

ОТ ЕЛЕКТРОННО ПРАВИТЕЛСТВО ДО ЕЛЕКТРОННО УПРАВЛЕНИЕ

*Доц. д-р Момчил Мавров
Медицински университет – Пловдив*

FROM ELECTRONIC GOVERNMENT TO ELECTRONIC GOVERNANCE

*Assoc. Prof. Momchil Mavrov, PhD
Medical University – Plovdiv*

Резюме: *Електронното управление в България е важна част от процесите, свързани с модернизацията на администрацията и подобряването на административното обслужване. Настоящият доклад разглежда състоянието на електронното управление в България, неговия път на развитие и предложения за подобряването му. Целта е да се очертаят барьерите пред развитието му, както и да се набележат възможностите за тяхното преодоляване.*

Ключови думи: *електронно правителство, електронно управление, информационни и комуникационни технологии, административни услуги, администрация*

Abstract: *The electronic government in Bulgaria is an important part of the processes related to the modernization of the administration and the improvement of administrative services. This report examines the state of e-governance in Bulgaria, its development path and proposals for its improvement. The aim is to outline the obstacles to its development as well as to identify opportunities for overcoming them.*

Key words: *Electronic government, electronic governance, information and communication technologies, administrative service, administration*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2022.44>

Въведение

В съвременното общество информационните и комуникационните технологии (ИКТ) обединяват организациите и администрациите, така че на тяхна база да изградят своите бизнес процеси и системи на управление. Електронно управление, електронно правителство и електронни услуги са присъщи на едни от

най-развитите държави. Естественият път на България като член на Европейския съюз е да доразвие електронното управление.

Често не се прави разлика между „електронно управление“ и „електронно правителство“. Най-често под „електронно правителство“ се разбира модерна и ефективна администрация.

За въвеждането на електронно управление във всички области на политики, освен политическа воля, е необходима и администрация, която да постави ползвателите на услуги в центъра на своята дейност чрез законосъобразни действия.

Съществуващите стратегически европейски документи за електронно управление са насочени основно към постигане на активна комуникация както в самата администрация, така и с потребителите, като чрез информационните и комуникационните технологии се осигурява прозрачен механизъм на управление.

Изложение

Електронното правителство е форма на организация на управление, чрез която с електронни средства се обработва и предава информация, на база на която се предоставят услуги на всички ползватели, както и се информират за дейността на публичните институции. Цялата съвкупност от вътрешни и външни връзки, както и процеси се поддържа и обезпечават от информационни и комуникационни технологии. Електронното правителство води до прозрачност, тъй като всяко действие, което предприема властта, не остава незабелязано.

Изследването ни показва, че със Стратегията за електронно правителство в България (Приета с Решение №866 на МС, 2002, актуализирана с Решение №369 от 19 май 2003 г. и Решение №482 от 28 юни 2006 г. на Министерски съвет. Стратегията е заменена от Общата стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015, приета с Решение №958 на Министерски съвет от 29 декември 2010 г.), се инициират процесите по създаване на електронни услуги за гражданите и бизнеса, както и изграждането на вътрешна административна информационна и комуникационна инфраструктура. В Стратегията то е определено като „предоставяне на нов начин за извършване на дейностите в публичния сектор като цяло и на държавната администрация в частност и осигуря-

ване на ефективно управление на промяната във всички аспекти на администрацията – нормативни, организационни, управленски, технологични, културни и други“. Чрез предоставянето на услуги на гражданите и бизнеса от страна на публичната администрация по електронен път и използване на ИКТ да се стимулира участието им в демократичния процес, да се улесни животът им и да се подобри бизнес средата. Като комплексно понятие Европейската комисия дефинира електронното правителство като „система, съчетаваща използването на информационните и комуникационните технологии от държавната администрация с организационни изменения и новопридобити умения, водещи до подобряването на обществените услуги и демократичния процес“ (Commission of the European Communities. (2003). The Role of eGovernment for Europe's Future).

С Решение №958 от 29.12.2010 г. на Министерски съвет е приета Обща стратегия за електронното управление в Република България 2011 – 2015 година, като основните цели, които са посочени, са:

- постигане на координирано планиране и реализация на проектите на национално и местно ниво;
- въвеждане на бизнес-модели в работата на администрацията;
- постигане на оперативна съвместимост на национално ниво;
- ориентиране към резултатите;
- изграждане на „цифрова администрация“;
- удобен достъп до административни услуги.

