

CHALLENGES AND RISKS IN OUTSOURCING GOVERNMENT FUNCTIONS

Anna Nikolova

International Business School – Botevgrad, Bulgaria, annanikolova1975@gmail.com

Abstract: The outsourcing of government functions to external contractors is a key part of modernization and optimization processes in public administration. The public sector tends to be less flexible, innovative and efficient than the private sector. Although outsourcing is built on the understanding that it is a win-win business, its implementation comes with certain challenges in terms of its impact on public services.

This paper analyzes the challenges and risks associated with this process in Bulgaria through a combined theoretical and field survey approach. Key findings indicate that despite anticipated benefits in terms of efficiency and innovation, delegating functions poses significant risks including loss of accountability, limited institutional capacity, and potential for corrupt practices.

The study includes a survey of 60 public servants and experts assessing the impact of function transfer. The data from the study outline a complex profile of the process of outsourcing government functions and emphasize the need for a balanced approach between efficiency, transparency and accountability. The biggest risks identified in the study and supported by the international literature are: loss of accountability, increased corruption risk in fast/extraordinary procedures and insufficient institutional capacity for monitoring implementation.

Results highlight the need for a clear regulatory framework, enhanced control mechanisms and use of digital monitoring tools.

The discussion summarizes international practices and recommendations adapted to the Bulgarian context, emphasizing the balance between efficiency and public interest. The delegation of state functions in Bulgaria is in a transitional stage between a traditional administrative model and a modern governance based on partnerships. The biggest challenges remain related to control, accountability and coordination between institutions. However, the adoption of digital solutions and higher awareness of risks represent positive trends that can serve as a basis for future reforms. The outsourcing of state functions in Bulgaria needs to build stable frameworks: clear criteria for delegation, standardized contractual models, a centralized register of outsourcing contracts and increasing administrative capacity.

Conclusions outline key directions for improving management mechanisms and sustainable development of the public sector in line with European good governance principles. Outsourcing of government functions should be seen as a catalyst for change in the public sector and in the process of implementing it, it is necessary to think in the long term.

Keywords: government functions, outsourcing, public administration, risks, accountability, efficiency.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И РИСКОВЕ ПРИ АУТСОРСИНГА НА ДЪРЖАВНИ ФУНКЦИИ

Анна Николова

Международно висше бизнес училище – Ботевград, България, annanikolova1975@gmail.com

Резюме: Аутсорсингът на държавни функции към външни изпълнители е част от процесите на модернизация и оптимизация в публичната администрация. Публичният сектор има тенденция да бъде по-малко гъвкав, новаторски и ефективен от частния сектор. Въпреки че аутсорсингът се изгражда върху разбирането, че той е бизнес, от който печелят и двете страни, неговото прилагане е съпроводено с определени предизвикателства за въздействието му върху публичните услуги.

Настоящата статия анализира предизвикателствата и рисковете, свързани с този процес в България, чрез комбиниран подход – теоретичен анализ и теренно анкетно проучване. Основните резултати показват, че въпреки очакваните ползи, свързани с ефективност и иновации, делегирането на функции поражда сериозни рискове от загуба на отчетност, ограничен институционален капацитет и възможности за корупционни практики.

Изследването включва анкетно проучване сред 60 държавни служители и експерти, които оценяват ефектите от процеса на аутсорсинга на функции от държавата към бизнеса. Данните от проведеното изследване очертават комплексен профил на процеса по аутсорсинг на държавни функции и акцентират върху необходимостта от балансиран подход между ефективност, прозрачност и отчетност. Най-големите рискове,

идентифицирани в изследването и подкрепени от международната литература, са: загуба на отчетност, увеличен корупционен риск при бързи/извънредни процедури и недостатъчен институционален капацитет за мониторинг на изпълнението. Резултатите подчертават необходимостта от ясна нормативна рамка, засилен контрол и използване на дигитални инструменти за мониторинг.

Дискусията обобщава международни практики и препоръки за адаптиране към българския контекст, с акцент върху баланса между ефективност и публичен интерес. Делегирането на държавни функции в България се намира в преходен етап между традиционен административен модел и модерно управление, основано на партньорства. Най-големите предизвикателства остават свързани с контрола, отчетността и координацията между институциите. Въпреки това, възприемането на дигитални решения и по-високата осведоменост за рисковете представляват положителни тенденции, които могат да служат като основа за бъдещи реформи. Аутсорсингът на държавни функции в България се нуждае от изграждане на стабилни рамки: ясни критерии за делегиране, стандартизирани договорни модели, централизиран регистър на аутсорсинг договори и повишаване на административния капацитет.

