

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 21.2.2011
COM(2011) 75 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**По-добро управляване на единния пазар чрез засилено административно
сътрудничество: стратегия за разширяване и развиване на информационната
система за вътрешния пазар (ИСВП)**

Текст от значение за ЕИП

SEC(2011) 206 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**По-добро управление на единния пазар чрез засилено административно
сътрудничество: стратегия за разширяване и развиване на информационната
система за вътрешния пазар (ИСВП)
Текст от значение за ЕИП**

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
1.1.	Акт за единния пазар	3
1.2.	Реализиране на административното сътрудничество в единния пазар	3
1.3.	Отключване на пълния потенциал на ИСВП	4
2.	Стратегия за допълнително разширяване	6
2.1.	Основни принципи на ИСВП	6
2.2.	Критерии за разширяване на обхвата на системата	7
2.3.	Потенциални нови функции	8
2.4.	Потенциални нови области на политика	9
2.5.	Синергии със съществуващи софтуерни средства/системи	10
2.6.	Използване на съществуващите функции за нови цели	10
3.	Предизвикателства, които разширяването на обхвата на системата поражда ...	11
3.1.	Осигуряване на защита на личните данни	11
3.2.	Улесняване на гъвкаво разширяване	12
3.3.	Подходящо ресурсно осигуряване	12
3.4.	Предпазване от усложняване	14
3.5.	Въвличане на всички заинтересовани страни в процеса	15
3.6.	Осигуряване на висока степен на ефективност и сигурност на системата	17
4.	Заклучения/Следващи стъпки	18
4.1.	Проверка на състоянието на административното сътрудничество	18
4.2.	Предложение за правен инструмент за ИСВП	18
4.3.	Обхват и график на планираното разширяване	19
4.4.	По-нататъшно технологично развиване	19

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Акт за единния пазар

Европейските граждани и предприятия се възползват ежедневно от възможностите, предлагани от единния пазар. За да се осигури гладко функциониращ пазар, администрациите на държавите-членки трябва да работят в тясна връзка в контекста на взаимопомощ и обмен на информация. Ползите от единния пазар ще станат реалност само, ако правото на ЕС се прилага правилно и правата, които то поражда, се отстояват. Административното сътрудничество между държавите-членки е от основно значение за създаването на единен пазар без никакви вътрешни граници.

В приетото на 27 октомври 2010 г. съобщение на Комисията „За акт за единния пазар“¹, едно от 50-те изложени в него предложения бе амбицията за изграждане на интерактивна електронна мрежа „face to face“ за европейските администрации чрез разработването на стратегия за разширяването на информационната система за вътрешния пазар (ИСВП). Развиването на ИСВП е основен фактор за насърчаването на по-добро управление на единния пазар, тъй като се създават условия за ефикасно ежедневно трансгранично сътрудничество между националните органи на всички управленски равнища.

1.2. Реализиране на административното сътрудничество в единния пазар

Разширяването на ЕС през 2004 г. доведе до увеличаване на Съюза с девет нови държави-членки, въвеждане на девет нови официални езика и рязък скок на нуждаещите се от управление двустранни отношения. Стана ясно, че административното сътрудничество може да сработи само, ако бъде подкрепено от модерна многоезична информационна система². Европейската комисия в партньорство с държавите-членки разработи информационната система за вътрешния пазар, която да подпомага администрациите при изпълнението на задълженията им за взаимопомощ.

ИСВП бе лансирана през февруари 2008 г. в приложение на преработената директива относно признаването на професионалните квалификации (2005/36/ЕО), а от декември 2009 г. държавите-членки са правно задължени да я използват при изпълнението на задълженията си за обмен на информация по силата на директивата за услугите (2006/123/ЕО) и Решение № 2009/739/ЕО на Комисията от 2 октомври 2009 година за определяне на практическите процедури за електронен обмен на информация между държавите-членки в

¹ Съобщение на Комисията „За Акт за единния пазар за изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика — 50 предложения с оглед подобряване на условията на работа, предприемачество и търговия за всички нас“. СОМ(2010) 608, 27.10.2010 г.

² На заседанието си на 18 ноември 2003 г. Консултативният комитет за вътрешния пазар, съставен от генерални директори от държавите-членки, прие следното оперативно заключение: „Председателят отбеляза, че е постигнато съгласие за необходимостта от разработване на информационна система за подобряване на обмена и управлението на информацията за вътрешния пазар, тъй като такава се изисква за подкрепа на засиленото сътрудничество, което се налага в условията на разширен единен пазар.“

съответствие с глава VI от директивата за услугите. Понастоящем в ИСВП са регистрирани над 5 700 компетентни органи и 11 000 ползватели.

Системата представлява приложен софтуер в мрежа — сигурен, многоезичен и с възможност за множество приложения, разработен от Комисията в партньорство с държавите-членки. Тя позволява бърза и лесна трансгранична комуникация между националните, регионални и местни власти на 30-те държави-членки на ЕИП. ИСВП помага на ползвателите i) да намират правилния орган за връзка в друга държава; ii) да комуникират с него посредством набори от предварително преведени стандартни въпроси и отговори; както и iii) да наблюдават придвижването на искането за информация чрез проследяващ механизъм. Замислена е да бъде гъвкава и с възможност за лесна пренастройка в услуга на съдържащата разпоредби за административно сътрудничество нормативна уредба на единния пазар в различни нейни области (за повече информация вж. раздел I от придружаващия настоящото съобщение работен документ на службите на Комисията).

