

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 29.5.2009
COM(2009) 247 окончателен

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

**Заключителна оценка за изпълнението на Програмата за оперативно съвместимо
предоставяне по електронен път на административни услуги на публичната
администрация, предприятията и гражданите (IDABC)**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

Заклучителна оценка за изпълнението на Програмата за оперативно съвместимо предоставяне по електронен път на административни услуги на публичната администрация, предприятията и гражданите (IDABC)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С решение на Европейския парламент и на Съвета (Решение за IDABC)¹ на 1 януари 2005 г. бе поставено началото на петгодишната програма за оперативно съвместимо предоставяне по електронен път на паневропейски административни услуги на публичната администрация, предприятията и гражданите (програмата IDABC) като продължение на програмите IDA и IDA II за електронен обмен на данни между администрациите.

Целта на настоящото съобщение е да се представят констатациите и препоръките от заключителната оценка за изпълнението на програмата IDABC. Необходимостта от извършване на оценката произтича от член 13, параграфи 1, 3—4 от Решението за програмата IDABC, с което също така се изисква Европейската комисия да препрати резултатите от оценката на Европейския парламент и на Съвета.

Оценката бе извършена от Комисията със съдействието на външна консултантска фирма². Представители на службите на Комисията и на държавите-членки допринесоха за методиката и заключенията чрез ръководна група към Комисията и чрез Управителния комитет на IDABC (PEGSCO).

Пълният доклад на консултантската фирма за оценката е на разположение онлайн на адрес <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5707/3>.

Резултатите от оценката са главно положителни и програмата IDABC се определя като съответстваща на политическите приоритети на Европейската комисия в областта на електронното правителство, както е заявено в стратегията i2010³ и в съответния план за действие в тази област. Програмата играе уникална роля за подпомагане на европейската интеграция чрез оперативно съвместима публична администрация и оценката за нейното изпълнение показва, че то е съобразно планираното. В доклада обаче се правят и някои предложения за управлението на бъдещи програми, които да се вземат предвид при изпълнението на последващата програма (ISA)⁴.

¹ 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. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_181/l_18120040518en00250035.pdf

² Deloitte Consulting

³ http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm

⁴ Предложение на Комисията за решение на Европейския парламент и на Съвета относно решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации (ISA), COM(2008)583.

2. КОНТЕКСТ

Целта на програмата IDABC е да се определи, подкрепи и насърчи разработването и въвеждането на предоставяни по електронен път паневропейски административни услуги и на оперативно съвместими телематични мрежи, на които се основават те. Тя е предназначена да спомогне за постигането на поставените цели в областта на електронното правителство чрез:

- продължаващо насърчаване на въвеждането на информационни технологии в политическата сфера, особено когато това се улеснява от законодателството;
- изграждане на обща инфраструктура за трансграничен информационен обмен между публичните администрации, за да се осигурят ефикасни комуникации;
- насърчаване на появата на принципно нови услуги за предприятията и гражданите.

За тази цел по програмата IDABC се предоставя финансиране по две позиции, а именно проекти от общ интерес и хоризонтални мерки, като те са изброени в непрекъснатата работна програма за IDABC⁵, по която Комисията приема изменения поне веднъж годишно след консултации с държавите-членки чрез Управителния комитет на IDABC.

Проектите от общ интерес (ПОИ) представляват действия в политическите области на Европейския съюз, отнасящи се до въвеждането или усъвършенстването на предоставяни по електронен път паневропейски административни услуги в помощ на публичната администрация, предприятията и гражданите. Тези действия, които служат за изпълнение на европейските политики и подобряват сътрудничеството между администрациите в цяла Европа, се осъществяват от секторите, отговарящи за различните области на политиките на ЕС, т.е. генералните дирекции, и се наблюдават от секторни комитети. Стартираните по програмата проекти от общ интерес са описани подробно в работната програма за IDABC.

Хоризонталните мерки (ХМ) представляват действия, предназначени да подпомогнат проекти от общ интерес, но също и предоставяните по електронен път административни услуги като цяло. Първо, с тях се осигуряват и поддържат инфраструктурни услуги за предоставянето на обществени услуги в Общността. Тези услуги се изразяват в предоставяне и поддържане на технологии и софтуерни решения, като включват мрежови услуги, услуги по сигурността и даване на насоки. Второ, те правят възможно, въвеждат и управляват предоставянето по електронен път на хоризонтални паневропейски административни услуги за предприятията и гражданите в Европа, включително свързаните с това организационни и координационни аспекти. Хоризонталните мерки се осъществяват главно от Генерална дирекция „Информатика“ в тясно сътрудничество с други служби на Комисията и се наблюдават от Управителния комитет на IDABC. Стартираните по програмата хоризонтални мерки са описани подробно в работната програма за IDABC.

