X

ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДОКЛАД

От Божидар Божанов - министър на електронното управление

ОТНОСНО: проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

На основание чл.31, ал.2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, предлагам на Вашето внимание проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление (ЗЕУ).

Предложеният законопроект е свързан с разрешаването на няколко съществени проблема, които са свързани с ефективното, сигурно и лесно предоставяне на електронни административни услуги за гражданите и бизнеса, с дейността при предоставянето на електронни административни услуги, както и с разрешаване на пречки пред осъществяването на комплексно административно обслужване. Чрез предлаганите изменения и допълнения съществено ще се ускори процесът по развитието на електронното управление в Република България с реални ползи за потребителите на услугите, както и за административните органи, които ги предоставят.

Основните предложения за изменения и допълнения касаят:

1. Повишаване на сигурността на системата за сигурно електронно връчване и предоставяне на възможност за изцяло електронен процес по налагане на административни наказания.

Системата за сигурно електронно връчване, функционираща в Министерството на електронното управление, се използва от множество административни органи за обмен на документи с гражданите и бизнеса. Липсва, обаче регламентация относно гаранциите за сигурността на системата, както и на възможностите за нейното използване за административнонаказателна дейност - връчване на АУАН и фишове при предварително посочено желание от нарушителя.

Системата се използва за връчване на документи по реда на Административнопроцесуалния кодекс, като използването ѝ за връчване на по реда на Закона за административните нарушения и наказания е ограничено само до наказателните постановления при посочване на изрично желание в АУАН, което на практика не се използва.

Нормативната уредба предвижда създаването на системата, но не и достатъчно гаранции за нейната сигурност (в т.ч. липса на одити, съпоставими със системи за квалифицирана електронна препоръчана поща по реда на Регламент (ЕС) 910/2014), от което следват основателни притеснения от страна на административните органи и лицата по чл. 2, ал. 2.

2. Улесняване на заявяването на електронни административни услуги чрез премахване на изискването за квалифициран електронен подпис за физически лица за някои от услугите.

Съществен проблем пред използването на електронни административни услуги е необходимостта те да бъдат подписани с квалифициран електронен подпис. Квалифицираният електронен подпис е много сигурно средство за гарантиране на авторство и интегритет на заявленията, но поради технически специфики е труден за масово използване в различни среди и системи. Първоначалното му придобиване, инсталиране и настройване е бариера пред използването на електронни административни услуги. Въпреки навлизането на по-лесните за използване облачни подписи, интеграцията на системите на администрациите не е налице, което ги прави само частично приложими.

Съгласно доклад на Световната банка „Преглед на публичните разходи и институционален преглед в областта на електронното управление в България“, за причините за неизползване на електронни услуги по електронен път, 10% посочват че електронните административни услугите са твърде трудни за използване, 9% не са открили

начин за достъп (което отново е пряко свързано с използването на електронни подписи), а техническите проблеми и удобството следват със 7% и 2%. Квалифицираният електронен подпис играе ключова роля за всички тези проблеми. Съгласно Индекса за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото (Digital Economy and Society Index – DESI) на Европейската комисия за 2021 г., над 60% от домакинствата използва интернет, но само 36% от потребителите използват електронни административни услуги, като в много от случаите това са услуги, достъпни с ПИК.

3. Отпадане на нуждата от представяне на удостоверения при заявяване на административни услуги.

Законът за електронното управление от самото си приемане въвежда обща разпоредба, предвиждаща служебно събиране на информация от административните органи. На практика, обаче, редица специални закони, вкл. чрез делегация на подзаконови актове, въвеждат изискване за представяне на удостоверения от страна на гражданите и бизнеса при заявяване на административна услуга, което или обезсилва нормата в настоящия закон, или създава поле за тълкуване, което обаче не достига до системно и трайно решение.

4. Отпадане на хартиените документи (вкл. стикери) за доказване на данни за лица или обекти.