Идеята е да се заменят многобройните двустранни отношения, свързващи държавите-членки на ЕС, с един интерфейс — мрежата ИСВП.

Сред ключовите предимства на ИСВП е, че благодарение на нея успешно се преодоляват основните пречки пред сътрудничеството като несигурността по отношение на съответните лица за контакт, езиковите бариери, различните административни и работни навици, както и липсата на установени процедури за сътрудничество. Поради активното участие на държавите-членки в проектирането на системата, нейните работни методи са уеднаквени и съгласувани с всички държави-членки.

Организационната структура на ИСВП също може да бъде приспособена към всяка държава-членка. Децентрализираната структура на мрежата изисква от всяка участваща държава да посочи национален координатор за ИСВП (НКИСВП), който да осигурява общата проектна координация, но държавите-членки могат да посочат и допълнителни координатори на регионално равнище или за отделните области на нормотворчество в рамките на системата.

1.3. Отключване на пълния потенциал на ИСВП

В двете обхванати от ИСВП области (услугите и професионалните квалификации) неизползваният потенциал е все още значителен. Повече информация за протичащата работа в тази област се съдържа в годишния доклад за ИСВП³. Вниманието в настоящото съобщение е насочено върху начините, по които ИСВП би могла качествено да промени административното сътрудничество във вътрешния пазар, приспособявайки го към изискванията на 21 век и очакванията на гражданите и бизнеса на ЕС. По-конкретно, задействането на този потенциал се състои във възможността 1) да се добавят нови области на политика към ИСВП, 2) да се развият нови функции, 3) да се свърже ИСВП с други информационни системи, както и 4) да се използват съществуващите функции на системата за нови цели. Така ИСВП може да се превърне в гъвкав инструментариум в услуга на административното

³ Вж. <http://ec.europa.eu/imi-net>

сътрудничество и с принос за постигането на по-добро управление на вътрешния пазар. Там, където в определена област на нормотворчество не съществува информационна система за подпомагане на административното сътрудничество, използването отново на ИСВП вместо разработването на нова специална система има редица предимства:

а) повишена разходна ефикасност

Поради засилването на натиска за намаляване на публичните разходи и бюджетния дефицит, повишаването на ефикасността на публичните услуги е основен приоритет. Пренастройването на система с възможност за множество приложения е несъмнено по-евтино от разработването на изцяло ново средство за електронен обмен на информация (за повече информация вж. раздел II от придружаващия настоящото съобщение работен документ на службите на Комисията). Наличието на една мрежа води и до икономии от мащаба, като намалява разходите за поддръжка, помощ за ползвателите, обучение и популяризиране.

б) увеличено удобство за ползвателя

Намирането на друго приложение на ИСВП води до множество предимства за компетентните органи. Органите с компетентност в повече от една области на политика във връзка с вътрешния пазар няма да трябва да работят с множество информационни системи. Те ще е необходимо да се запознаят само с една нова информационна система, да съхраняват актуалните координати за връзка само на едно място, като също така ще могат да проследяват и наблюдават целия обмен на информация с чуждестранните органи с помощта само на един портал. Освен това колкото повече рутинни операции се извършват чрез ИСВП, толкова по-полезна става системата, тъй като рядкото използване на дадена система води до забравяне на потребителски имена и пароли и поражда несигурност по отношение на начина на функциониране.

в) по-бързи и по-предсказуеми решения

Разработването на съобразена със специфични потребности — каквито са тези на административното сътрудничество — информационна система е дълъг и непредсказуем процес. Закъсненията и неочакваните обрати са често срещано явление при разработването на информационни системи. Намирането на ново приложение на съществуваща система предлага по-бързо и по-предсказуемо решение, защото в основата стои изпитана технология.

г) по-голяма сигурност

Надеждността на защитните механизми на мрежовата среда на функциониране на ИСВП за гарантиране на сигурност на комуникациите и защита на данните (в т.ч. ограничения по отношение на целите на дадена операция и контролиране на достъпа), е емпирично доказана. Комисията и държавите-членки можаха да натрупат ценен практически опит и във връзка с организирането на предлагането на модули на крайните ползватели (организационна структура, регистриране, обучение и помощ).

д) нисък минимум за лансиране на пилотни проекти

Последно съществено предимство на една вече разработена система е възможността, която тя предлага, за тестване на оперативната осъществимост на предложено решение, без да е необходимо да се влагат време и ресурси в прототип, който впоследствие рискува да бъде отхвърлен. Дори в областите, където заинтересованите страни смятат, че е необходимо да разполагат с информационна технология, минимумът за лансиране на пилотен проект за утвърждаване на концепцията за такова средство е сравнително нисък. В резултат на това пилотен проект би могъл да бъде лансиран без разходи за развойна дейност като се използват наличните функционални възможности на системата.

2. СТРАТЕГИЯ ЗА ДОПЪЛНИТЕЛНО РАЗШИРЯВАНЕ

Ползата от включването в обхвата на ИСВП на други области на политика е несъмнена; всяко бъдещо разширяване обаче трябва да се извършва по контролиран и устойчив начин. Моментът следователно е уместен за преразглеждане на стратегическите цели на ИСВП и за анализиране на необходимите за постигането им действия.

