



## АНАЛИЗ ЗА ГОТОВНОСТТА ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА ИНИЦИАТИВА ЗА ОТВОРЕНИ ДАННИ В БЪЛГАРИЯ



*Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от НПО Линкс и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.*

## Методология

Анализът за готовността за въвеждане на инициатива за отворени данни в България е резултат от работата на екипа на сдружение НПО Линкс по проекта „Гражданска платформа за открито управление“, финансиран от Програма за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на ЕИП 2009-2014 г.

Целта на анализа е да оцени готовността за въвеждане на инициативата за отворени данни в България от гледна точка на институционален капацитет и техническите условия, както и да бъде създадена карта за отворените публични данни, като по този начин се адресират основни проблеми и се формулират препоръки за бъдещи действия.

Анализът използва следните работни дефиниции за отворени данни:

„Публично достъпна информация с високо качество, предоставена за свободно ползване в структуриран и документиран формат, базиран на отворени интернет стандарти.“

*Източник: Предложение за мерки в рамките за стратегията за открито управление на Република България . Технически концепции и идеи за отваряне на данни. 15.04.2010 г. Боян Юруков*

Според Тим Бърнърс-Лий, за да бъдат едни данни отворени, трябва да отговарят на следните принципи:

- да са достъпни безплатно за всеки;
- да се намират лесно, което означава да са добре описани и класифицирани, включително и т.нар. метаданни
- да са лесни за обработка с компютър

*Източник: <http://5stardata.info/>*

Анализът използва и наложилата се концепция за отворени данни като „екосистема“, която разглежда в по-широк аспект отворените данни: политическо лидерство, законодателна рамка, институционална рамка, самите данни, но и външната среда: гражданско участие и готовност за искане на данни от различни потребители – граждани, НПО, медии, ИТ разработчици. Анализът е структуриран в осем категории, напредъкът, по които е съществен за реализиране на устойчива инициатива за отворени данни. Препоръките адресират различни дефицити в отделните категории.

Анализът се стреми да идентифицира конкретни проблеми и да даде препоръки, които могат да прераснат в конкретен план за действие. Всяка категория е оценена по определени показатели, които предоставят доказателства за готовност или за липсата на готовност. Освен това всяка категория е дефинирана по скала, която определя значението ѝ за реализацията на инициативата.

Основната част на анализа е базирана върху качествени интервюта с различни заинтересовани страни.

Качественото изследване има за цел да открие нагласите на ключовите заинтересовани страни, които имат решаваща роля в процеса на отварянето на данни в България и които могат да форсират или стопират процеса и които трудно биха могли да бъдат достигнати с количествени методи поради спецификата на тяхната ситуация. Методът на регистрация е дълбочинно интервю, като в рамките на изследването, проведено през първия отчетен период на проекта, бяха направени 20 дълбочинни интервюта, които осигуряват информация по линията „доставчици – потребители“ на отворени данни.

Доставчици: администрация на централно ниво – министерства, агенции  
Потребители: НПО, журналисти, ИТ специалисти/блогъри

Тъй като проучването е проведено по качествена методика, резултатите от него не са представителни за цялата изследвана съвкупност. Те трябва да се тълкуват само като общи тенденции и насоки, които следва да бъдат проверени количествено. Трябва да се има предвид, че темата за законодателната рамка е базирана върху отговорите на участниците в интервюта и не изчерпва всички законови и подзаконови нормативни актове, които се отнасят към темата за отворените данни.

Дълбочинните интервюта са проведени на базата на полуструктуриран въпросник, като логиката следва концепцията за „екосистема“ за отворените данни, като в първата част се изследват различни аспекти от гледна точка на „доставчиците“ на данни: политическо лидерство, законодателна рамка, административна инфраструктура, включително и самите данни. Във втората част се проучва външната среда – степента на развитие за искане на данни от различни потребители, възможностите за финансиране и националната инфраструктура.

Начинът за обработка на дълбочинните интервюта следва стандартна процедура: запис на дълбочинните интервюта; сваляне на дълбочинни интервюта в работен вариант в специално създадена матрица; обработка на данните; криптиране и анонимизиране на личните данни.

## 1. ЛИДЕРСТВО

Лидерството е от фундаментално значение както за успеха и устойчивостта на всяка една конкретна инициатива за отворени данни, така и за по-широкия контекст на отвореност и прозрачност в управлението. В анализа лидерството се разглежда като трансмисия, която предава определена политическа воля към управлението и структурите на властта, а също така и как тази политическа воля е отразена в процеса на взимане на решения и оперативната дейност на администрацията.

Всички интервюирани, „доставчици“ и „потребители“ на данни идентифицират лидерството като изключително важно за успешно реализиране на инициативата за отворени данни. Понастоящем хората оценяват лидерството за открито управление и отворени данни в България като критично, което поставя под въпрос предприетите до този момент дейности и инициативи. Ако се използва системата от кодове за опасност, интервюираните поставят „червен код“ на фактора лидерство в България.

Основните постижения и проблеми в областта на лидерството, които разпознават интервюираните могат да се обобщят в няколко групи:

### Политическо лидерство

#### *Постигания*

- Темата за отворените данни фокусира вниманието на политици и политически партии като депутатите от Европарламента (2009-2014 г.): Ивайло Калфин, БСП; Томислав Дончев, ГЕРБ; Надежда Нейнски и Светослав Малинов, Синя коалиция, а също и Минчо Спасов, НДСВ; Прошко Прошков, ДБГ; Богомил Шопов и Борис Луканов, „Зелените“, а по късно Пиратска партия, България. В по-голямата си част говоренето по темата за отворените данни от политици е спорадично и е по-скоро мода, отколкото реално желана политика.

#### *Дефицити:*

- Липсва политическа воля, визия и подкрепа за открито управление и отворени данни.
- Липсва лидер-визионер, подобно на Дейвид Камерън във Великобритания, който да може да обясни и реализира подобна инициатива, „липсва локомотив“.
- Липсва последователност в политиките за открито управление от едно правителство в друго: провалът в политиките за борба с корупцията (БОРКОР).
- Формалност на поетите ангажменти за открито управление, „играем си на откритост“, „всичко е само на хартия“.
- Липсва най-високото политическо ниво, министър-председател, който да е ангажиран с инициативата и да е гарант за нейното реализиране.
- Липсва консенсус между политическите партии, че отвореното управление е кауза и може да бъде общ приоритет.
- Липсва разбиране и капацитет в голяма част от политиците какво представляват отворените данни, освен това не са настроени реформаторски, защото съществува

страх, че ще загубят и малкото политическо доверие, с което се ползват.

## **Структури за междусекторни политики**

### *Постижения*

- Съвет за административна реформа (САР) към Министерски съвет, който е консултативен орган за координация на правителствената политика в областта на държавната администрация и който налага политиката за отворени данни в стратегически документи.
- САР е високо политическо ниво и има реална власт да налага политики на всички министерства, защото е съставен от заместник-министри, изпълнителен директор на Института по публична администрация, заместник-директор на Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност и областни управители

### *Дефицити:*

- САР не е постоянно действащ орган, според Доклада за дейността на САР за 2013 г. са проведени 4 заседания, което не дава възможност за провеждане на цялостна политика за отворени данни.
- САР не разполага с достатъчно административен капацитет да осъществява цялостния процес по въвеждане на инициативата за отворени данни в България. Съветът разполага със секретариат, който на 21 март 2013 г. е преобразуван в Дирекция „Модернизация на администрацията“.

