системите за социално и здравно подпомагане.

Наред с естествения прираст, миграционните процеси оказват съществено влияние върху демографската картина. Вътрешната миграция води до концентрация на населението в големите градове, докато малките населени места и периферните региони продължават да се обезлюдяват. Външната миграция, макар и с колебливи стойности, не компенсира трайния демографски спад.

Тези процеси пораждат регионални дисбаланси, неравномерно разпределение на обществените услуги и различна интензивност на административната дейност по региони.

В обобщение, демографските тенденции в България не водят до пропорционално намаляване на регулираните обществени отношения. Напротив, наблюдава се концентрация и усложняване на обществените рискове, което налага по-интензивен административен контрол, разширяване на регулаторните дейности, необходимост от нова нормативна уредба, създаване на нови административни структури, структурни промени в съществуващите администрации и засилена координация между тях.

## 2. ДИНАМИКА В ЧИСЛЕНОСТТА НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Според констатацията в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 „през периода 2005-2009 г. е извършено оптимизиране на административни структури и второстепенни разпоредители към министри общо със 17 060 щатни бройки (щ. бр.), което представлява оптимизиране с 10.5%“<sup>1</sup>. Тези данни обаче се базират на отчети от отделните администрации в Интегрираната информационна система на държавната администрация и са зависими от случайни фактори като неотчели се администрации. Въпреки това те са официални данни, които указват започнала от 2005 г. тенденция към намаляване на числеността.

За целите на настоящия анализ динамиката в числеността се проследява на базата на данни на НСИ и по устройствени правилници.

Таблица 1. Реално заети и щатна численост по устройствени правилници

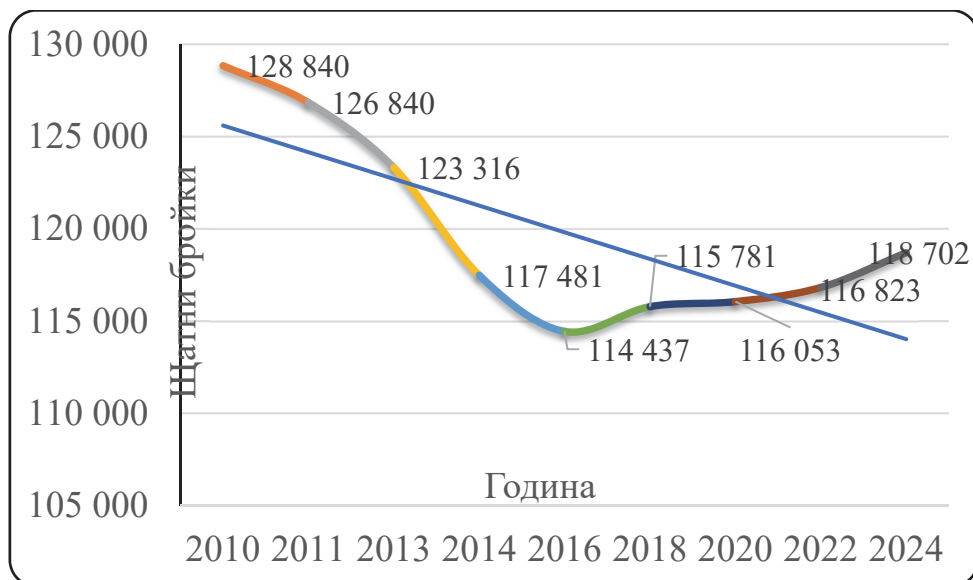
Година	НСИ – наети лица (декември)	Щатна численост по УП (декември)
2010	96 260	153 739
2012	96 343	148 017
2015	92 189	139 451
2018	98 671	142 996
2020	97 594	143 850
2022	98 318	144 952
2023	98 407	145 961
2024	98 975	147 392

Източник на данните за щатна численост по устройствен правилник са годишните доклади за състоянието на администрацията и „Държавен вестник“.

Забележка: Данните на НСИ за „наети лица в администрацията на изпълнителната власт“ не включват числеността на Министерството на вътрешните работи и Министерството на отбраната, докато данните за щатната численост по устройствени правилници отразяват общата нормативно определена численост на държавната администрация съгласно действащите устройствени актове.

<sup>1</sup> Стратегия за развитие на държавната администрация 2014–2020, стр. 8

За разглеждания период 2010–2024 г. щатната численост на централната администрация (вкл. централна, областна и специализирана териториална администрация) намалява от 128,8 хил. на 118,7 хил. щатни бройки, т.е. с около 10,1 хил. В същото време общинската администрация нараства от 24,9 хил. на 28,7 хил. щатни бройки, което представлява увеличение с около 3,8 хил. След 2015 г. отчетеният ръст в общата щатна численост се дължи основно на увеличението на общинската администрация, докато числеността на централната администрация нараства значително по-умерено:



**Фигура 2. Динамика на числеността на централната администрация по устройствени правилници**

*Източник: годишни доклади за състоянието на администрацията и „Държавен вестник“*

Данните за щатната численост по устройствени правилници показват, че в дългосрочен план числеността на държавната администрация намалява спрямо началото на периода, като спадът е особено изразен до 2015 г. В следващите години се наблюдава частично възстановяване и умерен растеж, но през 2024 г. щатната численост остава под нивата от 2010 г.

Сравнителен извод за динамиката в демографските процеси и числеността на администрацията показва, че в периода 2010–2024 г. населението на България намалява от приблизително 7,56 млн. души до около 6,45 млн. души, т.е. с около 1,11 млн. жители, което представлява спад от приблизително 14,7 %. За същия период щатната численост на централната администрация (включително централна, областна и специализирана териториална администрация, без общините) намалява от около 128,8 хил. на 118,7 хил. щатни бройки, или с приблизително 10,1 хил. бройки, което съответства на намаление от около 7,8 %. Ако в данните се включи и общинската администрация за същия период щатната численост на държавната администрация по устройствени правилници намалява от 153 739 на 147 392 щатни бройки, или с 6 347 бройки, което съответства на намаление от около 4,1 %.

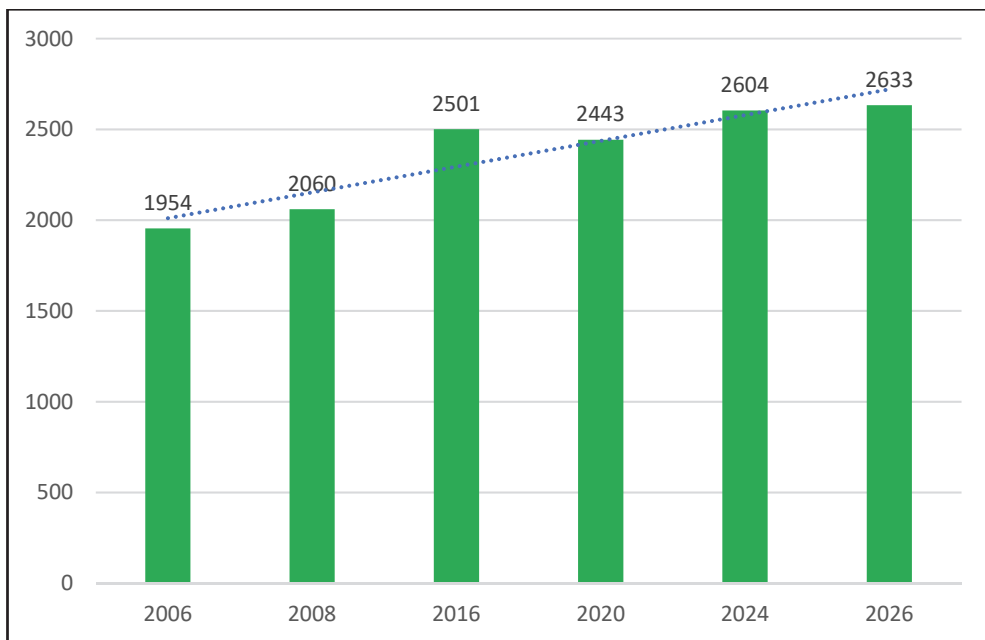
### 3. ДИНАМИКА НА РЕГУЛИРАНИТЕ ОБЕКТИ, КОНТРОЛНИ ДЕЙНОСТИ И ПРОЦЕСУАЛНА АКТИВНОСТ И ВЛИЯНИЕТО ИМ ВЪРХУ АДМИНИСТРАТИВНАТА НАТОВАРЕНОСТ

Ключовият аналитичен принцип на настоящото изследване е, че държавната администрация не „обслужва“ демографската численост сама по себе си, а функционира чрез регулиране на обекти: институции, юридически лица, дейности, инфраструктурни елементи и процеси.

