



„Трансформация на модела на административно обслужване“

**Проучване на български проект, съфинансиран
от ЕСФ,
в рамките на изследването „Оценка на
напредъка на подкрепата на ЕСФ за публичната
администрация“**

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Генерална дирекция "Заетост, социални въпроси и приобщаване"
Дирекция F — Инвестиции
Отдел F1: Политика и законодателство за ЕСФ и ФЕПНН

Контакт: DGEMPL F1
E-mail: EMPL-F1-UNIT@ec.europa.eu

Европейска комисия
B-1049 Брюксел

Изпълнено от РРМІ

РРМІ Group
Гедимино авеню 50
LT-01110 Вилнюс, Литва
www.ppmi.lt

За контакт:
Д-р Виталис Накрошис, тематичен експерт (Програмен мениджър в РРМІ)
vitalis@ppmi.lt

Проучване на проект, подготвено от г-жа Станка Делчева, национален експерт

Договор No VC/2018/0771, част от Рамков договор No VC/2017/0376 за предоставяне на услуги, свързани с прилагането на Насоките за по-добра регулация

„Трансформация на модела на административно обслужване“

**Проучване на български проект, съфинансиран
от ЕСФ**

**в рамките на изследването „Оценка на
напредъка на подкрепата на ЕСФ за публичната
администрация“**

Europe Direct е услуга, предназначена да Ви помогне да намерите отговор на Вашите въпроси за Европейския съюз

Безплатен телефонен номер (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*). Предоставената информация е безплатна, както и повечето обаждания (въпреки че някои оператори, телефонни кабинки или хотели може да Ви таксуват).

ПРАВНО СЪОБЩЕНИЕ

Този документ е изготвен за Европейската комисия, но той отразява само възгледите на авторите и Комисията не носи отговорност за каквото и да е използване на съдържащата се в него информация.

Повече информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://www.europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2020 г.

© Европейски съюз, 2020 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Представяне на проекта	7
Трансформация на модела на административно обслужване	8
Въведение: контекст на проекта	8
Проектиране и изпълнение на финансираня от ЕСФ проект.....	13
Проект "Трансформация на модела на административно обслужване", подкрепен от ЕСФ (ТМАС)	13
Изпълнение на проекта, подкрепен от ЕСФ: основни развития и предизвикателства	15
Заклучение: резултати, извлечени поуки и роля на финансовата подкрепа на ЕСФ	19
Основни резултати	19
Извлечени поуки.....	20
Роля на подкрепата на ЕСФ	21
Използвани източници.....	22

СПИСЪК С ФИГУРИ

Фиг 1. Видове удостоверения, предоставяни по електронен път чрез платформата RegiX 19

СПИСЪК С КАРЕТА

Каре 1. Пример, илюстриращ горепосочените ограничения..... 12

ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРОЕКТА

ТРАНСФОРМАЦИЯ НА МОДЕЛА НА АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Оперативна програма	Оперативна програма "Добро управление" 2014-2020, Приоритетна ос 'Административно обслужване и е-управление', Специфична цел 1.1: "Намаляване на административната и регулаторна тежест за гражданите и бизнеса и въвеждане на принципите на „епизоди от живота“ и „бизнес събития“
Бенефициент	Дирекция "Модернизация на администрацията, Администрация на Министерски съвет
Целеви групи	Структури на публичната администрация на всички нива и доставчици на обществени услуги
Период на проекта	1 декември 2015 - 30 юни 2020
Бюджет	2,543,605.53 евро
Ръководител на проекта (електронен адрес)	Дирекция "Модернизация на администрацията, Администрация на Министерски съвет (e.enchev@government.bg)
партньори	Национално сдружение на общините в Република България (НСОРБ)
Интернет страница на проекта/организацията	n/a

Това проучване е направено в рамките на проект „Оценка на напредъка на подкрепата на ЕСФ за публичната администрация“, възложено от Генерална дирекция „Заетост, социални въпроси и приобщаване“ на Европейската комисия. Целта на проекта беше да представи конкретни случаи на финансирана от ЕСФ реформа в публичната администрация и инициативи за изграждане на капацитет, както и да покаже ролята на финансовата подкрепа на ЕСФ за публичната администрация за целите на отчетността.

Този доклад представя историята на проекта „**Трансформация на модела на административно обслужване**“, като разглежда неговите контекст и цели; характеристиките на екипа; основни предизвикателства и трудности в хода на изпълнението; ключови развития в на процеса на изпълнение; постигнати резултати и въздействия; както и извлечени поуки и приносът на ЕСФ.

ТРАНСФОРМАЦИЯ НА МОДЕЛА НА АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Въведение: контекст на проекта

Модернизирането на администрацията и нейната дейност е сред основните приоритети в политиката на българските правителства през последните години. Подобряването на административното обслужване е ключов елемент от реализацията на тази политика, стартирала с приемането през 1999 г. на Закона за административното обслужване на физическите и юридическите лица. В първите години основните усилия са съсредоточени върху облекчаване на административните регулации чрез намаляване на изискванията към бизнеса, включително за предоставяне на документи, и върху интегриране на административните услуги чрез създаване на възможност администрациите да извършват проверки на данни и обстоятелства, като получават информация от други администрации по служебен път.

За целите на това проучване под "административна услуга" се разбира всяко взаимодействие между администрацията и гражданите или бизнеса, при което администрацията изисква или предоставя документи, удостоверяващи факти или наличие или отсъствие на права и задължения, или обслужващи по друг начин законните интереси на гражданите или бизнеса. Примерите за такива услуги включват издаване на акт за раждане (от общинската администрация), удостоверение за липса на данъчни или осигурителни задължения (от клоновете на Националната агенция за приходите) или шофьорска книжка (от Министерството на вътрешните работи). Административните услуги за бизнеса са многообразни и в някои случаи са свързани с конкретния икономически сектор. Примерите включват: регистриране на фирма (от Агенцията по вписванията), регистриране на трудов договор (от Националната агенция за приходите) издаване на сертификат за категория хотел или къща за гости (от Министерството на туризма или общинската администрация). Обичайно предоставянето на административна услуга изисква подаване на данни или информация от гражданина или бизнеса. Координирането и интегрирането на услуги би означавало, че конкретната администрация получава тази информация от други администрации, които я съхраняват, без да изисква подаване на документи. Така се намалява значително административната тежест за гражданите и бизнеса.