## **Политически дейности и планове**

### *Постижения*

- Темата за отворените данни е разработена в следните стратегически и оперативни документи:
  - Национална програма за развитие: България 2020, приета с Решение № 1057 на МС от 20.12.2012 г.
  - Тригодишен план за изпълнението на Национална програма за развитие: България 2020 в периода 2014 – 2016 г., приет с Решение № 210 на МС от 15.04.2014 г.
  - Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., приета с Решение № 140 на МС от 17.03.2014 г.
  - План за изпълнение на Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., приет с Решение № 302 на МС от 15.05.2014 г.
  - Стратегия за развитие на електронното управление 2014 -2020 г., приета с Решение № 163 на МС от 21.03.2014 г.
  - Национална стратегия за развитие на ширококолентовия достъп в Република България 2012 – 2015 г.
  - Втори план за действие на Република България по Инициативата „Партньорство за открито управление“, приет с Решение № 530 на МС от

21.07.2014 г.

– Национална програма „Цифрова България 2015“

#### *Дефицити:*

- Към момента не съществува обща Концепция за отворени данни в България, чието разработване е задача на Дирекция „Модернизация на администрацията“ към САР, възложена с Решение № 22 на Съвета за административната реформа от заседанието, проведено на 9 август 2013 г. На същото заседание, съветът приема за сведение доклад за инициативата „Отворени данни“ (Open Data) и приложението на Директива 2013/37/ЕС относно повторната употреба на информацията в обществения сектор.
- Липсва систематичен подход при разработването на темата за отворени данни, тя присъства в различни стратегически документи и планове, което не дава възможност инициативата да стартира и да започнат да се случват инициативи под общ флаг.

#### **Политическата обстановка**

##### *Постижения*

- Силен обществен натиск в България след 14 юни 2013 г. за повече откритост и повече данни по чувствителни за обществото теми.
- Налице е голям интерес към темата за отворените данни сред много активното онлайн общество, което има влияние за формиране на мнение.

##### *Дефицити*

- Предстояща предизборна ситуация, в която темата за отворените данни е маргинална за масовата публика, защото не е популярна и на този етап е трудно мотивираща за гласуване за определена партия.

#### **Изводи към т. 1 ЛИДЕРСТВО:**

Основен риск за реализирането на инициативата за отворени данни в България е липсата на политическо лидерство на най-високо ниво. Факторите, които допринасят за това са както обективни – нестабилна политическа ситуация, ниско доверие на обществото в политици и институции, така и субективни: нерешителни политици, които не могат да се ангажират с големи каузи и проекти; нежелание за поставяне на дългосрочни цели и поемане на отговорност за тяхната реализация. Въпреки отделни ангажименти на политици по каузата на отворените данни, това не е систематична и последователна политика, тя съществува само „на хартия“ в стратегически документи, платформи, презентации, но няма ясна политическа воля, наложена чрез реални действия, политическа подкрепа и осигурено финансиране. Съветът за административна реформа, макар и с високо политическо ниво на представителство, не е достатъчно ефективна структура, която може да наложи инициативата, защото няма достатъчно административен капацитет и не е постоянно действащ орган. Политическата обстановка и предизборната ситуация са шанс за модерните, активните и ориентирани към действия политици да фокусират вниманието към отворените данни като инструмент за повишаване на отчетността и прозрачността в публичното

управление. Съществува политически потенциал, но той трябва да кристализира в ясни политически ангажименти на новото правителство как да се реализира инициативата за отворени данни България през следващия мандат.

### **Препоръки към т. 1 ЛИДЕРСТВО:**

Усилията за провеждане на последователна политика за отворени данни да се централизират на най-високо ниво, министър-председател, с ясна визия и политически ангажимент, подобно на Барак Обама в САЩ и Дейвид Камерън във Великобритания.

Тази визия трябва да бъде осигурена ресурсно и кадрово, с постоянно действащ и работещ орган на централно ниво, подчинен на Министерски съвет, който да има ясна стратегическа цел и оперативни задачи с определен хоризонт, както и правомощия да наложи инициативата за отворени данни сред българската администрация. Този орган да е съставен от малък и гъвкав екип, съставен от представители на администрацията и външни експерти, максимално отворен към предложения и препоръки, като той разработва, оценява и управлява политиката за отворени данни в България.

## 2. ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА

Законодателната рамка, която регламентира процеса на отваряне на данни в България е важна част от цялостната „екосистема“, защото тя регулира различни отношения в общата архитектура на отворените данни. В тази част на проучването са търсени нормативни изисквания, които способстват и които пречат на процеса по отварянето на данни от институциите.

Всички интервюирани - и представителите на администрацията, и представителите на външната общност с едно-две изключения - се обединяват около тезата, че дори и към момента сега действащото българско законодателство позволява инициативата за отворени данни да се развива. Това е една от двете теми в проучването, заедно с националната инфраструктура в България, които са оценени със зелена светлина т.е. няма съществени пречки, които да забавят процеса.

### Политики за повторна употреба

#### *Постижения*

- Процес на транспониране на Директива 2013/37/ЕС за повторна употреба на информацията в обществеността със срок юли 2015 г.
- Ангажименти по Инициативата „Партньорство за открито управление“ и ангажимент „Откритост на администрацията“ по Втория план на Инициативата, който включва: промени в ЗДОИ; изготвяне на технически насоки за предоставяне на публична информация; приоритизиране на информацията в отворен формат; започване на процедура за присъединяване към Конвенцията за достъпа до официални документи на Съвета за Европа.
- Закон за електронното управление, който регулира еднократното събиране и създаване на данни (ЗЕУ, чл. 2).
- Закон за статистиката, който „урежда обществените отношения, свързани с осъществяването на статистическа дейност от Националната статистическа система.“ (ЗС; чл.1).

#### *Дефицити*

- Липса на законови дефиниции на термините „отворени данни“, „отворен формат“

### Политики за достъп до информация

#### *Постижения*

- Функциониращ ЗДОИ с развита съдебна практика. Списъкът на съдебните актове на Върховния административен съд по ЗДОИ в годините на действие на Закона се състои от 1616 акта (<http://zdoi.gkzj.org/>).
- Активно използване на ЗДОИ от граждани, бизнес и медии. Според Доклада на ПДИ за състоянието на достъп до информация за 2013 г.: „През последните 14 години са подадени 336 603 заявления.“
- ЗДОИ регламентира подаването на заявления по електронен път (ЗДОИ; чл. 24, ал.2)
- Натрупана съдебна практика за мълчалив отказ в Административния съд и ВАС, която спомага за по-доброто разбиране на това какво е публична информация.



### *Дефицити*

- ЗДОИ осигурява достъп до информация, но не дефинира ясно „повторната употреба на информация в общественния сектор“.
- ЗДОИ регламентира подаването на заявления по електронен път, но не регламентира реда за получаване на информация по електронен път
- В консултираните 405 случая от Програма достъп до информация за 2013 г., най-честите мотиви за отказ са следните: мълчалив отказ – 30; отказите по същество, засягащи трети лица – 21; лични данни – 12; търговска тайна – 4; Източник: Доклад за състоянието на достъп до информация за 2013 г.
- Противоречива административна практика, например случаите на в. Дневник и в. Капитал, при които исканата информация за броя на делата, водени съответно от Роман Василев и Делян Пеевски, е получена и отказана с мотива за искане на съгласие на трето лице.
- Практиката по ЗДОИ показва, че редица случаи се третират като служебна/търговска тайна и трябва да се водят дела, за да се получи информацията.
- Статистическа обработка на заявленията по ЗДОИ, наложена от формата в Годишния доклад за състоянието на администрацията, но липсва съпътстващ анализ на съдържанието в заявленията.
- Ограничаването на достъп до информация, дори и на журналистически питання, единствено до подаването на заявления по реда на Закона.
- Липса на съдебна практика и произнасяне на съда информацията, искана от дадена институция, да бъде оповестена публично, а не само предоставена на конкретния заявител.