⁵ C/2008/1881, вж. <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5101>

3. МЕТОДИКА

За оценката бяха използвани различни методи за проучване, а именно информационен анализ, анкетиране онлайн, интервюиране, среща на целева група с членовете на Управителния комитет на IDABC, както и анализ на конкретни случаи с участието на широка гама от заинтересовани страни — общо близо 300 представители на секторни комитети, Управителния комитет на IDABC и служби на ЕС.

4. АСПЕКТИ И ВЪПРОСИ НА ОЦЕНКАТА

В оценката се набляга върху следните аспекти:

- **уместност:** В каква степен целите на програмата IDABC и действията по нея са в съответствие с развиващите се потребности и приоритети както на национално равнище, така и на равнището на ЕС — на първо място и преди всичко с потребностите и приоритетите, свързани с i2010, и по-общо с тези, определени от целите на Лисабонската стратегия? В каква степен програмата допринася за постигането на общите политически цели?
- **ефикасност:** Доколко икономично различните вложени ресурси и действия са превърнати в изходящи параметри и резултати? Кои аспекти на програмата са най-ефикасни или най-неефикасни особено по отношение на мобилизираните ресурси?
- **ефективност:** До каква степен с резултатите от програмата IDABC и нейното въздействие са постигнати нейните специфични и общи 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:** До колко действията по програмата IDABC, постигнатите и предвижданите резултати и последици от нея отговарят на потребностите на целевите групи от населението?
- **устойчивост:** В каква степен е гарантирана финансовата и оперативната устойчивост на инфраструктурните услуги? В каква степен е гарантирана устойчивостта на предоставяните по електронен път хоризонтални паневропейски административни услуги и проекти от общ интерес?
- **съгласуваност:** В каква степен действията формират част от „холистичен“ подход в рамките на програмата и доколко са постигнати синергии между действията по програмата и други дейности на Общността в областта на паневропейските административни услуги, предоставяни по електронен път, и инфраструктурни услуги? Ако е уместно, доколко са налице въздействия върху други области на икономическата, социалната или екологичната политика?

Отделно от специфичните въпроси, свързани с тези аспекти на оценката, бяха повдигнати два общи въпроса във връзка със:

- сегашната степен на изпълнение на действията, финансирани по програмата IDABC, и;
- координацията с държавите-членки и тяхното участие.

5. КОНСТАТАЦИИ

5.1. Уместност

В доклада за оценката се заключава, че програмата IDABC допринася за инициативата i2010 за модернизирание на европейския публичен сектор чрез насърчаване на използването на съвременни информационни и комуникационни технологии, разработване на общи решения и предоставяне на платформа за обмен на добри практики между публичните администрации. Освен това програмата бе адаптирана към еволюиращите приоритети на европейската политика, изразени на министерските конференции в Манчестър и Лисабон⁶, като мерките по нея бяха включени в плана за действие в областта на електронното правителство⁷ и бе поставено началото на няколко действия в съответствие с този план, като например за електронното възлагане на обществени поръчки (включително поръчване и фактуриране по електронен път) и за електронните подписи. IDABC се превърна в признат инструмент за трансгранична оперативна съвместимост. Програмата допринесе за постигане на политически цели в девет сектора с особено ударение върху здравеопазването и защитата на потребителите, статистиката, заетостта и социалните въпроси, както и земеделието⁸.

5.2. Ефикасност

Съгласно заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации, програмата е постигнала ефикасно своите цели, като с течение на времето степента на ефикасност е нараствала. Беше отбелязано, че през 2005 г. програмата е претърпяла значително забавяне поради продължителната процедура за възлагане на обществени поръчки за някои от действията. Това забавяне е отчасти преодоляно благодарение и на гъвкавостта, осигурявана от непрекъснатата работна програма, особено при преразпределянето на бюджета между действията.