Още преди 2002 г. е имало идеи за създаване на Стратегия за интегрирано обслужване, която да включва:

- определяне на система от правила за въвеждане на служебното начало и координация на дейността на отделните административни структури при извършването на административните услуги;
- определяне на модел за интегриране на информацията, поддържана от отделните администрации (информационни масиви); и
- изграждане на обща информационно-управленска система за дейностите по административното обслужване.

Тези идеи произтичат от съществуващата по онова време неефективна система, в която бизнеса и гражданите всъщност са „задължени и отговорни за координиране на услугите,

предоставяни от администрацията¹. С други думи, тежестта на "свързването" на административните услуги беше поставена върху плещите на потребителя, а не на българската административна система, нейните звена и персонал.

В периода 2001-2002 г. администрацията на Министерски съвет осъществи проект за събиране и анализ на информация за предоставяните административни услуги във всички администрации. Като резултат беше одобрена Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "Едно гише" и съответно Базисен модел за обслужване на "Едно гише". Беше изградена система за самооценка на административното обслужване, с чиято помощ администрациите можеха да наблюдават степента на интеграция на модела "едно гише" в техните структури. Резултатите от този проект оказаха влияние върху модернизирването на административното обслужване за дълъг период, но отново наличният потенциал за служебна координация на дейностите по обслужване остава нереализиран. Причините за това несъответствие се коренят във факта, че концепцията за обслужване на "едно гише" беше приложена буквално чрез организиране на една точка за достъп в административните структури. Всяка администрация се опита да реорганизира вътрешните си процеси и да определи физически място (едно гише), където гражданите и бизнеса да могат да получат информация за изискванията за предоставяне на услуги, да подадат заявление и придружаващи документи и да платят таксата за услуга. В много случаи тези усилия доведоха до реални резултати и замениха предишния модел, при който гражданите обикаляха различни офиси в администрацията, за да подадат или получат информация и документи. В този смисъл прилагането на концепцията доведе до осезаеми промени в организацията на обслужването, но те останаха в рамките на отделните администрации, тъй като предвидените само на концептуално, но не и на организационно ниво мерки за координация на услугите на практика не се реализираха. Причините могат да бъдат търсени както в липсата на планиране и действия на централно ниво, така и в ограничените ресурси за изпълнение на подобни стъпки.

За първи път служебното начало при предоставяне на услуги е въведено в Наредбата за административно обслужване от 2006 г. Наредбата предвижда задължение за административните органи да осигуряват служебно всички издавани от тях документи, необходими за предоставяне на административни услуги. Предвидено е и задължението администрациите да осигуряват от други администрации по служебен път документи, необходими на потребителя на административна услуга. Тази норма за първи път задължава администрациите да извършват т.н. "**вътрешни**" административни услуги, т.е. да набавят по служебен път информация или документи, необходими за заявената услуга, които вече са налични при тях или в други администрации. Съществуването на нормативното задължение без осигурени процедури и ресурси обаче не осигури реализацията на вътрешната координация.

По-нататъшен напредък към интегрираните административни услуги бе постигнат с приемането през 2008 г. на Закона за електронното управление, който въведе задължение за администрациите да предоставят на други администрации по електронен път достъп до вече събрана от тях информация и данни, които са им необходими за предоставяне на определена административна услуга. Това би увеличило потенциала за координация между администрациите чрез използване на мрежовия капацитет и обработваща способността за обработка на електронното управление за ускоряване на обмена на информация. Въпреки тези законови изисквания администрациите продължаваха да изискват различни документи поради условието, включено в нормативните документи, а именно "ако е технически

¹ Общ преглед на политиката за модернизация на българската държавна служба (1997 – 2002), Аналитичен доклад, изготвен от Агенция СТРАТЕГМА, май 2002.

възможно". На практика в последвалите 7 години администрациите не "откриха" техническа възможност да осигурят на други администрации достъп до информацията, които те самите съхраняват (въвеждане на практики за служебно осигуряване на всички издавани от тях документи).

Създаването на възможност за реализиране на вътрешни електронни административни услуги е предпоставка за постигане на една от основните цели на електронното управление - комплексно административно обслужване на гражданите и бизнеса. Такава възможност беше създадена с проектирането и развитието на RegiX - софтуерна среда за междурегистров обмен. Това е платформа, която позволява автоматизиран достъп на дадена администрация до информацията в регистрите, поддържани от други администрации. Достъпът се осигурява след автоматизирано удостоверяване на правното му основание, т.е. прави се автоматизирана проверка дали искащата администрация има право да получи търсените данни. RegiX е ключов елемент в реалното изпълнение на електронни административни услуги. Той е средата, която осигурява автоматизирано подаване и обслужване на стандартизирани заявки за административни услуги по електронен път. Чрез неговите компоненти, необходими за свързване на информационните системи на администрациите, се осигурява възможност за потребителите на информация автоматично да извличат данни от основни регистри, сред които са Национална база данни „Население“, Имотен регистър, Търговски регистър, Регистър на вписаните администратори на лични данни, Регистър на българските документи за самоличност, Единен регистър на чужденците и др. Основната част на RegiX е разработена с подкрепата на ЕСФ и Оперативна програма "Административен капацитет" (ОПАК) в периода до 2015 г. За формиране на пълната му конфигурация обаче са предвидени дейности и в следващите проекти за развитие на електронното управление.