Подбраните примери в настоящия раздел не изчерпват всички дейности на държавната администрация, а са представителни за различни механизми на административна натовареност. Те са подредени по логиката първо да се дадат примери с масови административни услуги, след това примери с регулирани обекти, институции и накрая процесуално-контролна активност. Целта е да се илюстрира, че административната натовареност се формира по различни канали, които не са функция на демографската численост.

#### 3.1. Видове услуги и административни услуги, предоставяни от държавната администрация

Дейностите на административните органи придобиват характер на административни услуги чрез вписването им в Административния регистър. Това вписване се извършва на основание чл. 61, ал. 1, т. 2 от Закона за администрацията, според който регистърът съдържа информация за административните услуги, включително вътрешни и електронни услуги, както и за регистрационни, лицензионни, разрешителни и съгласувателни режими, заедно с относимите образци на документи, срокове и тарифи.

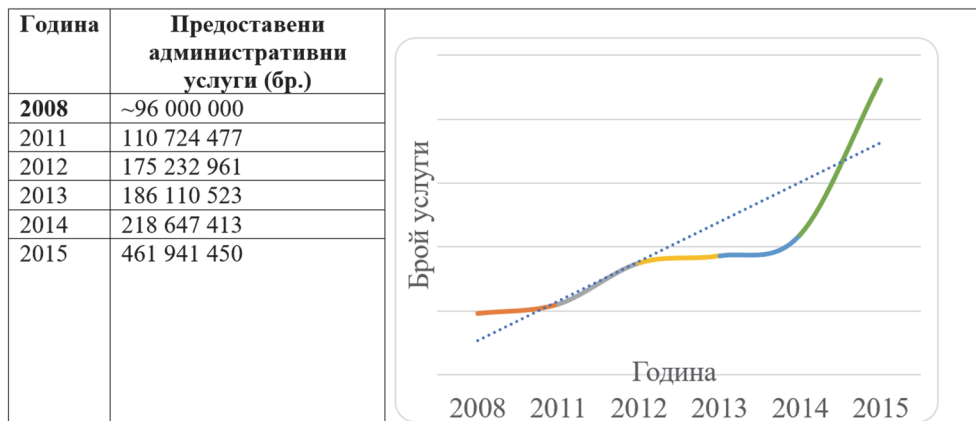


Фигура 3. Видове административни услуги по години

Източник: ИИСДА

Към 13.01.2026 г. в Административния регистър са вписани общо 2 633 услуги, от които 1 386 са услуги, а 1 247 са режими (в т.ч. услуги за бизнеса). Данните за последните 20 години показват устойчива и преобладаваща тенденция към постоянно увеличение на броя на вписаните услуги, което означава разширяване на обхвата на административното обслужване и на ангажиментите на администрацията.

**Таблица 2. Брой предоставени административни услуги**



*Източник: годишни доклади за състоянието на администрацията*

Данните от годишните доклади показват, че наред с увеличаването на видовете услуги, нараства и обемът на реално предоставяните административни услуги (като брой обработени случаи/издадени документи). Само за периода 2011–2014 г. общият брой предоставени административни услуги се увеличава от 110,7 млн. до 218,6 млн. (почти удвояване), което е пряк индикатор за нарастващ административен поток и натоварване на фронт-офисите, бек-офис обработката, контрола и отчетността.

Чувствителното увеличаване както на видовете административни услуги, така и на обема на реално предоставяните услуги означава трайно разширяване на административната дейност във всички нейни етапи и на всички нива на управление. Всеки нов вид услуга и всеки допълнителен брой предоставени услуги поражда свързани административни действия – приемане и обработка на заявления, извършване на проверки, издаване на индивидуални административни актове, постановяване на откази, разглеждане на възражения и жалби, както и последващ контрол и отчетност. Тъй като административните услуги и режими регулират практически всички сфери на обществен живот – икономически дейности, социални права, строителство, мобилност, собственост и услуги – тяхното количествено и функционално разширяване води до нарастване на административната натовареност на централната и териториалната администрация.

### **3.2. Електронни административни услуги, предоставяни от държавната администрация**

Развитието на електронните административни услуги през последното десетилетие води до многократно нарастване на обема на административните процеси. Данните от докладите за състоянието на администрацията показват експлозивен ръст на електронните административни услуги след 2018 г., когато се въвеждат нови платформи,

регистри и механизми за служебен обмен на данни. След 2020 г. показателят се измерва основно чрез броя на предоставените електронни административни услуги, което обяснява промяната в отчетната методология.

Паралелно с услугите за външни потребители, се наблюдава и устойчиво нарастване на вътрешните електронни административни услуги, които представляват служебни справки, удостоверявания и обмен на данни между администрации. Тези процеси не намаляват административната работа, а я преобразуват, като изискват поддръжане на информационни системи, контрол на достъпа, обработка на изключения и координация между множество институции.

**Таблица 3 Брой предоставени електронни административни услуги**

Година	Показател	Брой (бр.)	Изменение спрямо предходната година
2016	Подадени заявления за ЕАУ	8 268 221	—
2017	Подадени заявления за ЕАУ	8 881 482	+613 261 (+7.42%)
2018	Подадени заявления за ЕАУ	494 254 534	+485 373 052 (+5 463.95%)
2020	Предоставени ЕАУ	563 607 369	—
2021	Предоставени ЕАУ	1 235 994 297	+672 386 928 (+119.30%)
2022	Предоставени ЕАУ	1 013 615 554	-222 378 743 (-17.99%)
2023	Предоставени ЕАУ	1 218 513 978	+204 898 424 (+20.21%)
2024	Предоставени ЕАУ	1 222 483 996	+3 970 018 (+0.33%)

*Източник: Доклади за състоянието на администрацията*

### **3.3. Документи за самоличност**

МВР не публикува годишни данни за броя издадени документи за самоличност (лични карти, паспорти и др.) в свободно достъпни таблици в официалните си годишни отчети, както е при някои други административни услуги. Въпреки това има достатъчно данни, които могат да се използват за трендова оценка. Данните показват, че обемът на издаваните документи за самоличност (лични карти и паспорти) в началото на 2000-те години е бил в порядъка на приблизително 800–900 хил. годишно, докато през последното десетилетие устойчиво надхвърля 1,5–2,0 млн. годишно, което отразява както необходимостта от първично издаване на документи, така и големия обем подмени поради изтичане на срока и други административни основания.

