



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 18 ноември 2022 г.  
(OR. en)

14973/22  
ADD 3

---

---

Междуетноститутуционално досие:  
2022/0379(COD)

---

---

TELECOM 474  
DIGIT 214  
CYBER 375  
CODEC 1778  
IA 193

#### ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| От:                 | Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от<br>г-жа MARTINE DEPREZ, директор                                                                                                                                                                                                                                 |
| Дата на получаване: | 18 ноември 2022 г.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| До:                 | Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на<br>Европейския съюз                                                                                                                                                                                                                                                 |
| № док. Ком.:        | SWD(2022) 722 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Относно:            | РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ<br>НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ<br>Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И<br>НА СЪВЕТА за определяне на мерки за високо ниво на оперативна<br>съвместимост на публичния сектор в целия Съюз (Акт за<br>оперативно съвместима Европа) |

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2022) 722 final.

---

Приложение: SWD(2022) 722 final



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.11.2022 г.  
SWD(2022) 722 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**  
**РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,**

*придружаващ*

**Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА  
СЪВЕТА**

**за определяне на мерки за високо ниво на оперативна съвместимост на публичния  
сектор в целия Съюз (Акт за оперативно съвместима Европа)**

{COM(2022) 720 final} - {SEC(2022) 720 final} - {SWD(2022) 720 final} -  
{SWD(2022) 721 final}

В настоящия доклад е представена паралелната оценка на Европейската рамка за оперативна съвместимост (ЕРОС) и оценката на въздействието на засилената политика за оперативна съвместимост на европейските правителства.

## 1. ФОКУС НА ПОЛИТИКАТА И НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДЕЙСТВИЕ

Оперативната съвместимост не е самоцел. Тя е инструмент, който се е превърнал в централен аспект на разработването и изпълнението на политики, основани на цифровите технологии. Оперативната съвместимост позволява на организациите да си взаимодействат, да споделят безпроблемно информация и знания на всички равнища чрез своите ИТ системи. Тя надхвърля техническите средства и се нуждае от споразумения между различни организации, от съгласувани описания на данни, от закони, които улесняват обмена на данни, и от култура на сътрудничество.

Оперативната съвместимост е от съществено значение за все по-цифровия единен пазар в Европа. Тя играе роля в секторните политики, особено в тези, които са силно свързани с публичния сектор, като например правосъдие и вътрешни работи, данъчно облагане и митници, транспорт или здравеопазване, както и в регулирането на стопанската дейност и промишлеността. Оперативната съвместимост е често срещана тема в рамките на трансевропейските мрежи и в политиките в областта на цифровите технологии и данните. Специална *хоризонтална* политика на ЕС за оперативна съвместимост съществува повече от 15 години, като се обръща специално внимание на публичния сектор. От 1995 г. насам Комисията провежда програми за подпомагане на оперативната съвместимост, които понастоящем са част от програмата „Цифрова Европа“. Европейската рамка за оперативна съвместимост (ЕРОС) е формулирана за първи път през 2004 г. и е актуализирана през 2010 г. и 2017 г. С ЕРОС се подчертава значението на разглеждането на всички съответни аспекти и слоеве — технически, семантичен, организационен и правен — както и на интегрирания подход на управление.

Днес ЕРОС е общоприетата концептуална рамка за оперативна съвместимост в ЕС и извън него. Въпреки това тя остава изцяло доброволна и поради тази причина, както показва оценката на ЕРОС, тя не използва в достатъчна степен потенциала си за намаляване на административната тежест и за подобряване на изпълнението на политиката<sup>1</sup>. В този контекст и с набирането на скорост на цифровата трансформация министрите, които отговарят за трансформацията на публичния сектор, и длъжностните лица, отговарящи за информационните технологии, на държавите членки все по-често призовават за засилване на европейското сътрудничество в областта на оперативната съвместимост. Още преди COVID-19 те настояваха нейното прилагане да се превърне в общо правило<sup>2</sup>. Това искане се засили поради необходимостта от подобряване на цифровото трансгранично и междусекторно взаимодействие по време на реакцията при криза.

---

<sup>1</sup> Вж. резултатите от окончателната оценка на ЕРОС, SWD(2022) 720 final.

<sup>2</sup> Например декларациите на министрите, подписани през 2017 г. в Талин (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) и през 2020 г. в Берлин (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>), и препоръките на членовете на експертната група на Комисията по оперативна съвместимост на обществените услуги (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3714>).

