

ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА



*Фондация „Приложни изследвания и комуникации“
2001*



Публикувано със съдействието на Американската агенция за международно развитие.

Антикорупционни хрестоматии:

Борбата срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация.

С., Коалиция 2000/Институт за икономическа политика, 2000. ISBN 954-477-068-2

Измерване и наблюдение на корупцията - световната практика и българския опит.

С., Коалиция 2000/Център за изследване на демокрацията, 1999. ISBN 954-477-069-0

Икономическата цена на корупцията.

С., Коалиция 2000/Център за икономическо развитие, 1999. ISBN 954-477-070-4

Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес.

С., Коалиция 2000/Център за социални практики, 1999. ISBN 954-477-071-2

Информационни технологии срещу корупцията.

С., Коалиция 2000/Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, 2000.
ISBN 954-477-072-0

Международни актове за противодействие на корупцията.

С., Коалиция 2000/Информационен център на Съвета на Европа, 1999.
ISBN 954-477-073-9

Противодействие на корупцията в местната власт.

С., Коалиция 2000/Асоциация АКЕС, 1999. ISBN 954-477-074-7

Съдебна власт и корупция.

С., Коалиция 2000/Съюз на съдиите в България, 2000. ISBN 954-477-075-5

ISBN: 954-477-072-0

© Коалиция 2000

Всички права запазени

Фондация „Приложни изследвания и комуникации“

Съставителство и научна редакция: Динка Динкова и Пламен Матеев

Редактор: Георги Апостолов

ул. „Лазар Станев“ 1, 1113 София

тел. (+ 359 2) 971 3000, факс: (+ 359 2) 971 2233

coalition2000@online.bg, www.online.bg/coalition2000/

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД.	ИНТЕРНЕТ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА?	5
ГЛАВА I.	ПРЕОТКРИВАНЕ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ В ИНФОРМАЦИОННАТА ЕПОХА	11
	1. Преоткриване на управлението	11
	2. Кризата в държавния сектор	12
	3. Обновена идеология	13
	4. Политическа воля и сила	14
	5. Компоненти на реформата/преоткриването	15
	6. План на реформата/преоткриването	16
	7. Преоткриване на управлението в информационната епоха	18
	8. Определяне на информационните технологии и информационните системи	19
	9. Примери за подкрепа на реформата с информационни технологии	21
	10. Примери за прилагане на информационните технологии в реформата	23
ГЛАВА II.	ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВНИЯ СЕКТОР	29
	1. Определение и контрол върху корупцията	29
	2. Примери за информационните технологии срещу корупцията	31
	3. Резултати от въвеждането на информационните технологии	34
	4. Фактори, определящи въздействието на корупцията	36
	5. Управление на информационните технологии в корупционна среда	39
ГЛАВА III.	ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА РЕФОРМИ В ОБЩЕСТВЕНОТО УПРАВЛЕНИЕ	42
	1. Подход и ограничения	44
	2. Преглед по страни	45

3. Модели	49
4. Нововъзникващи принципи - фактори на успеха	52
5. Изводи за общественото управление и ръководство	60
6. Спорни въпроси	63
ГЛАВА IV. ДЪРЖАВНИТЕ ПОРЪЧКИ И ЕЛЕКТРОННАТА ТЪРГОВИЯ	66
1. Необходимост от внедряване на електронната търговия	66
2. Предимствата за държавната администрация	69
3. Предимствата за доставчиците	73
4. Функционални изисквания към държавните поръчки	75
5. Оценка на постигнатото	94
ГЛАВА V. ЧРЕЗ ИНТЕРНЕТ КЪМ ДЕМОКРАТИЗИРАНЕ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ	95
1. Предистория	95
2. Анализ: изводи от оценката	103
3. Заключение и препоръки	111
ГЛАВА VI. ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ В ИНФОРМАЦИОННАТА ЕРА	117
1. Идентифициране на проблема	117
2. Какво трябва да променим	118
3. Началото. Корпоративна ИТ стратегия за държавното управление	120
4. Електронни услуги за гражданите и фирмите	121
5. Партньорство	124
6. Бъдещи дейности	125
7. Основни насоки в политиката на правителството	126
8. Финансови взаимоотношения между гражданите и държавната администрация	128
9. Защита на личните данни	128
10. Електронни доставки	129

УВОД

ИНТЕРНЕТ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА?

Навсякъде по света хората, които трябва да влязат в някакви отношения с правителствените служби и институции, са принудени да преминават през досадни и отнемачи доста време процедури, които те с удоволствие биха избегнали, писа преди време сп. „Икономист“ в свое изследване на тема „Правителството и Интернет“. Към това може да се добави, че колкото е по-неразвита държавно-административната система в една страна, толкова потезки, объркващи и губещи време и нерви са бюрократичните изисквания. И колкото по-усложнено и непрозрачно е държавното управление, толкова по-широко се разгръща корупцията в дадена страна.

При дефинирането на сложното понятие „корупция“ най-често се визира злоупотребата с власт - икономическа, политическа и административна, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правата и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество.¹

Ако се въведе система, която да направи връзките между граждани и правителство по-преки, по-лесно достъпни и по-прозрачни, неминуемо ще се съкрати и корупцията в държавния сектор, убедени са повечето изследователи на проблема. Редица експерти възлагат в последно време надежди на прилагането на Интернет във взаимоотношенията между правителство и граждани.

Появата и бурното развитие на глобалната компютърна мрежа Интернет засегна всички области на живота - от икономиката през медиите до политиката, и посегна и на светая светих на всяко общество - управлението. Посегателството не бе случайно. Откакто съществуват, правителствата са подложени на постоянен вътрешен и външен натиск за реформи. Развитието на световна

¹ План за действие срещу корупцията, Коалиция 2000, 1998 г.

комуникационна мрежа като Интернет с нейните многобройни приложения и основния принцип за свободен достъп и прозрачност като че ли осигури съвършено нов инструмент за реформи. Появиха се изследователи на Интернет и ентузиаста, които се хвърлиха да разработват различни идеи и планове как глобалната мрежа ще промени управлението по принцип - във всяка една страна поотделно и в целия свят. В най-екстремния си вид надеждата за Интернет-революция роди дори нова идеология - идеологията на „компютърния“ неолиберализъм, достигнал апогея си с т.нар. визия Паноптик (всевиждащ), за която се говори в публикуваното тук изследване „Информационни системи за управление на държавния сектор“ на Ричард Хийкс от университета в Манчестър. Привържениците ѝ виждат в глобалната мрежа едва ли не панацеята за вечната болест на управлението - корупцията.

Макар че не всички изследователи са такива оптимисти, новата идеология не остана само една радикална теория. Поредица от инициативи изпробваха в практиката идеята за превръщане на компютърната мрежа в онзи посредник между гражданина и неговото правителство, който не се поддава на корупция и прерязва пътищата на недобросъвестните държавни служители, решили да повишат доходите си за сметка на нуждаещия се от държавна услуга гражданин.

Изпробването на новите информационни технологии за действия срещу корупцията и за повишаване на ефикасността на административните структури се подкрепя от редица правителства в развитите държави. Взривът в областта на информатиката не може да остави безучастни структурите, които исторически са възникнали на базата на съсредоточаване на информация, развиват се с увеличаване на обема на получаваната информация, подхранват се с все повече информация и произвеждат основно информация - правителствата. И не само защото новите технологии откриват възможност за невъобразимо увеличаване и ускоряване на потоците от информация, но и защото обещават солидни икономии на средства в процеса на набавяне и разпространяване на информация.

През следващите пет години Интернет ще промени не само

начина, по който се извършват обществените услуги, но и самата основа на отношенията между граждани и правителства, твърди Матю Саймъндс от „Икономист“. Според него след електронната търговия и електронния бизнес следващата Интернет-революция ще бъде електронното управление. В това засега все още полуфантастично виждане за бъдещето гражданинът ще контактува с държавните институции и служби само по електронен път - от регистрация на кола и на промяна в адреса до плащане на данъци и получаване на пенсии и социални помощи.

Информационните технологии обаче се развиват с такава скорост, че съвсем скоро фантастиката може да се превърне в реалност. Все повече правителства по света възприемат идеята за портални сайтове, които да поемат все по-голяма част от взаимоотношенията с гражданите. В България например се появи новият портал „Официални страници“ - www.portal.government.bg - чрез който може да се направи справка по БУЛСТАТ за дадена фирма или лице, да се отпечата формуляри за данък общ доход или за патентен данък и да се попълнят, а скоро ще могат и да се подават по електронен път. Това е посоката, в която се движи държавното управление в развития свят. И се движи с такива темпове, че теоретиците заговориха за „преоткриване на държавното управление“ и за „правителство на информационната ера“ като нещо качествено ново.

Първата българска символична стъпка към търсене на по-голяма прозрачност в управлението беше публикуването в Интернет на списъка с „кредитните милионери“. Възможността вече да се направи пълна справка през Интернет за всяка фирма или физическо лице, регистрирани по БУЛСТАТ или по ДДС, системите за компютърна информация, като АПИС, са важен принос към повишаване на прозрачността и предотвратяване на икономическите измами. За **демократизиращите се страни** особено важна стъпка бе възможността всеки да следи изборните резултати на уеб-страница - доскоро това бе привилегия само на малцина. В България се правят и опити да се търси непосредствен контакт с избирателите чрез Интернет страници на различни институции и политици с възможност да се поместват лични мнения

и въпроси.

В различни страни се подхожда по различен път към проблема за реорганизиране на държавното управление чрез новите информационни технологии. На много места новият подход се изпробва на местно равнище като в британския проект „Брикстън онлайн“. В Швеция пък се разчита на Интернет, за да се разшири демократизирането на местните власти и паралелно да се отнемат част от функциите на централната власт. За шведския модел на управление това е направо електронна революция. Типично прагматично подхожда американската администрация, която е разработила сериозен проект за електронизиране на системата за държавни поръчки, в която годишно се извършват сделки за стотици милиони долари. Според авторите на проекта прехвърлянето на държавните поръчки на релсите на електронната търговия ще осигури сериозни спестявания от премахване на редица междинни административни процедури, а от друга страна, ще направи процеса на възлагане на поръчки далеч по-прозрачен и ще разшири достъпа до държавни поръчки на малки и средни предприятия - досега аутсайдери в системата.

Но все пак какво е общото между Интернет и корупцията? Отговорът се крие в една дума - достъп. Но при двата феномена той влияе по коренно противоположен начин. Колкото е по-ограничен достъпът до някаква информация или услуга, толкова повече се шири корупцията в съответната система. Докато глобалната мрежа Интернет се базира именно на идеята за неограничен, свободен и все по-масов достъп до информация и услуги. Всъщност по-широкото навлизане на новите информационни технологии в бита промени и средата за функциониране на държавното управление. Гражданинът, който вече може чрез домашния си компютър да получава новини, да води кореспонденция, да купува стоки, да участва в борсови операции, да си урежда пътувания по целия свят, с все по-голямо неудоволствие ще гледа на допотопния бюрократичен и безсмислено усложнен метод на получаване на услуги от държавния сектор. *Интернет, от една страна, определено създава обществен натиск за осъвременяване, облекчаване и интегриране на всички*

държавни процедури, а от друга - предлага и средство за постигането на тази цел. Свързването онлайн на различните държавни служби и агенции ще премахне дублирането в събирането на информация. Подаването на един вид информация от гражданина ще става еднократно и по електронен път ще се разпраща до всички заинтересувани агенции и служби. Това пък ще съкрати времето за обработване на дадена информация и предоставяне на дадена услуга - например регистрацията на нов автомобил.

Електронизирането на държавните услуги има и друг пряк ефект - засилва прозрачността в дейността на държавните служби. Търгове, лицензиране, концесии, държавни поръчки - всички тези потенциално корумпиращи процедури, неминуемо ще се прехвърлят в компютърна среда и ще станат достъпни за всеки заинтересован. Броят на участващите в процедурите чиновници ще се съкрати значително, а резултатите от тяхната дейност ще излизат „на екран“ пред всеки, който влезе в Интернет. Подобна прозрачност ще издигне сериозни бариери пред корупционните практики.

Но както сочи в своето проучване Ричард Хийкс, при недобро планиране вместо да се ликвидира корупцията, действаща в една система, могат да се създадат условия за нов вид корупция в нея - корупция на достъпа. В условията на компютърно управление онзи, който има по-голям достъп и повече компютърни знания и умения, може потенциално да предприеме корупционни действия в по-големи мащаби.

Много близък до българските реалности е примерът с отказа на ръководството на един държавен университет да се съгласи на чисто компютърно класиране на кандидат-студентите по успех на изпитите показва, че в редица случаи има съпротива срещу по-голямата прозрачност. За служителите и чиновниците от различен ранг компютърът е заплаха за намаляване на тяхното влияние и съответно облаги. Вероятно по близки причини в България в продължение на 10 години се саботираше въвеждането на митническата информационна система.

Интернет не е панацея - той ще помогне за ликвидирането на голяма част от старите корупционни практики, но ще постави и

нови задачи за разрешаване. Разликата ще бъде, че голяма част от тези задачи ще се решават вече също с помощта на новите информационни технологии. Или, казано с други думи, електронното правителство ще трябва да се бори с електронната корупция.

Георги Апостолов

ГЛАВА I. ПРЕОТКРИВАНЕ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ В ИНФОРМАЦИОННАТА ЕПОХА¹

„Преоткриване на държавното управление“ е съвсем нов терминологичен израз, който отразява настъпилите промени в дългосрочния процес на реформите в държавния сектор. Този процес набра скорост към средата на 70-те години, когато се комбинираха описаните в тази глава три фактора: усещането за криза в държавния сектор; обновената идеология, предлагаща обяснение на кризата, и цикличната поява на политическа воля и сили за намиране на законово разрешение на проблемите. Характерно за процеса на реформи е, че той е съставен от пет основни компонента: повишаване на ефективността, децентрализация, засилена отчетност, подобро управление на ресурсите и маркетингизация. След кратък преглед на развитието на идеите за информационната епоха в тази глава се стига до заключението, че „преоткриването на управлението в информационната епоха“ означава представяне на компонентите на реформата с по-широко прилагане на информационните технологии. Анализира се ролята на информационните системи и технологии, подкрепени с реални примери за всеки един от петте основни компонента на реформата.

1. ПРЕОТКРИВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО

В края на 80-те и началото на 90-те години в държавния сектор се появява нова тенденция. Коментаторите говореха за съживяване или преоткриване на държавния сектор, или по-точно за „преоткриване на управлението“². Но докато терминологията и примерите бяха нови, повечето от концепциите и процесите бяха остарели, тъй като те произхождаха от една по-стара традиция в

1 Съкратен превод на изданието *Reinventing Government in the Information Age*, Ричард Хийкс, Rontledge, London.

2 Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.

реформата на държавния сектор: „Преоткриването е само последната инициатива в непрекъснатия цикъл на реформи“³. За да разберем смисъла на „преоткриване на управлението“, най-напред трябва да изясним какво означава реформа в държавния сектор.

Най-общо казано, тази реформа е свързана с осъществяването на промени в организациите от държавния сектор, насочени към подобряване на тяхната дейност. Реформата може да се възприеме и като постоянен процес още от основаването на всички институции, които в наше време наричаме държавен сектор. Американските президенти например са осъществявали програми за реформиране на правителството още от началото на ХХ в.⁴

2. КРИЗАТА В ДЪРЖАВНИЯ СЕКТОР

През 70-те години в държавния сектор се проявиха проблеми, прераснали в някои страни в кризи. Тези проблеми бяха свързани със следното:

- ♦ *Вложения.* В редица страни бе отбелязано, че държавният сектор непрекъснато изисква големи и/или нарастващи разходи.
- ♦ *Процеси.* Появиха се случаи на реализирани загуби, забавяне, лош мениджмънт и корупция в държавния сектор, които взети заедно, допринесяха за неефективното трансформиране на обществените разходи в обществени услуги. Всъщност, установено бе, че държавните служители вземат решения във вреда на обществото, вместо да му служат, както се предполага. Възможността да постъпват по този начин се отчиташе като двойна грешка: първо, тя се дължеше на централизацията, която отдалечаваше управляващите от информацията и действията по дадено решение, и второ, на липсата на отчетност, която отдалечаваше управляващите от хората извън организацията, които от своя страна понасяха последствията от тези решения.