Освен това промяната в баланса между проектите от общ интерес (ПОИ) и хоризонталните мерки (ХМ) по отношение на финансирането, пряко отразяваща намаляващата необходимост от финансиране на ПОИ, е изтъкната в доклада като важно развитие. Тази промяна бе предсказуема, тъй като в днешно време повечето политически инициативи на Общността предполагат някаква форма на използване на решения въз основа на ИКТ и поради това сега следва да се поемат съответните разходи⁹.

5.3. Ефективност

Оценяващият екип заключи, че финансираните по програмата IDABC действия като цяло са допринесли за изграждането на общи инфраструктурни услуги за трансграничен информационен обмен между публичните администрации и че

⁶ http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/conferences
<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/>
<http://www.egov2007.gov.pt/>

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0173:EN:NOT>

⁸ Освен конкуренцията, общото и професионалното образование, предприятията и вътрешния пазар.

⁹ Това е една от основните причини, поради които Комисията предложи съсредоточаване само върху хоризонтални действия в последващата програма.

финансираните по IDABC изследвания са показали висока добавена стойност. Според редица заинтересовани страни, общата ефективност на програмата би била увеличена допълнително, ако при нея от самото начало е била прилагана стратегия отгоре — надолу¹⁰. Но тази стратегия би трябвало да бъде ограничена до приложното поле на самата програма IDABC. Различните сектори на политиките, осъществяващи ПОИ, действат в рамките на своите собствени области на компетенция и стратегии.

Освен това бе установено, че на различните заинтересованите страни не е съобщавано систематично за резултатите от действията и тяхното възприемане.

5.4. Полезност

Оценителите констатираха, че програмата отговаря на потребностите на публичните администрации в ЕС и че никоя друга програма не удовлетворява нуждата от разработване на общи инструменти за оперативна съвместимост при предоставяните по електронен път трансгранични административни услуги. От членове на Управителния комитет на IDABC бе отбелязано, че програмата може да действа като движеща сила в областта на електронното правителство дори на национално равнище. По отношение на предприятията и гражданите, оценителите констатираха, че IDABC е отговорила на техните потребности повече непряко, главно защото принципът на субсидиарност по същество означава, че съответните услуги трябва да се предоставят от държавите-членки.

Европейската комисия е въвела механизми за взаимодействие със заинтересованите страни, включително срещи, семинари, форуми и блогове, но оценителите констатираха, че разбирането на исканията и потребностите на заинтересованите страни би могло да бъде повишено още повече.

5.5. Устойчивост

Докато дългосрочната финансова и оперативна устойчивост на ПОИ е гарантирана в секторен контекст чрез специфично за съответния сектор правно основание, устойчивостта на хоризонталните мерки по IDABC понастоящем може да бъде гарантирана само чрез програма на Общността. Решенията за гарантиране на устойчивостта на дадена мярка зависят от нейното действително използване и полезност. Следователно това е съществен елемент, който трябва да се има предвид при изпълнението на последваща програма.

Освен това оценката показва, че правилното разпределение на наличните ресурси между разработването на нови приложения и поддръжката на съществуващи приложения е важен въпрос за държавите-членки, който също трябва да се има предвид в контекста на последваща програма.

5.6. Съгласуваност

Външната съгласуваност на програмата по отношение на други дейности на Общността в областта на електронното правителство е все по-добре

¹⁰ Разработването на европейска стратегия за оперативна съвместимост бе включено в 5-та актуализация на работната програма за IDABC през пролетта на 2008 г.

гарантирана. От междинната оценка насам се подобрява сътрудничеството между програмата IDABC и програмата за подкрепа на политиката в областта на ИКТ към Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (CIP ICT PSP)¹¹. Въпреки това, много от заинтересованите страни все още не са достатъчно добре запознати със синергиите и взаимните допълвания между различните програми и действия.

Що се отнася до вътрешната съгласуваност, междусекторното обединяване на хоризонталните мерки се преценява като адекватно, докато съгласуваността между ПОИ и ХМ би могла да се подобри. От друга страна, ХМ се използват широко извън ПОИ в по-обхватното приложно поле на програмата IDABC.

5.7. Сегашно състояние на изпълнението на действията, финансирани по програмата IDABC

Съгласно петата актуализация на работната програма, по линия на IDABC са били подкрепени 54 действия, 22 ПОИ и 32 ХМ на обща стойност от около 110 милиона EUR (около 20 милиона EUR за ПОИ и около 90 милиона EUR за ХМ).