### **Политики за сигурност и лични данни**

#### *Постижения*

- Закона за защита на лични данни (ЗЗЛД) ясно дефинира понятието „лични данни“ и е налице натрупана практика по Закона, отразена в Докладите на Комисията за защита на личните данни. Високи глоби за нарушаването на ЗЗЛД от 10 000 до 100 000 лева.
- Закон за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и Правилник за приложението му, с който е въведен строг ред за създаването, обработването и съхраняването на „класифицирана информация“ и различните видове „държавна“, „служебна тайна“, както и сроковете на защита.

#### *Дефицити*

- Възможни проблеми, свързани с нарушаване на баланса между лично и публично, поради трудно дефиниране.

### **Приложение на законовите разпоредби при използването на информация**

#### *Постижения*

- Предоставянето на информация в отворен формат при сега съществуващите законови разпоредби при наличие на активни, модерни и добронамерени администрации,

например отварянето на данните на Централната изборителна комисия (ЦИК), Сметната палата, Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България (ИСУН).

### *Дефицити*

- Липса на ясни механизми за определянето на това коя информация е събрана и генерирана с публични средства и коя не е, което позволява третирането на широк кръг статистическа информация като платена, например, някои от платените услуги на Националния статистически институт и Националния институт за метеорология и хидрология
- Неизпълнение на законови разпоредби от страна на администрацията, например задължението за вписване в регистъра на електронните услуги на предоставените от от всеки административен орган електронни административни услуги, чл. 51, ал. 1 от ЗЕУ, е изпълнено към момента за 26 първични услуги.
- Желание от страна на администрацията първо да се осигури сигурността, а след това да се отворят данните.
- Очакване от администрацията за ясно дефинирано законово основание за освобождаване на информацията.

### **Изводи към т. 2 ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА**

Естествено очакването за ясно дефиниране на термина „отворени данни“ в законови формулировки е много силно при представителите на администрацията и липсата на конкретен параграф е мотив за отказ дори за обсъждане на темата за „отворени данни“ от някои институции. Например, мотивите за отказ на Комисията за регулиране на съобщенията: „Към настоящия момент Директива 2013/37/ЕС за изменение на Директива 2003/98/ЕС относно повторната употреба на информация в общественния сектор все още не е въведена в Република България. В законната и подзаконната нормативна уредба не съществува дефиниция за отворена информация, както и не са уредени принципи и правила за повторна информация, налична в общественния сектор“ Писмо Изх. 12-01-3381 от 12.08.2014 г.

В Националната програма за развитие: България 2020, понятието „open data“ е формулирано като:

*„информация, за събирането и генерирането на която, са използвани публични средства („open data”)“*

Това широко понятие за отворените данни обаче в Тригодишния план за действие за изпълнение на Националната програма е сведено до:

*„въвеждане на нормативно задължение за публикуване на наличната систематизирана информация в отворен формат“, което се разбира до публикуването на наличните регистри в отворен формат.*

Проблемът не е законната рамка, а подзаконните несъответствия и противоречия. Дори и да се приеме законово определение трябва да се синхронизират всички правилници и наредби на институциите.

ЗДОИ е действащ и функциониращ закон с натрупана съдебна практика, но трябва да се разшири приложението му по отношение на отваряне на цели масиви с информация.

Проблем са не законите, а тяхното изпълнение и приложение, интерпретации в зависимост от конкретни случаи, скъпи и дълги процедури за водене на дела.

Няма спирачки за процеса на отворените данни, но едно по-ясно дефиниране на понятието отворени данни и по-детайлно разписване на правила и механизми за отваряне на информация би спомогнало процесът да протича по-гладко и да се подчинява на унифицирана процедура, валидна за всички административни структури.

## **Препоръки към т. 2 ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА**

Промени в ЗДОИ, които да разширят активното публикуване на информация и отворени данни, като се формулират основни параметри на отворените данни – дефиниции, формати, процес на изпълнение.

При промените по ЗДОИ да се въведе ясна дефиниция за масиви от данни, така че всяка информация да се третира като публична и достъпна, освен ако изрично не е посочено, че не е. Ограниченията, които касаят лични данни, национална сигурност, класифицирана информация, търговска тайна да са ясно изброени.

Да се публикуват заявленията и отговорите по ЗДОИ електронно, като се включат не само статистически данни, но и самото съдържание, като има възможност за търсене по тема, дата, вид, източник.

Въвеждане на задължение информацията по ЗДОИ да се предоставя, освен в искания от заявителя формат и електронно във формат за повторна употреба.

Въвеждане на задължение за проактивно публикуване на информация след обществен интерес, например след заявления по темата или след дело за публична информация, да се публикува информацията, за която е водено дело, във формат за повторна употреба.

Въвеждане на ясни механизми коя информация е финансирана с публични средства и за нея да не се дължи такса.

Разработване на политика за публикуване на статистически данни в отворен формат с гаранции за сигурността на данните.

### 3. АДМИНИСТРАЦИЯ: СТРУКТУРИ, ОТГОВОРНОСТИ, УМЕНИЯ, НАГЛАСИ

Административните структури са много важни за реализирането на инициативата за отворени данни, защото те са основният първоизточник на данни – те ги събират, класифицират и обработват. От уменията на администрацията, разпределението на отговорностите и оптимизацията между отделните структури при освобождаването на масиви от данни, а не на последно място и от нагласите ѝ към процеса зависи дали той ще бъде ефективен или не. В ерата на новите технологии институциите се променят и имат нужда да обменят повече информация помежду си, за да могат да предоставят по-бързи и ефективни публични структури и да взимат решения чрез информиран избор.

Важно е да се отбележи, че общата оценка на всички интервюирани и администратори, и активисти за отворени данни е, че българската администрация притежава капацитет за реализация на инициатива за отворени данни, но едновременно с въвеждането на инициативата, трябва да се работи по оптимизация на самите административни процеси с оглед по-добро и ефективно предоставяне на публични услуги.

#### Административни структури за отворени данни

##### *Постижения*

- Административни структури на национално ниво с административен капацитет, който може лесно да бъде трансформиран в посока отваряне на данни:
  - Съвет за електронно управление;
  - Съвет за административна реформа
  - Постоянна междуведомствена група по Инициативата „Открито управление“;
  - ИТ дирекции, главни секретари, нова длъжност „Секретар Информационно осигуряване“ в структурите на централната, регионалната и местната власт;
  - Администратори, които са работили по-големи ИТ проекти, информационни системи и е-услуги, като НОИ, НАП, Агенция „Митници“ и други. Налице са и още проекти, по които са работи паралелно, в които са вложени огромни човешки, технически и финансови ресурси, като е-управление, е-здравеопазване, е-правосъдие и други, но които са разработвани сами за себе си и нямат връзка помежду си.

##### *Дефицити*

- Силно децентрализирани процеси в администрацията, които са свързани с посоката на развитие на управлението в България след 1989 г.
- Много второстепенни разпоредители на бюджетни средства, които трудно споделят информация, дори и към собствените си министерства.
- Липса на структура, включително и длъжност с ранг министър, които пряко да отговарят за администрацията след закриването на Министерството на държавната администрация и административната реформа (МДААР). Към момента отговорностите за човешките ресурси, интегритета, мониторинга по ЗДОИ са

поверени на дирекция в Министерски съвет, което е крайно недостатъчно.

- Администрацията не възприема отворените данни като част от стандарт за повече прозрачност и ефективност, затова и няма агенти, които да следят изпълнението.