2.1. Основни принципи на ИСВП

Преди по-нататъшното развиване на системата е необходимо да бъдат взети предвид следните основни принципи:

а) многостранна приложимост

Целта на ИСВП е да подпомага държавите-членки при изпълнението на задълженията им за взаимопомощ ефикасно и ефективно, с минимални ресурси и без изграждането на отделна информационна система за всеки правен инструмент. Фактът, че едни и същи органи притежават компетентност в множество области на нормотворчество при вътрешния пазар не трябва да бъде равносилен на изобилие от информационни системи за осъществяване на административно сътрудничество.

б) организационна гъвкавост

ИСВП е замислена с възможност да бъде лесно приспособима към всяка организация. Тя може да се приспособява към различните административни структури и култури в Европа. От ползвателите не се изисква предварително да познават административната йерархия в другите държави-членки, за да могат да обменят информация.

в) прости съгласувани процедури

С помощта на ИСВП се намалява административната тежест и се прави възможно провеждането на политики, които иначе биха били възпрепятствани от сложността на отделните национални административни процедури. Това се постига чрез съгласуването на стандартни схеми за сътрудничество.

г) многоезичие

Многоезичието е основен елемент от предлаганото от ИСВП обслужване на 22 официални езика на ЕС. В допълнение към наборите от предварително преведени въпроси и отговори, произтичащи от нормативните разпоредби, ползвателите могат да добавят информация със свободен текст и бележки, както и да прикрепят документи. За изясняване на тази информация ИСВП предоставя линк към услугата за автоматичен превод на Европейската комисия (ЕСМТ)⁴. Тази услуга ще бъде заменена от система, понастоящем на разработъчен етап, с помощта на която ще се увеличи броят на езиковите комбинации. ИСВП участва в процеса от самото му начало като тестващ ползвател.

д) удобно използване

Използването на ИСВП е замислено да бъде лесно и логично, както и да изисква минимално обучение (както например системите за резервации на полети или за пазаруване в интернет). Получаваната от ползвателите информация ще служи за основа за допълнително улесняване на използването при развиването на системата.

е) защита на данните

ИСВП следва подход на „проектирана защита на личното пространство“, което означава, че още на етапа на проектиране на системата е предвиден механизъм за съблюдаване на изискванията за защита на личното пространство и данни, в резултат на което ИСВП осигурява висока степен на техническа и процедурна защита на данните.

ж) без технически разходи за ползвателите

При работа с ИСВП следва да се изисква само персонален компютър с достъп до интернет. Не е необходимо инсталирането на специален софтуер или хардуер.

2.2. Критерии за разширяване на обхвата на системата

Резултатите от протичащия обществен дебат по отношение на Акта за единния пазар във връзка с целите на стратегия „Европа 2020“, както и приключването на европейското шестмесечие в рамките на годишния обзор на растежа⁵, ще спомогнат за определянето на приоритетните области за разширяване на обхвата на системата.

О техническа гледна точка в ИСВП могат да бъдат включени неограничен брой нови области и функции, както и връзки с други информационни системи. Ограниченията пред разширяването са от организационен характер, тъй като то трябва да бъде планирано, като освен това се запази съгласуваността на системата по отношение на първоначалния замисъл. Това налага избор и

⁴ В резултат на решението на Общия съд на Европейския съюз от 16 декември 2010 г. по дело T-19/07, използването на ЕСМТ е преустановено.

⁵ COM(2011) 11 от 12 януари 2011 г.

приоритизиране на областите на разширяване на обхвата на системата, като за тази цел биха могли да послужат следните критерии:

- (1) Добре би било, ако новата потребителска група бъде свързана със съществуващи групи или частично се припокрие с тях, така че благодарение на разширяването на обхвата на системата част от ползвателите да могат да разполагат с инструмент с многостранно приложение;
- (2) При добавянето на нови области приоритетни следва да бъдат тези, в които могат да се използват съществуващите функции и които не изискват допълнително технологично разработване;
- (3) Ако добавянето на нова област на нормотворчество или поемането на нови задачи в рамките на съществуващите области изисква въвеждането на нови функции, това следва да бъде извършено при прибягването до стандартни процедури, така че новият модул да бъде лесно приспособим и използваем от останалите потребителски групи (да не се разработват модули само е едно приложение);
- (4) Разходите за необходимите бъдещи разработки следва да могат да бъдат обосновани от очакваната добавена стойност от използването на ИСВП от нови/съществуващи потребителски групи или от прилагането на правото на ЕС, както и от ползата на гражданите и бизнеса;
- (5) Новите области, функции или връзки с други системи не следва да усложняват използването на системата.

Ако се появи търсене за използването на ИСВП в области на политика и за цели, несъвместими с изброените критерии, както и ако не могат да се очакват синергии със съществуващи потребителски групи, следва да се разгледа вариантът за разработване на необходимия софтуер извън ИСВП.

