

ПРОБЛЕМИ СВЪРЗАНИ С ИЗГРАЖДАНЕТО НА Е-УПРАВЛЕНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Радослав Йошинов, Сия Цолова

*Лаборатория по телематика при Българска академия на науките
yoshinov@cc.bas.bg, siyavalenta@cc.bas.bg*

Резюме: Статията представя проблемите, свързани с изграждането на държавно е-управление в Република България, изследвайки и представяйки нагледно причинно-следствените връзки в процеса, съществуващите и потенциални проблеми и заплахи в изграждането на държавно е-управление в Република България.

Ключови думи: държавно е-управление, е-Правителство, е-управление, електронни услуги (е-услуги), стратегия, управление, дигитална администрация, ключови показатели за ефективност (КП), проблеми, заплахи, причинно-следствени връзки.

1. Въведение

Изграждането на държавно е-управление е свързано с множество проблеми и заплахи във всеки от етапите на неговото реализиране – планиране, изграждане, внедряване и поддържане. Проблемите и заплахите при създаването на държавно е-управление, следва да бъдат изследвани във всички етапи, а причинно-следствените връзки проучени и анализирани. За тази цел е необходимо проучване на всички обекти, участници в системата, в стратегическо и оперативно отношение, както и на взаимовръзките и зависимостите между тях, възникващи при вертикалната и хоризонтална интеграция на системата.

2. Изграждане на държавно е-управление в Република България.

2.1. Същност и възникване на държавното е-управление.

Концепцията за използване на информационни технологии в държавното управление се заражда още през 70-те години на XX век в някои държави с основен фокус - събиране и обработване на големи количества данни с цел подпомагане вземането на управленски решения и планиране развитието в дадени сектори спрямо съответната държавна политика. През 80-те години тази тенденция се запазва и постепенно с развитието на информационните технологии приложението на ИТ в държавното управление нараства. Фокусът първоначално е върху автоматизация на процесите, като постепенно се допълва от обработване на информацията и след това от свързаност и обмен на данни и услуги между различни отдели.

Понятието State e-Governance (най-точно преведено като Държавно е-управление) се появява през 90-те години на XX в., заедно с развитието на

информационните и комуникационни технологии, разпространение на използването на World Wide Web, започвайки с изграждането на първите правителствени Интернет страници. В последните няколко години понятието все повече включва и възможностите за достъп до услуги чрез мобилни устройства.

Общоприетата дефиниция съгласно UN/ASPА, 2001 за електронното правителство включва използването на всякакви информационни и комуникационни технологии, от факс машини до устройства с безжична комуникация, с цел улесняване на ежедневната административна работа на правителството при обслужването на гражданите, бизнеса, служителите му.

През март 2000 г. в Лисабон е предприета инициативата „е-Европа“ на ръководителите на 15-те страни – членки на Европейския съюз с цел през следващото десетилетие да се изгради „най-конкурендноспособната и динамична, базирана на науката, икономика в света“. Тази инициатива се материализира в редица планове и ръководни документи на ЕС. Документите, с които е съобразена настоящата “Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2010-2015” са: Лисабонската стратегия; Декларация на министрите, отговорни за политиките по електронно правителство на Европейския съюз, приета през 2009 г. в Малмьо; Стратегия „Европа 2020“ и „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“. Всички те са пряко свързани с реализацията на проекта за електронно правителство, като такова, свързано с използване на технологиите за разширяване на достъпа до информация и доставка на услуги от страна на правителството в полза на гражданите, бизнеса и служителите му.

2.2. Предназначение на държавното е-управление

Към настоящия момент основната цел на държавното е-управление, независимо от държавата, в която се изгражда, е да отговори на нуждите на обществото от качествени и леснодостъпни административни услуги, които се предоставят по начин, място и време, удобни за гражданите и бизнеса. Това, от своя страна, включва и нуждата от много добра интеграция на услугите, в хоризонтална и вертикална посока, между различните ведомства и институции, част от структурата на държавно управление.

Внедряването на държавно е-управление позволява да се извърши радикална промяна в административно-управленските структури, като ги прави по-открити, прозрачни и ефективни. Това от своя страна води, както до предоставянето на по-ефективни услуги и методи на комуникация с гражданите и обществото, така и по-ефективно сътрудничество между институциите на държавата и между йерархичните нива на самите институции.