## **Умения на администрацията**

### *Постижения*

- Достатъчно обучени и опитни човешки ресурси в администрацията, с добри познания на европейско ниво.
- Планирани обучителни курсове за ролята на отворени данни в Института по публична администрация (ИПА).
- Предоставени обучения по чужди езици и компютърни умения.

### *Дефицити*

- Мотивация на администрацията да поема нови и непознати за нея ангажименти.
- Липса на конкретни технически умения у ИТ специалистите в администрацията за работа с отворени данни.
- Липса на умения за структуриране на данни.
- Недостатъчни умения за управление на данни – структуриране, оптимизиране, обобщаване, което води до слабо предоставяне на данни. В процеса на предоставяне на данни се забелязват многообразие от различни формати, липса на сравнимост на данни, несъответствия и грешки.
- В много малка част от администраторите, предимно ИТ специалисти е налице разбиране за ролята на отворените данни.
- Липса на приемственост и постоянство при реализирането на нови проекти, например е-управлението.

## **Административни процеси и отговорности**

### *Постижения*

- Силно развити административни процеси с достатъчно на брой служители.
- Съществува механизъм за оценка и самооценка по Закона за държавния служител, в който има заложили многобройни потенциални възможности за оценка на изпълнението, които не се използват докрай и които са доста формални.
- ISO по публична администрация.
- Липсва комуникация между ИТ отделите и политическото ръководство на институциите.
- Процесът на отваряне на данни е все още в ранен етап на развитие, което позволява той да бъде добре структуриран.
- Прозрачността на институциите е деклариран приоритет, но не е стандарт на работа.

### *Дефицити*

- Не се прави оценка на изпълнението на административните служители от гледна точка

на гражданите и потребителите на услуги.

- Проучвания за удовлетвореност на клиента са разписан от МДААР, формално се правят, като има система за обратна връзка, но тя е частична и неефективна, защото се разчита на доброволното участие.
- Липсват оценки на качеството на изпълнение, какво е поставено като цел и какво е изпълнено. В последните години се наблюдава тенденция за поставяне на неамбициозни цели, за да се докладват изпълнени резултати. Подобно е положението и с Втория план по програмата за открито управление в сравнение с другите страни. (<http://blog.okfn.org/2014/08/22/open-government-countries-ranking-2013-based-on-ogp-data/>)
- Липсват одити на изпълнението на администрацията, одитите са сведени до финансови параметри, което не дава достатъчно информация и препоръки за административните процеси.
- Министерство на транспорта и информационните технологии (МТИТ) е хоризонтална структура и няма правомощия върху останалите министерства, за да наложи процеса на отваряне на данни.
- Разбирането за управлението на информацията от страна на администрацията се свежда до технически предизвикателства, например форматите при отворените данни и затова МТИТ отговаря за процеса.

### **Нагласи на администрацията към отварянето на данни**

#### *Постижения*

- Консервативна култура, която допринася за повече предвидимост в работата на администрацията.

#### *Дефицити*

- Администрацията, с изключение на тясно специализираните ИТ отдели, не знае много и не разбира процеса по отворени данни, появяват се страхове и съпротиви по отношение на лични данни и сигурност.
- Липса на желание и мотивация, администраторите смятат отварянето на данни за ненужно и допълнително натоварване.
- Пасивна администрация, чакаща акт и вменяване на задължение.
- Предпазлива и консервативна администрация, която трудно се променя и реформира.
- Остаряло мислене, което предполага, че информацията е собственост на институциите, които са я произвели, затова и е налице голяма ревнивост към данните.
- Страх от загуба на приходи.
- Страхове за публично достъпване на информация, поради страхове за манипулация на данни, злонамерени атаки от хакери.
- Администрацията няма нагласа да бъде контролирана отвън.

### **Изводи към т. 3 АДМИНИСТРАЦИЯ: СТРУКТУРИ, ОТГОВОРНОСТИ, УМЕНИЯ, НАГЛАСИ**

От гледна точка на администрацията капацитетът на администрацията е добър, защото има

добра структура и са налице достатъчно професионални кадри с подходящи умения и опит в реализирането на значителни по обем и обхват ИТ проекти, което е добра основа за реализиране на проект за отворени данни, но няма добри връзки за споделяне на информация и данни между отделните институции.

Външните потребители на правителствени данни не оценяват високо капацитета на администрацията за отваряне на данни, като съдят за това по начина, по който до този момент се отварят данни – липсата на решение за проактивно отваряне на данни и избраните от администрацията до този момент формати. Външните ползватели оценяват администрацията като готова в известна степен, но трябва да ѝ се помогне в посока на структуриране на данни и повишаване капацитета на ИТ специалистите.

Очакването в интервюираните представители на администрацията за централизиране на процеса за въвеждане на инициативата е много силно, защото смятат, че по този начин може да се преодолее „феодализацията“ на отделни администрации, които са затворени откъм споделяне на информация и данни не само с други администрации, но и с външни потребители. Основен дефицит в работата на администрацията е прилагането на подхода от гледна точка на потребителите на публични услуги при оценка на изпълнението на работата на администрацията. Към този момент прозрачността и откритостта не са стандарт в работата на администрацията, но има разбиране у нейните представители, че това е неизбежен процес и се правят стъпки в тази посока. Факторите, които спират процеса на отворени данни в България, според външните потребители са подозренията в некомпетентност и корупция, защото отварянето на публични данни ще извади на светло различни проблеми – от технически грешки до тежки злоупотреби с публични средства.

Негативните нагласи у администрацията към отварянето на различни масиви с данни се дължат от една страна на липсата на достатъчно познания какво точно представляват отворените данни и как ще повлияят върху ежедневноста им работа, и от друга от загубата на ценни ресурси като власт и контрол каквито по своята същност са данните и информацията. Страховете, свързани с манипулация на данни, липса на сигурност и незащитеност, злоупотреба с лични данни не са подкрепени от сериозни аргументи и доказателства, но са пречка за форсиране на процеса. Освен това според НПО, които работят в тази област, администрацията няма нагласа да бъде контролирана отвън.

### **Препоръки към т. 3 АДМИНИСТРАЦИЯ: СТРУКТУРИ, ОТГОВОРНОСТИ, УМЕНИЯ, НАГЛАСИ**

#### **Административни структури за отворени данни**

Да се формира ключов екип с широки правомощия, в който да се привлекат както ключови, активни и работещи администратори, така и външни експерти, като по този начин от една страна се неутрализира пасивността на администрацията, като тя бъде активно ангажирана в обсъждането концепцията за отворени данни, а от друга външната експертиза помага за подобря дизайн на инициативата и е гаранция за качеството на изпълнение.

Съществено при въвеждането на инициативата за отворени данни не е изграждане на ново административно звено, а подобряването на междуведомствената координация, като се активира процеса на споделяне на данни между институциите и се намалят ненужните и формалните съгласувания.

Изпълването със съдържание и институционализиране в ръководния състав на фигурата „Секретар Информационно обслужване“ според Стратегията за електронно управление може да бъде ключов фактор за постигане на напредък при отварянето на данни от администрацията.

Очакването за централизиран подход при работата с отворени данни и у администрацията, и от външната публика, може да се изпълни с изграждането на общ портал за отворени данни, което ще доведе до много бърз позитивен резултат, като опциите и уменията трябва допълнително да се изследват.

Въвеждането на процеса за отваряне на данни сред администрацията трябва да бъде съпътствано от широк консултативен процес, така че да се отчете мнението на административните служители и те да бъдат активно ангажирани в реализацията.

