



**ПРЕОТКРИВАНЕ**

**НА ПУБЛИЧНИТЕ**

**УСЛУГИ ЗА 21-ВИ ВЕК**

СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА  
ЕЛЕКТРОННИТЕ РЕФОРМИ В ЕСТОНИЯ,  
БЪЛГАРИЯ И РУМЪНИЯ

РЕДАКТОР: ИВАЙЛО ЦОНЕВ



ISBN 978-619-90549-7-0

Дизайн: Иван Панов | [panstudio@gmail.com](mailto:panstudio@gmail.com)

© 2016 Европейски либерален форум. Всички права запазени. Тази публикация може да бъде изтеглена безплатно в издания на български, английски и румънски език от [www.liberalforum.eu](http://www.liberalforum.eu) или [www.fnf-southeasteurope.org](http://www.fnf-southeasteurope.org).

Публикувана от фондация „Европейски либерален форум“ със съдействието на Проектния офис за Югоизточна Европа на Фондация за свобода „Фридрих Науман“ и съфинансирана от Европейския парламент.

Нито Европейският парламент, нито фондация „Европейски либерален форум“ са отговорни за съдържанието на тази публикация или за неговото използване. Мненията, изразени в публикацията, са само и единствено на автора(ите). Тези мнения не е задължително да отговарят на становищата на Европейския парламент и/или на фондация „Европейски либерален форум“.

# Съдържание

За издателите.....	4
За авторите.....	5
Предговор.....	6
Въведение.....	7
<b>ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ - ПРИМЕРЪТ НА ЕСТОНИЯ</b> .....	<b>11</b>
Контекст .....	12
Вземане на решения, гражданско участие и политически дебати.....	13
Ключови компоненти .....	14
Примери за услуги.....	19
Предизвикателствата на напълно цифровизираното управление .....	21
Възможности за в бъдеще.....	23
<b>ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ - РЕФОРМА ЗА ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ</b> .....	<b>24</b>
Контекст.....	25
Електронното управление – институционална рамка на България.....	32
Състояние на реформата на електронното управление .....	39
Заключения.....	41
<b>ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ В РУМЪНИЯ - РЕФОРМА ЗА ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ</b> .....	<b>43</b>
Контекст.....	44
Електронното управление – институционална рамка на Румъния.....	47
Състояние на реформата на електронното управление .....	49
Заключения.....	61
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	<b>64</b>
Библиография.....	67


## За издателите

### ЕВРОПЕЙСКИ ЛИБЕРАЛЕН ФОРУМ

Европейският либерален форум (ЕЛФ) е фондацията на Европейските либерали - партия Алианс на либералите и демократите в Европа (АЛДЕ). Основна част от нашата работа е издаването на публикации в областта на либерализма и по въпросите на европейските публични политики. Ние също така предоставяме подиум за обсъждане на европейската политика и предлагаме обучения в свързани теми за граждани с либерални възгледи. Наша цел е да насърчаваме активно гражданско участие по всички тези въпроси.

Нашата фондация обхваща голям брой европейски мозъчни тръстове, политически фондации и институти. Разнообразието от членове ни гарантира постоянен обмен на знания и иновативни дейности. На свой ред ние осигуряваме възможност на членовете ни да си сътрудничат по европейски проекти, ръководени от Фондацията.


Ние осъществяваме проекти в цяла Европа, както и в съседните на ЕС държави. Младият и динамичен характер на Европейския либерален форум ни позволява да бъдем сред първите в насърчаването на активно гражданство, ангажирайки гражданите с общоевропейските въпроси и допринасяйки към изграждането на открита, либерална Европа.

Интернет страница: [www.liberalforum.eu](http://www.liberalforum.eu) 

### ПРОЕКТЕН ОФИС ЗА ЮГОИЗТОЧНА ЕВРОПА НА ФОНДАЦИЯ ЗА СВОБОДА „ФРИДРИХ НАУМАН“

Фондация за свобода „Фридрих Науман“ е германска политическа фондация, която подкрепя либералните политики и насърчава политическото образование в повече от 60 държави в цял свят с цел укрепване на либералната демокрация и изграждане на свободни и проспериращи общества.

**Офисът за Югоизточна Европа на Фондация за свобода „Фридрих Науман“** осъществява дейностите и програмите на Фондацията в Македония, България, Румъния и Молдова, в тясно сътрудничество с голям брой местни партньори - либералните политически партии, мозъчни тръстове, институти, както и граждански организации. Приоритетни области на настоящата ни работа на национално и регионално ниво са антикорупция и прозрачност, свобода на медиите, предприемачество и образование. Ние предлагаме политически консултации по всички тези теми, за да улесним обмяната на знания и на добри практики. С голям брой различни публични дейности и публикации се стремим към повишаване на информираността относно принципите на либералната демокрация, към насърчаване на гражданската ангажираност и не на последно място към укрепване на доброто управление в четирите ни проектни държави.

Интернет страница: [www.fnf-southeasteurope.org](http://www.fnf-southeasteurope.org) 



## За Авторите

**АЕТ РАЕ** е работила в софтуерната компания Nortal, както и като заместник-директор на отдела по информационни технологии към правителството на Естония, където е отговаряла за разработване политиките и управлението на инвестициите на естонското правителство в сферата на информационните технологии и комуникации. От 2014 г. е председател на Надзорния съвет на Естонската фондация за интернет и член на Консултативния съвет за Северна Ирландия по Дигитална програма за трансформация «16 by 16». Ает има магистърска степен по психология от Университета в Талин, както и магистърска степен по проектиране, технологии и услуги за електронно управление от Технологичния университет в Талин.

**РУМЯНА ДЕЧЕВА** е експерт по международни отношения с опит в международни организации, ООН и ЮНЕСКО. Работила е за национални и европейски организации, в последно време е заета с подобряване на нивото на оценяване на демокрацията в Югоизточна Европа и утвърждаването на по-ефикасен приобщаващ процес на вземане на решения на национално и регионално ниво. Вицепрезидент на Европейската мрежа за човешки права AEDH.

**СТОИЛ ЦИЦЕЛКОВ** е политически анализатор с фокус върху приобщаващото развитие чрез увеличаване на гражданските, политическите и културни права. Дипломиран от Университета Чарлз Дарвин, Австралия, Университета в Копенхаген, Дания, и Университета в Лунд, Швеция, той работи с международни организации в сферата на доброто управление и демократизацията. Член на борда на Европейската мрежа за човешки права AEDH и вицепрезидент на българската организация член - ADHR-BG.

**КОСТЕЛ СТВЪРАКЕ** е научен сътрудник в Центъра за институционален анализ и развитие на Румъния (CADI), възпитаник на Философския факултет в Букурещкия университет. Притежава докторска степен по политически науки от Факултета по политология и публична администрация (SNSPA), с дисертация върху включване и позитивна дискриминация на обществени групи. Основните му интереси са либерализъм и теорията за общественния избор.

## Прегovor

Дълги опашки, кратко работно време, изцеждаща силите бюрокрация, загубени или объркани документи – като че ли човек е изправен пред бетонна стена, когато трябва да комуникира с държавната администрация. Добре позната на всички ни ситуация.

Мнозина все още са изправени пред бюрократичните препятствия всеки ден, докато други вече са ги забравили. Въвеждането на информационните и комуникационните технологии в управлението доведе до едно ново ниво на публичните услуги, като направи всички аспекти на публична дейност по-ефективни, прозрачни и преки, в същото време на много по-ниска цена.

С цел насърчаване на всеобхватното въвеждане на ИКТ в държавното управление и тяхната по-висока политическа и обществена приемственост, тази публикация подчертава успешния пример на Естония, която превърна държавното управление в услуга, с 99% от административните услуги, предоставени онлайн. Представянето на факторите, довели до утвърждаването на електронното управление в Естония, принципите и компонентите на базираното на електронен принцип управление на държавата очертава основополагащата философия, която стои зад преоткриването на обществените услуги за 21-ви век. Стремейки се да постигнем сравнение и да осигурим възможно по-реална представа, в публикацията представяме и две допълнителни изследвания върху държави, които изпитват значителни предизвикателства в своите електронни реформи и постигнали към момента доста по-колебливи успехи.

В хода на подготовката на настоящата публикация Европейският либерален форум, със съдействието на Фондация за свобода „Фридрих Науман“ за Югоизточна Европа, организира две тематични експертни кръгли маси в София и в Букурещ и международна конференция в София, чиито изводи и резултати бяха източник на вдъхновение за авторите. И за в бъдеще организациите, участвали в този проект, ще продължават да си сътрудничат по проекти за насърчаване на електронни решения в управлението с цел постигане на по-добро управление и се надявам да бъдем заедно с Вас в тази мисия.

С пожелание за приятно четене на различните национални перспективи, които са на разположение в триезично издание.

### Ивайло Цонев

Проектен координатор във Фондация за свободата „Фридрих Науман“ за Югоизточна Европа

# ВЪВЕДЕНИЕ

## АЕТ РАЕ

Днес е общоизвестно, че инвестирането в добре работещи информационни и комуникационни технологии и решения в сферата на държавното управление е много разумен и правилен избор. Има много причини за това. Поддържането на електронни услуги е много по-рентабилно от предоставянето на услуги „на гише“ – от гледна точка както на потребителите на услуги, така и на доставчиците. Не е необходимо физически да се отиде на определено място за получаването на услуга, няма загуба на време в чакане на опашки, нито пък е необходимо да има отворени офиси за предоставяне на услуги и т.н. Освен това ефективните и лесни за ползване услуги създават благоприятна среда за прозрачно и надеждно управление – принцип, който е точно описан от бившия президент на Естония г-н Тоомас Хендрик Илвес с фразата: „Не можеш да подкупиш компютър!“<sup>1</sup> – в цифровата среда всички са равни и личните взаимоотношения не играят никаква роля.



Процесите на дигитализация дават възможност да се осигури реална прозрачност и проследяване на всички действия, независимо дали се отнася до достъпа или промяната от набора от данни и т.н. Това никога не може да бъде напълно и толкова разходно ефективно постигнато, когато всички процеси се базират на хартиен носител. Например, ако досиетата на пациентите са в дигитален формат във всички болници, тогава чрез автоматичното регистриране е възможно да се проследи кой е влязъл в базата данни и защо. Когато досиетата на пациентите са на хартиен носител, на практика е невъзможно да се гарантира, че всяко влизане в данните и промените са правилно вписани. Всеки опит подобни дейности да се осъществяват ръчно е много скъпо и вероятно ще продължава да бъде неточно поради възможността от човешки грешки. Именно поради това изграждането на доверие в процеса на обслужване е много по-трудно.

Има много причини една държава да премине към процесите на дигитализация, но те винаги са свързани с ограничените ресурси и стремежа към по-икономичен начин на управление. За Естония въвеждането на дигитализация бе единственият разумен начин – след като държавата извоюва независимостта си през 1991 г., това беше единственият ефективен начин да обслужва всички свои клиенти. За Дания и Япония мотивите са тясно свързани с преодоляване последиците от бързо застаряващото население – дългият период с ниска раждаемост и развитието на здравните услуги са създали ситуация, при която е налице сравнително голям брой възрастни хора и все по-малко млади хора в трудоспособна възраст, които трябва да ги издържат. Предоставянето на услуги „на гише“ вече не е устойчив вариант. Финансово не е възможно да се поддържа същото високо ниво на качество на услугите, когато се осъществяват „на гише“. Дигитализацията е единственият рентабилен начин и колкото по-голямо е населението, толкова по-голям е икономическият ефект. Естония успя да постигне равнище, при което са на разположение стотици услуги, достъпни онлайн, и това спомогна за намаляването на разходите при предоставянето им. Един от най-добрите примери е Съветът на Естония по данъчни и митнически въпроси. Той предоставя дигитални услуги повече от 15 години и благодарение на това е сред най-ефективните в събирането на такси и данъци в света. С други думи, в Естония събирането на всяко евро от данъци е свързано с най-малко разходи<sup>2</sup>.

В идеалния случай гражданите трябва да имат право на избор – дали биха искали да използват електронни услуги или предпочитат да продължават да използват услуги „на гише“. Някои страни вече се отказват от опцията обслужване „на гише“, тъй като е твърде скъпо. Дания е един от тези смели пионери, които постепенно заставят населението си да се „самообслужва“. Тя полага големи усилия, за да е сигурна, че електронните услуги са лесни за разбиране и



ползване от гражданите и фирмите. Основната причина за това е ефективността на разходите. Изграждането на електронни услуги е по-рентабилно от алтернативните услуги. Обикновено разходите за персонал са най-малко 80% от другите разходи за администрация, допълнително трябва да бъдат платени поддръжка на офис, печат, хартия, архивиране и други разходи. За ИТ системите няма значение дали ще обслужват 10 или 10 000 клиенти на ден (има някои структурни въпроси, които трябва да бъдат решени за големи обеми, но инженерите могат лесно да решават подобни въпроси, и то на разумни цени, а цените за сървъри намаляват все повече). Сега си представете какви са алтернативните разходи за осигуряване на такава услуга „на гише“, където броят на клиентите е 10 000 на ден? Разходите за колко хора, офиси, документи и т.н. трябва да се платят? По същия начин разходите са много по-високи за клиентите (граждани и фирми). Те трябва да пътуват през работно време, когато всъщност трябва да създават допълнителни блага, да се занимават с отпечатване и сканиране на документи и т.н. Става все по-ясно, че електронният канал струва много по-малко за всички участници, особено за услуги, които са с високи обеми.

Важно е обаче да се подчертае, че дигитализацията винаги трябва да се разглежда като процес с допълнителни нива, които постоянно трябва да подобряват съществуващата цифрова среда и предоставяните услуги. Електронното правителство няма как да се случи изведнъж и да се направи веднага. Винаги има други нива на услуги, които трябва да бъдат добавяни, нови обеми от данни, които трябва повторно да се използват, или нови технологии за овладяване, за да бъдат самите процеси по-ефективни. Ето защо периодично всички процеси и услуги трябва да се анализират и актуализират: старите системи трябва да се заличат и да се изграждат отново; тогава има и голяма вероятност процесите да се подобрят; отново и отново, с новото изграждане процесите ще станат много по-ефективни и дори в даден момент услугите ще станат невидими, безпрепятствени и дори гражданите няма да изпитват никакви усилия. Пътят към това е въвеждането на правилата на „политиката на постоянно обновяване“ – общи насоки за политики, които карат правителствените агенции редовно да преработват своите ИТ системи.

Прехвърлянето на процеса от хартия на дигитален носител винаги трябва да върви ръка за ръка с преразглеждане на законодателната рамка, което да гарантира данните да не се губят, след като веднъж вече са налични в системите „принцип на еднократното изискване на информация“. От гражданите и фирмите трябва да се изискват минимално количество данни и процесуалните изисквания, които са били валидни само при работата с хартиен носител, да се премахнат от правната рамка.

Колкото повече услуги са дигитализирани, толкова по-голям ефект ще имат,

както и по-сложни нови услуги ще може да бъдат ползвани онлайн. Представете си ситуация, в която двойка регистрира желание за сключване на брак: те заплащат всички държавни такси и след като бракът е официално регистриран, жената, която е сменила фамилното си име, получава нов набор от документи за самоличност вече с новото фамилно име (паспорт, лична карта и шофьорска книжка). Нейното име автоматично се подновява в съответните регистри и няма излишно напрежение за гражданите – те са спокойни, че всички държавни органи имат на разположение новите данни. Този вид услуга спестява време, което се равнява най-малко на 2 работни дни. Нека сега да умножим 16 часа по броя на сключените бракове на година и след това да умножим по средната заплата в дадена страна – цифрата, която се получава, ще покаже, че в икономиката са „загубени” толкова средства всяка година, само защото подобна интегрирана услуга не се предлага. И тук дори не се вземат предвид парите, които правителството би могло да спести чрез автоматизиране на обмена на данни и свързване на масиви от данни.

В предишния пример данните се представят на държавата един-единствен път и това трябва да бъде достатъчно. Всичко това може да се постигне само и единствено ако всичко е цифрово свързано. Този процес все пак не може да се случи отведнъж, а се осъществява с допълнителни във времето стъпки. А не би ли било прекрасно, ако гражданите могат да правят справки за напредъка на подаденото електронно заявление във всеки един момент? Няма ли тогава те да имат много по-голямо доверие на този вид управление, отколкото на управление, което изисква посещение на различните служби, разпечатване, попълване, подписване и официални печати на различни форми и приложения, чакане на дълги опашки и т.н. просто защото се сключва брак?

Наличието на „небюрокраична държава”, която развива своите услуги изцяло към нуждите на своите граждани, а не обратното, определено ще бъде възприета като грижовна и ще подсили чувството за демокрация. Да се уверят гражданите, че имат контрол върху своите данни и че могат да проследяват как се използват те, неизбежно ще засили чувството им за участие в процеса на управление и ще изгради доверие към държавата. Този вид действия ще помогнат за намаляването на страха от електронното правителство, често възприемано като „големия брат”. По-скоро гражданите ще станат онези, които ще могат да следят дейността на държавата, а не обратното.

ПРЕОТКРИВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ УСЛУГИ ЗА 21-ВИ ВЕК  
СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ЕЛЕКТРОННИТЕ РЕФОРМИ В ЕСТОНИЯ, БЪЛГАРИЯ И РУМЪНИЯ

# Основни принципи на електронното управление

## ПРИМЕРЪТ НА ЕСТОНИЯ

АЕТ РАЕ



## Контекст

Естония възвръща своята независимост през 1991 г. – момент, в който дигитализацията вече започва широко да се разгръща. Като млада и нова страна с много ограничени ресурси, с малобройно население (по-малко от 1.5 милиона души), но със сравнително голяма територия (съответно ниска гъстота на населението), възстановяването на управлението беше истинско предизвикателство. Един от основните въпроси, свързани с разходите за управление, беше: „Как да се управлява ефективно, когато населението живее в селски райони, при много ниска средна гъстота?“. На този въпрос нямаше много подходящи отговори. Дигитализацията и това да накараш хората да се обслужват сами се оказа най-разумният избор. Важно е да се подчертае, че не само държавата бе изправена пред този проблем, но се оказа трудно и за частния сектор. Никоя банка, нито застрахователно дружество или който и да е друг доставчик на услуги не можеха да си позволят да имат обслужващи офиси във всяко селце, където живеят не повече от 10–15 души. В стремежа да се даде решение и да се разработят начини, при които хората да се обслужват сами, това беше често срещан проблем и беше разрешен в тясно партньорство с частния сектор.

Много други развити страни по света днес са изправени пред подобни предизвикателства поради бързо застаряващото население и съответно държавите се задъхват все повече и повече с това да успеят физически да обслужват всички граждани. Необходими са бързи промени, за да се избегне изчерпването на ресурсите. Товарът върху плещите на работещото население е все по-голям поради по-дългата продължителност на живота, която се дължи на по-добри качествени здравни услуги и ниска раждаемост. Някои страни се опитват да се справят с проблемите, свързани със застаряването на населението, като прилагат благоприятна имиграционна политика (например Германия). За други цифровизацията не е просто избор, а по-скоро единствената възможност за поддържане качеството на живот на гражданите в дългосрочен план. Например Дания върви със смели крачки напред към цифровизацията<sup>3</sup>. Там голям брой от държавните услуги се предоставят само електронно, което означава, че използването на електронни услуги е единственият възможен вариант за връзка с държавата. Хартиеният носител вече не е възможност. Разбира се, подобни грастични мерки се съчетават с изискването държавните агенции да се ангажират с оказването на съдействие на хората с ниска квалификация и на лицата с увреждания. Т.е. те да са отговорни за подпомагането на гражданите, които имат затруднения при работата с новите електронни услуги. Тъй като няма да съществува вариант за хартиен носител на услугите, администрацията би била силно мотивирана услугите, предоставени по електронен път, наистина да бъдат колкото е възможно по-лесни за ползване,

ЦИФРОВИ-  
ЗАЦИЯТА Е  
ЕДИНСТВЕ-  
НАТА ВЪЗ-  
МОЖНОСТ ЗА  
ПОДДЪРЖАНЕ  
НА ВИСОКО  
КАЧЕСТВО  
НА ЖИВОТ В  
ДЪЛГОСРО-  
ЧЕН ПЛАН

защото едва тогава разходите за поддръжка на услугите ще се намалят.

Настоящата глава цели да направи преглед на това, как е постигнат този успех, да разгледа основните принципи, инфраструктурни компоненти и други насоки и да анализира извлечените поуки. Добавени са примери от други страни, за да илюстрират основната философия.