2.3. Модел на държавно е-управление

Разработването на стратегията на държавно е-управление започва с определяне на мисията и стратегическото виждане за държавно е-управление (визия), дефиниране на ключовите стратегически цели и дефиниране на съответните задачи и дейности за тяхното достигане, като към всяка от тях се определят ключови показатели за ефективност (KPI, key performance indicators) и желани стойности за достигане, чрез които да се следи прогресът в изпълнението на стратегията. При изпълнението на стратегическите цели се използва балансирана карта от показатели за публичния сектор с балансираните показатели за ефективност, в която много ясно могат да се открият съществуващи проблемни области, които биха били заплахата за изпълнението на дадена стратегия в настоящ или бъдещ момент.

Моделът на държавно е-управление е основан на принципите на е-управление: е-управление в услуга на обществото, ефективност в услуга на обществото, повсеместно осигуряване и достъп до е-услуги, равни възможности за достъп, отчетност и прозрачност на администрацията при осигуряване на е-услуги и при вземането на решения, доверие и сигурност. На тези основни принципи са базирани и разработените градивни елементи на е-управлението: организационен модел, информационен модел, технологичен модел и участие в управлението. На базата на градивните елементи на държавното е-управление се разработва Национална политика за е-управление, която включва множество секторни политики: секторна политика “е-Правителство”, секторна политика “е-здраве”, секторна политика “е-бизнес”, секторна политика “е-обучение и е-култура”, секторна политика “е-сигурност”, секторна политика “е-правосъдие”, и т.н. Като всички тези секторни политики са обекти на държавното управление и координация. Следната фиг. 1 илюстрира структурния модел на държавното управление в Република България според приетата “Стратегия за електронно управление в Република България 2010 - 2015”.



Фиг. 1.: Модел на държавното е-управление

2.4. Стратегически теми в държавното е-управление

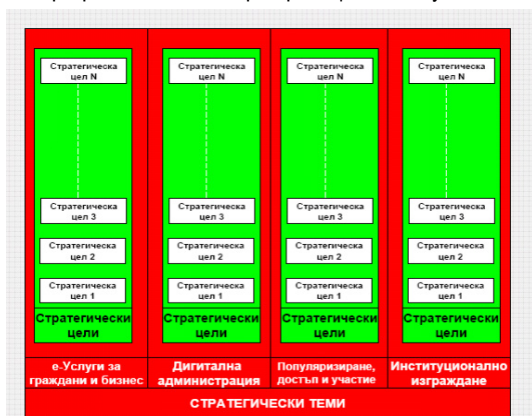
С цел да се разберат по-ясно, целите, в стратегическата рамка свързани с развитието на държавното е-управление в Република България, са групирани в четири стратегически теми:

- Стратегическа тема „Е-услуги за гражданите и бизнеса“, свързана с предоставянето на услуги към гражданите и бизнеса, тяхната инфраструктура, достъпност и удобство при работа, комплексност на услугите, ниво на сигурност и т.н.

- Стратегическа тема „Дигитална администрация“, включваща преминаването към изцяло електронни регистри и архиви в администрацията, електронен обмен на документи между администрациите, реинженеринг на процесите, изграждане на единна система за общинска администрация, управление и услуги, и т.н., достигайки до включване в електронния обмен на данни между страните от ЕС.

- Стратегическа тема „Популяризиране, достъп и участие“, свързана с повишаване качеството на предлаганите услуги, информираност на потребителите и подпомагане създаването на „е-демокрация“, в която през системата за държавно е-управление участват всички неправителствени организации и заинтересовани страни по дефиниране на политиките на правителството.

- Стратегическа тема „Институционално изграждане“, свързана с развитието на държавното е-управление – изграждането на институции и структура за насоченото развитие на е-управлението, централизирано управление и контрол на националната стратегия, управление по секторни стратегии, създаване на синергии на национално и наднационално ниво, повишаване на административния капацитет и професионално и сертификационно обучение.



Фиг. 2.: Стратегически теми в стратегията за държавно е-управление

Към всяка от стратегическите теми са определени съответните стратегически цели, към които са дефинирани приоритети и към тях показатели за измерване на напредъка. Някои от показателите все още нямат дефинирани стойности за достигане на този етап от изпълнението на стратегията.

