

БАЗИСЕН МОДЕЛ НА КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ



СЪДЪРЖАНИЕ

I	КОНТЕКСТ	6
II	КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ.....	10
1.	Същност.....	10
2.	Цели	13
3.	Принципи.....	14
3.1.	Служебно събиране на доказателства от административния орган.....	14
3.2.	Предоставяне на административни услуги по различни канали	15
3.3.	Автоматизиране на процесите по предоставяне на услуги.....	15
4.	Предпоставки за реализация на комплексно административно обслужване ..	16
4.1.	Правна рамка.....	16
4.2.	Информационни и комуникационни технологии	18
5.	Ползи от комплексното административно обслужване	21
III	МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ПРАКТИЧЕСКО ВЪВЕЖДАНЕ НА КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ.....	22
1.	Канали за предоставяне на административно обслужване.....	22
1.1.	Изисквания към предлаганите канали за достъп	24
1.2.	Препоръки при избор на канал	27
1.3.	Съвместимост на каналите	28
1.4.	Процедура за внедряване на нов канал за достъп	29
1.5.	Организиране на комплексно административно обслужване за предоставяне на услугата по различни канали	31
2.	Взаимодействие и координация	34
3.	Човешки ресурси.....	42
4.	Процеси и услуги	45
5.	Подход за изпълнение	51
6.	Предизвикателства	56
IV	ПРИМЕРИ ЗА АНАЛОГИЧНА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ В СТРАНИ-ЧЛЕНКИ НА ЕС.....	58
1.	Чехия	58
2.	Великобритания	60
3.	Австрия	61
4.	Холандия	61
5.	Естония	62
6.	Словения	62
7.	Дания.....	63

Списък на ползваните термини

Административна услуга	Административна услуга е: а) издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение; б) издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения; в) извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице; г) консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга; д) експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация.
Административна информационна система	Административна информационна система е система, която осигурява поддържането и обработката на данните за оборота на електронни документи и документи на хартиен носител при предоставянето на административни услуги и изпълнение на административни процедури.
Административно обслужване	Административно обслужване е всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги.
Бек офис	Част от организационната структура на администрацията, ангажирана с изпълнението на вътрешните процеси, които не изискват пряко взаимодействие с клиенти.
Вътрешна административна услуга	Вътрешна административна услуга е административна услуга, която един административен орган предоставя на друг при осъществяване на неговите правомощия.

Вътрешна електронна административна услуга	Вътрешни електронни административни услуги са вътрешни административни услуги, които могат да се заявяват и/или предоставят от разстояние чрез използването на електронни средства. Вътрешни електронни административни услуги са и услугите, които могат да се заявяват и/или предоставят от разстояние чрез използването на електронни средства, предлагани от лицата, осъществяващи публични функции, и от организациите, предоставящи обществени услуги, едни на други, както и на административните органи. Вътрешни електронни административни услуги могат да се предоставят и от административните органи на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги.
Доставчик на електронни административни услуги	Доставчик на електронни административни услуги е административен орган, лице, осъществяващо публични функции, или организация, предоставяща обществени услуги, които предоставят електронни административни услуги на гражданите и организациите в рамките на своята компетентност.
Електронна административна услуга	Електронни административни услуги са административните услуги, предоставяни на гражданите и организациите от административните органи, услугите, предоставяни от лицата, на които е възложено осъществяването на публични функции, както и обществените услуги, които могат да се заявяват и/или предоставят от разстояние чрез използването на електронни средства.
Канал за обслужване	Способ за заявяване и/или предоставяне на резултата на услугата, съобразно нормативно установената и необходима форма за действителност на съответното действие на заявителя и предоставящия услугата орган. Използва се в текста и като „канал за достъп”.
Клиент	Клиентите са физически или юридически лица, които реализират своя законен интерес по заявяване и получаване на резултати от административни услуги, пряко или чрез свои представители. В Закона за електронното управление, клиентите са определени като „получатели на електронни административни услуги”. В настоящия документ като синоним на „клиент” е използвано понятието „получател” или „потребител”. В някои случаи се използва и терминът „заявител”.

Комплексно административно обслужване	Комплексно е административното обслужване, при което административната услуга се предоставя от компетентните административни органи, лицата, осъществяващи публични функции и организациите, предоставящи обществени услуги, без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събирани или създавани от административни органи, първични администратори на данни, независимо дали тази данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител.
Обществени услуги	Обществени услуги са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги.
Принцип “едно гише”	Организационният принцип “едно гише” се определя като създаване на едно място на достъп до услуга, но чрез различни канали за достъп. (съгласно Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „Едно гише”)
Принцип за служебното начало	Административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, не могат да изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, а са длъжни да ги съберат служебно от първичния администратор на данните
Първичен администратор на данни	Първичният администратор на данни е административен орган, който по силата на закон събира или създава данни за гражданин или организация за първи път и изменя или заличава тези данни.
Първични услуги	Услуги, които се осъществяват в рамките на една географски или функционално обособена администрация като единен процес, стартиран от заявление за услугата и приключващ с предоставяне на услугата или постановяване на отказ.
Фронт-офис	Част от организационната структура и/или информационната инфраструктура на администрацията, която пряко взаимодейства с клиентите във връзка с предоставянето на административни услуги.

Базисният модел за комплексно административно обслужване представлява обща универсална рамка за въвеждане на комплексно административно обслужване в държавната администрация.

Целта на Базисния модел на комплексно административно обслужване е да подпомогне административните органи при прилагане на принципите за комплексно административно обслужване, като предоставя:

- структурирана цялостна методология за практическото въвеждане на комплексно административно обслужване;
- добри практики за прилагане на принципите за комплексно административно обслужване.

I КОНТЕКСТ

Текущото състояние на административното обслужване в Република България се характеризира със следните особености:

- *От гражданите и организациите масово се изисква да предоставят информация, която вече е налична в държавната администрация, въпреки съществуващата нормативна уредба, която задължава администрациите да си я осигуряват по служебен път от други администрации.*
- *Липсва успешно работещ модел за обслужване на „едно гише“ като цяло в администрацията. Въпреки продължителния период за внедряване на този принцип и факта, че голям брой администрации отчитат, че работят на този принцип (85%), все още нивото на зрялост и развитие на този модел е много ниско (повечето администрации са на ниво „базово“ или „развиващо се“).*
- *Интеграцията и координацията между различни административни структури при предоставянето на услуги е слаба. Всяка администрация предоставя своите административни услуги относително самостоятелно. Реално има много малко примери на комплексно предоставяне на административни услуги. Самият факт, че комплексното административно обслужване е изведено като самостоятелна категория, която изисква специално внимание и фокус, показва колко е затруднена интеграцията и координацията в работата между различните администрации по отношение на предоставянето на административни услуги.*

- *Степента на автоматизация на предоставяните услуги е ниска – около 30% от администрациите в България декларират, че предоставят услуги по електронен път, но голям дял от тях представляват само предоставяне на информация и електронни форми на документи. Изключително малък процент са услугите, които предоставят възможност за електронна обработка на документи или за извършване на трансакции по електронен път (около 5%).*
- *Затруднен е междуведомствения обмен с регистрите, поддържани от първичните администратори на данни. Информация, която е налична на органите на държавната власт е необходима за качествено комплексно обслужване. В този смисъл, тази информация не принадлежи само на една организация, например – тази, която първично е събрала тази информация, актуализира я, поддържа регистъра за нея и т.н. Информацията не е „ведомствена“, тя принадлежи на публичното управление и трябва да бъде споделяна между администрациите при наличие на законен интерес.*
- *Липсват ясни стимули за администрацията за постигане на по-добро качество на предоставяните административни услуги. При предоставянето на услуги администрацията обичайно се придържа към максималните законово установени срокове без да се интересува толкова от предпочитанията на клиентите по отношение на каналите за достъп, времето за изпълнение или други потребности във връзка със заявената услуга.*

С приемането през 2002 г. от Министерския съвет на Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа на „едно гише“, и **Базисен модел за административно обслужване на принципа на „едно гише“** беше дадено началото на положителна промяна в начина на организация на работа и развитието на нова организационна култура в публичната администрация в Република България.

За това допринесоха следните основни характеристики на модела:

- **Клиентът беше поставен в центъра** на модела на административното обслужване по един систематизиран и формализиран начин. Поставиха се очаквания и изисквания администрациите да подобрят процесите и организацията си на работа така, че да се постигне максимална удовлетвореност от услугите, които клиентът получава.

- Този модел даде опорна точка на администрациите по-добре да осъзнаят целите си, да бъдат по-ангажирани с нуждите и изискванията на клиентите и да преценят **къде да насочват ресурсите** си.
- Чрез този модел беше направен опит за **промяна на организационната култура** на държавните служители и се въведе разбирането и механизма за постоянно подобрене на дейностите.
- Създадената рамка с различните етапи на развитие даде много добра основа за **(само)оценка** на всяка администрация по отношение на нейния прогрес във всяка една ключова област (процеси, човешки ресурси, технологии и управление на дейността).
- С модела бяха определени **конкретните стъпки (задачи за изпълнение)**, като за всяка от тях са описани необходимите предусловия (критични фактори за успех) и критерии за измерване на резултатите. По този начин администрациите имат много добре структуриран план за действие с яснота по отношение на това от какво зависи резултата и как може да бъде измерен той.

Моделът за обслужване на „едно гише“ изигра своята роля и въпреки че много администрации не успяха да постигнат най-високите етапи на развитие на модела, той беше една полезна стъпка за развитието на административното обслужване.

Допълнителното развитие на функционалността на редица аспекти от административното обслужване налага осъвременяване на модела за административно обслужване и поставянето на по-широкия акцент върху комплексното административно обслужване. Това е възможно както заради експоненциалното развитие на информационните технологии, така и поради факта, че повечето администрации вече имат ясно разбиране и определени практики при предоставянето на административни услуги. Голямото предизвикателство е интеграцията и ефективното сътрудничество между администрациите, когато то е необходимо за предоставянето на конкретна услуга на клиента. От една страна, това изисква промяна на процеси, отговорности и организация на работа, а от друга страна е свързано с културата на служители и ръководители. Същевременно с помощта на информационните технологии тази интеграция може да става все по-лесна, а сътрудничеството – по-ефективно.

Базисният модел на комплексно административно обслужване допълва и обогатява заложените в Базисния модел за административно обслужване на

принципа на „едно гише“ принципи и аспекти, като същевременно дава акценти и посока, която отговаря на текущото развитие на обществото и технологиите.

Базисният модел на комплексно административно обслужване използва и надгражда текущи разработки и практики в тази област. В него са включени и използвани идентифицирани добри практики в държави-членки от ЕС, така че при задаване на насоката за развитие да се използват и успешно работещи в други държави решения, които могат да се внедрят в България. В тази връзка има четири основни източника на информация, които са използвани при създаването на Базисния модел за комплексно административно обслужване:

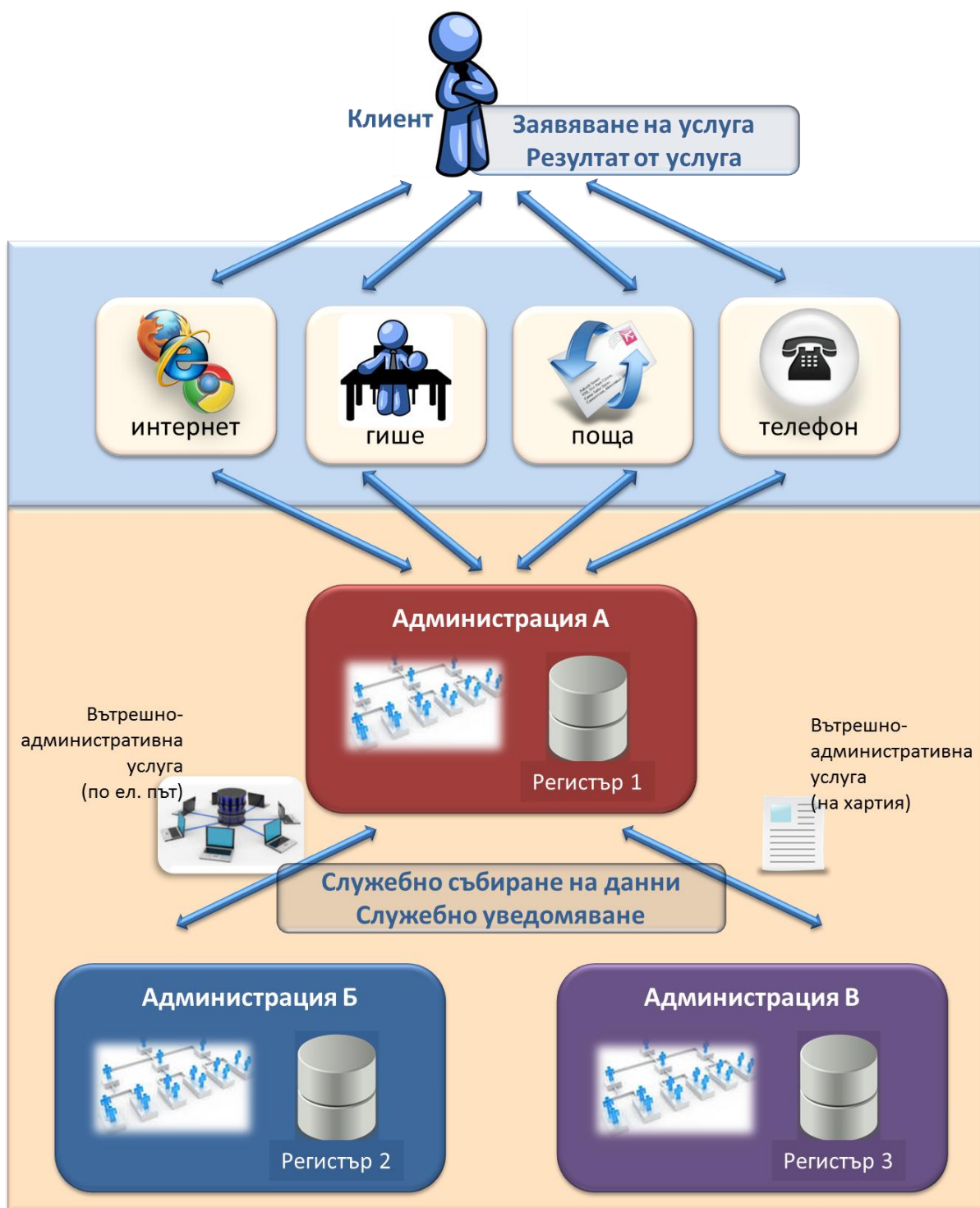
- стратегически документи, които поставят целите и основата за този модел;
- нормативни и административни актове, регулиращи обществените отношения в тази област;
- успешни текущи практики и съществуващото ниво на развитие на административното обслужване за различните администрации в България;
- добри практики, идентифицирани в държави-членки от ЕС, които могат да бъдат успешно модифицирани и използвани за подобряване на практиките в Република България.

II КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

1. Същност

В настоящия документ под комплексно административно обслужване се разбира такова обслужване, при което

административната услуга се предоставя от компетентните административни органи, лицата, осъществяващи публични функции и организациите, предоставящи обществени услуги, без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събрани или създавани от административни органи, първични администратори на данни, независимо дали тази данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител.



Фигура 1: Базисен модел на комплексно административно обслужване

Клиентите са физически или юридически лица, които реализират своя законен интерес по заявяване и получаване на резултати от административни услуги, пряко или чрез свои представители. Потребители на административни услуги са:

- Граждани (физически лица);

- Организации (юридически лица или сдружения на юридически или физически лица, които са организационно обособени въз основа на закон).

Клиентите са факторът, който предопределя изискванията към нивото на качество на административно обслужване по отношение на канали за достъп, срокове за изпълнение и разходи. Административните органи, от своя страна, имат за задача да отговорят на нуждите на клиентите чрез прилагане на конкретни механизми с оглед спазване принципите на комплексното обслужване.

Клиентите комуникират с администрацията чрез различни канали при заявяване или получаване на резултата от услугата като е възможно да се осъществява комуникация и в други етапи от предоставяне на услугата, например при изискване на допълнителна информация от клиента.

Със заявяването на услугата се стартира вътрешно-административен процес, който от своя страна може да инициира една или повече вътрешно-административни услуги по проверка и събиране на данни от първични регистри. Например, извършване на справка в Регистър Български документи за самоличност към Министерството на вътрешните работи, справка за изплатени парични обезщетения в регистрите на Националния осигурителен институт, справка за вписани животни в животновъдни обекти по категории в регистрите на Българската агенция по безопасност на храните и т.н.

Възможно е да се инициира и процес по служебно уведомяване, при който *Администрация А* уведомява *Администрация Б* за обстоятелства по промяна на данни, използвани от *Администрация Б*. Например, при издаване на разрешение за работа за упражняване на висококвалифицирана заетост на чужденец в Република България, Агенция по заетостта уведомява Министерство на вътрешните работи с цел издаване на разрешение за пребиваване и работа. И обратното – *Администрация А* уведомява *Администрация Б* за промени в данни в регистър, поддържан от *Администрация А*. Например, при покупко-продажба на недвижим имот, Агенцията по вписванията следва да уведоми съответната общинска администрация с оглед начисляване на дължими местни данъци и такси.

2. Цели

Комплексното административно обслужване допринася за постигане на следните цели:

- предоставяне на качествени услуги с по-висока ефективност и ефикасност;
- повишаване удовлетвореността на гражданите и организациите;
- фокусиране на обслужването към „епизоди от живота“/„епизоди от бизнеса“;
- намаляване на административната тежест;
- намаляване на възможностите за корупционни практики.

Комплексното обслужване следва да бъде ориентирано „отвън-навътре“, като на преден план са нуждите и очакванията на клиентите. Трябва да се има предвид, че клиентите обикновено взаимодействат с администрацията не по своя воля, а поради необходимостта да получат административна услуга, произтичаща по силата на закона. Администрациите трябва да отчитат и обстоятелството, че удовлетвореността на гражданите и организациите от високото качество на услугите изгражда доверие в институциите и поддържа демократичните ценности.

3. Принципи

Администрацията предоставя административни услуги като се ръководи от осем стратегически принципа, определени в Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа на „едно гише“, приета с Решение N 878 на Министерския съвет от 29.12.2002 г.:

1. *Отнасяйте се към всички потребители равнопоставено, честно и любезно.*
2. *Общувайте открито и осигурявайте пълна информация.*
3. *Консултирайте се с всички заинтересувани страни и насърчавайте непрекъснатото усъвършенстване.*
4. *Въведете механизми за обратна връзка от клиента и извличайте поуки от направените коментари.*
5. *Насърчавайте достъпа до услуги чрез различни канали.*
6. *Работете съвместно, за да предоставяте усъвършенствани, комплексни услуги.*
7. *Създавайте и популяризирайте стандарти за обслужване и публикувайте резултатите от дейността според тези стандарти.*
8. *Извършвайте, измервайте и публикувайте оценките за удовлетвореността на клиентите.*

Като продължение и в съответствие с тези общовалидни принципи, въвеждането на комплексно обслужване предполага администрациите да се фокусират върху:

- служебно събиране на доказателства от административния орган;
- предоставяне на административни услуги по различни канали;
- автоматизиране на процесите по предоставяне на административни услуги.

3.1. Служебно събиране на доказателства от административния орган

Следва да се постави особено ударение върху служебното събиране на доказателства, регламентирано в чл.36 от Административнопроцесуалния кодекс във връзка с изискването за еднократно събиране и създаване на данни и служебно уведомяване, предвидени в чл.2 и чл.3 от Закона за електронното управление. Необходимо е **административните органи да предоставят услугата като реално изпълняват задължението си да не изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече**

събрани или създадени данни и да полагат по-големи усилия, за да ги съберат служебно от първичния администратор на данните.

Друго проявление на принципа е задължението първичният администратор на данни да изпраща служебно данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават.

3.2. Предоставяне на административни услуги по различни канали

Административните органи е необходимо да осигурят възможности за предоставяне на административни услуги по различни, адекватни на спецификата на всяка услуга и изискванията на нуждите на потенциалните ѝ клиенти, канали за достъп. Още повече, ако за една административна услуга се установят различни целеви групи от клиенти, които имат различни характеристики и различни нужди, то за всяка от тези целеви групи следва да се предвидят най-подходящите канали за предоставяне.

Чрез регламентиране на различни и многобройни канали за достъп до предоставяне на административни услуги и чрез алтернативното им уреждане и уреждането на възможността да се комбинират гражданите и организациите ще бъдат максимално облекчени и ще могат да упражнят свободния си избор.

3.3. Автоматизиране на процесите по предоставяне на услуги

Пред администрациите се поставят следните ключови изисквания:

- Регистрите, които поддържат администраторите на първични данни да се управляват от информационни системи с бази данни.
- Интеграция на административни информационни системи;
- Автоматизация на обмена на информация в рамките на една администрация и между администрациите;
- Реализиране на автоматични синхронни услуги, при които заявителят получава резултата в момента на заявяване.

4. Предпоставки за реализация на комплексно административно обслужване

4.1. Правна рамка

От нормативна гледна точка предпоставките за въвеждането на комплексното административно обслужване включват законовото уреждане на комплексното предоставяне на услуги и запълване на онези празноти в действащото законодателство, които възпрепятстват неговото реализиране:

- създаване на правна дефиниция за комплексно административно обслужване;

Действащите към момента разпоредби не съдържат легално определение за „комплексно административно обслужване“. Предвид това е необходимо внасянето на такова понятие, с което да се определят: кръга от субекти, реализиращи административното обслужване; определяне на формата на носителите на информация и документи, която ще е приложима при осъществяването на комплексното административно обслужване с оглед на технологичното развитие и динамиката в информационния сектор на знанието; използване на вече съществуващите принципи на административното обслужване за целите на комплексното административно обслужване.

- създаване на принцип на комплексното административно обслужване;

С цел пълнота на уредбата в АПК следва да се въведе и принципа на комплексното административно обслужване, според който административните органи трябва да създадат всички необходими условия на организация на работата си за прилагане на комплексното административно обслужване. По този начин, чрез законодателен подход ще се даде ясен приоритет на движението напред, на динамиката на комплексно административно обслужване като неизменна част от модерния административен процес. Този процес е непрекъснат, в развитие и не може да бъде фиксиран като срок или фаза, от които да се приеме, че е приключил.

- създаване на норми, дефиниращи комплексното административно обслужване като задължителен способ за предоставяне на административни услуги;

С оглед въвеждането на комплексното административно обслужване следва да се изготвят норми, които да предвиждат задължителното преминаване към предоставяне на комплексно административно обслужване при възможност за служебен обмен на информация.

- дефиниране на срокове за осъществяване на комплексно административно обслужване;

Също така доколкото сроковете за предоставяне на административни услуги са изчерпателно уредени в АПК, следва да се счете за удачно сроковете за предоставяне на комплексно административно обслужване да останат същите. В тази връзка е необходимо да бъде отменена нормата на чл. 5а, ал. 3 от Закона за администрация, която регламентира 30-дневния срок за административно обслужване. По този начин ще се постигне стандартизиране на сроковете, валидни по идентичен начин за цялата администрация.

- служебно събиране на информация;

За целите на ефективното осъществяване на комплексното административно обслужване е необходимо създаването на норма, която да позволява събирането на информацията да става без съгласието на другата администрация, когато е единно достъпна, а задължава другата администрация да я предоставя незабавно, когато все още не е достъпна.

- осигуряване на възможност за ползване на разнообразни канали за достъп до административното обслужване

Необходимо е да се доразвие нормативната уредба, регламентираща различни и многобройни канали за достъп до предоставяне на административни услуги, с цел постигане максимално облекчаване гражданите и организациите. Предложенията в този смисъл са свързани със създаването на норма в АПК, която да служи като основание за комбиниране на различните канали за достъп до услуга при заявяване и получаване на документа. Така заявителите ще могат свободно и по собствена преценка да избират формата и канала за заявяване и получаване на резултата на услугата.

- заплащане на такси;

От съществено значение е и изграждането на ясна визия и създаване на концепция за правилата за формиране на таксите, които са свързани с комплексното административно обслужване, предвид неговите особености. В този смисъл се предвижда стойността на комплексната административна услуга да се определя от сбора от стойностите на разходите на услугите, които се включват в комплексната услуга, без при това да се позволява на една администрация да събира такса, принадлежаща на друга администрация, за заплащане на служебна информация, както и без да е необходимо уреждането на наличието на изрично съгласие на другата администрация за подобен начин на събиране на такса. По отношение на събирането на таксата се предвижда сумите да се събират в единна бюджетна сметка, което ще позволи извършването на ежедневна преценка относно: постъпващите в бюджета средства; ангажираността на съответните администрации; причинно-следствената връзка между предоставяна услуга и заплатена такса. Единната сметка ще даде възможност за

изготвянето на анализ относно размера на таксите, както и да се трансферира част от таксата към лица и организации, натоварени с публични функции или предоставящи обществени услуги, когато са участвали при предоставянето на комплексната услуга.

Впоследствие е необходимо новосъздаването, изменяните и допълването на нормативни актове, свързани с предоставянето на административни услуги да са в синхрон с идеята за прилагането на комплексното административното обслужване.

4.2. Информационни и комуникационни технологии

В съвременното управление информационните и комуникационни технологии вече се разглеждат като даденост. Без прилагането им не може да се говори за ефикасно реализиране на комплексно административно обслужване.