### 3.4. Пътни превозни средства и ПТП

#### 3.4.1. Регистриране и контрол на МПС

По данни на Евростат в България в периода 2009 – 2023 г. са регистрирани ППС както следва:

Таблица 4. Брой пътни превозни средства

Година	Всички ППС (общо), бр.	Изменение спрямо предходната година, бр.	Изменение, %
2009	3 040 000		
2010	3 166 000	126 000	4.14%
2011	3 284 000	118 000	3.73%
2012	3 425 000	141 000	4.29%
2013	3 496 581	71 581	2.09%
2014	3 633 717	137 136	3.92%
2015	3 827 475	193 758	5.33%
2016	3 830 749	3 274	0.09%
2017	3 426 011	-404 738	-10.57%
2018	3 454 640	28 629	0.84%
2019	3 535 349	80 709	2.34%
2020	3 587 443	52 094	1.47%
2021	3 556 769	-30 674	-0.86%
2022	3 646 018	89 249	2.51%
2023	3 785 091	139 073	3.81%

Източник: Eurostat, tran\_r\_vehst (Stock of vehicles by category and NUTS 2 region).<sup>2</sup>

Данни на МВР, публикувани в Портала за отворени данни, също потвърждават нарастващия брой ППС, като разликите с Eurostat се дължат на различен обхват и методология.“

#### 3.4.2. ПТП като генератор на административна и процесуална активност

Пътната безопасност е сфера, в която административната натовареност се формира от броя на произшествията, контролните действия и обжалванията, а не от числеността на населението. Наблюдава се трайно високо ниво на пътно-транспортни произшествия (ПТП), както и устойчиво нарастване на броя на регистрираните моторни превозни средства.

Таблица 5. Пътнотранспортни произшествия и пострадали

Показател	2010	2017	2023/2024
ПТП (бр.)	6 610	6 888	7 173
Загинали (бр.)	775	682	478
Ранени	8 080	8 680	9 054

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Stock\\_of\\_vehicles\\_at\\_regional\\_level](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Stock_of_vehicles_at_regional_level)

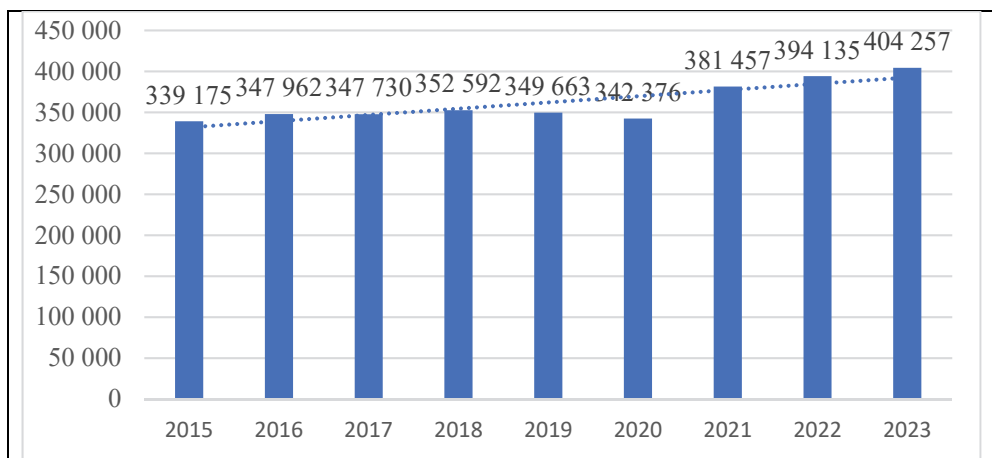
Официалните обобщени публикации на НСИ за пътнотранспортните произшествия за 2023 и 2024 г. показват, че данните за броя на пътните инциденти и пострадали са значими за анализ на контролната дейност. Отделно медиен отчет на Министерството на вътрешните работи сочи, че през 2024 г. в България са регистрирани 7 173 пътни катастрофи, при които 478 души са загинали, а 9 054 са ранени, което е равнозначно на висок инцидентен риск на глава от населението (~74 смъртни случая на 1 млн. жители).

Въпреки намаляващото население броят на ПТП се увеличава, както и броят на ранените, а с това и административната дейност по контрол и санкции. Административният ефект от пътнотранспортните произшествия е значителен. Всяка катастрофа – особено при пострадали или смъртни случаи – генерира:

- полицейски протоколи;
- административни актове;
- наказателни постановления;
- жалби и обжалвания;
- съдебни дела.

### 3.5. Активни предприятия

Разгледан е индикатор брой активни предприятия в България (НСИ). Според НСИ (в „Демография на предприятията“) „активни предприятия“ са регистрирани юридически или физически лица, които през референтната година са имали оборот или наети лица – т.е. реално са извършвали дейност през годината.<sup>3</sup>



Фигура 4. Активни предприятия

Източник: НСИ

Данните на НСИ показват, че броят на активните предприятия в България расте. Новосъздадените предприятия съставляват значителна част от всички активни фирми, като през 2023 г. те са 43 353 или 10.7 % от тях. Увеличението на активните предприятия означава натоварване на Агенцията по вписванията при регистрация, на Агенцията по вписванията, НСИ и Министерство на правосъдието при подаване на декларации, проверки и последващо обжалване и НАП.

<sup>3</sup> НСИ, Демография на предприятията към 31.12 на съответната година

### 3.6. Училища и детски градини

В образованието обект на административно въздействие са институциите (училища и детски градини), които подлежат на регистриране, контрол, инспектиране и отчетност. Емпиричните данни показват, че намаляването на броя на учениците не се съпровожда от пропорционално намаляване на броя на институциите, а в предучилищната инфраструктура се наблюдава дори растеж.

**Таблица 6. Ученици и училища**

Показател	2009/2010	2015/2016	2023/2024
Ученици (бр.)	~830 000	~740 000	~713 500
Училища (бр.)	~2 450	~2 360	2 329
Деца в ДГ (бр.)	~240 000	~224 000	~217 000
Детски градини (бр.)	~1 650	~1 720	~1 830
Частни ДГ (бр.)	ограничен брой	нараства	над 120 (индикативно)

Данните показват, че броят на учениците намалява с над 100 000 за 15 години, но броят на училищата намалява слабо. Вероятната причина е структурната инертност на консервативни системи като училищата, които не могат просто да се закрият. Броят на детските градини нараства, включително частните.

Тези институции подлежат на регистрация, контрол и отчетност, което добавя обем към административните функции, дори когато броят на учениците намалява спрямо предходни години. Контролът върху образователните институции включва:

- регистриране на нови училища и детски заведения;
- регулярни инспекции;
- отчетност по стандарти;
- проследяване на безопасност и качество.

### 3.7. Доставчици на социални услуги

Застаряването на населението и промените в социалната политика през последното десетилетие водят до разширяване на обхвата на социалните услуги и до увеличаване на броя на доставчиците, независимо от общия демографски спад. За разлика от други публични системи, административната натовареност в тази сфера не следва броя на населението, а броя и разнообразието на доставчиците, които подлежат на лицензиране, контрол и текущ надзор.

Данните показват устойчива тенденция към разширяване на мрежата от социални услуги и доставчици. Както е видно от Таблица 3, в периода 2010–2025 г. обхватът на социалните услуги нараства значително, а броят на доставчиците се увеличава до 524 доставчика, включително държавни, общински и частни субекти.

**Таблица 7. Социални услуги и доставчици**

Показател	2010	2017	2025
Обхват на социалните услуги	по-нисък	нарастващ	значително по-висок
Доставчици на социални услуги	ограничен брой	увеличаващ се	разширена мрежа от 524 доставчици

По данни от докладите за дейността на Агенцията за качество на социалните услуги общият брой социални услуги (държавно делегирани и с изцяло частно финансиране) се увеличава от 2648 през 2021 г. до 3612 през 2024 г., докато броят на извършените проверки за същия период нараства от 379 на 904, което ясно показва засилване на контролната и надзорната дейност.