За подобряване на информираността и достъпа до административно обслужване важна роля играе и Административния регистър. Създаден е през 2006 с цел предоставяне на информация за структурите на държавната администрация, ръководните им органи и услугите, които предоставят. Регистърът е надграден в периода 2010-2015 отново с подкрепата на ОПАК и ЕСФ и включва информация за съществуващите административни структури и свързаните с тях юридически лица, ръководните им органи, структурата, правилата, свързани с административното обслужване; административните услуги, включително вътрешните административни услуги, електронните административни услуги, регистрационните, лицензионните, разрешителните и съгласувателните режими, включително свързаните с тях образци на документи, срокове и тарифи. В регистъра се публикува информация за заетите и незаетите длъжности в администрацията и обявените конкурси в администрациите. Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА) поддържа Административния регистър².

Проектът, съфинансиран от ЕСФ, който е най-тясно свързан с проучвания проект, е „Въвеждане на комплексно административно обслужване за предоставяне на качествени услуги на гражданите и бизнеса“, изпълнен от 2011 до 2013 г. от Администрацията на Министерския съвет. Този проект разработва базисен модел за т.н. "комплексно административно обслужване" (КАО), методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги и Наръчник за прилагането ѝ, както и програма за обучение на служителите от звената за административно обслужване. Направен е реинженеринг на работните процеси на 50 услуги и 12 от тях са реализирани като комплексни административни услуги в трите пилотни администрации по проекта.

² Регламентиран в Закона за администрацията(чл. 61).

Концепцията за КАО включва и въвеждане на възможност за заявяване на административни услуги по пощата, по електронен път или на бюро в зависимост от предпочитанията на потребителя на услугата. Тези канали могат да бъдат комбинирани и осигурената гъвкавост е от съществено значение, особено за гражданите, живеещи в отдалечени райони, които се нуждаят от услуга по пощата. Отпада задължението гражданите и бизнеса да присъстват лично в офиси и им е осигурена възможност да взаимодействат с публичната администрация от разстояние и виртуално, а не лице в лице. КАО предвижда и възможност за предоставяне на услугите по електронен път, което представлява сериозно облекчение за бизнеса.

Всички тези промени бяха въведени с изменения в Административнопроцесуалния кодекс и влязоха в сила от 1 януари 2015 г. Преди тях електроразпределителните дружества, ВиК дружествата и мобилните оператори, както и други доставчици на обществени услуги не бяха изрично задължени да прилагат правила за административно обслужване и определяха свои собствени срокове, които често сами не спазваха.

Въпреки заявените големи амбиции за широко въвеждане на модела на Комплексно административно обслужване и направените необходими нормативни промени, служебният обмен на информация на практика отново не се случва. И този път причината е свързана с техническия капацитет на публичните органи и ограниченията за обмен на данни между регистрите на различни администрации.

Настоящата ситуация може да бъде добре илюстрирана със следния пример (каре 1).

Каре 1. Пример, илюстриращ горепосочените ограничения

Случаят на г-жа Д. (май 2019 г.)

Г-жа Д. живее в столицата (община А). Заедно със своите майка и сестра, които живеят във втория по големина град в страната (община Б), притежават общо жилище в центъра на община Х. Жилището е обявено за продажба, намерил се е купувач и г-жа Д. се наема да събере необходимите за продажбата документи. След консултация с експерт в областта и с банката на купувачите, тя е готова със списъка на необходимите документи. Оказва се, че повечето от тях трябва да бъдат предоставени след съответната заявка от община Х или местните офиси в община Х на централни администрации, като Агенция по вписванията – Имотен регистър и НАП. След преглед на условията по издаването им г-жа Д. установява, че не може да ги заяви и получи по електронен път. Това може да стане лично или чрез упълномощено с нотариално заверено пълномощно лице. Така г-жа Д. преценява, че най-ефективния и бърз начин за набавянето на документи е да отдели ден и половина, да излезе в отпуск, да пътува общо 500 км в двете посоки и да набави нужните документи на място. В този стегнат график обаче се появява проблем. Оказва се, че сред нужните документи е и Удостоверение за наследници, което да е издадено през последните 6 месеца, а този документ трябва да бъде издаден от община У, намираща се на 35 км. от центъра на община Х. Издаването на Удостоверение за наследници е вписано в регистъра на община У като електронна услуга. Запитването по телефона обаче разкрива, че по електронен път може единствено да бъде подадено заявлението за издаване на Удостоверението. Въпреки че законът предвижда то да може да бъде получено по посочен от заявителя начин, напр. по пощата, служителите в община У информират г-жа Д., че може да получи Удостоверението само лично или чрез изрично упълномощено лице. Аргументите: "Ние не знаем при кого може да попадне този важен документ, ако го изпратим по пощата."

В резултат е взето решение да се възприеме нов подход за реформа в областта на административното обслужване и електронното управление в изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. и Приоритетни проекти в изпълнение на Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България за периода 2016-2020 г. Докато в предходния планов период 2007-2013 г. с подкрепата на ЕСФ бяха финансирани и изпълнени множество отделни проекти за въвеждане на електронни услуги в отделните администрации, при планирането на мерките за 2014-2020 е взето решение за осигуряване на модела за интеграция на услугите първо на *централно* ниво преди да бъдат предприети стъпки за по-нататъшното му мултиплициране, особено от общинските администрации. Това доведе до планирането на проект "Трансформация на модела на административно обслужване" (ТМАС), подкрепен от ЕСФ като първият проект, финансиран от Оперативна програма "Добро управление" (ОПДУ) 2014-2020.