В оценката се заключава, че действията са били разработени и осъществени без пречки и досега не са възникнали по-съществени проблеми. Независимо от това се констатира, че някои от действията са с леко закъснение спрямо графика. Закъсненията за някои хоризонтални мерки могат да бъдат частично обяснени с обстоятелствата, посочени в точка 5.2.

Повечето действия по IDABC все още продължаваха към момента на приключване на доклада за оценката, поради което тяхното използване не би могло да бъде изцяло преценено. Оценителите установиха ясни доказателства, че вече изпълнените действия са широко използвани, и отбелязаха, че заинтересованите страни са уверени в използването на продължаващите действия след тяхното приключване.

5.8. Координация с държавите-членки и тяхното участие

Държавите-членки играят важна роля за напредъка на програмата и за даване на предложения относно бъдещите насоки. Представителите на националните публични администрации в Управителния комитет на IDABC и в множеството експертни групи превръщат програмата и във форум за координиране на националните политики в областта на електронното правителство. Стратегическото съгласуване между националните и европейските приоритети обаче не винаги е оптимално, тъй като понастоящем трансграничната оперативна съвместимост не е високоприоритетна за редица държави-членки.

На равнището на оперативно управление на програмата, при оценката е констатирано, че през последните години държавите-членки са направили многобройни предложения за бъдещите насоки на програмата и че тези предложения са били взети предвид във възможно най-голяма степен, дори когато е ограничен броят на действията, пряко лансирани от държавите-членки.

¹¹ http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/index_en.htm

От друга страна, държавите-членки са на мнение, че би могло да се подобри начинът, по който информацията относно непрекъснатата работна програма и отделните действия се обменя между Комисията и държавите-членки.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Като цяло в оценката се заключава, че програмата е в съответствие с приоритетите на Европейската комисия в областта на електронното правителство, играе уникална роля сред европейските инструменти за подпомагане на интеграцията на Европа чрез оперативно съвместими публични администрации и изпълнението на действията е съобразно планираното.

Усилията за повишаване на ефикасността и ефективността на програмата, някои от които продължават, следва да се концентрират върху:

- стратегическата среда, в която следва да функционира програмата¹²;
- инструментите за комуникация със заинтересованите страни¹³;
- разработването на методи за наблюдение¹⁴.

Освен това в оценката се препоръчва своевременно да бъдат въведени подходящи договорни рамки за бъдещите програми, за да се избегне рискът от закъснение при започването на действията¹⁵.

6.1. Стратегическата среда, в която следва да функционира програмата

В оценката се предлага повишаване на нивото на програмата с цел да се увеличи нейното политическо значение и да се повиши осведомеността за нея на национално равнище¹⁶.

В контекста на предложението за програмата ISA¹⁷ като продължение на IDABC, Комисията предложи на държавите-членки да номинират членове на управителния комитет на равнището на длъжностните лица, отговарящи за информацията в национален мащаб. Това е в съответствие с оценката, в която се предлага укрепване на Управителния комитет на IDABC чрез осигуряване на ангажимент на по-високо ниво на висшето политическо и организационно ръководство.

Комисията е в процес на разработване, в тясно сътрудничество с държавите-членки, на Европейска стратегия за оперативна съвместимост (EIS), която ще формира основата на програмата ISA. Освен на EIS, програмата ISA ще се основава на Европейската рамка за оперативна съвместимост (EIF), чието изработване е в процес на приключване. Това е в съответствие с оценката, в която се препоръчва Комисията да изработи стратегическа рамка въз основа на анализ на проблемите по оперативната съвместимост и обмена на данни в

¹² Препоръки 1, 2, 3

¹³ Препоръки 4, 5, 10, 11 и аспекти 1 и 8

¹⁴ Препоръки 6, 7, 8

¹⁵ Препоръка 9

¹⁶ Препоръка 1

¹⁷ Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации (ISA), COM(2008)583
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0583:EN:NOT>

Европа, включително анализ на заинтересованите страни, както и виждане за целите и стратегическото им определяне.¹⁸

Приоритетите, определени в Европейската стратегия за оперативна съвместимост, ще бъдат преобразувани в конкретни действия, които ще формират основата за непрекъснатата работна програма на ISA, обхващаща цялото времетраене на програмата (шест години). В тази работна програма разпределението на ресурсите по различните приоритети, включително развойна дейност и оперативни дейности, ще бъде уточнено и договорено в тясно сътрудничество с държавите-членки¹⁹.