По отношение на фундаменталните предпоставки като мрежова свързаност, достъп до технологични средства и ноу-хау, средата в България е благоприятна за въвеждане на ефикасно и ефективно комплексно административно обслужване. Страната е на едно от челните места в света по достъп до Интернет и качество на свързаността. В администрациите са изградени информационни инфраструктури, използват се все повече централизирани информационни системи, достъпни за всички структури на администрациите. Модерните технологии и инструменти за проектиране и разработка са познати и компаниите от ИТсектора притежават необходимата експертиза за разработване и внедряване на софтуерни решения, които да автоматизират дейностите, свързани с административното обслужване.

В контекста на въвеждането на комплексно административно обслужване следва да бъдат разгледани и осигурени някои конкретни предпоставки, фокусирани директно върху обезпечаването на реализацията на основните принципи на комплексното административно обслужване (КАО). Такива са:

➤ Информационни системи, управляващи първичните регистри

Основните първични регистри, поддържани от администрацията, се управляват от централизирани информационни системи с модерни релационни бази данни. Все още обаче има случаи на регистри, поддържани в не добре структурирани файлови формати, децентрализирано, без реални възможности за синхронизация на данните, без възможности за интеграция с външни източници/консуматори на данни.

➤ Автоматизиран достъп до първичните регистри

С оглед на ефективно реализиране на автоматизиран обмен на данни от първичните регистри следва да бъде осигурена възможност за отдалечен програмен достъп до техните системи. Един добър начин за това е изграждането на обща среда за обмен. Основата цел на тази реализация е осигуряване на възможност за служебно събиране на данни/служебно уведомяване чрез сигурен, контролиран, автоматизиран достъп за извличане/вписване на данни в регистрите на централната администрация, като по този начин се реализира правилото за еднократно събиране и многократно използване на информацията от държавната и общинска администрация, съгласно принципа за служебното начало. На ниво централна администрация вече са предприети стъпки в тази посока, като предстои и отварянето на над двадесет регистри на централната администрация за автоматизиран достъп до услуги за извличане на данни. Обменът ще става през обща, контролирана и сигурна среда, управлявана от Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

Типични потребители на услугите за обмен могат да бъдат административни информационни системи (АИС) на централните и общински администрации, чрез които се управляват процесите по обработка на заявления за административни услуги. Чрез стартиране на работни процеси в общата среда за обмен АИС могат да изпълняват в автоматичен режим стъпки от административни услуги, на които да бъде събрана по служебен път информация, като по този начин бъде спазен принципът за служебното начало.

➤ **Единна среда за обмен на електронни документи (ЕСОЕД)**

На ЕСОЕД е отредена ключова роля на преносна среда, която трябва да бъде използвана при електронните вътрешни административни услуги, които администрациите следва да си предоставят помежду си.

Държавата е предприела мерки за преодоляване на проблемите и развитие на системата, така че тя да се превърне в наистина ефикасно и ефективно средство, което да обезпечи предоставянето на електронни вътрешни административни услуги.

➤ **Електронна идентичност**

Въвеждането на електронна идентичност е мярка за осигуряване на достъп до електронни услуги на гражданите, при гарантиране на необходимата сигурност. Електронната идентичност не бива да се разглежда като блокиращ фактор за въвеждането на комплексното административно обслужване, а като средство за повишаване ефективността му.

➤ **Единен портал за достъп до електронни административни услуги**

Единният портал за достъп до електронни административни услуги реално се явява общ виртуален център за административно обслужване. Освен за отдалечен достъп на крайните потребители до услуги, порталът може да се използва и като средство за приемане на заявления и извеждане на резултатите от услугите при предоставянето им в общи центрове за обслужване.

➤ **Система за заплащане на административни услуги по електронен път**

Заплащане на административни услуги по електронен път се използва и в момента, но не унифицирано, а посредством частни решения. Някои администрации предоставят възможност за заплащане чрез услугите на популярните в страната сайтове за електронни разплащания, което изисква регистрация в конкретен сайт. За максимален ефект заплащането на административни услуги по електронен път следва да бъде унифицирано най-малкото като процедура, а най-добре и като техническа реализация. Съчетано с електронната идентичност, подобно решение ще допринесе за мотивацията на клиентите да използват услуги по всички канали. В момента липсата на възможност за електронно разплащане за повечето услуги, включително и такива, предоставяни по електронен път, е силно демотивиращ клиентите фактор.

➤ **АИС-КАО**

Административна Информационна Система за Комплексно Административно Обслужване (АИС КАО) е моделна софтуерна система, чиято цел е улесняване на въвеждането на комплексно административно обслужване в отделните администрации.

Системата е изградена на модулен принцип, позволяващ гъвкавост при внедряването, в зависимост от текущото състояние на информационната инфраструктура в администрациите. В системата са заложили основните функционалности по предоставяне на комплексни административни услуги, позволява интеграция с бек-офис системите на администрациите, ЕСОЕД, единната среда за автоматизиран достъп до първичните регистри и е съобразена с изискванията на Закона за електронното управление и подзаконовата нормативна уредба по прилагането му.

Системата АИС-КАО е собственост на администрацията на Министерския съвет като ще бъде предоставяна безвъзмездно на централните и местните власти за подпомагане внедряването на комплексно административно обслужване. Необходимо е всяка администрация да конфигурира АИС-КАО съобразно спецификата на конкретните услуги, които предоставя, както и да я интегрира със съществуващите информационни системи, които се използват (например, документооборотни системи, първични регистри и др.).

5. Ползи от комплексното административно обслужване

Ползи за гражданите и организациите

- Улесняване на достъпа до административно обслужване
- Намаляване на сроковете и разходите за административно обслужване
- Ориентиране на административното обслужване към нуждите на гражданите и организациите
- Намаляване на административната тежест
- Трансформиране на клиентите от пасивни получатели на услуги в активни участници в процеса на административно обслужване

Ползи за администрацията

- Облекчаване на работните процеси
- Намаляване на разходите и повишаване на организационната ефективност
- Освобождаване на ресурс с оглед фокусиране върху формулирането на политики и осъществяването на контролни и регулаторни дейности
- Подобряване на взаимодействието между административните структури на централно и местно ниво
- Укрепване на доверието в институциите

III МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ПРАКТИЧЕСКО ВЪВЕЖДАНЕ НА КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

Методологията обхваща съвкупност от изисквания, техники и механизми, които, при прилагането им от администрацията, ще допринесат за практическо въвеждане на комплексното административно обслужване.

Методологията има за цел да очертае основните стъпки при подготовката, планирането, проектирането и внедряването на Базисния модел на комплексно административно обслужване в държавната администрация. Методологията задава модел за управление на предоставянето на услугите и управление на качеството на услугите. Очертана е общата рамка и съответствието с нормативната уредба и правилата в администрацията.

Структурата на методологията следва основните фази от жизнения цикъл на реализиране на една услуга и включва основните аспекти, свързани с внедряването и управлението на комплексни административни услуги.

За прилагането на Базисния модел на комплексно административно обслужване е необходимо във всяка администрация да бъдат създадени екипи за управление на процеса по внедряването. В него трябва да бъдат включени всички служители, отговорни за реализацията на услугата или елементи от нея. Когато дадена услуга се осъществява от няколко администрации, се създава работна група по внедряването ѝ. Ръководител на екипа трябва да бъде висш държавен служител.

1. Канали за предоставяне на административно обслужване

При взаимодействието си с администрацията, гражданите и организациите се явяват в ролята си на **потребители** на услуги. От гледна точка на потребителите, при това взаимодействие има само две страни – заявител и доставчик на услуга. Често двете страни имат противоречиви интереси, свързани с достъпност или ефикасност, които трябва да бъдат балансирани от администрацията, предоставяща услугата.

Под канал за достъп разбираме средство, чрез което между заявителя и администрацията се осъществява еднопосочна или двупосочна комуникация, иницирана от която и да е от страните, по повод заявяване и предоставяне на административни услуги.

Каналът се реализира чрез интернет технологии, хартиени носители на информация, лице в лице и телефония. Възможни варианти за това са: уеб-базирани приложения, електронна поща, телефонни обаждания, SMS известяване, кол центрове, пощенски услуги, офиси за обслужване (гишета).

Каналът трябва да се разглежда в тясна връзка със самата административна услуга. Каналът обаче определя преживяването на потребителя при взаимоотношенията му с администрацията и може да породи положително или отрицателно отношение (например, чакане на дълга опашка пред гишето).

Каналите за достъп могат да се разглеждат като **възможните технологични решения за достигане на избрана и правно допустима форма от заявителя до администрацията**. Възможни са десетки варианти за заявяване и получаване на административна услуга по различни канали в правно допустимата форма, които осигуряват гъвкавост на администрациите при проектиране на обслужването.

Например:

➤ **Вариант 1:**

- Заявител: *лично от лицето*;
- Канал за заявяване: *в сградата за самата администрация*;
- Форма: *писмена форма*;
- Канал за предоставяне : *по електронен път (чрез уеб-базирано приложение)*.

➤ **Вариант 2:**

- Заявител: *лично от лицето*;
- Канал за заявяване: *в изнесена точка на самата администрация*;
- Форма: *устна форма*;
- Канал за предоставяне: *по телефона*.

➤ **Вариант 3:**

- Заявител: *лично от лицето*;
- Канал за заявяване: *в изнесена обща точка (обща центрове за предоставяне на административни услуги)*;
- Форма: *писмена форма*;
- Канал за предоставяне: *лицензиран пощенски оператор*.

Каналите могат да бъдат групирани в четири аспекта – персонален, пространствен, технологичен и нормативно обусловен, които в различни комбинации определят характера на взаимоотношението между клиента и администрацията.

- **Персонален аспект** – отнася се до лицето, което подава заявлението/получава резултата от услугата:
 - лично от лицето;
 - чрез законен представител (например, родители вместо малолетните си деца, ръководителят на организацията – за юридическото лице);
 - чрез упълномощен представител (адвокат или друг пълномощник вместо което и да е физическо или юридическо лице).

- **Пространствен аспект** – отнася се до мястото на заявяване/получаване резултата от услугата:
 - в сградата на самата администрация;
 - в изнесена точка на самата администрация;
 - в изнесена обща точка (общии центрове за предоставяне на административни услуги);
 - в териториалните поделения на централната администрация;
 - в друга, некомпетентна администрация, която е длъжна да препрати на компетентната администрация.

- **Технологичен аспект** – отнася се до използваните технически средства за заявяване/получаване резултата от услугата:
 - по електронен път;
 - по факс;
 - по телефон;
 - чрез лицензиран пощенски оператор;
 - или по друг начин, оповестен от административния орган като технически възможен. С напредъка на технологиите администрациите могат да въвеждат нови канали, които са непознати или неприложими към момента.

- **Правен аспект** – отнася се до формата за заявяване/получаване на резултата от услугата:
 - писмена форма;
 - устна форма.

Изборът на конкретен канал представлява субективна преценка и зависи от ситуацията, в която се намира потребителя. При едни обстоятелства потребителят ще избере най-бързия канал за заявяване на услугата, а при други – най-евтиния.

1.1. Изисквания към предлаганите канали за достъп

Основните изисквания към достъпа до услугата са:

<i>достъпност</i>	<i>качество</i>	<i>гъвкавост</i>	<i>сигурност</i>
-------------------	-----------------	------------------	------------------

Достъпност

- За услугата, която клиентът е избрал, трябва да има ясна информация кои канали и при какви условия са налични. Например, дадената услуга се предоставя само на гише в рамките на работното време на администрацията.
- Администрацията трябва да осигури достъпна информация, указваща как клиентът може да използва даден канал.
- Администрацията трябва да подпомага клиентите при използването на даден канал. Това може да доведе до необходимост за осигуряване на нови канали. Например, при попълване на уеб форма за заявяване на услуга, клиентът има възможност да се свърже с кол център, който непосредствено му предоставя указания за попълване.
- Администрацията трябва да осигури достъп до услугата за всички потенциални клиенти, независимо със специфичните им нужди.