2.3. Потенциални нови функции

ИСВП предоставя на ползвателите си множество различни функции и по-специално:

- (1) двустранен обмен между определени адресати с оглед осъществяването на сигурна комуникация между два компетентни органа по конкретни случаи, при които има вероятност от боравене с лични данни;
- (2) механизъм, чрез който компетентните органи могат да предупреждават другите държави-членки за наличието на сериозна опасност от нарушаване на подходящото и сигурно функциониране на единния пазар поради действията на даден стопански субект;
- (3) модул за органите, чрез който държавите-членки могат да регистрират компетентните органи като ползватели на ИСВП, да им отреждат функции в съответствие със собствените си административни структури, както и да актуализират техните данни;

- (4) многоезичен указател на националните регистри, поддържани от държавите-членки, за съдържанието им, условията за достъп до тях и координатите за контакт, в който има възможност за търсене и който предоставя линк към регистрите, достъпни в интернет (от февруари 2011 г.).

От допълнителния анализ на редица други области на нормотворчество, в които е налице нужда от административно сътрудничество, стана ясно, че за да бъде пакетът услуги в рамките на ИСВП широкообхватен, ще е необходимо:

- (1) Стандартни процеси за уведомителните процедури (например във връзка с услугите, прилагането на правата на интелектуална собственост, електронната търговия, ПКИПЦК⁶);
- (2) архив на обменената информация с изключение на поверителната информация или личните данни с възможност за търсене в него;
- (3) интерфейс⁷, който при необходимост може да бъде използван от съществуващите мрежи за административно сътрудничество между държавите-членки, за осигуряване на взаимодействие между гражданите, бизнеса и организациите, от една страна, и компетентните органи — от друга, с цел предоставяне на информация и теглене на данни;
- (4) система за обединяване на съдържанието, която позволява и на други системи и сайтове (например „Вашата Европа“) да използват част от данните (например координатите за контакт на компетентните органи).

Повече информация се съдържа в раздел III от придружаващия настоящото съобщение работен документ на службите на Комисията.

2.4. Потенциални нови области на политика

Неотдавна службите на Комисията разгледаха редица области на политика, където ИСВП би могла да представлява устойчиво решение за подобряване на прилагането на нормативната уредба на вътрешния пазар. От своя страна държавите-членки също предложиха списък на области на политика, където според тях би могло да се извлече полза от използването на ИСВП като средство за обмен на информация (повече информация се съдържа в раздел IV от придружаващия настоящото съобщение работен документ на службите на Комисията). Този списък е с информативна цел и неокончателен, тъй като за да се определи дали ИСВП би могла да спомогне за усъвършенстването на трансграничното сътрудничество в тези области, както и как да стане това, е необходим допълнителен анализ.

⁶

Предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа.

⁷

Посредством такъв интерфейс ще се избегне дублирането със съществуващите портали на електронното управление като предвидените в директивата за услугите единични звена за контакт, както и проектите в областта на електронното управление като „Опростени процедури по интернет за трансграничните услуги“ (SPOCS), „Паневропейско възлагане на обществени поръчки по интернет“ (PEPPOL). Стремежът е да се намират нови приложения на съществуващите средства и да се получат синергии, където е възможно.

2.5. Синергии със съществуващи софтуерни средства/системи

Друга идея, която би могла да се проучи, е потенциалът на ИСВП да допълва функциите на съществуващите информационни системи, както и да бъде допълвана с тях. На първо време би могло да се мисли в посока изграждане на обща система за утвърждаване на правата за достъп за значителен брой технически средства, понастоящем използвани от публичните администрации в ЕС. Това би улеснило неимоверно ползвателите на ИСВП, тъй като би им позволило достъп до различни системи на Комисията с помощта на едно и също потребителско име и парола. Системата на Европейската комисия за удостоверяване на самоличността (ECAS) е такова софтуерно средство, въвеждано от все повече информационни служби, сред които порталът за европейско електронно правосъдие и CIRCABC⁸.

На друг план синергии могат да бъдат постигнати и като се свържат съществуващите системи, използвани от едни и същи потребителски групи — например базата данни на регулираните професии, в която държавите-членки въвеждат списъци на регулираните професии на национално равнище и координати за контакт на компетентните органи. Проблемът с известно припокриване с ИСВП и двойна работа, до което това води, следва да бъде решен.

Пример за област, в която биха могли да бъдат търсени взаимно допълващи се решения, е дружественото право, където трябва да бъдат разработени методи за усъвършенстване на сътрудничеството между европейските търговски регистри, като се почерпи опит от вече извършената работа по проектите за Европейския търговски регистър и BRITE⁹. Може също така да се проучи възможността за свързване на ИСВП с базата данни e-Certis¹⁰, която съдържа образци на националните удостоверения, използвани при трансграничното възлагане на обществени поръчки.

Друга област, която следва да бъде проучена, е възможността за допълване на ИСВП с понастоящем разработваната платформа за сигурен обмен (инициативата „eTrustExchange“ от работната програма за постигане на оперативна съвместимост между европейските публични администрации ISA). Понастоящем ИСВП обслужва обмена на данни и информация между крайните потребители. eTrustExchange би могла да допълни тези функции с възможността за сигурен обмен на информация между съществуващите национални системи и ИСВП.

2.6. Използване на съществуващите функции за нови цели

Опитът на националните органи на всички равнища в прилагането на правото на ЕС би могъл да бъде източник на съществена информация за

⁸ Комуникационният и информационен ресурсен център за администрации, предприятия и граждани (CIRCABC) се използва за създаването на платформи за съвместна работа, където общности от ползватели могат да работят съвместно в интернет, споделяйки информация и ресурси.

⁹ Оперативна съвместимост на търговските регистри в цяла Европа.