6.2. Инструменти за комуникация със заинтересованите страни

В оценката се изтъква значението на въвеждането на подходящи комуникационни и консултационни механизми за взаимодействие със заинтересованите страни и особено с политическите сектори и държавите-членки, но също и с информационната индустрия. Тези механизми следва да се използват например за обсъждане с държавите-членки на устойчивостта на различните действия²⁰.

В бъдещата програма ISA Комисията ще продължи и ще увеличи усилията по отношение на комуникациите, положени в рамките на програмата IDABC. В зависимост от приоритетите и дейностите по програмата ще бъде разработена комуникационна стратегия, насочена към различните заинтересовани страни²¹ като например администрацията на различни нива, промишлеността, организациите за стандартизация и общностите за софтуер с отворен код. Комисията ще включи тези заинтересовани страни в дейностите по програмата ISA съобразно подлежащите на разглеждане въпроси, като използва най-подходящите комуникационни и консултационни механизми. За тази цел Комисията ще организира срещи, семинари и конференции и ще продължи с дейности за повишаване на осведомеността. Комисията ще използва и онлайн платформи, които позволяват изграждането на големи общности и предоставят форуми за обсъждания със заинтересованите страни и между тях. Комисията ще продължи и при необходимост ще увеличи използването на допитванията до обществеността за осигуряване на широко и всеобхватно участие на съответните групи от заинтересовани страни²².

6.3. Разработване на методи за наблюдение

В предложението за програмата ISA²³ Комисията определи показатели за общите и специфичните цели на ISA и за очакваните резултати. Въз основа на показателите Комисията ще измерва резултатите от бъдещата програма ISA. Това е в съответствие с направената в оценката препоръка, че Комисията следва да създаде инструмент за наблюдение на програмата въз основа на стратегическите цели на финансираните по нея действия²⁴.

За наблюдение на отделните действия Комисията предвижда в бъдещата програма ISA етапите и междинните резултати за дадено действие да бъдат

¹⁸ Препоръка 2

¹⁹ Препоръка 3

²⁰ Препоръка 8

²¹ Препоръка 4

²² По този начин се вземат предвид препоръки 1, 5, 10 и 11.

²³ Приложение към COM(2008)583

²⁴ Препоръка 6

приведени в съответствие с вътрешната методика на Комисията, използвана за проекти в областта на ИКТ. Тази методика ще улесни непрекъснатото наблюдение и оценка на проектите по ISA и ще улесни редовното информирание на заинтересованите страни за състоянието на текущите действия – например въз основа на определени в началото на действията показатели за резултатите. Практиката на онлайн докладване, използвана понастоящем при програмата IDABC, ще бъде продължена и засилена чрез въвеждането на непрекъснато наблюдение. Тези дейности са в съответствие с направената в оценката препоръка, че заинтересованите страни следва редовно да бъдат информирани за състоянието на текущите действия²⁵, включително за аспектите на устойчивостта²⁶. Накрая, ще продължи осъществяването на действията въз основа на правилата за възлагане на обществени поръчки, в контекста на което Комисията ще се стреми да гарантира своевременното предоставяне на необходимите договорни рамки за започването на програмата ISA²⁷.

За оценка на бъдещата програма и на действията по нея Комисията ще продължи да използва своите утвърдени и изпитани процедури и методи.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Няколко заключения и препоръки от оценката категорично подкрепят насоките, определени от Комисията за програмата ISA.

Това се отнася по-специално до препоръките за участието на представители на по-високо ниво на държавите-членки в управлението на програмата и за изработването на стратегическа рамка, които са възприети изцяло в предложението на Комисията за програмата ISA.

Други препоръки като определянето на управленско-комуникационна стратегия за работа със заинтересованите страни и на система за наблюдение се считат от Комисията за предпоставки за успешното изпълнение на програмата ISA.

Комисията ще се съобрази, доколкото е възможно в рамките на сегашния период, с всички препоръки при изпълнението на програмата ISA, както и при действията, чието изпълнение все още предстои през оставащия период по програмата IDABC.

²⁵ Препоръка 7

²⁶ Препоръка 8

²⁷ Препоръка 9