Качество

- От гледна точка на клиента възприятието за качеството е съчетание от удобство, време, финансови разходи и отношение.
- Клиентът трябва да получава услугата в пълно съответствие със законово установените изисквания към начина на заявяване, процедурата по предоставяне и крайния резултат.
- Определени услуги могат да се предлагат от администрацията проактивно - при настъпило събитие (времево, законово установено) администрацията инициира услугата, без клиентът да е осъзнал тази потребност. Например, при изтичане на лиценз, администрацията да инициира процеса по подновяване на лиценза.
- Администрацията трябва да осигури възможност за събиране на обратна връзка от клиентите – препоръки или оплаквания.
- Каналите за достъп и предоставяните от тях услуги може да са организирани около „епизоди от живота“/„епизоди от бизнеса“ на

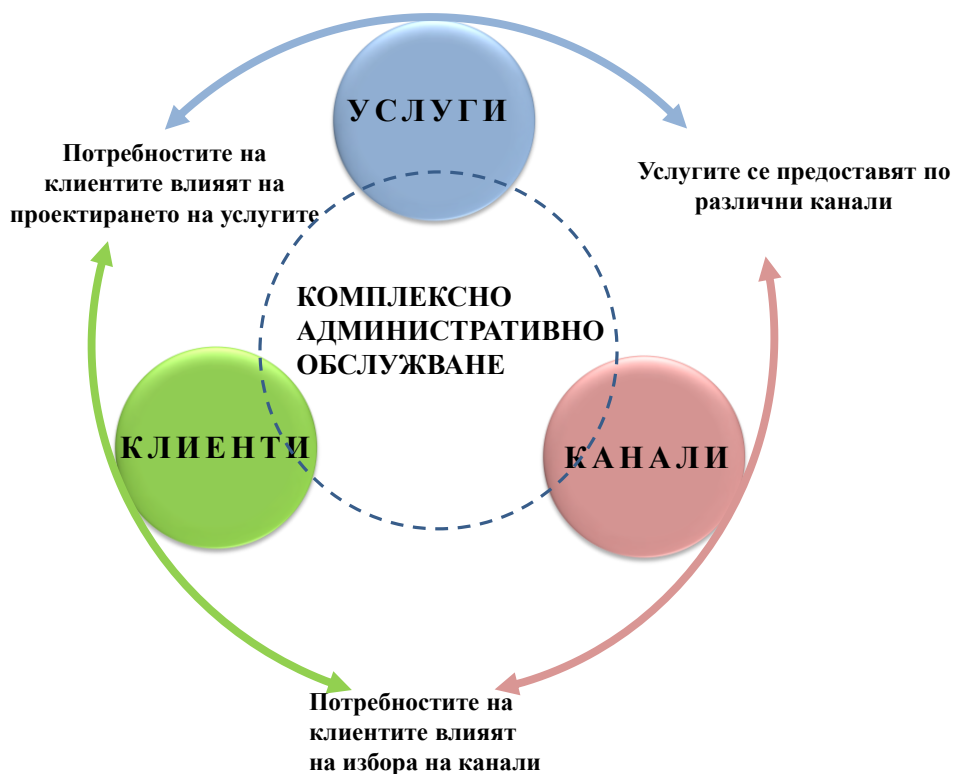
потребителя. Това означава, че с едно взаимодействие потребителят, реализирайки своя законен интерес, може да инициира две или повече административни услуги от гледна точка на администрацията.

Гъвкавост

- Администрацията трябва да осигури взаимодействие с клиентите чрез различни канали, по различно време и на различно място.
- При изпълнението на услугата е налице поне двукратно взаимодействие с администрацията – при заявяване и получаване на резултат, като е възможно да има и повече контакти. Администрацията, която внедрява комплексно обслужване, трябва да позволява клиентът да използва различни канали за взаимодействие с администрацията в процеса на обслужването. Например, услугата може да бъде заявена на гише в администрацията, като клиентът впоследствие през уеб базирано приложение да предостави допълнителна информация и да получи крайния резултат на гише в най-близката за него община.

Сигурност

- Клиентите трябва да възприемат каналите за достъп като напълно сигурни и надеждни за обмен на данни при спазване принципите за конфиденциалност. Администрацията трябва да изгражда и поддържа това доверие, за да не се компрометира даден канал.



Фигура 2: Взаимодействие между клиенти, канали за достъп и административни услуги

1.2. Препоръки при избор на канал

Изборът на съчетание от канали за достъп до дадена услуга зависи от профила и характеристиките на потенциалните заявители. Например, когато една от целевите групи на услугата е юридическо лице, разполагащо с информационна система, която е в състояние да генерира в автоматичен режим заявлението, е по-подходящо за тях да не се използва уеб базирано приложение за създаване на заявлението, а B2B канал, при който има обмен на документи система-система.

Спецификите на услугата също имат отношение към избора на канал. Ако услугата е по-сложна по своята същност, потребителят няма натрупан опит в заявяването ѝ или се изисква предоставянето на значителен брой документи, тогава предоставянето на услугата на гише ще има по-голяма стойност. Например, услугата по регистрация на голям кораб съгласно Наредба № 1 за вписване в регистъра на корабите.

Изборът на канали се предопределя от технически, организационни и нормативни ограничения. Например, документ за самоличност може да се получи само на гише.

Препоръчително е администрацията, независимо дали е централна или местна, да извърши анализ на потребителите и услугите, преди да премине към

внедряването на нови канали. Взаимодействието между потребителя и администрацията може да се осъществява:

- **синхронно** – чрез пряк контакт по телефона или на гише, справка през уеб базирано приложение, която връща резултат незабавно (например справка за актуално състояние в Търговския регистър) – най-често това са удостоверителни или други справочни услуги без идентификация на заявителя;
- **асинхронно** – резултатът от услугата не се предоставя незабавно в отговор на заявлението/запитването, а на по-късен етап чрез уведомяване на заявителя или повторно запитване от негова страна. Това е по-често срещания случай, при който резултатите от услугите са индивидуални административни актове, които се изготвят в нормативно установените срокове, след проверки за редовност и допустимост, а понякога и след проверки по същество. Те се предоставят на клиента по посочения от него в заявлението канал.

1.3. Съвместимост на каналите

Различните канали за достъп трябва да бъдат интегрирани помежду си и създаването на нов канал трябва да се разглежда в контекста на удовлетвореност на потребителя, ефективност и ефикасност. Администрацията трябва да разполага с необходимите технически предпоставки, така че независимо по кой канал се осъществява комуникацията в потребителя за дадена услуга, вътрешно-административният процес (бек офис процеса) да протича безпрепятствено като борави с едни и същи данни. Постъпилата информация по един канал трябва да бъде налична и за останалите канали.

Подценяването на интеграцията на каналите може да доведе до значителни затруднения при работата на администрацията и високи разходи за поддръжка. Често, когато каналите или услугите използват различни бази данни и софтуерни приложения, информацията е неконсистентна. Например:

- При заявяване на една и съща услуга по два канала - на гише и през интернет чрез АИС, преписката се завежда в различни деловодни системи.
- При заявяването на дадена услуга на гише служителят не знае какви други услуги са заявени от потребителя чрез останалите канали.
- Различни услуги се заявяват от потребителите през различни информационни системи в рамките на една администрация, за които не е

осигурен общ модул за справки и интеграция с бек офис приложенията, от които се ползват данни (неконсистентност на фронт-офис приложенията).

1.4. Процедура за внедряване на нов канал за достъп

Внедряването на нов канал за достъп преминава през следните стъпки:

- Избор на услуги за осигуряване на достъп чрез нови канали. Изборът на услуга изисква анализ на целия процес по предоставянето ѝ, тъй като новият канал може да се отнася само за определени етапи от услугата – заявяване, обмен на информация със заявителя, предоставяне на крайния резултат.
- Идентифициране на потенциалните получатели (съответно действащите от тяхно име заявителя), анализ на техните нужди и очаквания.
- Избор на подходящи канали въз основа на следните критерии:
 - наличие на нормативно основание за достъп до услугата по даден канал;
 - осигуряване на достъпност, наличност на канала за заявителите;
 - обезпечаване на ефективно взаимодействие между страните – синхронно, асинхронно, бързина на комуникацията;
 - гарантиране на сигурност, надеждност, защитеност на личната информация.
- Анализ и оценка на разходите и ползите при внедряването на новия канал. Анализът и оценката включват:
 - очаквани ползи за клиентите;
 - очаквани ползи за администрацията;
 - оценка на технически решения за внедряване на канала (договор с лицензиран пощенски оператор, нова сграда, софтуерни приложения, закупуване на хардуер и др.);
 - оценка на необходими организационни промени (назначаване или обучение на служители, промяна на вътрешни правила и процедури и др.);

- стъпки за внедряване на канала;
- мерки за насърчаване използването на канала;
- оценка по отношение на срокове и разходи за внедряване на канала.
- Осигуряване на технически и организационни предпоставки за пълно внедряване на канала – финансов ресурс, организации-изпълнители и др.
- Пилотно внедряване на канала с ограничен обхват/капацитет. Измерване на ефекта от пилотното внедряване и отстраняване на неточности.
- Промотиране и пълноценно внедряване на новия канал.
- Мониторинг и контрол:
 - анализ на използваемостта и натовареността на канала;
 - анализ удовлетвореността на клиентите;
 - поддръжка – профилактика, отстраняване на несъответствия, дефекти;
 - съпровождане – развитие, адаптиране, подобряване.

Администрациите трябва да събират статистическа информация за използваемостта на каналите по различните етапи на административната услуга – заявяване, обработване, предоставяне на резултата. Необходимо е да се следи за всеки етап от дадена услуга, изискващ взаимодействие с клиента, кой канал се използва.

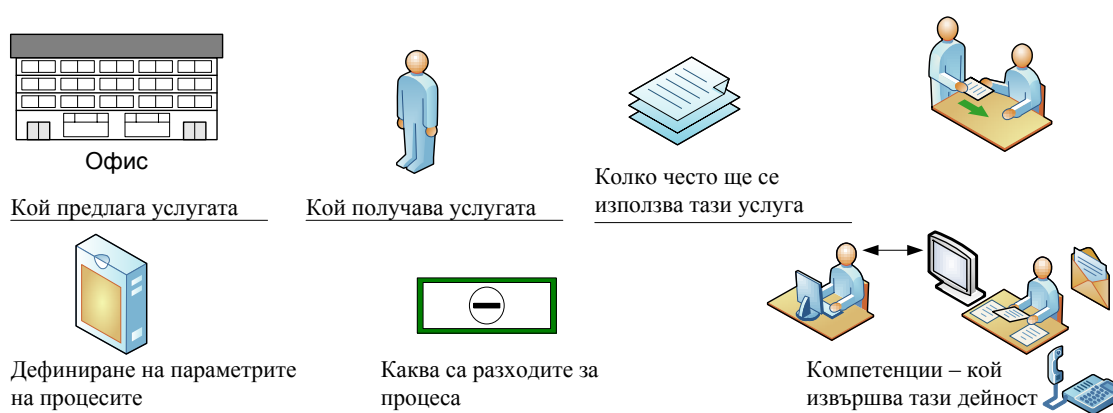
Администрацията трябва да отчита периодично, препоръчително ежесечно, натовареността на канала по етапи от услугите и да извършва анализ по отношение на:

- относителен дял на всеки канал в общия комуникационен поток;
- натовареност – свръхнатоварване или слаба използваемост на даден канал; причините за слаба използваемост могат да се отнасят до: недостатъчна популярност, стереотипно поведение на клиентите; дефекти в канала по отношение на достъпност, качество, гъвкавост или сигурност; не са осигурени вътрешно-организационни предпоставки като обучение на служителите, определяне на отговорности, преодоляване на съпротивата;

- баланс между капацитета на канала и капацитета на служителите/софтуерните системи, обработващи заявките от канала.

1.5. Организиране на комплексно административно обслужване за предоставяне на услугата по различни канали

За всяка комплексна административна услуга трябва да може да се отговори на въпросите, посочени на Фигура 3, за да може да се осъществи ефективната и реализация. Вътрешните процедури, описани в бизнес модела на всяка административна услуга, трябва да залегнат във функциите на конкретните звена, отговорни за предоставянето на комплексно административно обслужване.



Фигура 3: Процедура за организация на комплексно административно обслужване за достъп до услугите през различни канали

Каналите за достъп представляват технически способности, чрез които волеизявленията на страните, ангажирани в производството по предоставянето на услугата достигат до съответния адресат. Въпросът за каналите за достъп следва да се разгледа през перспективата на нормативно обусловени изисквания за наличието на определена форма на действителност на тези волеизявления, въз основа на които за администрацията се поражда правото и задължението за извършване на определени действия. В този смисъл следва да се очертаят:

- писмената форма, която позволява документите да се разглеждат като електронни и такива на хартиен носител. Друго разграничение по отношение на писмената форма може да се прави и с оглед това дали документът е оригинален или представлява копие, препис на такъв, както и свързаните с това изисквания за наличието допълнителни волеизявления, свързани с удостоверяване идентичността на копието с оригиналния екземпляр (в това число и нотариални заверки);

- устната форма, която позволява един по-либерален способ по отношение заявяването на услугата, но не изключва изцяло наличието на писмени документи – така например, в някои случаи заявяването на услугата може да бъде извършено по устен път (на място пред администрацията или по телефона), но с цел реализиране на вътрешно-административните задължения за деловодно завеждане, документ, който отразява заявяването ще бъде изготвен от администрацията. Това води до извода, че реализирането на възможността за заявяване на услуги по устен път представлява прехвърляне на задължението за изготвяне на инициращия документ от заявителя към администрацията.