3 Ingraham, P.W. (1996) 'Reinventing the American federal government: reform redux or real change?', *Public Administration* 74, Autumn: 454-475.

4 Arnold, P. E. (195) 'Reform's changing role', *Public Administration Review* 55. 5: 407-417

- ◆ *Резултати.* В редица страни държавният сектор не предлагаше онова, за което е предназначен, като се започне от адекватна отбрана и обществен ред и се стигне до подкрепа на земеделието и промишлеността, образованието, жилищната политика, здравеопазването, социалните дейности и редица други отговорности. Това, от своя страна, водеше до пренебрегване на широките социални резултати от дейността на държавния сектор.

Усещането за затруднения се отнасяше и за двата компонента - *какво* вършеше държавният сектор (неговата роля) и *как* го вършеше (организация и мениджмънт).

3. ОБНОВЕНА ИДЕОЛОГИЯ

Ако не съществувахе идеологическа обосновка на изброените проблеми в държавния сектор, реформаторските мерки нямаше да са така ясно определени, а вероятно щяха да бъдат и по-неохотно предприемани. Такава обосновка се оформяше бавно след Втората световна война и набра скорост през 70-те години под формата на „неолиберализъм“, известен още като „Новото право“. Това представляваше възраждане на идеите на либерализма от времето на Джон Лок и Адам Смит (XVII и XVIII в.) Тази идеология предлага съществена теоретична рамка, която може да се използва, за да се обоснове комплексът от реформи в държавния сектор.

В най-суровата си форма - „пазарът е добър, а правителството - лошо“ - неолибералното мислене акцентира върху икономическата ефективност на пазара, конкуренцията и индивидуалните решения. От друга страна, то акцентира върху неефективното в дейността на правителството, в колективността и в планирането. От това схващане произтичат три извода:

- ◆ когато е възможно, трябва да има „свиване на държавата“, или с други думи да бъде изместена от частните институции;
- ◆ основната причина за продължаващото съществуване на държавата е свързана с ролята ѝ да подпомага по-ефективното функциониране на пазара;
- ◆ съществуващите държавни институции трябва да са отворени

при възможност към истинската (или в най-лошия случай към полу-) пазарна конкуренция, доближавайки „лошия“ държавен сектор по-възможност по-близо до „добрия“ частен сектор.

Ето защо „Новото право“ има какво да каже не само за ролята на държавния сектор, но и за начина, по който той да бъде организиран и управляван. Тази доктрина предлага ясна реформа, която може да се счита не само за реформа „на държавното управление“, но и за реформа „против държавното управление“.

4. ПОЛИТИЧЕСКА ВОЛЯ И СИЛА

Усещането за криза и създаването на идеология са необходими, но не и достатъчни условия за една реформа. Необходим е също и трети елемент - този на политическата воля и сила, за да се задейства реформата. Могат да се посочат редица компоненти от политическата икономия на една нация, които въздействат върху този процес:

- ♦ *Народът* често поема върху себе си основната тежест на кризата. С присъщото си желание той очаква реформата и понякога тласка правителството към риториката на реформата (например „преоткриването на управлението“), но разполага с ограничен политически капацитет, за да осъществи тези реформи.
- ♦ *Политици и държавни служители* могат да разполагат с влияние, но често са разединени от конфликтите между поддръжниците и опонентите на реформата;
- ♦ *Националния и световния капитал* понякога са разединени, но общо взето следват реформата с убеждението, че тя ще снижи бизнес-разходите и ще увеличи скоростта на извършваните сделки.
- ♦ *Международните организации* са мощна движеща сила, подкрепяща реформата за повечето нации. Тези организации притежават необходимата политическа и икономическа мощ за придвижване на реформата, тъй като страните, страдащи от външно-търговски и вътрешен дефицит, се нуждаят от външни финансови източници. В замяна на оказваното им съдействие

правителствата на тези страни следва да се придържат към програма за реформи. Финансовата криза в края на 90-те години е поредният етап от този продължаващ процес.

Политическата икономия на всяка страна има свои специфични черти. Въпреки това един стереотипен резултат от действащите разнообразни сили е процесът на реформата, извършвана до голяма степен извън държавния сектор, на която явно или прикрито поне част от държавните служители противодействат.

5. КОМПОНЕНТИ НА РЕФОРМАТА/ПРЕОТКРИВАНЕТО

Политическите корени на реформата

Докато държавният сектор издигаше призива „Нещо *трябва* да се направи“, неолибералната идеология му противопостави лозунга „Нещо *може* да се направи“, а в някои ситуации движещите политически сили настояваха, че „нещо *ще* бъде направено“.

Това, разбира се, не означава, че проблемите на промените в държавния сектор трябва да се разглеждат като запазен периметър на „Новото право“. Коментатори и политици от всички нюанси на политическия спектър постоянно са търсили един или друг вид промяна и все по-често включват реформата и преоткриването на управлението в своите програми. Сега съществуват много примери на леви политически сили, които възприемат и дори придвижват отделни аспекти на промените, каквито са децентрализацията или повишената отчетност.

Съществува и трети подход, който възприема реформата като „трети“ или „среден път“. Когато идеологията на „Новото право“ се натъкна на традициите в държавната администрация, в резултат възникна „новият държавен мениджмънт“, чието последно превъплъщение е „преоткриването на управлението“⁵. Новият държавен мениджмънт е представен като сливане или компромис между държавната администрация и неолибералната идеология. По подобен начин преоткриването на управлението е представено

5 Blundell, B. and Mudock, A. (1997) *Managing in the Public Sector*, Oxford: Butterworth-Heinemann.

от Озбърн и Геблър⁶ като безпартиен въпрос. От тази гледна точка съществува нова цел, оптимален проект за управлението, който надхвърля рамките на политическия дебат.

Всъщност новите инициативи за реформа не са така ясно балансирани. В основата си те са комплекс от промени, които са по-скоро в съзвучие с химна на “Новото право”, отколкото с лявото пространство, ако се разгледат десетте основни принципа на Озбърн и Геблър за преоткриване на управлението:

- ◆ управление с помощта на кормилото вместо с греблата;
- ◆ предоставяне на пълномощия вместо служене;
- ◆ внедряване на конкуренция при предоставянето на услуги;
- ◆ трансформиране на организациите, ръководени чрез правилници;
- ◆ финансиране на резултатите вместо на вложенията;
- ◆ задоволяване потребностите на клиентите, а не на бюрокрацията;
- ◆ печалба вместо разходи;
- ◆ превантивен подход вместо лечение;
- ◆ от йерархичността към участието и работата в екипи;
- ◆ направляване на промените чрез пазара.

Важно е да се разбере, че корените на сегашната реформа/ преоткриване се крият в неолиберализма и че това е един мощен катализатор, дори когато реформите се пре моделират и внедряват от традиционно - центристски или леви партии.

6. ПЛАН НА РЕФОРМАТА/ПРЕОТКРИВАНЕТО

Какво съдържа планът на реформата/преоткриването?

Общоприет списък със задачи не съществува, но характерните елементи са изброени по-долу. Както се вижда, тези елементи се препокриват и инициативите за реформи могат да съдържат повече от един елемент:

6 Osborne, D. and Gaebble, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.

- ◆ *Нараснала производителност:* подобряване на съотношението вложения - резултати. В основата си подобна реформа цели да обхване голямата част от разходите на държавния сектор и/или непродуктивността на много от процесите;
- ◆ *Децентрализация:* прехвърляне на вземането на решения на по-ниски и локални равнища от държавния сектор. Целта на тази реформа е да намали разходите, свързани с вземането на решения на централно равнище, както и да създаде гъвкава и отговорна система за вземане на решения;
- ◆ *Повишена отчетност:* да се направят държавните служители по-отговорни за решенията и действията си. Тук реформата цели да увеличи натиска върху персонала да подобри работата си, да бъде по-отзивчив към различните групи граждани и да се намали непродуктивността и корупцията. Една характерна форма за това е *демократизацията*, което означава по-голямо участие на гражданите при вземането на решения и предприемането на действия в държавния сектор; това често предвижда елементи на демократизация и маркетингизация;
- ◆ *Подобрено управление на ресурсите:* увеличаване ефективността в използването на човешките, финансовите и други видове ресурси. Целта на тази реформа е ясна от нейната дефиниция. Често тя представлява преразглеждане на начина, по който се планират, измерват и управляват тези ресурси;
- ◆ *Маркетингизация:* нараснало използване на пазарните механизми, за да се обхванат взаимоотношенията с държавния сектор, връзките между гражданите (потребителите) и държавния сектор, както и връзките между държавния и частния сектор. Според замисъла на тази реформа пазарните отношения ще снижават цените и ще повишават производителността и/или ефикасността при предоставянето на услуги. Този елемент разкрива тясната връзка с „Новото право“.

Гореизброените елементи са многократно критикувани за това, към което се стремят на теория, и това, което постигат или не успяват да постигнат на практика. Ние няма да навлизаме в подобни спорове, тъй като не това е целта на изследването. Посочените

елементи се приемат като дадености, като инициативи, които са всеобщо възприети или наложени. За мнозина от държавните служители стои въпросът не да се обсъждат силните и слабите страни на реформата, а как най-добре тя да се приложи в практиката и каква ще бъде тяхната ангажираност в този процес.

7. ПРЕОТКРИВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО В ИНФОРМАЦИОННАТА ЕПОХА

Корените на идеите за новата „информационна епоха“, която тук се разглежда като идентична с „информационната икономика“, „информационното общество“ или „пост-индустриалното общество“, могат да бъдат открити още в произведенията на Даниел Бел⁷, Фриц Мачлъп⁸, Юджи Масуда⁹ и Алвин Тофлър¹⁰. Чрез анализ на съществуващите тенденции те представят виждане за нов световен модел, който вече съществува и ще продължи интензивно да се развива. Основните характеристики на този нов модел включват превес на услугите над останалите икономически сектори, на нишовите вместо масовите пазари и на зараждането на „пост-бюрократичната“ форма на организация.

Първите оптимистични писания за информационната епоха са подложени на сериозна критика, която се противопоставя на следното:

- ◆ Промените не са постигнали очакваното. Земеделците в развиващите се страни, които заедно със семействата си съставляват по-голямата част от населението на света, до голяма степен продължават да водят досегашния си начин на живот. На тях тепърва им предстои да изпитат удоволствието да сърфират в интернет или дори да ползват телефонните услуги. Дори в развитите цитадели на новия свят промените в моделите на труд и социален живот, макар и да са осезаеми и значими, все още не могат да се смятат за революционни. Една нова,

7 Bell, D. (1974) *The Coming of Post-industrial Society*, New York: Basic Books

8 Mch lup, F. (1962) *The Production and Distribution of Knowledge in the United States*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

9 Masuda, Y. (1983) *The Information Society as a Post-industrial Society*, Bethesda, MD: World Future Society

10 Toffler, A. (1980) *The Third Wave*, New York: Morrow.

видоизменена критика твърди, че промяната е била и ще бъде неравномерен процес, който ще поражда неравенство.

- ◆ В хода на промяната ще възникват проблеми, както и ползи от нея. Информационната епоха може да се характеризира с повисок жизнен стандарт, но ще бъде придружена и от безработица, несигурност, електронен надзор и отчуждение.
- ◆ Технологичният фокус на писанията за информационната епоха ни отдалечава от човешките, социалните и политическите фактори, които обясняват, и в крайна сметка, определят какво става в нашия свят.

До голяма степен тези критики са основателни и те послужиха за изготвянето и на изследването. Но това, което те не отричат, е наличието на ясно определени тенденции на развитие към информационна епоха, за добро или за лошо, независимо от бавния и неравномерен ритъм. По този начин, докато самата концепция за информационната епоха съдържа до голяма степен хипербола, тя спомага за изясняването на важни тенденции, формиращи света, в който живеем.

8. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И ИНФОРМАЦИОННИТЕ СИСТЕМИ

Информационните технологии (ИТ) могат да бъдат определени като компютърни и телекомуникационни технологии, които осигуряват автоматизирани методи за обработка на информацията. Поради тази причина под информационни технологии в това изследване се разбира както материалният хардуер, така и нематериалният софтуер. Пример за информационна технология може да бъде компютър, свързан с други компютри в локална мрежа.

Информационните системи (ИС) могат да бъдат определени като системи от човешки и технически компоненти, които приемат, съхраняват, обработват, предоставят и прехвърлят информация. Те могат да се базират на различни комбинации между човешките усилия, твърдия носител на информация и ИТ. Пример за ИС може да бъде финансовата информационна система за персонала и

компютрите, с данни, обработвани в отчети и използвани при вземането на управленски решения.

Следователно:

- ♦ ИТ сами по себе си не могат да извършват полезна дейност; за да има полза от тях, те трябва да бъдат включени в информационна система;
- ♦ информационните системи не винаги включват компютри и телекомуникационно оборудване;
- ♦ дори и в случаите, в които включват такова оборудване, информационните системи са нещо много повече от ИТ, тъй като те функционират благодарение на хората и тяхната дейност.

По-горе очертахме някои от общите характеристики на информационната епоха, но има две специфични и взаимосвързани тенденции, които са от особено значение за разглежданата тема:

- ♦ нарастващата роля на информацията, включително и нарастващата визуалност на информационните системи;
- ♦ нарастващото използване на информационните технологии.

Като обобщение може да се каже, че преоткриването на управлението представлява продължение на вече извършени реформи, нови реформи на мениджмънта в обществената сфера, а в информационната епоха то означава две различни неща:

- ♦ първо, много по-голямата (т.е. по-откритата) роля на информацията и информационните системи в процеса на промяната;
- ♦ второ, много по-голямата (т.е. по-широко приложимата) роля на информационните технологии в процеса на промяната.

В подкрепа на тези твърдения лесно могат да се посочат съответни примери.

9. ПРИМЕРИ ЗА ПОДКРЕПА НА РЕФОРМАТА С ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ

Правителството е било и все още остава единственият най-голям съдържател, потребител, притежател и производител на информация. Информацията представлява централен ресурс за всички групи от персонала и всички дейности: „Следвайки демократичните/политическите процеси, управлявайки ресурсите, изпълнявайки своите функции, оценявайки изпълнението на целите и услугите, информацията се явява основният компонент“¹¹. Работата на правителството е наситена с информация, която може да се групира в четири основни типа официална информация:

- ◆ *Информация в подкрепа на вътрешния мениджмънт.* Тя се отнася за персонала и управлението на човешките ресурси, за бюджета и счетоводната дейност, за финансовия мениджмънт. Както останалите три типа информация, тя може да бъде използвана за всякакъв вид ежедневна оперативна дейност, както и за дългосрочни политически анализи и планиране;
- ◆ *Информация, подпомагаща държавната администрация и нормативната база.* Тя съдържа подробни данни по основни групи във всяка страна: хора, предприятия, сгради, земя, внос/износ и др. Използва се за различни цели като юридически, правни, данъчни и др.;
- ◆ *Информация, подпомагаща обществените услуги.* Тя е различна в зависимост от конкретната обществена услуга. За пример може да послужи образователната система (напр. училищните дневници), здравеопазването (напр. дневниците с пациентите), транспорта (напр. информация за пътничко-потока) или комуналните услуги (напр. информация за платените сметки на клиентите);
- ◆ *Обществено достъпна информация.* Тя включва:
 - информацията, която правителството желае да

11 Isaac-Henry, K. (1997) 'Management of Information technology in the public sector', in K. Isaac-Henry, C. Painter and c. Barners (eds) *Management in the Public Sector*, London: International Thomson Business press.

разпространява като прес-съобщения, консултантски материали, подробности за провежданата политика, закони и нормативни актове и подробности за социални и пенсионни плащания;

- информация, събирана от правителството, която то може да предоставя като демографски или икономически статистики;
- информация, която правителството трябва да предоставя като данни за дейността си, ревизионни отчети, документи за вътрешната политика и кореспонденция и отговори на молби на граждани, журналисти или политици.