ТМАС е разработен и изпълняван от екипа на Дирекция "Модернизация на администрацията" в Администрацията на Министерския съвет, която след 2006 година е пряк участник и чест бенефициент на всички инициативи в областта на реформата в публичната администрация и подобряване на административните услуги. Повечето от тези инициативи бяха съфинансирани от ЕСФ чрез Оперативна програма "Административен капацитет" (ОПАК) 2007-2013 г. и Оперативна програма "Добро управление" (ОПДУ) 2014-2020.

Усилията са насочени и в посока подобряване на ефективността и ефикасността на работата на общата администрация на централно ниво чрез изпълнение на проект "Въвеждане на принципа на споделените услуги в организацията и работата на централната администрация"³, също съфинансиран от ЕСФ (януари 2017 – юли 2019).

Проектът предвижда подробен анализ на текущото състояние в областта на управление на човешките ресурси, финансово-счетоводни дейности и ИТ дейности и разработване на модел, при който администрациите постепенно се освобождават от изпълнението на несвойствени дейности от общ и спомагателен характер, за да могат да се концентрират върху ключовите си функции. Цели се създаването на модел, при който едно звено или администрация предоставя споделени услуги на други администрации. Дейностите ще бъдат приоритизирани и ще бъде изготвена Пътна карта за въвеждане на споделени услуги. Проектът има за цел да създаде две звена за предоставяне на споделени услуги и ще направи текущ мониторинг на действието на модела с оглед неговото мултиплициране в други администрации.

Проектиране и изпълнение на финансираня от ЕСФ проект

Проект "Трансформация на модела на административно обслужване", подкрепен от ЕСФ (ТМАС)

Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 предвижда задълбочена трансформация на предоставянето на административни услуги, а в Пътната карта към нея е заложено въвеждане на комплексно административно обслужване като иновативна форма в полза на гражданите и бизнеса. Предвижда се в резултат от прилагането на модела на КАО на първо място администрацията да започне да предлага електронни услуги, а на следващ етап услугите да бъдат групирани на принципа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“.

ТМАС е разработен, за да подпомогне постигането на конкретна цел 1 от приоритетната ос 1 на ОПДУ, а именно „Административно обслужване и е-управление“ и да допринесе за постигането на два от определените показатели за резултат на програмата - „администрации, подпомагани за въвеждане на комплексни административни услуги“ и „брой стандартизирани общински услуги“.

ТМАС е проектиран да адресира дефицита на пълна и структурирана информация за административните услуги, режими, информационни масиви и регистри. Планиран е така, че да отговори на множество отворени към момента на изпълнението му въпроси – колко и кои са съществуващите услуги, как се предоставят, какви документи се изискват, какви такси се събират и на какво нормативно основание.

Общата цел на проекта е постигане на устойчивост, ефективност, прозрачно приоритизиране и предвидимост на бъдещите етапи на административната реформа, комплексното административно обслужване и въвеждането на електронно управление. Специфичните цели на проекта са насочени към подобряване на модела на организация и поддържане на регистрите в държавната администрация; премахване на нормативните пречки за въвеждане на КАО; усъвършенстване на работните процеси по предоставяне на административни услуги; стандартизиране на ключови за гражданите и бизнеса услуги на

³ BG05SFOP001-2.001-0009-C04.

общините. Общата стойност на проекта е €2,543,605.53, от които €2,162,064.70 са осигурени от ЕСФ.

Проектът включва шест основни дейности:

1. разработване на електронни форми (потребителски интерфейс) за заявяване и получаване от администрациите по служебен път на електронни удостоверения от регистрите, интегрирани в RegiX;
2. надграждане на съществуващата ИИСДА⁴;
3. провеждане на мащабна инвентаризация на: а) административните услуги и режими и тяхното съответствие с изискванията на законодателството⁵; б) съществуващите информационни масиви и регистри, участващи в работните процеси на предоставяне на административните услуги; в) определяне на административните услуги, предоставяни от доставчиците на обществени услуги⁶, осигуряване прилагането на правилата за организация на административното обслужване от тях;
4. анализ на състоянието на регистрите в държавната администрация и изготвяне на Концепция и пътна карта за регистрова реформа;
5. анализ на практиките и конструиране на услугите на принципа "епизоди от живота" и "бизнес събития"; и
6. подбор на приоритетни услуги, предоставяни от общините и разработване на унифицирани процедури и форми за заявяване и предоставяне.

ТМАС се ползва със значителна политическа подкрепа. Той е инициатива на Дирекция "Модернизация на администрацията" в Администрацията на Министерски съвет и политическия кабинет на вицепремиера Дончев, в чийто ресор е реформата на администрацията. Проектът се изпълнява в партньорство с Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), като отделя специално внимание на ролята на местното самоуправление в предоставянето на административни услуги в общността.

ТМАС се допълва от друг ключов за подобряване на административното обслужване проект, подкрепен от ЕСФ, който е и обект на друг разглеждан казус в рамките на проект РАРА: "Надграждане на хоризонталните и централни системи на електронното управление във връзка с прилагане на Единния модел за заявяване, заплащане и предоставяне на административни услуги"⁷, изпълняван от Държавна агенция "Електронно управление" (ДАЕУ). Той развива разработените през периода 2007-2013 г. системи на електронното управление и създава дългосрочно решение за предоставяне на вътрешни административни услуги чрез надграждане и интегриране на съществуващите информационни системи по начин, позволяващ автоматизирано извличане на доказателства и обстоятелство от регистрите.

Финансирането на ТМАС осигури възможност за реализация на значителни по обем и обхват дейности, вкл. привличане на външен капацитет от консултанти и представители на академичната общност в ролята им на ключови експерти, оценяващи постигнатите резултати от външните изпълнители. Това дава възможност за осигуряване на необходимия

⁴ Виж: <http://iisda.government.bg>

⁵ Assessment of compliance with the forecasts and requirements of the Administrative Code of Procedure and the Law on restricted administrative regulation and administrative control of economic activity.

