

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации (ISA)“

COM(2008) 583 окончателен — 2008/0185 (COD)

(2009/С 218/07)

С писмо от 14 октомври 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 156 от Договора за създаването на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за решение на Европейския парламент и на Съвета относно решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации (ISA)“

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 януари 2009 г. (докладчик: г-н PEZZINI).

На 451-вата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 февруари 2009 г. (заседание от 25 февруари), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 130 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Комитетът подкрепя инициативата на Комисията за стартиране на програмата ISA, тъй като е убеден, че тази програма ще продължи да гарантира и да укрепва ефективна и ефикасна оперативната съвместимост в новите сложни системи на европейския единен пазар.

1.2 Според ЕИСК от съществено значение за упражняването на предвидените в Договора свободи е цялостното прилагане на механизми за оперативна съвместимост в полза не само на администрациите и институциите, но също и на гражданите, предприятията и на организираното гражданско общество като цяло.

1.3 Очевидна е необходимостта от изпълнението на една конкретна стратегия, насочена към сигурност на личните и икономическите данни, както ЕИСК многократно подчерта в своите становища ⁽¹⁾ „Сигурността на информацията не може по никакъв начин да бъде отделяна от защитата на личните данни и запазването на свободите, които са гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека“.

1.4 Комитетът подчертава необходимостта ползвателите да разполагат с взаимосвързани системи, които да са пуснати на пазара с гаранцията за защита на данните, било то лични, промишлени или административни. Необходимо е своевременно в юридически план да се установи европейска система за наказателно преследване/санкциониране на ползватели, които злоупотребяват с мрежите и данните, и за да се осъществи това, е необходимо да се работи и върху оперативната съвместимост на юридическите процедури на ЕС.

1.5 Комитетът счита, че все още са недостатъчни мерките, взети за избягване на фрагментирането на пазара и за даване

на действително паневропейско измерение на система от взаимосвързани, интерактивни и достъпни публични администрации.

1.6 Комитетът иска предложението за програма ISA да бъде съпроводено със солидна общностна инициатива, която да ангажира държавите-членки и Комисията по отношение на обвързващите инструменти, които да дадат нова сигурност и сила на една обща рамка за засилена оперативна съвместимост.

1.7 Необходимо е новата европейска стратегия за оперативна съвместимост да определи, заедно с общата рамка, приоритетите на общностните политики, които предполагат засилване на усилията в полза на инструменти, рамки и общи услуги, както и ясни бюджетни прогнози.

1.8 Според ЕИСК е необходимо да се постигне цифрова конвергенция, която да гарантира:

— пълна оперативна съвместимост на хардуера, на платформите и услугите;

— сигурност и надеждност;

— управление на идентичността и на правата;

— достъпност и лесно използване;

— използване на компютърни системи и неутрални, включително и от езикова гледна точка, технически структури;

⁽¹⁾ Вж. становище CESE относно „Стратегия за сигурно информационно общество“, докладчик: г-н PEZZINI, ОВ С 97 от 18.4.2007 г., стр. 21.

— значителни усилия за подпомагане и постоянно обучение на местно равнище на ползвателите, особено на най-уязвимите⁽¹⁾, за да се избегнат явления на изолиране на света на цифровите технологии и за да се гарантират високи равнища на надеждност и на доверие сред ползвателите и доставчиците на услуги.

1.9 ЕИСК счита, че е необходимо да се подобрят координацията и сътрудничеството с другите програми на Общността, които допринасят за изразяване на нови идеи и решения в областта на паневропейската оперативна съвместимост.

1.10 Комитетът припомня важността на отворения софтуер, най-вече в сферата на *електронното управление*, за гарантиране на сигурността и устойчивостта на софтуера, поверителността на информацията и на плащанията, както и наличието на изходен код, и счита, че трябва да се насърчава използването на *софтуер с отворен код*, който дава възможност да се проучват, променят, преразпределят и използват отново софтуерни решения с голяма стойност за публичните администрации.

1.11 Според Комитета е необходимо да се укрепи европейската референтна рамка по отношение на оперативната съвместимост в многоизмерна перспектива, включваща политическите аспекти на една обща визия за споделени приоритети, правните аспекти на законодателно синхронизиране, както и техническите, семантичните и организационните аспекти.

1.12 Според Комитета би било необходимо да се изработи европейски метод за пресмятане на съотношението „стойност-цена“ на оперативна съвместимостта услуги PEGS, въведени от публичните администрации.