2.5. Взаимодействия/взаимовръзки в държавното е-управление (хоризонтални и вертикални взаимодействия)

Моделът на държавно управление ясно показва и наличието на вертикални и хоризонтални взаимодействия в работата на държавното е-управление, които неминуемо оказват огромно влияние върху проектирането и реализирането на стратегията за държавно е-управление, като ще бъдат източник и на множество предизвикателства, проблеми и заплахи в реализирането на стратегията.

Хоризонталните взаимовръзки в модела на държавно е-управление обхващат взаимовръзките между отделните компоненти в отделните сектори “е-Правителство”, “е-здраве”, “е-бизнес”, “е-правосъдие”, т.н. Вертикалните взаимовръзки в модела на държавно е-управление обхващат взаимовръзките между компонентите в даден сектор, както и между йерархиите в дадена институция (институции) – от най-ниско оперативное ниво до най-високо управленско ниво. Такъв вид интеграция в електронните системи за управление (системите за държавно е-управление) се постига по-лесно в сравнение с хоризонталната интеграция, която въвлича съвместната работа на няколко независими сектора, всеки притежаващ различна структура и понякога несъвместими стандарти, компоненти, законодателство и т.н. Оттук също произтичат множество въпроси, проблеми и заплахи при реализирането на стратегията за държавно е-управление.

2.6. Категоризиране на видовете услуги в държавното е-управление

Категоризирането на видовете услуги в държавното е-управление според субектите, между които се извършват услугите на държавното е-управление:

– „Government-to-Citizen“ (G2C) – „Държавни институции към гражданите“ (G2C) обхваща е-услугите, които държавата предоставя на гражданите, използвайки системите за държавно е-управление. Разновидност на този тип услуги е „Municipality-to-Citizen“ (M2C) – „Общината към гражданите“ (M2C), която обхваща обемът услуги, които са включени в ресора на органите на местното самоуправление за съответните населени места.

– „Government-to-Government“ (G2G) – „Държавни институции към Държавни институции“ (G2G), което обхваща предоставянето на е-услуги между институциите-субекти на държавното е-управление в дадена държава и между такъв вид институции на международно ниво. Предоставянето на този

вид услуги се осъществява на различни йерархически нива - транснационални, национални, регионални (вкл. и автономии) и общински (кметства) – хоризонтална интеграция. Такъв вид услуги могат се предоставят и чрез връзки между различните йерархични нива при вертикалната интеграция.

– „Government-to-Business“ (G2B) – „Държавни институции към бизнеса“ (G2B), което обхваща предоставянето на държавните институции на е-услуги към бизнес сектора, като това включва и взаимодействие с бизнес сектора, когато предоставянето на е-услугите се извършва съвместно с представители на бизнес сектора или е изцяло предоставено на представители на бизнес сектора в държавата.

– „Government-to-Employees“ (G2E) – „Държавните институции към своите служители“ (G2E). Този вид е-услуги се предоставят от държавните институции към служителите на държавните институции, която цели подпомагане подобряването на квалификацията на служителите, електронно обучение, работа в екип и споделяне на знания и добри практики от работата в системата на държавното е-управление. В практиките досега в различни страни, този тип е-услуги се внедряват последни, като в „Стратегията за електронно управление в Република България 2010-2015“ основа на този тип услуги е поставена в стратегическа тема „Институционално изграждане“.

Всеки от гореописаните видове е-услуги отново подпомага извеждането на изводи за наличието на реални и потенциални проблеми и заплахи в реализирането на стратегията за държавно е-управление, които ще бъдат систематизирани по видове и описани по-долу в тази статия.

На следната схема са представени видовете взаимодействия в държавното е-управление, категоризирани според субектите, между които се извършват е-услугите.



Фиг. 3.: Видове взаимодействия в държавното е-управление

2.7. Етапи в развитието на държавното е-управление

Развитието на държавното е-управление за дадена държава преминава през следните етапи:

1. Етап на разпространение на информацията и каталогизация – Този етап включва наличието на информация в електронен вариант към потребителите на държавното управление, представяне на информация в каталогизиран вид и наличието на възможност в Интернет страниците на държавните институции за сваляне на електронни варианти на формулярите от административен характер.

2. Етап на интерактивна връзка и извършване на трансакции – Този етап включва наличието на услуги и онлайн формуляри (формуляри, за попълване и изпращане директно онлайн през Интернет страниците на държавните институции), като тези действия са подплатени от работещи бази данни, поддържащи онлайн трансакциите.