## Вземане на решения, гражданско участие и политически дебати

Дигиталната реформа в Естония се случи безпрепятствено, без големи политически дебати и обществено участие. По-скоро се случи обратното – много от ключовите решения бяха взети от инженери, а политиците бяха доста тъжно умни, за да им се доверят, или пък не обърнаха много внимание на тази тема. Бяха взети решения електронната лична карта да стане задължителен документ за всички естонски граждани от 14-годишна възраст; за въвеждане на задължителна технологична платформа „X-Road“, превръщайки я в единствения законен начин за обмен на информация между и с държавните институции или за повторна употреба на вече генерираната база данни, и т.н. Всички тези ключови решения не бяха обект на политически дискусии. И всички тези важни решения бяха въведени и приложени в тясно сътрудничество с частния сектор, за да се гарантира, че нуждите и на двата сектора са покрити.

„Защо?“ Защото малка страна с ограничени ресурси нямаше възможност да си позволи други алтернативи. Наличието на едно добре работещо решение, което да се използва от всички, бе общоприето.

Основната инфраструктура на електронното управление в Естония бе създадена благодарение на трудни, но категорични иновативни решения. Необходимо е отговорност в отстояването на важни решения и в нито един момент не трябва да има колебания при прилагането им. Необходими са търпение и постоянство, тъй като въвеждането на много инструменти отнема години, а не месеци. Така например внедряването на подходящия електронен документ за самоличност, който да е и надежден електронен ключ към електронните услуги, отне около 5–6 години на Естония. В първите години тези документи бяха на практика неизползваеми. Бяха необходими постоянно планиране на проекти за услуги, редовна подкрепа чрез дейности като обучение и повишаване на осведомеността и постоянно проследяване на резултатите.

УНИКАЛНИЯТ  
ДИГИТАЛЕН  
ИДЕНТИ-  
ФИКАТОР  
ЗА ХОРА И  
КОМПАНИИ  
Е ОСНОВЕН  
КОМПОНЕНТ  
НА Е-УПРА-  
ВЛЕНИЕТО

## Ключови компоненти

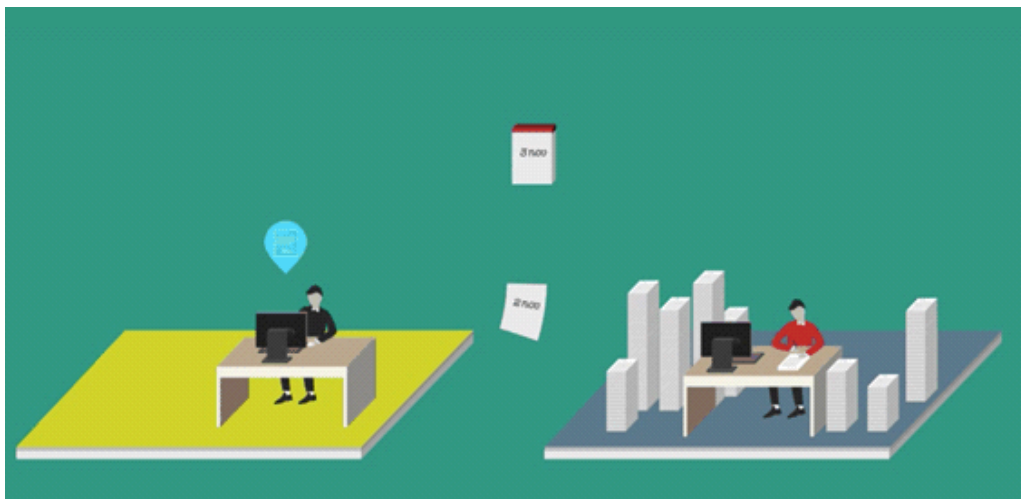
Значението на уникалния дигитален идентификатор за всяко лице, фирма и т.н., беше изключително важно в Естония. Единственият начин ефективно да се свържат различни набори от данни се свеждаше до това да е налично единствено уникално дигитално име за всичко, което трябва да се управлява. За гражданите това е личен код. Без него усилията за свързване на данните са на практика напразни (за повторно използване на съществуващи данни в други бази данни, с цел да се избегне дублирането на данни и т.н.). Колкото по-голям е броят на населението, толкова повече грешки може да бъдат допуснати. Поради тази причина е необходимо въвеждането на личен код. Все още има много държави, които не разполагат с уникални кодове за гражданите си, и те никога няма ефективно и надеждно да изградят свързани ИТ системи. Също така е важно да се подчертае, че тези кодове не трябва да бъдат тайни номера. Например, ако личните кодове бяха тайни номера, то тогава много скоро щяха да се появят услуги, позволяващи на хората да имат достъп до деликатни данни дори единствено знаейки номера (прошенвайки го по телефона и т.н.). Би било въпрос на време, докато започнат нарушения, свързани със сигурността, тъй като хората няма да могат да поддържат тези номера в тайна. Системата ще се провали и хората ще изгубят вяра в цифровите средства и услуги.

След въвеждането на надеждна система от уникални цифрови имена, допълнително могат да се добавят много други пластове – най-важните сред тях са надеждна електронна идентификация (ЕИД) и инфраструктура за дигитален подпис. Те трябва да бъдат в съответствие с най-високите стандарти за сигурност на електронната идентификация (ЕИД), за да е сигурно, че решението



### Фигура 1:

Дигиталният подпис спомага процесите да бъдат по-ефективни и по-бързи. Също така намалява ефекта върху околната среда, тъй като документите не трябва да бъдат отпечатвани.<sup>5</sup>



НАСЕЛЕНИЕТО  
НА ЕСТОНИЯ Е

**1.3**

МЛН. ДУШИ.

АКТИВНИТЕ  
Е-ЛИЧНИ  
КАРТИ СА

**1.27**

МЛН. БРОЯ

е универсално – това означава, че може да се използва за услуги, които се нуждаят от по-ниска степен на сигурност, както и за услугите, които се нуждаят от по-високо ниво на сигурност. Поддържането на два или три инструмента не е евтино.

Също така е важно електронната система за идентификация (ЕИД) да може да се използва, както от публичния, така и от частния сектор. Основната причина за това е фактът, че хората използват държавните услуги в много редки случаи – средно 3 пъти годишно (извадка от статистика на Естония), а в повечето случаи, те използват различни други услуги (с изключение на данъчните декларации, които се повтарят всяка година). Поради рядкото използване на държавните услуги не е възможно да се проследят и анализират дигиталните умения и навиците за ползване на всеки потребител и въз основа на тях да се създават нови инструменти за услуги. Следователно, за да се гарантира максимално широко използване на тези инструменти, те трябва да бъдат универсални и за публичния, и за частния сектор, а хората трябва да могат да ги използват в ежедневни дейности като трансакции, достъп и регистрация в училищна среда, в телекомуникационни уебстраници и т.н.

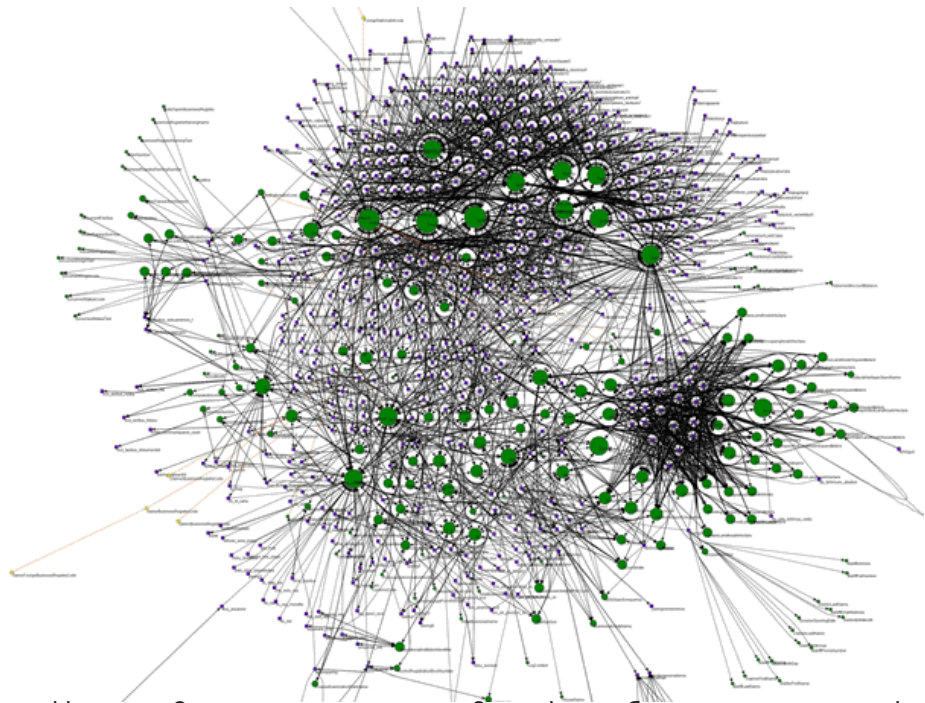
В момента броят на населението на Естония е около 1.3 милиона души, а 1.27 милиона електронни лични карти са в активна употреба. Самите карти са използвани над 470 милиона пъти за установяване на самоличност. Направените електронни подписи са 300 милиона<sup>4</sup>! Съответната цифрова равностойност за която и да е друга страна може да се изчисли, като се умножат тези цифри по разликата в на броя на населението. Например броят на населението на Румъния е 15 пъти по-голям от това на Естония, а населението на България е около 5.5 пъти. Цифрите могат просто да се умножат.

Един от основните елементи, спомагащи за постигането на толкова висока стойности, е свързан с факта, че електронните документи за самоличност бяха въведени като задължителни в Естония за всички граждани над 14-годишна възраст. Децата могат да получат лична карта и в по-ранна възраст, но това е доброволно. Техническото решение бе заето от Финландия, която въведе същата система няколко години преди Естония, а финландските инженери бяха тези, които изтъкнаха важноста на задължителното притежание на е-документ за самоличност. Приложи се следната логика – ако всеки има „ключ“ в джоба си (т.е. самата карта) и той е надежден, то тогава ще се появят „ключалките“, които да позволят достъп до услугите по сигурен начин. Финансово е по-изгодно всички звена да разработват и предлагат услуги съвместно. По този начин ще са сигурни в сигурността и надеждността на системата и няма да има нужда всяка институция да генерира собствена скъпа система. Естонската електронна идентификация (ЕИД), цифровият подпис и инфраструктурата за електронна идентификация са вече изградени и в момента продължава



**Фигура 2:**

Диаграма на естонските държавни информационни системи, които са свързани чрез X-Road.



поддръжката им в тясно сътрудничество между публичния и частния сектор. Основните инициатори в началото бяха частните банки, за които нивото на сигурност на достъпа до техните онлайн услуги беше от решаващо значение.

Друг ключов елемент в цифровата инфраструктура на Естония е системата „X-Road“ – равнище за сигурен обмен на данни. Няма значение какъв вид технологии се използват, за да може повторно да бъдат използвани данните събирани в държавните информационни системи, стига да е този, който е защитен и гарантиран от съответни правила и насоки, за да работи. В естонския случай тези правила и насоки включват следното:

Не може да се прави дублиране при събиране на данните в държавните информационни системи – ако вече съществува определен набор от данни в друга информационна система, те трябва да се използват повторно, а не да бъдат дублирани при събирането на данни от гражданите и фирмите – това е принципът „еднократно изискване на данни“.

- В случай че данни от информационните масиви на правителството трябва да бъдат повторно използвани за предоставяне на ефективни услуги, единственият законен начин е това да се осъществява чрез системата за достъп на данни „X-Road“. Ключът на успеха отново е това изискване да бъде задължително. Някой ще попита защо е толкова важно да се използва системата за достъп на данни „X-Road“. Това е така, защото „X-Road“ технологията гарантира, че данните се обменят по сигурен начин, че има налице стандартизиран

ЗАДЪЛЖИТЕЛНОТО  
ВЪВЕЖДАНЕ  
НА Е-ЛИЧНИ  
КАРТИ ДАДЕ  
ТЛАСЪК В  
РАЗРАБОТ-  
ВАНЕТО И  
УПОТРЕБАТА  
НА Е-УСЛУГИ

подход, когато данните се обменят, и не зависи от конкретен програмист да решава как да осъществи обмяната на данните (което би било огромен потенциален риск за сигурността).

- Всички държавни ИТ системи, както и техните интеграции трябва да бъдат регистрирани. За тази цел в Естония се използва системата RINA<sup>6</sup> (Административна система за състоянието на информационната система). RINA представлява централна база данни за всички притежавани от държавата ИТ системи и техните интеграции, което позволява да се получи пълна картина на състоянието на държавните информационни и комуникационни системи. Също така в процеса на регистрация е възможно да се гарантира, че всички правила и политики са следвани (използва се „X-Road“, изпълнява се принципът „еднократно изискване на данни“, сходните бази данни са хармонизирани и т.н.). По този начин RINA е едновременно и основен регистър, но също така и инструмент за упражняване на надзор.

Един от основните принципи, който позволява на Естония да постига успехи в разработването на информационни системи, е принципът на „разпръснатата архитектура“. Това означава, че всяко министерство и всяка агенция е отговорна за разработването на собствени системи, и новите проекти за информационно развитие не са централно координирани, нито съществува една голяма централна система, която да трябва да е отговорна за всички развития и политики. Всяка държавна институция е отговорна за изграждането на собствените си системи и с този подход се избягват огромните системи, които с времето се превръщат в изключително трудни за модернизация и реструктуриране. Всички данни и системи са разпръснати, но в същото време свързани.

Важен принцип, който е в процес на въвеждане в Естония, е „политиката на обновяване“. Нейната философия е да се избегне натрупване и застои, като се задължават държавните институции да изчистват и възобновяват своите ИТ системи на всеки 10–13 години. Основните причини за това са да се избегнат разходи по поддръжката за допълнително надграждане на съществуващите системи и да се използват винаги най-последните иновации, извличайки ползите от развитието на новите технологии. Опитът на много други държави, успешни във въвеждането на решения за електронно управление, е показал, че изтеглянето на използваните все още към момента, но стари системи не е лесен процес. Има много 30-, 40- и дори 50-годишни системи, които все още се използват в много напреднали в дигитално отношение страни, въпреки че е добре известно, че това не е разумна възраст за ИТ система. В същото време, ако няма тласък за премахване на това технологично наследство в точния момент, колкото повече време минава, толкова по-скъпо и трудно ще бъде да се промени гадената система.

В ЕСТОНИЯ  
ГРАЖДАНИТЕ  
ПРИТЕЖАВАТ  
СВОИТЕ ДАН-  
НИ И ДЪРЖАВ-  
НИТЕ ИНСТИ-  
ТУЦИИ **ТРЕБВА  
ДА НАПРАВЯТ  
ВЪЗМОЖНО ТЕ  
ДА МОГАТ ДА  
ПРОВЕРЯВАТ  
КОЙ Е ИМАЛ  
ДОСТЪП ДО  
ДАННИТЕ ИМ,  
КОГА И ЗАЩО**

Изграждането на доверие към ИТ системите е винаги голямо предизвикателство. Ако хората не вярват в информационните и комуникационните технологии, то електронните услуги няма да се използват, а инвестициите в разработването им ще бъдат безсмислени. Има много начини за изграждането на доверие в ИТ системите, ако те са изградени правилно и регулаторните рамки и комуникацията с гражданите и бизнеса вървят ръка за ръка с изграждането им. Един от основните компоненти е осигуряването на прозрачност в системата.

В естонския случай гражданите са единствените притежатели на своите данни и държавните институции трябва да предоставят възможност на гражданите и фирмите да виждат кой е използвал техните данни, кога и защо. Понастоящем само някои ИТ системи позволяват на човек засичането на влизане в индивидуални данни, но целта е отново тези изисквания се направят задължителни в бъдеще, така че гражданите винаги да могат да проверяват кой е имал достъп до техните данни и защо – превръщайки гражданите в „Големия брат“, които наблюдава държавата, а не обратното. Разбира се, има и изключения от тези правила. Действията на някои институции, невинаги могат да бъдат проследени, напр. поради съображения за националната сигурност, но такива изключения също трябва да бъдат регулирани. От решаващо значение е функционирането на звена за надзор на защитата на данните – тоест да има институция, която да отговаря за следването и спазването на тези правила на практика и от която граждани и фирми да могат да поискат разследване, ако е необходимо. В Естония е създадена Инспекция за защита на данните, която отговаря за надзора и разследванията в тази област.

Основополагащо е подходът за изграждане на електронното правителство да бъде "цялостен", което означава, че акцентът не трябва да бъде поставен само и единствено върху онлайн услугите, но също така и върху много други аспекти. Необходимо е изграждането на инфраструктура – по този начин училища, офиси и домове да бъдат свързани към бърз интернет. Мобилен интернет също трябва да бъде на разположение и на разумни цени. При изграждането на цифровите среди трябва да бъдат взети под внимание и аспектите, свързани с киберсигурността. Отново това означава не само предприемане на необходимите технически мерки за защита на данните, но също така и гарантиране, че хората притежават необходимите умения да се защитят в дигитална среда. Трябва да бъдат въведени програми за обучение във всички училищни нива, но възрастните също трябва да бъдат обучени за рисковете и да знаят какви мерки самите те биха могли да взимат.

Централна координация е силно препоръчителна, за да не трябва всяка администрация отново да открива топлата вода, когато става дума за правилата за оперативна съвместимост и т.н. Също така многократно използваните

ключови компоненти (като инструменти за електронна идентификация (ЕИД), обмен на масив данни, и т.н.) трябва да бъдат централно разработени, но конкретните решения трябва да бъдат взети от тези в чиято полза са те. В Естония се прилага централно координиране на финансовите средства за развитието на ИКТ. Всички администрации трябва да могат да докажат, че техните ИТ проекти ще бъдат ефективни – трябва да има положителен бизнес проект за ИТ компютърните проекти и разработки.


## Примери за услуги

Днес Естония е една от най-напредналите в дигитално отношение държави в света. На разположение са изключително голям брой електронни решения за държавната администрация, гражданите и бизнеса. Повечето от тях са изградени върху описаните по-горе ключови компоненти.

По-голямата част от гражданите на страната подписват документи, извършват банкови операции и други „решения“ по електронен път. Само използването на „дигитален подпис“ помага да се спести поне една работна седмица за всеки работещ човек. Това е равно на 2% от работното време за една година. Следователно би било аргументирано да се твърди, че използването на дигитален подпис спомага за увеличаването на БВП на Естония с 2%, което е равно на годишните разходи за отбрана на страната<sup>7</sup>.

Хората могат да използват повечето държавни услуги чрез цифрови канали, включително и онлайн гласуване за местните органи, за Народното събрание, както и за изборите за Европейски парламент. Процентът на онлайн гласувалите се увеличава с всяка година, като се започна с 1.9% гласували онлайн през 2005 г. (една година след като за първи път бе въведено), за да достигне до 30.5% от всички гласоподаватели към 2016 г. Освен това Естония успя да запази относително висок процент на участие в избори през последните години. Избирателната активност на последните избори за Национален парламент през 2015 г. бе 64.2%, когато естонски граждани от повече от 116 различни държави от цял свят гласуваха по интернет<sup>8</sup>.

Естонското правителство работи онлайн, използвайки ИТ система „Електронен кабинет“. Тя дава възможност на всички министри да използват собствените си лични компютърни устройства, за да получат предварително информация за предстоящите теми за дискусия, да уговорят срещи, необходими за по-бързото и по-ефективно вземане на решения и т.н. Средното време за срещи на кабинета е намалено 8 пъти благодарение на функциониращите и ефективни цифрови инструменти<sup>9</sup>.

**Фигура 3:**   
Примери за  
електронни услуги  
в Естония (виж  
повече на [e-estonia.com/components/](http://e-estonia.com/components/)).