1.13 Комитетът счита, че една информационна и обучителна кампания в тази област е абсолютно необходимо условие за успеха на инициативата. Също така организирането на социален и граждански диалог на европейско равнище и на периодични паневропейски конференции за услугите онлайн са от съществено значение за разпространението, подкрепата и ориентирането на работата на администрациите в различните държави в една обща рамка за развитие.

2. Въведение

2.1 Бързият прогрес, настъпил от началото на 90-те години в сектора на информационните и комуникационните технологии, дълбоко промени интерактивния контекст, в който работят публичните администрации, предприятията и гражданите.

(1) Под „най-уязвимите ползватели“ са разбират младите и възрастните хора, които са слабо подготвени за използване на данните от мрежата, както и лицата, които не разполагат с достатъчно икономически средства, необходими за достъп до мрежата.

Достигнатите равнища на интеграция в единния европейски пазар дадоха безпрецедентен тласък на трансграничното измерение на услугите на *електронното управление*.

2.2 Съвсем наскоро Комитетът имаше възможност да подчертае, че „приспособяването на публичните администрации към цифровите услуги ще благоприятства тяхното модернизиране под формата на подобряване на качеството, гъвкавостта и ефективността на услугите за гражданите, ефикасността в използването на публичните ресурси, намаляването на разходите, удовлетворението на потребителите, интегрирането на публичните администрации и административното опростяване“⁽²⁾.

2.3 Темите за конвергенцията и за оперативната съвместимост представляват един от основните аспекти на една европейска стратегия за *електронно управление*, както беше подчертано в Декларацията от Манчестър от 2005 г.⁽³⁾

2.4 По тази тематика Комитетът имаше възможност да се произнесе на няколко пъти⁽⁴⁾, както и по много законодателни инициативи, по необходимост изискващи структури за оперативна съвместимост, а именно Директива 2006/123/ЕО за услугите, Директива 2004/18/ЕО за възлагането на обществени поръчки, Директива 2007/2/ЕО за INSPIRE (инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност) и Директивата 2003/98/ЕО относно повторната употреба на *информацията в общественния сектор*.

2.5 По различни поводи⁽⁵⁾ след това Комитетът подкрепи конкретните инициативи, чрез които Комисията стартира програми, свързани с електронния обмен на данни между администрациите — IDA I (1995-1999 г.), IDA II (1999-2004 г.) и IDABC (2005-2009 г.), които представляват предварителните фази на сегашното предложение относно новата програма ISA - *Решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации* (2010-2015 г.).

(2) Вж. становище CESE относно „План за действие i2010 за електронното управление“, докладчик: г-н HERNÁNDEZ BATALLER, ОВ С 325 от 30.12.2006 г., стр. 78.

(3) Вж. <http://archive.Cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

(4) Вж. становище CESE относно програмата *Modinis*, докладчик: г-н RETUREAU, ОВ С 61 от 14.3.2003 г., стр. 184; становище CESE относно „Продължаване на програмата TIC – Modinis“, докладчик: г-н RETUREAU, ОВ С 28 от 3.2.2006 г., стр. 89; становище CESE относно „Окончателен доклад eЕвропа 2002 г.“, докладчик: г-н KORYFIFIS, ОВ С 220 от 16.9.2003 г., стр. 36; становище CESE относно „Европейска агенция за трезова и информационна сигурност“, докладчик: г-н LAGERHOLM, ОВ С 220 от 16.9.2003 г., стр. 33; становище CESE относно „i2010 – Европейско информационно общество за растеж и заетост“, докладчик: г-н LAGERHOLM, ОВ С 110 от 9.5.2006 г., стр. 83; становище CESE относно „Електронният достъп“, докладчик: г-н CABRA DE LUNA, ОВ С 110 от 9.5.2006 г., стр. 26; становище CESE относно „E-business/Go Digital“, докладчик: г-н MCDONOGH, ОВ С 108 от 30.4.2004 г., стр. 23; становище CESE относно „Регулаторна рамка на ЕС за електронните съобщителни трези и услуги“, докладчик: г-н MCDONOGH, ОВ С 97 от 28.4.2007 г., стр. 27.

(5) Вж. становище CESE относно „Електронен обмен на данни между администрациите (IDA)“, докладчик: г-н BENTO GONÇALVES, ОВ С 214 от 10.7.1998 г., стр. 33; становище CESE относно „Изменения на IDA“, докладчик: г-н BERNABEL, ОВ С 80 от 3.4.2002 г., стр. 21; становище CESE относно „Услуги на електронното правителство“, докладчик: г-н PEZZINI, ОВ С 80 от 30.3.2004 г., стр. 83.

