

Заместник-председател на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Станислав Иванов
Заместник-председател на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Александър Паунов
Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Андон Дончев
Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Атанас Ташков
Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Атанас Стоянов
Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Борис Кърчев
Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Валентин Милушев
Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Димитър Данчев
Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Иван Иванов
Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения



Г-н Иван Миховски

Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Иван Вълков

Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Ихсан Хаккъ

Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Йордан Младенов

Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-жа Клавдия Григорова-Ганчева

Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Лало Кирилов

Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Митко Полихронев

Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Николай Тишев

Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

Г-н Павел Христов

Член на
Комисия по транспорт, информационни
технологии и съобщения

СТАНОВИЩЕ
на Българската асоциация по информационни технологии (БАИТ)

ОТНОСНО: Законопроект за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за електронното управление (ЗЕУ), № 902-01-41, внесен от Министерския съвет на 05 август 2019 г., наричан за краткост „Законопроектът“

На заседание на Комисията по транспорт, информационни технологии и съобщения, проведено на 11 септември 2019 г., бе обсъден законопроект за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, № 902-01-41, внесен от Министерския съвет на 05 август 2019 г., наричан за краткост „Законопроектът“.

БАИТ, като най-голяма и представителна браншова организация в сферата на информационните и комуникационни технологии в България, изцяло подкрепя инициативата за подобряване на нормативната уредба на електронното управление в България. Наред с това в предложението законопроект има обезпокоителни моменти, които не трябва да бъдат подминавани с лекота. Същите следва да бъдат своевременно отстранени от законодателя, за да се избегнат негативни последици, както за бизнеса в България, така и за самата държава.

Аргументите ни за това са следните:

Относно нарушаване принципа на свободно договаряне:

В § 43 (1) от Законопроекта се предвижда системната интеграция по раздел IV от Закона за електронното управление (ЗЕУ), включваща изграждане, поддържане, развитие и наблюдение на работоспособността на информационните системи, използвани от административните органи в България да се осъществява от частното търговско дружество „Информационно обслужване“ АД. Така описаните дейности, които се вменяват на „Информационно обслужване“ АД покриват цялостният жизнен цикъл на информационните системи, използвани от административните органи в държавата, включително и изграждане на бъдещи такива. Следва да се отбележи, че подобни критични за сигурността на държавата функции не следва да се вменяват изцяло на частно юридическо лице, още по-малко чрез предвиждането му като единствен доставчик на тези услуги в нормативен акт. По този начин изцяло се избягва момента на отговорността, която следва да носи този субект – изпълнител при извършване на тази си дейност. Бидейки частно юридическо лице, „Информационно обслужване“ АД не попада в структурата на държавната администрация, следователно не може да бъде контролирано и санкционирано по надлежния ред. Не е урегулирано кой и как ще упражнява контрол върху договорните отношения между посочените съгласно § 43 (2) от Законопроекта администрации и „Информационно обслужване“ АД.

С изричното посочване на въпросното акционерно дружество, като единствен възможен изпълнител на упоменатите по-горе дейности, отпада възможността за договаряне на параметрите на правоотношението с въпросното търговско дружество и възможността държавата да договори изгодни за себе си параметри. Условието, при които дейностите ще бъдат изпълнявани, като цена срок, неустойки и т.н. са абсолютно неясни. Не се гарантира отговорността на изпълнителя в случай на нанесени вреди или неизпълнение. Отделно от това, следва да се отбележи, че ЗИД вменява задълженията на администрацията да се обръща към „Информационно обслужване“ АД за изпълнение на подобни дейности, но по никакъв начин не гарантира съгласието на дружеството да извършва въпросните дейности.

Относно превъзлагане на дейности по системна интеграция:

В § 43 (1) от ЗИД се предвижда, че в срок до 2 месеца от влизането в сила на този закон, Министерският съвет определя административните органи (наричани по-долу „Списък“), които при изпълнението на своите функции, свързани с дейности по системна интеграция, възлагат изпълнението на тези дейности на системния интегратор по ал. 1, а именно на „Информационно обслужване“ АД. В случай, че този подход бъде възприет от законодателя, това би поставило въпросните административни органи в изключително неблагоприятна ситуация, в която да бъдат

задължени да делегират набор от критични за сигурността на държавата дейности на едно единствено, частно юридическо лице, без да има реалната възможност да договорят каквито и да било условия за изпълнение с него. Друг неясен момент са критериите за определяне на администрациите, които ще са задължени да ползват услугите на „Информационно обслужване“ АД. Липсват ясни критерии, а посоченият Списък не е изчерпателен, което оставя място за разширително тълкуване при прилагане на закона.