Стратегията е отменена с Решение №163 на Министерски съвет за приемане на Стратегия за развитие на електронното управление 2014 – 2020 г. (приета с РМС №163/21.03.2014 г.)

В Стратегията за развитие на електронното управление 2014 – 2020 г. е направен анализ на текущото състояние, от който става ясно:

- От 2002 г. до 2014 г. развитието на електронното управление неизменно е сред приоритетите на всички правителства, но е с променлив успех;
- Недостатъчно добра е координацията между общата политика по предоставяне на административни услуги и предоставянето на услуги по електронен път;

- Липсата на категорично решение за установяване на безплатни вътрешни услуги и залаганите високи приходи от държавни такси не стимулират администрациите да работят за осигуряване на междурегистрова свързаност и служебен обмен на информация.

- Недостатъчно добра е координацията по въпроса за електронната идентичност, по който липсва достатъчно синхрон и управленско решение между Министерствата на транспорта, информационните технологии и съобщенията и на вътрешните работи.

- Съществуващата нормативна база задължава, но не стимулира развитието на е-правителство в администрацията предвид факта, че действащата правна рамка урежда изискванията по електронизация на съществуващи „хартиени процеси“, без да адресира методологията за оптимизация на процесите и ресурсите в администрацията.

- Не е създадена възможността централната и локалната инфраструктури за електронно управление, хардуер, системен и приложен софтуер да се поддържат от специализирана организация, с което да се гарантира пълната функционалност на проектните разработки.

- Липсата на единна, обща за цялата администрация информационна система за организиране и управление на процесите по предоставяне на услуги води до високи разходи за въвеждане на услуги по електронен път. Това измества вниманието от дейностите по опростяване на работните процеси на административните услуги, които дори предоставяни по електронен път запазват своя бюрократичен характер.

В Стратегията се дава определение за Електронното управление (е-управление) – „управление в електронна среда на нормативните взаимовръзки, административните процеси и обслужване и взаимодействието с потребителите с използване на информационни, статистически и математически модели и методи на обработка на данни, информация и знания, които осигуряват много по-високо ниво на ефективност на управлението“. С приемането на стратегическия документ се счита, че чрез електронното управление ще се повиши ефективността на процесите в администрацията, ще се облекчат процесите при взаимодействията между администрация, служители, граждани, бизнес чрез използването на е-услуги.

Ясно са регламентирани основните направления за комуникация и услуги:

- „Администрация – граждани“;
- „Администрация – бизнес“;
- „Администрация – администрация“;
- „Вътрешноведомствена ефективност и ефикасност“.

Стратегическият документ в сферата на е-управление обхваща развитието и на четирите направления, като потребителят е в центъра на вниманието като основен фактор в тези процеси. Развитието на електронното управление е обусловено основно от потребителите и не толкова от технологиите за неговото изпълнение. Мисията на електронното управление в България се изразява в това всеки гражданин да може да участва в процеса на държавното управление, като изразява и защитава волята си бързо, лесно и отговорно, да следи действията на администрацията и взиманите ключови решения, да потребява услуги по начин, който струва по-малко време, усилия, разходи и не плаща заради неефективността на другите, да има равен достъп до информация, като сам избира необходимото количество и качество и да решава как и от коя географска точка да потребява необходимата му услуга. Държавата все повече разчита на интернет като канал за предоставяне на информация и услуги на гражданите и бизнеса, както и за бърз, прозрачен и широк контакт с обществото. Чрез електронното управление тя необратимо пренася дейността си в напълно дигитална среда (Национална стратегия за киберсигурност „Кибер устойчива България 2020“ 2017).

Стратегическите цели, които са представени в Стратегията за развитие на електронно управление в Република България за периода 2014 – 2020 г., са съхранили и доразвили заложените в преходната Обща стратегия.

Важно е да се отбележи, че се обръща особено внимание на риска от неадаптирането на изградената вече информационна инфраструктура с изискванията на бизнес средата.

Конкретните дейности за постигане на целите на националната стратегия се дефинират в Пътна карта към стратегията за е-управление 2014 – 2020 (Пътна карта към стратегията за е-управление 2014 – 2020). На база на анализ са надградени резултати по изпълнение на общата стратегия за електронно управление в Република България 2011 – 2015 г. В Пътната карта са посочени

осигуреният бюджет по години и източниците за финансиране, които са необходими за изпълнение на дейността. Пътната карта към стратегията за е-управление 2014 – 2020 е връзката с поставените общи цели и позволява детайлизирането и/или обобщаването на данните.