При тази интензивност на информацията промените в информационните системи следва да съставляват основна част от всички инициативи за реформи. Ако информацията присъства във всичко, извършвано от правителството, то реформирането на неговата дейност би означавало да се реформира и информацията, или по-точно, да се променят и информационните системи. Ето някои примери:

- ♦ *Повишена производителност.* В САЩ Министерството на социалното осигуряване разработи серия от работни процедури и вътрешни информационни системи с цел повишаване ефективността на клиентските си услуги¹²;
- ♦ *Децентрализация.* Във Великобритания се наложи да се променят основно информационните системи и да се преразпределят отговорностите в тази област, за да се подкрепи тенденцията за прехвърляне на бюджетите от общините към отделните държавни учебни заведения¹³;
- ♦ *Повишена отчетност.* В Индийския щат Раджастан бяха въведени нови информационни канали от правителството към обществеността, както и нови форми на предоставяне на информация, за да се повиши отчетността на местните общински служители¹⁴;

12 Laudon, K.C. and Laudon, J.P. (1998) *Management Information Systems*, 5th end, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

13 Levacic, R. (1992) „Local management of schools“ in C. Pollitt and S. Harrison (eds) *Handbook of Public Services Management*, Oxford: Blackwell.

14 The Hindu (New Delhi, India) (1997) „Making a song and dance of it“, 12 May: 4.

- ◆ *Подобрено управление на ресурсите.* В САЩ отделът „Ремонт на жилища“ към американската армия създаде нов информационен модел, подпомагащ вземането на решения при строителството на военни жилища¹⁵;
- ◆ *Маркетингизация.* В Мексико въвеждането на управленски бизнес-практики и създаването на автономни звена в едно държавно предприятие бе придружено от основно стратегическо планиране за нови информационни индикатори и системи¹⁶.

10. ПРИМЕРИ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ В РЕФОРМАТА

На теория всичко, което ИТ могат да направят, може да бъде постигнато и с други средства. На практика способността им да повишават скоростта и/или да снижават разходите за информационните задачи означава, че ИТ могат да извършват дейности, които не е възможно да се реализират по друг начин. Поради тази причина именно ИТ внасят промени и носят в себе си три основни потенциални качества, които са от значение за реформата:

- ◆ *Заместител:* автоматизират сегашните извършвани от човека дейности, като включват приемане, съхранение, обработка, възпроизвеждане и предаване на информация;
- ◆ *Помощник:* оказват съдействие при извършваните от човека дейности. Например съдействат на правителствено равнище при вземането на решения, тяхното огласяване и изпълнение. (Това качество може да се разглежда и като потенциал за предаване на пълномощия, ако ИТ се използват за съдействие при дейности на гражданите извън правителството);
- ◆ *Иноватор:* създават нови, изпълнявани от ИТ дейности или оказват съдействие при новите, извършвани от човека дейности. Например създаването на нови методи за предоставяне на

15 Forjonne, G. (1998) HRSOS: A. *Decision Support System to facilitate the Privatization of Military Housing*, draft paper, Baltimore, MD: Information Systems Department, University of Maryland

16 Avgerou, C. (1996) 'Transferability of information technology and organizational practices', in M. Odedra-Staub (ed.) *Global Information Technology and Socio-economic Development*, Nashua, NH: Ivy League Publishing.

обществени услуги.

ИТ предлагат пет основни предимства в процеса на реформи, които на практика не са ясно обособени, но могат да бъдат обобщени по следния начин:

- ◆ *Занижени разходи:* постигат се същите резултати, но на по-ниска цена;
- ◆ *По-големи резултати:* постигнатите резултати са по-големи в рамките на същите общи разходи;
- ◆ *По-голяма бързина:* постигат се същите резултати в рамките на същите общи разходи, но за по-кратко време;
- ◆ *По-добро изпълнение:* постигат се същите резултати в рамките на същите общи разходи, за същото време, но с по-добри качествени стандарти;
- ◆ *За първи път:* постигане на нови резултати.

Първите три предимства представляват постижения в производителността на държавния сектор, а последните две - в ефикасността. Това, разбира се, са преките и обективни преимущества. Но съществуват и много други ползи, които могат да се извлекат от ИТ, като по-добрата мотивация на персонала, повишен политически контрол или по-добра обществена репутация на организацията.

Поради тези причини се смята, че ИТ притежават големи потенциални възможности да допринесат за реализиране на реформата¹⁷. По-долу са посочени примери, свързани с основните елементи на реформата, почерпени от съответните раздели на това изследване, а също и от други източници:

Нараснала производителност

По-горе бе описана ролята на ИТ за повишаване на производителността, което основно е свързано с ролята им на „помощник“:

- ◆ Националната лаборатория на САЩ „Лорънс Ливърмор“

17 Traummuller, R. and Lenk, K. (1996) 'New public and enabling technologies', in N. Terashima and E. Altmen (eds) *Advanced IT Tools*, London: Chapman & Hall.

разработи Световната уеб-система за намаляване на разходите и съкращаване на времето при закупуването на части и материали¹⁸;

- ♦ В Гана, главната дирекция „Контрол и отчетност“ въведе и свърза в мрежа повече от 150 компютри, за да намали разходите по събирането на данни и поддържането на комуникация и оттам да увеличи производителността в прилагане на управленските функции на държавните служители.

Децентрализация

ИТ могат да оказват съдействие за по-резултатното и продуктивно вземане на решения в децентрализираните региони в страната и да създават нови информационни потоци, които да интегрират регионите:

- ♦ В Ирландия Министерството по социалните въпроси внедри десетки методи за прилагане на компютърните технологии с цел да се подпомогне децентрализацията при прехвърляне на отговорностите от Дъблин към провинциалните служби¹⁹;
- ♦ В Еквадор Световната банка финансира закупуването на нови компютри и модернизацията на съществуващия софтуеър, за да подпомогне децентрализацията на здравното планиране и управление.

Повишена отчетност

ИТ могат да произвеждат отчетна информация, като я предоставят на нови потребители, осигурявайки по-голяма продуктивност и резултатност при отчетността:

- ♦ В САЩ бе разработен и приложен „секретен контролен

18 Gebauer, J. andSchad, H. (1998) Building an Internet-based Workflow System, Working Paper 98-WP-1030, Berkeley, CA: Fischer Center for Management and IT University of California.

19 Cooney, M.J. and O’Flaherty, B. (1996) ‘Structural change via information technology in the Irish civil service’, in M. Odedra-Straub (ed.) *Global Information Technology and Socio-economic Development*, NH: Ivy League Publishing. Fo4rgionne, G. (1998): *A Decision Support System to Facilitate the Privatization of Military Housing*, draft paper, Baltimore, MD: Information Systems Department, University of Maryland.

софтуер“ за изкореняване на несъответствията при търгове и сключване на контракти за доставка на мляко в държавните училища²⁰;

- ◆ В Швеция беше използвана Световната уеб-система и други приложения на Интернет за повишаване на демократизацията на общинската администрация в Гьотеборг .

Подобрено управление на ресурсите

ИТ са в състояние да генерират нова информация и да я предоставят на вземащите решения, като спомагат за по-голяма резултатност при прилагането на управленски контрол над правителствените ресурси:

- ◆ В Малайзия развойните звена към правителството разработиха съвместно компютърна система, помагача за управлението на поземления фонд²¹;
- ◆ В САЩ бе създадена компютърна управленска система с цел подобряване на управлението на услугите, предлагани от една правна агенция.

Маркетизация

ИТ могат да предоставят необходимата нова информация за създаването на пазарни връзки и отношения и да сформират канали за предоставяне на нови форми на обществени услуги:

- ◆ В Испания и Португалия се издават „смайт“²² карти на частни лица за получаване на социални помощи за безработни от банкомати, както и за проверка за свободни работни места и професионални курсове за обучение²³;
- ◆ Във Великобритания в системата на общественото здравеопазване се въведоха компютърни системи, за да се

20 Anthes, G.H. (1993) 'start tool weeds out bid-rigging companies', *Computerworld* 27, 27:58

21 Raman, K. S. and Yap, C. S. (1996) 'From a resource rich country to an information rich country', *Information Technology for Development* 7, 3:109-131.

22 Смайт (от англ. smart - умен, интелигентен) - електронно устройство с големина на кредитна карта и с вграден микрочип. Използва се за удостоверяване на самоличността на картодържателя при електронни транзакции и за съхраняване на лични данни (вкл. банкова и здравна информация).

23 Gosling, P. (1997) *Government in the Digital Age*, London: Bowedean.

избегне създаването на „вътрешен пазар“, който разделяше потребителите на здравни услуги от предлагачите ги .

В заключение може да се обобщи, че преоткриването на управлението може да е сравнително нов израз, но в това изследване той се разглежда като най-новото проявление на един дълготраен реформаторски процес. Основните елементи на реформата бяха въведени в практиката преди тридесетина години и тук акцентът не е върху тях, а върху начина, по който те се внедряват.

Реформата в информационната епоха се приема като сравнително нова дейност, в която информационните системи и технологии играят значителна, а понякога и главна роля. Промените, налагани от информационните системи, са заемали винаги съществена част от извършващите се организационни промени на правителствено равнище (при все че това не винаги е получавало нужното признание). Това, което е осезаемо ново в реформата на информационната епоха, е съществуването на информационните технологии.

Малцина смятат, че реформата с ИТ на правителствено равнище няма никакви проблеми. Дори и онези, които са положително настроени към ИТ, допускат съществуването на сериозни проблеми, като включват сред тях следните елементи ²⁴ :

- ♦ *Достъп и съдействие*: при ползването на ИТ от страна на правителството да не възниква липса на информационни данни; необходими са обучени специалисти, които да оказват помощ на потребителите при ползването на информационните системи и услуги;
- ♦ *Намиране на правилната информация*: да се обезпечи лесен достъп до информацията за потребителите, а информационните данни да имат единни и общи дефиниции;
- ♦ *Архивиране и съхранение*: да се осигури архивиране на компютърната информация на правителството, за да не бъде унищожена, като се предвиди възможност да се ползва от

24 NAPA (1997) Information Technology: Overview and Table of Contents, Washington, DC: national Academy of Public Administration; <http://www.alliance.napawash.org/index.html>

- бъдещите поколения и при въвеждането на нови технологии;
- ♦ *Сигурност и поверителност*: да се обезпечи сигурно съхранение на поверителната информация в компютрите на правителството и невъзможност за злонамерен или случаен достъп с цел нейното унищожаване или промяна.

Независимо от изброените по-горе проблеми за оптимистите те остават по-скоро предизвикателства, отколкото непреодолими препятствия. Информационните технологии се определят като ключов елемент за преоткриването на управлението и всъщност за новото укрепване на държавната администрация²⁵. Следващата задача е да се направи анализ на опитите на правителството да използва ИТ като ключ за своето преоткриване.

25 Bellay, C. and Taylor, J. A. (1994) „Exploiting IT in public administration: towards the Information polity?“, *Public Administration* 72, Spring:1-12

ГЛАВА II. ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ И КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВНИЯ СЕКТОР¹

Корупцията е един от основните проблеми на различни нива в държавния сектор. Една от популярните концепции за възпиране на корупцията, наричана визията „Паноптик“², вижда в информационните технологии важно средство на управленския контрол. В този доклад са представени пет кратки проучвания на ИТ и корупцията в държавния сектор, които показват реалното приложение на визията Паноптик. От тях може да се направи заключението, че докато в някои случаи ИТ могат да установят и да премахнат корупцията, то в други те не постигат никакви резултати и дори могат да разкрият нови възможности за злоупотреби от някои държавни служители. Справянето с корупцията зависи в крайна сметка по-скоро от управленските решения и различни организационни и ведомствени фактори, отколкото от технологиите. Казано с прости думи, системите, базирани на ИТ и водени от визията Паноптик, въздействат по-скоро върху симптомите на корумпираната система, отколкото върху пораздащите я причини. Ето защо държавните мениджъри трябва да възприемат по-обобщено виждане за контрола на корупцията. Те трябва също така да вземат под внимание връзката между ИТ и корупцията при планирането на някои информационни системи в държавния сектор.

1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И КОНТРОЛ ВЪРХУ КОРУПЦИЯТА

Явлението корупция, определено като „подбуди за приемане на подкуп или извършване на други незаконни или неправомерни действия“, представлява глобален проблем, а в този доклад се акцентира върху корупцията в държавния сектор. Избирайки тази

1 Съкратен превод на едноименния доклад *Information Technology and Public Sector Corruption*, Ричард Хийкс; от поредицата *Information Systems for Public Sector Management* на Института за развойна политика и управление на Университета в Манчестър, Великобритания.

2 Паноптик (от гръцки) - всевиждащ - бел. прев.

тема, трябва да признаем, че и други сектори изпитват същия проблем и че до голяма степен корупцията в държавните организации е свързана с плащане от страна на частния сектор.

Като проблем, корупцията продължава да поражда остри реакции³ :

- ◆ Корупцията е концептуално свързана с културата - „Според вашата култура явлението X може да се определи като корупция, а според моята да не е“;
- ◆ Корупцията е двигател за развитие: „Тя движи механизмите на държавното управление и бизнеса“;
- ◆ Корупцията е твърде обширна като проблем, за да бъде разрешена: „Корупцията е навсякъде. Какви надежди можем да храним за справяне с нея?.

Всички тези реакции могат да затруднят държавните мениджъри при решаване на проблема с корупцията. Въпреки това тя е проблем, с който те често се сблъскват и който си струва да бъде атакуван поне поради три причини⁴ :

- ◆ Тя източва ценни икономически ресурси, особено тези на инвестиционните фондове, като води до непродуктивното им използване и снижава вероятността за постигане на правителствените цели;
- ◆ Тя разхищава и друг ценен ресурс - времето на държавните служители - с непродуктивното му използване, като поражда негодувание и объркване сред служителите, намалявайки ефективността на организацията;
- ◆ Поради прикрития си и безотговорен характер, корупцията представлява особено недемократично явление, което руши демократичния процес и доверието в институциите.

Според една от господстващите понастоящем концепции за контрол върху корупцията в държавната администрация, наречена визията Паноптик на Анекиарико и Джейкъбс⁵, управленските

3 Klitgard, R. (1984) Managing the fight against corruption: a case study. Public Administration and Development, v.4, 77-98

4 Davies, C.J. (1987) Controlling administrative corruption. Planning and Administration, v.2, 62-66

5 Anechiarico, F & Jacobs, J.B. (1994) Visions of corruption control and the evaluation of American public administration. Public Administration Review, 54 (5), 465-73

правила и тяхното въвеждане са от ключово значение за контрола върху корупцията. Въвеждането им винаги е изисквало много усилия и информационни ресурси, за което мениджърите се нуждаят от съдействие⁶. Пример за такова съдействие предлага идеята за Паноптикон⁷ на Джереми Бентам от XIX в.: технология, която позволява на един единствен, централен, незабележим надзирател да наблюдава работата на всички затворници. В края на XX в. информационните технологии предоставят на държавните организации възможността да изградят собствен Паноптикон⁸, чрез който ръководителите имат възможност незабелязано да наблюдават работата на своите подчинени и по този начин да проследяват и контролират корупцията⁹.

Но каква всъщност е действителността в организациите от държавния сектор? Могат ли информационните технологии на практика да съдействат за контрол над корупцията? По-долу са представени няколко примера, които дават начални отговори на въпросите. Те са почерпени от непосредствения личен опит на автора и от опита на ръководители в държавния сектор, изучаван в Манчестърския университет.

2. ПРИМЕРИ ЗА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

Пример 1. Ръководители от системата на държавните железници са загрижени за ефективността на системата за резервации на места и корупцията в нея. Персоналът има достъп и контрол върху разпределянето на местата във влаковете. Някои служители вземат подкупи директно или при предлагането на билети, предоставяйки на пътниците резервирани места, за които има голямо търсене поради ограничения им брой във всички влакове. Поради тази причина е въведена компютърна система, една от целите на която е да премахне корупцията. За постигането

6 Sparrow, M. K. (1992) Informing Enforcement. *Informatization and Public Sector*, 2(3), 197-212

7 Паноптикон (от гръцки) - кръгла затворническа постройка, с помещение за надзирателя в центъра - бел. прев.

8 Roszak, T. (1994) *The Cult of Information*. University of California press, Los Angeles.

9 Ramasoota, P. (1998) Information technology and bureaucratic surveillance. *Information Technology for Development*, 8 (1), 51-64

на това резервациите са автоматизирани, включително и „слабото звено“ при прехвърлянето на пътници от листа на чакащите към освобождаващи се места от отказали се пътници.