Административен ефект: Всеки доставчик на социални услуги представлява самостоятелен регулиран обект, подлежащ на лицензиране, текущ контрол по стандарти и качество, множествени проверки, както и на разглеждане на сигнали и жалби, често свързани с уязвими групи. Увеличаването на броя на доставчиците и услугите води до устойчив ръст на административните ангажименти, който не се редуцира при демографски спад, а следва динамиката на социалните потребности и регулаторната рамка.

Следователно, дори при намаляващо население, административната натовареност в социалната сфера нараства, тъй като се определя не от броя на ползвателите, а от разширяващия се обхват на услугите и броя на регулираните доставчици.

### 3.8. Болници, извънболнични заведения и легла в тях

Данните за развитието на лечебните заведения в България показват, че здравната инфраструктура запазва и дори умерено разширява своя институционален и функционален капацитет. През 2005 г. в страната функционират приблизително 262 болници с 45 537 легла, докато към края на 2024 г. броят на лечебните заведения за болнична помощ достига 341, а легловата база нараства до 56 061 легла.

Паралелно с болничната мрежа се разширява и секторът на извънболничната медицинска помощ. Броят на извънболничните здравни заведения нараства от около 2000 през 2010 г. до 2237 през 2024 г., което отразява засилване на медицинската активност, диверсификация на услугите и нарастващо търсене на специализирана и доболнична помощ.

Таблица 8. Болници, легла и извънболнични заведения

Година	Болници (бр.)	Легла в болнични заведения	Извънболнични здравни заведения
2005	~262	~45 537	
2010	~312	Няма данни	2000
2018	~322	~53 000+	2066
2020	~320	~54 000+	2098
2022	319	~54 700	2172
2024	341	56 061	2237

Наблюдаваната динамика показва относителна стабилност на здравната мрежа през последните две десетилетия, съчетана с умерено увеличаване на институционалния капацитет. Това развитие не е функция на броя на населението, а на фактори като застаряване, медицински стандарти, технологично развитие, регионална достъпност и изисквания за качество и сигурност на здравните услуги.

Административен ефект: Всяко лечебно заведение – болнично или извънболнично – представлява самостоятелен регулиран обект, подлежащ на регистрация, лицензиране, акредитация, договорни отношения с НЗОК, текущ контрол, отчетност и проверки от множество институции. Поддържането на стабилна и разширяваща се здравна мрежа

води до устойчиво административно натоварване, което не може да бъде редуцирано пропорционално на демографските процеси, тъй като е обусловено от институционалния капацитет и нормативните изисквания към системата на здравеопазването.

Именно върху тази институционална и кадрова база се реализират масовите процеси на медицинска експертиза и администриране на временната неработоспособност, разгледани в следващата подточка.

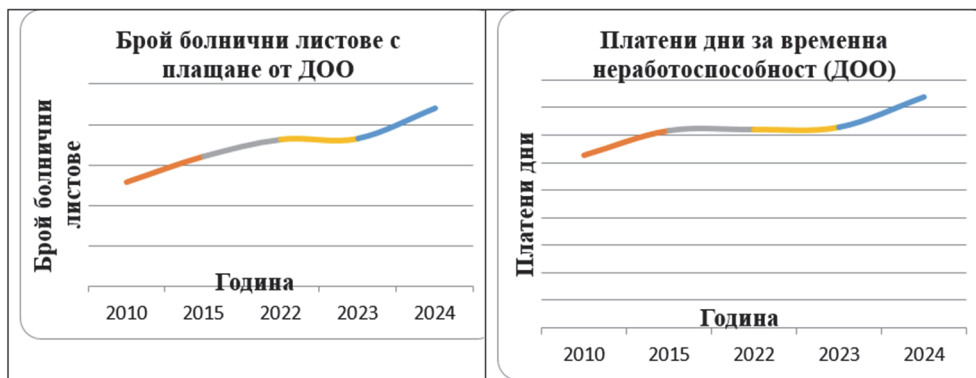
### 3.9. Болнични листове, платени дни и разходи за обезщетения за временна неработоспособност

Временната неработоспособност е един от най-масовите и процесуално интензивни административни режими, администрирани от Националния осигурителен институт и органите на медицинската експертиза. Този режим генерира значителен и постоянен административен поток, включващ регистрация и обработка на болнични листове, контрол за законосъобразност, изплащане и осчетоводяване на обезщетения, както и последващи проверки при сигнали и обжалвания.

Данните показват устойчиво нарастване на натоварването още преди пандемията. В периода 2010–2018 г. броят на болничните листове с плащане от държавното обществено осигуряване (общо заболяване) се увеличава от 1,28 млн. на 1,71 млн. (+33%), а платените дни – от 12,56 млн. на 17,17 млн. (+37%). През последните години тенденцията не само се запазва, но и се ускорява. През 2023 г. НОИ изплаща 722,9 млн. лв. за обезщетения при общо заболяване, а през 2024 г. – 956,1 млн. лв., като броят на болничните листове с плащане от ДОО нараства от 1,82 млн. на 2,20 млн.

Таблица 9. Временна неработоспособност

Година	Лица с платени обезщетения от ДОО	Болнични листове с плащане от ДОО	Платени дни
2010	–	1 284 700	12 557 600
2015	–	~1 60х–1 70х хил.	14 309 700
2022	857 506	1 815 960	14 386 927
2023	840 267	1 824 628	14 551 790
2024	969 801	2 196 467	16 786 838



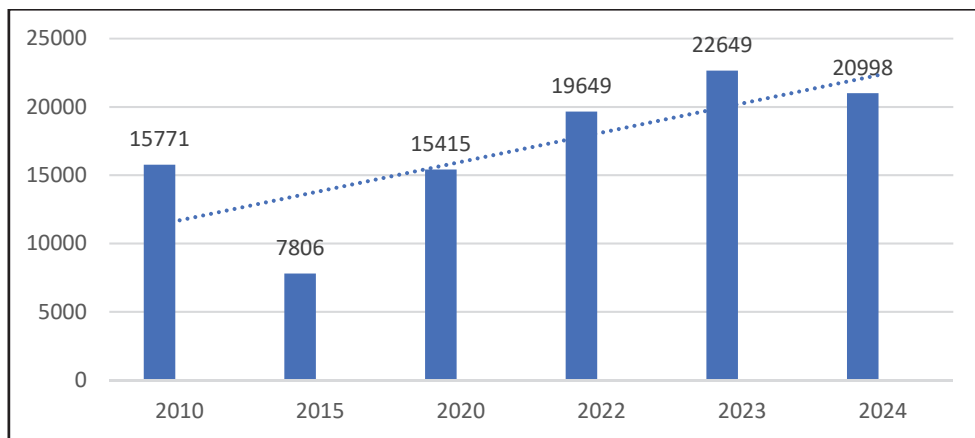
Фигура 5. Болнични листове и платени дни временна неработоспособност

Данните ясно показват, че административната натовареност, свързана с временната неработоспособност следва други фактори – възрастовата структура на населението, условията на труд, здравните рискове и нарастващата обществена мобилност.

Административен ефект: Всеки болничен лист представлява индивидуален административен акт, който подлежи на регистрация, проверка, контрол за законосъобразност, финансово осчетоводяване и евентуален последващ контрол. Устойчивият ръст на броя на болничните листове, на платените дни и на разходите за обезщетения води до структурно нарастване на административния обем в НОИ, органите на медицинската експертиза и свързаните контролни структури. Това натоварване не може да бъде редуцирано пропорционално на демографските тенденции, тъй като е обусловено от социално-икономически и здравни фактори, а не от абсолютния брой на населението.