⁶ Public service providers are generally the utility companies, internet and telecommunication companies. The project considers as providers of public services and hospitals, schools and kindergartens, banks, notaries.

⁷ Подробно описан във втория български казус.

капацитет за постигане на заложените резултати, доколкото екипът на Дирекция "Модернизация на администрацията" е малък за изпълнението на подобни амбициозни по своя обхват дейности.

Управлението на такъв голям проект зависи от много фактори и се сблъсква с големи рискове. Компетентността на екипа за управление на проекта и на привлечените външни експерти е ключова по отношение на изпълнението на отделните дейности, но най-вече за управление на промяната (тъй като това е инициатива, която променя средата и подхода за работа) и преодоляване на предизвикателствата, както и за постигане на първите положителни резултати от изпълнението на проекта – "ранни победи", които подкрепят хода на изпълнението.

Изпълнение на проекта, подкрепен от ЕСФ: основни развития и предизвикателства

Екипът за изпълнение е мобилизиран веднага след подписване на договора за финансиране на проекта. Още със стартирането на работата той се сблъсква с първото предизвикателство – в първоначалния си вид проектът е предвиден за изпълнение за 12 месеца, което е твърде кратък период за толкова сложна и широкообхватна инициатива. Характерът на предвидените дейности не е отчетен по подходящ начин при планирането на проекта. Скоро става ясно, че проектът предполага много широк и комплексен обхват на изпълнение и тъй като зависи от осигуряване участието на различни администрации като пилотни организации, в дейност 1 е необходимо извършване на техническо съгласуване и осъществяване на административни процедури за съгласуване на участието на пилотните администрации. Според Енчо Енчев, ръководител на екипа за управление, да се изпълни такъв обем работа за толкова кратък срок е все едно *"да построим център за изстрелване на космически кораби за 12 месеца"*. Удължаване на времето за изпълнение на проекта е и първата промяна, за която екипът за управление прави искане пред Управляващия орган на ОПДУ. Времето за изпълнение става 58 месеца, като проектът стартира през декември 2015 г. и трябва да приключи до 30 юни 2020 г.

Друга съществена промяна, направена в параметрите на проекта, е свързана с бюджета. Необходимостта от допълнително финансиране е установена в хода на подготовката на тръжната процедура за планираната инвентаризация на административни услуги, режими, регистри и информационни масиви (дейности 3 и 4), която за първи път ще обхване и доставчици на обществени услуги. В процеса на верификация на обхвата и подготовката на заданието става ясно, че броят на организациите, чиято дейност трябва да бъде проучена, е значително по-голям от първоначално планирания и трябва да нарасне от 576 на 1 276. С искане до Управляващия орган обхватът на проучването беше разширен и бюджетът е увеличен с 238 733 евро.

Изпълнението на проекта започва логично с подготовката на процедурите за избор на външни консултанти за основните дейности.

Първоначално през октомври 2016 г. изпълнението на дейности 1 и 2⁸ е обединено в една обществена поръчка с две отделни обособени позиции⁹.

Единственият кандидат по обособена позиция 2 е отстранен от участие поради нередовни документи. Изпълнението на обособена позиция 1 е възложено на класирания на първо място участник (май 2017 г.)¹⁰. Междувременно през юли 2016 г. с промени в Закона за електронното управление е създадена Държавна агенция "Електронно управление" (ДАЕУ)¹¹ с функции по издаване, налагане и контрол на политики, правила и добри практики в областта на електронното управление, стратегическото планиране и инициативи, бюджетното програмиране и контрол, координацията на секторни политики. ДАЕУ поддържа и централизирани регистри за нуждите на електронното управление, други централизирани регистри, инфраструктурата на "държавен хибриден частен облак" и комуникационната мрежа на държавната администрация. Срещата на екипа за управление на проекта с представители на новосформираната агенция се провежда в период, когато основните дейности по изпълнение на проекта са приключени и предложенията за нормативни изменения са в процес на съгласуване и са преодолені няколко сериозни предизвикателства.

Едно от важните решения стоящи пред екипа за управление е дали да продължи с възлагане на изпълнението на дейност 2 или да изчака нейното стартиране, за да може ДАЕУ да се включи в съставяне на заданието. Междувременно след август 2017 г. ДАЕУ започна подготовката и изпълнението на друг проект от ключово значение за електронното управление и служебния обмен на информация, финансиран от ОПДУ¹², който включва и надграждане и развитие на RegiX. В резултат екипът за управление на проекта решава да отложи началото на изпълнението на дейност 2, за да може заданието за надграждането на ИИСДА да бъде изготвено по начин, позволяващ надградения RegiX да получава по автоматизиран начин информация за услугите и техните правни основания от ИИСДА. Подготовката на тръжната документация за изпълнение на дейност 2 е към своя край.

Провеждането на обществените поръчки за избор на външни консултанти е един от факторите, забавили изпълнението на основни дейности и наложили промени в графика в процеса на изпълнение на проекта. Например изборът на изпълнител на ключовите дейности 3 и 4 – инвентаризация на административните услуги и анализ на режимите и състоянието на регистрите - е обжалван от участник в търга през март 2017 г. и това е довело до общо забавяне на възлагането от пет месеца. Според отговорния за проекта експерт на Управляващия орган обаче, то е преодоляно чрез много добро планиране и организирано изпълнение както от страна на екипа, така и на външните консултанти.

Забавянето в избор на изпълнители за основните дейности е представлявало съществено предизвикателство пред проекта. Но според Енчо Енчев и Алеко Джилджов, ключов експерт в екипа, от самото начало се е наложило да се преодоляват далеч по-съществени и важни за постигането на проектните резултати препятствия. Като основно предизвикателство те

⁸ Дейност 1 е свързана с моделирането, разработването и внедряването в 50 пилотни администрации на електронните форми и/или процеси, чрез които администрациите да заявяват и получават по служебен път електронни удостоверения от регистрите, интегрирани в RegiX. Дейност 2 е свързана с надграждане и развитие на съществуващата ИИСДА, съдържаща информация за всички предоставяни от различните администрации административни услуги.