Компютризацията затрудни корумпираните служители, защото този път системата вземаше вместо тях решението кои пътници следва да попълнят освободилите се места според датата на резервацията. Въпреки това корупцията не беше ликвидирана поради два фактора.

Първо, началниците на гари запазиха правото да упражняват контрол над част от местата за спешни или явили се в последния момент ВИП-пътници. Някои от тях продължиха да предлагат тези места на пътници, които нито пътуват по спешност, нито са ВИП, срещу възнаграждение в брой.

Второ, предлагането на билети показва колко изобретателни могат да бъдат служителите. Съзнавайки, че най-добрите им клиенти са бизнесмени, които нямат време, те резервираха предварително места по главните междуградски линии, като ги записваха на някое често срещано мъжко име и възраст около 35 години. Именно тези места след това се продават срещу допълнително възнаграждение на пристигналите в последната минута пътници, повечето от които са мъже и биха минали пред кондукторите за 35-годишни.

Пример 2. В отдела по трудова заетост са загрижени за нарасналия брой на „фантоми“ в системата. Те фигурират във ведомостта за работни заплати, които им се изплащат, макар в действителност да не съществуват. Някой друг прибира надниците, изплащани на фалшиви имена. Системата за работни заплати се компютризира и докато траеше този процес, се извърши проверка за включените във ведомостта и реално съществуващите работници. Всички несъществуващи служители бяха заличени от системата.

Това изглежда е решило проблема с помощта на някой и друг слух, че компютърът е в състояние да извършва автоматични сверки между ведомостта и реалните работници, като автоматично засича кой прибира надниците на фантомите. Разбира се, той не е в състояние да извършва такива операции. При извършената 18 месеца по-късно одиторска проверка се установи, че един доста

заможен компютърен оператор, който получавал освен своята заплата и тези на други тридесет работника, е проникнал в системата с ведомостите.

Пример 3. Оценка от изпитите в един държавен университет се съхраняват на хартия и след получаване на крайните сборове средните аритметични оценки се изчисляват от ограничен брой доверени служители. Протоколите с оценките се съхраняват в сейф. Поради големия брой студенти е решено да се компютризира изчисляването и съхраняването на оценките. Предполагало се, че ще бъде по-сигурно, ако информацията се съхранява на компютър, който не е включен в мрежа, но за всеки случай тя била защитена и с парола, известна само на ограничен брой служители.

Всичко изглеждало добре, докато един от лекторите забелязал, че някакъв сравнително слаб студент е постигнал забележителен успех. Разследването установило, че е син на един от служителите в информационната система. Съзнавайки, че силните оценки са от значение за намирането на добра работа след завършване на образованието, бащата влязъл в базата данни и поправил оценките на сина си.

За негово нещастие, вместо да нанесе незначителни промени, обзет от амбиции, той повишил двойно оценките.

Пример 4. При компютризацията на държавен университет било необходимо да се обърне внимание на процеса на прием на кандидат-студентите, който бил тромав и свързан с корупция. Компютърната обработка на приема предвиждала резултатите от матурата да се внасят и оформят в списък, начело на който се класирал кандидатът с най-добра обща оценка. Вземали се под внимание и други фактори, но при равни други условия, ако местата за прием са 1000, то те се заемали от най-добрите 1000 кандидата, класирани по компютърния списък.

Това представлявало определена заплаха за членовете на изпитната комисия. Те биха могли да извлекат значителни финансови и политически облаги, осигурявайки прием на глупавите синове и дъщери на богатите и властимащите, на деца, които не

биха влезли в университета при въвеждането на система, базирана на прием по бал. Ето защо комисията решила да използва компютърния списък единствено като „съвещателно средство“, без да дава гласност на своето решение.

Пример 5. В митническа служба записвали имената и адресите на чуждестранни фирми, извършващи вносно-износни сделки. Тези данни били от полза за местните предприемачи и най-вече за онези, които се интересували от контакти и сътрудничество в тази област. Поради тази причина те били готови да заплатят незаконно на митническите служители, за да получат координатите на потенциални партньори.

Целият отдел, включително и базата-данни с чуждестранните му клиенти, бил компютризиран, като един от компютрите бил поставен в офиса за клиенти, където посетителите имали възможност да го ползват. По този начин предприемачите получили пряк достъп до базата-данни, без да се налага да плащат за това.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ВЪВЕЖДАНЕТО НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ

От посочените примери можем да направим заключението, че въвеждането на ИТ не води до еднакви резултати във всички случаи.

Премахване или установяване на корупцията

Наличието на корупция в една организация е възможно, тъй като служителите имат достъп до ценни ресурси и защото има външни хора, готови да платят за тях. Ценните ресурси могат да бъдат предоставяне на определен вид услуга, лиценз за определена дейност или ценна информация. Освен това служителите притежават уменията, доверието и правомощията да ползват тези ресурси.

В случаите, когато ИТ могат да премахнат личния достъп до ресурси или възможността за вземане на съответните решения от служителите, тогава се премахва и корупцията. Обикновено това може да се осъществи, ако процесите са автоматизирани.

Например, служителите в първия пример са лишени от възможността да контролират разпределянето на освободените резервации. В други от посочените примери компютризацията съдейства за проследяването на корупционни практики, както е посочено във визията Паноптик. В замяна на това очакваната от служителите автономност се ограничава, като по този начин се ограничават и някои корупционни практики.

Нови възможности за корупция

В Примери 2 и 3 въвеждането на ИТ разкрива нови възможности за корупция на част от служителите, които са били лишени по-рано от тях. Чрез въвеждането на промени компютризацията предоставя тези възможности в следните четири случая:

- ◆ *Умения:* Компютризацията често е свързана с „повишаване на корупционните умения“, тъй като тя предлага възможности за служителите с познания в областта на ИТ и отхвърля неспособните;
- ◆ *Доверие:* Взаимствайки от визията Паноптик, може да се изгради един митичен образ на компютъра като обективна, всевиждаща и всезнаеща машина. В резултат на това някои корумпирани служители могат да изгубят увереността си и да се въздържат от корупционните си практики. Тези, които разбират от компютри, няма да преустановят корупционните си действия и по-често ще разпространяват митичния образ на компютъра, за да ограничат възможността да бъдат конкурирани или уличени в такива действия;
- ◆ *Достъп:* В описаните примери компютризацията на архивите е придружена от прекратяване на достъпа до системата на част от служителите, като се предоставя възможност за достъп на всички останали, които работят с ИТ. С въвеждането на ИТ възможностите за достъп силно ще нараснат;
- ◆ *Контрол:* Според някои ръководители ИТ са в състояние под прикритието на предлаганите от компютъра качествени данни и всеобхватност да премахнат възможностите за корупционни

действия, т.е. те смятат, че Паноптикон може да оперира без човешка намеса. Но поради тази причина могат да пропуснат да внедрят средства за контрол върху работата с компютърните системи, а в противен случай те биха предоставили голяма автономност на онези служители, които са добре запознати с ИТ.

Без резултат срещу корупцията:

В пример 4 и пример 1 за началниците на гари компютризацията не е донесла никакви резултати в борбата срещу корупцията. Това се дължи на факта, че компютърните системи са изградени така, че свързаните с корупцията ресурси или дейности са останали извън системата, въпреки възможността да бъдат поети от други компютърни системи.

4. ФАКТОРИ, ОПРЕДЕЛЯЩИ ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА

Информационните технологии

Компютрите не притежават присъщ механизъм за борба срещу корупцията, освен в метафоричен смисъл. Те не са в състояние автоматично да предоставят модел за контрол съгласно визията Паноптик - това е възможно да се осъществи, само ако са целенасочено и систематично изградени с такава цел. Ето защо гореописаните резултати зависят основно от структурата на информационните системи и в по-широк смисъл - от организационната система.

Структура на информационните системи и управленските решения

Начинът, по който са изградени компютърните информационни системи, до голяма степен определя въздействието им върху корупцията. Тази структура, от своя страна, зависи от управленските решения за нея. В Пример 1 например управленско решение довежда до автоматизиране на административните процедури и оттам - до премахването на възможността за корупция. От друга страна, е взето управленско решение да се избягва

компютризирането при разпределянето на места от началниците на гари за спешни и ВИП-пътници.

До известна степен последното решение е част от процеса на възприемане на компютризацията: този процес би могъл да продължи, след като се вземе решение, че компютризирането няма да представлява заплаха за упражнявания от акционерите контрол и за частните доходи. Всъщност премахвайки източниците за корупционни печалби за служителите, компютризацията потенциално предоставя възможност за увеличаване на доходите на началниците на гари.

Други компоненти на информационните системи също оказват въздействие върху корупцията. Например структурирането на работния процес също играе определена роля. В Пример 5 наличието на ИТ е крайно неуместно: отделът е можел да вписва на ръка архивните данни и да ги предоставя за ползване на външни лица и пак да се постигне желания резултат. От значение в този случай е управленското решение за по-широкото реорганизиране на процеса, който да промени информационния поток в организацията. Подобен е и случаят в Пример 2: компютризацията няма почти нищо общо с премахването на фантомите и последвалото (временно) премахване на корупцията. Това е наложило въвеждането на физически проверки, които са се извършвали преди компютризацията и са продължили и след нея.

Във всички посочени примери, а и в други случаи, управленското решение определя структурирането на информационните системи и това оформя крайния резултат. Тези решения и структури не винаги съответстват на визията Паноптик и пораждат определени затруднения и необходимост от контрол върху корупцията.

Съществуват обаче и по-широкообхватни мерки, които оказват положително въздействие. Например замесените служители трябва да имат определени мотиви, за да прибягват до корупционни действия. Това отчасти зависи от страха от проверка (която може да се извърши с компютър), но основно мотивацията е в по-широк контекст, както е разгледано по-долу. Мениджърите и служителите, отговорни за предотвратяването на корупцията, трябва също да

придобият умения, мотивация, пълномощия и средства за откриването ѝ и за действия срещу нея. Донякъде това зависи от по-широки структури, стратегии и култура.

Организационни и вътрешни фактори

Освен корупцията „при добра възможност“, като тази в случая с ведомостите за заплати, могат да се определят още два типични вида корупция. Съществува корупция „по необходимост“, практикувана от ниско платения, оперативен персонал. Доходите на тези служители са недостатъчни да задоволят потребностите им и те са принудени да търсят допълнителни източници на средства. Компютърните информационни системи могат да бъдат структурирани така, че да ограничават някои от действията на тези служители. Въпреки това тези нови информационни системи няма да премахнат мотивацията за търсене на допълнителни доходи. По този начин корупцията е почти обречена на възобновяване, както е случаят с предлагането на билети в Пример 1. Визията Паноптик малко може да помогне в подобни случаи, тъй като ИТ не могат (все още) да следят всички действия на целия персонал.

Освен това съществува и корупция „от алчност“, практикувана от добре или задоволително добре платени държавни служители. Те заемат ръководни постове и доходите им са достатъчни за ежедневните им потребности, но те се стремят да получават повече, тъй като имат такива възможности и защото властимащите считат това за нещо естествено. Като се вземат предвид правата, с които разполагат тези служители да определят параметрите на своята работна среда, то компютърните информационни системи едва ли биха им оказали голямо въздействие, освен ако това не е наложено от влиятелна външна агенция. Ето защо такива служители ще убягнат от надзора на Паноптик, ограничавайки още повече възможностите на тази концепция като ръководство за действие.

От всички посочени примери става ясно, че корупцията е съчетание от две комплексни групи фактори. Едната е на микро-равнище - индивидуалните, личните обстоятелства - потребностите, уменията, достъпа, доверието и правомощията на индивида, и

другата група фактори на макро-равнище - фирмените и националните управленски системи, политика и култура. Както видяхме от изложеното дотук, управленските решения за компютърните информационни системи могат да оказват въздействие върху уменията, достъпа, доверието и правомощията. Въпреки това тези системи не биха могли да променят личностните мотиви или условията на работната среда, обуславящи корупцията; ето защо идеалът на Паноптик за контрол над корупцията чрез ИТ има недостатък в този аспект.

Казано по-просто, системите, базирани на ИТ и водени от визията Паноптик, въздействат по-скоро върху симптомите на корупционната система, отколкото върху пораждащите я причини. Корупцията е явление, вкоренено в културните, политическите и икономическите условия, в които живеят хората, прибягващи до нея. ИТ не могат много да въздействат на вкоренените причини, остават ограничени в сферата на надзора и не могат да елиминират корупцията в държавния сектор.

Ето защо ръководителите от държавния сектор изискват по-обхватна концепция за контрол над корупцията, която да замени визията Паноптик. Тя би трябвало да допринесе за разбирането на корените на корупцията, а не единствено на нейните симптоми. Тази концепция трябва да подходи към корупцията не чрез индивидуалните управленски техники, а чрез стратегии за институционално развитие. Тя би трябвало освен това да третира ИТ като потенциал, а не като средство с ограничени възможности.

5. УПРАВЛЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ В КОРУПЦИОННА СРЕДА

Независимо от доказателствата за ограничените възможности на ИТ опитът показва, че държавните служители често вярват в големия ефект от тяхното внедряване за ограничаване на корупцията. Тези очаквания ще оказват влияние върху планирането на всички по-нататъшни информационни системи. Ефектът от тези очаквания вероятно силно ще се проявява и при въвеждането на нови компютърни системи в среда на действащи корупционни практики.

В държавна пенсионна служба например имало постоянна съпротива против компютризацията. На пръв поглед това противодействие било свързано с множество фактори:

- ♦ страх от загубване на работата;
- ♦ страх у служителите от липса на необходимите познания и умения;
- ♦ здравни и осигурителни проблеми.

Проверката показала, че главните опасения били свързани с нечестните приходи. Пенсионните служители имат пълномощията да отказват информация на граждани или да им предоставят възможност за повишаване на пенсиите в определени случаи. Служителите използвали некоректно тези пълномощия, за да извличат подкупи от молителите. Те се опасявали, че компютризацията ще им отнеме тези възможности и в това се криела истинската причина за тяхната съпротива.

В случаите, при които съпротивата и корупцията са свързани по такъв начин, са възможни три вида реакции:

- ♦ ако компютърната система не може да постигне желаните резултати, постарайте се (деликатно) да разясните това;
- ♦ ако компютърната система ще повлияе на корупцията и акционерите не са достатъчно силни, действайте за отслабване на съпротивата срещу нейното въвеждане;
- ♦ ако компютърната система може да въздейства върху корупцията и компанията е със силни акционери, тогава е необходимо да се променят плановете за внедряването ѝ, така че основните дейности, свързани с корупцията, да не бъдат компютризираны или да не бъдат подлагани на наблюдение чрез ИТ.

Преодоляването на съпротивата също може да се опита като последна мярка, което изглежда би било най-правилно от морална гледна точка. Съпротивата срещу ИТ обаче ще нарасне и ще доведе до риск от провал на информационната система.

Каквато и да е реакцията, ясно е, че трябва да се признае връзката между ИТ и корупцията при планирането на някои информационни системи в държавния сектор. Тази връзка трябва

да бъде разгледана като компонент от съпротивата срещу компютризацията.

ГЛАВА III. ИНФОРМАЦИОННИТЕ ТЕХНОЛОГИИ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА РЕФОРМИ В ОБЩЕСТВЕНТО УПРАВЛЕНИЕ

Проучване в пет страни от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)¹

Общоприета истина е, че правителствата, поради факта, че представляват тясно обвързана с информацията институция, се влияят значително от компютърните и комуникационните технологии, които в този доклад се наричат общо информационни технологии, или ИТ. В много страни от ОИСР правителствата отдавна използват ИТ за най-различни цели, включително за статистика и подпомагане на обработката на големи сделки.

В по-ранните етапи технологиите се използваха като средство за повишаване на ефективността, което Джери Мечлинг от колежа по мениджмънт „Джон Кенеди“ при Харвардския университет нарича „да накараш същата стара бъркотия да се задвижи по-бързо“. Както и механизацията през първите години на индустриалната революция, новите технологии се използваха, за да се свърши повече работа по-бързо и по-евтино. Това, което се произвеждаше от първите машини (или системи) не се различаваше особено от онова, което се произвеждаше ръчно - или поне такава беше целта. През последните години все повече се говори за едно ново явление - използването на ИТ за трансформиране не само на начина, по който правителството си върши работата, но и на начина, по който то взаимодейства с гражданите и обществото.

