



Брюксел, 18.1.2013 г.  
COM(2013) 5 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ  
ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**Междинна оценка на програмата ISA**

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ  
ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**Междинна оценка на програмата ISA**

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

С решение на Европейския парламент и на Съвета („решение за ISA“)<sup>1</sup>, на 1 януари 2010 г. стартира шестгодишната програма за решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации („програмата ISA“) като следващ етап на програмата IDABC<sup>2</sup>.

Целта на настоящия доклад е да представи констатациите и препоръките от междинната оценка на програмата ISA. Необходимостта от извършването ѝ се корени в член 13, параграф 3 на решението ISA, където от Европейската комисия се изисква да съобщи на Европейския парламент и на Съвета до 31 декември 2012 г. резултатите от оценката.

Оценката<sup>3</sup> бе извършена от Комисията с помощта на екип от независими експерти от консултантско дружество (екипа за оценка). Представители на службите на Комисията наблюдаваха оценката посредством сформирана към Комисията надзорна група<sup>4</sup>.

## 2. КОНТЕКСТ

Целта на програмата ISA е да подкрепя сътрудничеството между европейските публични администрации чрез улесняване на ефикасното и ефективно трансгранично и междусекторно взаимодействие по електронен път между такива администрации, включително между органи, изпълняващи публични функции от тяхно име, с оглед създаване на условия за предоставянето на електронни обществени услуги в подкрепа на провежданите политики и дейности на ЕС<sup>5</sup>.

Съгласно определението целта обхваща както крайния стремеж за подпомагане на сътрудничеството между европейските публични администрации с оглед предоставянето на електронни публични услуги в подкрепа на провежданите политики и дейности на ЕС, така и междинната цел за улесняване в тази връзка на ефикасното и ефективно трансгранично и междусекторно взаимодействие по електронен път между европейските публични администрации.

---

<sup>1</sup> Решение № 922/2009/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 г. за решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации (ISA), ОВ L 260, 3.10.2009 г., стр. 20.

<sup>2</sup> Решение 2004/387/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 г. за оперативно съвместимо предоставяне по електронен път на паневропейски административни услуги на публичната администрация, предприятията и гражданите (IDABC), ОВ L 144, 30.4.2004 г. (вж. ОВ L 181, 18.5.2004 г., стр. 25).

<sup>3</sup> Пълният оценъчен доклад е на разположение на:

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/isa/documents/interim\\_evaluation\\_of\\_the\\_isa\\_programme.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/interim_evaluation_of_the_isa_programme.pdf)

<sup>5</sup> Генерални дирекции „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, „Информатика“, „Вътрешен пазар и услуги“, „Данъчно облагане и митнически съюз“, Генерален секретариат.

<sup>5</sup> Член 1, параграф 2.

За да удовлетвори изискванията на крайната и междинната цел и да предостави „общи и съвместни решения за улесняване на оперативна съвместимост“<sup>6</sup>, програмата ISA инициира проучвания, проекти и съпътстващи мерки, изразяващи се в конкретни действия, за да се подпомогне:

- въвеждането и усъвършенстването на общи рамки в подкрепа на трансграничната и междусекторната оперативна съвместимост;
- функционирането и усъвършенстването на съществуващите общи услуги, както и въвеждането на нови;
- усъвършенстването на съществуващите многократно приложими инструменти с общо предназначение, както и въвеждането на нови;
- оценяването на въздействието на новото законодателство на ЕС върху ИКТ.

Общите рамки представляват стратегии, спецификации, методики, насоки и други подобни подходи и документи.

Общите услуги са действащите приложения и инфраструктури с широко предназначение, които отговарят на общите изисквания на ползвателите в различни области на политика.

Инструментите с общо предназначение са референтните платформи, платформите за съвместно използване и платформите за сътрудничество, общите компоненти и сходните структурни елементи, които отговарят на общите изисквания на ползвателите в различни области на политика.

Специфичните действия, финансирани от програмата, са изброени в непрекъснатата работна програма на ISA, която Комисията изменя поне веднъж годишно след консултации с установения с решението за ISA програмен комитет.