Да се включи местното ниво на управление, защото общините могат да бъдат значим двигател за мултиплициране на ползите от процеса на отваряне на данни, ако се наложи във всички 265 общини.

### **Умения на администрацията**

Администрацията да се мотивира професионално и финансово, така че отворените данни да станат предизвикателство в работата ѝ. Да бъдат стимулирани служителите, които се стремят да отворят повече данни.

Администрацията да бъде мотивирана и чрез поведенчески обучения, в които тя да бъде поставена на мястото на гражданина и потребителя.

Отварянето на данни от администрацията да стане стандарт за управление, а да не бъде еднократен акт, който да зависи от волята и желанието на определени служители.

### **Административни процеси и отговорности**

Да се отворят възможно повече масиви с данните, защото това подобрява процесите на обработване, структуриране и осмисляне на информацията от страна на администрацията.

Отворените данни трябва да станат ангажимент на всяка една институция, която ги генерира и всяка институция да се отчита пред централно звено, отговорността трябва да е на самите институции.

Да се отворят повече данни, защото те ще се създадат механизми за контрол и оптимизация на разходите в институциите.

Процесът по отваряне на данни да върви задължително и едновременно с оптимизиране на административните процеси, като основни критерии в него са икономическата ефективност и ориентация към нуждите на клиента.

Въвеждане на стандарт за отвореност и прозрачност с ясни индикатори, като един от тях да е броят отворени масиви данни.



## **Нагласи на администрацията към отварянето на данни**

Да се адресират страховете и съпротивите на администрацията по отношение на лични данни и сигурност с подходящи технически решения.

Да се подобри разбирането за публичната информация, като се акцентира върху разбирането, че щом е събрана с публични пари, тази информация трябва да бъде безплатна.

#### **4. ДАННИТЕ, ГЕНЕРИРАНИ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ**

Готовността за въвеждане на инициативата за отворени данни зависи във висока степен от самите данни, генерирани от институциите, техническата и институционална готовност тези данни да бъдат „освободени“. В процеса на отварянето на различни масиви от данни е важно да се идентифицират конкретните ползи и рискове, защото това ще направи процеса предвидим и ясен. Процесът в България е в самото начало и има възможност да се направят необходимите стъпки, за да бъде той ефективен. Предизвикателство пред екипите е кои данни да бъдат отворени първо.

Всички интервюирани в проучването споделят, че в България съществуват достатъчно налични данни, които могат да бъдат отворени веднага с минимални ресурси и биха имали огромно въздействие върху хората.

#### **Политики за управление и съхранение на информацията**

##### *Постижения*

- Налице са вътрешни правилници и механизми, управлявани от главния секретар в съответните министерствата. Той/тя отговаря за администрацията и документооборота в отделните институции. Въпреки че не са налични общи политики за управление на информацията, това не е причина процесът по отварянето на масиви от данни да не започва.

##### *Дефицити*

- Липсва систематична и цялостна политика за управление на информацията, генерирана от институциите, с изключение на няколко специални закона, като например, Закона за Националния архивен фонд, който „урежда формирането, опазването и използването на Националния архивен фонд на Република България, организацията, управлението и дейността на архивите.“ (Чл.1) и Закона за статистиката, който регулира „обществените отношения, свързани с осъществяването на статистическата дейност на Националната статистическа система.“ (Чл.1). Това е твърде недостатъчно за изграждането на обща политика по отваряне на данни.
- Политиките за управление на информацията са силно децентрализирани и всяка институция има собствени правила, които не са сравними помежду им.

#### **Описи, регистри, съхранение на информацията**

- Всяка отделна институция притежава описи или вътрешно-информационна система, която описва какво и как се съхранява и как протича процесът на обмен на информация. В някои случаи дори второстепенните разпоредители на бюджетни средства имат собствени описи и регистри, които водещото министерство не контролира, защото те са по специални закони. Например, Агенцията по заетостта и Министерство на труда и социалната политика. В повечето случаи институциите притежават: описи, вътрешни описи, заповедни книги, деловодства и други.
- Много институции съхраняват данни си и дигитално, и на хартия, но това не е процес, който се случва по определени правила, а всяка администрация го прави сама за себе

си и практиките варират. Тези институции, които управляват регистри по силата на специални закони много по-добре знаят какви данни притежават и в какви формати съхраняват данните.

- Липсва интеграция между отделните регистри, в момента се изгражда регистър на регистрите и Единен системен интегратор (ЕСИ).
- Налице са общи информационни системи при финансите, управлението на европейски средства и обществените поръчки, което означава, че има яснота относно данните, които се управляват, как се съхраняват и в какви формати.
- С някои изключения, липсват отделни дирекции за данни, което показва, че все още институциите не виждат данните като стратегически ресурс.
- Налице са информационни системи, като понякога лицензите и правата за ползването им са в полза на определени частни интереси.

### Как институциите събират данни

- Липсва общ правителствен център за събиране на данни и не е стандартизиран процесът за събиране на данни.
- Дигитализацията е частична и с разнообразни практики. Има много добри системи, но те не са част от цялостна система и данни се съхраняват и в отделни дирекции, министерства, вътрешни системи и т.н.
- Ключови масиви данни са налични онлайн, например Търговския регистър.
- Събират се много данни „ad hoc“ при проблем, например Спешната помощ, енергетика, но после потъват, нищо не се случва с тях.
- Дигитализирани архиви има за не повече от 10 години назад. Събират се данни на момента, но няма стандарти как да се архивират.
- Данните не се обработват и рядко се включва гледната точка на потребителя.
- Системата по събирането на данни е сигурна, но има съмнения във външните потребители, доколкото тя отразява реалната действителност, например завишените оценки за изразходваните средства по различни клинични пътеки в болниците изкривяват реалната картина за заболяемостта.
- Предпочитаният от администрацията формат е PDF, защото се смята, че не може да бъде манипулиран. Използва се също XLS.
- Много информация се събира, голяма част, от която е публична, но не се публикува по различни причини.
- Публикуват се стратегически документи за обществено обсъждане, рядко масиви с данни, ако не е въведено изрично задължение по някой закон.
- Данните, генерирани от институциите не са във вид, в който могат да бъдат достъпвани машинно.
- Много бази данни с информационни системи зад тях не си общуват помежду си, например НАП и Агенция „Митници“ към този момент не си общуват, въпреки че са подчинени на МФ.
- Съществуват различни подходи за събиране на информация, в някои случаи фирмите изпращат информация, в друг това е по служебен път, но тази информация се съхранява по най-различни начини.
- В много случаи съществуват грешки, но те не се проверяват и верифицират, защото контролът е скъп
- Не се допускат външни контролиращи на данните.
- Администрацията се страхува от даунлоуд, защото не е сигурна в информацията.

- Липсват стандарти за описание на мета-данни и няма стандарти за верификация на данните.