На практика всяка страна от ОИСР е предприела през последното десетилетие някакви мащабни реформи в общественото управление. Тези реформи бяха започнати по няколко причини, включително за подобряване на предоставянето на обществени услуги, за засилване на доверието на обществото в

1 Съкратен превод от едноименния доклад на Франклин С. Рийдър, бивш председател на Комитета за обществено управление (Public Management Committee) към ОИСР; <http://www.oecd.org/puma>.

държавните институции и за намаляване на разходите. Съпътстващо този процес явление бе и появата на термина „информационна икономика“.

Тъй като правителствата са особено зависими от ИТ при изпълняване на основните си функции, изглежда неизбежно, че ИТ трябва да бъдат основен елемент или инструмент на тези реформи. По-важна е нарастващата подкрепа, с която се ползва мнението, че ИТ могат да бъдат инструмент на реформите, както за повишаване на ефективността (да направиш повече, но с по-малко), така и за промяна на начина, по който държавната администрация предоставя услуги, а дори за предефиниране на нейната дейност. Като част от кампанията за по-добро усвояване/осмисляне на реформата на общественото управление в страните-членки на ОИСР Комисията за обществено управление към тази организация възложи изследване на ролята на ИТ в управлението на обществото в пет страни-членки на организацията с основен приоритет върху общественото управление и ръководство.

Ролята на ИТ може да се опише като спектър, вариращ от повишаване на ефективността до използване на технологиите за фундаментална промяна на естеството на взаимоотношенията между правителството и неговите клиенти, или дори за промяна на функциите на държавното управление. По средата на този спектър е използването на ИТ за засилване на дееспособността - например усъвършенстване на достъпа до обществена информация. В това проучване трябваше да се наблегне особено на въздействието от използването на ИТ върху естеството и ролята на държавното управление, а не на ефективността, макар че често повишената ефективност е вторична последица от такива инициативи.

Целите на това проучване са: (1) да се опише как се използват ИТ за трансформиране на държавното управление; (2) да се разработи метод за класифициране на тези действия, така че дори някое специфично приложение на ИТ да е преносимо в друга среда, да могат да бъдат разбрани основните му характеристики; (3) да започне разработването на принципи, по които да може да се определи, какво влияе върху успеха при положените усилия; (4) да се идентифицират потенциалните проблеми при прилагането

на ИТ като средство за промени в управлението.

Основната част на този доклад съдържа главно обзор и резюме на вече установените факти. Там, където е възможно, са посочени имена, адреси на електронна поща, уеб-адреси с надеждата да се насърчи диалогът между практиците, интересувачи се от специфичните приложения или технологии.

1. ПОДХОД И ОГРАНИЧЕНИЯ

Възприетият в това проучване подход е прост и директен. За първоначалния обзор бяха подбрани пет страни: Австралия, Финландия, Франция, Швеция и Великобритания, чийто избор бе повлиян от факта, че се възприемат като едни от най-ревностно осъществяващите реформата в общественото управление, извършвана с помощта на ИТ и са въвели някои важни приложения на технологиите.

Целта на проучването беше обяснена на представители на всяко от правителствата. Те трябваше да планират двудневно посещение за проучване, в което беше включен брифинг за внедряването на ИТ, които страната-домакин счита като най-добри примери за иновационно прилагане на новите технологии при реформиране на общественото управление. Никакви други ограничения не бяха поставени за събирането на данни, освен че страните бяха помолени да включат в брифингите официални лица, свързани с програмите (а не с технологиите). В началото на всяко посещение се осигуряваше възможност за обсъждане на общата правителствена стратегия за реформи и за ролята на ИТ за реализирането ѝ с официални представители на централна агенция по управление на правителството. Освен доклади с конкретни указания бяха събрани също и други важни документи, нагледни материали и материали от Интернет.

Тази методологията има някои очевидни предимства и недостатъци. Приема се, че се разглежда най-доброто, което всяка страна извършва. Ограниченията във времето и отсъствието на някои лица по време на визитите обаче доведоха до немаловажни пропуски. Разглежданите проекти варираха значително според

етапа на изпълнение, до който са стигнали - като се започне от добре обмислени, напълно разработени системи и се стигне до проекти, които са все още на етапа на визията. Повечето обаче бяха на етапа на пилотно проучване. Тъй като посещенията се различаваха във всяка страна, възможностите за пряко сравнение бяха ограничени; например не във всяка страна бяха обсъдени митническите, данъчните и здравните системи. Имаше забележителни съвпадения в очевидно различни системи. Въпреки че проучените системи служеха за съвсем различни цели, очертаха се някои общи модели и проблеми, разгледани по-надолу в този доклад.

2. ПРЕГЛЕД ПО СТРАНИ

Австралия

Австралийското правителство е поело сериозен публичен ангажимент относно информационната икономика в света и засилване на ролята на Австралия в нея. Като част от това усилие ведомствата и агенциите на правителството са водещите потребители на новите информационни и интернет-технологии. Дейностите в областта на информационните технологии се ръководят от главен секретар по информацията, който оглавява Правителствена служба за информационни технологии. Създадена е Национална служба за информационна икономика в рамките на Министерството на съобщенията, която да развива и координира политиката по най-важните проблеми на информационното общество и на прилагането на ИТ в държавната администрация. Създаден е и правителствен съвет, председателстван от министъра на съобщенията, който включва и министрите на външните работи, на търговията, на промишлеността, на науката и технологиите и на финансите. Той има за задача да ръководи дейността в тази област, като изработи подробен план за прилагане на новите технологии от правителството.

Финландия

Финландия е сериозно решена да излезе начело в глобалното движение за изграждане на информационно общество и за

превръщане на правителството в катализатор и водещ потребител на ИТ при предоставянето на услуги. С население около 5,1 млн. души Финландия се смята за „най-свързаната“ страна в света - номер едно по брой на мобилни телефони и компютри на глава от населението, свързани с Интернет. Тя се гордее и с факта, че според едно неотдавнашно проучване е на второ място в света по напредък в изграждането на информационно общество.

Важен елемент в стратегията на финландското правителство е повишаването на качеството на обществените услуги като условието е „обществените услуги, предоставяни от местните власти и правителството, да се считат за едно цяло“. Дейността свързана с ИТ във финландското правителство се ръководи от силен политически лидер - министъра на вътрешните работи, в чиито задължения влиза разработването на ИТ-политика на министерството на финансите.

Франция

Ангажираността на Франция със съвременните информационни технологии е дълбока и исторически обоснована. Разгръщането на технологията „Минител“ - двустранна комуникационна система, използваща телевизионни технологии - чрез държавната телефонна система отдавна бе включено сред приоритетите на правителството. Повече от 6,5 млн. домакинства (около една трета) са свързани сега към „Минител“, а статистиката сочи, че над 35 млн. души използват повече от 7 млн. часа връзка месечно. В резултат на това днес Франция има изградена култура и опит в използването на ИТ в ежедневието. Френският гражданин е свикнал да използва информационните технологии като средство за търсене на информация и получаване на услуги, а френските доставчици на услуги имат богат опит в предлагането на услугите си и чрез електронна доставка. Френското правителство смята, че неговият опит в ИТ ще улесни до голяма степен превръщането на услугите в Интернет-услуги, а също и бързото възприемане на тези услуги от обществото.

Правителството на Франция има също така сериозни

намерения да използва ИТ като част от реформата на общественото управление. На 16 януари 1998 г. правителството огласи амбициозна инициатива от 6 точки, наречена „Подготовка за влизането на Франция в информационното общество“. Една от точките е „информационните технологии като средство за модернизиране на обществените услуги“. Комисията за реформа на държавата определя разработването на ИТ-решения като високо приоритетни. Пример за това бе ангажиментът всички правителствени формуляри (по последни данни около 2000), налични в електронен формат, до края на 1998 г. да бъдат обединени на един Интернет адрес. Създаден беше междуведомствен орган, който да ръководи дейностите по реформата и към всяко министерство и ведомство беше създадена мрежа от длъжностни лица, които да отговарят за ИТ-инициативите. Понастоящем Франция изпробва система за еднократно уведомяване за промяна на адреса в съответния пощенски клон, който предава информацията до всички органи на правителството.

Швеция

Характерно за Швеция в дейностите по използване на ИТ за обществени реформи е създаването на Форум на висшите администратори - орган, основан през 1995 г., за да работи по категоризирането на приложенията на ИТ. Форумът се председателства от министъра на финансите и включва висши служители от останалите министерства и държавни институции. Този орган разглежда и одобрява проекти на две или повече организации, които се отнасят до:

- ♦ преустройство на обществената администрация с помощта на ИТ;
- ♦ открита и защитена електронна инфраструктура за усъвършенстване на информационния обмен;
- ♦ информационно управление - политика, правни и управленски въпроси.

Друг важен аспект в дейността на Швеция в областта на ИТ е съществуването на многобройни бази данни или регистри, които

подлежат на одобрение според шведския закон за защита на данните. Всяка база данни или регистър поддържа дадено приложение на ИТ, например регистриране на превозни средства или събиране на данъци, но те се използват и като инфраструктурен информационен масив за външни агенции, организации и дори за бизнес-общността като цяло. Той включва регистри с имена и адреси, адреси на фирми, превозни средства, химически продукти, използване на сградния и поземлен фонд. Всяко родено в Швеция лице получава уникален персонален идентификатор, а имигрантите трябва също да подадат молба да получат идентификационен номер. По такъв начин разработващите системата разполагат като начало с един богат информационен ресурс, който може да се използва по нови начини в полза на реформата на общественото управление и за обслужване на обществото. Въпреки наличието на тези богати бази данни шведските длъжностни лица характеризираха състоянието на технологията преди реформата като „цилиндрични“ системи, т.е. обслужване на отделни програми или системи за предаване на информация по вертикалата и предоставяне по-скоро на последваща информация (след дадения факт), отколкото на действително оперативна информация.

Великобритания

Великобритания вече почти две десетилетия извършва реформа на общественото управление. В края на 1996 г. предишното правителство публикува Зелена книга, наречена *Правителствена директива*, която насърчаваше обществената дискусия по възможностите за „радикална и широкообхватна промяна на базата на възможностите на информационните технологии“.

Правителството, което дойде на власт през 1997 г., прие и адаптира реформата така, че тя да отразява неговата политическа философия и приоритети. То създаде „По-добър правителствен орган“, като наблегна на използването на информационните технологии за промяна на общественото мнение за държавната администрация като място, свързано с попълване на формуляри и чакане на опашки. То се ангажира с изготвянето на Бяла книга в

началото на 1999 г., която декларира неговото виждане за използването на ИТ като инструмент за извършване на реформи. В опит да се прескочи началния етап министър-председателят Тони Блеър заяви през септември 1997 г.: „Ние си поставяме за цел до пет години една четвърт от взаимоотношенията с държавната администрация да могат да се извършват от членовете на обществото по електронен път - чрез телевизия, телефони, компютри.“

3. Модели

Проучването в отделните страни открии някои общи модели във видовете предприети инициативи, излизачи извън рамките на дадени проекти. Смисълът на класифицирането, извън чисто академичния интерес, е да помогне на вземащите решения да помислят какъв избор са направили или биха искали да направят занаяпред според условията в тяхната страна.

а) вертикална и хоризонтална интеграция

Най-често употребяваният в много страни израз, който отразява целта на много от реформите, е *„пазаруване от едно място“*. Основната идея е да се разработят доставни системи, съобразени по-скоро с интереса на потребителя, отколкото с тези на доставчика на услуги, а предоставяните услуги да са достъпни за потребителите от едно място, физическо или електронно. В практиката се появяват две отделни, макар и неизключващи се взаимно, форми. Най-изявената е интегрирането на услугите от министерствата или различните власти в рамките на националното правителство. Най-амбициозната в това отношение инициатива е австралийският проект *„Централна връзка“*, който обединява информационните услуги на две държавни агенции - Службата по трудовата заетост и Министерството за социално осигуряване в една нова самостоятелна агенция.

Втората форма на интеграция е вертикалната. Виждането на правителството за интегриране на услугите често пренебрегва важната роля, която играят други области в управлението като здравеопазване, образование, социални дейности. Някои от най-

иновативните проекти от този вид са започнати от местната администрация, където се извършват много услуги на дребно или се предоставят пряко услуги от държавната администрация. Проектът „Киста“ (Kista) в Швеция илюстрира усилията за едновременно вертикално и хоризонтално интегриране. Такива проекти целят да предоставят информация и помощ при многобройните услуги, от които гражданинът може да има нужда, а също и да обединят различните доставчици, включващи не само националното правителство и местните власти, но и бизнеса и неправителствения сектор. Една по-тясна, но не по-малко амбициозна форма на вертикална интеграция се демонстрира от Австралия и Франция в техни проекти в областта на здравеопазването, при които централната администрация използва новите технологии, за да координира и подобри предоставянето на услуги не само от многобройните правителствени служби, но и от частните доставчици. Многобройни примери на вертикална интеграция могат да се намерят във финландската инициатива - да се използват технологиите в помощ на правната система. В този случай правните услуги, които в миналото са били извършвани от общините, са централизирани, за да може да се използват ИТ за подобряване на предоставянето на услугите и за по-голяма ефективност в работата на правната система.

б) аспекти на интегрирането

Интегрирането в доставянето на услуги има два отделни аспекта - доставянето на услугата, или потребителския интерфейс, и съпътстващата го обработка на информацията. Австралийският проект *„Централна връзка“*, поне в началния си етап, е фокусиран основно върху потребителския интерфейс, като изгражда механизъм, който да изглежда на потребителя като единна система. В действителност проектът продължава да бъде подпомаган от различни системи за обработка в рамките на отделни програми, на обществените услуги и на службата по заетостта. Координацията се извършва на етапа на извършване на услугата.

в) приключване на сделката или „събитията от живота“

Свършено друг подход на реформа в обществените услуги,

който в много голяма степен се базира на новите технологии, е „довършването на сделката“ или както във Великобритания се нарича „проследяване на събитията от живота“. Основната презумпция е, че лицето, което се нуждае от услуга, не се интересува от правителството като такова, а има нужда от съдействието или разрешението на една или няколко правителствени служби във връзка с дадено събитие или сделка.

Най-просто това е илюстрирано от австралийската визова система. Тя е характерна с улеснен достъп на етапа на доставяне на услугата в противовес на техническата или организационна сложност, която прави услугата възможна. Нуждаещият се от виза приключва процедурата със закупуването на самолетен билет. Съгласно стандартната практика авиокомпанията проверява паспорта на лицето при качването му на самолета, но в Австралия паспортната информация се изисква още при резервацията, след което автоматично се предава по електронен път до Имиграционната служба. Макар това да изисква извършването на няколко допълнителни операции, улеснението за пътника, превозвача и държавната администрация е значително. Пътникът няма преки взаимоотношения с правителствените служби - необходимото разрешение идва със закупуването на самолетния билет.

По-сложните модели на реформиране с помощта на ИТ на обществените услуги, свързани с някакво събитие в живота на човека, обикновено предполагат обединяване на няколко обществени служби, както и на няколко нива на правителствената администрация. Най-очевидният пример е промяната на адреса. Използвайки правителствения национален адресен регистър, живеещите в Швеция лица могат да съобщават в пощенския клон за промяната, която се предава и в други бази данни, които използват домашен адрес. Австралийското правителство пък разработва система за регистриране на собствена фирма - процес, който изисква регистриране и/или получаване на лицензи на три нива: федерално, щатско и общинско. Тази система ще позволи на регистриращите се да извършат само една операция, с която да отговорят на изискванията на всички заинтересовани

правителствени институции.