### **3. МЕТОДИКА**

Междинната оценка на програмата ISA се основава на множество проучвателни методи за събиране на количествени и качествени данни като документарен анализ, проучвания по електронен път, интервюта, писмени искания за допълнителна информация и проучване на казуси с участието на широк кръг представители на държавите членки и сектора на услугите на ЕС, както и ограничен брой други заинтересовани страни.

### **4. АСПЕКТИ И ВЪПРОСИ НА ОЦЕНКАТА**

Оценката се основава върху следните шест основни критерия:

---

<sup>6</sup> Член 1, параграф 1.

- **Адекватност** — до каква степен финансираните от програмата ISA действия допринасят за постигането на заложените цели? Доколко целите на програмата ISA са все още актуални в контекста на променящите се нужди и приоритети на национално и европейско равнище?
- **Ефикасност** — доколко ефикасно различните вложени ресурси и действия биват превръщани в крайни продукти и резултати? Кои аспекти на програмата са най-ефикасни или най-неефикасни, в частност по отношение на мобилизираните ресурси?
- **Ефективност** – доколко ефективни са резултатите и въздействието на програмата ISA за постигането на специфичните и общите цели? Съществуват ли аспекти, които са повече или по-малко ефективни от другите, и ако има такива, какви уроци могат да се извлекат от това?
- **Полезност** — доколко успешно насочените за удовлетворяването на определени нужди действия, резултати и въздействие на програмата ISA, както извършени, така и планирани, се справят с тази задача? Доколко е възможно да бъдат взети мерки за подобряване на ползата от действията по програмата ISA и какви биха били те?
- **Устойчивост** — до каква степен е осигурена финансовата, техническата и оперативната устойчивост на решенията?
- **Съгласуваност** — до каква степен действията са част от цялостен подход в рамките на програмата? Доколко са постигнати синергии между действията по програмата и други дейности на ЕС?

Освен специфичните въпроси, свързани с критериите за оценка, бяха повдигнати редица въпроси, свързани с тях. Освен това, по време на оценката надзорната група към Комисията добави допълнителен критерий:

— **Координираност** — доколко дейностите са координирани или съобразени с нуждите на другите заинтересовани страни и държавите членки? До каква степен дейностите по други инициативи на ЕС са координирани с действията по ISA?

## 5. КОНСТАТАЦИИ

Въз основа на събраните данни оценяващият екип представи своите констатации по определените теми и въпроси от оценката. Те могат да се обобщят, както следва:

### 5.1. Адекватност

С оглед на крайната цел на програмата ISA Комисията доказва, че програмата е напълно съгласувана с междинната цел, тъй като 88 % от действията по ISA благоприятстват ефикасното и ефективно междусекторно взаимодействие

между европейските публични администрации, а 94 % – електронното трансгранично взаимодействие между публичните администрации в Европа. Въпреки това междусекторният аспект на междинната цел на ISA не беше споменат в повечето интервюта и отговори на проучвания.

Програмата ISA е тясно свързана с програмата в областта на цифровите технологии за Европа и плана за действие за електронно управление за периода 2011 — 2015 г. и се възприема като допринасяща за прилагането на Акта за единния пазар, директивата за услугите, директивите за опазването на околната среда и директивата за повторната употреба на информацията в обществения сектор.

Програмата се смята също така за подходящ отговор на нуждите на държавите членки, тъй като разглежданите в нея въпроси са все още признати за належащи за европейските публични администрации.

Държавите членки посочиха като допълнителни потребности подобряването на координацията между програмата ISA, от една страна, и държавите членки и службите на Комисията – от друга, както и повишената многократна приложимост на предложените от ISA решения.

## **5.2. Ефикасност**

Като цяло програмата ISA е смятана за ефикасна. На първо място, плавният процес, довел до положителните становища на комитета за ISA относно непрекъснатата работна програма и нейното първо и второ преразглеждане, както и бързото освобождаване на средства средно шест работни дни след приемането на работната програма и нейните актуализации, гарантираха ефикасно изпълнение. На второ място, отпуснатият бюджет бе почти равен на заделения, като общият бюджет за периода 2010—2012 г. бе много близък до очакваните разходи за този период, поради което се приема, че разпределението и усвояването на бюджетните ресурси е било ефикасно. Що се отнася до изпълнението на програмата, то като цяло е по график въпреки известни закъснения при някои етапи.