### **Масиви с публикувани и отворени данни**

- Централна избирателна комисия

<http://results.cik.bg/ep2014/csv.html>

- Регистър на лицата, заемащи висши държавни длъжности, публикуван от Сметна палата

<http://register.bulnao.government.bg/2014/index.html>

- Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България (ИСУН)

<http://umispublic.government.bg/opOperationalProgramms.aspx>

### **Данните**

- Липсват възприети и кодифицирани определения за „отворен формат“, „машинно читаем формат“, „повторна употреба“, „свързаност“, „отворен лиценз“.
- Много масиви са отворени и публикувани, но не в машинно читаем формат, като например регистрите със заболяванията на НЗОК. Към момента съществуват унифицирани 32 регистъра с оперативна съвместимост. Налице са Географско-информационни системи (ГИС) към МТИТ и МОСВ.
- Значителна част от публичната информацията е освободена и публикувана след заявления и дела по ЗДОИ.
- Според ЗДОИ публичната информация е безплатна и се плаща само носителят, но има специални закони, които регулират платени услуги.
- Субективно отношение при публикуването на данни, когато не са задължени, политическите ръководства на институциите ги използват за политически ПР и дивиденди.
- Данните трябва да са полезни, откриваеми, изпълваеми.
- Информацията не е добре структурирана.
- Липсват унифицирани стандарти и при събиране, и при публикуване на информация
- Няма API (Application Programming Interface)

### **Институции, които управляват процеса с данните**

- Към момента няма една институция, която да управлява процеса с данните в България. Различните институции имат различни правомощия: САР изготвя политики, МТИТ работи по форматите, но няма общо координиращо звено.
- Много реализирани ИТ проекти, които адресират проблема с отворените данни от една или друга страна, но не цялостно, като например проектите за оперативна

съвместимост, за ширококолов интернет достъп, обученията в ИПА и други.

#### **Изводи към т. 4 ДАННИТЕ, ГЕНЕРИРАНИ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ**

Липсва систематичен подход при управлението на данните и информацията на национално ниво, силно децентрализиране.

Липсват стандарти при събиране, архивиране и публикуване на информацията, което води до разнообразни практики и не дава възможност за сравнения и анализи.

Самите данни, по изключение се публикуват в отворен формат, те не са систематизирани, няма контрол за пълнота, достоверност и актуалност, трудно се намират в архиви и не са осигурени добри възможности за търсене. Данните не са цялостни и се пускат „на парчета“. Трябва да се започне от данните, които са систематизирани и които са от обществен интерес, като обществени поръчки и други данни за изразходване на публични средства.

#### **Препоръки към т. 4 ДАННИТЕ, ГЕНЕРИРАНИ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ**

Данните да се публикуват както във вид, удобен за ползване от хора, така и в отворен, машинночетим формат, който да позволява тяхното преизползване и свързване. Следва да бъдат използвани общоприети, базирани на текст формати за публикуване на данните в структуриран вид, за да са готови за автоматична машинна обработка. Публикуваните отворени данни трябва да са придружени с описание на използваната структура.

Публикуваните данни следва да се публикуват заедно с общо описание, правна информация, техническа документация и да са обогатени с метаданни.

Да се осигури техническа възможност за автоматично обновяване.

Данните да се дигитализират по еднотипен начин, така че да е лесно и бързо да се пренасочат към единен портал.

Да се въведе поетапно освобождаване и публикуване на данни, като се започне от БД, които са стандартизирани, за които ще се необходими малко средства за отварянето им, а ще имат голям обществен отзвук.

Да се изработи план за действие, който в ясни срокове да описва освобождаването на стандартизираните БД.

Данните, за които няма ограничения, да се освобождават регулярно при самото им произвеждане, при максимална автоматизация и практически ползи и да се стопира допълнителното администриране и съгласуване на всяко действие.

Да започне поетапно дигитализиране на архивите.

Да се формира общо координиращо звено на централно ниво, което да контролира процеса по събиране, освобождаване и публикуване на данни.

Данните трябва да са коректни и пълни и да има последователна политика при

предоставянето им, да се предприемат административни и организационни мерки, които да осигуряват пълнотата, истиността и актуалността на данните.

Да се предоставя възможност за цялостен даунлоуд на база данни.

Да се освобождават и публикуват повече БД, които ще позволят да са правят анализи и по този начин да се намалят съмненията за достоверността на данните.

## 5. ИСКАНЕ НА ДАННИ

С висока значимост е и искането на данни от различни заинтересовани страни – граждани, бизнес, журналисти и активисти, насочено към държавната администрация, защото е фактор за ускоряване на процеса на отварянето на данни и разкрива истинската значимост на данните в зависимост от това колко се ползват. Освен това искането на данни позволява да се приоритизира какви масиви с данни да се отворят, могат да се дадат препоръки за дизайн и да се създадат гаранции за по-качествен продукт. Новите технологии рязко ускоряват процеса на искане и отваряне на данни.

### Искане от гражданското общество и медиите

#### *Постижения*

- В България съществува малка, но много активна общност от застъпници за отворени данни, които имат собствени проекти, изградени с доброволен труд и които имат значение за много широк кръг от хора, например Боян Юруков, Пейо Попов и други.
- Активни НПО, специализирани в различни области, като прозрачност на публичните институции, достъп до информация, екология, които активно търсят информация от институциите: Институт за развитие на публичната среда; Програма Достъп до информация; Зелени Балкани; Общество.бг и много други.
- Напредничави медии, които успяват да реализират общи проекти между традиционни и нови медии, като в. Капитал, в. Дневник, новинарски сайтове, като Клуб Z и други.
- Граждани, които най-активно се възползват от възможностите на ЗДОИ.

#### *Дефицити*

- Активистите за отворени данни имат ограничено влияние и капацитет, за да влияят върху политиките.
- Гражданите са много активни само при възникването на конкретен индивидуален проблем.
- Изкривена медийна среда в България, в която редакционната политика е силно зависима от собствениците на медиите и която рефлектира в липсата на силни журналистически разследвания и автоцензура при журналистите.
- Много добри журналисти, с хуманитарно образование, но им липсват технически умения за работа с данни, за да правят журналистика на данните. Колебят се как могат да достъпват данни.
- Работата с данни изисква човешки, технически и финансов ресурс, който НПО и журналистите към този момент не могат да си позволят.

### Искане от бизнеса

#### *Постижения*

- Бизнесът е активен, има капацитет и механизъм, по който може да работи с правителството за отваряне на данни.
- Активен и силен софтуерен бизнес, разработват много продукти и услуги за

международния пазар. Бизнесът използва правителствени данни за правене на бизнес, например ГИС.

### *Дефицити*

- Силни корпоративни интереси, които могат да изкривят средата при консултиране на инициативата за отваряне на данни.
- Бизнеси, които ще загубят от отварянето на данни поради повече прозрачност и откритост, лобират срещу инициативата за отваряне на данни.

### **Дигитално включване**

- 23% от хората в България използват дигитални услуги на правителството и поне още толкова декларират, че ще ги използват, ако ги има.

### **Междуведомствено искане на данни**

- Администрацията трудно и бавно споделя информация помежду си, усложнен процес на съгласуване.
- Липса на желание в администрацията да работи по съвместимостта, за което допринасят децентрализираните данни и неустановените стандарти.
- много бавно се споделя информацията между институциите, защото е на хартия и иска много съгласуване.

### **Изводи към т. 5 ИСКАНЕ НА ДАННИ**

Макар и в начален етап искането на данни от НПО и медии в България се засилва, особено през последната година. Въпреки проблемите на медийната среда, данни се търсят както по горещи теми, така и за принципни положения. Има малко на брой, но много активни граждански активисти, които оказват голямо въздействие. НПО са специализирани в различни области – достъп до информация, борба с корупционни практики, но нямат технически умения, капацитет и средства да работят активно с отворени данни.

Бизнесът е вторият най-активен ползвател на данни по ЗДОИ след гражданите, но тъй като все още има много малко количество и масиви данни, които са в отворен формат, трудно намират приложение. При работата с бизнеса трябва да се имат предвид някои корупционни и лобистки практики, които могат да опорочат идеята. Трябва да се отчита сериозно конфликтът на интереси, някои бизнеси правят пари от изоставането на държавата, а след това консултират държавата за електронни услуги.