⁹ 'Design, programming, building and pilot integration of a centralised mechanism for official request and receiving of certificates from existing systems and upgrading of IISSA', 2016/S 185-331931 and 2018/S 092-209193.

¹⁰ See: <http://customerprofile.government.bg/vieworder.php?id=7cd9a3e7-7739-11e6-8d3f-f04da2031065>

¹¹ Обн. ДВ, бр.50 от 2016 г.

¹² 'Development of the horizontal and central eGovernment systems in relation to the application of the Unified Model for Application, Payment and Provision of Electronic Administrative Services'.

посочват съпротивата на някои администрации да участват в пилотното прилагане на модулите за служебно заявяване на достъп до електронни удостоверения. Преодоляването на това препятствие е било ключово не само за постигане на предвидените резултати, но и на индикаторите за междинно изпълнение на оперативната програма към 2018 г. Непостигането на заложените стойности на индикаторите би създавало риск от намаляване на финансовото осигуряване за изпълнение на целите на приоритетната ос. Според екипа основните фактори, пораждащи недоверие в администрациите, са свързани с промяната в мисленето на ръководителите, които традиционно вземат самостоятелни решения в рамките на администрацията. Прилагането на процедури за съвместна работа и вътрешен обмен на информация и документи между администрациите е изключително предизвикателство към съществуващата административна култура, особено сред общинските администрации, и изисква промяна в мисленето. Според Енчо Енчев не е възможно изпълнителната власт в лицето на бенефициента на проекта (Администрацията на Министерски съвет) да налага на местната власт (общините) да участват в изпълнението на дейността. Екипът споделя, че е успял да постигне планираното включване на 50 администрации в дейностите (анализ на състоянието и прилагане на модела за служебен обмен на информация) чрез много убеждаване относно полезността на идеите и разяснения как намаляването на административната тежест и въвеждането на електронното управление ще допринесе за местното развитие и промяна в работната среда, включително чрез използване на мрежа от лични контакти за преодоляване на съмненията и страха от промяната у администрациите.

Трансформирането на модела за административно обслужване е огромна реформа, която обаче не засяга само администрацията. Още Законът за административно обслужване на физическите и юридическите лица, приет през 1999 г.¹³ предвижда прилагане на разпоредбите за административно обслужване освен за администрациите на централно и местно ниво и за организации, предоставящи обществени услуги. Въпреки това такова мащабно включване на доставчиците на обществените услуги в дейностите по инвентаризация на услугите и режимите, извършвана в рамките на ТМАС, е направено за първи път и съответно предизвика изключително голяма реакция сред тях.

Извършеният преглед разкрива например, че през 2016 г. доставчиците на обществени услуги са изисквали от гражданите 242 различни типа документи, които би трябвало да изискат по служебен път от администрацията. Анализите показват, че някои от доставчиците на обществени услуги имат организация на работа, която гарантира бързо и качествено обслужване в много по-голяма степен, отколкото нормативните изисквания. Това обаче се дължи на бизнес логиката и управлението в съответната дейност, а не на прилагането на нормите. Екипът за управление на проекта посочва, че битката за убеждаване на доставчиците на обществени услуги все още продължава. Всички регулаторни органи в съответните икономически дейности са участници в дискусиите от самото начало на проекта. Някои доставчици на услуги твърдят, че не са задължени да прилагат изискванията за административно обслужване с аргумента, че са под контрола на съответния регулатор. Тази тема се очертава като изключително предизвикателство в рамките на проекта. Изключително усилие, което изисква много работа и отдаденост, е и постигането на съответствието между нормите на Административно-процесуалния кодекс в тази област (обслужването при предоставяне на обществени услуги) и изискванията на специалните закони в областта на обществените услуги и регулаторите.

Като партньор в проекта НСОРБ е изпълнило една от основните дейности (дейност 6), започнала в началото на 2016 г., в която са анализирани работните процедури и са

¹³ Published in State Gazette, issue 95 of 2 November 1999.

унифицирани заявленията и процесите по предоставяне на общински административни услуги. Тази дейност е трябвало да преодолее съществуващите разнородни практики по предоставянето на едни и същи административни услуги в различните общински администрации. След процес на приоритизиране са избрани 17 услуги, за които е направено унифициране на изискуеми документи, формуляри и бланки за заявяване и получаване на услугите, както и на сроковете за тяхното предоставяне. Според Венцислав Кожухаров, експерт в НСОРБ, дейността ще има значим ефект, още повече ако едновременно с въвеждането на унифицираните процедури (включително необходимите нормативни промени) се съобразят и централните администрации, работещи в различните области на политика. В процеса на работа по проекта те вече са направили предложения за изменения на нормативни документи, процедури и процеси, имащи връзка с унифицираните услуги. Г-н Кожухаров определи унифицирането и стандартизирането на предоставянето на услуги като процес, а не просто избор на определен брой услуги, на които да бъде направен анализ и приети мерки за унифициране. Необходими са бързи действия по внедряването на направените предложения и непрекъснато търсене на баланс между инициативите на различните участници в процеса. Мнението на експерта е, че при избор на различните подходи трябва да се мисли не само за ползвателите на услуги, а и за доставчиците. Приоритетното подреждане на включените в Пътната карта за изпълнение на Концепцията за регистрова реформа услуги (резултат от изпълнението на дейност 4) например би позволило да се мисли и действа приоритетно за създаване на централизирани регистри, в които данни се въвеждат и ползват от всички общински администрации.