Някои аспекти на програмата ISA не бяха сметнати за ефективни, като бяха открити два от тях. Първо, не бе сметнато за ефективно участието в програмата на заинтересованите страни и по-специално на държавите членки, в частност на националните експерти по оперативна съвместимост, което отчасти може да се обясни с липсата на ресурси на национално равнище. Второ, оценителите сметнаха разпределението на човешките ресурси едва за частично адекватно предвид голямото текучество и самото разпределение на ресурсите в сравнение с цифрите, посочени във финансовия отчет, придружаващ предложението за решение за ISA при приемането му от Комисията и предаването му на Европейския парламент и на Съвета. При някои интервюта изглеждаше налице липса на специализирани познания в конкретни области, недостатъчно ресурсно осигуряване и неефикасно изпълнение на програмата, но оценителите не откриха доказателства в подкрепа на тези представи.

### **5.3. Ефективност**

Конкретно оценяване на резултатите на програмата все още не е възможно, тъй като изпълнението ѝ е все още на ранен етап, като много малко нови действия са дали резултат досега. В сравнение с други решения, предлагани от програмата, като общите услуги и многократно приложимите инструменти с общо предназначение, за най-ефективни бяха сметнати общите рамки. В частност като мярка, очакваните ползи от която все още не са налице, бе изтъкнато действието „оценка на въздействието върху ИКТ“.

### **5.4. Полезност**

Оценяването на полезността на програмата на междинен етап е спорно; в действителност това обикновено се извършва в крайната оценка. Все пак оценителите разгледаха въпроса с многократната приложимост на предложените от ISA решения.

Резултатите от програмата ISA частично се прилагат повторно както на национално равнище, така и от Комисията. Повечето заинтересовани страни от държавите членки заявиха, че предложените от ISA решения се прилагат повторно на национално равнище. Въпреки че невинаги бе възможно да бъдат посочени конкретни решения изглежда, че повторно са били приложени около 24 % от решенията на ISA, представляващи около 65 % от общия бюджет на програмата, като основният дял се е паднал на sTESTA. Представителен брой от анкетиранияте сметнаха, че решенията на ISA се прилагат повторно в Комисията, въпреки че тази представа не се споделя от малък брой анкетирани при проучванията по електронен път, което би могло да бъде знак за липса на осведоменост по отношение на решенията на ISA.

### **5.5. Устойчивост**

Устойчивостта, както и полезността, обикновено не се оценява на междинен етап. Въпреки че оценителите разгледаха този аспект, две основни причини не позволиха извеждането на окончателно заключение за устойчивостта на решенията на ISA. Първо, програмата ISA се намира все още на ранен етап и няма достатъчно, евентуално устойчиви, резултати и ефект. Второ, поради твърде ограничения брой доказателства, които могат да бъдат събрани, каквото и да е заключение би било много спорно.

В оценъчния доклад бе отбелязана необходимостта от определяне на възможните начини за осигуряване на дългосрочна устойчивост на нарастващ брой решения, разработени по програмата ISA (и нейните предшественици).

По отношение на финансовата устойчивост, предложеният механизъм за свързване на Европа (MCE) бе определен от оценителите като един от възможните начини за устойчивост на някои от оперативните действия на ISA.

## 5.6. Съгласуваност

В рамките на програмата ISA се наблюдава значителна вътрешна синергия, като 78 % от нейните действия са били източник на такава. В по-общ план повечето заинтересовани страни смятат, че синергията е неоптимална, водеща до припокривания или недостатъчна, което някои от тях придават на недостатъчната си информираност, липсата на посочени като възможни в рамките на програмата взаимодействия, както и липсата на механизъм за контрол с оглед осигуряване на многократна приложимост на предложените от ISA решения.