¹⁰ e-CERTIS е информационна система на Европейската комисия за различните документи и удостоверения, често изисквани при процедурите за възлагане на обществени поръчки в ЕИП.

усъвършенстване и улесняване на прилагането на правото на ЕС. Понастоящем в ИСВП са включени над 5 700 компетентни органи и техните адреси на електронна поща. Съгласувано с държавите-членки и в тясно сътрудничество с тях този списък, заедно с генератора на обзори по интернет на Интерактивната политика (IPM)¹¹, би могъл да се използва като средство за получаване на информация във връзка с оценките на въздействието и оценката на политиките.

Ползвателите на ИСВП заявиха желание за обмен на информация от общ или хоризонтален характер, без това да е непременно основано на даден правен инструмент — например във връзка с административните процедури в друга държава-членка.

Капацитетът за обмен на информация на ИСВП бе разработен с оглед на трансграничната комуникация, но функциите на системата се използват и за комуникация между националните органи в рамките на по-широк трансграничен информационен поток. За това второ равнище ограничения от технически характер няма, поради което някои държави-членки изразиха интерес от разширяването му. Използването на ИСВП в строго национален мащаб обаче би наложило уреждането му в правен инструмент, тъй като функциите и отговорностите на Комисията и държавите-членки трябва да бъдат ясно разграничени и прозрачни.

3. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА, КОИТО РАЗШИРЯВАНЕТО НА ОБХВАТА НА СИСТЕМАТА ПОРАЖДА

3.1. Осигуряване на защита на личните данни

ИСВП е първият проект на ЕС за създаване с помощта на информационните технологии на обща система за обмен на информация между националните администрации с възможност за многостранно приложение. Много от обменяната информация съдържа лични данни. ИСВП следва подход на „проектирана защита на личното пространство“, което означава, че още на етапа на проектиране на системата е предвиден механизъм за съблюдаване на изискванията за защита на личното пространство и данни, изразяващ се в строго прилагане на принципа за ограничаване до строго необходимото за съответната цел и адекватно контролиране на достъпа. Съображението за защита на данните е интегрална част от ежедневното използване на системата и присъства във всички обучителни материали, в резултат на което ИСВП осигурява висока степен на техническа и процедурна защита на данните, а ползвателите на системата са добре запознати с общите принципи за защита на данните. Защитата на данните присъства като рубрика на сайта на ИСВП, в която на читателите е предоставена цялата полезна информация във връзка с това.

¹¹ Интерактивното създаване на политики позволява на националните администрации и европейските институции да бъдат по-добре информирани за потребностите на гражданите и бизнеса. Системата е създадена за улесняване на процеса на допитване до заинтересованите страни чрез лесни за използване и целенасочени въпросници по интернет. Този подход улеснява както участието на респондентите, така и анализирането на резултатите от страна на определящите политическите насоки.

Освен практическите мерки за защита на данните съществува загриженост и по отношение на правното основание за функционирането на ИСВП. Такава бе изразена от Европейския надзорен орган по защита на данните. При настоящия подход целта и обхватът на обменната между националните органи информация са определени в директивата относно професионалните квалификации и в директивата за услугите, както и в две решения на Комисията и една нейна препоръка¹², в които се съдържат конкретни правила за осигуряване на пълно съответствие с нормативната уредба на ЕС за защита на данните. С цел да не се допусне разширяването на обхвата на ИСВП да бъде възпрепятствано от съображения във връзка със защитата на данните, през първата половина на 2011 г. Комисията възнамерява да представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета. При одобряването си от Европейския парламент и от Съвета този хоризонтален правен инструмент ще създаде широкообхватна рамка за защита на данните, предоставяйки, в съответствие с препоръките на Европейския надзорен орган по защита на данните¹³, по-висока степен на правна сигурност, особено предвид бъдещото разширяване на системата.

3.2. Улесняване на гъвкаво разширяване

Комисията анализира начините, по които ИСВП би могла да бъде използвана за подобряване на прилагането на съществуващата нормативна уредба на вътрешния пазар. Въпреки че засиленото административно сътрудничество несъмнено би имало благоприятен ефект върху прилагането на редица директиви, липсата в действащото законодателство на достатъчно конкретно правно основание за обмен на информация между държавите-членки би могла съществено да възпрепятства използването на системата. Изменението на директивите единствено, за да бъде включен в тях текст във връзка с ИСВП, не е препоръчителен вариант.

В отговор на този проблем, в горепосочения хоризонтален правен инструмент ще бъде създадено общо правно основание за използването на ИСВП за административно сътрудничество в подкрепа на прилагането на нормативната уредба на ЕС на вътрешния пазар. В основния текст на правния инструмент ще бъдат обхванати всички общи аспекти, а подробностите около конкретните правни области ще присъстват в приложенията.

3.3. Подходящо ресурсно осигуряване

а) Финансиране

¹² Решение № 2008/49/ЕО на Комисията от 12 декември 2007 година относно защитата на личните данни при въвеждането на информационна система за вътрешния пазар, ОВ L 13, 16.1.2008 г., стр. 18. Препоръка C(2009) 2041 на Комисията относно насоки за защита на данните в Информационната система за вътрешния пазар, 26.3.2009 г. Решение на Комисията C(2009) 7493 от 2 октомври 2009 година за определяне на практическите процедури за електронен обмен на информация между държавите-членки в съответствие с глава VI от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно услугите на вътрешния пазар, ОВ L 263, 7.10.2009 г., стр. 32.