Започването на бизнес в Естония е също толкова лесно, колкото и пазаруването онлайн. Човек може да основе компания в Естония за по-малко от 20 минути с помощта на електронен търговски регистър, електронна лична карта и електронен подпис. Всички корпоративни данъци и отчети може да се попълват изцяло електронно, предоставяйки повече време на предприемачите за

<p><b>DigiDoc</b></p> <p>DigiDoc е система, която е широко използвана в Естония за съхранение, споделяне и дигитално подписване на документи.</p>	<p><b>е-Подпис</b></p> <p>Електронният подпис превръща електронно подписания документ в официален документ.</p>	<p><b>е-Търговски регистър</b></p> <p>Позволява на предприемачите да регистрират онлайн нови фирми и бизнеси за минути.</p>	<p><b>е-Кабинет</b></p> <p>е-Кабинетът е мощен инструмент, който естонското правителство използва за оптимизиране на процеса на вземане на решения.</p>
<p><b>е-Съдебна система</b></p> <p>Позволява административното на електронни съдебни процедури: подаване на заявления онлайн, електронно управление на процесите и онлайн участие в съдебните заседания.</p>	<p><b>е-Право</b></p> <p>Позволява публичен достъп до буквално всеки проектозакон, който е бил внесен от февруари 2003 г.</p>	<p><b>е-Полиция</b></p> <p>Помага за максимално добра комуникация и координация, повишавайки ефективността на полицията.</p>	<p><b>е-Предписване на рецепти</b></p> <p>Централизирана система за електронно предписване на рецепти.</p>
<p><b>е-Гражданство</b></p> <p>Естонското електронно гражданство е дигитална идентификация, позволяваща на всеки по света да се възползва от естонските административни услуги онлайн.</p>	<p><b>е- Училищен дневник</b></p> <p>Позволява на студенти, ученици и родители да си сътрудничат в процеса на обучение.</p>	<p><b>Е-Данъчно деклариране</b></p> <p>Електронното данъчно деклариране драстично намалява времето за попълване на декларации от физически лица и предприемачи.</p>	<p><b>Електронен здравен картон</b></p> <p>Интегрирана база данни от доставчиците на здравни услуги в един-единствен документ на национално ниво за всеки пациент.</p>
<p><b>е-Лична карта</b></p> <p>Електронната лична карта е доказателство за самоличност в защитена електронна среда.</p>	<p><b>Електронен регистър на собственост</b></p> <p>Единствената по рода си информационна система, която съхранява информация за земя и за недвижимо имущество.</p>	<p><b>и-Гласуване</b></p> <p>Онлайн гласуването позволява да се упражни правото на глас по интернет от която и да е точка на света.</p>	<p><b>Технология за информационна сигурност KSI</b></p> <p>Естонското дигитално общество осигурява интегритет на системите и данните, като използва технологията KSI.</p>
<p><b>Услуги базирани на местоположението</b></p> <p>Индикират местоположението на устройствата и предоставя информация за конкретното място.</p>	<p><b>Мобилно паркиране</b></p> <p>Позволява на водачи на автомобили да заплащат за паркиране в града чрез мобилен телефон.</p>	<p><b>Идентифициране чрез мобилен телефон</b></p> <p>Позволява на клиентите да използват мобилен телефон като начин за сигурно онлайн идентифициране на самоличност.</p>	<p><b>Заплащане чрез мобилен телефон</b></p> <p>Дава възможност да се използва мобилен телефон за плащане на стоки и услуги</p>

създаване на добавена стойност<sup>10</sup>. Днес Естония има повече стартъпи на глава от населението от всяка друга страна в Европа<sup>11</sup>.

Дигиталните инструменти намират приложение и в сферата на здравеопазването<sup>12</sup>. Всички болници в страната са свързани. Между всички тях функционира споделена база данни, която позволява всички файлове да са достъпни за различните лекари, които трябва да работят с едни и същи пациенти. Така се избягва дублирането на дейности и изразходването на средства повече от веднъж за едни и същи процедури (например за рентгенови снимки и т.н.). Хората могат да проверят здравната си документация онлайн в здравен портал на име *digilugu* (дигитална история), отново използвайки сигурни дигитални инструменти за удостоверяване на самоличността.

В този портал пациентите също могат да проверят кой от медицинския персонал е имал достъп до техните данни, кога се е случило и какви са били причините. Подобно нещо не би могло да се случи, ако данните са на хартиен носител. Над 95% от всички рецепти постъпват по електронен път (електронни рецепти), което дава възможност за набавяне на лекарства без необходимост от посещение на лекар за получаване на рецепта. Вместо това рецептата може да се поръча от лекаря по телефона и лицето само трябва да отиде до която и да е аптека, за да получи лекарството. Това решение пести време и за двете страни – лекари и пациенти. По този начин времето за посещение на лекар не се губи в рутинни дейности като издаване на повтарящи се рецепти. Също така на пациентите не им се налага да губят ценно работно време за запазване на час при лекар, чакане на опашки в болницата и т.н., което от своя страна е предпоставка за допълнително разболяване.

Това са само някои от примерите за това, как дигиталните инструменти са ефективни и работят в услуга на хората и бизнеса. Много повече примери са на разположение в портала „е-Естония“ - [e-Estonia.com](http://e-Estonia.com)<sup>13</sup>.

## Предизвикателствата на напълно цифровизираното управление

Когато процесите на цифровизация станат все по-обхватни в дадена държава, тогава се появяват напълно нови видове предизвикателства.

Колкото повече процеси са цифровизирани/дигитализирани, толкова по-голяма е цифровата зависимост. Естония е стигнала до ситуация, в която има много важни държавни услуги и набори от данни, които изобщо не са налични на хартиен носител като резервно копие. В някои случаи хартиеният носител е изцяло отстранен от процеса и правно обвързваща информация се намира




само в централните системи. Представете си, ако всички бази данни, които поддържат тези набори от данни, бъдат по някакъв начин унищожени. По какъв начин данните биха могли да бъдат възстановени?

Един пример за правно обвързващата информация, която е на разположение единствено в електронен формат, е Държавният вестник на Естония<sup>14</sup>. Допълнителни мерки за защита на подобни данни трябва да бъдат въведени.

Естония е достигнала до ситуация, в която дигиталната зависимост е прекалено голяма и това създава цяла серия от нови предизвикателства, които трябва да бъдат решени. Също така не трябва да забравяме, че историята може да се повтаря. Като малка страна Естония е била окупирана от почти всички свои съседни и други страни. По време на окупационните режими е характерно налагането на нови правила и премахването на колкото се може повече държавни структури. Ето защо унищожаването или изземането на всички важни дигитални носители на информация, които са част от държавната правна рамка, е явна заплаха, която трябва да бъде взета под внимание.

Историята е научила Естония, че тя винаги има международни приятели, които не признават окупационните режими и са готови да съхраняват естонските активи, включително и да защитават естонските посолства от окупационните режими. По този начин Естония е пренасяла с кораби копия на важни набори от държавни данни чрез дипломатическа поща до естонските

**Фигура 4:**   
Естонската ИТ система „Електронен кабинет“ – на заседателните маси няма документите на хартиен носител.





посолства в продължение на години. Сега поради големия обем на данни, които вече са единствено в цифров формат, както и с увеличената дигитална завитимост това вече не е възможно. За да разреши този проблем, един от най-новите проекти, инициран от директора на Отдела по информационни технологии към правителството на Естония г-н Котка, има за цел да изгради мрежа от дигитални посолства<sup>15</sup>. Такъв вид мрежа ще даде възможност на държавата да запази съответните масиви от данни, които не може да бъдат съхранени в търговски облаци от съображения за поверителност и безопасност, докато все пак се съхраняват под зоркото око на държавата, но извън нейната територия.

## Възможности за в бъдеще

След като създаде среда, в която голям брой действия могат да се реализират единствено с помощта на дигитални инструменти, Естония ще може да служи на своите граждани, където и да се намират те. Преди около десет години идеята за отваряне на системата и към „другите“ започна да се развива и в края на 2014 г. концепцията за електронно гражданство най-накрая стартира<sup>16</sup>. Идеята е да се предоставят дигитални документи за самоличност на хора от целия свят, като по този начин им се даде възможност да използват същата среда, в която естонските граждани могат да правят всичко онлайн.

Картата за е-гражданство е дигитална лична карта, която позволява да се предоставят законообвързващи дигитални подписи, да се кодират данни чрез електронна идентичност с висока степен на защита, да се започне бизнес в Естония, да се открие банкова сметка, да се правят парични преводи, да се декларират корпоративните данъци, както и да се извършат всички процедури, свързани със стартирането и управлението на онлайн бизнес. По този начин човек може да се наслажда на живота като един дигитален номад, да бъде бизнесмен от Мианмар или сърфист в Австралия, като в същото време ръководи бизнеса си изцяло дигитално в най-големия пазар на света, с 500 милиона граждани.

Естония е малка страна, но идеята за електронно местожителство е доста амбициозна – целта е да се достигнат 10 милиона електронни жители до 2020 г. В рамките на първата година са получени около 7000 заявления, а в момента, след почти 2 години издаване на тези карти, Естония вече има почти 14 000 е-граждани по цял свят<sup>17</sup>.

Не е известно по какъв начин ще приключи този проект, но различни пластове от услуги продължават да бъдат развивани и усъвършенствани. По този начин се дава възможност и на много други да използват естонската система или както някой би могъл да каже - Естония да се използва като „държава услуга“.

ЕЛЕКТРОННОТО ГРАЖДАНСТВО ПОЗВОЛЯВА НА ВСЕКИ ЧОВЕК ПО СВЕТА ДА СТАНЕ Е-ГРАЖДАНИН НА ЕСТОНИЯ И ЛЕСНО ДА ПОЛЗВА УСЛУГИТЕ НА ДЪРЖАВАТА ИЛИ ДА УПРАВЛЯВА БИЗНЕС

ПРЕОТКРИВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ УСЛУГИ ЗА 21-ВИ ВЕК  
СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ЕЛЕКТРОННИТЕ РЕФОРМИ В ЕСТОНИЯ, БЪЛГАРИЯ И РУМЪНИЯ

# е-Управление в България

**РЕФОРМА ЗА**

**ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ**

СТОИЛ ЦИЦЕЛКОВ И РУМЯНА ДЕЧЕВА



## Контекст

### ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ В СТРАНАТА

Електронното управление и електронното правителство в България имат дълга история, но практическите постижения остават скромни предвид отгеленото време и ресурси. 70-те години на ХХ Век са десетилетието на значими решения за развитие на ИКТ. Така през 1980 г. в страната започва производството на персонални компютри в много ограничен мащаб. През 1984 г. вече са произведени ограничен брой ново поколение 8-битови компютри, последвани през същата година от професионалните 16-битови микрокомпютри под марката „Правец 16“<sup>18</sup>. Успоредно с това правителството оповестява плановете си за по-широкото използване на системи за управление на данни. На цяло поколение от ентузиазирани млади хора е даден шанс да се обучават на аналози на IBM PC / XT и серията Apple II в специализирани училища и в университетите. Оттогава насам наличието на технологии и умения за тях значително изпреварва приложението им в ежедневието и в публичната администрация. Правната рамка често ограничава използването им, поставяйки акцент върху сигурността (във всички ѝ значения) и държавния контрол. Много проекти за възраждане на електронното управление са първоначално аплодирани и нато-



**Фигура 1:**  
Рядък екземпляр  
от ИМКО 2,  
произведен в  
началото на  
1980 г. в България.

Варени с големи очаквания, но въпреки това са последвани от забрава и провал. Тази тенденция, изглежда, вече е отминала и през последното десетилетие координираните усилия за едно ново начало с ясни намерения за електронно правителство са получили повече внимание и от гражданите, и от законодателите. Държавата е заявила категорични планове за по-ефикасно, ефективно, отворено към гражданите и бизнеса, достъпно електронно управление.

### **ОПТИМИЗИРАНЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА И БОРБА С КОРУПЦИЯТА – БЛАГОПРИЯТНИ И ВЪЗПРЕПЯТСТВАЩИ ФАКТОРИ ЗА РЕФОРМА КЪМ ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ**

Историята на въвеждането на електронното управление в България се различава от обявените намерения за оптимизиране на администрацията и борбата с корупцията през последните десетилетия. За първи път терминът „българско електронно правителство“ е използван през 1977 г. при Единната система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението (ЕСГРАОН), създадена през 1977 г. с Постановление №15 на Министерския съвет<sup>19</sup> на Народна република България. Изградена по скандинавския модел, системата събира и поддържа информация за гражданите в редица категории. През 1985 г. с решение на Министерския съвет и „с цел да се осигури бързо, достъпно, евтино и висококачествено административно-правно обслужване на гражданите“ в Постановление на Министерски съвет № 2472/1985<sup>20</sup> се предвиждат важни принципи като обслужване на „единно гише“ и „еднократно събиране и многократно използване“ на данни, включително лични данни. Наличието на един много успешен граждански регистър, осигуреният ефективен достъп за граждани и организации (частният бизнес не е легализиран по това време), издаването на свидетелства, копия от гражданския регистър, формуляри и разрешителни за строителство и други имотни разрешения, права за ползване, мита и такси, още тогава са регулирани и изглежда много вероятно решенията в пълния им обем скоро да бъдат изпълнени. Много от планираните услуги наистина са въведени, докато други са в процес на изпълнение, когато през 1989 г. политическите промени създават нова административна и правна рамка. По време на периода на политически преход информацията повишава стойността си и някои бедни общини определят различни правила и такси за достъп до нея. През годините на несигурност различни електронни услуги са били изоставяни. С глобализирането на информационните и комуникационните технологии чрез интернет и по време на процеса на договаряне на присъединяването на България към Европейския съюз електронното правителство преживява ренесанс – в нова фаза и форма.

ЗА ПЪРВИ ПЪТ  
В БЪЛГАРИЯ  
ТЕРМИНЪТ  
„ЕЛЕКТРОННО  
ПРАВИТЕЛСТВО“ Е  
ИЗПОЛЗВАН  
ПРЕЗ 1977 Г.

**Фигура 2:**  
Проект на  
електронен  
идентификацио-  
нен документ.



## РЕФОРМА ВЪВ ВЪВЕЖДАНЕТО НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ

Сегашният процес на реформа в посока електронното управление започва в края на 90-те години, когато страната избира своя политически и икономически модел по необратим начин. Постановление № 40/1998 взема ясна посока, дистанцирайки се от услуги за гражданите. Вместо това поглежда към обществеността с намерение за широко въвеждане на информационни технологии, които от своя страна ще доведат или допринесат за по-добре информирано общество и по-добри условия за развитие:

„...информационното общество е общество с качествено нова структура, организация и обществени отношения въз основа на глобалния достъп и използване на информационни и комуникационни мрежи и услуги без национални, географски или други ограничения за обмен на информация, на научни, духовни, културни и други постижения.“

*Постановление № 40/1998 на Министерския съвет*

Малко след това, през 1999 г., е одобрена Националната стратегия за информационно общество, което поставя България сред първите европейски страни с такава стратегия. Заради отредения висок приоритет на този сектор се изгражда Координационният център по информационни, комуникационни и управленски технологии за връзка между Министерския съвет и ПРООН, с финансираща кошница за подкрепа и насочване на процеса. Според окончателния доклад на проекта на ПРООН нейният екип е в основата на всички дейности, свързани с въвеждането на електронното управление в България:



ВСЕ ОЩЕ  
ГРАЖДАНИТЕ  
ПЪТУВАТ КИ-  
ЛОМЕТРИ ДО  
ОФИСИТЕ НА  
ДЪРЖАВНАТА  
ИЛИ МЕСТНА  
АДМИНИ-  
СТРАЦИЯ, ЗА  
ИЗДАВАНЕ НА  
ДОКУМЕНТ,  
КОЙТО СЕ  
ИЗИСКВА ОТ  
ДРУГА СЛУЖ-  
БА В РАМКИТЕ  
НА СЪЩАТА  
АДМИНИ-  
СТРАЦИЯ

„Екипът на Центъра е подготвил „стратегията за електронно правителство на Република България“ (2002), „План за изпълнение на Стратегията за електронно правителство“ (2003) и много други документи в подкрепа на въвеждането на нови технологии в публичната администрация. Центърът е създаден с цел да развива и прилага технологиите за електронно управление чрез интегриране на усилията на всички държавни институции, неправителствени организации, бизнес и донорски програми за цялостното подобряване на обществените услуги и на процесите на вземане на решения.“

*Окончателен доклад на проекта на ПРООН КЦИКУТ*

Националните доклади и медии от същото време настояват, че електронното управление ще намали печатането и подпечатването на документи, а не засягат въпроса, че то може да започне да съществува само след реформа на целия публичен сектор, по-специално на част от законите, на съдебната система и публичната администрация. Малко е писано в публичното пространство от онова време за ролята на международните експерти, наети от проекта, и как те са участвали в изпълнението на европейските политики към по-координирани усилия за общ подход на ЕС за обмен на данни и електронно управление.



До 2008 г. Центърът играе важна роля в координирането на изпълнението на препоръките на ЕС за е-Европа и електронното правителство<sup>21</sup>. Експертите на Центъра осъществяват и мониторинга на изпълнението на политиките на ЕС в развитието на е-Европа, работят в един екип с националната администрация и предлагат необходимите законодателни, организационни и технологични изисквания за изпълнение на е-Европа. Те са от ключово значение за успешното сътрудничество по програмите IDA и IDAбс, в резултат на които България приема през 2005 г. модерна Национална рамка за оперативна съвместимост<sup>22</sup>.

Успешното електронно управление изисква стратегически план за добро управление плюс заделени средства за прехода от комуникации, запечатани на хартиен носител, към комуникации с „кликване на мишката“. За да е успешно, трябва да включва обстоен процес на оценка, анализ при активно участие на обществеността преди всеки юридически или технологичен цикъл. Притиснатата от крайния срок за затваряне на глави за присъединяване на България към ЕС, държавната администрация не успява да отдели достатъчно време за консултации с гражданите и бизнеса. По същия начин служителите на съществуващата публична администрация са третирани по-скоро като врагове (поради риск от съкращения на работни места), отколкото като партньори. Дори и днес, години след началото, има видими положителни процеси и подводни камъни. От една страна, не е имало механизъм за обществено обсъждане преди, по време или след началото на стратегиите и плановете. Кампаниите за информираност на обществеността не са се случили, въпреки че финансирането е било докладвано като използвано целево. От друга страна, сферата на обществените услуги като цяло също продължава да е негативно настроена спрямо електронното управление – от страх да не бъдат уволнени служителите, а също и защото са преживели десетилетия на декларации, обучения и обещания, които никога не са се материализирали.

Друга важна особеност за България е в психологическата привързаност към документа на хартия, създадена и подхранена от консервативната публична администрация, известна като да си имаш „черно на бяло“. Гражданите са се научили да търсят отпечатан документ, с мокър печат, тъй като само той е неоспоримо доказателство на тяхна страна в отношенията им с администрацията на всички нива – централна и местна. Обикновено повечето от документите, издавани от публичната администрация, са за да послужат като доказателство пред други клонове или отдели на същата публична администрация. Все още се приема за нормално гражданите да пътуват километри, за да стигнат до офиси на държавната или местната администрация, за да поискат документ, да се върнат да го получат, за да го подадат в друг офис в рамките на същата администрация или даже сграда. През юни 2016 г. по време на обсъжданията в парламента, според информация на Министерския съвет,

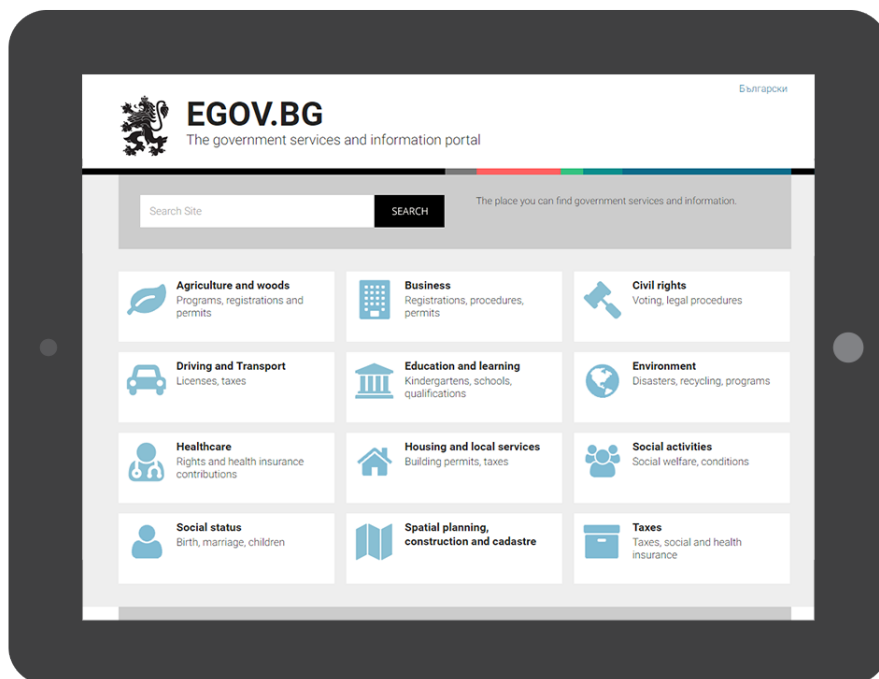



било изчислено, че електронното правителство може да спести до 500 милиона евро от бюджета и милиони часове човешки труд, които са пропилені в момента<sup>23</sup>.