С оглед на горното, при дефиниране на приложимите канали за достъп и възможното им комбиниране, предопределящи са въпросите, свързани с наличието или липсата на изисквана форма за действителност, което от своя страна е опосредствано основно от:

- наличието или липсата на изискване за установяване на правен интерес от страна на заявителя – във всеки случай, когато имаме законоустановено изискване за доказване на наличието на правен интерес и в тази връзка - определено качество на заявителя, за предоставянето на съответната услуга ще е необходима неговата идентификация. Поради тази причина каналите за заявяване на услугата ще бъдат ограничени;
- законоустановени изисквания за специална форма при заявяването на услугата – в редица случаи писмената форма при заявяването на услугата се изисква на базата на нормативно установени специални разпоредби. Съществуват и хипотези, в които за заявяването на услугата законово е установена по-тежка форма – предоставянето на документи с нотариално заверени подписи, както и приложения, представляващи нотариално заверени преписи на документи. В категорията на документи със специална форма следва да се включат и различните видове преводи на документи на български език, с оглед на различните реквизити, които следва да се съдържат с цел удостоверяване съответствието между извършения превод и чуждоезичния текст.

Освен формата на заявяване, от значение за определяне възможните средства за предоставяне на услугата са и изискванията към нейния резултат. Освен нормативно установени такива е възможно проявление да намерят и чисто практически съображения, които с оглед целесъобразността на действията на администрацията да поставят ограничения пред използването на пълния набор от канали и комбинации между тях. Основополагащо значение при разглеждането на този аспект от предоставянето на комплексни административни услуги ще има

и изразеното от заявителя желание за получаване на резултата по един или друг начин.

2. Взаимодействие и координация

Ефективното взаимодействие и координацията между различни администрации са ключов елемент от комплексното административно обслужване. Взаимодействието между администрациите е критична предпоставка за реализиране принципа за еднократно събиране на данни. То включва:

- централизирано осигуряване на системи и решения, свързани с административното обслужване (например, Регистри за оперативна съвместимост, ЕСОЕД и др.);
- механизми за взаимодействие между администрациите, с цел предоставяне на една или повече административни услуги;
- механизми за взаимодействие с институции и организации, намиращи се извън системата от органите на изпълнителната власт, които имат отношение към процеса по предоставяне на административни услуги.

Приложимите механизми, свързани със взаимодействието и координацията, които да приближат една администрация до комплексното административно обслужване, са:

- **Механизми на взаимодействие между администрациите при организиране на комплексно административно обслужване**

Действащата нормативна уредба по повод съществуващите механизми и технологии за осъществяване на взаимодействието на администрациите, във връзка с реализирането на административното обслужване, позволява да се отграничат няколко ясно различни правно-технически способа. На първо място следва да се посочи правната основа, която установяват принципите на служебното начало и служебното уведомяване, които постановяват, че:

- в рамките на административните производства органите са длъжни служебно да съберат всички необходими данни и доказателства, освен в изрично предвидените в закона случаи;
- административните органи – първични администратори на данни, предоставят тези данни на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи

обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават.

Въз основа на така изведените принципи, законодателят е възприел няколко основни подхода при определяне правомощията на административните органи по повод обмена на данни и информация между тях, свързан с реализирането на административното обслужване – от една страна това е изричното изброяване на административните органи, които имат право да получават данни от определен вид и обем, а от друга - създаване на обща норма, с която се установява правото на административния орган да сключва споразумения с правоимащи администрации, с които се дефинират реда за обмен, вида и обема на информацията обект на съответното споразумение. Съществува и трети способ, въз основа на който администрациите могат да извършват обмен на информация – въз основа на заявяване, отправено от страна на заинтересованата администрация до органа - първичен администратор. Именно този способ е залегнал в основата на съществуващата дефиниция на понятието вътрешна административна услуга.

По отношение на реда, по който се осъществява този обмен, също са налице различни подходи, обусловени основно от технологични особености и възможности. Такива могат да са: предоставяне на достъп до съхраняваните от органа - първичен администратор на данни; изпращане на данните от органа - първичен администратор, до заинтересуваните администрации; създаване на общи регистри и др.

При създаването на нормативната рамка, както и при разработването на бизнес моделите за всяка конкретна услуга за внедряване на комплексното административно обслужване, е важно свързването на данните, които са предмет на обмен между различните администрации, да се извършва по начин, чрез който едновременно се осигурява интегрираност на информацията, така и защитата от неоторизиран достъп до личните данни. Основните параметри на взаимодействието между администрациите трябва да уреждат по еднозначен и безпротиворечив начин въпросите, свързани с целите на обмена, вида на информацията, каналите за нейното предоставяне и осигуряването на защита в необходимата степен.

➤ **Директна интеграция с първичните регистри**

- *Интеграция с интерфейс, предоставен от администрацията, поддържаща първичния регистър*

Интеграцията може да включва автоматизиран обмен на данни между системи на двете администрации – ползвател и първичен администратор на данни, осигуряване на достъп за служителите на администрацията ползвател чрез потребителски интерфейс или комбинация от двете. В общия случай взаимодействието чрез тази практика се регламентира със споразумения между администрациите.

- *Интеграция през обща инфраструктура за автоматизиран обмен на данни*

Основната цел на реализацията на обща среда за обмен е осигуряване на възможност за служебно събиране на данни/служебно уведомяване чрез сигурен, контролиран, автоматизиран достъп за извличане/вписване на данни в регистрите на централната администрация, като по този начин се реализира правилото за еднократно събиране и многократно използване на информацията от държавната и общинска администрация, съгласно принципа за служебното начало. В общата среда за обмен се дефинират работни процеси, които се публикуват като услуги за достъп до регистрите.

От гледна точка на административно обслужване, използвайки обща среда, администрациите могат сравнително лесно и най-вече ефективно да реализират комплексни административни услуги, защото по същество работните процеси са вътрешни административни услуги.

- *Интеграция чрез репликиране на първичен регистър или части от него*

Този вариант е подходящ за случаи, когато работата на една администрация изисква достъп до първичния регистър с такъв обхват или честота, че дефинирането на дискретен набор от услуги за достъп е неефективно. Пример за това е обезпечаването на услугите по издаване на документи за самоличност от Министерството на вътрешните работи чрез репликиране на Национална база данни „Население“, поддържана от Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“. Репликацията може да бъде еднопосочна или двупосочна. Обикновено репликацията на първични регистри се регламентира с нормативен акт или най-малкото със споразумение между администрациите.

Предпоставките за реализация на практиката за директна интеграция с първичните регистри са (налице да е поне едно от изброените):

- Системата на първичния регистър предоставя интерфейс за програмен или потребителски достъп до данните, които представляват интерес за администрацията-ползвател.

- Системата на първичния регистър е покрита от обща среда за автоматизиран обмен и са дефинирани услуги за достъп до данните, които представляват интерес за администрацията-ползвател. Администрацията-ползвател е получила достъп до средата за обмен и е реализирала програмна интеграция с интерфейса за комуникация.
- Администрацията, която поддържа първичния регистър, е реализирала възможност за репликация на данните от регистъра, които представляват интерес за администрацията-ползвател. Репликацията е регламентирана в нормативната уредба или чрез споразумение между администрациите.

➤ **Заявяване на вътрешни електронни административни услуги през единната среда за обмен на електронни документи**

Тази възможност е регламентирана в Закона за електронното управление и подзаконовите нормативни актове по прилагането му. Практиката е подходяща за служебно събиране/служебно уведомяване в случаите, когато предоставяната информация има оценъчен и удостоверителен характер, поради което комуникацията между администрациите следва да е максимално формализирана. Вътрешните електронни административни услуги (ВЕАУ) се заявяват с електронно подписани документи, резултатите също са електронно подписани документи, а документооборотът следва стриктно вътрешните правила, установени в администрациите. ВЕАУ се подават за конкретно лице или обстоятелство, което ще се използва от административния орган – заявител, за нуждите на предоставяне на конкретната електронна административна услуга, по повод на която е служебното заявяване на данните. Формализирането на процеса до такава степен има своята цена: тромава комуникация, режими за вписвания, на практика липсваща възможност за синхронни услуги, така че резултатът да се връща с отговора на заявлението.

Предпоставките за реализацията на тази практика са:

- Наличие на реализирани електронни услуги на администрациите, с които е необходимо взаимодействие, които да бъдат заявявани като вътрешни. Услугите следва да са реализирани като електронни административни услуги, предоставяни от АИС и да са вписани в Регистъра на електронните административни услуги. АИС, през които се предоставят вътрешните услуги трябва да бъдат регистрирани като участници в обмена през ЕСОЕД;

- Администрацията, която се явява ползвател на вътрешните услуги трябва да има реализирана АИС, интегрирана с комуникационния клиент на ЕСОЕД и регистрирана като участник в обмена.

➤ **Заявяване на вътрешни електронни административни услуги на абонаментен принцип**

Съгласно Закона за електронното управление първичният администратор на данни изпраща служебно данните на всички административни органи, на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават. Тази възможност може да бъде реализирана не само за всеки конкретен случай (ad hoc), но и на абонаментен принцип. Администрацията може да заяви данни от други администрации на абонаментен принцип за лица, за които поддържа масиви от данни за извършване на своята дейност съгласно нормативен акт. Заявлението ще бъде едно, но резултатът ще се предоставя периодично – например, данните за всички търговци, вписани в Търговския регистър.

Резултатът може да се предоставя по различни канали – през ЕСОЕД, посредством изградена директна връзка, на технически носител.

Предпоставките за реализацията на тази практика са:

- наличие на реализирани електронни услуги на администрациите, с които е необходимо взаимодействие, които да бъдат заявявани като вътрешни. Услугите следва да са реализирани като електронни административни услуги, предоставяни от АИС и да са вписани в Регистъра на електронните административни услуги. АИС, през които се предоставят вътрешните услуги трябва да бъдат регистрирани като участници в обмена през ЕСОЕД;
- администрацията, която се явява ползвател на вътрешните услуги трябва да има реализирана АИС, интегрирана с комуникационния клиент на ЕСОЕД и регистрирана като участник в обмена.

➤ **Служебно събиране на данни/служебно уведомяване чрез писмена кореспонденция**

Тази практика е напълно приложима в момента и реално се използва в административното обслужване. Включва размяна на писма с искане за предоставяне на информация или вписване на обстоятелства в регистър,

като отговорът също е в писмена форма. Процесът е силно формализиран, кореспонденцията се извежда/входираща през деловодствата на администрациите, а преносът на данните става чрез лицензиран пощенски оператор. Тази практика е препоръчителна само за случаите, когато има изрични изисквания за формализиране на комуникацията с обмен на хартиени документи или не са налице технически възможности за електронен обмен.

➤ **Централизация на регистри**

Този метод за взаимодействие между администрациите притежава редица предимства, но същевременно е съпътстван от редица обективни затруднения за реализация. Например, реализиран е в Република Чехия, където основните първични регистри се събират от Института по статистика и всички администрации, които имат законово основание могат да достъпят данните, без да се налагат споразумения, частни решения за интеграция и т.н.

По-дълбоко развитие на централизацията на регистри е изграждането на „мета-кубове“ от данни, в центъра на които са поставени физическите или юридическите лица, като през техните идентификатори могат да бъдат извлечени всякакви вписани в регистри обстоителства. Мета-кубът с данни за физически лица, например, трябва да дава достъп по ЕГН до данните по гражданско състояние, данъчно-осигурителен статус, имотно състояние, съдимост и др.

Тази практика към момента не може да бъде реализирана в България, защото изисква сериозни промени в нормативната уредба, които регламентира създаване и поддържането на регистри от една страна, и подсигуриране на сериозен ресурс: инфраструктура и софтуер. Включена е в настоящото изложение като естествения завършек на интеграцията на администрациите по отношение на данните.

➤ **Изнесени точки на обслужване**

Практиката може да бъде реализирана в следните варианти:

- Изнесени гишета, на които се приемат заявления за услуги. Гишетата могат да бъдат в други администрации, по силата на споразумение или законов регламент, или единни центрове за предоставяне на административни услуги подобно на реализираните в Република Чехия „CzechPOINT“.

- Изнесени работни места. Този вариант е приложим за случаите на кампании по заявяване на услуги, за които е необходимо взаимодействие между администрациите. В такъв случай услугите се заявяват в една администрация, а друга изпраща свои експерти за осигуряване на оперативност.

Предпоставка за ефикасно функциониране на изнесените точки на обслужване е наличието на автоматизиран канал за комуникация между точките на обслужване и компетентните администрации.

➤ **Съгласувано дефиниране на услуги**

Разглежданите практики за обмен на информация между администрациите биха били чувствително по-ефективни, ако дефинирането на административните услуги като етапи, взаимодействие, събирани, обменяни и генерирани данни, се прави съгласувано между отделните заинтересовани страни. Към момента административните услуги се дефинират на практика изолирано и покриват само необходимостта да бъде спазен конкретен законов регламент, в общия случай от една администрация. За да бъде съобразена една услуга с интереса на всички страни в процеса по дефинирането ѝ, трябва да бъдат въввлечени всички администрации, явяващи се участници в обслужването (първични администратори, администрации – преки доставчици на услугата), представители на основните групи клиенти на услугата, неправителствени организации и др. Предварителното съгласуване на услугите между заинтересованите страни е ключово условие за ефикасна и ефективна реализация на услуги, ориентирани към т. нар. „епизоди от живота“, подобно на практиката във Великобритания, например.