¹³ Най-актуалните са в писмо от 27.7.2010 г. в отговор на доклада на Комисията за състоянието на защитата на данните в ИСВП, COM(2010) 170. За двата текста вж. раздела, посветен на защитата на данните <http://ec.europa.eu/imi-net>.

Разходите за ИСВП са за развиване и усъвършенстване на системата, хостинг в изчислителния център на Комисията, поддръжка, системно администриране, поддръжка на второ ниво на инсталираните системи, както и за дейности по обучение, комуникация и информиране (повече информация се съдържа в раздел II от придружаващия настоящото съобщение работен документ на службите на Комисията).

Първоначалните разходи за развиване на ИСВП бяха финансирани от програмата „Оперативно съвместимо предоставяне по електронен път на административни услуги на публичните администрации, бизнеса и гражданите“ (IDABC) до приключването ѝ през 2009 г. До юли 2010 г. разходите за поддръжка, поддръжка на второ ниво на инсталираните системи, системно администриране, хостинг, както и за дейностите по обучение, комуникация и информиране, бяха поети от Комисията.

През юли 2010 г. финансирането на функционирането и усъвършенстването на ИСВП през 2010 г. бе поето от програмата за постигане на оперативна съвместимост между европейските публични администрации (ISA) (2010—2015 г.)¹⁴. Предвижда се финансирането по програмата да продължи до 2012 г., което обаче зависи от годишния преглед на общите приоритети на програмата и наличния бюджет. Разходите за хостинг, както и за дейностите по обучение, комуникация и информиране, продължават да се поемат от Комисията.

Предвид факта, че използването на системата е задължително по силата на директивата за услугите, финансовите аспекти се нуждаят от изясняване при пълно съблюдаване на текущото финансово планиране и предстоящото предложение за следващата многогодишна финансова рамка.

б) Ресурси на Комисията

Комисията създаде група за наблюдение на разгръщането и поддържането на мрежата ИСВП. Услугите, които тя предоставя, включват помощ за националните координатори за ИСВП, поддръжка на системната база данни от набори с въпроси, управление на превода, предоставяне по електронен път на материали за самостоятелно обучение на крайните потребители на ИСВП, управление на сайта на ИСВП, организиране на обучения и мероприятия за информиране и осъществяване на контакти, изготвяне на информационни материали, осъществяване на връзка с отделите, натоварени с оперативното прилагане на нормативната уредба, както и управление на правните и свързаните със защита на данните аспекти на ИСВП.

Освен това Комисията предоставя персонал за хостинга, поддържането и развиването на ИСВП. Функционирането и поддръжката на напълно многоезична информационна система има отражение и върху службите за писмени преводи на Комисията.

в) Ресурси на държавите-членки

¹⁴ Решение № 922/2009/ЕО, ОJ L 260, 3.10.2009 г., стр. 20.

Основната отговорност за внедряването и гладкото функциониране на ИСВП се пада на държавите-членки, които трябва да инвестират, за да осигурят ефективна работа на мрежата.

Разширяването на обхвата на ИСВП следва да се извършва постепенно, за да се избегне претоварване на националните администрации. При подхождането към този процес е следователно необходимо да се вземат предвид следните фактори:

- Разширяването следва да се извършва при грижливо планиране и съвсем постепенно, така че държавите-членки да разполагат с достатъчно време, за да успеят да определят всички необходими фази и да осигурят необходимите за постигането на целите ресурси;
- Държавите-членки следва да направят преглед на националната си организация на ИСВП, за да се уверят, че е адекватна в условията на разширена мрежа със значителен пул от разнородни крайни потребители;
- Колкото повече области на политика попадат в обхвата на ИСВП, толкова повече ролята на националния координатор за ИСВП се превръща в ключова за гладкото функциониране на вътрешния пазар на национално равнище. От получената от координаторите за ИСВП информация става ясно, че не във всички държави-членки ролята на националния координатор се възприема като толкова съществена, като се съобщава за несъответстващо ресурсно осигуряване, висока степен на текучество и недостатъчна политическа подкрепа за самата длъжност и нейните отговорности. В горепосочения хоризонтален правен инструмент следва да се обърне внимание на въпроса за засилване на ролята на националния координатор за ИСВП.

3.4. Предпазване от усложняване

Досегашният опит с развиването на ИСВП показва, че стремежът да бъдат удовлетворени съвкупните изисквания — реални или въображаеми — на всички заинтересовани страни винаги носи риск от прекалено усложняване на техническите решения, които не винаги се превръщат в удобни за ползване средства. За предпочитане е да се започне от сравнително просто приложение, което след това да бъде приспособено — ако е необходимо и след като е бил натрупан достатъчен опит.

Освен това едно от предимствата на ИСВП е, че тя разбива процеса на сътрудничество на прости, управляеми и прозрачни работни фази. Включването на нови области към обхвата на ИСВП, прибавянето на нови функции или свързването му с други инструменти не би трябвало да усложняват ползването му. Придвижването в системата следва да остане просто и логично.

Преди процедурите да бъдат закодирани в софтуер е необходимо да бъдат подложени на анализ, за да се провери дали са максимално рационални. Процесът следва да търси и да премахва пречките, както и да увеличава ефективността там, където е възможно, така че да се избегне краен резултат,

който би представлявал съвкупност от прекалено усложнени технически модули, без възможност за повече от едно приложение.