г) технологиите като двигател на промяната

Самото съществуване на технологиите е двигател за промяна в няколко насоки. Първо, както беше отбелязано, те създават редица навици и очаквания у тези, които имат взаимоотношения с държавната администрация, относно това как може и трябва да се осъществяват те. Второ, използването на технологиите в други сектори - например широката мрежа от банкомати, нарастващия брой на персоналните компютри с достъп до Интернет в частните домове и разрастването на електронната търговия и свързаните с това технологии за защита на информацията - създават инфраструктура, която държавната администрация може да използва и за други цели. При много от приложенията обемът на взаимоотношенията на един потребител с държавната администрация не е достатъчен, за да се оправдаят инвестициите, необходими за превръщането му в електронен потребител. Използването от французите на „смайт“ картите в здравеопазването предполага, че лекарите и другите доставчици на услуги имат или ще имат компютри, за да управляват своята дейност, така че единствените допълнителни разходи, които ще трябва да направят, са за закупуване на устройство за четене на „смайт“ карти. Този технологичен тласък е също и ограничение дотолкова, доколкото правителствените служби трябва да се съобразят с настоящото равнище на технологиите и преобладаващите търговски стандарти де факто и де юре при проектирането на техните системи за предаване на информация.

4. НОВОВЪЗНИКВАЩИ ПРИНЦИПИ - ФАКТОРИ НА УСПЕХА

В тази част се изследват външните фактори, които движат, оформят и понякога ограничават използването на ИТ като инструмент за реформа на общественото управление.

а) бюджетни затруднения

Непрекъснатите бюджетни затруднения са най-важната движеща сила при въвеждането на технологиите в обществените услуги. Те са съпътствани от съизмеримо спестяване на пари и

персонал при събирането на информация или извършването на плащания по електронен път, тъй като много по-малка част от информацията се набира ръчно на клавиатура, съответно грешките са по-малко, и много по-малка е вероятността да се допуснат грешки в сведенията или плащанията. Принципът, залегнал в основата на френската инициатива за обмен на електронна информация, се отнася до ситуации от типа „аз печеля - ти печелиш“ и обикновено това е наистина така. Но не само обществените разходи се съкращават. Фирми, които вече разполагат в компютрите си с много данни, необходими за отчитане пред държавната администрация, могат да ги предават много по-ефикасно по електронен път. Дори и частното лице, което сега трябва да въвежда данни на клавиатура, вместо да попълва формуляри или да се явява в някой правителствен офис, често печели от по-бързото получаване на отговор или услуга и от това, че може да върши работата си с правителствените служби в по-удобно време и без да е необходимо да ходи до съответните канцеларии.

Докато средносрочната и дългосрочната приложимост на ИТ при доставянето на услуги обикновено водят до положителен или неутрален финансов резултат, то инвестициите за тях често са необходими в краткосрочен план. Някои правителства са създали фондове за инвестиции или иновации, чрез които централна ръководеща агенция или междуведомствен орган отпуска безвъзмездни помощи или заеми за ценни проекти на конкурентна основа. Друг начин за набиране на необходимите средства е чрез осигуряване на инвестиции от частния сектор, като се разясни, че неговите печалби ще се реализират от спестяванията.

При такива реформи често възникват административни или оперативни разходи, които е възможно да се отразят отрицателно на бюджета. По-ефективните системи за доставяне на услуги правят самите услуги по-достъпни (това важи особено за обществените услуги), а оттам и използването им се очаква да нарасне. Ако на гражданинът вече не му се налага да пътува до съответната служба, за да подаде молба, или ако служителят или компютърът, обработващ данните, му напомня, че има право на дадена услуга,

то процентът на правоимащите молители, които не се възползват от правото си, би трябвало да намалее. Малко държавни администрации биха оспорили факта, че използването на обществените услуги трябва да се насърчава. В известна степен ползващият се от услугата може също така да очаква, че специално при обществените и здравните услуги интегрираното и координирано предоставяне на услугите ще доведе до откриване и предотвратяване на измами и злоупотреби.

б) промяна на обществените очаквания

Светът, в който правителствата функционират, се променя. Сега човек може да извършва операции с банката си денонощно посредством банкомати, нарасналото използване на телефон „800“², а сега вече и Интернет, дава възможност на физическите и юридически лица да работят по начин, необвързан с времето и мястото на дейността им. И бизнесът, и обществото очакват същото от правителствата. Нарастването на броя на домакинствата, членовете на които работят на повече от едно място, означава, че за много лица вече е невъзможно да се явят в някоя местна служба между 10 и 16 часа, за да свършат някоя работа.

в) политическият дневен ред - външен и вътрешен

Политиката, която по дефиниция представлява разпределяне на властта, е значителен фактор в две отношения. Ясно е, че правителствата на проучените страни откликват на обществените очаквания и виждат политическа изгода от поддържане на реформите. Цветът на правителството тук няма особено значение. По-консервативните режими (под консервативно тук се разбира правителство, което има по-ограничено виждане за своята роля) често използват реформата като начин за намаляване на състава и ролята на държавната администрация. По-либералните (или експанзивни) режими виждат в реформата начин да накарат правителството да работи по-добре и да се подобри мнението на обществото за значението и компетентността на обществените институции. И двата вида режими обаче виждат в реформата начин

2 Телефон „800“ - безплатен телефонен номер в САЩ - бел. ред.

да се спестят разходи. Обикновено правителствата, независимо от разбирането им за своята роля в обществото, не искат да работят по-зле. Въпреки че това е извън обсега на проучването, се стигна до поразителната констатация, че реформите в общественото управление, и по-специално реформите базирани на ИТ, продължават и дори се подсилват при сериозни промени в правителствата в няколко от страните. Първоначалните опасения, че реформите, свързани с партии от една ориентация, ще бъдат отхвърлени от техните последователи, се оказаха необосновани. Акцентът може да се промени, от „по-малобройно“ към „по-добро“ правителство например, но приоритетите на реформата остават непроменени.

Може би един по-малко конструктивен, макар и не напълно негативен аспект на външната политика за извеждане на реформите в общественото управление на политически дневен ред, е поставянето на големи, често пъти много амбициозни цели. Много често такива цели се определят в началото на идването на власт на дадено правителство, преди амбициите му да бъдат охладени от някой по-разумен подход към обществените услуги. Така например френското правителство съобщи, че всичките му 2000 официални формуляра ще бъдат предоставени в електронен вид, а британското правителство - че 25 % от взаимоотношенията му с обществото ще се електронизират. Добрата новина е, че такива цели имат тенденцията да разширяват подкрепата и да водят до напредък, който би бил немислим без поставянето на такива задачи, а те обикновено са дефинирани по начин, който позволява известна гъвкавост. Най-важното е, че ръководителите на правителствата все по-често описват реформите на езика на ИТ.

Вътрешната политика създава повече проблеми. Промени като например хоризонталната интеграция на услуги прескачат организационните и бюрократични граници. Тези нови организационни структури представляват заплаха не само за държавните служители, чиито рангове и дори длъжности могат да бъдат разклатени, но и за министрите, които трябва да се откажат от упражняването на контрол и дори от властта си. Австралийската инициатива „Централна връзка“ беше обсъждана във всяка посетена

столица без изключение отчасти поради техническите ѝ аспекти, но повече поради желанието двама министри по такъв начин да се подкрепят взаимно. В крайна сметка технологиите позволяват и дори поощряват тенденция в интегрирането на системите за доставяне на услуги да остане в рамките на традиционните бюрократични и правни граници. Понякога технологиите позволяват човек да се справи с даден проблем с помощта на „виртуални организации“, както ги нарече бившият американски вицепрезидент Ал Гор, при което старите структури остават непроменени. Но за потребителя преструктурирането и разместването на истинската власт и ресурси са понякога неизбежни. Политиката на интегриране на ниво правителство е дори по-сложна. Процесът на регистриране на бизнес в Австралия предполага промяна във взаимоотношенията с властта. Финландският проект за правна помощ, от друга страна, изисква радикално предефиниране на ролите.

г) приватизация и корпоратизация

Приватизацията (разбирана тук като оттегляне на правителството от програми, функционирали преди това в общественения сектор) и корпоратизацията (разбирана като учредяване на организации в обществения сектор, от които се очаква да се издържат от постъпления, генерирани чрез продажба на услугите си на потребители, и които не са задължени да ползват един източник) усилват натиска за използването на ИТ по-изобретателно. Схващането, че дадено правителство трябва да функционира „повече като бизнес“, води след себе си и изискването за контрол върху разходите за подобряване на качеството на услугите, за да може то да бъде конкурентно на пазара.

д) културни и правни рамки

Всеки един от споменатите проекти е разработван в рамките на определени социални и правни норми. Най-явно това проличава в сбора от правила, отнасящи се до поверителността и конфиденциалността на информацията. При някои нации идеята за общонационален идентификационен документ и номер за

самоличност е непоносима, а при други това е възприета реалност. По същия начин централният регистър за данни - част от шведската система - въпреки че подлежи на строг контрол според правилника за защита на данните, не би могъл да съществува в други страни. Тези опасения и ограничения предопределят и възможните решения. Един централен, ръководен от правителството орган за удостоверяване автентичността на подписите на юридически или физически лица може да бъде решение на проблема в една страна, докато една децентрализирана система, използваща посредничеството на частния сектор, може да бъде приемлив подход в друга. Ние сме свидетели на съществуването и на двата модела, както и на това, че те функционират поне на технологично ниво.

Местните и националните норми определят възможното по различен начин. Нивото на разпространяване на технологиите задава темпото за развитие на новите системи. Французите признават, че усилията им да лансират „Минител“ са довели до забавяне на възприемането на Интернет-технологията, поне в домовете. В същото време френското общество е вероятно най-технологично ориентираното, така че като оставим настрана нужните финансови инвестиции, то може да бъде по-готово да приеме новите технологии отколкото други нации.

е) влияещи променливи - ЕС и компютърният проблем 2000

Това проучване не би било пълно, ако поне бегло не споменем влиянието на ЕС и по-точно на Европейския валутен съюз и на проблема 2000. Във всяка столица ние чувахме, че повече или по-малко ИТ-ресурси са насочени към едното или другото, а също и че наличните за модернизация ресурси са ограничени. Това положително е фактор, който засяга съществено всички страни. Съществува неоспорима възможност фундаменталните промени на системата да бъдат спрени или най-малкото забавени. В някои области дейностите, свързани с тези два проблема, може да представляват идеална възможност за преосмисляне на съществуващите системи. Във Финландия например земеделските субсидии на ЕС са създали както необходимост, така и възможност

да се преосмисли моделът за събиране на данни за земите и за добитъка, както и за разпределяне на плащанията.

ж) влияние на електронната търговия върху държавната администрация

Прякото въздействие върху държавната администрация на електронната търговия - електронният обмен, включващ търговски сделки и заплащането на такси за тяхното извършване - на сегашния етап е сравнително слабо. Но в резултат на нарастващото ѝ прилагане при предоставянето на услуги от правителствата съществува значителна вероятност това въздействие да се окаже по-голямо от възможностите за реформа на общественото управление, които други ИТ-проекти разкриват. Всички граждани и фирми все повече привикват с извършването на електронни сделки и инфраструктурата за тях се развива все повече. Могат да се очакват и по-нататъшни промени в начините, по които правителствата предоставят услуги, което ще влияе не само на ефективността на доставянето на услуги, но и на достъпа, удобството и на бързата реакция.

Това влияние може да се види не само в променения подход на държавната администрация при предоставяне на услуги, пряко или чрез трета страна, за което се говори на друго място в това проучване, но също и при преките доставки за правителството, които стават по-конкурентни поради наличието на електронна информация. Правителството, макар и не доминиращ участник, често е важен купувач на стоки и услуги, особено при страните с голям военен апарат. Електронната търговия - и по-откритото разпространяване на информация по световната мрежа - са важни за подобряване на ефективността на системите за държавни поръчки. Възприемането на електронната търговия от правителството може да бъде важен стимул за другите участници в икономиката. На този етап обаче програмите за държавни поръчки застъпват в слаба степен използването на електронната търговия, макар вече някои страни да си поставят за цел да разширят това ограничено ползване (напр. САЩ, Швеция).

Наред с ролята си на творец и регулатор на политиката

правителството има сериозен интерес и може да бъде важен участник в разширяването на икономиката на електронна търговия чрез разработването и пускането в действие на системи и структури за обществено управление. Правителството управлява големи системи, определящи начина, по който се извършва електронната търговия. Най-очевидна е функцията на митническо-тарифните служби, които при правилна реорганизация могат да насърчават електронната търговия, и по този начин - бързото придвижване на стоки. Правителствата осъзнават, че новите концепции за производство и управление на материалните ресурси от типа на „точно навреме“ изискват обществените системи да позволяват по-бърз обмен на данни. По подобен начин и решенията в областта на вътрешната политика, засягащи области като имиграцията и туризма, могат съществено да подсилят или да понижат потенциала за електронна търговия в секторите транспорт и туризъм.

Въпреки че част от тези промени в правителствата вече започват да се реализират, все още остава да се преодолеят значителни препятствия, преди да се постигне по-нататъшен напредък. Сред тях са решаването на проблеми около технологията на кодиране и използването ѝ от правителството, установяването на идентичността онлайн, развитието на система на публични ключове, която да улеснява тези инициативи, и не на последно място, опасенията около нееднакъв достъп до услугите, облагодетелстващ онези граждани и фирми, които разполагат със средствата и възможността да използват тези технологии. Правителствата работят активно за решаването на тези проблеми, за да позволят прилагането на новите технологии в сферата на обществените услуги. Те признават също, че промените могат да се извършат с по-малко разходи за сметка на данъкоплатците, като се изчака частният сектор да развие инфраструктурата и технологиите, преди да се пристъпи към пълното използване на големия им потенциал за разширяване на достъпа до услугите, за повишаване на бързината, ефективността и спестяванията.

5. ИЗВОДИ ЗА ОБЩЕСТВЕННОТО УПРАВЛЕНИЕ И РЪКОВОДСТВО

а) взаимоотношения на държавата с информационното общество

Като че ли сме свидетели на съществуването на една универсална представа за информационното общество. Всяка нация е възприела, в повечето случаи ясно и категорично, позицията, че качеството на живота на гражданите и бъдещата конкурентност на икономиката ѝ изискват обществен ангажимент за по-широко използване на потенциала на ИТ. Всяка страна вижда ролята на правителството в няколко аспекта:

- ◆ като лидер в политиката, контролиращ разходите и поощряващ стратегическите инвестиции;
- ◆ като ускорител, създаващ правните и нормативни рамки, които да насърчават или поне да не възпрепятстват местната информационна индустрия и използването на ИТ, докато установяват ограниченията и последствията за управлението;
- ◆ като водещ пример в използването на ИТ за демонстриране на възможностите им;
- ◆ като клиент на информационното общество, използващ развития капацитет за реализиране на целите.

Взаимоотношението държава-информационно общество е подобно на отношението между държавата и индустриалното общество. Както през индустриалната епоха и сега държавната администрация се оказва ограничена от капацитета на съществуващата инфраструктура. В някои случаи правителствените дейности се използват като катализатор за стимулиране на развитието на инфраструктурата, така както нуждите на националната сигурност преди повлияха върху развитието на транспортната система.

б) нови партньори и партньорства

Технологиите променят в дълбочина отношенията на правителството с другите действащи лица в обществото. В някои случаи правителството наистина идва по-близо до хората чрез използването на телефон „800“ и на директния електронен достъп чрез Интернет. Но дори езикът на разговорите за доставка на услуги

се променя. Вместо традиционните термини от частния и обществения сектор във всяка дискусия се чуват думите „посредник“ и „партньори“. Успехът на въвеждането на система за деклариране на данъците или на здравна система зависи от това как всеки „партньор“ ще модифицира дейността си - от собствения интерес към общото благо. Правителствените „пунктове“ за доставяне на услуги могат да се оприличат по-скоро на гише на авиолиния или на електронен щанд на пазара, или на персонален компютър вкъщи или в училище, отколкото на традиционна държавна канцелария.

Проблемът кои да са посредниците, как те ще действат и ще се финансират, поставя немалко въпроси. При финландския проект за използване на трети страни при регистриране на фирма или при френския подход за използване на определени лица за изготвяне на данъчните декларации и за предоставяне информацията на правителството прилагането на електронния формат поставя действащите институции в нови роли и дори създава нови институции и индустрии. Въпросът кой плаща е сложен. В случаи като изготвянето на данъчните декларации посредникът доставя услуга с добавена стойност и за тази нова функция традиционният потребител е готов да заплати. В други случаи обаче, както отбелязват французите, може би е необходимо и подходящо правителството да заплаща на посредниците, тъй като тяхното посредничество е повече в полза на властите, отколкото на отделното лице. Като пример може да се посочат специалистите, доказващи идентичността на лицето, ползващо услуга по Интернет, където практиката е организацията или фирмата, която иска да провери идентичността на дадено лице или фирма, да плаща за услугата.