В ЗИД не се предвижда дейностите по предоставяне на услуги на администрации от Списъка да не надхвърлят капацитета на определения системен интегратор, в случая „Информационно обслужване“ АД. Следва да бъде отбелязано, че съществува реалната възможност „Информационно обслужване“ АД да няма капацитет да извършва самостоятелно тази дейност. В тази хипотеза би се пристъпило към превъзлагане на проекти и услуги, свързани с обслужването на администрациите от Списъка, на други частни ИТ дружества. Към момента тази хипотеза не е разгледана и разписана в предложените изменения. Това създава възможности за заобикаляне процедурите на ЗОП, нарушава осигуряването на справедливи и равни условия на ИТ фирмите, и е изцяло в противоречие с нормативната уредба на конкуренцията на национално и европейско ниво.

Считаме, че подобни превъзлагания следва да имат лимит, който да ограничава използването на чужд ресурс по всякакъв начин – пряк или косвен, за не повече от 5% от възложените по този закон дейности и приходите от тях. При надхвърляне на този лимит, поръчките следва да се възлагат по правилата на ЗОП. Кой и как ще контролира този процес следва да бъде определено от нормативната база.

Проблемът с разширяването на ограничения капацитет на „Информационно обслужване“ АД, чрез превъзлагане в противоречие на разпоредбите на ЗОП е още по-голям поради изключително разширените функции, които се възлагат на търговското дружество. Към осигуряване на работоспособността на информационните ресурси на администрациите са добавени изграждане и развитие на информационни системи:

Чл. 7с. Дейностите по системна интеграция включват изграждане, поддържане, развитие и наблюдение на работоспособността на информационните системи, използвани от административните органи.

Съществуват и редица други рискове, свързани с определянето на търговско дружество, в случая „Информационно обслужване“ АД, за единствен системен интегратор. Такава би била хипотезата, в която, при изпадане на дружеството в свръх-задължнялост и/или неплатежоспособност, би се създала несигурност в работата на администрациите от Списъка.

Относно мотивите към ЗИД ЗЕУ:

В досегашната редакция на ЗЕУ, в Раздел II, чл. 7к и следващите, за подпомагане на председателя на ДАЕУ и администрациите при осъществяване на функциите им съгласно закона, се предвижда образуване на Държавно предприятие по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон с наименование Държавно предприятие „Единен системен оператор“ (ДП „ЕСО“). С направените предложения този разумен подход е изоставен и същите тези функции се вменяват на търговско дружество, регистрирано съгласно Търговския закон. В мотивите към ЗИД подмяната на ДП „ЕСО“ е обоснована с едно изречение, което по никакъв начин не дава реална представа за причините довели до подобна кардинална промяна в подхода на законодателя. В мотивите се посочва, че с цел целесъобразност, въпросните дейности се възлагат на „Информационно обслужване“ АД, което не е състоятелен аргумент.

Като единствен аргумент защо не е подходящо разширяване на функциите и капацитета на Държавна агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ) се споменават препоръки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), които не са достъпни в публичното

пространство. В случай, че въпросните препоръки налагат толкова кардинална промяна в структурирането на електронното управление в България, би следвало същите да бъдат предварително публично оповестени и обяснени на обществеността. Безспорен е фактът, че „Информационно обслужване“ АД, бидейки търговско дружество, има същественото преимущество да има възможността да определя много по-конкурентни възнаграждения за своите служители, с които да привлича и задържа ИТ специалисти. Въпреки това, считаме че това далеч не е достатъчен аргумент, за да се вменят описаните по-горе функции на едно единствено частно юридическо лице.