Представените заключения очертават основните направления за подобрене на управленските механизми и за устойчиво развитие на публичния сектор в съответствие с европейските принципи на добро управление. Аутсорсингът на държавни функции следва да се разглежда като катализатор на промяната в публичния сектор и в процеса прилагането му е необходимо да се мисли в дългосрочен план.

Ключови думи: държавни функции, аутсорсинг, публична администрация, рискове, отчетност, ефективност.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Аутсорсингът на държавни функции към външни изпълнители е централен елемент от административната реформа и стратегическото управление. Целта на настоящото изследване е да идентифицира ключовите предизвикателства и да оцени възприетията на служителите в публичната администрация чрез анкетно проучване. Процесът на делегиране на функции цели повишаване на ефективността, намаляване на бюрократичната тежест и внедряване на иновации в публичния сектор. Въпреки това, рискът от загуба на контрол и отчетност изисква внимателен анализ и стратегическо планиране.

През последните десетилетия редица държави трансформират механизмите за предоставяне на публични услуги, като разчитат в значителна степен на прехвърляне на изпълнителни функции към външни изпълнители - частни компании, НПО или специализирани агенции. Мотивите са ясни: търсене на по-голяма ефективност, спестяване на разходи и привличане на специализиран капацитет. В същото време международният опит показва, че без адекватни механизми за контрол и прозрачност подобни решения могат да доведат до загуба на публичен контрол, повишени корупционни рискове и проблеми с качеството на услугите. Конкретно, управлението на риска в процесите на обществени поръчки и аутсорсинг е било идентифицирано като централен елемент при гарантиране на доброто функциониране на публичния сектор. Целта на настоящото изследване е от една страна да картографира основните предизвикателства и рискове, свързани с прехвърлянето на държавни функции в българския контекст и от друга да оцени възприетията на служителите и експерти чрез теренно анкетно изследване и полуструктурирани интервюта. Работните въпроси са: кои са ключовите рискове; доколко институциите разполагат с капацитет за мониторинг и какви мерки могат да смекчат негативните последици.

2. МАТЕРИАЛИ И МЕТОДИ

Дизайн на изследването

Изследването е комбинирано (mixed-methods): количествена онлайн анкета и качествени полуструктурирани интервюта, както и документален анализ на нормативни актове и стратегия. Комбинацията позволява triangulation и по-дълбоко разбиране на проблематиката.

Извадка и процедури

- **Квантитативна част (анкета):** N = 60 служители от централна и местна администрация (министерства, изпълнителни агенции, общини). Извадката е целева (purposive) — служители с опит във възлагане или контрол на външни услуги.
- **Качествена част (интервюта):** 8 полуструктурирани интервюта с експерти по публична администрация и управление на договори (ръководители отдели, консултанти, бивши възложители).
- **Документален анализ:** преглед на ключови нормативни актове, ръководства и международни добри практики (OECD, ЕЮРА, европейски факти/препоръки).

Инструменти

Анкетата съдържа 15 въпроса, насочени към идентифициране на възприятията на държавните служители относно процеса на прехвърляне на функции, ефективността и възможните рискове. При формулирането на въпросите е използвана Ликертова скала, добавени са и няколко опции с отворени въпроси.

Въпросите покриват: възприятие за ефективност; проблеми при възлагане; капацитет за мониторинг; възприемани рискове (корупция, загуба на контрол, качество). Инструментът е пилотиран с 5 респондента с цел поправки в яснотата на формулировките.

Анализ

Количествените данни са анализирани чрез описателни статистики (проценти, средни стойности). Качествените данни са кодирани тематично (thematic analysis) с цел извличане на основни мотиви и илюстративни цитати.

3. РЕЗУЛТАТИ

1. Демографски данни (анкетирани): Централна администрация: 65% (n = 39); местна: 35% (n = 21); Пол: 58% жени, 42% мъже; Възраст: средна 41 г. (диапазон 26–60); Служебен стаж: средно 12 г.; 40% имат пряк опит с възлагане/контрол на външни договори.

2. Основни констатации (количествени данни)

(резултатите са представени чрез процентни дялове от N = 60)

Основните резултати показват, че 68% от анкетираните смятат процеса на аутсорсинг на държавни функции за частично ефективен, докато 21% считат, че липсва достатъчен контрол. Най-често посочените рискове са свързани с липсата на прозрачност и възможности за злоупотреби.