➤ **Механизми на взаимодействие вътре в администрацията при организиране на комплексно административно обслужване**

Механизмите за взаимодействие вътре в администрацията по повод предоставянето на комплексни административни услуги следва да бъдат уредени с устройствените и вътрешно-организационните документи, които поставят правната рамка, регулираща взаимоотношенията между звената в структурата на административния орган, които са ангажирани с дейностите по административното обслужване. Това могат да са устройствени правилници, вътрешни правила, инструкции, стандарти на административно обслужване (в това число и харта на клиента, системи за управление на качеството и др.), отделни заповеди и т.н. Съдържанието им трябва да бъде разглеждано в следните плоскости:

- актовете следва да дават детайлно описание на организацията на дейността по предоставяне на комплексното административно обслужване, в това число конкретизиране на ангажираните ведомствени структури и техните правомощия, по начин, който гарантира използването на възможно най-оптимизираните процеси на взаимодействие. В този смисъл вътрешно-организационните документи следва да са съобразени със специфичните особености в структурата на конкретната администрация и следва да са резултат от извършването на съответен неин институционален анализ;
- актовете следва да са съобразени със спецификата на дейността, която ще бъде реализирана, и в този смисъл - с императивните нормативно установени изисквания, поставени пред компетентния административен орган при предоставянето на административното обслужване. Постигането на такова съответствие е резултат от разглеждане на извършваната административната дейност на микро ниво и включва анализ на правната рамка по предоставянето на конкретните комплексни административни услуги и съотношението им със съществуващите и необходимите бизнес процеси. Също така следва да се идентифицират и онези дейности, които могат да бъдат подведени под общ знаменател, и съответно – подчинени на обща регулация, и по този начин да бъдат дефинирани онези процеси, които подлежат на специфична регулация в зависимост от характерни техни особености или особени изисквания към тях, които не позволяват извършването им по установения общ ред. Тези специфични административни дейности трябва да бъдат уреждани отделно, като водещи при нормирането на вътрешно-административните механизми и технологии за взаимодействие ще бъдат именно тези характерни особености и изисквания;
- актовете следва да са в съответствие с наличието на нормативно установените изисквания, насочени конкретно спрямо тяхната структура и съдържание и произтичащи от характера на регулираната от тях материя;
- актовете следва да са съобразени със съществуващи общо приложими и задължителни законоустановени изисквания, които имат отношение към предоставянето на комплексните административни услуги.

В този смисъл, механизмът на взаимодействие трябва да отразява целите и вида информация, която ще се обменя между звената в администрацията, по какви канали ще се предоставя, как ще бъде защитена, кои служители ще имат достъп до нея и до какво ниво, какви механизми се предвиждат за

защитата на данните, да дефинира определени решения въз основа на технико-технологичните особености, свързани с реализирането на всяка конкретната услуга.

3. Човешки ресурси

Необходимите човешки ресурси за осъществяването на комплексното административно обслужване обхващат служителите в администрацията, които изпълняват процесите, както и адекватното осигуряване на квалифициран персонал за целите на качествената реализация на комплексно административно обслужване. Основните насоки за осигуряване на необходимите човешки ресурси са:

- управление на знания, умения, практически опит, компетенции, включително скритото, недокументирано знание и установени практики за изпълнение на дейностите;
- поддържане на адекватна организационна структура като йерархично представяне на звена, роли, подчиненост и правомощия.

Приложимите практики, свързани с човешките ресурси, в контекста на комплексното административно обслужване, са:

- **Еднозначно определяне на длъжности/позиции, отговорни за отделните етапи/задачи по предоставяне на административните услуги и цялостния процес на обслужване**

При предоставяне на дадена услуга, администрацията трябва да осигури координирането на работата на различни организационни звена, които участват в процеса по предоставяне на крайния резултат.

Дефинирането на конкретни отговорности следва да се изпълни с утвърждаване на вътрешни правила, регламентиращи изпълнението на дейностите по административно обслужване. В някои случаи отговорностите произтичат директно от нормативната уредба, в други администрацията вътрешно определя позициите/служителите, които отговарят за различните задачи.

- **Осигуряване на адекватна квалификация на човешките ресурси**

За реализацията на тази мярка е необходимо идентифициране на необходимата квалификация за различните задачи и подсигурирането ѝ

чрез процесите по подбор и обучение на служителите. Следва да се има предвид и осигуряването на трансфер на знания и опит между експерти от отделните администрации, както и с аналогични административни структури от Европейския съюз.

➤ **Елиминирание на зависимостите на процесите от „критични“ позиции**

В редица случаи в практиката на администрациите съществуват „критични“ позиции, които се явяват тесни места в процесите по административно обслужване. Примери за такива са отговорните за препращане/резолиране на документи, утвърждаване/съгласуване на документи/решения, комуникация с други звена/администрации. Съсредоточаването на критични отговорности в ограничен ресурс може да доведе до забавяне на процесите поради натовареност или блокирането им, в случай, че ресурсът не е на разположение. Същевременно това създава почва за корупционни практики, злоупотреби и ниско качество на обслужването. За третиране на проблема администрациите следва да подсилят необходимите резерви чрез упълномощаване, да въведат ефикасни механизми за контрол, да използват автоматизация винаги, когато това е възможно.

➤ **Ангажиране и мотивиране на служителите в администрацията за подобряване на обслужването и въвеждане принципите на комплексно обслужване**

Тази практика включва следните мерки:

- дефиниране на индикатори за измерване на представянето на служителите в дейностите, свързани с административно обслужване, и обвързването им с атестациите на служителите;
- усъвършенстване на системата за материално стимулиране, която обвързва заплащането на служителите с целите по отношение на комплексното административно обслужване. Допълнителното възнаграждение за постигнати резултати трябва да се базира на обективни измерители, които изграждат усещане за справедливост и равнопоставеност;
- предприемане на мерки за преодоляване на съпротивата при въвеждането на нови информационни технологии, канали и усъвършенствани процеси за административно обслужване.

➤ **Съпротива към промяната**

„Организационната промяна“ е планирана смяна в обичайните модели на работа в администрацията, която се инициира от ръководството и е насочена към повишаване на организационната ефективност. Съпротива към промяната представлява поведение, при което служителят се стреми да се защити от реална или имажинерна организационна промяна и да се запази статуквото. Типовите поведение са активно, изразяващо се в критикуване, обвинения, манипулиране и пасивно, изразяващо се в привидно съгласие, пренебрежение, мълчание, задържане на информация. Причините могат да се търсят на личностно ниво, а също така и в подхода на реализиране на промяната, включително в неубедителност на предлаганите нови идеи. Съпротивата към промяната може да се преодолее чрез:

- Ангажиране на служителите в промяната – служителите трябва участват в процеса на трансформация към новото състояние, за да осъзнаят важността и последиците от промяната.
- Подобряване на комуникацията – политиката на откритата комуникация дава възможност на служителите да споделят своите опасения и препоръки. По този начин се повишава доверието между служителите и ръководството и се намалява риска от съпротива.
- Осигуряване на адекватна информация за служителите – за да се преодолее „страхът от неизвестното“ и „неспособността да се види нуждата от промяна“, служителите трябва да разполагат с навременна и достоверна информация за планираната организационна промяна.
- Поддържане високо ниво на доверие между ръководството и служителите, прозрачно управление.

4. Процеси и услуги

Процесите и услугите включват начина, по който се предоставят услугите на гражданите и организациите.

Процесите представляват последователност от дейности - стъпки, които дадена администрация реализира, за да предостави дадена услуга и включват:

- дефиниране на процесите;
- унифициране на етапите, документите и данните като част от усъвършенстваните процеси;
- внедряване на процесите;
- измерване и непрекъснато усъвършенстване на процесите.

Приложими практики, свързани с дефинирането, управлението и измерването на процесите по предоставяне на услугите, са:

- **Прилагане на утвърдена Методология за описание на процедурите и анализ на работните процеси на административните услуги**

По същество механизмите за въвеждане на комплексно административно обслужване, свързани с процесите по предоставяне на услугите, водят до реинженеринг на тези процеси. По отношение описването на процесите реинженерингът включва най-малко следните дейности:

- описване на процесите в текущо състояние;
- описване на процесите в бъдещо състояние, след отразяване на мерките за подобрения.

Използването на утвърдена Методология за описание на процедурите и анализ на работните процеси на административните услуги дава стабилна база за качествено описване на процесите, използване на единна терминология и нотация за съпоставимост на отделните модели, повторяемост на резултатите.

- **Унифициране на процедурите и етапите по предоставяне на услугите**

Унифицирането на процедурите и етапите по предоставянето на услугите е задължителна предпоставка за ефективната автоматизация на административния процес. Дава възможност да се достигне до краен набор от функционалности, които ще направят разработването и внедряването на информационните системи по-ефективно. От друга страна, унифицирането на етапите на различни услуги предоставя възможност и за съпоставимост между дейностите на различни административни звена и на различни администрации и е основа за събиране на добри практики, анализ на проблемните точки, адекватно определяне на персонала, който изпълнява определени стъпки в работния процес.

Унифицирането на етапите ще даде добра основа за определяне на срокове на изпълнение на всеки от етапите за целите на вътрешния контрол.

При въвеждането на комплексни услуги, предоставяни по различни канали, при които се осъществява взаимодействие между различните звена в администрацията от една страна, и с други администрации от друга, много вероятно е отделни етапи и задачи да се изпълняват в повече от един процес. Администрацията трябва да идентифицира такива задачи, етапи, функции и да ги унифицира. Така ще се гарантира повторяемост на резултатите, проследимост и оптимално използване на ресурсите.

Определянето на еднотипните стъпки в работния процес за предоставянето на различни административни услуги е напълно възможно, защото в общия случай те се основават на процеса за издаване на индивидуални административни актове, описан в Административнопроцесуалния кодекс.

Например, една услуга за издаване на удостоверение включва следните етапи:

- Приемане на заявление: ако се подава по електронен път – включва проверки за приемане на електронен документ; ако се подава на гише – проверка за ползване на задължителен образец, ако това е уредено в нормативен акт. На гише се проверява и идентификацията на заявителя. На това място следва да има служебно изискване и предоставяне на данни от системата на Министерство на вътрешните работи за документите за самоличност. При подаване на документа по електронен път има задължителна проверка за включване на идентификатор в заявлението и има обмен на данни с Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“, Търговски регистър и регистър Булстат.

- Проверка за редовност и допустимост на искането: проверява се дали искането е направено пред компетентен орган, дали заявителят има правомощия да заяви услугата, дали документът е надлежно подписан (включително с електронен подпис), дали заявлението е пълно и т.н. Ако искането не е редовно, на заявителя се изпращат указания за отстраняване на несъответствия, а ако искането не е допустимо – се постановява отказ за разглеждане на искането по същество. Това е основният етап, в който има обмен на данни с други администрации – например с Търговския регистър, за да се провери дали лицето, заявило услугата, е законен представител на търговеца – управляващ или представляващ; с Национална агенция по приходите – за да се установи липса на задължения към държавния бюджет и т.н.
- Разглеждане на искането по същество: ако проверката за редовност и допустимост е положителна, в някои случаи има документ – заповед за откриване на производството по издаване на индивидуалния административен акт, в други - процесът продължава без документ към разглеждане на искането по същество или проверка по същество. Това е етапът, в който се изготвя удостоверението. Ако обстоятелствата, които трябва да се удостоверят, не могат да се удостоверят, се постановява отказ за издаване на индивидуален административен акт. В този етап също може да има обръщение към други администрации.
- Предоставяне на резултата: в зависимост от канала, по който е заявен.

Процесът може да бъде повлиян от нормативната уредба в областта, в която е издаването на удостоверението – например, може да не се постановява отказ за издаване на индивидуален административен акт, а в самото удостоверение да са описаните конкретните обстоятелства. При всички случаи обаче процесът е идентичен. Има разлика единствено в проверките, които се извършват.

Друг пример може да се даде с процес по издаване на лиценз - ще бъде по-сложен, защото проверките по същество може да включват посещения на място и много повече обръщения към други администрации и бек офис системи на същата администрация. Но отново, етапите за изпълнение могат да бъдат унифицирани.

➤ **Предлагане на услуги в пакет, които съответстват на „епизоди от живота“**

Дефинирането на услуги, съответстващи на „епизоди от живота“, е подход за комбиниране на различни услуги, от гледна точка на администрациите, в

една комплексна услуга, от гледна точка на клиентите. Чрез усъвършенстване на процеса по взаимодействие и съгласуваното дефиниране на услуги, администрациите могат да надградят комплексното административно обслужване чрез дефиниране на пакети от услуги, свързани с конкретни събития (раждане, смърт, брак, развод, покупка на жилище, регистрация на фирма и др.), като по този начин гражданите и организации ще бъдат облекчени от тежестта да проучват кои отделни услуги са длъжни да заявят, в случай на възникване на съответните събития.