## ТЕКУЩИ ТЕНДЕНЦИИ И РАЗВИТИЯ ПРИ ВЪВЕЖДАНЕТО НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ

Един от примерите за ниското доверие в електронните услуги в България се наблюдава косвено чрез много ниското доверие в електронните покупки. Като правило, дори в столицата, видовете услуги с авансово плащане са много ограничени. Вместо това се заплаща при доставката и това е повсеместна практика. Едностранно носител на всички рискове е бизнесът. Новите поколения потребители с грамотност в информационните технологии бавно променят културния пейзаж. Постепенно ползата от по-ефективна администрация и бизнес, базирани на интегрирани масиви от данни със споделени отговорности, се превръща в предпочитан избор за много хора, въпреки трудностите.

В същото време, ако не става дума за онлайн плащане, доверието в електронните услуги става много по-високо. През 2011 г., без привличане на публичност или сериозна разяснителна кампания, половината от гражданите избират



**Фигура 3:**  Единен портал за електронни административни услуги. Платформа, която бе създадена, но все още не влязла в употреба.<sup>26</sup>

В РЕФЕРЕН-  
ДУМ ПРЕЗ 2015  
Г. ДИСТАН-  
ЦИОННОТО  
ЕЛЕКТРОННО  
ГЛАСУВАНЕ  
**ПОЛУЧИ 70%  
ПОДКРЕПА**

онлайн регистрация при редовното преброяване на населението, надхвърляйки и най-оптимистичните очаквания. През 2015 г. на референдум за електронно гласуване при сравнително висока избирателна активност беше изразено одобрение от 70% от гласувалите. Смята се, че „Да“ бе отговор не само за електронно гласуване, но също така и за широко онлайн участие в обществения живот и вземането на решения. Този важен аспект обаче липсва в повечето концепции за електронното правителство.

Преминаването към все по-ефективна администрация и постепенното премахване на нишата, позволяваща корупция (което е основният обществен интерес), е изправено пред огромно препятствие, каквото представлява необходимостта основно да се преобучават служителите на публичната администрация за нови видове професии. Всички правителства в последните 15 години са проявявали особено внимание при съкращаването на публичната администрация. Индустрията на страната е в криза и публичната администрация е най-големият работодател в България. Въпреки предлаганите обучения, сред човешките ресурси на администрацията до голяма степен липсват достатъчни умения за влизане в ролята на администрация от XXI век.

Последно, но не по място на важност, е фактът, че от 2011 г. в страната се провеждат избори поне веднъж годишно, което предоставя различна (много краткосрочна) перспектива при решаване на посочените икономически парадигми.

## 2016-А – ГОДИНА НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

В края на 2016 г., след приемането на новия Закон за електронното управление, когато Националната агенция за ръководене на процеса по въвеждане на електронното правителство вече е сформирана и се подготвя за официално започване на работа, процесът все още е в посока от горе на долу. Процесът за вземане на решения се мотивира и задвижва от регламентите на ЕС, без да бъдат добре и обстойно разяснени и обсъдени с широката общественост. Мащабни злоупотреби с поръчки на софтуер, с оставящи на услуги и неясни търгове от миналото в сферата с електронното управление са допринесли за изпълнение едва наполовина от планираните проекти. Това важи в пълна сила, когато интересът от проектите е публичен, а не на частния сектор. Налице е също така силна степен на недоверие на всички равнища между трите основни участници в електронното управление: публична администрация, частен сектор и граждани. Според данни, представени на парламентарните обсъждания от Павел Христов, депутат от ГЕРБ (водещата политическа партия при концептуализирането на електронното управление през 2015 г. и 2016 г.), около 1.5 милиарда евро са били похарчени през последните години за електронното управление, а страната е все още на 3-4 години, преди да стане възможно на-

ДЪРЖАВ-  
НА АГЕНЦИЯ  
„ЕЛЕКТРОННО  
УПРАВЛЕНИЕ“  
**ЩЕ ПРОВЕЖДА  
ЕЛЕКТРОННАТА  
РЕФОРМА**

ционалната стратегия да се реализира<sup>24</sup>. С толкова мащабно инвестиране в изграждането на електронното управление и с толкова скромни постижения остава да се изследва как, кога и за какво е било финансирането. В условия на много трудно сътрудничество между управляващите политически партии и коалиции и тези от опозицията, дори и по стратегически въпроси, проектът за електронно управление се е разглеждал през годините по-скоро като еднолично начинание на управляващата партия или коалиция във всеки даден момент. Процесът е утежнен от липсата на политически консенсус в целия политически спектър въпреки отредения приоритет и обществено значение на тази така необходима реформа.

## Електронното управление – институционална рамка на България

Преди промените, въведени през юни 2016 г., електронното правителство е под ръководството на Министерството на транспорта и съобщенията, с дирекция, която го управлява. В по-ранните дни на реформата е било в рамките на Министерството на регионалното развитие и благоустройството.



**Фигура 4:**  
Парламентът в България. Гласува се посредством идентификация с пръстов отпечатък.

При новите промени остава да се види как ще премине текущият преход, с надежда за плавно предаване и продължаване на работата. В общи линии, забелязват се сериозни пропуски в последните преходи между различните администрации – малко уроци са научени и малко поуки са извлечени от новите органи, докато много от недостатъците са се умножили. Огромните усилия да бъдат обучени служителите в публичната администрация на министерствата, за да бъдат подготвени за следващия етап, са се задурили и практически извлечената полза за бизнеса и гражданите е неосезаема.

Настоящите институционални мотори на електронното правителство са Държавната агенция "Електронното управление" и Единният системен оператор. Агенцията вече има ръководител, назначен в края на септември 2016 г. Операторът се очаква да бъде изграден на базата на институционалните компетенции на съществуващите в момента информационни услуги на държавата.

По време на пленарните парламентарни сесии през юни и юли 2016 г. много декларации уверяваха за бързо стартиране на електронното правителство в рамките на 4 до 6 месеца. Само няколко месеца по-късно ключови политици от управляващата партия вече говорят за по-реалистична времева рамка – най-малко четири години преди старта на електронното управление.

Най-трудната част от всяка реформа в България е да се обединят двете страни на парламента, управляващите и опозицията, за да се споразумеят за целта и пътя напред и след това да мобилизират своите поддръжници до степен поне да не бойкотират процеса. Този вид национално единство по важни за обществото теми не се среща често в най-новата история на страната, но значението и характерът на темата са такива, че постигането на еднородност поне по някои основни аспекти е изключително важно.

Докато всички са съгласни относно значението на въвеждането на лесни, евтини и ефективни двупосочни канали на комуникация с държавната администрация, има редица виждания относно обхвата и средствата. Например за много хора електронното правителство е „бизнес както обикновено“ с електронни средства. В рамките на тази философия гражданите са ограничени до клиенти, служителите в администрацията намаляват, но по вид извършената работа остава малко засегната от въвеждането на информационните технологии. Все пак услугите са бързи и корупцията е изключена. Макар това само по себе си да би било голяма крачка напред, за по-голямата част от хората и бизнеса с по-сериозен интерес по темата на управлението това е доста скромна план. Учени, лекари, предприемачи и доставчици на ИТ услуги, както и активни граждани очакват много повече. Те подкрепят визията, че електронното правителство е един от компонентите на ефективен и прозрачен достъп на гражданите, които са делегирали властта си, да наблюдават и контролират изпълнението и вземането на решения. Ключово в изпълнението и на двете

Визии е контролът върху събирането, съхранението и многократното използване на данни – както лични, така и на бизнеса.

Създадената през 2016 г. институционална рамка се характеризира с два ключови компонента: създаване на Държавна агенция „Електронното управление“, която ще отговаря за стратегическото планиране, бюджетното програмиране и координация на политиките на отделните ведомства и институции, фокусирани върху е-управлението и учредяване на Единен системен оператор, който ще координира интеграцията и поддръжката на новите и съществуващите е-решения за администрацията. Това е нов етап с надеждна структура за преодоляване на повечето от недостатъците през десетилетията след 1998 г. – липса на координация и сътрудничество, индивидуални разнопосочни усилия и изобилие от финансови и административни разхищения.

## РЕФОРМИРАНЕ НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ С ВЪВЕЖДАНЕ НА ИКТ

България прие Закона за електронно правителство през 2007 г., малко след присъединяването на страната към Европейския съюз. Той е изменен 5 пъти, два пъти само през 2016 г. Последните промени от юни 2016 са толкова фундаментални, че обществото заговори за „нов“ Закон за електронно правителство. Законът регулира редица недостатъци, наблюдавани в миналото: големи вариации в мащаба и съдържанието на електронните услуги, огромни административни и финансови ресурси, пропиленни по изграждане на паралелни структури, липса на механизми за координация. Той регламентира създаването на новата Държавна агенция „Електронно управление“ с мандат да ръководи и координира всички дейности в различните министерства и държавните компании и Единния системен оператор за изграждане и управление на електронните ресурси. Законът е сериозен атестат за настъпването на нова фаза на електронното управление в страната. Той регулира предоставянето на информация на гражданите за данните, съхранявани за тях. Въпреки това в него не се споменава нищо за контрола от страна на гражданите върху техните данни, за изгражданите регистри и съхраняваните от публичните институции и потоците данни.

## МОТИВИ ЗА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ РЕШЕНИЯ

България като член на ЕС следва общия за всички държави-членки път. През последните 20 години Европейският съюз, като все по-разрастваща се общност, която прилага единна рамка в различни културни и езикови среди, въведе като приоритет въвеждане и интегриране на информационните и комуникационните технологии по всички възможни начини. За да подчертае значението на

новите технологии, за 500-те милиона свои граждани, Съюзът изгради единен портал за контакт ([www.ec.europa.eu/index\\_bg.htm](http://www.ec.europa.eu/index_bg.htm)): за набирането на хора за проекти, за всички налични търгове и за предоставяне на информация от Европейската комисия. Там ежедневно се публикуват обсъжданите политики – с възможност за участие на всички граждани. Наблюдават се подобрения и това вероятно ще стане стандарт за подобни (и евентуално свързани помежду си) национални портали. В идеалния случай скоро гражданите от цяла Европа ще имат доверие, че техните лични данни са защитени на територията на целия ЕС, за да бъдат в състояние да правят бизнес от която и да е страна-членка във всички държави. За тази цел чрез транспониране на разпоредбите на ЕС постепенно във всяка страна се изграждат необходимите за това условия. Като силен знак, че електронното правителство не е само за електронни услуги за гражданите в рамките на целия ЕС, е взетото от Европейския парламент през 2015 г. решение за електронно гласуване за следващите европейски избори. Конкретно решението е за изборите, но е с много по-важно значение за националните рамки на електронните правителства и за това какво да включват. Това решение е стимул за ролята на 500-те милиона граждани като суверени, а не просто на клиенти на услуги, било то и електронни.

Друг значим фактор с особено значение за политическите решения в последните 3-4 години в страната идва от комбинирания натиск от страна на обществеността и бизнеса. Двете стопански камари, малките и средните предприятия и широката общественост призовават постепенно и последователно за промени, които биха ограничили времето, прекарано пред гишетата на администрацията и за подобряване качеството на административните услуги.

Бизнесът (включително и дребният), банките и гражданското общество в тяхната сфера и самоорганизация проправят пътя за оценка на готовността за преминаване към електронна демокрация, електронно участие и електронно управление.

Единна платформа, поръчана и изградена през 2015 г.<sup>25</sup>, преди промените в закона от 2016 г., покрива много по-мощно възможното взаимодействие между публичната администрация, бизнеса и обществеността. Дали и как ще бъде използвана тя, времето ще реши. Съществуващата инфраструктура за електронна идентичност се свързва преди всичко с онлайн банкиране. Възможността за по-масова употреба на електронна идентичност е все още в процес на концептуализация към 2016 г.

## ЕЛЕКТРОННО (САМО-)УПРАВЛЕНИЕ

Докато официалните портали все още се изграждат, неформални групи вече успешно използват новите технологии за управление на инициативи и за граж-



**Фигура 6:**

Близо 400-дневните протести в София, основно организирани през социалните медии, направиха първата крачка към електронната демокрация в страната.



данска мобилизация. Оказва се, че широката общественост е нетърпелива и добре подготвена за електронните услуги. През 2013 г. под непрекъснат обществен натиск, координиран и чрез социалните медии, Избирателният кодекс бе променен със значителен принос от работни срещи с гражданите. В рамките на почти 400 дни десетки хиляди души блокираха центъра на град София с искане за по-голяма откритост и повече демокрация. Има различни начини за оценка на ефективността на обществената мобилизация. От гледна точка на електронното правителство чрез подобни процеси се създават условия за електронен обмен на различна информация, която играе ролята на електронно гражданско образование в съчетание с други аспекти на е-демокрацията.

За електронното участие на гражданите в процеса на вземане на решения се говори рядко въпреки неговия потенциален принос за повишаването на демократичността в управлението. Тълпите от хора в очакване на заседанието на общината са част от историята в повечето градове, понеже заинтересуваните граждани следват процеса онлайн, макар и след събитието. Националните институции като Народното събрание и Централната избирателна комисия излъчват по правило сесиите си онлайн.

Едно от очакванията, докато електронното участие се разширява, е, че под натиска на обществеността някои от процесите на електронното управление ще се ускорят. През 2015 г. на национален референдум по-голямата част от гласувалите бяха „за“ електронно гласуване по интернет, както и за провеждане на необходимите мерки за бързо и надеждно електронно правителство.

УСЛУГИТЕ ПРЕДОСТАВЕНИ ОТ ФИНАНСОВИ ИНСТИТУЦИИ СА НАЙ-УПОТРЕБЯВАНИТЕ И СЕ ПОЛЗВАТ С **НАЙ-ГОЛЯМО ДОВЕРИЕ ОТ ГРАЖДАНИТЕ И БИЗНЕСА**



Фигура 7:  
е-Гласуване.



### ОРГАНИЗАЦИОННА, ПОЛИТИЧЕСКА И ПОТРЕБИТЕЛСКА СТОЙНОСТ

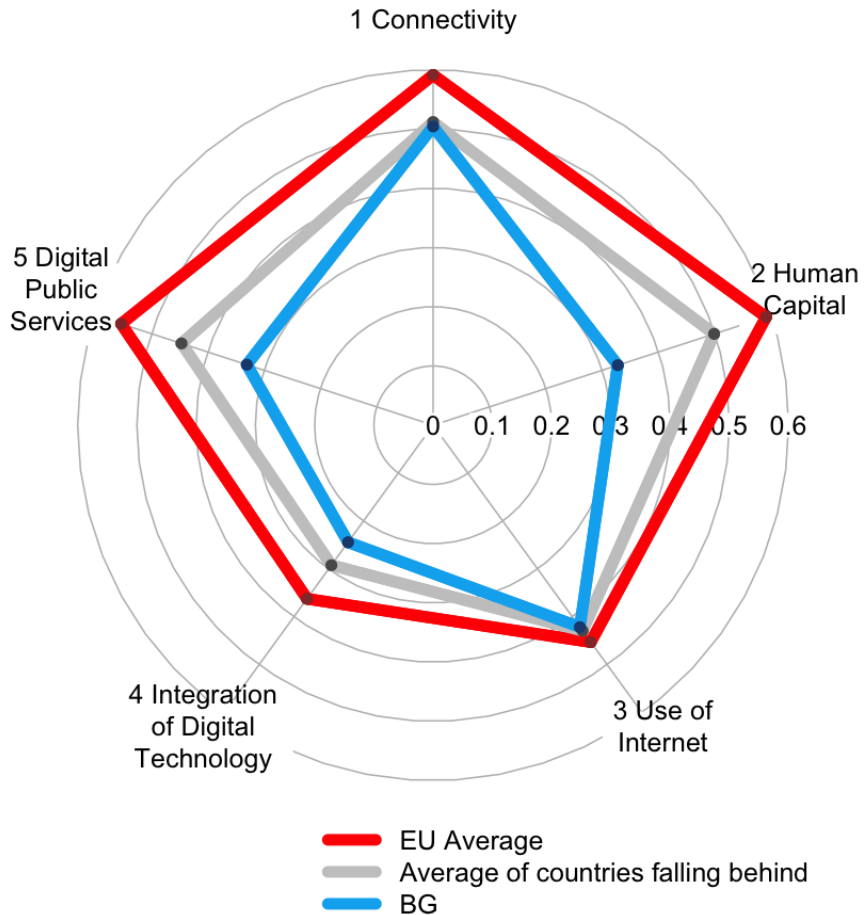
Изграждането на единен цифров<sup>26</sup> пазар е цялостна стратегия за свързване на всички държави-членки. Генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ на Европейската комисия работи със съответните национални институции за привеждане в действие на мерките за нейното цялостно изпълнение. Всяка година доклад за напредъка в посока цифровизация на Европа осигурява преглед за постигнатото от държавите-членки при изпълнение на поетите ангажменти. Както е посочено в областта на цифровите технологии, „дирекцията също подпомага действията, предприемани от страна на държавите-членки, за да се отговори на специфичните предизвикателства, пред които са изправени“. Бърз поглед върху пентаграма за България (фигурата по-долу) показва сериозно забавяне в цифровизацията на бизнеса и в придобиване на необходимите умения за електронни сделки в по-широк кръг битови нужди. Това създава много големи очаквания от новите агенции до създаване на благоприятна среда. Респективно, дори ако се даде по-бърз старт, електронното правителство ще бъде достъпно за ограничен обществен кръг и така не би допринесло за достигне на прогнозирания тласък за повече прозрачност и отчетност и за леснодостъпни публични услуги.

Въпреки новата динамика от 2016 г., която направи всички предишни прогнози остарели, България все още има много за наваксване. Според споменатия индекс на ЕС за 2016 г. България леко е подобрила общото състояние от 0.36 до 0.37 пункта, но дори и така този резултат поставя страната на 27-о прегледно място в ЕС, пред Румъния. Докато интернет скоростта в страната е сред най-бързите не само в Европа, но и в света, широколентовата връзка е достъпна само за 72% от българските домакинства. Важно е да се отбележи, че съотношението между мобилен интернет и цената му в България е такова, че

ДОКАТО  
СКОРОСТТА  
НА ИНТЕРНЕТ  
В СТРАНАТА Е  
СРЕД НАЙ-ВИ-  
СОКИТЕ В  
СВЕТА,  
**ШИРОКО-**  
**ЛЕНТОВАТА**  
**ВРЪЗКА Е**  
**ДОСТЪПНА**  
**ЕДВА ЗА 72%**  
**ОТ ДОМА-**  
**КИНСТВОТА**

ИНДЕКСЪТ DESI ПОКАЗВА СЕРИОЗНО ЗАБАВЯНЕ В ЦИФРОВИЗАЦИЯТА НА БИЗНЕСА И В ПРИДОБИВАНЕТО НА НЕОБХОДИМИТЕ ИНТЕРНЕТ УМЕНИЯ ЗА ВСЕКИДНЕВНИ НУЖДИ

много потребители избират тази опция, особено в селските райони, където широколентовата връзка не е широко достъпна. Бързото развитие на мобилни 4G мрежи може в действителност да покрие много селски райони, без широколентова опция, поради причини, диктувани от пазара. Тревога буди обаче фактът, че според данните, отразени в ДЕСИ, само 31% от българите имат основни дигитални умения. И все пак страната е на първо място в онлайн видеоразговори и се нарежда на 6-о в използване на социалната мрежа в рамките на ЕС. Интернет пазаруването все още не е широко разпространено. Предлагат се само стоки, които може да бъдат поръчани онлайн, но всички плащания и документи се обработват по традиционния начин, поръчката често се потвърждава по телефона и плащането се извършва в брой при доставката. Относително големият брой българи, които участват в схеми за онлайн престъпления, и тяхната популярност сред обществото е причина за много хора да не се доверяват на мрежата, когато става дума за лични данни и пари.



Фигура 8:  Индексът DESI за България през 2016.<sup>27</sup>

# Състояние на реформата на електронното управление

## ОЦЕНКА НА НАЛИЧНИТЕ ЕЛЕКТРОННИ УСЛУГИ

### **е-финансови услуги**

Първите пълноценни онлайн услуги в България са предоставени от финансовите и банковите институции. Те са и услугите с най-висока степен на доверие – по равно от гражданите и бизнеса. Все пак е важно, че се ползват от ограничен кръг хора. Големият опит на тези институции, заедно с отговорността за рисковете, които поемат, ще бъде от голяма полза при прехода към електронното управление.