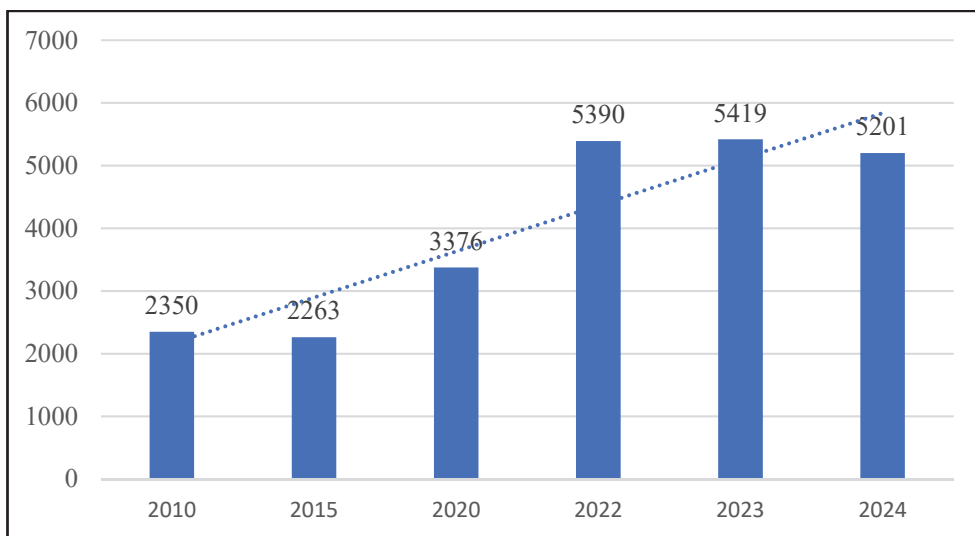
### 3.10. Жилища и жилищни сгради

Динамиката в жилищния фонд представлява още един пример за нарастване на регулираните обекти независимо от демографския спад. Данните на Националния статистически институт показват устойчиво увеличаване на броя на въведените в експлоатация новопостроени жилищни сгради и жилища, особено в големите градове и икономически активните региони, което е резултат от вътрешната миграция, инвестиционната активност и промените в начина на живот.



Фигура 6. Брой жилища, въведени в експлоатация

Източник: НСИ, Бизнес статистика / Демографска и социална статистика,  
<https://www.nsi.bg/statistical-data/245/790>



**Фигура 7. Брой сгради, въведен в експлоатация**

*Източник: НСИ, Бизнес статистика / Демографска и социална статистика, <https://www.nsi.bg/statistical-data/245/790>*

Увеличаването на броя на жилищата и жилищните сгради води до разширяване на обхвата и сложността на административните дейности, свързани с устройствено планиране, строителен контрол, въвеждане в експлоатация, адресна регистрация, данъчно облагане, техническа инфраструктура и комунални услуги. Всеки нов жилищен обект поражда последващи административни процеси, включително издаване и контрол на разрешителни, вписвания в регистри, обслужване на сделки с недвижими имоти, както и контрол върху експлоатацията и безопасността. Жилищата и сградите са трайни регулирани обекти, които генерират административна активност през целия си жизнен цикъл, а не само при изграждането им. Следователно административната натовареност в тази сфера не е функция на броя на населението, а на натрупването и концентрацията на жилищния фонд, пространственото развитие и инвестиционните процеси.

Административен ефект: Нарастването на жилищния фонд води до устойчиво увеличение на административните дейности на органите на местната и централната администрация, включително строителен и експлоатационен контрол, поддържане на регистри, данъчни и таксови производства, както и обработка на сигнали и жалби. Това натоварване е кумулативно и дългосрочно и не може да бъде редуцирано пропорционално на демографските процеси.

### **3.11. Незаконно строителство**

ДНСК е институция, при която строителната активност директно се превръща в административна натовареност. В годишния отчет за 2024 г. са отчетени 38 748 извършени проверки, от които над 30 000 са проверки по административни услуги и производства. През същата година са издадени 130 заповеди за премахване на незаконни строежи и 191 заповеди за забрана на ползване. Всяка подобна заповед представлява тежка административна преписка, включваща проверки на място, експертни становища, уведомяване на заинтересовани страни, координация с общини, МВР и експлоатационни дружества и последващ контрол по изпълнение.

Освен това ДНСК обработва хиляди сигнали и жалби годишно, които често водят до повторни проверки и нови административни актове. Обемът на работа се натрупва не линейно, а чрез „верижен ефект“ – една проверка поражда няколко следващи производства.

### 3.12. Вписвания

Агенция по вписванията е една от администрациите, при които нарастването на работата е рязко. В началото на 2000-те години годишно са извършвани около 2–3 млн. вписвания и справки. През последните години (2022–2024) общият брой на вписванията, отбелязванията, заличаванията и справките надхвърля 8 млн. годишно, а в пикови години достига 9–10 млн. операции. Само в Имотния регистър ежегодно се вписват над 500–600 хил. сделки. Търговският регистър поддържа стотици хиляди активни дружества, като всяка промяна (управител, адрес, капитал) е самостоятелно административно производство.

### 3.13. Кадастрални услуги

Кадастралните услуги представляват самостоятелен и силно натоварващ сегмент от административната дейност, който е пряко свързан с разширяването и поддържането на кадастралното покритие, а не с демографската численост. В началото на 2000-те години обхватът на кадастралните дейности е ограничен, но след 2010 г. ускореното изграждане и разширяване на кадастралната карта води до рязко увеличаване на броя на административните производства, свързани с недвижими имоти.

През последните години ежегодно се подават над 700–800 хил. заявления за издаване на скици, схеми, удостоверения, както и за отразяване на промени в кадастралните карти. Тези услуги са пряко обвързани с други административни и правни процеси – строителство, сделки с недвижими имоти, регулация на територията, данъчно облагане и съдебни производства.

Разширяването на кадастралното покритие не води до еднократно натоварване, а до кумулативен ефект, тъй като въвеждането на нови данни и карти поражда последващи корекции, спорове за граници и собственост, възражения, обжалвания и допълнителни административни и съдебни производства. В този смисъл кадастърът генерира не само първични услуги, но и значителен обем вторични и последващи процеси.

Административен ефект: Всяко кадастрално производство представлява индивидуален административен процес, изискващ експертна обработка, проверки, съгласуване, актуализиране на регистри и често взаимодействие с други администрации и съдебната система. Устойчиво високият брой заявления за кадастрални услуги води до постоянно и нарастващо административно натоварване, което не намалява при демографски спад, тъй като е обусловено от натрупването и управлението на недвижимите обекти и от сложността на правните отношения, а не от броя на населението.

### 3.14. Бедствия и пожари

Данните за бедствия, аварии и инциденти в периода 2010–2020 г. показват значителен брой събития, включително пожари, свлачища, наводнения и бури, което отразява честотата на рискови явления, които изискват постоянна готовност и реакция от страна на институциите.

Статистиката на Националния статистически институт показва, че през 2024 г. възникналите кризисни събития (бедствия, аварии, инциденти и кризи) в България са 15 611, с увеличение от 4,3% спрямо предходната година, като най-голям относителен

дъл имат пожарите с материални щети (50,2%) и пътнотранспортните произшествия (45,9%). Конкретно за пожарите, България традиционно регистрира по около 600 горски пожара годишно, които засягат значителни площи (средно около 10 000 хектара), а през 2024 г. броят и мащабът на пожари на територията е значителен, с оценени опожарени площи над 17 000 хектара. През 2025 г. страната също беше засегната от интензивен сезон на горските пожари, с многобройни регистрирани огнища и значителни поражения в горски и прилежащи територии.