➤ **Въвеждане на задължително тестване на заявленията за „удобство при попълване“**

В Инstrukция № 1 от 11 юни 2009 г. за институционална идентичност на администрациите има изискване образците на заявленията/исканията, декларациите и другите документи, да се оформят по начин, осигуряващ лесно и бързо попълване. Във връзка с това администрациите следва да извършват предварителна проверка за удобство и за продължителност на попълване на всички образци на заявления/искания, декларации и други документи, подавани при административното обслужване. Процесът на проверка следва да се извършва от реални представители на целевите групи, които ще попълват и подават заявленията.

Когато се подават на хартиен носител, образците се оформят във формат А4, като размерите на полетата и разстоянията между тях трябва да бъдат съобразени с изискванията на технологичните средства за автоматично оптично разпознаване на знаците, ако администрацията използва такива.

Образците на заявления/искания, декларации и други документи, свързани с административното обслужване, следва да съдържат: наименование на административната услуга; наименование на образца; наименование на всяко поле за попълване с указания за начина на попълването му; обозначение на задължителните за попълване полета; информация относно документите, които се прилагат при подаване, и уточнение в какви случаи се прилагат; кратко описание на административната услуга и производството по предоставянето ѝ; срок за подаване; дължими такси; органа, пред който се подават, и възможните начини на подаване (по електронен път, чрез посредник и други), както и възможността за подаване в териториалните поделения на органа и/или в общините; срок за предоставяне на административната услуга, предвиден в закон.

Когато администрацията има собствени стандарти за качество на административното обслужване, образците следва да включват и: средна

продължителност на времето за попълване, ако е установен такъв стандарт за конкретната административна услуга; срок за предоставяне на административната услуга съгласно установения стандарт за качество на административното обслужване, ако е по-кратък от предвидения в закона; други установени стандарти за качество на административното обслужване за конкретната административна услуга, ако има такива.

➤ **Въвеждане на единен автоматизиран документооборот**

Единният документооборот е добра практика, която дава възможност за обхващане на всички звена и етапи по предоставяне на административните услуги, като по този начин се гарантира проследимост, цялост и непротиворечивост на документацията. Заявленията за услугите трябва да постъпват в точно определени регистри, преписките трябва да бъдат достъпни от всички ангажирани в процеса звена/служители, резултатите от услугите трябва да бъдат извеждани през точно определени регистри, независимо от използваните канали за предоставяне на услугите.

Автоматизацията на документооборота повишава ефикасността и ефективността на процесите, като дава възможност за елементарно пренасочване на документацията и отчитане изпълнението на дейностите.

➤ **Интеграция с бек офис системите**

Качествената реализация на тази практика позволява със сравнително малко усилия и разход да се реализира съществено повишаване на ефективността на обслужването и реално да приближи администрацията към комплексното обслужване. В общия случай бек офис системите управляват регистри с данни, които администрацията поддържа. За въвеждане на тази практика е необходимо дефиниране и реализиране на достъп за служителите, ангажирани с административното обслужване, до специализираните бек офис системи, съобразен с техните компетенции и правомощия. Интеграцията може да бъде изпълнена с вътрешен ресурс на администрацията, с възлагане на външен изпълнител, с нарочна поръчка или по линия на поддръжката на бек офис системите.

➤ **Автоматизация**

При въвеждане на комплексно административно обслужване администрацията трябва да идентифицира всички възможности за автоматизация, както на вътрешните процеси, така и на дейностите по взаимодействие/комуникация с външни субекти: заявители и/или други администрации.

➤ **Въвеждане на Система за измерване на изпълнението**

Съгласно Стратегията за развитие на държавната администрация, 2013-2020, от особена важност е въвеждането на система за измерване на изпълнението, насочена към постигане на цел „Развитие на администрация, ориентирана към постигане на резултати“. Системата за измерване на изпълнението включва формални и неформални механизми, унифицирани процеси и индикатори за комуникиране на стратегическите цели до всички нива в административната структура и получаване на своевременна обратна връзка за постигнатите резултати.

5. Подход за изпълнение

Прилагането на гореописаните мерки в посока въвеждане на комплексно административно обслужване следва да бъде изпълнявано като управляван структуриран процес. Това ще даде възможност за адекватно планиране на ресурсите, определяне на реалистични срокове и бюджет, проследимост и отчетност на изпълнението.

В общия случай дейността по реализацията на гореописаните механизми (поотделно или в комбинация) за въвеждане на КАО следва да се разглежда на проектен принцип. Проектът има ясно определен обхват, начало, срок за изпълнение и еднозначно дефинирани резултати.

Следва описание на типовите етапи на проект за въвеждане на КАО в администрацията.

Етап 1 – Анализ и планиране

Стъпки	Процеси	Критични фактори за успех	Критерии за измерване на резултатите
Избор и дефиниране на комплексна административна услуга	Дефиниране на комплексна административна услуга Идентифициране на заинтересованите страни: клиенти, администрации, които участват при предоставянето ѝ, други Идентифициране на необходимите/наличните реализирани първични услуги, които да бъдат използвани при внедряването на комплексната административна	Осигуряване на подкрепа от висшето ръководство на администрациите, участващи в процеса Ангажираност на всички администрации, участващи в процеса по предоставяне на услугата Съгласуване на дефиницията на национално ниво	Приемане на дефиницията от всички заинтересовани страни Липса на противоречивост и дублиране с други услуги

Стъпки	Процеси	Критични фактори за успех	Критерии за измерване на резултатите
	услуга		
Анализ на средата и оценка на разходите срещу ползите	Извършва се първоначална оценка на очакваното търсене на услугата, съобразено с потенциалните клиенти и обхвата на услугата Оценка на необходимите за предоставянето на услугата ресурси (финансови, човешки, технологични и др.) Анализ разходи/ползи	Наличие на реалистична информация за потенциалните клиенти на услугата Реалистична информация за ограниченията на средата (нормативна уредба, инфраструктура, възможности за взаимодействие, организационна култура и др.)	Съотношение между очакваните ползи (съобразно оценката на търсенето) и разходите
Определяне на подход за внедряване	Избор на най-подходящ за внедряване на услугата подход: – пълно внедряване – пилотно внедряване – внедряване по фази Съгласуване на подхода с другите администрации	Избраният подход е съобразен с оценката на търсенето и профила на клиентите Избраният подход е съобразен с разполагаемите ресурси и ограниченията на средата Подходът за внедряване е приет от другите администрации, участващи в процеса по предоставяне на услугата	Оценката на разходи срещу ползи за избрания подход е най-високата Няма ограничения, произтичащи от средата (нормативна уредба, инфраструктура, възможности за взаимодействие, организационна култура и др.), които да възпрепятстват реализацията на избрания подход Внедряването по избрания подход е обезпечено с необходимите за целта ресурси
Разработван	Разработване на	Прилагане на	Планът има ясно

Стъпки	Процеси	Критични фактори за успех	Критерии за измерване на резултатите
е на план за управление на проекта	план за управление на проекта Дефиниране на изискванията и обхвата на проекта Планиране управлението на времето Планиране на ресурсите Планиране управлението на риска Планиране на качеството Планиране на комуникациите Планиране на организацията и на хората Планиране на доставките	структурирана методология за управление на проекта	определени дейности, отговорници, срокове и е ресурсно обезпечен Установена е система за мониторинг, отчет и контрол Планът е съгласуван с всички заинтересовани страни

Етап 2 – Проектиране

Стъпки	Процеси	Критични фактори за успех	Критерии за измерване на резултатите
Определяне на стандарти и правила за предоставяне на услугите	Дефиниране на стандарти и показатели за качество на услугата Идентифициране на съществуващи нормативни и технологични изисквания към услугата	Използване на добри практики Съгласуване с администрации и провеждане на консултации с потенциални клиенти	Постигната съгласуваност Изведените показатели за качество на услугата са еднозначни, изчерпателни и измерими
Моделиране	Изготвяне на	Прилагане на	Моделите обхващат

Стъпки	Процеси	Критични фактори за успех	Критерии за измерване на резултатите
текущото състояние на работните процеси по предоставяне на услугата	процесни модели, покриващи всички процеси от заявяването до предоставянето на услугата	последователна методология за описание (моделиране) на процесите	изцяло процесите по предоставяне на услугата
Анализ на текущото състояние на процесите по предоставяне на услугата	Анализ на текущото състояние на процесите и оценка за съответствие със заложените показатели за качество	Коректни и изчерпателни модели на текущото състояние на процесите. Изчерпателни, еднозначни и измерими показатели за качество	Процесите са оценени срещу всички показатели за качество Резултатите са документиран
Определяне на мерки за оптимизиране на процесите по предоставяне на услугата	Избор на приложими подобрения в различните области: – канали за предоставяне на услугата – взаимодействие и координация – човешки ресурси – процеси – автоматизация	Подкрепа от висшето ръководство Възможност за избор на канали Възможности за взаимодействие с други администрации Ноу-хау, технологична обезпеченост, инфраструктура Налични или възможност за внедряване на нови ИТ решения	Избраните мерки за оптимизация водят до покриване на заложените показатели за качество на услугите
Моделиране на процесите в бъдещо състояние с отразени мерки за оптимизация	Изготвяне на процесни модели, отразяващи определените мерки за оптимизация	Прилагане на последователна методология за описване на процесите	Моделите обхващат изцяло процесите по предоставяне на услугата Всички мерки за оптимизация са адресирани

Етап 3 – Внедряване

Стъпки	Процеси	Критични фактори за успех	Критерии за измерване на резултатите
Разписване на „пътна карта“ за реализиране на мерките за оптимизация	Идентифициране и детайлизиране на обхвата по реализация Преглед и актуализиране на Плана за управление на проекта	Прилагане на структурирана методология за управление на проекта Пътната карта е съгласувана с всички заинтересовани страни	Пътната карта покрива изцяло моделите на оптимизираните процеси Пътната карта не нарушава ограниченията на бюджета и графика
Реализиране на мерките за оптимизация	Изпълнение на пътната карта	Прилагане на структурирана методология за управление на проекта Осигуряване на качеството	Пътната карта е реализирана в рамките на заложените срокове и бюджет Заложеният обхват е изчерпан и планираните резултати/продукт и са реализирани

Етап 4 - Измерване на резултатите и подобрене

Стъпки	Процеси	Критични фактори за успех	Критерии за измерване на резултатите
Събиране на данни за качеството на услугата	Измерване на качеството на услугата, спрямо заложените показатели	Установени канали за обратна връзка от клиентите Осигурен ресурс за събиране и анализ на данните за качеството	Услугата е оценена по всички показатели за качество Данните се събират регулярно

6. Предизвикателства

Пред реализацията на Базисния модел за комплексно административно обслужване има редица предизвикателства, които биха ограничили или възпрепятствали успешното му внедряване. Основните фактори, които влияят негативно върху прилагането на модела, са:

➤ Забавяне при внедряването на електронното правителство

- Недостатъчен капацитет и инфраструктура, които са ключови за реализирането на комплексното административно обслужване и качеството на предоставянето на услугите (достъпност от различни канали, яснота, бързина, пълнота, опростеност).
- Значителното дублиране и несъответствия между данни, съдържащи се в регистрите на различните администрации. Без тяхното структуриране, коригиране и изчистване се намаляват значително възможностите за съвместна работа и сътрудничество между администрациите и успешното реализиране на комплексното административно обслужване.
- Неефективни политики за управлението на информацията и достъпа до данните, както от страна на гражданите, така и от страна на различни администрации.

➤ Недостатъчна политическа воля и неадекватна нормативна уредба

- Липса на упълномощен административен орган на високо политическо ниво, отговорен за практическото внедряване и мониторинг на комплексното обслужване, който да разполага с ресурси и правомощия за въздействие.
- Недобра синхронизация на специализираната законодателна уредба спрямо общите норми за комплексно административно обслужване и електронно управление.
- Създаване на бариери от страна на първичните администратори за достъпа до и обмяна на данни.
- Липса на стимули за сътрудничество между администрациите, съпротива от страна на ръководителите.

➤ **Недостатъчно добре подготвена и обучена администрация**

- Недостатъчна подготовка на служителите, за да могат самостоятелно да анализират и предлагат подобрения в процесите по административно обслужване.
- Неразработени стимули за подкрепа на иновативни служители, недостатъчно популяризиране на добри практики, което да разшири мащабите за подобрения, както и да намали разходите и зависимостта на администрацията от външни консултанти.