В Актуализираната стратегия за развитие на електронното управление в Република България (2019 – 2025 г.) е посочено, че електронното управление е основната платформа за цифрова трансформация на публичните институции, за повишаване на качеството на административните услуги, за преминаването към рационални електронни процеси на функциониране и управление в публичния сектор и за достъп по електронен път на информацията, с която разполагат публичните институции. То е средство както за всеобхватно повишаване ефективността на процесите в администрацията, така и за облекчаване взаимодействието между администрацията, гражданите и бизнеса. Според авторите при координирано, стандартизирано и целесъобразно реализиране на е-управление се освобождават ценни ресурси – време, хора и финанси. Важно е да отбележим, че в е-управление ясно са разграничени следните елементи: ресурси (финансови, човешки, ИКТ и др.), правна рамка, взаимодействие между участниците в е-управление и обществени отношения. Обществените отношения налагат необходимостта от непрекъснат електронен обмен на информация между участниците и развитието на ИКТ, както и на правната рамка при взаимодействието на участниците.

С приетата Националната програма „Цифрова България 2025“ (5 декември 2019 г.) се цели модернизирани и повсеместно въвеждане на интелигентни ИТ решения във всички сфери на икономиката и социалния живот чрез създаване на среда за широко прилагане на информационните и комуникационните технологии, националната инфраструктура, иновативните електронни услуги от нов тип за бизнеса и гражданите, единни стандарти и постигане на висока степен на мрежова и информационна сигурност и оперативна съвместимост. В нея са заложили целите, мерките и дейностите, ангажимент на различните администрации за постигането на основни стратегически приоритети.

Едновременно с приемането на стратегическите документи, които очертават целите за развитието на електронното управле-

ние, както и необходимите мерки за реализирането им, през 2016 година със Закона за електронно управление (обн. ДВ, бр. 50 от 2016 г.) е създадена Държавна агенция „Електронно управление“. За първи път в България има отделна структура с правомощия в областта на електронното управление, включително за издаване на задължителни предписания и указания до всички администрации. От 2016 година управлението, координацията, контролът и изпълнението на политиките за е-управление са централизирани и за пръв път са изведени като национален приоритет.

С изменения и допълнения в Закона за електронно управление (ЗЕУ) е създадено Министерство на електронното управление (изм. и доп. ДВ, бр. 15 от 22 февруари 2022 г.) и се закрива Държавна агенция „Електронно управление“ към Министерския съвет, като всички правомощия се възлагат на министъра на електронното управление.

От направения преглед става ясно, че от 2010 година до момента в България не се използва като термин „електронно правителство“, а електронното управление, което е приоритет сред националните политики.

Електронното управление (е-управление) отразява визията за: процесите и явленията в обществото и утвърждаване на принципите на правовата държава; засилване ролята на индивидуалните права в обществения живот – правото да се търсят, получават и разпространяват информация и идеи, защита на личните данни и неприкосновеността на кореспонденцията; интегриране на хората в неравностойно положение; подобряване на взаимодействието между публичната власт и гражданското общество; подобряване на качеството на обществените услуги и ефективността на държавното управление.

Е-управление включва като свои компоненти: отношенията „администрация–граждани“; „администрация–бизнес“; „администрация–администрация“; „администрация–служители“; е-управление на равнище общини; е-достъп до информация, образование, квалификация и услуги; е-здравеопазване; е-демокрация и е-механизми за граждански контрол върху дейността на публичните власти.

Както е известно, е-управлението е по-широко понятие от електронното правителство, което от своя страна се дефинира

като „система, съчетаваща използването на информационните и комуникационните технологии от държавната администрация с организационни изменения и новопридобити умения, водещи до подобряването на обществените услуги и демократичния процес” (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and Social Committee of the Regions (COM (2003) 567final). „Е-правителство“ у нас е възприето като услуги, които държавата предоставя на гражданите и бизнеса по електронен път чрез използване на постиженията на съвременните информационни и комуникационни технологии.

В областта на електронното управление са разработени не само стратегии и план за действие към тях, които се актуализират и са отворени документи, но и нормативна рамка, гарантираща изпълнението на заложените цели и мерки.