Тези тенденции показват, че натоварването на институциите, ангажирани с управление на рисковете и защита на населението (МВР, областни управители, общини и др.), остава високо, независимо от демографския спад, което изисква адекватни организационни, технически и човешки ресурси за ефективно изпълнение на функциите им.

**Таблица 10. Кризисни събития и пожари**

Година	Общо кризисни събития	Пожари (бр.)	Пожари (дял)
2010	4 571	1 630	35.7%
2015	1 890	466	24.7%
2020	1 220	754	61.8%
2023	14 850	~7 484	50.4%
2024	15 611	~7 837	50.2%

Важно (методологична съпоставимост): за 2010–2020 НСИ публикува „кризисни събития“ в отделна серия; за 2021–2024 има нова методология/покрытие, публикувана в прессъобщенията и годишните издания. Затова 2010–2020 и 2023–2024 не се четат като един непрекъснат ред, а като два съпоставими *вътрешно* периода. *Забележка*: за 2023–2024 броят пожари е изчислен от публикувания общ брой събития и дела на пожарите.

Това има пряк административен ефект: всяко събитие поражда вериги от действия по реагиране, координация, разследване/протоколиране, оценка на щети, финансово обезпечаване, възстановяване и отчетност. Натоварването се разпределя между: ГД ПБЗН/МВР (реагиране, протоколи, координация при бедствено положение), общините и областните администрации (щабове, комисии, оценки на щети, възстановяване на инфраструктура), МЗ/РЗИ (при инциденти с пострадали и здравни рискове), МОСВ/басейнови дирекции (при наводнения/замърсявания), както и други органи според вида на събитието (транспортни инциденти, свлачища и др.). Така „рисковата среда“ (бедствия/пожари/инциденти) увеличава административната натовареност чрез честота на извънредни събития и обхват на координационните режими, а не чрез броя на населението.

#### **4. ДИНАМИКА НА АДМИНИСТРАТИВНАТА НАТОВАРЕНОСТ, СВЪРЗАНА С ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОБЩОАДМИНИСТРАТИВНИ ФУНКЦИИ**

За разлика от предходния раздел, който анализира административната натовареност чрез броя и динамиката на регулираните обекти, настоящият раздел разглежда примери, при които при които административният капацитет се формира от гарантирани права, контролни функции и задължителни процедури, независимо от броя на конкретните случаи. Тези режими пораждат постоянно функционално натоварване, тъй като изискват поддържане на институционална готовност, специализирана експертиза и процесуални гаранции. През последните две десетилетия редица законодателни промени разшириха обхвата на подобни режими и доведоха до устойчиво нарастване на административните задължения.

#### 4.1. Достъп до обществена информация

Законът за достъп до обществена информация от 2000 г. урежда обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация, както и с повторното използване на информация от обществеността.

По данни от годишните доклади за състоянието на администрацията, публикувани в Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА), броят на заявленията за достъп до обществена информация по ЗДОИ за цялата страна се запазва относително стабилен в дългосрочен план, с ясно изразени колебания в отделни години. През 2010 г. са подадени над 10 хил. заявления, през 2015 г. се отчита спад под 9 хил., а след 2020 г. броят им нараства и се задържа около 14–15 хил. годишно. Данните за 2023 г. потвърждават тази тенденция, докато през 2024 г. се отчита леко намаление, без съществена промяна в общия обем. Тенденцията показва устойчиво и постоянно административно натоварване, свързано с прилагането на ЗДОИ, независимо от дигитализацията и служебния обмен на информация.

Таблица 11. Брой постъпили заявления по ЗДОИ

Година	Общо заявления по ЗДОИ (бр.)
2010	10 671
2015	8 597
2020	14 500
2023	14 507
2024	13 018

Прилагането на Закона за достъп до обществена информация по правило не се изчерпва с дейности, извършвани от един служител или едно звено. В преобладаващия брой случаи обработката на заявление по ЗДОИ включва многостепен вътрешноадминистративен процес, при който служителят по достъп до обществена информация отправя официални искания за информация към едно или повече структурни звена в рамките на съответната администрация.

За всяко от тези звена процесът се повтаря в умален вид и включва: входиране и разпределяне на вътрешното искане, събиране и анализ на данните, изготвяне и изпращане на отговор до служителите по ЗДОИ. След получаване на информацията се извършва обобщаване, правна преценка, изготвяне на проект на решение, съгласуване и подписване.

Съгласно процесния и времеви подход, заложен в Методологията за оценка на натоварването в администрацията, приета от Съвета за административната реформа<sup>4</sup>, този тип многостепенна координация между звена води до значително по-високо реално натоварване. При реалистично допускане средното време за обработка на едно заявление по ЗДОИ може да се оцени на между 4 и 5 астрономически часа, в зависимост от броя на ангажираните звена и сложността на исканата информация.

Оценка на натоварването в агрегат (реалистичен сценарий)

При средно 4,5 часа на заявление и около 14 500 заявления годишно, годишното административно натоварване възлиза на приблизително:

- 65 000 работни часа,
- което се равнява на около 40 еквивалента пълна заетост (при 1 600 часа годишно на служител).

<sup>4</sup> Приета с Решение № 5 Протокол № 93 от 11 юни 2025 г. на Съвета за административна реформа, <https://www.strategy.bg/bg/library/1/24360/details>

Това натоварване се разпределя между множество администрации и звена, но представлява устойчив, ежегодно възпроизвеждащ се административен разход, който следва да бъде отчетен при въвеждане на нови задължения за инвентаризация, проверки и създаване на допълнителни информационни масиви.

Кратък извод (ако искаш 1–2 реда)

Реалното прилагане на ЗДОИ е свързано със значително вътрешноадминистративно взаимодействие между звена, което води до натоварване от порядъка на десетки хиляди работни часове годишно и следва да се отчети при оценка на допълнителни регулаторни и административни инициативи.

#### 4.2. Защита на личните данни

Законът за защита на личните данни и приложимият Регламент (ЕС) 2016/679 (GDPR) въвеждат задължение за определяне на длъжностно лице по защита на личните данни (ДЛЗД) във всяка администрация. Това задължение има структурен характер и не е обвързано с конкретен брой постъпващи заявления или сигнали.

Функцията на ДЛЗД включва текущи дейности по наблюдение на съответствието, консултиране на ръководството и служителите, участие при изготвяне и актуализиране на вътрешни правила и процедури, водене на регистри на дейностите по обработване, взаимодействие с надзорния орган и участие при възникване на инциденти, свързани със защита на личните данни. В значителна част от администрациите тези дейности не са ежедневни, но изискват постоянна готовност и поддържане на експертиза.

Съгласно логиката на Методологията за оценка на натоварването в администрацията, това представлява постоянно функционално натоварване, което се реализира не чрез интензивност на конкретни процеси, а чрез ангажиране на човешки ресурс във времето, независимо от фактическия обем на случая.

Задължението за определяне на длъжностно лице по защита на личните данни във всяка администрация поражда постоянно функционално натоварване, независимо от броя на конкретните случаи. При реалистично допускане за ангажираност между 160 и 320 часа годишно на администрация и при приблизително 585 администрации, общото годишно натоварване възлиза на между 93 600 и 187 200 работни часа, което се равнява на около 59–117 еквивалента пълна заетост на системно ниво. Това натоварване не е обусловено от броя на конкретните случаи, а от необходимостта от поддържане на функция, експертиза и вътрешна организация, което следва да се отчети при въвеждане на допълнителни регулаторни изисквания и контролни механизми.