### **Препоръки към т. 5 ИСКАНЕ НА ДАННИ**

Да се привлекат малкото на брой, но много активни блогъри, журналисти и представители на НПО, които работят с правителствени данни в диалогов режим още на ранния стадий при структурирането на инициативата за отворени данни, защото са отворени да дават предложения и идеи за подобряване ефективността на инициативата.

В портала за отворени данни да има ясно обособена секция за това как се искат данни, за да



може да се проследява кой, кога и по каква тема търси данни и на базата на това да се правят анализи и да се пускат нови масиви от данни или съответно да се дават причините защо това не може да се случва.

## **6. ПОТРЕБИТЕЛИ НА ДАННИ**

Потребителите на правителствени данни са най-добрите рекламни агенти за идеята на отворените данни, защото те разкриват какви са възможности на отворените данни и как хората могат да се възползват в реални житейски ситуации от тях.

### **Кампания за популяризиране на отворени данни**

- Въпреки че има отделни случаи като сайта Биволъ, в. Капитал, липсват достатъчно и ярки проекти за журналистика на данните, които демонстрират силата на отворените данни.
- Провеждани са различни хакатони под егидата на НПО или бизнес, но в тях рядко участват представители на правителството, например Общество.бг, ИПЕД и други.
- Инициативата „Партньорство за Открито управление“, в която участват различни НПО.
- Обучителните курсове на ИПА, но те са предназначени само за администрацията.

### **Насърчаване на повторната употреба**

- Няма информация за дейности на правителството, които да промоцират повторната употреба на данни чрез приложения.
- Няма план и идея сред администрацията да разработват дейности за популяризиране, към този момент са фокусирани върху отварянето на данни.

### **Икономика на приложенията**

- Култура на ползване на различни приложения има, защото има много безплатни приложения, но културата на производство и закупуване на приложения не е толкова развита.
- Много развит ИТ сектор с капацитет за иновации и реално произвеждане на приложения, не толкова за България, колкото за външни пазари.

### **Изводи към т. 6 ПОТРЕБИТЕЛИ НА ДАННИ**

Към момента не може да се идентифицира ясна кампания за популяризиране на отворени данни, всичко се дължи на ентузиазма предимно на блогъри, НПО, медии.

Представителите на институциите не смятат да участват на този етап в промотирането на отворените данни, те виждат своята роля само в отварянето на данни.

Предлагането на данни изостава от търсенето.

Налице е критична маса от хора, които могат да доведат до критични промени.

### **Препоръки към т. 6 ПОТРЕБИТЕЛИ НА ДАННИ**

Правителството да постави рамката, в която да се работи: отворен код, отворени данни,

отворен формат, а инициативите сами ще си намерят място. Процесът трябва да бъде максимално отворен към всички, за да се включат всички заинтересовани страни. В момента, в който има данни, ще има и приложения.

Държавата и НПО могат да го провеждат съвместни инициативи, които да популяризират идеята. Правителството трябва да се включва в организираните различни инициативи, хакатони, за да има обратна връзка какво и как се търси и на тази база да търси възможности за отваряне на отделни масиви.

Програмата на ИПА трябва да бъде отворена и за гражданските хакери, като лектори или консултанти.

Да се разработи кампания за популяризиране за отворените данни на базата на отворени масиви и какви са конкретните ползи за обществото.

## **7. ФИНАНСИРАНЕ**

Финансовото обезпечение на инициативи за отворени данни от страна на държавните институции показва доколко това е сериозен ангажимент и приоритет в работата на публичната администрация за повече прозрачност и отчетност.

Интервюираните представители на администрацията идентифицират различни средства и програми, по които се финансират различни стъпки към процеса на отворени данни, но признават, че това става разпокъсано и не е цялостна и последователна политика на цялата държава.

### **Финансиране на инициативи за отворени**

#### *Постижения*

- Към момента не са необходими много и допълнителни средства, за да стартира инициативата. В рамките на бюджетите, с които разполага администрацията, могат да се реорганизируют масиви с данни и да се отворят. Към момента отворените бази данни в България не са изисквали допълнително финансиране, те са част от съществуващи и финансирани проекти или регулярни дейности на администрацията, например ЦИК, ИСУН, Сметна палата и т.н.
- Идентифицирани са достатъчно средства за цялостно финансиране на първоначално стартиране на национална програма за отворени данни
  - средства от държавния бюджет по Плана за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация
  - средствата по Оперативна програма „Добро управление“
  - проект за ширококолов достъп на МТИТ 20 милиона
  - средствата за електронно управление към МТ
  - Българо-южнокорейски проект
  - средства за е-здравеопазване, е-правосъдие и други

#### *Дефицити*

- Разпокъсано финансиране, което не е обединено от обща концепция за отваряне на данни в публичната администрация.

### **Финансиране на обучение и инфраструктура**

#### *Постижения*

- Финансирани са много проекти за хардуерна и софтуерна инфраструктура по различни оперативни програми, но без съвместимост помежду им.
- Липсва отделено финансиране в публичната администрация за създаването на общ портал, платформа за отворени данни.
- Някои от министерствата, като МТИТ и МФ, имат добре обучени кадри, както и разбиране и опит по темата за отваряне на правителствени данни.

- ИПА има разработена обучителна програма за отворени данни.
- Техническите умения на администрацията в ИКТ отделите е на достатъчно добро ниво, за да ръководи и изпълнява процесите, има нужда от допълнително обучение за средното ниво на администрацията.

### *Дефицити*

- Дигитална бариера пред значима част от държавните служители да ползват нови и модерни технологии.

### **Финансиране на иновации**

- ОП „Конкурентоспособност“ и Фонд „Научни изследвания“ предоставят възможности за финансиране на иновации.

### **Изводи към т. 7 ФИНАНСИРАНЕ**

Финансирането е ключово за реализацията на инициативата за отворени данни, като на този първоначален етап не са необходими допълнителни средства, с изключение на такива предвидени за портал, останалото е въпрос на реорганизация на съществуващи ресурси и средства. Съществуващата инфраструктура и оборудване може да бъде използвана за освобождаване на различни масиви и след това да бъде споделена с други.

### **Препоръки към т. 7 ФИНАНСИРАНЕ**

Трябва да се финансира малка, гъвкава структура на централно ниво, която да ръководи, координира и движи процеса по създаването на портал и изготвянето на насоки за отваряне на данни, по този начин тя може да постигне огромен напредък и да преодолее финансовите бариери, като предложи план за скромно национално финансиране и партньорства с различни програми, за да бъде инициативата устойчива. Планът трябва да има хоризонт минимум 5 години, за да не се влияе от конкретна политическа конюнктура, а да бъде сериозен политически ангажимент.

Основен принцип при финансирането на отворени данни трябва да бъде, че всички дейности и данни, които са финансирани с публични пари, трябва да бъдат безплатни. Освен това трябва да се заложи и подходът за споделяне на разходите между отделните администрации, като се отдели минимален процент от бюджетите им за инициативата. При финансирането на инициативата за отворени данни трябва да бъде заложен много ясен финансов модел, който да описва как инвестираните средства ще се възстановят, например данните могат да бъдат безплатни, но анализите, интерпретациите, прогнозите, приложенията могат да бъдат платени.

Проектният принцип на финансиране трябва да бъде заложен при финансиране на иновации в областта на отворените данни, така че и администрациите, и потребителите да бъдат мотивирани да работят в тази насока.

В процеса на финансиране могат да се включат и бизнес, и НПО на принципа на публично-частни партньорства.

## 8. НАЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА

Данните от Бюлетина на Цифрова програма за Европа 2013г., Европейска комисия, публикуван на 28 май 2014 г. много ясно показват каква е националната инфраструктура в България и какви са възможностите за отваряне и ползване на подобни данни.