Една от важните стъпки за преход от електронно правителство към електронно управление е приетият през 2007 г. Закон за електронното управление (обн. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г. в сила от 13.06.2008 г.).

Действащите нормативни документи в областта на електронното управление са:

- Закон за електронното управление;
- Закон за електронната идентификация;
- Правилник за прилагане на Закона за електронната идентификация;
- Закон за киберсигурност;
- Закон за електронните съобщения;
- Закон за електронния документ и електронните удостоверителни услуги;
- Наредба за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги;
- Наредба за минималните изисквания към Закона за киберсигурност;
- Архитектура на електронното управление на Република България.

От изготвения доклад за напредъка по изпълнение на Актуализираната стратегия за развитие на електронното управление в Р България 2019 – 2025 г. и на мерките от Пътната карта за нейното изпълнение, за периода 01.06.2020 г. – 31.05.2021 г., във връзка с

Решение на Министерски съвет №546/18.09.2019 г., не може да се установи актуалното състояние на електронното управление. Няма посочени конкретни данни, които да се използват за анализ на четирите елемента, разгледани в електронното управление: ресурси (финансови, човешки, ИКТ и др.), правна рамка, взаимодействие между участниците в е-управление и обществени отношения.

В тази връзка и за да се проследи напредъкът, постигнат в държавите – членки на ЕС, в областта на цифровите технологии, бе използван публикуваният доклад за индекса за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото (DESI).

От доклада става ясно:

- България се нарежда на 26-о място от 27-те държави – членки на ЕС, в индекса на Европейската комисия за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото (DESI) за 2022 г. Резултатът DESI на България нараства средно с 9% годишно през последните пет години, но предвид позиционирането на България, този темп на растеж не е достатъчен, за да може страната да догони останалите страни членки.

- За поредна година страната ни не е постигнала особено добри резултати по повечето показатели на DESI, което помага да бъдат идентифицирани областите, в които са необходими приоритетни действия. Предвидените инвестиционни средства по инструмента NextGenerationEU и Националния план за възстановяване и устойчивост могат да допринесат за подобряването на резултатите на България в следващите години.

Според показателите на DESI:

- едва 32,6 % от населението на България притежава поне основни цифрови умения (средна стойност за ЕС: 45,7 %);

- страната също така изостава спрямо дела на специалистите в областта на ИКТ от работната сила (3,5% спрямо 4,5% средно за ЕС);

- в областта на свързаността България постига много добър резултат при покритието с „Fibre to the premises coverage“ (85% от домакинствата спрямо 50% в ЕС);

- цифровизацията на предприятията, възприемането на цифрови технологии от МСП достига почти наполовина от средното за ЕС. Само 6% от българските предприятия използват големи информационни масиви, 10% – услуги в облак и 3% изкуствен инте-

лект (ИИ) в сравнение с целите на ЕС от 75% за всяка технология до 2030 г.;

- само 34% от потребителите на интернет взаимодействат онлайн с държавната администрация в сравнение със средната стойност за ЕС от 65%.

От гореизложеното може да се обобщи.

- Работи се все още „на парче“. Въпреки че съществува Стратегия за развитието на електронното управление и Пътна карта към нея, която би следвало да ръководи въвеждането на отделните електронни услуги, връзки между тях все още няма.

- Липсва административен капацитет, като се наблюдава и противопоставяне при въвеждането на електронни услуги, тъй като това налага промени в начина, по който се работи от години.

- Няма политическа воля. Въвеждането на нови услуги и подобряването на работещите се нуждае от политическа подкрепа, поради налагащи се законодателни промени такава често няма.

- Дефицити в използваните технологии. Амортизирани хардуер и софтуер, ползвани от администрациите, както и остарели електронни системи и услуги.

- Липсата на гражданско участие и заинтересованост от ползвателите на услуги, занижава качеството при предлагането им.

- Предложения за преодоляване на установените дефицити:

- всички административни и обществени услуги да бъдат достъпни по електронен път;

- използваните регистри в централните и териториалните администрации да бъдат дигитализирани и използвани по електронен път;

- въвеждане на вътрешни административни услуги;

- осигуряване на достъп до електронни услуги на лица от уязвимите групи;

- прилагане на нови модели за събиране, обработка, използване и повторно използване, съхранение и сигурност на данните.