За управление и надзор върху прилагането на Закона за защита на личните данни и Регламент (ЕС) 2016/679 е създаден специализиран независим орган – Комисия за защита на личните данни. Към 31.12.2025 г. Комисията функционира със 117 щатни бройки, което при стандартна годишна заетост от 1 600 часа на служител се равнява на около 187 200 работни часа годишно. Този ресурс представлява самостоятелно и постоянно институционално натоварване, което следва да се отчети като част от общия системен разход за прилагане и контрол на режима за защита на личните данни, наред с функционалното натоварване във всяка отделна администрация.

Прилагането на режима за защита на личните данни в публичния сектор води до кумулативно административно натоварване, реализирано както чрез разпределена функция във всички администрации, така и чрез поддържане на специализиран надзорен орган със собствен институционален капацитет.

Преди 2018 г. са постъпвали стотици жалби годишно. След влизането в сила на GDPR вече има хиляди жалби и сигнали годишно, устойчиво висок брой проверки,

нарастващ брой административни производства. Само за последните години ежегодно се извършват стотици проверки. Издават се десетки санкционни решения и се обработват се хиляди уведомления за нарушения на сигурността на данните.

#### 4.3. Защита на класифицираната информация

##### 1. Надзорно и координационно ниво – ДКСИ

За управление и контрол на режима за защита на класифицираната информация е създаден специализиран независим орган – Държавна комисия по сигурността на информацията. Към 31.12.2025 г. числеността на администрацията на ДКСИ е 298 служители. При стандартна годишна заетост от 1 600 часа на служител, това съответства на приблизително: 476 800 работни часа годишно или 298 еквивалента пълна заетост. Този ресурс представлява самостоятелно и постоянно институционално натоварване, свързано изцяло с прилагането и контрола на режима за защита на класифицираната информация.

##### 2. Организационно ниво – служители/звена по сигурността на информацията в администрациите

Съгласно Закона за защита на класифицираната информация, всяка администрация, която обработва класифицирана информация, е длъжна да определи служител или организационно звено по сигурността на информацията.

Няма централизирани агрегирани данни за броя на тези служители на национално ниво. Данните са публични поотделно, тъй като се съдържат в устройствените правилници на отделните администрации и са включени в утвърдената численост на съответната администрация. Това означава, че на системно ниво съществува постоянно функционално натоварване във всяка администрация, което не може да бъде количествено обобщено без индивидуален преглед на всички устройствени правилници, но обективно съществува и се възпроизвежда ежегодно.

##### 3. Индивидуално ниво – лица с достъп до класифицирана информация

Третото ниво на натоварване е свързано с лицата, на които е предоставен достъп до класифицирана информация.

По отношение на това ниво в годишните отчети на ДКСИ се публикуват данни за броя на издадените, отказаните и прекратените разрешения за достъп по години. Това представлява обобщена публична информация за активността на регулаторния режим, без да включва информация по имена, конкретни длъжности или конкретни класифицирани обекти.

**Таблица 12. Примери от публично достъпни отчети на ДКСИ**

Година	Издадени разрешения	Отказани	Прекратени
2021	~3 300	~150	~2 000
2022	~3 500	~170	~2 100
2023	~3 800	~200	~2 150
2024	~3 900	~220	~2 250

Числата са ориентировъчни, събрани от годишните отчети на ДКСИ (агрегирани данни). Тези данни не разкриват конкретни индивидуални случаи, а служат за анализ на обема на дейността по издаване и поддържане на разрешения.

Не се публикуват агрегирани данни за общия брой действащи разрешения или за тяхното разпределение по администрации и нива на класификация, поради естеството на защитаваната информация.

Независимо от ограниченията в публичността, всяко издадено или подновено разрешение предполага:

- проучване;
- административна обработка;
- поддържане на регистри;
- периодичен контрол и обучение;

Обобщаващ извод: Режимът за защита на класифицираната информация поражда многостепенно административно натоварване, реализирано чрез поддържане на специализиран надзорен орган с близо 300 служители, чрез задължителни вътрешни функции във всички администрации и чрез управление на достъпа на индивидуално ниво, отчетено чрез броя на издадените разрешения за достъп. Част от това натоварване е количествено измеримо, а друга част по своята правна природа не подлежи на пълна публична агрегация, без това да намалява реалния му ефект върху административния капацитет.

#### **4.4. Увеличават се жалбите и процесуална активност**

Увеличаването на регулациите и броя на обектите за контрол поражда верига от административни и съдебни действия: повече проверки → повече нарушения → повече глоби/санкции → повече обжалвания → повече съдебни дела. Това повишава натовареността на правните дирекции и изисква стабилен процесуален капацитет. В това е парадоксът на контрола: по-малко хора, повече нарушения

**Таблица 13. Административно-наказателна и процесуална натовареност**

<b>Показател</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2023</b>
Постъпили жалби и сигнали	~85 000	~110 000	~140 000	~155 000
Администрации с контролни функции	~320	~350	~390	~420
Извършени контролни проверки	над 400 000	над 500 000	над 650 000	над 700 000
Администрации с правни звена	~420	~450	~480	~510

В Докладите за състоянието на администрацията не се публикува единна национална статистика за административно-наказателната дейност. Представените данни са извлечени от отчетни показатели, които се съдържат в отделните годишни доклади и позволяват проследяване на количествената динамика на административната натовареност по ключови индикатори – жалби и сигнали, контролна дейност и правно обслужване. Данните от годишните доклади показват, че в периода 2010–2023 г. броят на жалбите и сигналите срещу администрацията се увеличава с приблизително 70–80%, броят на администрациите с контролни функции нараства с над 30%, а обемът на контролните проверки достига стотици хиляди годишно.

#### **4.5. Правна помощ**

Националното бюро за правна помощ започва да функционира през 2006 г. като централен орган за организация и финансиране на системата за правна помощ. От създаването си насам обхватът на правната помощ постепенно се разширява, както по отношение на видовете производства, така и по отношение на категориите лица, имащи право на такава помощ.

През последното десетилетие ежегодно се предоставя правна помощ на над 40 000 лица, като броят на делата и производствата, по които се назначава служебна защита или процесуално представителство, остава устойчиво висок. Правната помощ се предоставя в рамките на наказателни, граждански и административни производства, както и при консултиране и подготовка на документи, което обуславя значителен и постоянен административен поток. По данни от годишните отчети на Националното бюро за правна помощ, публичните разходи за правна помощ през последните години възлизат на десетки милиони лева годишно, което илюстрира мащаба на администрираните производства и необходимия административен капацитет.

Дейността по правна помощ включва множество последователни административни действия – приемане и проверка на заявления, преценка на правото на правна помощ, назначаване на адвокати, администриране на възнаграждения, финансов контрол, отчетност и взаимодействие със съдилищата и адвокатските колегии. Всеки отделен случай поражда индивидуално административно производство, често съпроводено с последващи промени, замени на защитници и допълнителни разходи. Данните за вписаните адвокати в Националния регистър за правна помощ показват устойчива тенденция към нарастване на ресурса. Към 31.12.2017 г. в регистъра са били вписани 5732 адвокати, а през 2022 г. те вече са над 6300. Това увеличаване на броя на юридическите специалисти, ангажирани в система за държавно финансирана правна помощ, отразява както разширяването на обхвата на предоставяната правна помощ, така и нарастващия административен капацитет, който следва да бъде поддържан и контролиран от органите на система за правна помощ.

Административен ефект: Правната помощ генерира устойчиво и неизбежно административно натоварване, което не се определя от демографската численост, а от процесуалните гаранции за достъп до правосъдие, социално-икономическите рискове и интензивността на съдебната дейност. Поддържането на функционираща система за правна помощ изисква постоянен административен капацитет, независимо от броя на населението, тъй като всяко производство изисква индивидуална оценка, организация и финансово администриране.

#### **4.6. Жалби до Омбудсмана на Република България**

Годишните отчети на Омбудсмана са един от най-ясните количествени индикатори за нарастваща административна активност, породена от граждански натиск.