От друга страна, програмата ISA постига синергия с други инициативи на ЕС. В действителност, някои действия по ISA постигат полезно взаимодействие с Програмата за подкрепа на политиката в областта на ИКТ към Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации, Портала за свободно достъпни данни и инициативата за електронно участие на обществото, а в по-малка степен – с програмата за ИКТ по Седмата рамкова програма, стандартизирането на ИКТ и Европейския план за действие за електронно правосъдие.

## 5.7. Координираност

Участието на държавите членки в програмата ISA е недостатъчно. Въпреки приноса им за определянето на програмните приоритети, включването им в процеса за преразглеждане на работната програма, както и активната им роля в Комитета на ISA и заседанията на координационната група<sup>7</sup>, взаимодействието между програмата ISA и държавите членки с оглед осигуряване на изпълнение в съответствие с техните нужди и приоритети не се смята за достатъчно ефективно. Според оценяващия екип този недостатък, както и ниската степен на осведоменост и многократна приложимост на предложените от ISA решения в различните държави членки, могат да се обяснят с недостатъчната ангажираност на национално равнище.

Координирането на програмата ISA и другите инициативи на ЕС се осигурява чрез официални и неформални срещи, управление на информационните технологии и консултации между службите на Комисията, презентации пред т.нар. Comité Technique Informatique, комуникационни мерки и външни мероприятия. Малък брой интервюирани от службите на Комисията изразиха мнение, че такава координация не е достатъчно ефективна, за да се избегне дублиране на работата. Те смятат, че неефективността ѝ е пречка за повишаване на осведомеността в държавите членки и службите на Комисията по отношение на решенията на ISA, а оттам – и на многократната приложимост на тези решения от тях.

---

<sup>7</sup> Координационната група на ISA е работна група, създадена от Комитета на ISA за разглеждане на отнесени до него въпроси, подпомагане на Комисията при изразяването на Европейската стратегия за оперативна съвместимост в конкретни действия и координиране съгласуването на националните действия с тези по ISA.



## 6. ПРЕПОРЪКИ

Оценката за програмата ISA беше до голяма степен положителна; според нея тя е в съответствие със стратегическите приоритети на Европейската комисия и нуждите на държавите членки, изпълнява се ефикасно и съгласувано, дава резултати, които се прилагат повторно от службите на Комисията и държавите членки. Все пак в оценъчния доклад бяха открити някои недостатъци и отправени препоръки по отношение на:

- комуникацията и повишаването на осведомеността
- ангажираността на заинтересованите страни и непрекъснатостта на управлението на проектите
- избягването на припокривания и двойна работа, повишаването на многократната приложимост и осигуряването на устойчивост

Освен това оценителите смятат, че четири от единадесетте препоръки от крайната оценка на предходната програма IDABC са все още приложими към програмата ISA.

### 6.1. Комуникация и повишаване на осведомеността

Програмата ISA трябва да осигури за всички участващи в нея заинтересовани страни добро познаване на целите на всяко действие, приноса им за целите на програмата и заложените и действителните резултати. Въпреки че тези аспекти присъстват в документацията на работната програма и на портала ISA, те следва да бъдат предоставени на разположение в опростена форма, за да се увеличи ефикасността на общуване с широката публика. Освен това междусекторните аспекти на действията по програмата ISA следва да бъдат описани по-точно<sup>8</sup>.

В рамките на програмата ISA следва да се провеждат редовни срещи с всички инициатори на действия с оглед обмен на информация за текущия напредък по действията и проучване на потенциални полезни взаимодействия<sup>9</sup>.

С програмата ISA следва да се засилят насърчаването и комуникацията във връзка с предлаганите от ISA решения с постигнати конкретни резултати чрез непрекъснато участие в прояви на национално равнище, организиране на мероприятия на ISA и издаване на публикации на тези решения, както и активно участие в други дейности на ЕС или програми за подкрепа на възможности за многократна приложимост на решенията на ISA.

---

<sup>8</sup> Препоръка 1.

<sup>9</sup> Препоръка 5.