### **е-бизнес услуги**

Доверието в електронната търговия е много ниско в България. Повечето доставчици на такива услуги са приели риска и ги предоставят при условия на плащане при доставка, защото предварително плащане би убilo всяка инициатива. Организации за защита на потребителите докладват незначими проблеми при фирмите доставчици, но все пак клиентите се страхуват от недоставяне на платени онлайн стоки, понеже едва ли некоректните фирми биха могли да бъдат санкционирани.

### **е-административни услуги**

При преброяването на населението през 2011 г. за първи път Националният статистически институт предложи онлайн регистрация, по-скоро като тест. Цялата подготовка е направена на база хартиени формуляри и посещение от врата на врата, с електронна услуга като опция. Голямата изненада за мнозина е, че половината от населението избра е-преброяването.

Повечето от общините, до най-малките, предлагат форма или аспект на електронни услуги. Като общо правило все още има много документи на хартия в процеса на електронни услуги.

Редица университети, включително и частни такива, предоставят дистанционно обучение и интерактивни онлайн курсове. Това като цяло подобрява уменията на учениците и студентите и ги подготвя за пазара на труда, който според стратегията на единния цифров пазар ще изисква електронни умения за 95% от работните места в Европа до 2020 г.

## АНАЛИЗ НА РАЗХОДИТЕ И ПОЛЗИТЕ И ДРУГИ СЪОБРАЖЕНИЯ

Цялостен анализ на разходите и ползите е все още трудно да се направи. Всички предварителни оценки предполагат повишена ефективност, минимализиране на административните разходи и повишаване на качеството. Има и добавена стойност, за спестяване на милиони човечески часове (според правителствени оценки) от страна на държавната администрация и още повече за гражданите и бизнеса.

По-гобратата организация на администрацията – и по отношение на гражданите, и за бизнеса, носи организационна стойност на предприятията и подобрява административната култура. Прозрачност и отчетност в процесите на всички нива ще допринесат за добавената политическа стойност. Ако, или по-скоро когато се комбинира с електронно участие и електронна демокрация, това ще доведе до нова политическа ситуация.

## ПОСЛЕДНИТЕ РАЗВИТИЯ (2016 Г.)

Повечето от актуални развития са под формата на „ако“ и „когато“, защото на новото начало на електронното управление тъкмо е даден старт. Институциите все още трябва да поемат своята роля и сроковете за прилагане на решенията са в бъдещето. На този фон се открояват няколко забележки:

- Приетите изменения на Закона за електронното управление са от първостепенно значение за прилагането на електронното управление, което е било забавено с години.
- Новите структури – Държавната агенция „Електронното управление“ и Единният системен оператор, са нови структури, но не съществуват разпоредби за нови служители. Остава да се види как тези позиции ще бъдат изпълнени. Въпросите понастоящем са: ако новите директори са принудени да вземат служителите от предишните структури, то дали това би било в интерес на новата структура, и какво ще е новото на новата структура, ако персоналът е предишният?
- Още преди 20 години има решение за използване на софтуер със свободен достъп и отворен код, но преди около 20 години системата се пренасочваше към една-единствена софтуерна компания. Поради тази причина много от документите на администрацията не бяха достъпни до всички и към момента. През 2016 г. ситуацията бе поправена и пропуските – отстранени. Обикновено отвореният код се свързва с по-голяма прозрачност, по-високо качество и по-голямо доверие.
- През 2016 г. по време на парламентарни обсъждания за първи път се изнесоха данни, че между 1 и 15 милиарда евро са били похарчени през последните 10 години за развитие на електронното правителство, без осезаемо въздействие.

- Вероятно на публичната администрация ще отнеме много време да се преквалифицира за употребата на новия софтуер.

Във всеки случай скоро администрацията ще може да събира информация от първичните регистри и да изгражда допълнителни регистри, вместо да очаква от гражданите да ходят за удостоверения на хартиен носител и да ги носят от един офис в друг. Смята се, че някои регистри ще бъдат готови най-рано през 2017 г. и чак тогава ще могат да предоставят данни.

Днес, през 2016 г., е налице квалифициран електронен подпис за физически лица и друг за юридически лица. Стартирането на електронна идентификация от ново поколение се обсъжда и концептуализира. От една страна, тя ще позволи на гражданите да се възползват от повече електронни услуги, а от друга, ще даде силен тласък за развитието и предоставянето на все повече услуги.

## Заклучения

### ПРЕПОРЪКИ ЗА УСПЕШНО ЕЛЕКТРОННО УПРАВЛЕНИЕ

В момент на тежка криза на европейския проект електронното правителство, приложено на цялата територия на Европейския съюз, ще бъде важен принос за повишаване на доверието, и то на основата на създаването на уникална среда за хората и бизнеса. За успеха на изграждането на електронно правителство е много важно да се въведе и да се управлява във всяка една държава-членка със същото качество и ефективност.

**По процеса:** Електронното управление, днес приложено и използвано в различна степен на територията на ЕС, се развива и ще се окаже единствената разумна алтернатива на традиционната администрация. За да бъде истински задвижвано от гражданите и бизнеса, се изискват много по-широки обществени консултации в рамките на ЕС и всяка от държавите-членки. Това е продължителен процес на консултации и изисква повече внимание и фокус на всички нива.

**По съдържанието:** В центъра на стратегията на единния цифров пазар на ЕС е пазарът с всичките му аспекти. Този пазар има характерната функция за събиране и използване на лични данни на всички граждани на ЕС и следователно целият процес на вземане на решения трябва да бъде прозрачен и да се отчита. Повече електронни услуги за обществото, без оглед на начина на вземане на решения, в това число и електронни решения, ще бъде процес без особен успех.

**Конкретно за България:** Широка информационна кампания за електронното

правителство, придружена от разгърнати консултации между Държавната агенция, Единния системен оператор, бизнеса и индустриите, от една страна, и гражданите, от друга, ще даде значителен тласък напред на е-реформата. Именно доверието е ключът за успеха на електронното управление.

### **ОГРАНИЧЕНИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО И ОБЛАСТИ ЗА ПО-НАТАТЪШНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ**

Настоящата публикация е подготвена преди началото на дейността на Държавната агенция, водеща електронното управление, и Единния системен оператор. Някои предположения може да се окажат погрешни по време на процеса. Акцентът при писането на тази публикация е върху процеса на овластяване на електронното управление, а не на технологичните аспекти, които все още предстои да се проявят.



ПРЕОТКРИВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ УСЛУГИ ЗА 21-ВИ ВЕК  
СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ЕЛЕКТРОННИТЕ РЕФОРМИ В ЕСТОНИЯ, БЪЛГАРИЯ И РУМЪНИЯ

# Е-управлението в Румъния

**РЕФОРМА ЗА**

**ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ**

КОСТЕЛ СТВЪРАКЕ



## Контекст

### ЕЛЕКТРОННО УПРАВЛЕНИЕ В РУМЪНИЯ

Настоящият текст представя анализ на етапа, на който се намира електронното управление в Румъния. В общи линии аргументите за въвеждането на електронното управление в Румъния са подобни на тези, които се изтъкват и в други страни:

- Оптимизиране на държавната администрация. В Румъния администрацията е неефективна; налага се да бъдат намалени административните разходи за данъкоплатците и да се подобрят административните услуги за населението.
- Подобрене на бизнес средата: е-управлението намалява разходите на бизнеса. По този начин не се пестят само парични средства, но се пести и време, намалява се стресът (психическите натоварвания) и др.
- Подобряване на нивото на демокрация посредством повишаване на прозрачността, отговорността и информираността на гражданите (поради повишаване на достъпа им до публична информация).
- Ограничаване на корупционните практики: Румъния е възприета от света като силно корумпирана държава. Според Индекса за възприемане на корупцията на Прозрачност без граници (Transparency International) Румъния се намира на 26-о място от страните членки на Европейския съюз (ЕС) и на 58-о място от 168 наблюдавани страни през 2015г.<sup>1</sup>

Налице са аргументи, които непрекъснато се появяват в стратегиите на Министерството на съобщенията относно въвеждането на информационните и комуникационните технологии в управлението. Така например в наръчника за прилагане на Стратегията за електронното управление от 2016 г. са зададени следните цели:

- повишаване прозрачността на публичната администрация чрез въвеждане на публични електронни услуги;
- развитие и подобряване на мрежите и системите за киберсигурност;
- повишаване на достъпа до публични услуги онлайн, през интернет;
- създаване на ефективна публична администрация и намаляване на разходите за управление на същата;
- подобряване на бизнес средата;
- подобряване на е-управлението чрез въвеждане на онлайн публични услуги<sup>2</sup>.

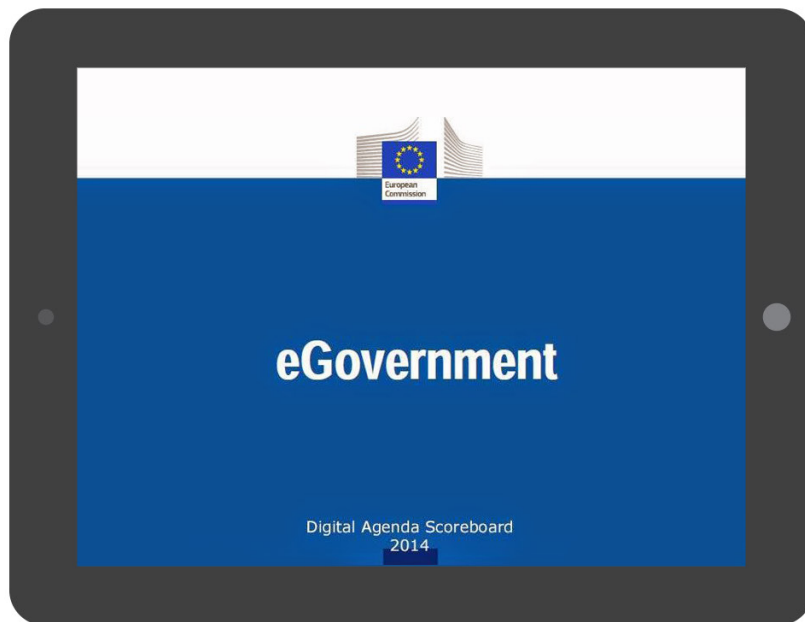
**Фигура 1:**  
Опашки пред  
административните  
служби.



## ВОДЕЩИ КОНТЕКСТУАЛНИ ФАКТОРИ

Значим външен фактор, който изигра важна роля за развитието и прилагането на електронното управление в румънската администрация, е присъединяването на страната към Европейския съюз. Интеграцията в ЕС оказва натиск върху румънските управленски органи още в началния период, тъй като ЕС поддържа прилагането на електронното управление в новите страни-членки от Централна и Източна Европа<sup>3</sup>. Във визията на ЕС разгръщането на електронното управление оказва силен благоприятен ефект върху укрепването на демокрацията<sup>4</sup>. Румънският опит показва, че тези външни фактори имат особено значима роля, включително и за изготвянето на стратегически документи в сферата. Наръчникът за прилагане на стратегията за цифровизация е силно повлиян от концепцията на ЕС за цифровизация, като установените цели в европейската програмата в областта на цифровите технологии са взети и адаптирани към настоящите специфични условия в Румъния, доколкото те са значими и отговарят на стратегическата визия за информационните технологии и комуникации на държавата до 2020 г.<sup>5</sup> ЕС оказва съществено влияние върху румънските програми за електронно управление. Например платформата „e-Управление“ (*e-Guvernare.ro*), лансирана през 2003 г., беше изготвена от Министерството на съобщенията и информационното общество под наблюдението на ЕС<sup>6,7</sup>. Дори и там, където няма задължителни разпоредби на ЕС, практиката в Съюза е послужила като модел за вдъхновение на румънските

ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ ИМА СЪЩЕСТВЕН ПРИНОС ЗА РАЗВИТИЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА Е-РЕФОРМАТА В РУМЪНИЯ

**Фигура 2:***ЕС и електронното управление.*

политики в публичния сектор. Налице са много причини за транспонирането на европейските стандарти. Много европейски политики и добри практики, в т.ч. и след присъединяването на Румъния към ЕС, продължават да се въвеждат в страната. Тези в сферата на електронното управление не правят изключение.

Обучението на населението по отношение на използването на електронните и комуникационните технологии е благоприятен елемент за прилагането на електронното управление. Данните на Евростат за показателите, свързани с цифровизацията и тенденциите в това отношение, показват подобряване на тези показатели за Румъния, въпреки че страната е под средното равнище за ЕС. Налице е относително усвояване от страна на населението на уменията за работа с новите технологии и постиженията на ИКТ, което силно спомага за тяхното успешно внедряване. За насърчаване усвояването на тези умения се провеждат масови кампании, онлайн петиции и др.

Румъния не разполага с достатъчно добре развита ИТ инфраструктура. Така например в стратегията за 2015 г. Министерството на съобщенията посочва, че достъпът до новите видове услуги и до новите информационни технологии и комуникации от страна на всички групи от обществото може да стане единствено посредством инфраструктура с ширококолов достъп, която обаче изисква значителни инвестиции, за да се гарантира повсеместен обхват и широка достъпност<sup>8</sup>.

**ВНЕЗАПНИ  
ПОЛИТИЧЕСКИ  
ПРОМЕНИ И  
НЕСТАБИЛНОСТ  
ВЪЗПРЕПЯТ-  
СТВАТ ДЪЛ-  
ГОСРОЧНИТЕ  
Е-СТРАТЕГИИ**

Организацията на обединените нации (ООН) посочва на първо място значимостта на икономическото и финансовото развитие на страната за развитието на програмите и системите за електронно управление<sup>9</sup>. Неслучайно страните с ниски доходи, въпреки положените усилия за прилагане на е-управление, имат слаб индекс в класацията на ООН<sup>10</sup>. Липсата на адекватна инфраструктура се изтъква и от редица румънски експерти<sup>11</sup>, които често обвързват нейното развитие с цялостните икономически показатели. Е-управлението изисква мобилизиране на всички необходими ресурси. Проблемът за средствата се посочва и в стратегията на министерството за 2015 г. В SWOT анализ на електронното управление, в раздел „Запахи и ограничения“ се подчертава твърде ограничените инвестиции от държавния бюджет<sup>12</sup>. Благосъстоянието на една страна има ключова роля при закупуването на техническата инфраструктура<sup>13</sup>. Министерството говори за сравнително малък брой публични информационни услуги в зависимост от тяхната сложност<sup>14</sup>.

Понякога реална пречка не е толкова необходимият финансов ресурс, колкото трудната промяна на бюрократичните структури<sup>15</sup>. Реакцията на служителите също е препъникамък за въвеждането на електронното управление<sup>16</sup>.

От една страна, налице е административна рутина, от друга – необходимостта от резки промени, а смяната на министри и правителства или политическата нестабилност не благоприятстват за този процес. Това пречи на дългосрочните и амбициозни програми и води до отказ от добрите идеи. Промените в политическата среда могат да окажат влияние върху темпа на постигане на целите, които си поставя е-управлението<sup>17</sup>. Понякога политическата нестабилност изглежда толкова динамична, колкото и самото развитие на информационните технологии. Нестабилната политическата среда пречи на развитието на електронното управление поради честата промяна на законодателството. Опитът с внедряване на западни политики подсказва, че осъществяването на мащабни и амбициозни е-проекти е също така много трудно поради бюджетните ограничения и националните разбирания<sup>18</sup>.



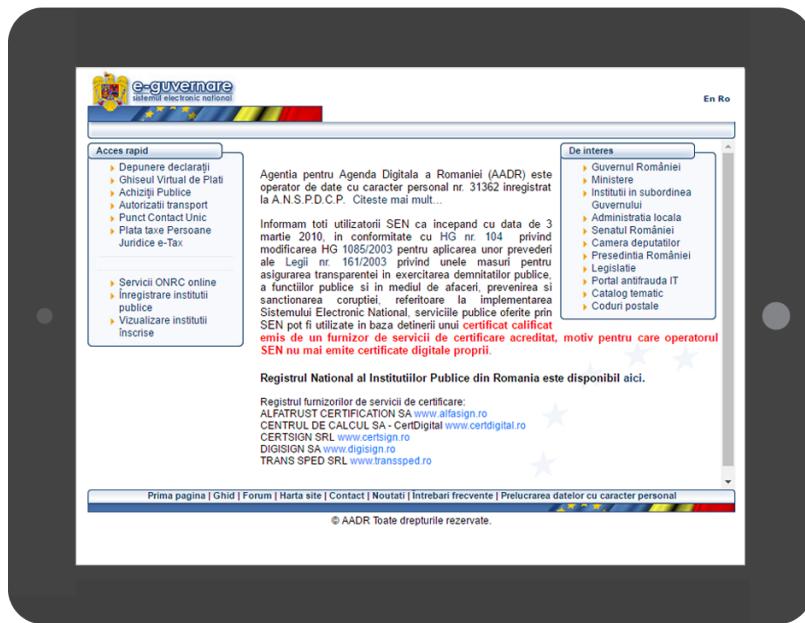
Ministerul  
Comunicațiilor  
și Societății  
Informaționale

**Фигура 3:**  
Логото на Министерството на съобщенията и информационното общество.

## Електронното управление – институционална рамка на Румъния

Ключовите институции в развитието и прилагането на електронното управление в Румъния са Министерството на съобщенията и информационното общество (MCSI) и Агенцията за цифровата програма на Румъния (AADR), като тази агенция е на подчинение на правителството и е координирана от кабинета на министър-председателя.

**Фигура 4:**  
e-Guvernare.ro –  
румънският  
Портал за  
електронно  
управление.



**Фигура 5:**  
Логото на  
румънската  
Агенция за  
цифровизация.

ОТ 2008 Г.  
**НАЙ-МАЛКО  
20% ОТ ОБ-  
ЩЕСТВЕНИ-  
ТЕ ПОРЪЧКИ  
ТРЯБВА ДА  
СЕ ИЗВЪРШ-  
ВАТ ОНЛАЙН**

Разликата между двете ключови институции, участващи във въвеждането на е-управлението, се състои в това, че министерството предлага една обща перспектива и изготвя стратегиите за цифровизацията. В същото време агенцията се занимава с мениджмънта на продуктите: „е-Търгове“, „е-Управление“, „Единно гише“ и др. В краткосрочен план координацията при въвеждането на програмата за е-управление е прехвърлена на Главния секретариат на правителството. От една страна, това прехвърляне показва нарастването на интереса на правителството към ускоряване на реформите, свързани с електронното управление, а от друга страна обаче, може да крие рискове от отслабване на координацията между участващите институции заради припокриването на някои задължения.

Законодателната рамка за е-управлението е създадена основно през 2000 г.<sup>19</sup> По-голямата част от същата се отнася за създаването на отговорните публични организации и за разрешителните, които се отнасят за използването на електронен подпис и за плащанията по електронен път.

Предмет на други закони е стимулирането на използването на електронни средства за обслужване. Така например на 27 февруари 2008 г. правителството одобри Решение №198 относно електронните обществени поръчки, съгласно което публичните институции в качеството си на възложители по договори за възлагане на поръчките са задължени да използват електронната система „е-Обществени поръчки“ най-малко при 20% от обществените поръчки<sup>20</sup>.



# Състояние на реформата на електронното управление

## ОЦЕНКА НА НАЛИЧНИТЕ ЕЛЕКТРОННИ УСЛУГИ

Основните електронни публични услуги, които са на разположение в Румъния към края на 2016 г., се обединяват в три вида: интегрирани електронни услуги или такива, които са в процес на интегриране към националната електронна система, независими електронни услуги, използвани от министерства или държавни агенции, и независими електронни услуги, използвани от местните общински администрации.