➤ **Изоставане в промяната на организационната култура**

- Недостатъчни усилия за промяна в организационната култура като система от неписани правила и ценности, насочени към реализиране принципите на комплексното административно обслужване – чрез създаване на климат, лидери, ангажираност, екипен дух, прилагане на нови парадигми.
- Подценяване на организационната култура като фактор за ефективността на администрацията.

➤ **Недостатъчни финансови ресурси и стимули**

- Липса или недостатъчно целево финансиране на проектите, свързани с комплексното административно обслужване.
- Липса на стимули, включително финансови, за администрациите при успешни внедрявания на комплексни административни услуги и обвързване на част от годишните бюджети с конкретни показатели и постигнати резултати в областта на комплексното административно обслужване.

➤ **Неефективна система за измерване на изпълнението**

- Неефективна система за измерване на процесите по предоставяне на административните услуги и удовлетвореността на клиентите.
- Неефективни механизми за въздействие на администрациите при непостигане целите на комплексното обслужване.

IV ПРИМЕРИ ЗА АНАЛОГИЧНА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ В СТРАНИ-ЧЛЕНКИ НА ЕС

1. Чехия

Модернизацията на администрацията в Република Чехия се осъществява на принципа „отгоре-надолу“ като важна предпоставка за успех е извършената през 2003 г. административна реформа, чрез която са преразпределени правомощията между централната и местна власт и на практика административното обслужване е поверено почти изцяло на общините.

По отношение на позиционирането на органите за формулиране на политики може да се направи паралел между Съвета за административна реформа в България и чешкото министерство на вътрешните работи от 2007 г., доколкото и в двата случая отговорен за административната реформа е заместник министър-председателя. В рамките на стратегията „Ефективна публична администрация и дружелюбно административно обслужване“ за периода 2007-2013 година са изпълнени над 170 големи проекти на обща стойност 20 млрд. чешки крони (над 1,5 млрд лева).

В резултат от реформата през 2003 г. общините са категоризирани в три типа. Общините от първи тип са в най-малките населени места и имат органичен набор от правомощия. Общините от втори тип (388 на брой) и от трети тип (205 броя) са в по-големите градове и на тях са делегирани много от правомощията на централната администрация, така че да могат да предоставят по-голямата част от административните услуги. По този начин местната администрация пряко осигурява административното обслужване на фронт-офисите, а централната администрация е натоварена с разработването на политиките и процедурите.

Координацията между централна и местна власт е развита на изключително високо ниво, като за това е спомогнало и създаването на специален електронен административен регистър, в който са описани правомощията и задълженията на всички административни структури. Административният регистър е един от четирите основни регистри, върху които са изградени електронното правителство и комплексното административно обслужване в Република Чехия. В Чехия на общините са прехвърлени редица правомощия в областта на предоставянето на административни услуги - така например в Република Чехия издаването на документи за самоличност или удостоверения за съдимост се извършва от общините.

В Република Чехия информацията и архивите от всички администрации са на практика консолидирани в четири основни регистъра, които се намират в един

информационен център – Регистър на населението, Регистър на гражданите, Имотен регистър и Административен регистър. Те комуникират с няколко десетки интегрирани платформи като тези на здравното министерство, здравната каса, министерство на правосъдието, областите, общините и т.н. Интегрираните платформи от своя страна комуникират с множество портали за електронни услуги, които водят единен унифициран интерфейс за крайните клиенти. Предоставянето на услугите е свързано с „електронната идентификация” – всяко лице трябва да съществува в основните регистри. Всички данните на гражданите и бизнеса са въведени в регистрите. Още при самото раждане на индивида се регистрира в 2-та регистъра - Регистър на населението и Регистър на гражданите.

Държавните администрации и фирмите са задължени да използват електронни услуги. Всеки юридически субект в Република Чехия има т.нар „дата схранки” или официална пощенска кутия, с която комуникира с държавата, изключително по електронен път. Всички получени или изпратени по нея документи са официални, официално получени и респективно официално изпратени. Технологиата не позволява правенето на промени в тях. Към началото на 2013 г. такива пощенски кутии имат 372 676 компании, 444 нотариуса, 7 775 държавни администрации и 30 447 граждани. Тези лица използват звената за административно обслужване само по изключение, обикновено за възстановяване на забравена парола. По електронните пощенски кутии всяка седмица се разменят по над 600 000 съобщения между държавата и юридическите субекти и другите лица, избрали електронната форма на комуникация с държавата.

Звената за административно обслужване в Република Чехия, т.нар. CzechPOINT, са предназначени изключително за граждани, които не използват електронни услуги. Самите звена за административно обслужване представляват офиси за конверсия на електронните документи в хартиени и обратното, т.е. те са разширение на системата за официалните електронни пощенски кутии за лица, които не са задължени и не могат да бъдат задължени да имат такива (обикновените чешки граждани, които имат право да избират как да комуникират с администрацията). Такива звена за комплексно административно обслужване се намират в общинските администрации, Чешките пощи, нотариусите, търговските камари и посолствата. Към септември 2009 г. техния общ брой възлиза на 6858. Всички те са разположени на комуникативни места и са с различна големина (от едно до десетина гишета) например, в общинските администрации (5249 бр.), Чешките пощи (977 бр.), нотариусите (426 бр.), търговските камари (51 бр.), посолствата (39 бр.).

Звената за административно обслужване се определят като изключително удобен начин за комуникация на гражданите с органите и институциите на едно място и чрез тях се предлагат над 500 вида услуги.

2. Великобритания

Британското правителство цели да въведе стандарт за „цифрово административно обслужване по подразбиране“. Ключова цел в изготвения от правителството План за реформа в обслужването на гражданите е създаването на пет центъра за споделено предоставяне на услуги - Shared Service Centres, чрез които да се подобри качеството на услугите и да се намалят оперативните разходи за предоставянето им. Два от центровете ще бъдат обособени като самостоятелни организационни структури (Independent Shared Service Centres) – ще оперират в договорни взаимоотношения с разпределените към тях администрации и съответно техните звена за обслужване на клиенти, като последните ще пренасочат предоставяните от тях услуги към двата центъра. Другите три центъра за споделено предоставяне на услуги ще бъдат развивани като звена към Министерство на отбраната, Министерство на правосъдието и ведомството, ангажирано с обществените отношения в областта на данъчните приходи и митническата дейност (HM Revenue and Customs), които взети заедно осигуряват работа на 46% от държавните служители в страната. Дейността на тези три центъра ще бъде самостоятелна в контекста на предоставянето на услуги, но ще подлежи на мониторинг и контрол с оглед на цялостната ефективност на центровете и съответствието с поставените в плана за реформа индикатори за успех. Реализирането на тези промени е планирано поетапно до края на 2014 г. Икономите от тази политика се очаква да бъдат мащабни. Подходът за комплексно административно обслужване ще бъде приложен в процеса на реформата.

Споделя се оценката, че разходът за централизирана дигитална транзакция е 20 пъти по-евтин от обслужване по телефон и 50 пъти по-евтин от обслужване на гише, което насърчава развитието на електронното управление.

В изпълнение на новата публична политика за комплексно административно обслужване на гражданите и бизнеса се извършва цялостно реорганизиране на предоставянето на административни услуги по електронен път. Достъпът до информацията и публичните услуги се осъществява чрез единната платформа gov.uk за гражданите и бизнеса.

3. Австрия

В Австрия административното обслужване може да се осъществи изцяло по електронен път за гражданите и бизнеса чрез платформата за електронно обслужване на едно гише. Същото се отнася за чуждите граждани, желаещи да осъществяват стопанска дейност в Австрия. В изпълнение на Европейската директива за услугите е създадено цялостно комплексно обслужване чрез единна система, включващо предоставянето на необходимата информация за административните процедури и изпълнение на всички административни формалности по електронен път, без да се налага комуникиране с всяка публична институция поотделно.

Всички министерства в Австрия, включително Федералното канцлерство, работят със системата за електронен документооборот, чиято основна цел е подобряването на публичните услуги на федералната администрация и която изцяло замества документооборота на хартиен носител.

4. Холандия

В Холандия административното обслужване е достъпно по всички възможни канали, а гражданите решават по кой от тях биха желали да комуникират с правителството (телефон, факс, поща, офис, интернет).

Холандското правителство е създадо безплатното приложение „Новите закони“ за улесняване на предприемачите. То може да се ползва на смартфони и таблети. Това приложение може да бъде свалено от "Отговори за предприемачи" - правителствен сайт, който предоставя съответната правителствена информация за бизнеса. Приложението следи новите закони и подзаконови актове на холандското правителството за бизнеса, както и промените в съществуващото законодателство. Новият мобилен уебсайт за бизнеса стартира като страница за законодателни новости и промени и е един от най-посещаваните, а търсенето на известяване за промените нараства. Предприемачите могат да изберат регулациите, за които желаят да бъдат информирани, като приложението изпраща съобщение и алармира за всяка промяна или новост съобразно конфигурирането от потребителя.

5. Естония

През 2011 г. Естония внедрява системата eAnnual reporting, чрез която бизнесът попълва годишните отчети по електронен път. Чрез тази среда се предоставя възможност на предприемачите да изпращат задължителните годишни отчети посредством електронния Фирмен Регистър. Попълнените в системата формуляри, които служат за изготвяне на отчетите, се подписват електронно чрез личните карти и се изпращат автоматично на Търговския Регистър. Като резултат от въвеждането на тази система, административната процедура е много по-бърза и по-лесна, а до данните автоматично имат достъп всички заинтересовани страни и от публичния, и от частния сектор. Платформата е с награда в категория е-Правителство и Институции от Световната среща на върха (World Summit Award) за най-иновативните решения в областта на информационните и комуникационните технологии.

6. Словения

В изпълнение на Директивата за услугите, Словения стартира портала Slovenia Business Point, който към момента е в период на тестване. Порталът е разработен по удобен, ясен и лесен за ползване начин, изцяло ориентиран към потребностите на чуждите предприемачи.

През 2010 г. словенското правителство внедрява системата за електронно обслужване на законодателния процес: от идеята, през проекта на нормативен акт, комуникацията с министерствата, междуетовствената координация и т. н. като целият процес на изготвяне на нормативен акт е проследим чрез портала за електронна демокрация.

7. Дания

Системата NemLog-in е създадена за осъществяване на сътрудничество между публичната и местната власт. Тя е инструмент за използване на различни решения за самообслужване от институциите. Държавните служители се регистрират чрез цифров подпис или специална идентификация и могат да използват наличните данни и възможности за решения.

Най-доброто в мрежата (Bedst på Nettet) е инструмент за управление на развитието на електронното административно обслужване. Проектът служи за създаване на конкурентна среда между публичните институции, извършвайки проверка на качеството на техните интернет страници и цялостната им работа в сферата на цифровизацията на административното обслужване. Най-доброто в мрежата се фокусира върху ефекта и полезната стойност на публичните уеб решения, адресирани към гражданите и бизнеса. Целта на проекта е да осигури на потребителите по-добро качество и гъвкавост при общуването с публичните власти - улесняване на ежедневието на гражданите в дългосрочен план.

Системата NemHandel е датска електронна бизнес технология, за която се твърди, че прави електронното фактуриране толкова лесно, колкото и изпращане на електронна поща. NemHandel е отворена електронна бизнес платформа, която позволява на бизнеса да изпраща стандартизирани електронни фактури директно от компютъра си чрез интернет по сигурен и надежден начин. Системата се основава на отворени стандарти и компоненти с отворен код, така че всеки ИТ продавач или доставчик на ИТ услуги да може свободно да включи технологията в търговските продукти и да се свърже чрез отворена инфраструктура. Целта на NemHandel е да замени по-малко рентабилни решения, като например хартиени фактури и цифровизацията чрез сканиране на хартиени фактури, както и да проправи пътя за по-цялостна цифровизация на обхвата на бизнес процеси за намаляване на административната тежест.

Данните, които вече са регистрирани от публичните институции, се споделят в рамките на държавната администрация и с бизнеса. Отговорността за доброто и ефективно комплексно административно обслужване в Дания е разделена между централната изпълнителна власт, общините и областните администрации. За тази цел успешно е създадена съвместната координационна структура за електронно правителство, която включва представители на всички власти.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ПРОЕКТ „ВЪВЕЖДАНЕ НА КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА КАЧЕСТВЕНИ УСЛУГИ НА ГРАЖДАНИТЕ И БИЗНЕСА“

Общата цел на проекта е предоставяне на качествени услуги на гражданите и бизнеса чрез въвеждане на модерни форми на комплексно административно обслужване.

Специфичните цели на проекта са:

- ✓ Създаване на единна методологическа и нормативна база, необходима за прилагане на комплексно административно обслужване;
- ✓ Подпомагане на администрациите при разработването на процедури за въвеждане на комплексни административни услуги;
- ✓ Насърчаване на практическото предоставяне на комплексни административни услуги.

Бенефициент: Администрацията на Министерския съвет

Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Договор № КБ 11-31-2/13.10.2011 г.

www.opac.government.bg