В съответствие с препоръките на оценителите програмата ISA ще увеличи сътрудничеството с другите заинтересовани страни – другите европейски институции и сектора на ИКТ. Освен това, предвид препоръката на оценителите, тя ще определи контактите в академичните среди и частните организации, които биха могли да придадат добавена стойност чрез участието си в конкретни действия на ISA<sup>10</sup>.

Комисията ще анализира разходната ефективност на тези препоръки.

През миналата година по програмата ISA бяха направени значителни усилия за увеличаване на участието в национални мероприятия и подобряване на комуникацията и разпространяването на информация. В допълнение към тези усилия Комисията е в процес на преразглеждане на комуникационната си стратегия и ще допълни цялостната стратегия чрез целеви комуникационни дейности в специфични области.

## **6.2. Ангажираност на заинтересованите страни и непрекъснатост на управлението на проектите**

Членовете на създадените от Комитета на ISA специализирани работни групи следва да докладват на национално ниво на членовете на координационната група на ISA, за да се осигури съобразеност на решенията на ISA с потребностите и инициативите на национално равнище. Освен това заинтересованите страни от съответните публични администрации следва да бъдат идентифицирани от членовете на координационната група на ISA и включени на ad-hoc основа в официални срещи и семинари<sup>11</sup>.

Комисията предлага да подкрепи държавите членки при изпълнението на тази препоръка, като например:

- използва създадените мрежи с регионите на ЕС
- проучи начини за дистанционно участие в срещи (видеоконференции)
- посочи заедно с държавите членки други средства.

В допълнение програмата ISA ще даде приоритет на дейности за оценка на въздействието на законодателството на ЕС върху ИКТ – въпрос, който държавите членки смятат за важен и който все още не е разгледан<sup>12</sup>.

Програмата ISA следва да обезпечи непрекъснатост на управлението на проектите за действията чрез анализиране на проблемите, водещи до високо общо текучество на човешките ресурси в програмата, и определяне на мерки за ограничаване на последствията<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Препоръка 8.

<sup>11</sup> Препоръка 7.

<sup>12</sup> Препоръка 3.

<sup>13</sup> Препоръка 4.

Оценителите припомниха препоръката от крайната оценка на програмата IDABC за осигуряване от Комисията на своевременно определяне на договорните рамки с оглед стартирането на следващата програма и предприемане на действия непосредствено след приемането на работна програма<sup>14</sup>.

Комисията силно насърчава мобилността на служителите си. С цел мобилността да не прекъсва проектите и да се използват наличните в различните служби експертни знания (които не са налице в рамките на една и съща административна единица), понастоящем Комисията проучва възможностите за полезни взаимодействия между своите служби като насърчава контактите и засиленото сътрудничество между тях.

Комисията следи отблизо процедурата за рамковите договори, което ще осигури своевременното лансиране на необходимата покана за участие в търг.

### **6.3. Избягване на припокривания и двойна работа, повишаване на многократната приложимост и осигуряване на устойчивост**

При селекцията на нови действия, предложени от държавите членки и службите на Комисията, програмата ISA следва да прилага бизнес подход и да включва органите на Комисията за управление на информационните технологии при оценката от службите на Комисията на отделни казуси при предложенията<sup>15</sup>.

Комисията и органите за управление на информационните технологии следва да се уверят, че външните полезни взаимодействия между действията по ISA и другите инициативи на ЕС са предварително установени и документирани.

Участието на ГД „Информатика“ в органите за управление на информационните технологии ще гарантира, че програмата ISA е свързана с документацията на тези органи, за да се идентифицират по-добре отделните случаи и ситуациите, в които решенията на ISA могат да бъдат прилагани повторно<sup>16</sup>.

Програмата ISA следва да създаде контролен механизъм, за да се осигури многократна приложимост на решенията на ISA. Повторното използване следва да бъде обект на селектираните за финансиране решения на ISA. Тези решения трябва да съдържат документация за повторното им прилагане.

В тази връзка новите предложения следва да включват подходяща управленска структура в подкрепа на такова прилагане. Многократно приложимите решения и възможностите за това следва да се посочват и съобщават на съответните заинтересовани страни<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Препоръка 9 към IDABC.

<sup>15</sup> Препоръка 2.