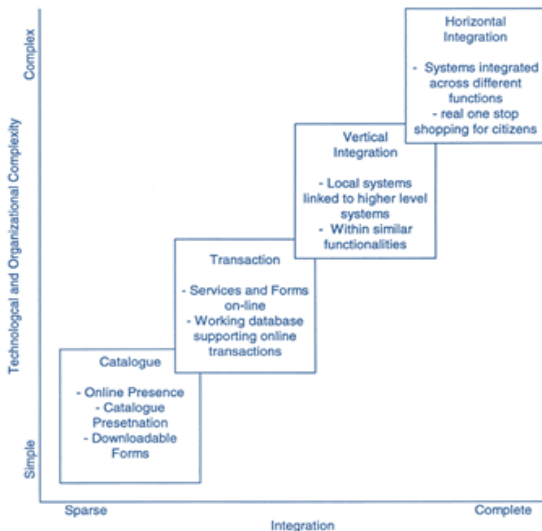
3. Етап на вертикалната интеграция (по министерства, агенции, т.н.) – Този етап се характеризира с наличието на свързаност между системи за работа в държавната администрация на локално ниво и системи за работа в държавната администрация на по-високо ниво и наличието на системи със сходни функционалности.

4. Етап на хоризонталната интеграция (между министерства, агенции, т.н.) – Този етап е достигнат при наличието на интеграция в работата на системи с различни функции, когато клиент на системата може да извърши множество операции от различни ведомства използвайки единен портал за работа.

5. Етап на политическо участие на обществото и на активно участие във формиране на политиката на правителството от обществото (извършване на електронно гласуване, референдуми, както и участие в други публични форми на управление). Този етап е финален при разработването на държавно е-управление и до момента не е достигнат от нито една държава в света. Той обхваща ниво на интегрираност на системата за държавно е-управление, което позволява цялостно развитие на потенциала на секторна политика „е-демократията“, в който използвайки системите за е-управление гражданите и неправителствените организации могат да участват в различните публични форми на управление на държавата.

Преминаването през всеки от тези етапи определя и спецификата на текущите проблеми и заплахи в реализирането на стратегията на държавното е-управление.

На Фигура 4 в схема са представени първите 4 етапа от развитието на държавното е-управление, в които обществото е приемник на държавното управление. На пети етап обществото е и непосредствен участник в процесите на управление на държавата.



Фиг. 4.: Етапи в развитието на държавно е-управление

2.8. Текущо състояние

В изпълнение на „Стратегия за електронно управление в Република България 2010-2015“ вече успешно са преминали или се работи по следните етапи:

- първи етап: разпространение на информацията и каталогизация – изградени са Интернет страници на всички държавни институции, предоставящи данни, каталогизирана информация и електронни формуляри на обществото.

- втори етап: интерактивна връзка и извършване на транзакции – изградени са възможности за подаване на електронни формуляри онлайн към институциите, като тези действия са подплатени с работещи база данни, позволяващи предоставянето на електронни услуги.

- трети етап: етап на вертикална интеграция (по министерства, агенции, т.н.) – работата на министерства, агенции и ведомства, за предоставяните към момента електронни услуги, е интегрирана вертикално, предоставяйки свързаност между електронните системи (услуги и обмен на данни) от ниско и високо ниво. Възможно е изграждането на допълнителни услуги, които да бъдат интегрирани в създадените вече системи за е-управление.

- четвърти етап: Към настоящия момент се изгражда на единен електронен портал (<http://www.egov.bg>), който да предоставя е-услуги от множество и различни държавни институции през една точка на достъп –

концепцията “едно гише”. В Портала ще бъдат интегрирани и каталогизирани всички налични е-услуги от държавното е-управление, с цел по-лесно навигиране и улесняване на процесите на хоризонтална интеграция в системата за държавно е-управление.

Според проучвания на авторите, България се намира в четвърти етап, етапът– изграждане на хоризонтална интеграция в развитието на държавно е-управление.

Това е най-трудният до момента етап и от своя страна е свързан с най-голям брой проблеми и заплахи пред развитието на държавно е-управление у нас.