### Широколентов достъп до интернет

	ЕС	БГ	Цел ЦПЕ <sup>1</sup>
<b>Широколентов достъп до интернет</b>	<b>2014 г.</b>		
Основен ширококолентов интернет достъп за всички	97%	93%	100% (2013 г.)
<b>Цифров единен пазар</b>			
Граждани, пазаруващи по интернет	47%	12%	50% (2015 г.)
Трансгранична електронна търговия	12%	6%	20% (2015 г.)
МСП, които извършват онлайн продажби	14%	5%	33% (2015 г.)
<b>Електронно приобщаване</b>			
Редовно използване на интернет	72%	51%	75% (2015 г.)
Редовно използване на интернет от хора в неравностойно положение	57%	31%	60% (2015 г.)
Хора, които никога не са използвали интернет	20%	41%	15% (2015 г.)
<b>Обществени услуги</b>			
Граждани, които си взаимодействат онлайн с публични органи	41%	23%	50% (2015 г.)
Граждани, които изпращат попълнени формуляри на публични органи по електронен път	21%	8%	25% (2015 г.)

В края на 2013 г., фиксираният ширококолентов интернет покри 93% от домовете в България (97% в ЕС). В селските райони фиксираното ширококолентово покритие обхваща 60% (90% в ЕС) от домовете. В същото време достъпът от следващо поколение в състояние да осигури най-малко 30 Mbps пренос към потребителя е на разположение на 68% от домакинствата (62% в ЕС). 54% от домакинствата имат абонамент за ширококолентов достъп в края на 2013 г., (средната стойност за ЕС е 76%), с 3 процентни пункта по-високо, отколкото в края на 2012 година. Делът на високоскоростни връзки (предоставяне на най-малко 30 Mbps) е значително по-висок от средния за ЕС (42% в сравнение с 21% в ЕС). Много бързите връзки (осигуряващи поне 100 Mbps) възлизат на 3% от всички абонаменти (5% в ЕС). Що се отнася до мобилната страна, четвърто поколение (LTE) не е на разположение. Потреблението (абонаменти на 100 души) на мобилните ширококолентови услуги е 51%, средното ниво за ЕС е 62%.

### Използване на интернет

През 2013 г. 51% от българите са използвали интернет поне веднъж седмично (редовни потребители), под средното за ЕС от 72%. България показва по-ниска ежедневна употреба на

<sup>1</sup> Цифрова програма за Европа

интернет (чести потребители), 43% от населението е онлайн всеки ден в сравнение със средната стойност за ЕС от 62%. През 2013 г. 41% от населението все още никога не са използвали интернет; по-ниско, отколкото през 2012 г. и по-високо от средното за ЕС от 20%.

## Цифрови умения

Резултатите, получени по този новоразработен индикатор, показват, че през 2012 г., 81% от българите са имали ниски или никакви цифрови умения в сравнение с 47% средно за ЕС. Хората в неравностойно положение (т.е. лица, които са на възраст 55-74, ниско образовани и / или безработни, пенсионери или неактивни) в България са по-малко високо цифрово квалифицирани, отколкото е средното за ЕС. В рамките на работната сила уменията са по-високи; 77% от работната сила има ниски или никакви цифрови умения. Като цяло в ЕС цифрата е 39%. 51% през 2013 г. от домакинствата без достъп до интернет отчитат липсата на умения като причина за липса на достъп - по-високо от средното за ЕС от 37%. Според широко определение дялът на ИКТ специалисти в общата заетост в България е 1.7% през 2012 г.; под средната стойност от 2,8% в ЕС.

## e –управление

През 2013 г. 23% от българите са се възползвали от интернет за услуги на електронното управление, спад от 27% през 2012 г. и под средното ниво за ЕС от 41%. 8% от гражданите са изпратили попълнени формуляри, по-надолу от 11% през 2012 г., и под средното за ЕС. От страна на предлагането, нововъведеният индикатор за електронното правителство User-centric eGovernment Indicator е 60 през 2012-2013 г., което е под средната стойност за ЕС от 70 , а индикаторът Transparent eGovernment Indicator за електронното правителство е 38, под средното ниво за ЕС от 49.

## Научни изследвания и развитие , НИРД (R&D) в областта на ИКТ

През 2010 г. разходите за научноизследователска дейност (R & D (BERD))\* в ИКТ сектора в България са в размер на €7млн., почти същите като предходната година. BERD\* в сектора на ИКТ представлява 7% от общия BERD, което е под средното ниво за ЕС от 17%, което показва сравнително по-малко фокусиране върху научните изследвания в областта на ИКТ. Общо BERD е 0.3% от БВП, което е под средното ниво за ЕС от 1,2%. През 2012 г. публичното финансиране в R & D (GBAORD)\* в ИКТ сектора е в размер на €6 млн. представляващи 6,3% от общото публично финансиране в R & D (GBAORD), малко под средното ниво за ЕС от 6,6%.

индикатор	България				ЕС 27/28			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
ICT BERD-Million €	8	7	-	-	25368	25993	-	-
ICT BERD - % of Total BERD	14	7	-	-	17	17	-	-
Total BERD -% GDP	0.2	0.3	-	-	1.2	1.2		-
ICT GBAORD-Million €	4	5	5	6	5958	6044	6118	5962
ICT GBAORD - % of Total	3.1	4.8	5.4	6.3	6.5	6.5	6.6	6.6

\*Government budget appropriations or outlays for research and development – GBAORD

\*Държавните бюджетни кредити/разходи за научноизследователска и развойна дейност

\*Business enterprise expenditure on R&D – BERD

\*Разходи на бизнеса/предприятията за научноизследователска и развойна дейност

## **Изводи към т. 8 НАЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА**

В България има много добре развита национална инфраструктура на сравнително широко покритие и високо качество на интернет, но предимно в столицата и големите градове, в селата няма. 51% от хората декларират, че използват всеки ден интернет, но малко от тях използват възможностите и капацитета му, което се потвърждава от факта, че 81 % са имали ниски или никакви цифрови умения в сравнение с 47% средно за ЕС. С 4 пункта намаляват хората, които използват електронните услуги на правителството. Това може да се дължи на факта, че електронните услуги в България са твърде разпокъсани и няма достатъчно практически ползи за потребителите. Техническите умения на администрацията са на добро ниво, което се обуславя от много добре развития пазар на ИТ услуги и продукти в България. Кадрите в ИТ сектора са много добре реализирани и безработицата там е под 2%.

## **Препоръки към т. 8 НАЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА**

Инициативите за отворени данни трябва да дадат възможности на кадрите в ИТ дирекциите да се реализират професионално, да бъдат мотивирани като професионално предизвикателство и да имат повече свобода и поле за действие при консултирането и методологическа подкрепа за изграждането на такава инициатива и да имат възможност да надграждат знанията и уменията си.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът за готовността за въвеждане на инициатива за отворени данни в България цели да направи снимка на състоянието на българската администрация за започване изпълнението на инициатива за отворени данни. Анализът е разработен в осем категории, които са ключови за ефективното и устойчиво въвеждане на инициативата. Всяка една от категориите е важна, но методологията дава различна тежест на значимостта и е оценена по скала от 1 до 10, като 10 е най-високата степен.

Категория	Значимост	Оценка
Лидерство	Много висока	4
Законодателна рамка	Висока	8
Администрация	Средно висока	5
Данни	Висока	5
Искане за данни	Висока	6
Потребители на данни	Средно висока	6
Финансиране	Висока	7
Национална инфраструктура	Висока	9

Фигура 1: Готовност за въвеждане на инициатива за отворени данни в България