### Национална електронна система


Уебсайт	Ползва се за	Статус
Единно гише <a href="http://www.ghiseul.ro">www.ghiseul.ro</a>	Плащане на такси и глоби. Усъвършенстван механизъм за плащане на ДДС	В действие и в развитие, въведено през 2006 г.
Портал е-Управление <a href="http://www.e-guvernare.ro/">http://www.e-guvernare.ro/</a>	Уебсайт агрегатор, който цели да стане единна точка за достъп до услуги като: подаване на декларации, заплащане на някои такси, провеждане на обществени поръчки, издаване на транспортни разрешителни и др.	В развитие, въведено през 2003 г.
Платформа е-Директ <a href="https://edirect.e-guvernare.ro">https://edirect.e-guvernare.ro</a>	Единен информационен пункт за фирми, в т.ч. за достъп до Търговския регистър	На първоначален етап, в развитие
Електронна система за обществени поръчки <a href="http://www.e-licitatie.ro">www.e-licitatie.ro</a>	Търгове и обществени поръчки	В действие, въведен през 2002 г., като се счита за успешен
Национален център за реакция при нарушения на киберсигурността <a href="https://www.cert.ro/">https://www.cert.ro/</a>	Сигнализиране за опасен софтуер, за уязвими точки и решения Услуги за сертифициране	В действие
Румънски пощи <a href="https://www.posta-romana.ro">https://www.posta-romana.ro</a>	Услуги за превоз на пари	На първоначален етап
Облак на публичните институции в Румъния <a href="http://www.icipro.ro">www.icipro.ro</a>	Облачни услуги за публични институции	В развитие
е-Академия за държавни служители <a href="http://eacademie.e-guvernare.ro/">http://eacademie.e-guvernare.ro/</a>	Образователни източници за публичната администрация	Информационен уебсайт

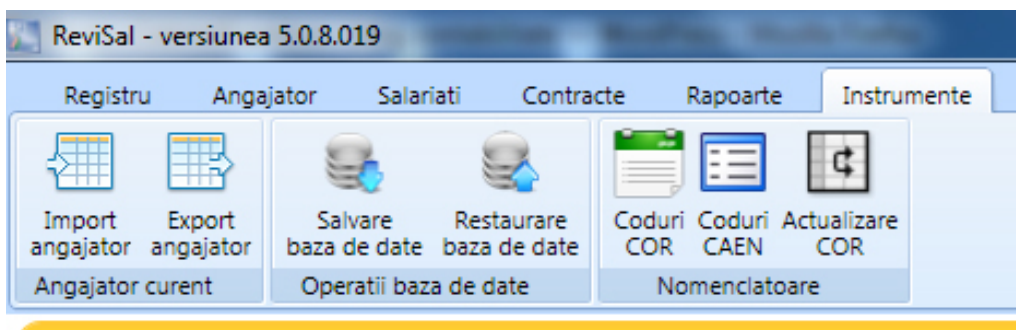


**Фигура 6:**  
Логото на румънските пощи.

Независими електронни услуги, предлагани от министерства или държавни агенции  
През последните три години бяха създадени най-различни приложения, които предоставят или улесняват публичните услуги. Те обхващат сигнализирането за опасности и предоставянето на информация в различни области, подаването на административни документи онлайн и др.

Публична институция	Приложение	Адрес на уебсайта
Национална агенция на данъчната администрация		<a href="http://www.goo.gl/kVTSGB">www.goo.gl/kVTSGB</a>
Правителство		<a href="https://goo.gl/50ysg7">https://goo.gl/50ysg7</a>
Министерство на здравеопазването	Здравна книжка	<a href="http://www.cnas.ro/casmb/page/cardul-national-de-asigurari-de-sanatate.html">http://www.cnas.ro/casmb/page/cardul-national-de-asigurari-de-sanatate.html</a>
		<a href="http://www.stopgripa.ro/ministerul-sanatatii-lansat-aplicatie-pentru-mobile-vaccinapp/">www.stopgripa.ro/ministerul-sanatatii-lansat-aplicatie-pentru-mobile-vaccinapp/</a>
		<a href="http://www.stopfumat.eu/campanii/">www.stopfumat.eu/campanii/</a>
	Национална здравноосигурителна каса (CNAS)	<a href="http://www.cnas.ro/page/verificare-asigurat.html">www.cnas.ro/page/verificare-asigurat.html</a>
Министерство на външните работи	Важна информация за задгранични-те пътувания Консулска служба	<a href="http://www.mae.ro/travel-alerts">www.mae.ro/travel-alerts</a> <a href="http://www.econsulat.ro/">www.econsulat.ro/</a>
	Вписване в избирателни-те списъци на румънски граждани, живеещи в чужбина	<a href="http://www.registrulectoral.ro/">www.registrulectoral.ro/</a>
Министерство на образованието и научните изследвания		<a href="http://www.anmcs.gov.ro/web/acces-aplicatie-capesaro/">www.anmcs.gov.ro/web/acces-aplicatie-capesaro/</a>
		<a href="http://www.siiir.edu.ro/acces-siiir">www.siiir.edu.ro/acces-siiir</a> <a href="http://www.goo.gl/maOFRg">www.goo.gl/maOFRg</a>
		<a href="http://www.siiir.edu.ro/acces-siiir">www.siiir.edu.ro/acces-siiir</a> <a href="http://www.goo.gl/84R0Vj">www.goo.gl/84R0Vj</a>
Министерство на вътрешните работи	Гранична полиция	<a href="http://www.dsu.mai.gov.ro/descarca-gratuit-aplicatia-dsu/">www.dsu.mai.gov.ro/descarca-gratuit-aplicatia-dsu/</a>
		<a href="http://www.goo.gl/ghleg8">www.goo.gl/ghleg8</a>
Министерство на околната среда		<a href="http://www.play.google.com/store/apps/details?id=ro.indaco.inspectorap_public">www.play.google.com/store/apps/details?id=ro.indaco.inspectorap_public</a>
Министерство на правосъдието		<a href="http://www.avocatro.net/forum/civil/193-ce-este-sistemul-ecris">www.avocatro.net/forum/civil/193-ce-este-sistemul-ecris</a>
Министерство на труда	Общ регистър на наетите служители (Revisal)	<a href="http://www.reges.inspectiamuncii.ro/Cont/Autenticare?Return">www.reges.inspectiamuncii.ro/Cont/Autenticare?Return</a>
	Пенсионно-осигурителна каса	<a href="http://www.cnpp.ro/web/guest/varsta-pensionare">www.cnpp.ro/web/guest/varsta-pensionare</a>

**Фигура 7:**  Общият онлайн регистър на наетите служители (Revisal) е разработен от Министерството на труда.



### Електронни услуги, предлагани от местни администрации

През последните години електронните услуги, предлагани от кметствата, се развиват и укрепват. Те представляват интернет страници, портали, различни приложения и системи, в т.ч. информационни портали, за подаване на оплаквания, декларации, молби, плащане на паркинг за МПС или издаване на други видове билети.

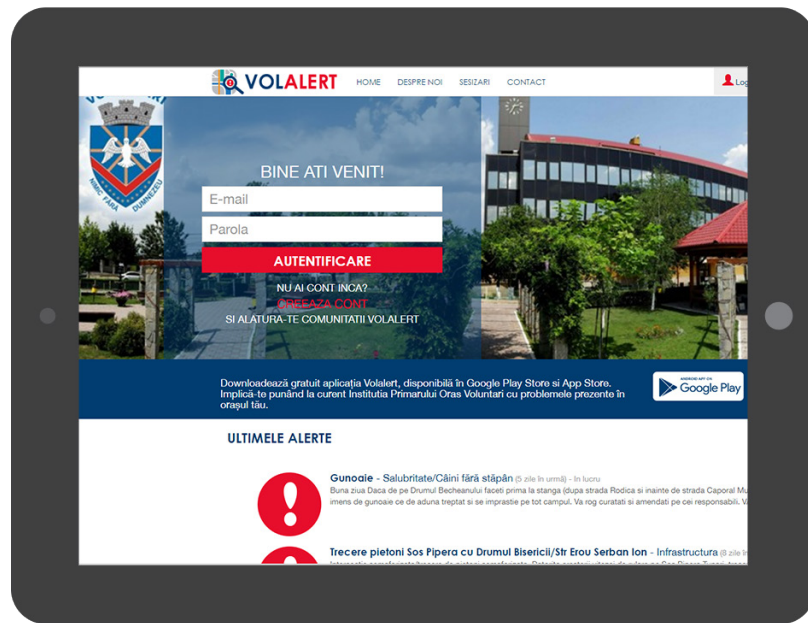
Примери:

Публична институция	Адрес на уебсайта
Кметство Араг	<a href="http://www.primariaarad.ro/index.php">www.primariaarad.ro/index.php</a>
Кметство Алба-Юлия	<a href="http://www.goo.gl/GKYyY1">www.goo.gl/GKYyY1</a> <a href="http://www.goo.gl/wv6cLZ">www.goo.gl/wv6cLZ</a>
Кметство Брашов	<a href="http://www.goo.gl/MRdZPk">www.goo.gl/MRdZPk</a> <a href="http://www.goo.gl/LZW0Vf">www.goo.gl/LZW0Vf</a> <a href="http://www.goo.gl/oSQpwv">www.goo.gl/oSQpwv</a>
Кметство Бузю	<a href="http://www.goo.gl/jbRoXN">www.goo.gl/jbRoXN</a>
Кметство Орадя	<a href="http://www.goo.gl/hjwNyW">www.goo.gl/hjwNyW</a>
Кметство Предял	<a href="http://www.goo.gl/Gw87T3">www.goo.gl/Gw87T3</a>
Кметство Ботошани	<a href="http://www.webroll.ro/botosani-city-tru-reclamatii/">www.webroll.ro/botosani-city-tru-reclamatii/</a>
Кметство Волунтари	<a href="http://www.volalert.ro/">www.volalert.ro/</a>

ЕЛЕКТРОННО-ТО ПРАВИТЕЛСТВО ДОПРИНАСЯ ЗА **ЗНАЧИТЕЛНИ ИКОНОМИИ НА ФИНАНСОВ РЕСУРС**

Един от начините за оценка на държавната политика е да се проследи постигането на поставените цели. Голяма част от ползите на електронното управление трудно може да се предвидят и изчислят<sup>21</sup>. Друг вид оценка, която може да се направи, е да се анализира степента на напредък в сферата на електронното управление според международните стандарти, съобразно например на индекса на ООН за електронно управление.

**Фигура 8:**  
Платформата  
„Volalert“ на кмет-  
ство Волунтари.



Може да се намерят различни данни за реализираните икономии поради въвеждането на електронното управление. Така например за периода март 2002 г. - октомври 2006 г. държавата е спестила 178 милиона евро от осъществяването на обществените поръчки посредством Електронната система за провеждане на обществени поръчки (SEAP)<sup>22</sup>. Министерството на съобщенията наскоро изчисли себестойността и ползата от разгръщането на програмата за е-управление. Беше направен изводът, че цялостното прилагане на стратегическата визия за сектора на информационните технологии и комуникации в Румъния изисква обща инвестиция от над 3.9 милиарда евро<sup>23</sup>. Прякото и непрякото въздействие върху икономиката на допълването на програмата за е-управление, изчислено от Министерството на съобщенията съобразно добрите практики на други европейски държави, които са направили подобни инвестиции, ще бъде равно на повишаване на брутния вътрешен продукт с 13%, ще доведе до повишаване броя на работните места с 11% и до намаляване на общите административни разходи с 12% до 2020 г.<sup>24</sup>.

В общи линии това е една добра практика, тъй като се прави количествена оценка на стратегическите цели на Министерството на съобщенията и информационното общество. Така например за използването на интернет с цел получаване на информация от интернет страниците на публичните институции през последните 12 месеца се започва от референтната стойност за 2014 г., която показва, че 9% от населението на възраст между 16- и 74-годишна

**ВЗАИМОСВЪР-  
ЗАНОСТТА  
И ВЪЗМОЖ-  
НОСТТА ЗА  
ИЗПОЛЗВАНЕ  
НА ДАННИТЕ  
ОТ РАЗЛИЧНИ  
ИНСТИТУЦИИ  
ВСЕ ОЩЕ Е  
ПРОБЛЕМ В  
РУМЪНИЯ**

Възраст използва тази възможност, докато целта до 2020 г. е да се достигне до 50%<sup>25</sup>. Що се отнася до хората, които подават попълнени формуляри пред публични институции посредством интернет, през последните 12 месеца те са с 3.37% повече в сравнение с 2014 г., но целта е да се достигне до 25% през 2020 г.<sup>26</sup> Расте броят на фирмите, които подават офертите си посредством Електронната система за обществени поръчки (eAchiziții), като през 2013 г. те са били 14.8%, но целта е през 2020 г. да достигнат 25%. Така например стратегията си поставя за цел да се увеличи броят на малките и средните предприятия, които извършват продажбите си онлайн (онлайн продажби най-малко за 1% от оборота), като за 2014 г. те са били 7.29%, а до 2020 г. следва да достигнат до 20%<sup>27</sup>.

Електронното управление в Румъния се сблъсква с различни проблеми като например изискването за конфиденциалност, за вътрешна оперативност, в случай на слабо използване на услугата и др. Данъчната администрация например публикува имената и задълженията към държавния бюджет на гражданите и заради това беше глобена с 16 000 леу (приблизително 3550 евро) за нарушаване на принципа за конфиденциалност на тези данни<sup>28</sup>. Подобен пример има и с Единното гише (Ghiseul.ro), където може да се види финансовото положение на дадено лице само с въвеждане на единния граждански номер на същото<sup>29</sup>.

Друг проблем е взаимосвързаността и възможността за използване на данните. Организацията от публичния сектор предлагат на гражданите услугите си в голяма степен независимо<sup>30</sup>. Това се дължи на факта, че онлайн услугите в управлението в Румъния започват да се предлагат преди 7–10 години като самостоятелна инициатива на различните институции на публичната администрация (министерства, държавни агенции, кметства и др.), които ги развиват

The screenshot shows the Ghiseul.ro portal interface. At the top, there are logos for the National Electronic Payment System and the Digital Agenda Agency of Romania. The main header features the Romanian flag and the Ghiseul.ro logo. Below this is a navigation menu with tabs for 'Acasa', 'Instituti inrolate', 'Legislatie', 'Intrebari frecvente', and 'Contact'. A central section displays the number '098807' and the text 'Utilizatori activi'. The main content area is titled 'Solicitare date de acces' and contains a three-step process: 1. Verificare CNP, 2. Validare card, and 3. Trimitere email. A text input field for 'CNP\*' is present, followed by a 'Trimitere cerere' button. At the bottom, there is a footer with information about the Government of Romania, the Ministry of Communications and Information Society, and the National Agency for Digital Agenda.

**Фигура 9:**  
Портал  
"Ghiseul.ro".

сами за себе си. Министерството на съобщенията отчита този факт, като изтъква липсата на стандарти за вътрешно опериране в рамките на публичната администрация<sup>31</sup>. Липсва свързаност между системите<sup>32</sup>, а предишните инициативи в посока на интегриране на системите претърпяха провал. Например финансовата администрация на град Букурещ получава всяка седмица стотици и дори хиляди глоби за нарушения на моторни превозни средства. Там служител от данъчната администрация взема физически всички протоколи за глобите и заедно с единните граждански номера ги набира в компютър, след което ги принтира на хартия, като при тази операция има 1–2% човешка грешка<sup>33</sup>. Това е най-разпространената практика. Стотици служители в кметствата извършват тази работа само защото Министерството на вътрешните работи не използва бар кодове или други електронни системи за обмен на информация с базата данни на териториалния данъчен орган<sup>34</sup>.

В идеалния случай съответната държавна институция би изтеглила необходимата ѝ информация по електронен път директно от друга държавна институция. Данъчната администрация например може да използва директно от Регистъра за съдимост свидетелството за съдимост на дадено лице или удостоверението за раждане направо от полицията. Това допринася за намаляването на административните разходи.

Този начин на обмен на данни се използва само частично между Министерството на публичните финанси, Министерството на правосъдието, Министерството на здравеопазването, Министерството на труда, семейството, социалната защита и възрастните хора<sup>35</sup>.

Друг проблем за Министерството на съобщенията би била децентрализацията на публичните институции и затрудненията, които ще възникнат при налагането на стандартите за вътрешно опериране с данните<sup>36</sup>, което беше причината за прехвърлянето на координацията на е-управлението от Министерството на съобщенията към Главния секретариат на правителството.

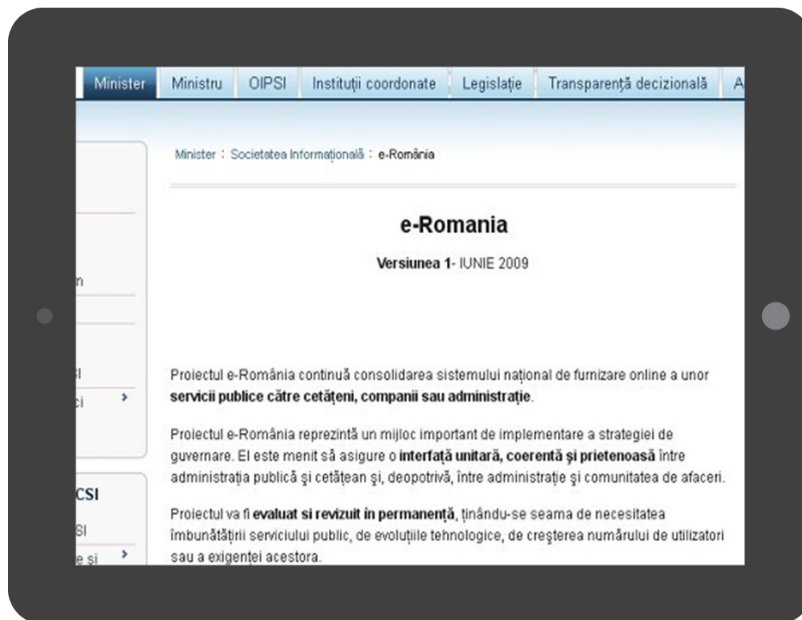
Въвеждането на ИКТ в администрацията крие риск от създаване на възможности за неправомерни дейности и злоупотреби, като например случая с портала „е-Румъния“ (*e-România*), разследването на сделките с лицензите на Microsoft и др. За портала „e-România“ ставаше дума за сделка за рекордната сума от 12 милиона евро<sup>37</sup>.

Освен това порталът „e-România“ все още не е завършен, налице са недостатъци<sup>38</sup>, а също така дублира вече съществуващи услуги. Така например като упрек по отношение на портала, направен от експерта по информационни технологии и комуникации Богдан Маноля, е, че с него се „открива топлата вода“, защото чрез него се плаща за услуги, които вече съществуват в страната. За достъпа например до законодателна информация преди този портал са съществували вече 4 бази с данни, всички те създадени с парите на данъко-



### Фигура 10:

Портал  
„е-Румъния“.



платците<sup>39</sup>.

Подозрения за извършени закононарушения има и по отношение на Електронната система за обществени поръчки (SEAP), като теоретично този проект има за цел да намали корупцията и да увеличи прозрачността на действията на публичните институции. Европейските директиви налагат 40% от сключените договори за обществени поръчки от държавни органи за период от една година да бъдат осъществени посредством прилагането на електронни средства<sup>40</sup>. След направено проучване от екипа на *licitatia.ro* [търз.ро] през май 2014 г., в което са взели участие 162 души, които използват Електронната система за обществените поръчки (SEAP), 85% от запитаните са отправили критики относно системата, позовавайки се на технически дефицити и липса на прозрачност<sup>41</sup>.

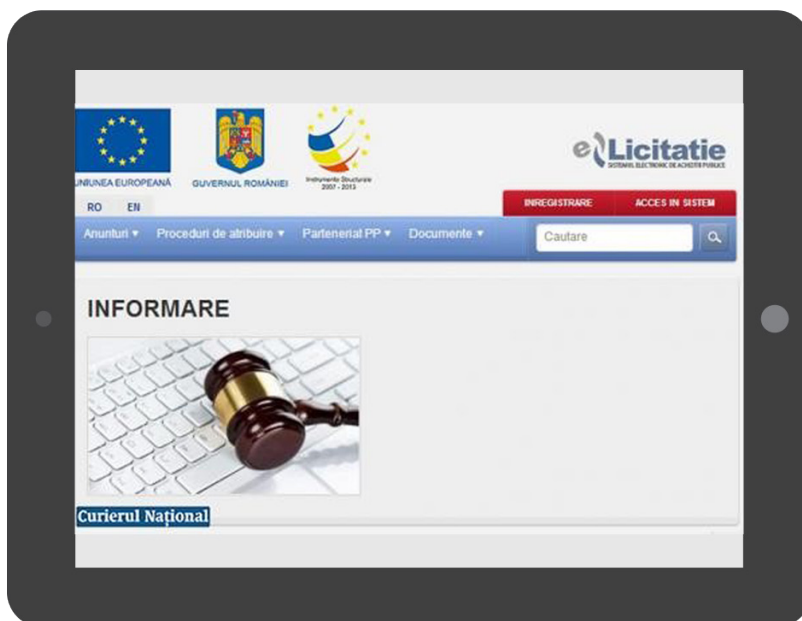
Друг проблем се отнася до ограничената степен на ползване и приложимост на наличните системи. Това се отнася и до румънското електронно управление. Данните показват, че през 2014 г. 10% от населението на Румъния използва предоставените чрез електронното управление онлайн услуги<sup>42</sup>. От тях само 3% са изпращали към публични институции взети от системата и попълнени формуляри<sup>43</sup>. Разликата между тези, които са изтеглили онлайн формулярите, и тези, които са ги изпратили попълнени на съответния орган, се обяснява с навика на хората да ги подават директно на гишетата на институциите, тъй като им се струва, че това е единственият сигурен вариант<sup>44</sup>. А това поняко-

ПОВЕЧЕТО  
НАЛИЧНИ  
ОНЛАЙН  
УСЛУГИ СА  
НЕПОПУЛЯР-  
НИ И РЯДКО  
ИЗПОЛЗВА-  
ЕМИ

за се дължи и на факта, че определени онлайн услуги са достъпни за определен период от време<sup>45</sup>.