Комисията призна необходимостта от действия<sup>3</sup> и пое ангажимент да представи долятото на 2022 г. политика със засилен фокус върху оперативната съвместимост<sup>4</sup>.

## 2. ПРОБЛЕМ И ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Резултатите от оценката на ЕРОС и от оценката на въздействието показват, че настоящата неформална структура на политиката за оперативна съвместимост, основана единствено на доброволни мерки, не е достатъчна, за да помогне за премахването на трансграничните и междусекторните бариери за публичния сектор на ЕС. Ограничената оперативна съвместимост на услугите и данните на публичните администрации в ЕС води до ограничени цифрови обществени услуги, които не могат да разгърнат пълния си потенциал и да постигнат европейската цел за цифров единен пазар. Тя увеличава разходите и намалява ефективността на всички равнища на публичните администрации в Европейския съюз, увеличава административната тежест за гражданите, предприятията и самите администрации, забавя изпълнението на европейските политики от държавите членки и изграждането на цифровия единен пазар, ограничава потенциала за иновации и възпрепятства технологичния суверенитет на ЕС. Оценката на въздействието идентифицира следните причини за проблемите:

- неефективно управление на усилията за оперативна съвместимост между политиките на ЕС, Европейската комисия и държавите членки на всички административни равнища (национално, регионално, местно) и в секторите;
- липса на общи минимални спецификации за оперативна съвместимост, споделени решения и стандарти; както и
- липса на подход за „оперативна съвместимост по подразбиране“ при разработването и изпълнението на политиките на ЕС.

Новата регулаторна рамка и придружаващото я съобщение имат за цел да засилят оперативната съвместимост, за да се гарантира трансграничното функциониране на цифровите обществени услуги за всички в Европа, като се насърчава последователен, ориентиран към човека подход по отношение на оперативната съвместимост, въвеждана на етапа на проектиране — от създаването на политики до тяхното изпълнение в цяла Европа, като се създава ясно управление и екосистема от решения и спецификации.

Липсата на действия за подобряване на оперативната съвместимост не само би накарала ЕС да се откаже от възможността за значително намаляване на административната тежест, но и би се отразила отрицателно на устойчивостта на публичните администрации и техния капацитет за иновации. Настоящата политическа рамка за доброволно сътрудничество в областта на оперативната съвместимост около ЕРОС не е подходяща за засилване на трансграничната оперативна съвместимост. При разработването на политики липсва системен подход за вграждане на оперативната съвместимост на етапа на проектирането, а също общи ресурси за изпълнение и споделена отговорност.

<sup>3</sup> Съобщение на Комисията „Изграждане на цифровото бъдеще на Европа“ от февруари 2020 г., COM/2020/67 ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf)).

<sup>4</sup> Работна програма на Комисията за 2022 г., COM(2021) 645 ([https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF)), стр. 7.

### **3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА, ОЧАКВАНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ И ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ**

В настоящата оценка на въздействието се сравняват три варианта, в допълнение към базовия вариант, при който не се предприемат действия. В базовия вариант и във вариант 1 продължава да се прилага настоящия доброволен подход, като вариант 1 има за цел постепенното продължаване на развитието на ЕРОС. Във варианти 2 и 3 се предлагат законодателни действия, като във вариант 2 се акцентира върху създаването на структуриран механизъм за сътрудничество с ясен мандат за осигуряване на непрекъснато развитие и поддържане на съгласуваните общи ресурси за оперативна съвместимост, както и вземане на решения за общи експерименти и проекти за целенасочена подкрепа на политиката. Най-широкообхватният вариант 3 е насочен към установяване на пряко приложими минимални европейски изисквания за оперативна съвместимост в закон, актуализирани чрез решения за изпълнение.

Оценката на очакваните въздействия показва, че базовият вариант и вариант 1 няма да преодолеят адекватно слабостите, установени от оценката на ЕРОС, главно поради ограничените стимули за сътрудничество. Освен това нито един от тях не би отговорил на политическите и оперативните очаквания на държавите членки<sup>5</sup>. Очаква се вариант 3 да бъде ефективен, макар и само за определен период от време и с много големи усилия и разходи за изпълнение. Очаква се той да бъде по-малко ефективен при осигуряването на гъвкав и ориентиран към бъдещето отговор на бързо развиващите се технологични нужди и нужди на политиката. Възможно е вариант 3 да получи и по-малка политическа подкрепа поради широкообхватния си характер и това, че е много чувствителен към субсидиарността (напр. по отношение на унаследените системи в държавите членки).