- въвеждане на електронна идентификация;

- заделяне на финансов ресурс от страна на държавата за придобиване на хардуер и софтуер, отговарящи на съвременните изисквания с цел интегрирането им с останалите системи;

- използване на цифровизирани бази данни.

Заклучение

В глобализацията се свят електронното управление е основен инструмент за реализиране на политики, които правят икономическата и социалната среда конкурентоспособна и бързоразвиваща се. То е средство както за повишаване ефективността на процесите в администрацията, така и за облекчаване взаимодействието между администрацията, гражданите и бизнеса. При координирано, стандартизирано и целесъобразно реализиране на е-управление се освобождават ценни ресурси – време, хора и финанси. За достигане на високи стандарти в обществено-икономическото си развитие и постигане на успех на страната ни е необходима креативна и отговорна администрация, която да постави във фокуса на своята дейност гражданите и бизнеса с техните потребности и очаквания и да действа като стожер на законосъобразността. Това налага и приоритетното място на е-управление в нашата национална политика.

Използвана литература:

1. Актуализирана стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019 – 2025 г. (приета с РМС №298/02.04.2021 г.)

(Aktualizirana strategija za razvitie na elektronното управление v Republika Bulgaria 2019 – 2025 g. (prieta s RMS №298/02.04.2021 g.)

2. Архитектура на електронното управление на Република България (одобрена от председателя на ДА „Електронно управление“ със Заповед №ДАЕУ-5040-11.04.2019 г.)

(Arhitektura na elektronното управление na Republika Bulgaria (Odobrena ot predsedatelya na DA „Elektronno управление“ sas Zapoved № DAEU-5040-11.04.2019 g.)

3. Закон за електронно управление. // ДВ, №46, 2007.

(Zakon za elektronno управление (obn. DV, №46, 2007)

4. Индекс за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото (DESI)

(Indeks za navlizaraneto na tsifrovite tehnologii v ikonomikata i obshtestvoto (DESI)

5. (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_21_5481)

6. Национална програма „Дигитална България 2025“ (приета с РМС №730/05.12.2019 г.)

(Natsionalna programa „Tsifrova Bulgaria 2025“ (prieta s RMS №730/05.12.2019 g.)

7. Обща стратегия за електронното управление в Република България 2011 – 2015 г. (приета с РМС №958/29.12.2010 г.)

(Obshta strategia za elektronното upravlenie v Republika Bulgaria 2011 – 2015 g. (prieta s RMS №958/29.12.2010g.)

8. Пътна карта за изпълнение на Стратегиията за развитие на електронното управление в Република България за периода 2016 – 2020 г., приета с РМС №983/15.11.2016 г. и отм. приета пътна карта с РМС №245/05.04.2014 г.

(Patna karta za izpalnenie na Strategiyata za razvitie na elektronното upravlenie v Republika Bulgaria za perioda 2016-2020 g., prieta s RMS №983/15.11.2016 g. i otm. prieta patna karta s RMS №245/05.04.2014 g.)

9. Стратегия за електронно правителство в България (приета с РМС №866/28.12.2002, актуализирана с РМС №369/19.05.2003 г. и РМС №482/28.06.2006 г. на МС, заменена от Общата стратегия за електронно управление в Република България 2011 – 2015, приета с РМС №958/29.12.2010 г.)

(Strategia za elektronno pravitelstvo v Bulgaria (prieta s RMS №866/28.12.2002, aktualizirana s RMS №369/19.05.2003 g. i RMS №482/28.06.2006 g. na MS, zamenena ot Obshtata strategia za elektronno upravlenie v Republika Bulgaria 2011 – 2015, (prieta s RMS №958/29.12.2010 g.)

10. Стратегия за развитие на електронното управление 2014 – 2020 г. (приета с РМС №163/21.03.2014 г.)

(Strategia za razvitie na elektronното upravlenie 2014 – 2020 g. (prieta s RMS №163/21.03.2014 g.)

11. Commission of the European Communities. The Role of eGovernment for Europe's Future, 2003.

12. <https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/strategies-policies/strategic-documents>.

13. <https://egov.government.bg/wps/portal/ministry-meu/home>.

14. <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=89>).

За контакти:

Доц. д-р Момчил Мавров

Медицински университет – Пловдив

E-mail: msmavrov@gmail.com