Съгласно данните на Евростат бизнесът използва в по-висока степен наличните онлайн услуги, отколкото гражданите. През януари 2013 г. 47% от румънските фирми са използвали информационните сайтове на публични институции, докато в ЕС този процент е 74%<sup>46</sup>. През същата година 39% от румънските фирми са изпращали по електронен път попълнени формуляри, което се доближава до средния процент за ЕС<sup>47</sup>. Следва да се обърне внимание на това съотношение – степента на използване на услугите на електронното управление и броя на фирмите. През 2013 г. в ЕС най-често използваните услуги в рамките на електронното правителство са били за данъчните декларации относно получените доходи<sup>48</sup>. През 2014 г. 63% от румънските юридически лица са използвали интернет, до 3-та степен на сложност, във връзка с услугите на е-управлението за връзка с публични институции (а това е под средната стойност за ЕС – 87%), а близо 20% са изпратили оферти посредством Електронната система за обществените поръчки. В това отношение е интересно да се направи сравнение между румънската Електронна система за обществени поръчки и подобните системи в останалите страни от ЕС. Евростат обаче не предлага такива данни. В стратегията за 2015 г. е записана целта – степента на използване на тази система от 40% да се повиши на 60% в края на 2015 г.<sup>49</sup>

Най-разпространеният инструмент за измерване на резултатите от



Фигура 11:

Електронната система за обществени поръчки.

ИНДЕКСЪТ  
НА ООН ЗА  
ЕЛЕКТРОННО  
УПРАВЛЕНИЕ  
ПОСТАВЯ  
РУМЪНИЯ НА  
ПОД СРЕД-  
НОТО ЗА ЕС  
НИВО

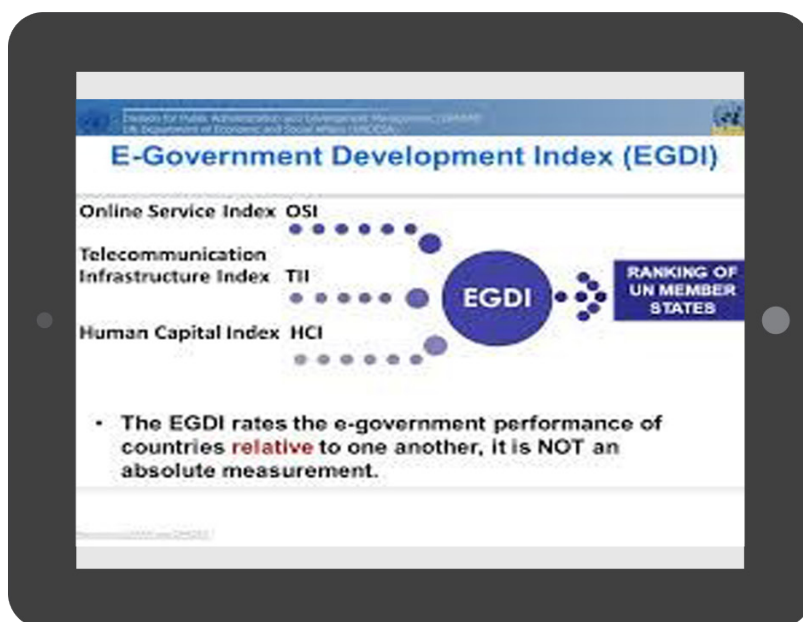
е-управлението е индексът на ООН, въведен през 2003 г.<sup>50</sup> Понастоящем стойността на Индекса за развитие на електронното управление на ООН за Румъния (0.5632) е под средната стойност за Източна Европа (0.6333)<sup>51</sup>.

Този индекс означава следното:

- онлайн услуги: показва използването на връзката с държавните институции според четири степени на сложност;
- телекомуникационна инфраструктура: определя се от процента потребители на интернет, от процента на абонатите на стационарни телефони, от процента на абонатите на мобилни телефони, на абонатите на интернет и на абонатите на широколентови комуникационни услуги;
- индекс на човешкия капитал: определя се от нивото на образование на възрастните и от процента на учениците<sup>52</sup>.

Средната стойност на световно ниво е 0.4712, а средното ниво на най-напредналите страни за 2014 г. е 0.8368<sup>53</sup>. Румъния е в групата на страните с високи индекси между 0.50–0.75<sup>54</sup>. За страната първоначално изчисленият индекс на ООН за е-управление е 0.5632, като тя е слязла с две позиции по-надолу в класацията за 2012 г. А това е под средната стойност за ЕС (0.7300), под регионалната стойност (за Източна Европа) – 0.6936, но е над средната стойност за света – 0.4712.<sup>55</sup>

Модельт на ООН за онлайн услугите има 4 стадия: основни услуги, в напред-



Фигура 12:  
Индекс на ООН  
за електронно  
управление.

нал стадий, за трансакции и свързани помежду си. На свой ред онлайн услугата също има 4 етапа. Първият е за текущи информационни услуги, вторият етап се отнася за бързи информационни услуги, третият – за трансакции, и четвъртият – за свързани помежду си услуги. Всеки един етап изисква висока степен на съвършенство и често пъти значителни ресурси<sup>56</sup>. Най-сложните етапи на електронното управление се отнасят за трансакциите и за свързаните помежду си услуги. Максималното ниво на електронното управление е свързано с електронното гласуване и с използването на социалните медии. Това са елементи, които повишават участието на гражданите в демократичното управление на страната. Те се отнасят до четвърто ниво, на което институциите са по-тясно свързани с предпочитанията на гражданите. Приоритетът при тях не е информирането и свалянето на информация, присъщи на нивата 1 и 2, а реалното използване на информационните и комуникационните технологии за активно участие в политическите и обществените процеси. Заплащането на различни такси спада към нивото на трансакциите. Те приспадат към третото ниво на индекса на ООН и са едни от най-сложните онлайн услуги. В Румъния например само 10% от потребителите връщат онлайн попълнените си формуляри в администрацията, докато в Дания процентът е 85<sup>57</sup>. Тази процедура също се отнася до трето ниво – за трансакциите.

В Румъния процентите за отделните стадии са както следва:

- 78% – стадий 1; 45% – стадий 2; 19% – стадий 3; 29% – стадий 4<sup>58</sup>.

А това означава, че стойностите за всеки един сегмент са различни. Следователно, относно получаването на информация от сайтове на официални институции румънските потребители са 9%, а тези от ЕС възлизат на 40%<sup>59</sup>. Що се отнася до свалянето на формуляри от сайтове на администрацията, 5% от румънските потребители се възползват от тази възможност, докато в ЕС са 28%<sup>60</sup>.

## ПОСЛЕДНИТЕ РАЗВИТИЯ (2016 Г.)

Технократският кабинет на министър-председателя Дачиан Чьолош от ноември 2015 г. ускори развитието на електронната реформа в три направления:

- Пряко, посредством Министерството на съобщенията и информационното общество беше ускорено развитието на "Единно гише" – „Ghiseul.ro“, като успешно беше разширена системата в повечето териториално-административни единици и райони с връзка на ниво G2C. Също така стана възможно получаването на името на потребителя и на паролата онлайн, директно от сайта,

**Фигура 13:**

Министър-  
председателят на  
Румъния Дачиан  
Чъолош.



а не само на място, от седалището на институцията. Освен това квитанциите за заплатените глоби се изпращат автоматично посредством системата и вече не е необходимо да се изпращат отделно по пощата.

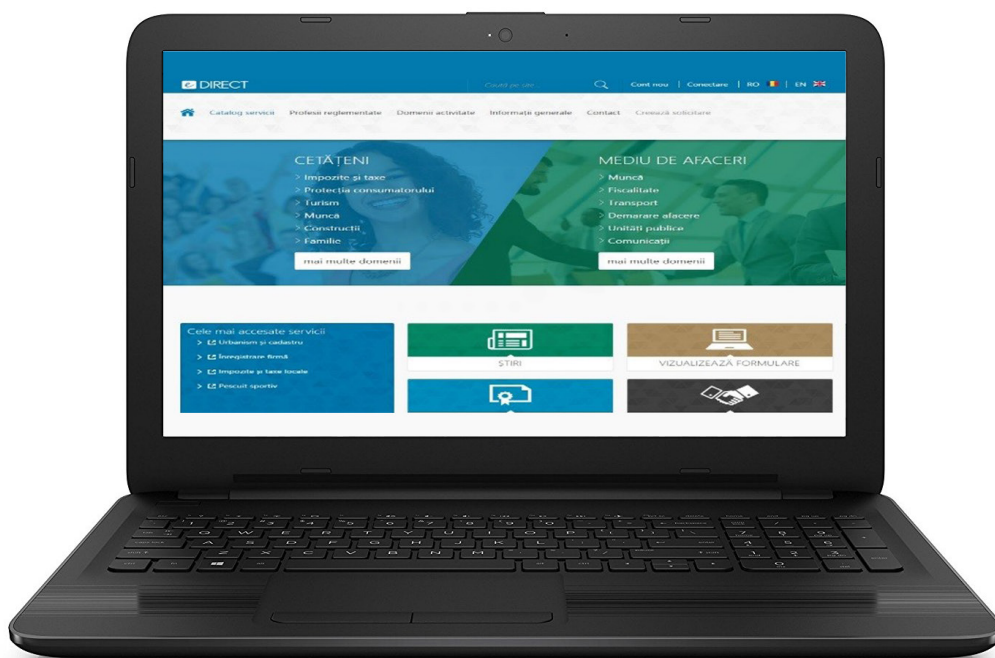
- Координацията от Министерството на съобщенията и информационното общество беше прехвърлена към главния секретариат на правителството.
- Индиректно, чрез Комисията за опростяване на административните процедури за гражданите, благодарение на която редица бюрократични изисквания бяха опростени. Едновременно с това се извърши и опростяване на взаимоотношенията на административните органи с гражданите, което на свой ред улеснява предоставянето на онлайн услуги. Така например беше премахната необходимостта гражданите да получават и изпращат свидетелствата за съдимост и данъчни удостоверения на други държавни институции, тъй като тези институции ще ги получават вече директно от органа, който ги издава.

На 24 февруари 2016 г. правителството на Чъолош лансира онлайн платформата [www.maisimplu.gov.ro](http://www.maisimplu.gov.ro) с цел да информира гражданите и търговските дружества за обременяващите и сложни административни процедури. В това отношение бяха предложени редица конкретни промени. За да си извади например един гражданин свидетелство за съдимост, бе необходимо физическо посещение на две различни институции. В това отношение комисията предложи да се създаде възможност за подаване на заявление онлайн, като в същото

Време публичните институции вече да не могат да изискват от гражданите свидетелство за съдимост, а да си го набавят директно от специализираните органи на Министерството на вътрешните работи посредством електронната поща<sup>61</sup>.

Друг проблем е свързан с онлайн потвърждаването за платена глоба. Едно от решенията е да се създаде възможност за изпращане на квитанцията за заплатената глоба по електронна поща, като тази процедура отпада, ако плащането е извършено онлайн, чрез инструменти различни от „Единното гише“ (*Ghişeu.ro*)<sup>62</sup>. Улеснение би било приемане на електронно копие на документа за самоличност.

Друг проблем се отнася до централизиране на информацията относно публичните услуги. Органите и институциите на централната публична администрация са задължени да публикуват онлайн образци на молби и необходимата информация за съответните публични услуги, предлагани онлайн, като информацията се актуализира на платформата Е-Директ. Понастоящем платформата е-Директ (*e-direct.ro*) съдържа недостатъчна информация за наличните онлайн публични услуги, като също така форматът не се актуализира редовно. Едно от решенията е Агенцията за цифровата програма на Румъния (AADR) да създаде платформа, така че „*e-direct.ro*“ да стане полезен за гражданите инструмент, съдържащ информация и образци на молби за съответните услуги,



Фигура 14:  
Платформа  
„е-Директ“.



които да са достъпни на едно-единствено място. Това ще доведе до централизиране на предлагането на услуги за гражданите чрез единен интерфейс. От голямо значение остава и непрякният за потребителите процес, изразяващ се в свързването на базите данни между различните институции.

## Заклучения

### ПРЕПОРЪКИ ЗА УСПЕШНО ЕЛЕКТРОННО УПРАВЛЕНИЕ

Цифровизирането на гържавната администрация и предлаганите услуги в Румъния е в ход и вече са налице, макар и ограничени резултати. Например използването в по-голяма степен на продукти като „Единното гише“ (*Ghişeu.ro*), на Електронната система за обществени поръчки и др., използването на приложения за е-управление в централните или местните органи на управление. Все още остават нерешени обаче проблемите, свързани с интегрирането на „front-end“ и „back-end“ данните, за повишаване на уменията за използване и използването на инструментите на е-управлението. Проблеми свързани с подозрения за корупционни практики при финансирането на проектите за въвеждане на електронна администрация също оказват негативно влияние върху развитието на реформата.

Препоръките за подобряване на електронното управление са от технически и от политически характер.

### ТЕХНИЧЕСКИ

- Оперативна свързаност между институциите: интегриране на базите данни (интегриране back-end) с цел намаляване на разходите G2G и G2C.
- Интегриране front-end по образеца на платформата „е-Управление“ (e-Guvernare.ro), според плана и на Комисията за опростяване на официалните документи; налице е нужда от общ интерфейс за развитите на досегашните продукти за единното гише – „Ghişeu.ro“, Електронната система за обществени поръчки и др., интерфейс, който да разшири възможностите за добавяне на нови продукти. Това ще улесни връзката на администрацията с гражданите.
- Необходимо е да се решат техническите проблеми, грешките, смущенията, преди да се стигне до загуба на данни или други подобни технически проблеми. Не може да се случи истинска е-реформа с технически грешки във всеки един момент.
- Необходимо е да се вземат под внимание инструменти за публичната администрация с отворен код, които да намалят разходите за реструктурирането на администрацията в електронно базирана (Linux, Openoffice и т.н.).

СИСТЕМИТЕ  
С ОТВОРЕН  
КОД  
ПРЕДЛАГАТ  
МНОГО  
ПРЕДИМСТВА

Ако добавим и различните корупционни скандали, като например този, свързан с поръчката на Microsoft лицензи, възможните решения, базирани на отворен код, биха предотвратили този тип проблеми при въвеждането на ИКТ в администрацията. Допълнително ще се намалят разходите, поради прибягването до решения с нетърговски характер.

### ПОЛИТИЧЕСКИ

- Продължаване на дейността на Комисията за опростяване на официалните документи и при следващите правителства.
- Ускоряване на мерките за повишаване ефективността на публичните услуги, предоставяни по електронен път.
- Прилагане на добри практики от други страни. Като например електронното гласуване в Естония, въведено там през 2005 г.
- Широко използване на е-управлението още в процеса на неговото въвеждане. Така например може да се използва Електронната система за обществени поръчки за закупуването на софтуер и на хардуер.
- По-широко прилагане в бизнес средата. Електронната търговия е изиграла ключова роля при развитието и утвърждаването на електронното управление в развитите страни.
- Провеждане на редовни експериментални проекти в посока на електронното гласуване. Да се направи един пилотен проект, например за един столичен район.
- По-широко използване на социалните мрежи от публичните институции.

### ОГРАНИЧЕНИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО И ОБЛАСТИ ЗА ПО-НАТАТЪШНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

Ограниченията на това изследване са същевременно и аргументи за следващи изследвания. Такъв аргумент е изследването по сектори съобразно една или друга програма. Може да се направи подробно проучване и само на един определен продукт като например на Електронната система за обществени поръчки или на единното гише „*Ghişeu.ro*“.

Друга посока на изследване може да бъде и анализ на подготвителните дейности за въвеждане на електронното гласуване в Румъния въз основа опита на други държави и успеха на национални пилотни проекти.

Интересни резултати може да даде и проектирането на изследване относно начина, по който публичните институции използват социалните мрежи. Социалните мрежи са най-евтиният и интерактивен начин за комуникиране.

Намаляването на административния персонал също е недостатъчно обсъждана тема. Повечето специалисти в страната акцентират върху необхо-

димостта от намаляване на бюрокрацията, изразходваното време за издаване на документи, транспортните разходи и др., но не и за намаляването на административния персонал. Понякога в Румъния електронното управление се свързва със замяната на 10 служители с други 10 служители и добавянето на 10 бр. персонални компютри, като служителите правят същото, което са правили и преди, само че този път използват компютри<sup>63</sup>. Практическата добавена стойност на електронното управление е именно в постигането на по-висока ефективност на по-ниска цена.

Връзката между електронното управление и децентрализацията също е недостатъчно изследвана тема. Причината за това може би е, че системите за електронно управление поначало се проектират централизирано.

# Заключение

ИВАЙЛО ЦОНЕВ

При обсъждането на средствата и инструментите за постигане на по-голяма кохерентност между страните членки на ЕС, институциите, бизнеса и гражданите на ниво Европейски съюз се придава първостепенно значение на дигиталните услуги и комуникациите. В програмата „Европа 2020“ дигиталните технологии са от ключово значение за интегрирането на приоритети като: по-добра бизнес среда, нови движещи сили за икономически и социален растеж, по-добра здравна и социална защита, нови работни места, нови умения, онлайн платформи за споделяне – включително неформалното обучение и образование, трансграничните наднационални телекомуникации и медии, електронната търговия като нова форма на търговия, и не на последно място – електронното управление.

„ДИГИТАЛНИТЕ  
ТЕХНОЛОГИИ  
НАВЛИЗАТ ВЪВ  
ВСЕКИ АСПЕКТ  
НА ЖИВОТА.  
ВСИЧКИ ТЕ  
СЕ НУЖДАЯТ  
ОТ ВИСО-  
КОСКОРОСТЕН  
ИНТЕРНЕТ.  
НИЕ ТРЯБВА  
ДА СМЕ СВЪР-  
ЗАНИ – ОТ  
ТОВА СЕ НУЖ-  
ДАЕ НАШАТА  
ИКОНОМИКА,  
ОТ ТОВА СЕ  
НУЖДАЕ  
НАШЕТО  
ОБЩЕСТВО.“

ЖАН-КЛОД ЮНКЕР  
В РЕЧ ЗА  
СЪСТОЯНИЕТО  
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ  
СЪЮЗ ОТ 14  
СЕПТЕМВРИ 2016  
Г. В ЕВРОПЕЙСКИЯ  
ПАРЛАМЕНТ

Описаните в тази публикация примери от България и Румъния показват съществената роля на Европейския съюз за развитието на решаващи реформи в сферата на електронното управление. Значение се отдава не само на националното законодателство на Съюза, което трябва да бъде водеща база на националните законодателства, но и на осигурените чрез различни оперативни програми финансови стимули. По същия начин както в редица други области, европейските фондове, отпуснати за оптимизиране и модернизирани на администрацията, както и за развитие на по-ефективна електронна система за предоставяне на публични услуги, се доказва като силно мотивиращ фактор за предприемане на необходимите електронни реформи от редица национални правителства.

Цялостният технологичен напредък, засягащ всички аспекти на публичната дейност и личния живот, е груг фактор, който предразполага към все по-широкото прилагане на информационните и комуникационните технологии в управлението. Европейският континент разполага с най-високоскоростния интернет, с най-голям брой потребители на интернет на глава от населението, както и с цялата съвкупност от технически предпоставки за широкото прилагане на електронното управление. Въпреки това електронното управление, от гледна точка в частта си добро управление, не произлиза автоматично от по-мащабно използване на технологиите.

В тази връзка основните предпоставки за разумни и успешни електронни реформи са политическата воля и политическият консенсус. Необходимо е дълбокото разбиране за държавата като доставчик на услуги, чиято основна роля е да служи на своите граждани по най-ефективния и прозрачен начин. Дългосрочни стратегии и мерки за повишаване на обществената информираност ще повишат доверието в процеса, което в крайна сметка ще допринесе за по-широк обществен консенсус. В същото време трябва да се подчертае, че развитието на електронните решения и тяхното приложение не е политически въпрос и не трябва да бъде разглеждано като такъв. Не политиците, а инженерите в тясно сътрудничество с публично-частни партньорства трябва да решават кои електронни решения кога и как да се реализират. Публично-частното партньорство от своя страна ще гарантира, че интересите на всички заинтересувани страни са защитени в най-висока степен. Точно този ориентиран към услугите подход е превърнал Естония днес в една от най-напредналите в дигитално отношение страни в света, където 99% от административните услуги се предоставят онлайн.