С подзаконов акт често се въвежда изискване за документи за доказване на данни за лица или обекти, които присъстват в централизирани регистри. Тези практики не вземат предвид общите принципи на Закона за електронно управление, но не нарушават изрично неговите норми. Такъв пример е стикерът за годишен технически преглед, който доказва данни за автомобила, които са налични при справка по регистрационния му номер в централизиран регистър на Изпълнителна агенция “Автомобилна администрация”. Стикерът е въведен с наредба на база на обща законова делегация.

Въвеждането на стикери и други документи, доказващи данни с подзаконова уредба води до разходи за държавата и гражданите (напр. стикерите за ГТП и необходимата апаратура за тяхното създаване оскъпяват прегледа). Впоследствие това увеличава и разходите за контрол, справянето с фалшиви документи и др.

5. Въвеждане на задължение за водене на регистри в електронен вид без сериозен негативен ефект върху държавния бюджет.

Извън основните първични регистри, големият брой регистри, въведени със закон или подзаконов акт, се водят или на хартия, или като електронни таблици или в остарели информационни системи. И в трите случая регистрите не отговарят на съвременните

изисквания за сигурност, надеждност и оперативна съвместимост. Данните за 2020 г. от Интегрираната информационна система на държавната администрация (https://iisda.government.bg/annual_report/529) показват, че регистрите, които се поддържат на хартиен носител и подлежат на електронизация са 127 бр., в т.ч. първични регистри 120 бр. Регистрите, за които закон предвижда да се водят на хартия и не подлежат на електронизация – 151 бр., в т.ч. първични регистри 130 бр. От друга страна, голям е броят на регистрите, които се поддържат в електронен вид - 1587, като 1151 от тях се поддържат от общински администрации. Както регистрите, водени на хартия, така и по-голяма част от регистрите, поддържани в електронен вид не позволяват автоматизиран обмен на данни и електронни документи.

Последиците от липсата на електронни регистри са няколко: създаване на административна тежест за гражданите, бизнеса и администрацията за доказване на обстоятелства в рамките на процеса по административно обслужване; рискове за загуба на данни; рискове за целостта на данните, в т.ч. неоторизирана подмяна на данни; липса на проследимост и история на промените; липса на прозрачност за данните във водените регистри и невъзможност за администрациите да изпълнят задълженията си по Закона за достъп до обществена информация.

6. Създаване на допълнителни стимули за използване на административни услуги по електронен път и устойчиво регламентиране на института на посредника при предоставяне на административни услуги.

За заявяване на електронните административни услуги към настоящия момент се дължи такса, равна на тази за заявяване на гише, освен ако в специален закон изрично не е уредено друго. Това не дава възможност на административните органи да стимулират използването на електронни административни услуги чрез финансовия им параметър. В допълнение, въведеният през 2016 г. институт на посредника при заявяване на административни услуги не функционира отчасти заради липса на устойчив бизнес модел свързан с таксите.

Липсва обобщена информация за държавните и общинските такси. Практиките, особено в местната власт, за неразходопокривни и незаконосъобразни такси, биват регулярно проверявани от Върховна административна прокуратура, която обявява редица наредби за незаконосъобразни. Разходопокривността на държавните такси също не е изследвана, но особено в случаите на различни по скорост на предоставяне услуги без това да променя разходите на администрациите, е налице неспазване на разходопокривния принцип. При предоставяне по електронен път, особено през централизираните системи на

електронното управление, и при високо ниво на използване, което се цели с този законопроект, разходите за предоставяне на една услуга намаляват значително.

7. Компенсиране на общините за пропуснатите такси за административни услуги в следствие от въвеждането на комплексно административно обслужване.

Въвеждането на комплексно административно обслужване създава риск за общините, които попълват бюджета си през такси за административни услуги, особено такива по гражданска регистрация.

В последните 6 години броят на направените справки за данни от Национална база данни „Население“ се е увеличил 14 пъти. Ако решаването на проблем 3 доведе до отпадане на удостоверенията в такъв мащаб, общинските бюджети ще загубят между 0.5% и 1% от приходите си (в зависимост от размера на общината).