Предпочетен е вариант 2. Очаква се чрез избора на структуриран механизъм за сътрудничество да се осигурят изискваните от държавите членки стабилност и (правна) сигурност, като същевременно се гарантира необходимата гъвкавост за непрекъснато развитие на общите ресурси за оперативна съвместимост в отговор на променящите се нужди на политиката. Вместо да се определят пряко в закон (минимални) изисквания за оперативна съвместимост (както би станало при вариант 3), целта на вариант 2 е да се установят изисквания за процеса, които са по-подходящи за бързите технологични промени и по-пропорционални, отчитайки въздействието върху унаследените системи. Очаква се общото управление на оперативната съвместимост в ЕС да осигури сътрудничество „отдолу-нагоре“ и съвместна отговорност „отгоре-надолу“ от страна на ключови заинтересовани страни в държавите членки, изграждайки екосистема от споделени решения за оперативна съвместимост. Това улеснява участието на ранен етап в разработването на политиката и в определянето на нуждите от съвместни инвестиции, и подобрява изпълнението на политиката. Поради тези причини вариант 2 не представлява заплахата за субсидиарността, а я подпомага, като укрепва устойчивостта на публичните администрации и цифровия суверенитет.

Предвид благоприятстващия характер на оперативната съвместимост за политиките е трудно да се определи нейното пряко въздействие. В проучване на Съвместния изследователски център (JRC) на Комисията<sup>6</sup> се прави оценка на забележителния потенциал за спестявания или на цената на бездействието: гражданите биха могли да

<sup>5</sup> Както например в първата глава от препоръките на експертната група.

<sup>6</sup> Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. и Pignatelli, F., Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union, EUR 31004 EN, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2022 г., ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

спестят до 24 милиона часа годишно благодарение на подобрената оперативна съвместимост, което представлява 543 милиона евро; предприятията биха могли да спестят 30 милиарда часа или 568 милиарда евро годишно. Очакваните икономии на разходи, които се дължат на трансграничната оперативна съвместимост, варират между 5,5 и 6,3 милиона евро за гражданите и между 5,7 и 19,2 милиарда евро за предприятията.

#### **4. ПРОЦЕС НА ОЦЕНКА И ВЪЗДЕЙСТВИЕ**

Настоящият доклад за паралелна оценка и оценка на въздействието се основава на оценките на ЕРОС и на програмата за подкрепа на оперативната съвместимост ISA2<sup>7</sup>, извършени между септември 2020 г. и септември 2021 г. Той се основава на анализ, извършен от независим външен изпълнител<sup>8</sup>, и на международни източници като ОИСР. Допълнителен важен източник за доклада е проучването на JRC, споменато в точка 3, относно количественото определяне на въздействието върху оперативната съвместимост, въз основа на дългогодишната му работа по оперативната съвместимост на местоположението.

Като се има предвид чувствителността по отношение на субсидиарността при разработването на засилена политика за оперативна съвместимост на правителствата на ЕС, през 2020 г. и 2021 г. Комисията съвместно с бюрата за информационни технологии на държавите членки разработва варианти на политиката и създава елементи на възможни законодателни действия. Ето защо препоръките, приети през октомври 2021 г. от експертната група на Комисията, съставена от експерти от държавите членки (длъжностни лица, отговарящи за информационни технологии и отдели за цифрова трансформация), дават подробна представа за основните очаквания на заинтересованите страни, също както и министерските декларации, подписани в Талин през 2017 г. и в Берлин през 2020 г.

---

<sup>7</sup> Вж. окончателната оценка на ЕРОС, SWD(2022) 720 final, и окончателната оценка на програмата ISA<sup>2</sup>, COM/2021/965 final, SWD/2021/965 final.

<sup>8</sup> Вж. например CEPS (2021): Проучване в подкрепа на оценката на изпълнението на ЕРОС, Европейска комисия. DOI: 10.2799/58201 и CEPS (2021 г.): Проучване в подкрепа на окончателната оценка на програмата за решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации, предприятията и гражданите (ISA<sup>2</sup>), Европейска комисия. DOI: 10.2799/94683.