Таблица 1. Процентно разпределение на рисковете при аутсорсинга на държавни функции;

Процентно разпределение на рисковете при аутсорсинга на държавни функции			
Категория	Висок риск (%)	Среден риск (%)	Нисък риск (%)
Ефективност	15	50	35
Прозрачност	35	45	20
Отчетност	40	40	20
Контрол	30	50	20

Източник – авторска систематизация

Данните показват, че най-високите нива на риск са отчетени в категориите „Отчетност“ и „Прозрачност“ (таблица 1). Повече от една трета от участниците (35–40%) смятат, че тези процеси са изложени на сериозен риск. Това потвърждава хипотезата, че именно в тези области се концентрират основните слабости при делегиране на държавни функции. По отношение на ефективността на процеса по прехвърляне на публични дейности към външни изпълнители данните показват умерен оптимизъм и са доказателство, че въпреки потенциала за подобрене, процесът на аутсорсинг на държавни функции все още не постига максимална ефективност. Повече от половината участници в изследването оценяват прозрачността на процеса по прехвърляне на държавни функции като „частична“, докато 25% го определят като непрозрачен. Това показва значителен потенциал за подобрене чрез въвеждане на по-ясни правила за отчетност и публичен достъп до информация.

Според участниците най-сериозните рискове при делегирането на държавни функции са „липсата на прозрачност“ (45%) и „корупционният риск“ (35%). Относително по-ниско, но все пак значимо, е възприятието за „липса на контрол“ - 30% (фигура 1). Данните отразяват, че рисковете са предимно управленски и свързани с мониторинга, а не толкова с техническото изпълнение на дейностите.

Фигура 1. Основни рискове при делегиране на държавни функции;



Източник: авторска систематизация

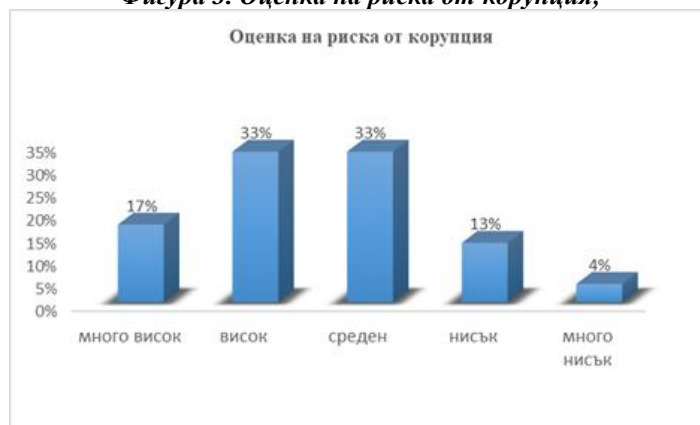
Две трети от анкетиранияте (67%) са категорични, че дигиталните инструменти подобряват ефективността и прозрачността на процеса. Само 8% не виждат полза от тяхното използване (фигура 2). Това показва висока степен на приемане на електронните решения и потвърждава потенциала на цифровизацията за укрепване на отчетността.

Фигура 2. Използване на дигитални инструменти за мониторинг;



Източник: авторска систематизация

Фигура 3. Оценка на риска от корупция;



Източник: авторска систематизация

Една трета от респондентите (33%) оценяват корупционния риск като „висок“, а друга една трета - като „среден“. Почти една пета (17%) го определят като „много висок“ (фигура 3). Това означава, че близо 80% от анкетиранияте виждат сериозен потенциал за корупционни практики в процеса на прехвърляне на функции. Такива данни ясно подчертават нуждата от по-силен институционален контрол и независими механизми за наблюдение.

Резултатите от анализа показват умерена ефективност, ограничена прозрачност и дефицит на доверие в контролните механизми. Най-сериозният риск е свързан с корупционния потенциал и липсата на ясни индикатори за отчетност. В същото време дигитализацията се възприема като ключов инструмент за подобряване на ефективността и намаляване на рисковете.

3. Качествени наблюдения

От проведените полуструктурирани интервюта могат да се обобщят следните аспекти:

- **Липса на специализирани умения** за управление и мониторинг на договори (особено във връзка с ИТ и дигитални услуги).
- **Неясно разграничение** между „политически/стратегически“ функции и такива, които могат да бъдат делегирани без риск за публичния интерес.