в) промяна на структурите - де факто и де юре

Не е ясно дали досегашните организации ще се променят драстично, макар че австралийският опит с инициативата „Централна връзка“ подсказва, че някои ще се разрастват, а други ще се смаляват. Традиционните правителствени агенции, създадени около обширни мрежи за доставяне на услуги - така наречените

цилиндрични организации - изглежда са подложени на нарастващ натиск. Очаква се традиционните системи и организации за доставяне на услуги да се запазят и да бъдат подходящи за някои функции, например при влизане на един закон в сила. Но като друг важен модел се очертават алтернативните организации, създадени около клиент или специалност, при които доставката на услуги се извършва от трета страна.

Традиционните организации и техните бюджетни рамки затрудняват планирането и финансирането на системите за доставка, които не се вметват в тези рамки. Франция и Великобритания например прилагат периодичен преглед на бюджетите за прехвърляне на средства от едни в други служби вместо традиционните методи.

г) управление на правителствените нива

В области, където има споделяне или застъпване на отговорности, приложението на ИТ на настоящия етап показва структурни аномалии. В някои сфери като здравеопазването технологиите предлагат разрешение, като позволяват обмен на данни, подобряващ координацията на здравните грижи и намаляващ дублирането. В други случаи неизбежният резултат може да бъде налагането на традиционното разделение на отговорностите, което води до промени в двете посоки - от центъра към местната власт и обратно.

д) етика и вяра в правителството

По-широко използване на ИТ означава все повече и повече прецизна информация да тече по електронните мрежи. Правилата, които управляват информационния поток, са въпрос на политика или юрисдикция, а изграждането на сигурни системи, които се съобразяват с тези правила, е технически въпрос, но има и още нещо. Доверието на обществото в обществените институции е критично важно при прилагането на някои подходи, макар че, както отбелязахме, съществуват начини за справяне с този проблем, например използването на доверени посредници.

6. СПОРНИ ВЪПРОСИ

а) обмен на информация, конфиденциалност и „смарт“ карти

По-широкото използване на ИТ за предоставяне на услуги често означава по-голямо интегриране на системите и обмен на информация. Използването на така наречените „смарт“ карти означава не само използване на паспорти и карти, но и включването в тези карти на повече от основната информация за идентификация. Това развитие повдига очевидни въпроси за поверителността и конфиденциалността, които са важни не само като социална политика, но също така и обуславят готовността на физическите и юридически лица да участват, ако участие означава предоставянето на повече лична информация.

Съществуват две сериозни ограничения: (1) успехът, постигнат с някои приложения на ИТ зависи пряко от обмена на данните; и (2) натоварването върху участника става непоносимо. Представете си човек да носи отделни „смарт“ карти за всяка правителствена програма, с която прави бизнес. В повечето страни има добре разработени принципи за поверителност и конфиденциалност, но прилагането им в новите условия ще изисква значителни усилия.

б) удостоверяване на самоличността

Един свързан с това проблем, въпреки че той е прекалено специфичен, за да се споменава изрично, е въпросът за властите, които издават такива карти и удостоверяват самоличността. Нарастващото използване на ИТ за доставяне на услуги изисква съществуването на механизми за издаване на идентифициращи номера или кодове, които да удостоверяват, че физическото или юридическо лице е онова, което то претендира, че е, и дори да гарантират сделките, за да се избегнат евентуални измами при ползването на услуги.

При кредитните карти, този, който издава картата, е и удостоверяващият самоличността. По силата на създадените взаимоотношения той знае за всички сделки, за които картата се използва. При шофьорските книжки държавна служба издава документа, но на тази служба рядко (ако въобще някога) ѝ се налага да удостоверява автентичността, като по този начин почти или

съвсем не разполага с данни за използването на книжката. При разработването на многофункционални „смарт“ карти ще има все по-голяма нужда от създаването на служба, която да удостоверява самоличността. Това, от своя страна, повдига сериозния въпрос какви ограничения трябва да се наложат на използването на „смарт“ картите.

в) възможност и готовност за приемането на ИТ-решения и проблемът за справедливия достъп

Възникват няколко групи проблеми, които могат поне в близко време да доведат до драматично различни нива на ползване на ИТ. Първата е свързана със социалните и политическите норми. Начините на използване и обмен на данни, които могат да бъдат абсолютно приемливи за една нация, могат да се окажат в разрез с разбиранията на други.

Друга група проблеми касаят обществената готовност за използване на ИТ. Както използването на телефона за доставяне на услуги, използването на ИТ става осъществимо само когато населението има достатъчен достъп до технологията и я чувства удобна за ползване. В повечето страни това ще наложи поддържането на многобройни места за достъп, за да се осигури справедливост при достъпа до правителствените услуги.

Друг проблем е нивото на съществуващата инфраструктура. Отново, както при телефона, правителството често не е единственият или дори основният потребител на системите за електронно доставяне на услуги. Разпространението на някои технологии често зависи от еволюцията на други икономически и социални институции (доставчици на банкови, кредитни или здравни услуги), които ще бъдат движещите потребители на системата, която правителството ще използва.

г) цена на информацията

При използването на ИТ за предоставяне на услуги често се създават нови контакти. Това повдига няколко въпроса, свързани с определянето на цената, включително дали общественият достъп до тези услуги трябва да бъде платен и ако трябва, когато бъдат дефинирани новите роли, кой ще плаща разходите. В някои случаи

това може да бъде очевидно както при традиционните доставчици на услуги, например счетоводителите, които към списъка си на извършвани услуги прибавят електронно отчитане на информацията, за което техните традиционни потребители са готови да платят. В други случаи, както при предоставяне по електронен път на данни за лица, които преди това не са използвали посредници, или електронно идентифициране или удостоверяване на самоличността, правителството може да реализира достатъчно спестявания от тези функции, така че да прецени за изгодно да ги заплати или частично да ги субсидира с цел по-широкото им използване.

д) необходимост от оценка

Не е учудващо, че инициативи, които подобряват ефективността и са добре документирани, предоставят малко информация за общия ефект на тези проекти върху населението, за което са предназначени. Целите и средствата на доставката на услуги съществуват отскоро, така че правителствените власти едва сега започват да се замислят за такива критерии за оценка като например средно време на чакане. Стратегиите за оценка трябва да обхващат цялата система. Малко смисъл има в това да се намали времето за подаване на молба с няколко минути, ако подателят трябва да прекара часове или дни, събирайки необходимата информация за подаване на същата тази молба.

ГЛАВА IV. ДЪРЖАВНИТЕ ПОРЪЧКИ И ЕЛЕКТРОННАТА ТЪРГОВИЯ¹

Федералното правителство отпуска ежегодно 200 млн. щатски долара по договори за държавни поръчки, а много от процедурите при възлагането на тези договори са трудоемки и се регулират от комплицирани и остарели нормативни документи. Държавните поръчки са изведени като първостепенна цел на доклада за постиженията в национален мащаб поради огромния потенциал за икономии, а голяма част от тези икономии ще се реализират с помощта на електронната търговия (ЕТ).

1. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ВНЕДРЯВАНЕ НА ЕЛЕКТРОННАТА ТЪРГОВИЯ

ЕТ революционизира начина на извършване на търговска дейност. Електронната поща, електронният обмен на данни, електронният трансфер на средства и другите компютърни технологии увеличават производителността чрез съкращаване на разходите, намаляване на времето за доставки и по-ефективно използване на времето за комуникации. Частният сектор отдавна оцени преимуществата на ЕТ и взе преднина пред федералното правителство. Сега федералният сектор трябва да създаде условия за използване на предимствата, предлагани от технологиите за ЕТ.

Огромните преимущества, които компютърните технологии осигуряват, са двигател за тяхното развитие и внедряване в световен мащаб. Тъй като изгодите се ползват и от двете страни на дадена електронна сделка, правителството трябва да насърчава внедряването ѝ в цялостния стопански процес. С оглед на това Федералното бюро за политика в областта на държавните поръчки възложи на Екипа за внедряване и усвояване на електронната търговия да разработи система, посредством която федералното правителство да използва тези технологии в интерес на всички заинтересовани страни.

Стандартизирането на ЕТ открива широки възможности за

1 Съкратен превод от доклада Streamlining Procurement through Electronic Commerce на Екипа за внедряване и усвояване на електронната търговия на федерално равнище в САЩ; <http://www.arnet.gov/ecampo/final/>

реорганизиране на системата за държавни доставки във всяка агенция. По-точно, подаването и обработката на заявки, разпращането на искания за оферти, оценката на офертите и тяхното подаване трябва като цяло да бъдат преразгледани и рационализирани с оглед използване на преимуществата на ЕТ.

Закупуването на потребителски стоки в ограничени количества е една от областите, в която прилагането на ЕТ ще донесе съществени и незабавни облаги. Тези покупки, на стойност под 25 000 щатски долара, заемат голяма част от работното време на повечето, отговарящи за тази дейност служби. Тяхното автоматизиране - от подготовката на заявката до извършване на плащането към доставчика - ще даде възможност на съответната служба да действа по-ефективно и, на свой ред, ще осигури на агенциите за държавни поръчки по-голяма гъвкавост при изпълнението на техните задачи.

Пред малките предприятия също се откриват нови благоприятни възможности за достъп до системата за държавни доставки, подбирайки своевременно изгодните за тях поръчки при разходи, по-ниски от присъщите за досегашната базирана на хартиени документи процедура. Усвояването на технологиите за ЕТ също е свързано с разходи. Но доколкото те са по-ниски от разходите, свързани със сегашните методи, използвани от предприятията, и особено от малките предприятия, то правителството и националната икономика ще спечелят от тяхното прилагане.

ЕТ е инструмент, предоставящ широки възможности. За ефективното използване на ЕТ процедурите и системите за държавни поръчки трябва да бъдат реорганизирани. Не е достатъчно просто настоящите базирани на документи системи да се автоматизират - това няма да даде възможност за пълно реализиране на ефективните технически възможности, предлагани от ЕТ. Двете страни по всяка ЕТ сделка - доставчикът и купувачът, трябва да преосмислят начина на извършване на търговската дейност.

В рамките на федералната система за договаряне в процеса на реорганизация трябва да се изгради автоматизирана система за държавни поръчки, свързана към автоматизирана финансова система и автоматизирана система за доставки. От решаващо

значение за максималното реализиране на предимствата на ЕТ е процесът на реорганизация да обхване пълната гама от сделки по държавните поръчки и финансовите операции с гилдията на доставчиците.

Системата за държавни поръчки на всяка агенция трябва да е удобна за използване, да допуска автоматизиран процес на потвърждаване и да осигурява достъп до онлайн каталози и бази данни. Системата трябва да бъде изцяло интегрирана в ЕТ среда.

Като използва системата за ЕТ, купувачът може по електронен път да разпрати искане за оферти или в национален мащаб, или до избрани потенциални доставчици, в зависимост от вида на покупката. Това ще предостави възможности за изпълнение на държавни поръчки на фирми от цялата страна. Покупките на ограничени количества ще останат приоритет на малките предприятия. Доставчиците също ще отговарят по електронен път. Системата на агенцията ще класира офертите според предложените цени и ще ги представя на купувача. Купувачът ще взема решение на базата на пълния обхват от критерии за покупка. След окончателния избор до класирания доставчик автоматично ще бъде подадена поръчка за доставка. Ще се генерира и разпространи общо съобщение, обявяващо класирания доставчик.

Получаването на заявеното изделие или в централна база, или до пункт на потребителя ще се записва в автоматизираната система за доставки. Тази система ще уведомява по електронен път финансовата система, където получаването на стоките ще се сверява с поръчката за доставка. Ако те съвпадат, ще се извърши електронно плащане към доставчика. Не е необходимо издаване на фактура, тъй като в агенцията ще се знае какво е поръчано и какво е получено.

Други полезни за правителството характеристики на системата за ЕТ са онлайн каталозите, базите данни за колективно ползване с информация за държавните поръчки и доставчиците, способи за бързо и по-точно пренасяне на данни между доставчиците - например, информация от Информационната система за федералните държавни поръчки и възможност, на базата на електронното съхранение на информацията, да се освободи

работно пространство чрез премахването на картотечните шкафове.

2. ПРЕДИМСТВАТА ЗА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Следващите раздели са посветени на изгодите за правителството от въвеждането на ЕТ в процедурите за държавни поръчки.

Увеличена производителност на купувача

Електронният обмен и обработка на данните за държавните поръчки ще доведе до по-ефективно изпълнение на поръчките за покупка. При него отпада необходимостта от многобройни функции като размножаване, използване на пощенски и телефонни услуги, обработка на документите, повторно въвеждане на данни. При използването на системата за ЕТ купувачите могат по-добре да управляват своите ресурси чрез премахване на отнемашите време операции. В резултат на това те ще натрупат професионален опит и ще могат да използват предлаганите от технологиите възможности.

Процесът на възлагане на държавни поръчки ще се ускори, тъй като ЕТ осигурява на купувача възможност да отправя искания, да получава и да анализира офертите, да издава поръчки и съобщения за възлагане на държавни поръчки и да разпределя поръчките без издаване на документи. Тъй като вътрешните системи се създават и структурират така, че позволяват заявките да се получат по електронен път и едновременно да се предаде информацията за възлагане на поръчките, цялостният процес по изпълнение на държавните поръчки ще стане по-бърз и ефективен.

Пълното внедряване на ЕТ рязко ще съкрати броя на записите на едни и същи данни в различни регистри или „файлове“. Ще се намали и изразходваното, на многобройни места, време за ръчна обработка на документи на хартиен носител, вписвания и копиране. Чрез съкращаване на времето за обработка на отделните поръчки ЕТ ще даде още едно преимущество - по-бърза доставка до купувача.

Друга изгода от ЕТ е по-ниската цена на сделката, което

освобождава средства за по-съществени дейности.

По-ниски цени

Конкурентната борба за задоволяване на правителствените потребности ще се изостри, тъй като повече вносителите на оферти ще имат възможност да сключват сделки. Тази по-засилена конкуренция между доставчиците ще доведе до намаляване на цените. Най-драстично понижение на цените ще бъде постигнато непосредствено след въвеждането на програма за ЕТ, след това размерът на икономииите ще се задържи на определено ниво. Конкуренцията ще спомогне за избягване на спекулативното покачване на цените и завишаването им по други, неикономически причини. Но купувачът от страна на правителството не бива да приема продукти или услуги с по-ниско качество единствено с оглед постигане на по-ниска цена. С все по-пълното развитие на системата за ЕТ ще стане възможно държавните доставки с най-добри цени да се осигуряват от първокласни доставчици и с продукти с по-високо качество.

По-широка база от доставчици за усилване на конкуренцията

Популяризирането на възможностите за държавни поръчки ще доведе до увеличаване на броя на доставчиците, конкуриращи се за извършване на търговска дейност с правителството.

По-качествена информация

Електронната обработка и пренос на данни могат значително да подобрят управлението на информацията. При ЕТ отделните сделки могат да бъдат проследени от регистрирането им до постъпване на плащането. Освен това ще бъде подобрен контролът по време на междинната обработка с помощта на надеждна информация за състоянието на сделката, гъвкави варианти за съставяне на отчети и за планиране на държавните поръчки, финансите и материалните запаси.

Разширени възможности за малките доставчици, включително за поставените в неравностойни позиции

Процесът на ЕТ ще увеличи шансовете на малките предприятия, включително и на поставените в неравностойни позиции, и на предприятията с миноритарна собственост да участват във федералните доставки. Така ще се разшири наличният брой доставчици, които могат да сключват сделки с правителството. Икономическите изгоди от държавните поръчки ще се разпрострат върху по-разнородна база от доставчици и в по-широки райони от страната. Изразходваните в правителствени операции средства ще укрепят икономическите устои на предприятията. Нещо повече, възникналите нови делови отношения, или дори новите бизнесвъзможности, ще стимулират сектори на икономиката, които преди това не са били засегнати от правителствените държавни поръчки.