2.6 Комитетът припомни, че „оперативната съвместимост на информационните системи, обменът и повторната употреба на информацията, както и уеднаквяването на административните процеси са от съществено значение за предоставянето на интерактивни услуги на *електронно управление*, с високо и постоянно качество, насочени към ползвателя“⁽¹⁾, като подчерта по-специално следните елементи:

- важността да се засилят европейските инициативи в полза не само на администрациите и институциите, но и на гражданите, предприятията и като цяло на организираното гражданско общество;
- необходимостта от наличие на ефикасен европейски сертифициращ орган, за да се гарантират адекватни равнища на сигурност при достъпа и обмена на информация;
- значението на осигуряването на крайните ползватели на максимално видимо присъствие, достъпност и оперативна съвместимост на мрежите;
- необходимостта от насърчаване на различни равнища на инициативите за гарантиране на продължаващо обучение на ползвателите и предоставяне за ползване на горепосочените мрежови инфраструктури също и за целите на продължаващо обучение;
- изискването, предвид деликатното естество на обработваните данни, да се гарантира повишено равнище на сигурност на мрежите, като се използват подходящи защитни инструменти и, ако е необходимо, сигурни протоколи за изпращане, както на централно равнище, така и на равнище държави-членки.

2.7 От друга страна, работните документи, съпровождащи съобщението на Комисията от 20 ноември 2007 г., озаглавено „Единен пазар за Европа на 21 век“, по което Комитетът се произнесе⁽²⁾, съдържат множество препратки към инструментите за оперативна съвместимост в рамките на електронния обмен на данни: онлайн мрежата SOLVIT; *Информационната система за вътрешния пазар* (IMI), общностната система за бързо информиране относно опасните продукти RAPEX; системата TRACES, гарантираща проследяемостта на живите животни и бързо реагиране в случай на заболяване.

2.8 Някои проучвания⁽³⁾ обаче установиха наличието на множество пречки пред осъществяването на пълна трансгранична и транссекторна оперативна съвместимост за публичните администрации: липса на координация, недостатъчна организационна гъвкавост, различия между институционалните отговорности, нееднаквост на правните рамки, разлики в културния и политически подход, недостатъчен диалог с индустрията, недостатъчно изтъкване на постигнатите резултати, пречки, свързани с многоезичието.

⁽¹⁾ Вж. становище CESE относно „Услуги на електронното правителство“, докладчик: г-н PEZZINI, ОВ С 80 от 30.3.2004 г., стр. 83.

⁽²⁾ Вж. становище CESE относно „Единен пазар за Европа през 21-ви век“, докладчик: г-н CASSIDY, съдокладчици: г-н HENCKS и г-н CAPPELLINI, което все още не е публикувано в „Официален вестник“.

⁽³⁾ Виж. www.egovbarriers.org

2.8.1 Към тези пречки се добавят проблемите, свързани с безопасността и неприкосновеността на личната сфера, както и недостатъчната интеграция на административните процедури между държавите-членки. Освен това Комитетът многократно призова за по-добро свързване в мрежа на митническата система.

2.9 По тази причина Комитетът счита, че е необходимо да се положат повече усилия за координация, за да се насърчи взаимната свързаност и достъпността, с цел да може напълно да се използват предимствата на европейското икономическо пространство без граници, чрез общото в спецификите и общите решения и чрез ефективно използване на открити стандарти.

3. Предложението на Комисията

3.1 С предложението на Комисията се цели да се улесни - чрез стартирането на програмата ISA (*Решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации*) - ефикасно и ефективно трансгранично и транссекторно електронно взаимодействие между европейските публични администрации, така че да се даде възможност за предоставяне на публични електронни услуги, които допринасят за прилагането на общностните политики и дейности с особено внимание към единния пазар, като се избягва появата на различни електронни бариери в държавите-членки.

3.2 Целта на програмата ISA е да насърчава и подкрепя:

- установяването и усъвършенстването на общи рамки за улесняване на трансграничната и транссекторната оперативна съвместимост;
- оценката на последиците върху ИКТ на предложените и одобрени законодателни инструменти на Общността, както и планирането на прилагането на системи на ИКТ в подкрепа на прилагането на тези законодателни инструменти;
- функционирането и усъвършенстването на съществуващите общи услуги, както и въвеждането, индустриализирането, функционирането и усъвършенстването на нови общи услуги;
- усъвършенстването на съществуващи общи инструменти за повторна употреба, както и създаването, доставката и усъвършенстването на нови общи инструменти за повторна употреба.