<sup>16</sup> Препоръка 6.

<sup>17</sup> Препоръка 9.

Програмата ISA следва да разгледа своевременно устойчивостта на решенията на ISA чрез идентифициране на различните варианти за устойчивост като механизмите за вътрешно рефактуриране, финансова подкрепа от службите на Комисията, разработили специфични решения на ISA, както и финансова подкрепа от програмата за последващи действия по ISA или други програми на ЕС<sup>18 19</sup>.

Комисията възприема цялостен подход за постигане на многократна приложимост и устойчивост на решенията за оперативна съвместимост, като действия на различни равнища:

1. на управленско равнище – чрез подобряване на връзките между органите на Комисията за управление на информационните технологии<sup>20</sup>, програмата ISA и чрез Комитета на ISA – с държавите членки. Понастоящем ISA бива представяна всяка година на Comité Technique Informatique, като отделните действия по програмата, организирани от службите на Комисията, трябва да бъдат одобрени от Комитета за управление на проекти в областта на информационните системи (ISPMB);
2. на стратегическо равнище – чрез поставяне на по-силен акцент върху многократната приложимост и устойчивост на бъдещите работни планове на ISA, а ако е необходимо – чрез евентуално преразглеждане на Европейската стратегия за оперативна съвместимост<sup>21 22</sup>;
3. на оперативно равнище – чрез предприемане на действия с оглед подобряване на многократната приложимост на решенията за оперативна съвместимост и разработване на стимули за устойчивост (например европейската архитектура за оперативна съвместимост (EIA), европейската обединена справочна база за оперативна съвместимост (EFIR), оценката на трансевропейските мрежи в подкрепа на политиките

---

<sup>18</sup> Препоръка 11.

<sup>19</sup> Свързани препоръки от крайната оценка на IDABC: (1) Комисията следва да задълбочи обсъжданията със заинтересованите страни с оглед съгласуване на усилията и бюджета в рамките на новата програма ISA, които следва да се отнесат към действащите информационни системи, разработване на нови действия и насърчаване разработването на нови решения или повторното прилагане на съществуващи такива. (2) Информацията за устойчивостта на проектите и за финансовата и оперативна устойчивост следва да бъде по-ясна и по-добре обяснена на външните заинтересовани страни.

<sup>20</sup> Тези органи са: Comité Technique Informatique (CTI), Комитетът на високо равнище по информационни технологии (HLCIT), Регулаторният комитет за управление, основано на дейностите, по отношение на информационните технологии (ABM+IT) и Комитета по управление на проекти в областта на информационните системи (ISPMB).

<sup>21</sup> Отчита се и препоръка в крайната оценка на IDABC: следва да се изготви общ „насърчителен“ документ по въпросите на съгласуване на политиките и полезните взаимодействия между различните програми за електронни административни услуги.

<sup>22</sup> Приложение I към съобщението на Комисията относно оперативната съвместимост – Европейска стратегия за оперативна съвместимост (ECOC) (на английски език) е достъпно на адрес: [http://ec.europa.eu/isa/documents/isa\\_annex\\_i\\_eis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_i_eis_en.pdf)

на ЕС, стратегията за споделяне и повторна употреба)<sup>23</sup> и обмисляне на възможни начини за финансова устойчивост, включително предложени механизъм за свързване на Европа .

На последно място, в съответствие с препоръката на оценителите, звеното за ISA ще набележи действия с конкретни резултати чрез преразглеждане всеки две години на решенията на ISA, както е посочено в член 13, параграф 2 от решението за ISA<sup>24</sup> .

## 7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При изпълнението на програмата ISA Комисията ще обърне особено внимание на установените недостатъци и на препоръките във връзка с тях, като ги анализира с оглед разрешаване на повдигнатите въпроси и при необходимост действа в тясно сътрудничество с държавите членки.

---

<sup>23</sup> Тези действия могат да бъдат намерени в най-скорошната работна програма на ISA на адрес: [http://ec.europa.eu/isa/library/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/library/index_en.htm) под заглавие „ISA Work Programme“.

<sup>24</sup> Препоръка 10.