За постигането на гладко функциониращо административно сътрудничество е необходимо още в началото на нормотворческия процес да се анализира практическото му отражение върху националните органи на регионално и местно равнище при прилагането на новото законодателство. Изискванията за административно сътрудничество следва да бъдат пределно ясни и функционални. Следва да се анализира и евентуалната необходимост от софтуерно осигуряване на обслужването на процеса. Анализът също така би могъл да послужи за споделяне на натрупания практически опит с административното сътрудничество, така че да не се повтарят допуснатите грешки. Комисията ще разгледа най-подходящия начин за включване във вътрешните процедури на систематична „проверка на състоянието на административното сътрудничество“.

3.5. Въвличане на всички заинтересовани страни в процеса

Проектът за ИСВП е насочен към множество заинтересовани страни, като с потенциалното включване в обхвата на системата на нови области на политика управлението ѝ ще се усложни, поради което е важно структурата на управление на проекта да е прозрачна и ефективна, както и всички заинтересовани страни да са наясно с процедурите и форумите, предвидени с оглед постигането на съгласие по различните аспекти на проекта.

а) Рутинно управление на системата

От гледна точка на управлението на проекта „собственик на системата“ е Комисията, която изготвя, осигурява, насочва, управлява и надзирава изпълнението на бюджета за ИСВП, като освен това се грижи потребностите на всички заинтересовани страни да бъдат подходящо удовлетворени.

б) Решения за политика

В Управителния комитет на ИСВП са представени всички заинтересовани страни, участващи в проекта за ИСВП (собственик на системата, доставчик на системата, консултативен комитет по въпросите на вътрешния пазар и ползватели на ИСВП).

Управителният комитет има за задача:

- да изготвя стратегическата ориентация и приоритети на проекта, като взема предвид приоритетите, поставени от работната група за ИСВП на консултативния комитет по въпросите на вътрешния пазар;
- да осигурява мониторинг и контрол на високо равнище;
- да представлява интересите на крайните потребители и да се грижи за участието на всички заинтересовани страни в процеса на планиране.

Крайните потребители са представени в Управителния комитет от отделите на Комисията, отговорни за политиката в отделните области на нормотворчество, обхванати от ИСВП (понастоящем регулираните професии и услугите).

Консултативният комитет по въпросите на вътрешния пазар е представен в Управителния комитет на ИСВП от началника на отдела за изготвяне на политика и координиране на единния пазар в Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“.

в) Съвети и насоки от експерти

Заинтересованите страни от държавите-членки участват в проекта за ИСВП посредством различни консултативни комитети и експертни групи, които съветват и ориентират Комисията при разработването на ИСВП.

(1) Обща техническа, управленска и свързана с политиките информация

Работната група за ИСВП на консултативния комитет по въпросите на вътрешния пазар създаде подгрупа на комитета, която да съветва Комисията по хоризонтални аспекти, свързани с разработването на ИСВП.

Поради факта, че ИСВП е замислена като рутинна многостранно приложима система с потенциал да обхваща множество различни области на политика, при разглеждането на бъдещото развиване и разширяване на мрежата е необходимо да се запази хоризонтална перспектива. Също така съществено е да се осигури наличието на здрава координационна структура. Работната група за ИСВП на консултативния комитет по въпросите на вътрешния пазар е натоварена с тази задача, тъй като представлява националните ползватели на ИСВП в различни области на политика.

По принцип всички национални координатори за ИСВП са представени в тази работна група и действат от името на всички ползватели на ИСВП в съответните държави-членки. Отговорностите на групата включват:

- приемане на опростени процедури за административно сътрудничество като основа за бъдещо софтуерно разработване на ИСВП;
- наблюдаване на напредъка, докладване за ангажираността на заинтересованите страни и постигнатите резултати;
- предоставяне на информация от ползвателите, както и на искания за усъвършенстване на ИСВП;
- приоритизиране на исканията за усъвършенстване на софтуерното осигуряване на ИСВП.

(2) Секторна информация

Понастоящем три секторни експертни групи са взели отношение по правни въпроси във връзка с използването на ИСВП в тяхната област и по-специално с определянето на съдържанието на обмена на информация и компетентните органи, които да бъдат включени в процеса. Тези групи са комитетът на координаторите за професионалните квалификации, експертната група по прилагането на директивата за услугите и подгрупата на експертния комитет по командироването на работници, създадена, за да разгледа възможностите за специална система за обмен на информация, с помощта на която да се засили

административното сътрудничество по директивата относно командироването на работници.

г) Изграждане на управленска структура

До настоящия момент описаната структура се оказва съвсем подходяща за целите на ИСВП и изглежда достатъчно гъвкава, за да бъде разширена. С приобщаването към ИСВП на нови области на политика представителите на тези потребителски групи ще бъдат поканени да се присъединят към надзорния комитет на ИСВП.

Нови консултативни комитети и експертни групи, представляващи тези области на политика, също ще бъдат въввлечени в проекта, като предоставената от тях информация ще обогати работата на работната група за ИСВП на консултативния комитет по въпросите на вътрешния пазар.