3.3 Финансовата дотация, предложена за прилагането на програмата ISA за периода 2010-2015 г. е определена на 164,1 млн. EUR, от които 103,5 млн. EUR са предназначени за периода до 31 декември 2013 г., съгласно финансовото планиране за 2007-2013 г., като оставащите 60,6 милиона EUR са предназначени за последните две години: 2014-2015 г.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът подкрепя с убеждение инициативите, предназначени за осигуряване на оптималното и ефикасно функциониране на разширения европейски единен пазар, и счита, че от съществено значение за конкретното упражняване на предвидените в Договора свободи е пълното прилагане на механизмите на оперативна съвместимост в полза на администрациите и институциите, но също така на гражданите, предприятията и като цяло на организираното гражданско общество.

4.2 Комитетът счита, че въпреки осъществяването на три последователни многогодишни програми (IDA I, IDA II и IDABC), взетите мерки са все още недостатъчни, за да се избегне фрагментирането на пазара и да се осигури действително паневропейско измерение на свързаните помежду си публични администрации, като им се даде възможност да предоставят услуги без пречки и дискриминация, с цел да се предпази единството на пазара и пълното упражняване на правата на гражданите и на европейските предприятия в целия Европейски съюз.

4.3 Комитетът подкрепя инициативата на Комисията за стартиране на програмата ISA, при условие че тя не се свежда просто до продължаване и рефинансиране на програмите, които следваха една след друга от 1993 г. до сега, а гарантира една „европейска стратегия за оперативна съвместимост“ и „европейска рамка за оперативна съвместимост“⁽¹⁾, от съществена важност за един интегриран единен пазар и за конкурентоспособна и устойчива европейска икономика в рамките на обновената Лисабонска стратегия.

4.4 Комитетът иска предложението за програма ISA да бъде съпроводено със солидна общностна инициатива, която да ангажира държавите-членки и Комисията относно обвързващи инструменти, които да дадат нова увереност и сила на една европейска стратегия и на една обща рамка за оперативна съвместимост, чрез която на публичните и частните оператори, както и на националните и транснционалните ползватели, се гарантират общи, сигурни и прозрачни насоки.

4.5 Според Комитета е абсолютно необходимо новата европейска стратегия за оперативна съвместимост да определя, заедно с общата рамка, приоритетите в областта на общностните политики, за да се гарантира ефективно прилагане на практика на предложенията за директива и регламент, които са в процес на изготвяне.

4.6 Комитетът счита, че все още са недостатъчни усилията за координация и сътрудничество с другите общностни програми, които допринасят за изразяване на нови идеи и решения в областта на паневропейската оперативна съвместимост - поспециално Рамковата програма за конкурентоспособност и иновации (програма за стратегическа помощ в областта на ИКТ) и Седмата рамкова програма на Европейския съюз за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности - и препоръчва създаването на комитет за координация на програмите, който да отговаря за оперативната съвмес-

тимост и в чийто състав да влизат ръководителите на всички съответни програми, с цел съгласувано изготвяне на покани за представяне на предложения.

4.7 Според Комитета, още при проектирането на нови оперативни рамки от страна на публичните администрации би трябвало да се проверява пълното съответствие на тези рамки с принципите за паневропейска оперативна съвместимост посредством механизми за предварително уведомяване, като например механизмите, приети за изготвянето на нови технически и нормативни стандарти⁽²⁾. Основната пречка е от културно естество: все още има администрации, които не са готови, нито са убедени в необходимостта да се приемат открити технологични и новаторски решения, вписващи се в европейска рамка за оперативна съвместимост.

4.8 Комитетът счита, че провеждането на информационна и обучителна кампания в тази област е абсолютно необходимо условие за успеха на инициативата, както и редовното организиране на паневропейски конференции за услугите онлайн, за да се осигури, въз основа на сравнителни оценки на постиженията на администрациите на различни равнища, непрекъснато проверяване и пренасочване на работната програма.

4.9 Цифровата конвергенция изисква оперативна съвместимост на хардуера, на платформите и услугите, сигурност и надеждност, управление на идентичността и на правата⁽³⁾, достъпност и лесно използване на компютърни системи и неутрални от езикова гледна точка технически структури, както и значителни усилия за постоянно обучение на местно равнище на ползвателите, особено на най-уязвимите, за да се избегнат явления на изолиране от света на цифровите технологии.