- **Зависимост от ограничен кръг доставчици** и риск от „улесняване“ при възлагане поради тясни пазари.

Примери за корупционни рискове в условия на извънредни процедури (интервюираните посочиха опита от пандемичните поръчки като урок). Тези наблюдения съответстват и на международни анализи за „червени знамена“ при бързо възлагане.

4. ДИСКУСИИ

Резултатите от проведеното изследване очертават комплексен профил на процеса по аутсорсинг на държавни функции и подчертават необходимостта от балансиран подход между ефективност, прозрачност и отчетност.

Анализът показва, че въпреки високите очаквания за оптимизация на ресурсите и по-добро качество на публичните услуги, реалният ефект от делегирането е ограничен. Над 40% от анкетираните определят процеса като „средно ефективен“, което говори за несъответствие между стратегическите цели и практическата реализация.

Институционални и управленски предизвикателства

Едно от ключовите предизвикателства е свързано с институционалния капацитет. Администрациите често делегират функции без да разполагат с достатъчен опит в управлението на договори, мониторинг и оценка на външни изпълнители. Това създава предпоставки за слабо планиране, непълни критерии за възлагане и ограничени механизми за контрол. Тези резултати съвпадат с изследванията на Pollitt & Bouckaert (2021) и Drechsler & Kuhlmann (2021), които подчертават, че ефективността на реформите в публичния сектор зависи не само от организационната структура, но и от управленската култура и административния професионализъм.

Прозрачност и отчетност

Проблемът с прозрачността остава основен рисков фактор. Повече от половината участници посочват, че процесът е „частично прозрачен“. Това означава, че гражданите и заинтересованите страни не винаги имат достъп до информация за избора на изпълнители, критериите за оценка и последващите резултати. Липсата на публичност засилва възприетията за възможни корупционни практики и подкопава доверието в институциите.

В международен контекст, изследванията на OECD (2022) и Smith & Brown (2020) подчертават, че ефективната отчетност при делегиране на публични дейности изисква три елемента:

- (1) прозрачни процедури за възлагане,
- (2) постоянен мониторинг на изпълнението и
- (3) публично достъпни оценки на резултатите.

Българският контекст показва, че и трите елемента са частично приложени, което обяснява наблюдаваните дефицити.

Корупционен риск и контрол

Един от най-тревожните резултати е свързан с възприемането на висок корупционен риск. Почти 80% от анкетираните оценяват риска като „среден“ или „висок“. Това потвърждава, че въпреки нормативните усилия за предотвратяване на злоупотреби, реалната практика остава уязвима.

Причините се коренят в липсата на координирани механизми за контрол между възлагащите органи и външните изпълнители. Както отбелязват Van Thiel & Leeuw (2021), прилагането на независим одит и публични индикатори за ефективност може значително да намали риска от корупция и да засили отчетността.

Потенциалът на дигитализацията

Особено важно откритие е положителното възприемане на дигиталните инструменти за мониторинг - 67% от участниците потвърждават, че те подобряват контрола и отчетността. Това откритие кореспондира с изследванията на Kettunen & Kallio (2019), според които цифровизацията е ключов фактор за ограничаване на човешката субективност и за повишаване на проследимостта в управлението на публичните услуги.

Внедряването на дигитални платформи за управление на договори, контрол на срокове и проследяване на резултати би могло значително да повиши ефективността на държавната администрация. Освен това, интегрирането на изкуствен интелект и автоматизирани анализи в процеса на мониторинг може да допринесе за навременна идентификация на отклонения и потенциални рискове.

Интерпретация и връзка с литературата

Резултатите потвърждават двойствената природа на делегирането на публични функции: потенциал за повишаване на ефективността, но и сериозни рискове, главно при липса на адекватни контролни механизми. Това съвпада с наблюдения в систематични прегледи и доклади, които идентифицират риск-фактори в

процеса на аутсорсинг (напр. проблеми с разпределението на риска, корупционни „червени знамена“, недостатъчна регулация и мониторинг).

Докладите на международни организации подчертават необходимостта от укрепване на управлението на обществени поръчки и от прилагане на „risk-based“ подходи за предотвратяване на измами и корупция. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD) препоръчва системно управление на риска в процеса на възлагане и изпълнение на договори, с фокус върху прозрачност и аналитични методи за ранно откриване на проблеми. Европейският орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (EIOPA) и други европейски ревюта подчертават, че нивото на готовност и рамки за надзор на аутсорсинг варира значително между държавите-членки — което налага адаптиране на регулаторните механизми. Това е релевантно и за България, където анализът на данните показва относителен дефицит в капацитета за мониторинг.