С разширяването на ИСВП и нарастването на броя на крайните потребители осигуряването на действителните крайни потребители на ИСВП на възможност да предоставят информация във връзка с удобното използване на системата и бъдещото ѝ развиване става все по-належаща. В допълнение към начините за получаване на косвена информация чрез националните координатори за ИСВП, Комисията предприема различни стъпки за осъществяване на пряк контакт с ползвателите на системата. Те понастоящем включват проучвания, обучения, конференции и форуми за осъществяване на контакти. Видеоконференциите и „вебинарите“ също могат да бъдат полезни за насърчаване на участието на крайните потребители в продължаващото развиване на ИСВП.

3.6. Осигуряване на висока степен на ефективност и сигурност на системата

а) Ефективност

С нарастването на броя на ползвателите на ИСВП и обема на съхраняваните данни от съществено значение е да се запази задоволително равнище на ефективност (т.е. време за отговор) на системата. Въпреки че ИСВП е проектирана да може да уголемява мащаба си и в напълно завършен вид да бъде в състояние да обслужва до 100 000 потенциални ползватели, за ограничаването евентуален риск от намаляване на ефективността са предприети следните предпазни мерки:

- ИСВП е хоствана на специален сървър в изчислителния център на Комисията;
- Ефективността на ИСВП редовно се наблюдава, като преди въвеждането на нова функция на системата се тества ефективността ѝ при натоварване;
- През 2011 г. ще бъде извършен технически одит на ИСВП. Ще бъде проверен техническият капацитет на системата да обслужва в напълно завършен вид пълния предвиден за този момент брой ползватели и компетентни органи (и съответните количества данни) със задоволителна ефективност и надеждност.

б) Сигурност

Сигурността е основен елемент от проекта, поддръжката и ежедневното функциониране на ИСВП. В системата се съхраняват и обработват лични и други данни, достъпът до които трябва да е ограничен.

Изискванията за сигурност на системата и начините за удовлетворяването им са изложени в подробен план за сигурността на ИСВП, изготвен в съответствие с европейските и международните стандарти за сигурност. Този план ще бъде прегледан всяка година, за да се гарантира, че разширяването на системата не се отразява на равнището на сигурност.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ/СЛЕДВАЩИ СЪТЪПКИ

4.1. Проверка на състоянието на административното сътрудничество

За по-доброто управление на вътрешния пазар е необходим по-систематичен подход чрез засилено административно сътрудничество. За тази цел на достатъчно ранен етап на нормотворческия процес следва да се анализират практическите аспекти на прилагането на новото законодателство от националните, регионални и местни органи на властта. Изискванията за административно сътрудничество следва да бъдат пределно ясни и функционални. Още от самото начало следва да се анализира и евентуалната необходимост от софтуерно осигуряване за обслужването на процеса. Ако такова се налага, следва да се отдаде предпочитание на използването или приспособяването на съществуващо средство като ИСВП или една от действащите системи за административно сътрудничество (повече информация се съдържа в раздел V от придружаващия настоящото съобщение работен документ на службите на Комисията), вместо да се разработва изцяло ново целево средство.

До декември 2011 г. Комисията ще разгледа най-подходящия начин за включване във вътрешните процедури на систематична проверка на състоянието на административното сътрудничество.

4.2. Предложение за правен инструмент за ИСВП

Както бе посочено в съобщението на Комисията „За акт за единния пазар“ от 27 октомври 2010 г., за изграждането на широкообхватна рамка за защита на данните, в която да са консолидирани специфичните правила и процедури за обработването на личните данни в ИСВП, за установяването на рамка за гъвкаво и прозрачно разширяване на ИСВП в други области на политика и за засилването на ролята на националния координатор за ИСВП е необходима общо правно основание.

През първата половина на 2011 г. Комисията ще представи предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на общо правно основание за ИСВП.

4.3. Обхват и график на планираното разширяване

Същевременно Комисията съвместно с държавите-членки ще проучва кои други области на политика могат да се възползват от ИСВП (включително и при настоящата нормативна уредба), както и кои нови функции трябва да бъдат разработени. Целта ще бъде съставянето на списък от области на политика, за които ИСВП е подходящото техническо решение. Това следва да включи, когато е уместно, и възможност за проучване на синергиите и възможните функционални припокривания между съществуващите решения на равнище ЕС за принципно административно сътрудничество.

Държавите-членки и Комисията ще съставят график и план за по-нататъшно развиване в рамките на съществуващата управленска структура въз основа на посочените в настоящото съобщение критерии за разширяване и приоритетите на акта за единния пазар. През февруари 2012 г. в годишния доклад за ИСВП ще бъде включен доклад за осъществения напредък.

4.4. По-нататъшно технологично развиване

По-нататъшното технологично развиване ще се основава на изгледите за разширяване и ще бъде съсредоточено върху разработването на функции, които ще могат да бъдат от полза за голям брой потребителски групи. При възможност, за разширяването на функционалността на ИСВП ще бъдат използвани съществуващите решения. Годишните планове за софтуерно развиване, които ще бъдат обсъдени и приети от надзорния комитет за ИСВП, ще се основават на дългосрочната перспектива за разработване на общоупотребим инструментариум за административно сътрудничество (повече информация се съдържа в раздел III от придружаващия настоящото съобщение работен документ на службите на Комисията).

Комисията ще проведе подробен технически анализ, за да определи най-подходящата архитектура, както и елементите на общоупотребимия инструментариум за административно сътрудничество. През декември 2011 г. ще бъде публикуван доклад.