Някои администрации обаче остават предпазливи в мнението си за вътрешния обмен на документи и информация и достъпа до регистрите на други администрации. Секретарят на една от средните по големина общини, която е устойчив икономически център заяви, че все още се проучва и проверява използването на системите, включително RegiX. Към момента мнението е, че все още е сложно да се работи със системата и са необходими ясни правила. Взаимодействието между отделните администрации се оценява като сложно. В същото време секретарят изрази много положително мнение за полезността от унифицирането на 17-те административни услуги, предоставяни от общините (дейност 6). Тя смята, че това улеснява значително общинските администрации, тъй като използват единни формуляри за заявяване и общините не трябва да търсят и проверяват законовите основания към услугата.

Екипът за управление на проекта оценява координацията между включените в проекта страни като много интензивна, но трудна. Трансформацията представлява голяма промяна, която засяга администрациите на всички нива и доставчиците на обществени услуги както по отношение на технологично обезпечаване – осигуряване на оборудване и софтуер, цифровизация на информационните активи (голяма част от регистрите все още са на хартиен носител или представляват неструктурирани електронни таблици, които не позволяват автоматично извличане на данни), промени на вътрешни правила и процедури, така и съществуващата административна и организационна култура на различните участници и различната степен на готовност за приемането и управлението на промяната.

В резултат на усилената работа на екипа заложените цели на всички индикатори на проекта са постигнати - 1 085 административни режима са прегледани с цел опростяване, 50 пилотни администрации са въвели комплексно административно обслужване, 17 общински услуги са стандартизирани.

Заклучение: резултати, извлечени поуки и роля на финансовата подкрепа на ЕСФ

Основни резултати

Проектът все още е в процес на изпълнение и следователно пълните ползи тепърва ще се проявяват. Въпреки това вече има видими резултати от извършените дейности независимо от многобройните трудности и предизвикателства, пред които проектът е бил изправен в хода на своето изпълнение. Към юни 2019 г. 50-те пилотни администрации вече използват разработените модули за свързване и официален обмен на информация в средата за междурегистров обмен RegiX. (Фигура 1).

Фиг 1. Видове удостоверения, предоставяни по електронен път чрез платформата RegiX

Registry Agency	Report Title	Count
Property register	Report on commissioning years of information systems of the Registry agency	2
	Report by property	91
	Report by personal account of an individual	85
	Report by personal account of a legal person	48
	Search by property	49
BULSTAT register	Report on BULSTAT nomenclatures	5
	Report on current status of a BULSTAT subject by BULSTAT code or company case	36
Trade register	Report on current status for all recorded circumstances by section(v3)	2
	Report on current status for all recorded circumstances(v2)	21
	Report on current status of a branch of a company	2
	Report on current status(v1)	51
	Report on validity of an UIC number	23
	Report on participation in a company by individual	16
Register of persons, seeking employment	Report on registration history of a person, seeking employment by UIN/PNF	
	Report on guidance sessions of a person, seeking employment by UIN/PNF	
	Report on trainings of a person, seeking employment by UIN/PNF	

Източник: <https://regix.egov.bg>

Въз основа на извършена инвентаризация на всички предоставяни административни услуги и на административната тежест, която те оказват върху гражданите и предприятията, са формулирани мащабни по своя обхват предложения за нормативни изменения в Административнопроцесуалния кодекс и над 140 други закона. Тези изменения имат за цел да гарантират въвеждането на комплексното административно обслужване на практика от администрациите и доставчиците на обществени услуги.

Цялата информация от извършената инвентаризация на услугите е достъпна на български език на адрес: <http://kao.mapex.bg>. Предложенията за нормативни изменения са преминали

през два кръга на обществени консултации¹⁴, вторият от които е приключил през юни 2019 г.

Очаква се Концепцията за регистрова реформа и придружаващата я Пътна карта да бъдат много ефективни инструменти за преодоляване на съществуващия „регистров безпорядък“ в администрацията, който спъва ефективното електронно управление. По думите на Алеко Джилжов без въвеждането на ред в тази област - *„да знаем кои са, колко са, как ще ги изграждаме, управляваме и поддържаме в бъдеще няма как да се случи електронното управление“*. Според Венцислав Кожухаров, експерт в НСОРБ, създадената ясна пътна карта и планираните нормативни промени ще осигурят по-ефективно електронно управление, намаляване на разходите за поддръжка, уеднаквяване на форматите и намаляване на зависимостта на поддръжката на информационните масиви от възможностите и капацитета на отделните администрации¹⁵.

В резултат на изпълнението на проекта до момента са приети над 1500 мерки за опростяване и привеждане в съответствие на административните услуги със Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, с изискванията на Административнопроцесуалния кодекс, Закона за администрацията и Закона за електронно управление, за заличаване и вписване на административни услуги в Административния регистър като вътрешни административни услуги¹⁶.

В краткосрочна перспектива изпълнението на проекта ще приложи на практика разработения модел за комплексно административно обслужване (КАО). Също така се очаква проектът да има дългосрочно въздействие, тъй като с него ще бъде изпълнен завършващия етап от реформата, който я обвързва с развитието на електронното управление. Изпълнението на дейностите и техните планирани мерки ще осигурят един от основните елементи на реално въвеждане на електронното управление - дигитализацията на информационните ресурси в администрацията и подходящото им форматиране. По този начин ще станат възможни автоматичното извличане на информация и обмен между регистрите. На институционално ниво се очаква ТМАС да увеличи капацитета на администрациите за осъществяване и управление на промяната.

Извлечени поуки

Научените уроци за екипа на проекта са в различни измерения. Потвърден е наличният опит, че за изпълнението на проект от такъв мащаб е необходим опитен екип с ясно определени отговорности. Това допринася изключително много за организирано изпълнение при динамично променяща се външна среда и необходимост от управление на промени, зависещи както от вътрешни, така и от външни фактори.