Относно нарушаване принципите на конкуренцията:

Един от основните проблеми, произтичащ от предложените промени е несъвместимостта с принципите на Общия пазар, изградени върху императивната обща забрана за предоставяне на държавна помощ, а като такава може безспорно да бъде квалифицирана обсъжданата дейност. Подобно фаворизиране на едно частно търговско дружество за сметка на всички други участници на пазара, чрез посочването му в закон като единствен доставчик на определени действия е не само нежелателно, но е и нормативно забранено. В българската нормативна уредба концепцията е изразена по категоричен начин в чл. 2 от Закона за държавните помощи (ЗДП) - предоставянето на държавна помощ е несъвместимо с Общия пазар, освен в изрично предвидени случаи, представляващи изключения. Тази императивност се извлича и от оригиналния нормативен текст за европейското правно пространство - член 107 от ДФЕС, където е налице общата забрана за такава дейност. Съгласно § 1, т 7 от Допълнителни разпоредби на Закона за държавните помощи "Държавна помощ" е всяка помощ, попадаща в обхвата на чл. 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), предоставена от държавата или от общината, или за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквато и да е форма, която нарушава или застрашава да наруши свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия, производството или търговията на определени стоки или предоставянето на определени услуги, доколкото се засяга търговията между държавите - членки на Европейския съюз. Безспорно приемането на подобни текстове в ЗЕУ, където се посочва конкретно търговско дружество, което да поеме изцяло дейности по системна интеграция, би нарушило конкуренцията и съществува заплата да се накърни търговията между държавите членки.

При липса на ясно определен механизъм за формиране на цени, при които ще предоставя услугите си „Информационно обслужване“ АД, не се гарантира общественият интерес и защита на конкуренцията. Възниква и опасността от създаване на злоупотреба с монополното положение спрямо администрациите, които ще са задължени да ползват единствено и само неговите услуги. Липсата на такъв механизъм и контрол върху прилагането му, създават предпоставка „Информационно обслужване“ АД да използва приходите от неограничените цени (злоупотребата с монополното положение) за нелоялна конкуренция спрямо останалите ИТ фирми в България и Европейския съюз.

В правната доктрина е известен т.н. „Тест за държавна помощ“, който представлява надежден ориентир за това, дали определена публично-правна или друга мярка попада в тази категория. Необходимото условие тук е кумулативност на следните четири критерия: Първи критерий – предоставянето на помощта, което може да не е пряко, а също така може да не е материализирано. Втори критерий – икономическа изгода за едно или повече предприятия, невъзможна при обичайните пазарни условия. Трети критерий – избирателност на мярката т.н. „селективно предимство“, което е относимо към група стопански субекти, гилдия или стопански отрасъл, но не към всички икономически играчи на пазара. Последен и четвърти критерий – отрицателен ефект върху конкуренцията и засягащ ефект върху търговията между държавите-членки на Европейските общности. Считаме, че и четирите критерия в случая са налице и

безспорно при приемане на ЗИДЗЕУ в този му вид биха се нарушили принципите на конкуренцията.

Част от мисията на БАИТ е активно да работи за изграждането на информационното общество в държавата и за развитието на българската ИКТ индустрия и на ИКТ пазара като цяло. Считаме, че изложените по-горе аргументи са състоятелни и следва да бъдат взети предвид преди окончателното гласуване на ЗИД ЗЕУ.

Предлагаме да отпаднат **параграф 13** от Законопроекта за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за електронното управление (ЗЕУ), № 902-01-41, внесен от Министерския съвет на 05 август 2019 г. и **параграф 43** от Преходните и заключителни разпоредби на същия Законопроект. За постигане на целите на Законопроекта могат да се прецизират текстове в Глава първа „а“, Раздел II на действащия ЗЕУ, като се вмени, по подходящ начин, на ДП „ЕСО“ изпълнението на дейностите по системната интеграция, без тези по изграждане и развитие на информационни системи.

С уважение:



Огнян Траянов,
Председател на УС на БАИТ

За БАИТ – създадена през 1995 г., в нея пряко членуват 100+ компании, за които работят 16 600 ИКТ специалисти и генерират 4.35 млрд. лв. годишен оборот или 4% от БВП на страната. Компанията покриват целия ИКТ спектър – софтуер, хардуер, телекомуникации, системна интеграция, финтех и интернет на нещата. БАИТ е член на европейската ИТ асоциация Digital Europe.

За Digital Europe – представлява дигиталната индустрия в Европа, обединява 67 от най-големите глобални ИТ корпорации, телекоми и компании за потребителска електроника, както и 39 национални асоциации, сред които и БАИТ.