2.9. Проблеми в държавното е-управление

На базата на направеното проучване на състоянието и разработването на държавното е-управление у нас бяха изведени съществуващите и потенциални проблеми свързани с различните обекти и взаимодействията между тях, които бяха категоризирани с следните области:

– Терминологични проблеми. Терминологичните проблеми са свързани с факта, че и досега не е унифицирана терминологията във всичките и аспекти. Като пример използването на термините електронно управление (е-управление) и електронно правителство (е-Правителство), като взаимно заменяеми – т.е. има се предвид едно и също нещо, докато, изхождайки от Модела на държавното е-управление в Република България (фиг.1) в Стратегията за развитие на електронното управление в Република България с тези термини се означават различни обекти. Терминът „е-Правителство“ се отнася към сектора „е-Правителство“, отговорен само за предоставянето на е-услуги свързани с работата на Правителството на Република България като институция. Термините „държавно е-управление“ или „е-управление (електронно управление) на Република България“ отговарят най-точно на представената тематика. Важно е приемането на единна унифицирана терминология, покриваща всички аспекти на електронното управление.

– Проблеми, от юридически характер. При изпълнението на е-услугите в държавното е-управление се прави автоматизиран достъп до редица системи, съдържащи лични данни, издават се документи в електронен вид, съответстващи на хартиени със специфична заверка (напр.: нотариална заверка, заверка на изпълнителната власт и т.н.), което изисква съответната правна хармонизация в нашето законодателство, непрекъснато допълване на Закона за електронното управление, в който да се третират измененията в съответните закони. Това изисква технологично и правно обслужване на е-услугите с препратка към законите, които те засягат и разработване на необходимите правни уточнения към тези закони.

– Проблеми на оперативната съвместимост. Те са изключително остри в етапа на хоризонталната интеграция при разработването на държавно е-

управление. Няма абстрактна оперативна съвместимост, ОС е безпроблемна работа при взаимодействие на автоматизираните системи и техните данни, при състояние на е-управлението, което искаме да бъде достигнато в работната му фаза (по установени и приети протоколи и стандарти).

– Проблеми на реинженеринга. Внедряването на електронно управление неминуемо променя множество от вътрешните процеси и взаимодействията в институциите. Проблемите на реинженеринга не се отчитат, като основен ресурс за подобряване на оперативната съвместимост, ефективност на изпълнение, технологична иновация и в известна степен възможност за подобряване на правната съвместимост.

– Проблеми, свързани с административния капацитет на нашата администрация, изключително остър за фазата на хоризонталната интеграция. У нас не са застъпени е-услуги от типа „Government to Employee“ на е-управлението, което може да породи остри проблеми при внедряването на е-управлението, поради липсата на възможност за споделяне на опит и добри практики между служителите на институциите, а периодът на внедряване е характерен с най-остра нужда от консултации след преминалото обучение.

– Технологични проблеми. Необходимост от отчитане на BigData, облачните технологии, гридове, както и понятието повсеместност на е-управлението (ubiquity), което в технологичен аспект е свързано с мобилните комуникации, специализираните персонални устройства, новите среди и средства за комуникация.

– Проблеми на киберсигурността. Те се проявяват на всяко от описаните по-горе нива.

Заключение

Проблемите, свързани с развитието на държавното е-управление у нас, са характерни за развитието на всяко е-управление, като основна задача на страните, участници в процеса е навременното и точно идентифициране на реалните и потенциални проблеми и заплахи пред успешното реализиране на проекта и предприемането на своевременни мерки за тяхното преодоляване или елиминиране. Настоящата статия има за цел да насочи вниманието именно към проблемните области и заплахи в развитието на държавното е-управление у нас в етапа на хоризонтална интеграция.

Литература

1. Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015
2. Закон за електронния документ и електронния подпис.
3. Закон за електронното управление
4. Лисабонска стратегия (2000)

5. Стратегия "iЕуроге 2010"
6. Стратегия "Европа 2020"
7. "Е-Европа 2005: Информационно общество за всички"
8. Базисен модел за обслужване на едно гише.

PROBLEMS CONNECTED WITH THE REALISATION OF STATE E-GOVERNANCE IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Radoslav Yoshinov, Sia Tsoleva

*Laboratory of Telematics at the Bulgarian Academy of Sciences
yoshinov@cc.bas.bg, siyavalenta@cc.bas.bg*

Resume: *This article is summarizing the problems, connected with the development of state e-Governance in Republic of Bulgaria, researching and showing the reason-result connections in the process, the existing and potential problems and threads in process of developing the e-Governance in Bulgaria.*