Членовете на екипа от дирекция „Модернизация на администрацията“ също така са експерти в прилагането на политики за развитие на администрацията. Те приемат, че работата по проекта е разкрила много подробности за нивото на професионализъм, мотивация и организационна култура в различните администрации и че е необходима

¹⁴ Портал за обществени консултации: www.strategy.bg

¹⁵ Становища, изразени на форум, организиран от Администрацията на Министерския съвет за отчитане на резултатите от проект „Концепция и пътна карта за реформа на регистрите“.

¹⁶ Решение на Министерския съвет № 704 от 5 октомври 2018 г. за одобряване на мерки за трансформация на модела на административно обслужване

дългосрочна работа за развитие на капацитета за работа с новости и управление на промяната.

Друг научен урок е свързан с отчитането на факта, че такива обхватни реформи, които променят принципите на работа на организацията, са трудни за реализиране, тъй като участват администрации на различни нива, с различна степен на организационно развитие, винаги има разнопосочни интереси и е неизбежно влиянието на външни фактори. При осъществяването на подобни мащабни проекти трябва да се мисли и за планиране и прилагане на инструменти за привличане и формиране на съюзници за въвеждане на иновации и за управление на промяната.

Екипът е идентифицирал няколко основни фактора, които са ключови за успеха на проекта:

- компетентност на участващите в управлението експерти и ясно разпределени отговорности;
- силна политическа подкрепа на ниво премиер и вицепремиер както при изпълнението на дейностите, така и при обсъждане и приемане на нормативни промени;
- целите на проекта отговарят на реални проблеми и нужди на гражданите и администрацията;
- съвпадането на пълния мандат на местната власт в периода 2015-2019 с изпълнението на дейностите, насочени към оптимизиране на административни услуги на общините, което е осигурило по-гладко протичане на промените.

Като потенциален неуспех може да бъде разглеждано евентуалното неприемане на подготвените промени в АПК и другите закони, неизползването на системите от доставчиците на обществени услуги, които не приемат, че попадат в обхвата на определението за "административен орган".

Очаква се въздействието на резултатите от проекта да бъде огромно. Промените в предоставянето на административните услуги, които се очаква да настъпят, са безспорни, реални и измерими и по думите на Енчо Енчев *"ще могат да се пипнат"*. Това е нещо, което ще ги направи реално забележими и разпознаваеми сред гражданите и бизнеса за разлика от повечето "хартиени" или "процедурни" резултати, постигнати от предходните етапи на реформата. Така става възможно и планирането на следващите етапи за развитие на процеса, които трябва да осигурят финансиране на администрациите за въвеждане на промените. Институтът по публична администрация вече има разработена програма и предлага обучения за административното обслужване.

Роля на подкрепата на ЕСФ

Подкрепата, предоставена от ЕСФ за подобряване на административното обслужване в периодите 2007-2013 и 2014-2020, е основен инструмент за подобряване на процесите и модернизиране на модела за предоставяне на административни услуги и за намаляване на административната тежест върху бизнеса и гражданите. Тази подкрепа е обвързана с основните цели и приоритети на стратегическите и планови документи в областта на администрацията и управлението. Чрез ТМАС и другият проект за електронно управление, който е разгледан като казус в рамките на проект РАРА, е осигурена подкрепа от ЕСФ за завършване на последните етапи на реформата в процеса на оптимизация на административните услуги и въвеждането на реално електронно управление. Постигането на тези цели би потвърдило преодоляването на значителните предизвикателства, срещани през последните 15 години при реформирането на администрацията.

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Базисен модел на комплексно административно обслужване, достъпен на:

<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=155> (посетен: 2 юли, 2019).

Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа

"Едно гише", достъпен на: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=603> (посетен: 2 юли, 2019).

Концепция за реформа на съществуващия модел на организация и поддръжка на регистрите в държавната администрация (2018), достъпен на:

<http://www.strategy.bg/publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=246&y=2018&m=4&d=> (посетен: 5 юли, 2019).

Проект BG05SFOP001-1.001-0002-C05 "Трансформация на модела за административно обслужване", достъпен на:

<http://2020.eufunds.bg/bg/5/0/Project/Details?contractId=i0fRJ8J4Lwo%3D&isHistoric=False> (Accessed: 5 July, 2019) and <http://www.strategy.bg/publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=246&y=2018&m=4&d=> (посетен: 5 юли, 2019).

Проект на Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019-2023 г., March 2019, достъпен на:

<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4223> (посетен: 5 юли, 2019).

Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2016-2020, достъпен на:

<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=203&y=&m=> (посетен: 2 юли, 2019).

Решение на Министерски съвет № 704 of 5 октомври 2018 за одобрение на мерки за трансформиране на модела за административно обслужване, достъпен на:

<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=258&y=&m=> (посетен: 10 юли, 2019).

Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 - 2020 г., достъпен на:

<https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891> (посетен: 2 юли, 2019).

Delcheva, S. (2019), *Public administration characteristics in Bulgaria*. Unpublished report of the EUPACK2019 project.

General review of the policy for modernization Bulgarian civil service (1997 – 2002), Analytical Paper prepared by the STRATEGMA Agency, May 2002.

КАК ДА ПОЛУЧИМ ПУБЛИКАЦИИ НА ЕС

Безплатни публикации на:

- едно копие:
чрез книжарницата на ЕС (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от едно копие или плакати/ карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
от делегациите в страни извън ЕС (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
или се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен телефонен номер от всяка точка на ЕС) (*).

(*) Предоставената информация е безплатна, както и повечето обаждания (въпреки че някои оператори, телефонни кабинки или хотели може да Ви таксуват).

Платени публикации:

- чрез книжарницата на ЕС (<http://bookshop.europa.eu>).

Платени абонаменти:

- чрез един от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).



■ Publications Office