4.10 Комитетът припомня важността на открития софтуер, най-вече в сферата на *електронното управление (e-government)*, за „гарантиране на сигурността и устойчивостта на софтуера, поверителността на информацията и на плащанията“, както и наличието на „изходен код, за да се гарантира запазването на кода, неговата стабилност и сигурност, в случай че издателят вече не е достъпен“⁽⁴⁾.

4.11 Според Комитета би било необходимо да се изработи европейски метод за пресмятане на съотношението „стойност-цена“ на оперативни съвместимите услуги PEGS⁽⁵⁾, въведени от публичните администрации, който да отчита не само възвръщаемостта на инвестицията и увеличаването на собствеността, на гъвкавостта и равнищата на намаляване на административните тежести, но също така и най-вече общата стойност, по отношение на осигуряването на гражданите и предприятията на надежден единен пазар без бариери.

(1) Вж. член 8 от предложението за решение COM (2008) 583 окончателен.

(2) Вж. Резолюция на Съвета от 7 май 1985 г. относно нова стратегия в областта на техническата хармонизация и стандартизация (ОВ С 136 от 4.6.1985 г., стр. 1): «Приемане на бърза общностна консултация на подходящо равнище, в съответствие с целите на Директива 83/189/ЕИО».

(3) Вж. становище CESE относно „Безопасност на трезките/електронна комуникация“, докладчик: г-н RETUREAU, ОВ С 48 от 21.2.2002 г., стр. 33.

(4) Вж. становище CESE относно „Възможността за патентоване на компютърни разработки“, докладчик: г-н RETUREAU, ОВ С 61 от 14.3.2003 г., стр. 154.

(5) PEGS = Pan-European e-Government Services (паневропейски услуги за електронно управление).

4.12 Според Комитета е необходимо да се укрепи европейската референтна рамка по отношение на оперативната съвместимост в многоизмерна перспектива, включваща политическите аспекти на една обща визия за споделени приоритети, правните аспекти на законодателно синхронизиране, както и техническите, семантичните и организационните аспекти.

4.13 ЕИСК смята, че в социален план добра практика за националните администрации би било да се започне диалог на европейско равнище, в рамките на неформалния диалог EUPAN/TUNED ⁽¹⁾, с представители на служителите в заинтересованите администрации, за да се предостави необходимата информация за участие.

4.14 По отношение на вече съществуващите и новите общи инструменти в рамките на концептуалния модел GPSCM ⁽²⁾, определен от Комисията заедно с държавите-членки, е необходимо:

- да се определят ясно ролите, правата и отговорностите на собствениците на данни, на доставчиците и ползвателите, в общо трансгранично измерение чрез съвместен, стандартизиран и еднакъв подход;
- публичните администрации да приемат този модел като неразделна част от своите усилия, за да конфигурират собствените си системи за оперативна съвместимост в съответствие

с общите системи за оценка на резултатите в трансграничните потоци;

- да се създадат или да бъдат укрепени национални инфраструктури за идентифициране, за определяне на автентичността и за сертифициране, за да се гарантират високи равнища на надеждност и на доверие между ползвателите и доставчиците на услуги.

4.15 Според Комитета е необходимо да се определи обща рамка за открити технически стандарти и нормативи в тази област, изготвени от Европейските органи за стандартизация - Европейския комитет по стандартизация (CEN), Европейския комитет по електротехническа стандартизация (CENELEC) и Европейския институт за стандарти в далекосъобщенията (ETSI), която би дала възможност за прилагането им при всички заинтересовани страни.

4.16 Комитетът счита, че трябва да се насърчава използването на софтуер с *отворен код* (*open-source software*), тъй като той дава възможност да се проучват, заменят, преразпределят и използват отново софтуерни решения с голяма стойност за публичните администрации, както по отношение на ефективността на разходите, така и при проверката на прилагането на стандартите, на функционалния обхват отвъд наложените от лицензите и авторските права граници, на надеждността в дългосрочен план на приетите решения и на адаптирането към местните изисквания.

Брюксел, 25 февруари 2009 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

⁽¹⁾ EUPAN: European Public Administration Network (европейска мрежа на публичната администрация); актуалното наименование на неформална мрежа на генерални директори от публичната администрация на ЕС; TUNED: Trade Union Network for European Dialog (Синдикална мрежа за европейски диалог).

⁽²⁾ GPSCM = *Generic Public Services Conceptual Model* (концептуален общ модел в областта на обществените услуги).