Централната роля на правителството – не в качеството на изпълнител, а като координатор на усилията на различните институции в рамките на всеобхватна електронна реформа, заедно с утвърден политически и обществен консенсус за оптимизиране на публичните услуги ще създадат доверие в процеса на електронната реформа и в предоставените услуги. От друга страна, доверието в добре разработени и полезни онлайн услуги ще се пренесе към

самата държава, която ще бъде приета като ориентирана към гражданите и стремяща се към добро управление. Колкото повече електронни решения се въвеждат и колкото повече ползи те създават за гражданите и бизнеса, на толкова по-голямо обществено доверие ще може да разчита процесът на реформа.

Големият брой успешни примери и практики от цяла Европа също са от полза на усилията на държавите, които правят първите си стъпки в създаването и прилагането на електронни реформи. Опитът на държави с най-високо ниво на електронно управление в света е широко достъпен и на нито едно правителство днес няма да му се налага да открива топлата вода или да губи време, усилия и ресурси за широкомащабни изследвания. За политически, икономически и социално взаимосвързаните държави в обединена Европа никога досега не е било толкова лесно да обменят добри практики, включително и такива в областта на електронното управление, и да заемат добре доказани и работещи електронни решения. В допълнение, значителен брой технологични изложбени центрове, изследователски центрове и университети са достъпни и на разположение за адаптиране на примери за добри практики в съответствие с особеностите и спецификите на дадената страна. И отново трябва да се подчертае, че това трябва да е сфера на дейност на инженерите, а не обект на политически дебати.

В България и Румъния въвеждането на електронното управление към днешна дата се характеризира със скъпо струващи скромни постижения, което създава общественото разбиране, че електронното управление е скъп лукс, достъпен само за богатите страни от Северна Европа. Това разбиране обаче не е вярно. Докато развитието на електронни решения и внедряването на необходимата техническа инфраструктура изискват първоначална инвестиция, едно добре функциониращо електронно управление реално спестява много средства и предразполага към осезателен икономически възход. На практика това е единственият икономически ефективен начин за управление, тъй като все по-високите изисквания за евтини, висококачествени и надеждни услуги не могат да бъдат удовлетворени чрез поддържане на големи традиционни администрации с работа, базирана на хартия. Модерните и интегрирани електронни решения също така спестяват време и пари на гражданите и бизнеса, които не губят време в чакане на гишета, а създават реален продукт за себе си или за пазара.

Преоткриването на публичните услуги се свързва с преосмисляне на разбирането за ролята на държавата в днешния бързо развиващ се свят, където обществата стават все по-отворени и имат все по-високи изисквания за по-добри услуги и по-добро управление. За щастие, историята на успеха на държави като Естония вдъхновява тези, на които все още предстои да проучат потенциала на дигиталните инструменти и системи за предоставяне на електронни публични услуги на гражданите и бизнеса, подобрявайки прозрачността и осигурявайки по-широко участие.



# Библиография

## ВЪВЕДЕНИЕ

<sup>1</sup> Реч на Томас Хенгрик Ильвес <https://e-estonia.com/president-toomas-hendrik-ilves-speech-icegov-2011-conference/>

<sup>2</sup> Международен индекс за данъчната конкурентоспособност – International Tax Competitiveness index <http://taxfoundation.org/article/2014-international-tax-competitiveness-index>. Вж. също доклад на ОИСР - OECD report tweet <https://twitter.com/oced/status/571244976375504896>

## ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ - ПРИМЕРЪТ НА ЕСТОНИЯ

<sup>3</sup> Digital Strategy 2016-2020, [www.digst.dk/ServiceMenu/English/Policy-and-Strategy/Digital-Strategy-2016to2020](http://www.digst.dk/ServiceMenu/English/Policy-and-Strategy/Digital-Strategy-2016to2020)

<sup>4</sup> Статистики за използването на електронните карти за самоличност в Естония, <http://www.id.ee/?lang=en&id=>

<sup>5</sup> Видео за ползите от електронния погнус, <https://www.youtube.com/watch?v=OleBsp95gpA>

<sup>6</sup> Прочетете повече за РИНА на - Read more about RINA: <https://www.ria.ee/en/administration-system-of-the-state-information-system.html>

<sup>7</sup> Системата на Електронен погнус в Естония, <https://www.youtube.com/watch?v=VlcBpRpiBoc>

<sup>8</sup> Статистика относно гласуването по интернет в Естония, <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>

<sup>9</sup> Въвеждане на естонския е-Кабинет, e-Cabinet, [https://www.youtube.com/watch?v=Y6Mp\\_Vshlf4](https://www.youtube.com/watch?v=Y6Mp_Vshlf4)

<sup>10</sup> е-Бизнес регистър, <https://e-estonia.com/component/e-business-register/>

<sup>11</sup> Урок от европейската столица на стартапи, <https://e-estonia.com/lessons-from-the-worlds-startup-capital/>

<sup>12</sup> Използването на дигитални инструменти в здравеопазването, <https://e-estonia.com/component/e-prescription/>

<sup>13</sup> Примери за е-услуги в Естония, <https://e-estonia.com/components/>

<sup>14</sup> Държавният вестник на Естония, <https://www.riigiteataja.ee/en/>

<sup>15</sup> Повече информация относно концепцията за електронните посолства тук: [https://www.mkm.ee/sites/default/files/implementation\\_of\\_the\\_virtual\\_data\\_embassy\\_solution\\_summary\\_report.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/implementation_of_the_virtual_data_embassy_solution_summary_report.pdf)

<sup>16</sup> Е-гражданство на Естония, <https://e-estonia.com/e-residents/about/>

<sup>17</sup> Контролен панел на електронното гражданство, <https://app.cyfe.com/dashboards/195223/5587fe4e52036102283711615553>

## Е-УПРАВЛЕНИЕТО В БЪЛГАРИЯ РЕФОРМА ЗА ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

<sup>18</sup> Правец, <http://pravetz.bg/history>, изтеглено на 1 окт. 2016

<sup>19</sup> Постановление № 15 на Министерския съвет от 1977 г. за Внедряване на единната система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението и за изменение и допълнение на наредбата за гражданското състояние

<sup>20</sup> Указ № 2472/1985 за Административно-правното обслужване на населението

<sup>21</sup> ПРООН, Окончателен доклад на КЦИКУТ, 2009.

<sup>22</sup> <http://ec.europa.eu/idabc>

<sup>23</sup> Електронно управление в края на тунела, В. Капитал, 10 юни 2016, [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ikonomika/bulgaria/2016/06/10/2775252\\_elektronno\\_upravlenie\\_v\\_kraia\\_na\\_tunela/](http://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2016/06/10/2775252_elektronno_upravlenie_v_kraia_na_tunela/)

<sup>24</sup> Павел Христов, Електронното управление ще заработи до 4 години, 2016, <http://web.barometar.net/85271/>

<sup>25</sup> Единен портал за електронни административни услуги, <https://egov.bg/wps/portal/en>

<sup>26</sup> Основни приоритети за развитие на ИКТ, [https://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market\\_en](https://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market_en)

<sup>27</sup> Индекс за дигитална икономика и общество, DESI, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>

## РЕФЕРЕНЦИИ

Digital Single Market, Digital Economy & Society, 2016 I-DESI report, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/2016-i-desi-report>

e-Governance Strategy of Bulgaria, MTITC, 2013, [https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/2014-07/e\\_Governance\\_Strategy\\_Draft.pdf](https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/2014-07/e_Governance_Strategy_Draft.pdf)

European eGovernment Action Plan 2016-2020, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovaction-plan-2016-2020>

e-government single portal for administrative services, <https://egov.bg/wps/portal>, retrived in Oct 2016

European e-Justice, European e-Justice Portal, [http://ec.europa.eu/justice/criminal/european-e-justice/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/european-e-justice/index_en.htm)

EU IDAbc, Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Business and Citizens, 2009, <http://ec.europa.eu/idabc/en/chapter/3.html>

EU, State of the Union 2016, [https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016\\_en](https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_en)

Pravetz Co., <https://www.pravetz.info/en/>

D. Springall, T. Finkenauer, Z. Durumeric, J. Kitcat, H. Hursti, M. MacAlpine, J. Alex Halderman, University of Michigan, Ann Arbor, MI, U.S.A., Open Rights Group, U.K., Security Analysis of the Estonian Internet Voting System, <https://jhalderm.com/pub/papers/ivoting-ccs14.pdf>, 2012

Towards a knowledge-based economy – Bulgaria, UN Economic Commission for Europe, In Country readiness assessment report, 2002

UN, DESA, UN E-Government Survey 2016, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>

UN, DESA, Benchmarking E-government: A Global Perspective, Assessing the Progress of the UN Member States, 2001, <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf>

UNDP, E-policy and E-government, 2003, [www.arcfund.net/fileSrc.php?id=699](http://www.arcfund.net/fileSrc.php?id=699)

UNDP, E-Government in Bulgaria, Project Code: 00011716, Final CCICMT Report, 2009

Закон за електронното управление, [http://www.eg.government.bg/upload/docs/2016-07//ZAKON\\_za\\_elektronnoto\\_upravlenie.pdf](http://www.eg.government.bg/upload/docs/2016-07//ZAKON_za_elektronnoto_upravlenie.pdf)

Концепция за електронно управление в България, 2010 – 2015 г., 2009, [https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/E\\_GOV\\_Conception\\_for\\_publishing\\_2\\_.pdf](https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/E_GOV_Conception_for_publishing_2_.pdf)

Стратегия за електронно управление в Република България 2010-2015, 2010, <https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/eGovStrategy.pdf>

ForeTech – форсайт инициатива за прогнозиране на технологичното развитие и иновациите в България и Румъния, Фондация “Приложни изследвания и комуникации”, 2004

[https://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewj\\_8feLoYDRAhUCshQKHRPIBP0QFggqMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.arcfund.net%2FfileSrc.php%3Fid%3D1292&usg=AFQjCNFVYIshfAhOsVUKbMD6RK7Jrm-QFQ&sig2=Tm\\_pEtoS010iYhlcQQFp6g](https://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewj_8feLoYDRAhUCshQKHRPIBP0QFggqMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.arcfund.net%2FfileSrc.php%3Fid%3D1292&usg=AFQjCNFVYIshfAhOsVUKbMD6RK7Jrm-QFQ&sig2=Tm_pEtoS010iYhlcQQFp6g)

## Е-УПРАВЛЕНИЕТО В РУМЪНИЯ РЕФОРМА ЗА ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

<sup>1</sup> TI: Transparency International, 2015, Indicele de percepție a corupției 2015, [https://www.transparency.org/ro/politici\\_si\\_studii/indici\\_ipc/2015/index.html](https://www.transparency.org/ro/politici_si_studii/indici_ipc/2015/index.html), accesat 02.07.2016.

<sup>2</sup> Министерство на съобщенията и информационното общество (MCSI), 2016, Наръчник за мониторинг и оценка на Националната стратегия за цифровизацията в Румъния, с. 8.

<sup>3</sup> Silvestru et al., 2009 apud Porumbescu, Greg; Vrabie, Catalin; Ahn, Jiho; Im, Tobin, 2012, Factors Influencing the Success of Participatory E-government Applications in Romania and South Korea în The Korean Journal of Policy Studies, Vol. 27, No. 1 (2012), pp. 1-21, p. 12, [https://www.researchgate.net/publication/256052522\\_Factors\\_Influencing\\_the\\_Success\\_of\\_Participatory\\_E-Government\\_Applications\\_in\\_Romania\\_and\\_South\\_Korea](https://www.researchgate.net/publication/256052522_Factors_Influencing_the_Success_of_Participatory_E-Government_Applications_in_Romania_and_South_Korea), accesat 19.07.2016.

<sup>4</sup> Porumbescu, Greg; Vrabie, Catalin; Ahn, Jiho;

- Im, Tobin, op. cit., p. 12.
- <sup>5</sup> Министерство на съобщенията и информационното общество (MCSI), 2015, Национална стратегия за цифровизацията в Румъния до 2020 г., с. 7, <https://ec.europa.eu/epale/sites/epale/files/strategia-nationala-agenda-digitala-pentru-romania-2020c-20-feb.2015.pdf>, accesat 17.07.2016.
- <sup>6</sup> Пак там, с. 9-10.
- <sup>7</sup> Porumbescu, Greg; Vrabie, Catalin; Ahn, Jiho; Im, Tobin. op. cit., p. 11.
- <sup>8</sup> MCSI, 72015, op. cit., p.15.
- <sup>9</sup> UN, op. cit., p. 19.
- <sup>10</sup> Пак там.
- <sup>11</sup> Porumbescu, 2012, op. cit., p. 12.
- <sup>12</sup> MCSI, 2015, op. cit., p. 126.
- <sup>13</sup> Stoica, 2010, op. cit., p. 112.
- <sup>14</sup> MCSI, 2015, op .cit., p. 125.
- <sup>15</sup> Stoica, V., & Ilas, A. , 2010, op. cit., p. 116.
- <sup>16</sup> Bercea L., Nemțoi G., Ungureanu C. 2010, The government of state's power bodies by means of the Internet in Journal of Computing, Volume 2, Issue 2, February 2010, p. 27, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1002/1002.3992.pdf>, accesat 13.07.2016.
- <sup>17</sup> MCSI, 2015, op. cit., p. 126.
- <sup>18</sup> Ghilic-Micu, 2015, p. 13.
- <sup>19</sup> Stoica, V., & Ilas, A., 2010, Assessing Romania's Readiness for a Large-Scale e-Government Public Policy. In ICEG2006-Proceedings of the 6th International Conference on e-Government: ICEG2006 (p. 111). Academic Conferences Limited, p. 112.
- <sup>20</sup> Vrabie, Cătălin. 2009, Developing e-government in reforming Romania. The role of public administrations, civil servants and public finances in nation-building, p.17.
- <sup>21</sup> Internews Network, Inc., op. cit., p. 6.
- <sup>22</sup> Stoica, O., 2009, E-government implementation in Romania. From national success to international example, nispa. org, p. 3.
- <sup>23</sup> MCSI, 2015, op. cit., p. 22.
- <sup>24</sup> Пак там.
- <sup>25</sup> MCSI, 2016, op. cit., p. 8.
- <sup>26</sup> Пак там, с. 8-9.
- <sup>27</sup>27 Пак там, с. 36.
- <sup>28</sup> Profit.ro, 2016, Данъчната администрация беше глобена с 16 000 лей за това, че е публикувала списък със задълженията физически лица. Реакцията на Националната агенция на данъчната администрация (ANAF), <http://www.profit.ro/stiri/fiscul-a-fost-amendat-cu-16-000-de-lei-pentru-ca-a-publicat-lista-persoanelor-fizice-datormice-reactia-anaf-15485878>, accesat 02.07.2016.
- <sup>29</sup> Hotnews, EXCLUSIV Какво можеш да направиш с ЕГН-то на собственика на Indeco Soft, фирмата, която е създава софтуера за единното гише Ghiseul.ro, приложението за онлайн разплащания и за таксите, заплащани в страната, <http://bhn-1602388572.eu-west-1.elb.amazonaws.com/stire/8245369>, accesat 02.07.2016.
- <sup>30</sup> Teșu, Monica Daniela. 2012, op. cit., p. 81.
- <sup>31</sup> MCSI, 2015, op. cit., p. 126.
- <sup>32</sup> Baltac, Vasile, 2015, eGuvernarea, [http://adevarul.ro/news/societate/egovernarea-modanecesitate-1\\_5537ec23cfbe376e35737cb1/index.html](http://adevarul.ro/news/societate/egovernarea-modanecesitate-1_5537ec23cfbe376e35737cb1/index.html), accesat 17.07.2016.
- <sup>33</sup> Ioniță, Sorin. 2016, Плащането онлайн на данъците не е проблем; други са реалните проблеми за спешно решаване относно е-управлението, <http://ionitas.ro/plata-online-a-impozitelor-nu-i-o-problema-ci-un-cliseu/>, accesat 20.07.2016.
- <sup>34</sup> Пак там.
- <sup>35</sup> MCSI, 2015, op. cit., p. 125.
- <sup>36</sup> Пак там, с. 126.
- <sup>37</sup> Digi24, 2015, Най-скъпият IT проект, финансиран от румънската държава, се разследва за корупция, където е замесена Елена Удря, <http://www.digi24.ro/Stiri/Digi24/Actualitate/Justitie/e-Romania+proiect+IT+finantare+dosar+Elena+Udrea>, accesat 24.07.2016.
- <sup>38</sup> Urs, Nicolae. 2015, Използването на социалната медия от публичната администрация в Румъния. Пилотно проучване, публикувано в сп. Трансилванско списание за административните науки, бр. 1 (36)/2015, с. 124-132, 173.

- <sup>39</sup> Bakó, Rozália Klára. 2011, Romania. Mobilising for an Open Romania, p. 223, [https://www.giswatch.org/sites/default/files/gisw\\_-\\_romania.pdf](https://www.giswatch.org/sites/default/files/gisw_-_romania.pdf), accesat 22.07.2016.
- <sup>40</sup> Mialțu, M. V., 2014, Riscuri de fraudă în cazul procedurilor de achiziție publică online și cu etapă finală electronică, determinate de lacunele prevederilor legislative și deficiențele tehnice ale SEAP-ului în Review of Management & Economic Engineering, 13(4), p. 100.
- <sup>41</sup> Пак там.
- <sup>42</sup> Пак там, с. 109.
- <sup>43</sup> Пак там.
- <sup>44</sup> MCSI, 2015, op. cit., p. 109.
- <sup>45</sup> Пак там.
- <sup>46</sup> Eurostat, 2011.  
Internet access and use of ICT in enterprises in 2011 In 2011, almost half of all enterprises in the EU27 accessed the internet via mobile broadband. Widespread use of e-government, p. 1:  
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5029118/4-13122011-AP-EN.PDF/ee2edd25-6fb7-462b-97fe-9d5d84a75f62>, accesat 15.07.2016;
- <sup>47</sup> Пак там.
- <sup>48</sup> Eurostat, 2013: Internet access and use in 2013. More than 60% of individuals in the EU28 use the internet daily. Income tax declaration: most used e-government service, p. 4:  
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5168694/4-18122013-BP-EN.PDF/b92e0257-3dba-4eb1-97ce-0b42a736dee0>, accesat 18.07.2016.
- <sup>49</sup> MCSI, 2015, op. cit., p. 35.
- <sup>50</sup> Săveanu, Tomina Gabriela, Maria-Madela Abrudan, and Sorana Mihaela. „Development e-Governance Instruments in Public Administration Local Institutions in Bihor County”, p. 2, [https://www.researchgate.net/profile/Tomina\\_Saveanu/publication/280231405\\_The\\_Development\\_E-Governance\\_Instruments\\_in\\_Public\\_Administration\\_Local\\_Institutions\\_in\\_Bihor\\_County/links/55b6217e08aec0e5f436df4a.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Tomina_Saveanu/publication/280231405_The_Development_E-Governance_Instruments_in_Public_Administration_Local_Institutions_in_Bihor_County/links/55b6217e08aec0e5f436df4a.pdf).
- <sup>51</sup> MCSI, 2015, op. cit., p. 27.
- <sup>52</sup> Пак там.
- <sup>53</sup> UN, 2014, United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want, New York, p. 15, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>, accesat 12.07.2016.
- <sup>54</sup> Пак там , с. 17.
- <sup>55</sup> Пак там, с.34.
- <sup>56</sup> Пак там, с. 46.
- <sup>57</sup> Пак там, с. 143.
- <sup>58</sup> Пак там, с. 220.
- <sup>59</sup> Eurostat, 2016: Main Tables, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/information-society/data/main-tables>, accesat 15.07.2016.
- <sup>60</sup> Пак там.
- <sup>61</sup> Пак там.
- <sup>62</sup> Пак там.
- <sup>63</sup> Baltac, Vasile, 2015, op. cit.

**ПРЕОТКРИВАНЕ**

**НА ПУБЛИЧНИТЕ**

**УСЛУГИ ЗА 21-ВИ ВЕК**

СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ  
НА ЕЛЕКТРОННИТЕ РЕФОРМИ  
В ЕСТОНИЯ, БЪЛГАРИЯ И РУМЪНИЯ

**РЕДАКТОР**

Ивайло Цонеv

**АВТОРИ**

Ает Рае

Стоил Цицелков

Румяна Дечева

Костел Стъвърake

**ДИЗАЙН**

Иван Панов | panstudio@gmail.com



Friedrich Naumann  
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT