

## ПЕРСПЕКТИВИТЕ ПРЕД ЕЛЕКТРОННОТО ПРАВИТЕЛСТВО В БЪЛГАРИЯ ДО 2020 Г.

гл. ас. д-р Константин Пехливанов

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, Юридически факултет

## PROSPECTIVES BEFORE eGOVERNMENT IN BULGARIA UNTIL YEAR 2020

Chief Ass. Prof. Konstantin Pehlivanov, PhD

Plovdiv University „Paisii Hilendarski“, Law Faculty

**Abstract:** *The eGovernment in Bulgaria is currently regulated by eGovernment Act 2008 and three acts of governmental policy – General Strategy for eGovernment in Republic of Bulgaria 2011-2015, the Strategy for Development of eGovernment in Republic of Bulgaria 2014-2020 and the Road Map for its implementation. The paper reviews those acts, theirs observations and the foreseen institutional structure.*

**Keywords:** *eGovernment, Strategy for Development of eGovernment in Republic of Bulgaria*

От 1 Януари 2007 г. Република България стана пълноправен член на Европейския съюз. Наред с другите произтичащи от това задължения, Република България следва да повиши ефективността на своята администрация с оглед обслужването на свои и чужди граждани и юридически лица на Общия пазар. Дял XVI от Договора за функционирането на Европейския съюз е именуван „Трансевропейски мрежи“ и чл. 170 предвижда създаването и развитието на телекомуникационни мрежи като задължение за общността, което ще „даде възможност на гражданите на Съюза, на икономическите оператори и на регионалните и местни общности да извлекат пълните ползи от създаването на област без вътрешни граници“ [1]. Едно от главните средства за това е максималното използване на възможностите на електронните и комуникационни технологии, възможност за дистанционно използване на ресурсите на администрацията и безконтактно, безхартиено обслужване, известни общо като „електронно правителство“ или „електронно управление“ (на английски език се използват съкращенията E-Government и eGovernment) [2].

Електронното правителство в България понастоящем е регулирано от Закона за електронното управление (обн. ДВ бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 13.06.2008 г.) и два сега действащи акта на правителствена политика – Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014-2020 и Пътната карта за изпълнението ѝ. Преди това действаха първата Стратегия за електронно правителство на Република България от 2002 и наскоро приключилата своето действие Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015. Важно е да се отбележи, че всички тези актове са приети с решения на Министерския съвет – първата стратегия е приета с Решение № 866 на Министерския съвет от 28.12.2002 г. (актуализирана с Решение № 369 от 19 май 2003 г. и Решение № 482 от 28 юни 2006 г.),

предходната Обща стратегия с Решение № 958 на Министерския съвет от 29.12.2010 г., а сега действащата Стратегия и Пътната карта са приети съответно с Решение № 163 на Министерския съвет от 21.03.2014 г. и Решение на Министерския съвет № 245 от 5.4.2016 г. Това съчетание на приемане на документа във формата на административен акт (решение на Министерския съвет) и характер на документа на поставящ общи задачи като политическа и управленска директива позволява да се характеризират стратегиите и пътната карта като актове на т.нар. „меко право“ (soft law) [3].

Актовете на правителствена политика следват съответните актове на „меко право“ в Европейския съюз – съответно eEurope 2002 Action Plan, eEurope 2005 Action Plan, i2010 eGovernment Action Plan, European eGovernment Action Plan 2011-2015, а понастоящем се подготвя European eGovernment Action Plan 2016-2020 (към настоящия момент е приключило обсъждането, иницирано от Европейската комисия).

Терминът „електронно правителство“ се използва за пръв път в български юридически акт в Решение № 303 на МС от 2002 г. в контекста на темата за информационното общество. В същата година се създават още два акта – Стратегия за модернизация на държавната администрация и споменатата по-горе Стратегия за електронно правителство на Република България от 2002 г., конкретизирана с План за изпълнение за следващите две години [4].

В Стратегията за електронно правителство от 2002 г. като главна цел на Стратегията е посочено, че „Главната цел на приемането на стратегията е да се организира и да се подкрепи на най-високо държавно равнище реализацията на електронно правителство като дългосрочен процес“, а „документът е разработен като основен елемент от цялостната реформа на българската държавна администрация, включително на областните и общинските администрации“. Според стратегията липсва единна информационна среда в държавната администрация, а информационната среда във ведомствата е на различно технологично ниво, при това решенията в областта на информационните технологии на отделните ведомства не са координирани и това води до несъвместимост на системите. Стратегията посочва, че са изградени над 70 национални регистри и информационни системи, като част от тях са достъпни по електронен път, но основен недостатък на националните информационни ресурси е липсата на интегрираност между тях. Основен извод е, че съществуващата вертикална структура на управленския модел затруднява връзката на администрацията с гражданите и с бизнеса.

Според Министерския съвет електронното правителство в България е елемент от прехода от индустриално към информационно общество и е средство за ускоряване процеса на евроинтеграция, а изграждането му се обуславя от необходимостта да се съкращават разходите и да се повишава ефективността на държавното управление, да се посрещат очакванията на гражданите и да се подобряват условията за взаимодействие с тях за да се подобрява бизнес климатът. Важна цел на електронното правителство е осигуряване на условия за широк обществен достъп до информация по електронен път и за участие в демократичния процес, както и осигуряване на прозрачност за дейността на държавната администрация и възможности за обратна връзка като предпоставки за обществен контрол върху изпълнителната власт, което може да бъде наречено в известна степен е-демокрация.

Стратегията цели намаляване на времето, усилията и цената за намиране и достигане до лични и публични данни чрез справки от регистри и автоматизирани информационни системи на държавната администрация и намаляване на времето, усилията и цената на административните услуги чрез електронен обмен на документи и

друга информация между гражданите, бизнеса и администрацията. В нея е амбициозно заявена, че тя представлява по същество „стратегия за управление на прехода от традиционен административен модел към предоставяне на интегрирани административни услуги на гражданите и бизнеса и към рационално управление със средствата на информационните технологии“.

Въведен е важен количествен критерий за изпълнението на Стратегията е фактът, че българското правителство се ангажира с реализирането на 20 административни услуги, изпълнявани по електронен път – 12 за гражданите и 8 за бизнеса. Това са т.нар. „индикативни услуги“, чието ниво в съвкупност показва изпълнението на Стратегията. Административни услуги за граждани са например обслужването на подоходни данъци (декларации, уведомяване), услуги по търсене на работа при бюрата на труда, администриране на социални права (социални осигуровки, помощи за безработни, добавки за деца, медицински разходи, стипендии), администриране на лични документи и регистрации на МПС, декларации към полицията, свидетелства по актове за гражданско състояние, смяна на адресна регистрация, услуги, свързани със здравеопазването и др. Административни услуги за бизнеса са администрирането на социални осигуровки за заетите, корпоративни данъците и косвените данъци, регистрация на нова фирма, изпращане на данни до НОИ, подаване онлайн на митнически декларации, администриране на обществените поръчки.

Общата стратегия за електронното управление 2011-2015 г. се отличава на първо място с промяната на термина от „електронно правителство“ на „електронно управление“ [5], който остава валиден и в сега действащата стратегия за периода 2014-2020 г. Стратегията, валидна в периода 2011-2015 г. отбелязва, че в наши дни ставаме свидетели на историческа промяна в отношенията между доставчиците и потребителите на административни услуги, като потребителят е в центъра на вниманието като основен фактор в тези процеси. Според тази стратегия обаче предходната „не е изпълнена и актуализирана до момента“. Стратегията за периода 2011-2015 г. предвижда по-стабилна институционална опора – разширяват се функциите на Съвета за административна реформа към Министерския съвет с цел централизирано налагане и координирано изпълнение на общата и секторните стратегии в областта на електронното управление, като по този начин то ще може да бъде развивано и на практика като национален приоритет.

Стратегията прави важна констатация, че „понастоящем поради противоречия между специалните закон и подзаконовни актове и Закона за електронното управление, администрациите отказват да прилагат Закона за електронното управление“. Заложен е и твърд финансов критерий за ангажимента на държавата към електронното управление – осигуряване и годишно финансиране за изпълнение на общата стратегия за развитието на електронното управление, съгласно утвърдената от Министерския съвет пътна карта, но не по-малко от 0,5 % процента от брутния вътрешен продукт за целия период. Според Стратегията реализацията на електронното управление ще бъде извършено при централизирано определяне на политиката и децентрализирано изпълнение, а политическото лидерство и приемственост ще бъдат гаранция за успешна реализация на дългосрочната политика, одобрена от управляващите, неправителствените организации и администрациите.

Стратегията предвижда „единна входна точка“ във вид на усъвършенстван национален портал [www.egov.bg](http://www.egov.bg), с архитектура, ориентирана към услугите с подобрени възможности за управление на съдържанието, както и стартиране на мобилна версия

на портала. Предвиден е и количествен критерий за достъп до административни услуги при еднократно въвеждане на данни за минимум 40 % от гражданите, 80 % от бизнес организациите и 100% от администрациите. Качествени критерии са автоматизирано управление на профилите на потребителите, регистрирани в централизирана система с автоматизирани услуги и унифицирана визия на порталите на администрацията, като 100% от администрациите с унифицираната визия на веб-сайтовете.

Тук трябва да отбележим, че е спорно доколко интерфейсът на единния портал е удобен, мобилната версия не съществува [6], а добрата идея за унифицирана визия на порталите на администрацията не е изпълнена. Нещо повече, сайтовете на ред министерства (на финансите, на отбраната, на вътрешните работи) и агенции (Националната агенция за приходите, Изпълнителна агенция „Митници“) дори не са в домейна government.bg, което да покаже ясно принадлежност към изпълнителната власт.

Интересен документ, макар и с преходно значение, е Националният план за годишни приоритети за развитие на е-правителство в РБ април 2013 – декември 2020 г., разработен от екип на министъра за развитие на електронно правителство [7].

Докладът констатира, че има „драстично“ изоставане в сравнение с глобалните тенденции на развитие на е-правителство. По изследването на ООН за състоянието на електронните правителства по света „E-Government Survey 2012“, озаглавен „Е-правителство за хората“, рангът на страната ни пада почти двойно (от 35-то на 60-то място) за този период. Технологичното изоставане на е-правителство и многократното инвестиране в едни и същи или подобни мрежи, системи и решения, както и липсата на адекватно и навременно инвестиране в облачни технологии, съвременни терминали (задължителна е смяна на всеки 3 г.), специалисти и практически обучения водят до осезаемо технологично изоставане и подлагат на риск устойчивото развитие на е-правителство в РБ.

Съществуващата нормативна база, според доклада, задължава, но не улеснява развитието на е-правителство в администрацията, защото действащата правна рамка урежда изискванията по електронизация на съществуващи „хартиени процеси“, но не адресира методологията за оптимизация на процесите и ресурсите в администрацията. Част от действащите закони и/или наредби пък са противоречиви и неприложими без практически промени, които преди да бъдат предложени и одобрени трябва да се тествани за съвместимост с моделите и решенията, за които са предвидени. Според доклада съществена слабост е, че „базовото развитие на е-управлението в РБ не подобрява апатичното отношение на бизнеса и гражданите към администрацията в страната“. А това пречи не само на развитието на приетите в ЕС взаимоотношения между администрацията и нейните клиенти или партньори, но и не позволява на администрацията да бъде възприета като ефективен доставчик на информация и услуги. „Това базово ниво на е-управление пречи на администрацията да развива обществената си роля и да обслужва социалните нужди на обществото по модерен и практичен начин, позволяващ пряко и ефективно взаимодействие с администрацията всекидневно (24/7) (к.м. – бел. авт.)“. Докладът отбелязва, че според проучването на ООН за напредъка на е-Управлението, че България е над средното ниво за света, но далече назад по отношение на топ 10 в Европейския съюз, като изоставането спрямо първите 5 е фрапантно. Сред съседните ни страни България заема средно място, като изостава от страни като Словения, Русия, Хърватска, Гърция, Сърбия и Черна гора. Министърът приема, че това зависи пряко от институционалната осигуреност – страната ни изпада от 35-то място през 2003 г. (тогава министърът на дър-

жавната администрация отговаря за електронното правителство) на 60-то място през 2012 г. В периода 2005-2010 (тогава има министър на държавната администрация и административната реформа и председател на Държавна агенция за информационни технологии и съобщения) България е на 43-45 място, но след това рязко губи позиции и отива на 60-то място през 2012 (министърът на финансите изпълнява функции на министър на държавната администрация, а заместник-министърът на транспорта отговаря за електронното правителство). Според министъра по въпросите на електронното правителство това доказва еднозначно необходимостта от административна ресорна структура с ранг на министерство, отговарящо за нуждите и целите на е-Правителството. Докладът препоръчва да се въведе министър на държавната администрация и електронното управление, и да се създаде Съвет за електронно управление към Министерския съвет. Председател трябва да бъде министър-председателят, а секретар – министърът [8].

Този доклад в някаква степен определя следващия акт на правителствена политика, приет вече от редовно избрано от парламента правителство – Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г. Тя приема, че електронното управление обхваща четири основни направления за комуникация и услуги:

- „Администрация – Граждани” – съвременни Интернет и интранет WEB базирани решения, съчетани с традиционните средства за осигуряване на широк достъп, които да водят до качествени промени в условията за комуникиране и предоставяне на услуги за граждани.

- „Администрация – Бизнес” – съвременни решения, които оптимизират процесите и деловите отношения между администрацията и различните икономически субекти.

- „Администрация – Администрация” – развитие на информационните технологии в национален и междудържавен аспект с оглед на ефективно взаимодействие между различните административни структури.

- „Вътрешноведомствена ефективност и ефикасност” – организиране и оптимизиране на бизнес процесите, на отношенията “Администрация – Служители” и на комуникацията в отделните административни структури.

Стратегическият документ в сферата на е-управление обхваща развитието и на четирите направления, като потребителят е в центъра на вниманието като основен фактор в тези процеси. Заявят се следните очаквани резултати: 100% от документооборота в между администрациите да се осъществява по електронен път, освен в случаите, установени със закон; намалено време 30% от себестойност за реализиране на електронни услуги; изготвен и изпълнен план за реализация на приоритетни електронни административни услуги; разработена услуга за валидиране на документи; създаване на регистър и информационни услуги към него; внедрена система за електронна оторизация; създаден Генератор на електронни форми; свързване на до 200 регистъра от ключово значение за предоставянето на комплексни електронни услуги; отразена в нормативната уредба текущата готовност и развитие на технологиите; изградено и функциониращо контролно звено по е-управление; покриване на минимум 70% от необходимия човешки ресурс със съответните компетенции (като количество и качество) в администрациите; създаден портал за управление на знанието. Стратегията цитира обаче Доклада за състоянието на администрацията през 2012 г. [9], според който само 80 от общо 562 администрации предлагат електронни административни услуги, с 15 повече спрямо предходната година, разпределени съответно между

19% от централните и 13% от териториалните администрации. В 482 администрации все още не се предоставят електронни административни услуги въобще. Стратегията поставя за цел трансформиране на администрацията в „цифрова администрация посредством интеграция на информационните процеси, еднократно събиране на данни за граждани и фирми и многократното им използване и др.

Като последица от доклада на служебния министър се подготвя институционално усилване на дейността по въвеждане на електронното управление: съществува законопроект за изменение и допълнение на Закона за електронното управление [10], който предвижда нова Глава първа „а“ Управление на дейностите в областта на електронното управление. Предвижда се създаване на нова Държавна агенция „Електронно управление“ към Министерския съвет, която трябва да се оглавява от председател – лице с най-малко петгодишен опит с управление и координиране на проекти в сферата на информационните технологии или електронното управление и има завършено висше образование. Той трябва да координира и управлява дейността по реализиране на стратегията [11]. Освен другите му правомощия, в рамките на бюджетния процес всички административни органи са длъжни предварително да съгласуват председателя на агенцията разходите в областта на електронното управление и за използваните от тях информационни и комуникационни технологии. Той ще е отговорен и за създаването на новите стратегии за електронно управление и предлагането им на Министерския съвет. Предвижда се и създаване на ново държавно предприятие „Единен системен оператор“, което да подпомага председателя на агенцията. Мотивите През последните 15 години отделните администрации провеждат некоординирани политики по електронизиране на услугите си и градят собствен капацитет и инфраструктура, обслужващи предимно собствените им вътрешни нужди. Липсват законоустановени механизми за хоризонтална координация и приоритизиране на интервенциите в областта на електронното управление. Това налага централизирането на усилията по въвеждане на електронно управление в единна структура, което ще елиминира дублирането на инфраструктура и системи в администрациите, ще осигури ясни правила за допустимост на проектите за електронно управление и ще оптимизира съществуващите процеси в администрацията.

Държавна агенция „Електронно управление. Проектът предвижда в § 52 Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“ към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и дирекция „Електронно управление“ на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията се преобразуват чрез сливане в новата държавна агенция „Електронно управление“ към Министерския съвет. Такова институционално усилване, предвидено от служебния министър по въпросите на електронното правителство, трябва да бъде приветствано.

В заключение можем да приемем, че пред развитието на електронното управление в България предстои дълъг, но по-ясно очертан път. Предпоставките за това са нова институционална структура с ясно очертани правомощия и бюджет и приетата Пътна карта към стратегията, която предвижда разпределение на задачите по години и междинни параметри, по които ще се съди за напредъка на електронното управление. На фона на досегашните усилия новият подход се отличава с по-голяма организираност и по-детайлно планиране.

## Литература:

1. Използван е официалният текст на договора на български език, публикуван на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>. В неприетия Договор, установяващ Конституция за Европа, текстът беше чл. III-246, т. 1.
2. Едно пространно и точно определение на електронното правителство е: „електронното правителство е обобщаващ термин за: приложение на информационни и комуникационни технологии в държавното управление; непосредствен резултат от тяхното действие; промени в държавния апарат, предизвикани от внедряването на тези технологии; промени в държавното управление под въздействие на новите технологии; методи за нормотворчество за създаване на право, предназначено да действа във виртуална среда“. Виж Кискинов, В., Електронното правителство – европейско развитие и перспективи, в сп. Норма, бр. 1 от 2011 г., с. 7-17, тук цитирано по правно-информационна система Ciela. За инициативите на Европейския съюз в областта виж Пехливанов, К. Електронното правителство в мащабите на Европейския съюз – проблеми и перспективи, в Юбилеен сборник 15 години Юридически факултет на Пловдивски университет, Университетско издателство „П. Хилендарски“, Пловдив, 2007 г.
3. Може би поради характерните за „мекото право“ препоръчителност, липса на задължителност и пряк ефект повечето решения на Министерския съвет и приетите с тях актове не са обнародвани в Държавен вестник, т.е. дори и формално не се приема, че те обвързват държавата. Самите актове могат да бъдат намерени на официалния портал за обществени консултации [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg). те не са публикувани дори на официалния единен портал за електронни административни услуги [www.egov.bg](http://www.egov.bg).
4. С Решение № 303 от 2002 г. се извършва приемане на актуализирана Секторна политика в далекосъобщенията на Република България и електронното правителство се споменава между другото в контекста на изграждане на информационното общество, но все пак това е първият държавен акт, който съдържа този термин. Виж Кискинов, В., Развитие на българското електронно правителство, в сп. Норма, бр. 3 от 2012 г., с. 5-16, тук цитирано по правно-информационна система Ciela. Авторът смята, че исторически първата значима предпоставка е въвеждането на Единната система за гражданска регистрация с Постановление на Министерския съвет № 15 от 11.03.1977 г. за внедряване на Единната система за гражданската регистрация и административно обслужване на населението и за изменение и допълнение на Наредбата за гражданското състояние (обн. ДВ, бр. 28 от 1977 г.).
5. Това вероятно отразява по-добре семантичното двусмислие на английския термин “government”, който означава както правителство (изпълнителна власт) в тесен смисъл, така и общата система на управление в държавата.
6. Според проучването на ООН за електронното правителство по света (виж по-долу) е-правителството на Южна Корея, е класирано на първо място именно заради многобройните мобилни приложения за iPhone и Android, които предоставя неговият портал и заради плътното покритие на страната с 3G интернет. Порталът събира в една точка 87% от всички национални и местни услуги и това е най-доброто постижение по този показател в световен мащаб. Всеки гражданин може да настрои южнокорейският e-government според своите лични потребности и винаги има достъп до него през мобилни приложения.

7. С Указ № 56 от 13.03.2013 г. за назначаване на служебно правителство президентът назначи служебен министър за развитие на електронното правителство, който не ръководи министерство. Докладът на служебния министър е наличен на [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg). С този доклад отново определението за ресора се върна от „електронно управление“ към „електронно правителство“, трудно е да се съди дали това е направено с определена цел; със сега действащата Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г. отново се възприе терминът „управление“.
8. Министър на държавната администрация беше въведен през 1997 г. и съществуваше в периода на три парламентарни мандата (в периода 2005-2009 г. се наричаше „министър на държавната администрация и административната реформа“). След 2009 г. не съществува, но с решение на сега действащото 43-то Обикновено народно събрание през 2014 г. е избран заместник министър-председател по коалиционна политика и държавна администрация, който обаче не оглавява министерство.
9. Приет с Решение на Министерския съвет № 389 от 04 юли 2013 г., достъпен на [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)
10. Достъпен на официалния сайт със законопроекти на Народното събрание [www.parliament.bg/bg/bills](http://www.parliament.bg/bg/bills), документ 502-01-96, към момента на предаване на научното съобщение проектозаконът е приет на първо четене от Народното събрание.
11. Законът за далекосъобщенията от 1998 г. предвиди създаване на Изпълнителна Агенция "Развитие на съобщенията и на информационните и комуникационните технологии" към министъра на транспорта. Едноименният закон от 2003 г. първоначално предвижда тази агенция, но през 2005 г. разделът от закона е отменен. С Постановление на Министерския съвет № 250 от 2005 г. е създадена Държавна агенция за информационни технологии и съобщения. Тя е закрыта с Постановление № 232 от 2009 г., и с него е създадена сега съществуващата Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“ към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.