Съпоставка с европейски практики

Сравнението с държави като Финландия, Нидерландия и Естония показва, че успешното делегиране на функции е тясно свързано с висока степен на институционална прозрачност, ясни механизми за контрол и активна обратна връзка от гражданите. България може да заимства добри практики от тези страни, особено в частта, свързана с електронното управление и гражданското участие при наблюдение на делегираните дейности. Подходът на Естония към дигитализация и отворени данни показва как прозрачността и технологичните решения могат да подпомогнат контрола и да намалят рисковете (например чрез отворен регистър и дигитални мониторинг инструменти).

Отговорът не е отказ от аутсорсинг, а изграждане на стабилни рамки: ясни критерии за делегиране, стандартизирани договорни модели, централизиран регистър на аутсорсинг договори и повишаване на капацитета (обучения, специализирани отдели).

В този контекст се очертава необходимост от създаване на **национална стратегия за управление на делегираните функции**, която да включва ясни индикатори за ефективност, публичен регистър на договорите и регулярни независими оценки.

Дискусията потвърждава, че делегирането на държавни функции в България се намира в преходен етап между традиционен административен модел и модерно управление, основано на партньорства. Най-големите предизвикателства остават свързани с контрола, отчетността и координацията между институциите. Въпреки това, възприемането на дигитални решения и по-високата осведоменост за рисковете представляват положителни тенденции, които могат да служат като основа за бъдещи реформи.

Ограничения на изследването

Главното ограничение е относително малката и целева извадка (N = 60) - резултатите отразяват възприятия и опит на публични служители, но не включват директно гледната точка на частните изпълнители или гражданите. Също така, емпиричният елемент е наблюдателен по своя характер и не позволява каузални изводи.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

- Делегирането на държавни функции остава инструмент с потенциал за подобряване на ефективността, но само при наличието на стабилен контролен и нормативен режим.

- Най-големите рискове, идентифицирани в изследването и подкрепени от международната литература, са: загуба на отчетност, увеличен корупционен риск при бързи/извънредни процедури, и недостатъчен институционален капацитет за мониторинг на изпълнението.

- Международен опит показва, че дигитализацията, отворените регистри и аналитичните инструменти за мониторинг могат значително да намалят някои от тези рискове.

Практически препоръки (за българската администрация)

- **Укрепване на нормативната база:** ясно разграничение на функции, които могат да бъдат делегирани; стандартизирани клаузи за защита на публичния интерес.
- **Централизиран регистър на аутсорсинг договори** (с достъп за публичен контрол).
- **Повишаване на капацитета:** специализирани обучения по управление на договори; създаване на центрове на компетентност.
- **Интегриране на risk-based подходи** в процедурите за възлагане и мониторинг (използване на данни и индикатори за ранно откриване на „червени знамена“).

БИБЛИОГРАФИЯ

[Автори], (2024). A Paradigm Shift in Outsourcing Functions to External Service Providers in the Public Sector: Liability for the State. AJPO Journals.

- [Систематичен преглед/анализ 2024]. Challenges, barriers and solutions in public–private partnerships (PPP) — comprehensive review (2024).
- EIOPA. (2022). Peer review on outsourcing (Final report).
- Global Public Procurement Dataset / U4 Partnership. (2025). From transparency to metrics: Measuring corruption in government contracts.
- Interoperable Europe / Estonia factsheet. (2021). Digital Public Administration factsheet — Estonia.
- OECD. (2023). Managing risks in the public procurement of goods, services and infrastructure (OECD Publishing).
- OECD. (2025). Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries (report).
- ResearchGate / Eckersley, P., Ferry, L. (2019). Public service outsourcing: the implications of 'known unknowns' and 'unknown unknowns' for accountability and policymaking.
- Rybnicek, R., & Könighofer, P. (2020). Risks in Public–Private Partnerships: A Systematic Literature Review. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 22(5), 1–22.
- The Guardian. (2024, Sept 9). Tory Covid contracts worth £15bn had corruption 'red flags', study finds. (пример за практическо проявление при извънредни поръчки).
- Transparency International UK. (2024). Behind the masks: Corruption red flags in COVID-19 public procurement (report).