Без предложените изменения, общата норма в Закона за публичните финанси за възстановяване на средства във връзка с политики на централната власт не дава достатъчни гаранции за пропорционално овъзмездяване на общините спрямо това, което те биха получили като приходи от такси от гражданите.

8. Създаване на възможност за пълна електронизация на административни процеси чрез включване на допълнителни лица като първични администратори.

Данните от регистрите на съсловни организации и други лица осъществяващи публични функции и организации, предоставящи обществени услуги участват също така в процесите по административно обслужване на граждани и бизнес. Тъй като те не са административни органи, за тях не важат изискванията за оперативна съвместимост и автоматизирано предоставяне на информация, което води до невъзможност от предоставяне на изцяло електронна услуга. Така се налага потребителите на услуги всеки път при заявяването им да предоставят едни и същи данни или данни, които вече са създадени/събирани от предоставящите обществени услуги, което се явява силно утежняващо обстоятелство при административното им обслужване.

Чрез предложения законопроект:

- ще се обезпечи процесът на автоматизирано предоставяне на информация съгласно ЗЕУ. Ще бъде гарантирана сигурността на ССЕВ, както и на възможностите за нейното използване за административно-наказателна дейност - връчване на АУАН и фишове, при предварително посочено желание от нарушителя
- ще бъде разрешен съществен проблем пред използването на електронни административни услуги, свързан с необходимостта те да бъдат заявявани с квалифициран електронен подпис;

- ще се осигури правна сигурност за прилагане на общите разпоредби на Закона за електронното управление за служебно събиране на информация от административните органи, като се ограничава действието на специалните закони или на подзаконови актове, въвеждащи изискване за представяне на удостоверения от страна на гражданите и бизнеса при заявяване на административна услуга;
- ще се предотврати въвеждането на документи и стикери там, където те са излишни;
- ще се въведе механизъм за контрол върху създаването и функционирането на регистри в администрацията както на централно, така и на местно ниво;
- ще се осигури правно основание за стимулиране заявяването и използването на административни услуги, предоставяни по електронен път. В допълнение ще се премахне финансовата бариера за функционално реализиране на въведения през 2016 г. институт на посредника при заявяване на административни услуги;
- общинските администрации ще могат да бъдат компенсирани за пропуснатите такси за административни услуги в следствие от въвеждането на комплексно административно обслужване. Това ще създаде възможност за ефективно осъществяване на комплексно административно обслужване и за изпълнение на целите на Стратегията за развитие на електронното управление без да се поставя под риск ефективността и организационното развитие на общинските администрации;
- ще се постигне сериозен напредък в осигуряване на оперативната съвместимост на регистрите на лицата по чл. 1, ал. 2 от ЗЕУ.

Предложеният законопроект не е свързан с транспониране на актове на Европейския съюз, поради което не се налага да бъде изготвена справка за съответствие с европейското право.

Предложеният законопроект не води до въздействие върху държавния бюджет, поради което е приложена финансова обосновка на основание чл. 35, ал. 1, т. 4, б. „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Настоящият доклад и законопроект са съгласувани съгласно чл. 32 и чл. 33 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. На основание чл. 26, ал.2 от Закона за нормативните актове по проекта на Решението е проведена обществена консултация в намален срок по реда на чл. 26, ал. 4, изречение второ от Закона за нормативните актове. Резултатите от нея са отразени в приложената справка-таблица.

На основание чл. 30б, ал. 4 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация е окончателната частична предварителна оценка на въздействието е съобразена с препоръките от становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ в администрацията на Министерския съвет.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

Предвид гореизложеното и на основание чл. 8, ал. 4, т. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация предлагам Министерският съвет да разгледа и приеме проекта на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление.

С уважение,
БОЖИДАР БОЖАНОВ
Министър на електронното управление