В началото на 2000-те години постъпват няколко хиляди жалби годишно. През последните години постъпват по 15 000 – 20 000 жалби и сигнали годишно. Всяка жалба поражда проверка, искане на становища, кореспонденция с една или повече администрации и последващи препоръки и контрол.

#### **4.7. Жалби от потребители**

КЗП отчита един от най-високите обеми на входящи сигнали сред контролните органи. Годишно постъпват десетки хиляди жалби и сигнали от потребители, като се наблюдава значителен дял онлайн жалби след 2015 г. Извършват се десетки хиляди проверки годишно и масови тематични кампании (търговия, туризъм, електронна търговия). Всяка проверка води до констативни протоколи, предписания, а често и административно-наказателни производства. Обемът на работа расте с развитието на пазара, дигиталната търговия и потребителската активност.

#### **4.8. Нарастване на законодателството**

Нарастването на броя на действащите закони е индикатор не само за количествено разширяване на нормативната уредба, но и за увеличаване на административната

натовареност, произтичаща от самия законодателен процес и последващото прилагане на приетите нормативни актове. Всеки нов закон или съществено изменение на действащ закон поражда комплекс от задължителни административни дейности.

Процесът по разработване и приемане на закон включва последователни и ресурсно интензивни етапи, сред които: изготвяне на предварителна и/или последваща оценка на въздействието; провеждане на обществени консултации; междуведомствено съгласуване; правна и редакционна обработка; разглеждане в Министерския съвет и Народното събрание; изготвяне на мотиви, доклади и справки; както и участие на администрацията в парламентарните процедури. Всеки от тези етапи ангажира експертен, правен и административен капацитет, често в рамките на продължителен период и с участие на множество административни структури.

След приемането на закона административната натовареност не намалява, а се трансформира. Новата нормативна уредба изисква разработване и изменение на подзаконови нормативни актове, актуализиране на вътрешни правила и процедури, обучение на служителите, адаптиране на информационни системи, както и последващ контрол по прилагането. В редица случаи новите закони въвеждат и нови регулаторни режими, регистри, разрешителни или контролни функции, които пораждат трайно административно натоварване.

В този смисъл увеличаването на броя на действащите закони следва да се разглежда не само като количествен показател, а като индикатор за структурно нарастваща административна сложност. Данните показват, че броят на действащите закони в Република България нараства значително през последните две десетилетия, което предполага акумулиране на нормативни задължения и процеси, които администрацията следва да поддържа и прилага независимо от демографската динамика.

Таблица 14. Брой действащи закони

Период	Брой действащи закони	Източник / метод
около 2000 г.	≈ 240–260	Индикативна оценка на база публично цитирани увеличения
2014 г.	346	Стратегия за развитие на държавната администрация 2014–2020
2026 г.	478	Публичен правен регистър – преброяване на действащи закони

Административен ефект: Нарастването на броя на законите води до увеличаване на законодателните, подзаконовите, координационните и контролни дейности на администрацията. Всеки нов нормативен акт поражда първоначална и последваща административна тежест, която се акумулира във времето и не може да бъде редуцирана пропорционално на демографския спад.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнителният анализ за последните 10–15 години показва, че при намаляващо население административната натовареност не намалява пропорционално. Следователно демографският аргумент за „по-малка администрация“ е институционално некоректен, ако не се отчита реалният обем на възложените регулаторни, контролни и про-

цесуални функции. Нужни са политики, които да съгласуват административния капацитет с динамиката на обектите на регулация и с нарастващата сложност на нормативната среда.

Настоящият анализ поставя под въпрос широко разпространеното допускане, че демографският спад следва автоматично да води до пропорционално намаляване на административния капацитет. Чрез функционален и сравнителен подход беше показано, че административната натовареност не е пряка функция на броя на населението, а резултат от броя и сложността на регулираните обекти, нормативните режими и задължителните административни функции, възложени на държавната администрация.

Анализът на масовите административни услуги, електронните процеси, документите за самоличност, регистрацията на моторни превозни средства, както и на динамиката при активните предприятия, социалните услуги, болничната и образователната инфраструктура показва, че значителна част от административната дейност е обвързана с обекти и институции, чийто брой не намалява линейно с демографската численост. Напротив – в редица сфери се наблюдава устойчиво разширяване на обхвата на регулираните дейности, обусловено от икономическа концентрация, урбанизация, застаряване на населението и промени в начина на живот.

Допълнително, анализът на процесуално-гаранционните режими – като достъпа до обществена информация, защитата на личните данни, режима за класифицирана информация, правната помощ и институционалните механизми за защита на права – показва, че значителна част от административната натовареност е структурна по своя характер. Тези режими пораждаат задължително и постоянно функционално натоварване, независимо от броя на конкретните случаи, тъй като изискват поддържане на институционална готовност, експертен капацитет, вътрешни процедури и контролни механизми. В този смисъл административният капацитет не може да бъде редуциран механично, без да се застрашат законово гарантирани права и задължения.

Особено съществен извод на изследването е, че нарастването на законодателството само по себе си представлява самостоятелен източник на административна натовареност. Всеки нов закон или съществено изменение на действащ нормативен акт поражда сложен и ресурсно интензивен процес по разработване, съгласуване, обществено обсъждане и прилагане, както и последваща необходимост от подзаконово нормотворчество, организационна адаптация и контрол. Тази нормативна експанзия води до акумулиране на административни задължения, които се възпроизвеждат във времето и не са зависими от демографската динамика.

Важно е да се подчертае, че настоящият анализ не представлява оценка на ефективността или качеството на административното управление, нито защита на съществуващия административен модел. Целта му е да идентифицира структурните източници на административна натовареност и да покаже, че те произтичат от нормативни решения, обществени очаквания и институционални гаранции, а не от числеността на населението. В този контекст демографският спад влияе върху профила на административните дейности, но не води автоматично до намаляване на обема и сложността на функциите, които администрацията следва да изпълнява.

Изводите от изследването имат пряко значение за формирането на политики в областта на административната реформа и бюджетното планиране. Опитите за механично съкращаване на административния капацитет, без паралелна дерегулация, редукция на нормативните режими или преосмисляне на възложените функции, създават риск от институционален дефицит, забавяне на процеси и формално неспазване на законови изисквания. Устойчивото управление на административния капацитет изисква анализ

на функциите, а не на числеността, и стратегически подход към законодателството като основен генератор на административна натовареност.

В заключение, парадоксът между намаляващо население и необходимост от значителен административен капацитет не е резултат от неефективност или институционална инерция, а отражение на нарастващата сложност на обществените отношения, регулаторните стандарти и гарантираните права. Разбирането на този парадокс е ключово условие за провеждане на реалистични и устойчиви реформи в публичната администрация.

## ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

1. Национален статистически институт. Население и демографски процеси: годишни статистически данни (различни години). София: НСИ.
2. Национален статистически институт. Образование в Република България: годишни публикации (различни учебни години). София: НСИ.
3. Министерство на образованието и науката. Статистически данни за предучилищното и училищното образование (различни години). София: МОН.
4. Министерство на вътрешните работи. Пътнотранспортни произшествия и безопасност на движението: годишни отчети (различни години). София: МВР.
5. Министерски съвет. Доклад за състоянието на администрацията (различни години). София: МС.
6. Методика за оценка на работното натоварване
7. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020
8. Нейкова, М., Служебният обмен на данни – водещ принцип в комплексното административно обслужване – ИУ Варна, 2018
9. Нейкова, М., Отговаря ли администрацията на изискванията на европейското административно пространство- Юбилеен сборник в чест на 85-годишнината на проф. д-р Добри Димитров, 2014