Съкратено време за обработка

Използването на ЕТ намалява в голяма степен времето за възлагане на държавната поръчка и за доставка на стоките поради значителното съкращаване на времето, необходимо за предаването на информация между страните, ангажирани в сделката. Много от постигнатите от купувача ползи от използването на електронната обработка се отразяват благоприятно и на продавача. Взети заедно, те съкращават значително времетраенето на цялостния цикъл на държавните поръчки.

Подобрен контрол върху запасите

Възможността да се прилага методът „точно навреме“ при управлението на запасите, да се насърчават преките доставки, да се използват съществуващите канали за дистрибуция, да се ускори вътрешният процес по възлагане на поръчките, да се намали времето за пощенски услуги и да се избегнат просрочки, дължащи се на обработка на документи, ще допринесат за по-добро управление и контрол на запасите и дори за намаляване на количеството на необходимите запаси.

Запаси „точно навреме“

„Точно навреме“ е метод за икономическа ефективност,

разработен от производителите за съкращаване на необходимите запаси и оборотен капитал. Компаниите използват получената информация от системата за следене на запасите в ЕТ така, че да осигурят тяхната наличност в производствения процес „точно навреме“. Същата методика може да се прилага по отношение на нивата на правителствените материални запаси. Поради по-ефективните възможности, предлагани от ЕТ, при малки и по-чести поръчки могат да се реализират конкурентно определени нива на цените, равняващи се на постигнатите чрез гарантирани договори за големи доставки. Този метод обещава най-големи изгоди за организации, изпълнението на чиито задачи изисква поддържане на значителни нива на материални запаси от най-разнообразни изделия. И накрая, някои организации могат да автоматизират управлението на запасите така, че тяхното попълване да се осъществява чрез електронни поръчки при необходимост.

Подобряване на разплащателния процес

ЕТ осигурява бързо, лесно и точно разплащане с намаляване или отпадане на неустойките по просрочени плащания на основание на поръчката или договора за доставка. Чрез електронния трансфер на капитали ЕТ рационализира управлението на федералните парични наличности, предлага електронно сравняване на постъпващата информация с данните от поръчката за покупка и по този начин намалява времето за обработка на фактурите или въобще се премахва необходимостта от фактуриране, осигурява се възможност за получаване на отстъпки, когато е изгодно за правителството. Правителството може да договаря по-ниски цени поради възможността за бързо разплащане и свързаното с него доходоносно нарастване на паричния поток на доставчика.

Наличие на общоправителствени каталози и договори

Един проблем, който ще стои за разрешаване в ЕТ, е да се осигури на всички агенции достъп до електронни каталози и правителствени договори. Това ще доведе до засилване на конкуренцията и ще осигури по-ниски цени. Заинтересованите доставчици ще предоставят на правителството електронни каталози,

с което ще отпадне необходимостта от наличието им на хартиен носител във всяко бюро. Правителството може да търси по тези каталози най-изгодни цени и условия и да заяви поръчката по електронен път. Този подход ще осигури на правителството бърз достъп до потенциални източници на снабдяване и ще му позволи да избегне процедурата на разпращане на искания за оферти, като използва предимно закупуване чрез сравнителен анализ на електронните ценови каталози и по този начин ще намали разходите по процедурите на държавните доставки и ще постигне най-добри цени на продуктите.

3. ПРЕДИМСТВАТА ЗА ДОСТАВЧИЦИТЕ

Много от изгодите, извлечени от едната страна-партньор в ЕТ, са валидни и за другата страна. Освен това доставчиците могат да използват ЕТ едновременно за търгуване както с федералното правителство, така и със своите снабдители. Доставчиците трябва също така да са възприели като необходимост пълното реализиране на преимуществата на ЕТ в цялостната си вътрешна организация, за да извлекат полза и от свързването на счетоводната си система и системата си за управление на запасите към системите за снабдяване чрез ЕТ.

В допълнение към ползите за правителството долуизложените подраздели очертават някои от изгодите за доставчиците.

Нарастваща ефективност

По приблизително същия начин, по който използването на ЕТ увеличава производителността на правителствения купувач, тя дава възможност и на доставчика да работи по-ефективно. Отпадат ръчните операции по обработка на документи на хартиен носител. Така процесът се ускорява и фактически се изключват грешките, типични при въвеждането и превъвеждането на информация. Системите за офертиране, за обработка на поръчките и финансовата система могат да бъдат автоматизирани с цел да се осигури по-стриктен контрол, да се намалят разходите и да се рационализират процесите. Чрез занижаване на разходите за набиране на информация и за участие в търгове за държавни поръчки ще

нарастне и броят на офериращите предприятия.

Нарастващи възможности за получаване на държавни поръчки

Използването на ЕТ осигурява на всички доставчици еднакви шансове да отговорят на изискванията на всички правителствени служби. Тя осигурява на предприятията възможност да се конкурират в национален мащаб за правителствени контракти. Системата на ЕТ предлага на всички правителствени агенции еднаква мрежова структура. По този начин, независимо с кое бюро за държавни поръчки контактуват, доставчиците изпълняват изискванията по един и същ начин. Очаква се повече предприятия да участват във федералните държавни поръчки в резултат на снижените разходи за набиране на информация и за участие в търгове и конкурси по правителствени искания за оферти.

Подобряване на разплащателния процес

Системата за ЕТ ще разшири плащанията чрез електронен трансфер, което ще доведе до по-бързо и безпогрешно извършване на парични преводи. Чрез нея фактурите ще се обработват по-бързо и в бъдеще фактурирането може въобще да отпадне като процедура.

Еднакви правила за всички

Независимо от размера на предприятията и тяхното местонахождение всички доставчици ще разполагат с непосредствен и равен достъп до правителствените искания за оферти.

Снижаване на преките разходи

В процеса на ЕТ ще се постигне съкращаване на времетраенето и ресурсите, използвани за обработка на документи на хартиен носител, за управление на работата в документно базирана система, за въвеждане и превъвеждане на данни в информационните масиви, за пощенски разноски, за поддържане на наличности от материални запаси и складови системи за хартиените документи и за осъществяване на ръчен контрол и приравняване на финансовото приключване на сделките.

По-добро решение на проблемите

Електронният обмен на данни минимизира времето, изразходвано за установяване и уреждане на възникнали проблеми между предприятията. Много от проблемите се дължат на грешно въведени данни в някой от пунктовете на информационния поток, а използването на система за електронна информация изключва подобна ситуация, тъй като данните се въвеждат еднократно.

Премахване на фактурите

Реорганизацията на стопанската дейност на предприятието при прилагането на електронното разплащане позволява да се рационализира обработката чрез използване на „отчети за получаване“. Отчетите за получаване превръщат фактурирането в анахронизъм и съкращават значителна част от усилията, които сега са посветени на закупуването, получаването и заплащането на стоки и услуги. Разплащането с компаниите може да се извършва чрез системата за получаване, в която потвърждението за възлагане на държавната поръчка и отчетите за получаване осигуряват цялата необходима информация за извършване на плащането.

Подобряване на паричния поток и управление на паричните наличности

ЕТ може да се използва за рационализиране на паричния поток на доставчика посредством съкращаване на закъсненията по падежи на правителствени плащания и чрез постигане на по-голяма прецизност на разплащателната и счетоводната информация. Правителството също печели от по-стриктния контрол и по-ефективния анализ при отстраняване на грешките в случай на възникнали спорове.

4. ФУНКЦИОНАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ДЪРЖАВНИТЕ ПОРЪЧКИ

Днес сключването на търговска сделка с правителството предполага водене на преговори с многобройните бюра за доставки в различните агенции. Търговският представител трябва да познава стила на работа на всяка агенция, пунктовете за връзка във всеки град и бизнес-стратегията на всяка агенция. Това многообразие увеличава значително разходите по сключване на сделки с

правителството и често те са непосилно високи за малките предприятия.

За да може електронната търговия да осигури ефективни възможности както за индустрията, така и за правителството, особено важно е да се приложи принципът на „единен профил за индустрията“ (една единствена регистрация, едно депо за преглед на исканията за оферти, идентичен характер, клаузи и форми на сделките и др.)

На фиг.1 са представени нагледно основните, известни от практиката, информационни потоци в типична електронна операция за държавна поръчка, описани, както следва:

- едно от първите действия, които дадено бюро за държавни поръчки предприема при получаването на искане за покупка на стойност равна или по-ниска от 25 000 щатски долара, е да установи дали искането може да бъде изпълнено на основата на сключен договор, било то действащ договор на агенцията или други договори, например по Програмите за федерални доставки за централната администрация и по Програмите за управление на информационните ресурси;

- При възможност за реализация по текущи договори исканията за покупка могат да бъдат изпълнени относително бързо и елементарно. В повечето случаи се изпраща поръчка за доставка;

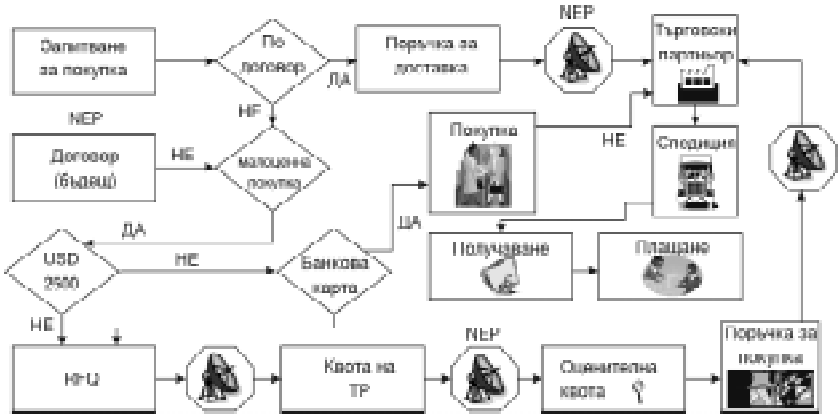
- В случай, че не може да се използва действащ договор, се прилагат процедурите за малоценни покупки. На фиг.1 е определен информационният поток при закупуване на малоценни изделия;

- Изделия по искания за покупка на стойност под 2500 щатски долара могат да бъдат закупени чрез карта за правителствени покупки. Този метод предлага изключително удобен и ефективен начин за закупуване на малоценни изделия;

- Дейностите по закупуване на изделия на стойност между 2500 щатски долара и 25 000 щатски долара са с най-голям потенциал за електронна обработка и за реализиране на икономии. Обработването на такива искания за покупка - разпращане на искане за оферти, получаването им от доставчиците и възлагането на поръчката за доставка, се извършват по електронен път.

След получаване на поръчката от търговския партньор,

независимо дали под формата на поръчка за доставка, карта за покупки или поръчка за покупка, информационният поток се унифицира.



Фиг. 1. Информационен поток при реализиране на сделки за държавни поръчки

При разглеждането на тези типични потоци и при оценката на потребностите от държавни поръчки определихме поредица от функционални изисквания, които трябва да бъдат изпълнени при проектиране, разработване и планиране на внедряването на федералната електронна система за държавни поръчки.

Многократна идентификация на един доставчик

Много доставчици, страни по сделки с правителството, използват регионалните си или местни клонове, за да отговорят на исканията за оферти. Освен различията в регионалните характеристики трябва да се вземе предвид и организационната структура на фирмите. Докато един от офисите на фирмата може да предоставя оферти за продажба на дадено устройство от производствената номенклатура, друг офис може да отговаря за изготвяне на офертите за поддръжка на това устройство. Всеки от офисите може да поиска отделен идентификационен номер на

Доставчик.

Системата за ЕТ трябва да позволява на дружествата да получат толкова идентификационни номера, колкото са им необходими за вътрешни нужди.

Финансови изисквания

Всяко искане за държавна поръчка минава през финансово или бюджетно длъжностно лице, което проверява и удостоверява наличието на средства за тази конкретна потребност. След експедиране на изделията доставчикът представя фактура или ваучер за полученото плащане.

Системата за ЕТ трябва да позволява електронно получаване на фактурната информация от доставчика, извършване на проверка за получаването на стоките и услугите, за подлежащи на доставка стоки или на изискванията за отчитане и извършване на електронен паричен превод на името на доставчика, финансовите му посредници или друго упълномощено лице.

Общовалидна номерация

В момента агенциите работят с различни идентификационни номера на доставчиците и номенклатурни номера за едни и същи редовно използвани продукти. В резултат на това обменът на данни за доставчици между агенциите и сравняването им с общодостъпните каталози е трудно, а дори и невъзможно.

За успешното внедряване на електронната търговия е необходимо на доставчиците да бъдат присвоени уникални и общовалидни номера. Правителството трябва да въведе или използва единен метод за идентификация на търговците и доставчиците.

Възможности за разпределение

Сделките по държавните поръчки следва да се разпределят по няколко различни начина до различни субекти. Първият начин е връзката от вида „един-към-един“ (поръчка, единствен източник на искане за оферта, данни за плащането и др.), при който агенцията изпраща една сделка до една страна. Вторият тип връзка е от вида „един-към-всички“, при който агенцията разпраща една сделка до всички заинтересовани страни. Третият начин за разпределение е

от вида „един-до-избрани“, при който агенцията изпраща една и съща сделка до някои, но не до всички субекти. Последният начин на разпределение е чрез разпращане на сделката (известие за възлагане) за запознаване с всяка заинтересована страна.

В допълнение към това агенцията трябва да изпраща и получава информация и сделки до и от други правителствени служби по начини, подобни на гореописаните.

Структурата на ЕТ трябва да допуска разпределянето по гореспоменатите начини на всички видове сделки.

Изисквания по предаването на данни

Основно изискване е предаването на данни между дадена агенция и друга организация да се извършва през системата за ЕТ. Колегията за държавни поръчки, като част от системата за предаване, се нуждае от определена йерархичност на трафика, която ще осигури експедитивно предаване на приоритетни сделки. Агенциите ще могат да предават и получават стандартни сделки.

Системата за ЕТ трябва да разпознава приоритетните и обикновените данни за сделки и да ги изпраща към търговските партньори непосредствено след постъпването им в системата за ЕТ. Всяка агенция отговаря за своевременното предаване на сделките до системата за ЕТ.

Маркиране на датата и часа

За постигане на съгласуваност в процеса на конкурентно възлагане на държавни поръчки е необходимо правителството да използва общовалидна дата и час за удостоверяване получаването на всяка сделка.

С постъпването си в първата администрирана от правителството система за ЕТ всяка сделка представлява вече собственост на правителството.

Съобщение за възлагане на държавна поръчка

След възлагане на даден договор агенциите трябва да уведомят доставчиците, които са представили оферти. В съобщението се включва наименованието на печелившия контрагент, датата на възлагане на държавната поръчка и стойността по договора. Уведомления за възлагане на държавни поръчки на стойност над

25 000 щатски долара и за всички държавни поръчки, по които има поддоставчици, се публикуват в Ежедневника за търговска дейност.

Системата за ЕТ трябва да разполага с възможности за циркулярно разпращане на информацията за възлагане на държавна поръчка. Когато дадена агенция предаде съобщение за възложена държавна поръчка чрез системата за ЕТ, системата ще извлече следната информация: агенция, възложила поръчката; номер на офертата; номер на поръчката; наименование на доставчика, комуто е възложено изпълнението на поръчката; местонахождение на населеното място; краен срок за доставка; единична(чни) цена(и) и обща стойност на поръчката. Информацията ще бъде разпращана в срок до 7 календарни дни.

С една регистрация пълен достъп

Удобството на използването и достъпът до цялата информация са от съществено значение за успешното внедряване на системата за електронния обмен на данни във федералното възлагане на държавни поръчки. Системата за ЕТ не бива да ограничава достъпността на информацията поради регионални или географски различия. След предаването на дадена сделка от страна на агенцията информацията трябва да е достъпна от всички пунктове на системата.

Всяка мрежа за услуги с добавена стойност, която осъществи достъп до федералната система за ЕТ с цел да продаде снабдителна или друг вид услуга с добавена стойност, трябва да поеме ангажимент да приеме цялата изпратена информация и да я направи достояние на всички свои клиенти.

Работно време

Системата за ЕТ трябва да обработва сделките, когато те са необходими на персонала на агенцията. Фактори, които оказват влияние върху „стандартната“ продължителност на работния ден са глобализацията на икономиката, ненормираното работно време, системите за акорден труд и работа с отдалечен достъп от дома. Непрекъснатият достъп до системата и възможността да се изпраща информация по всяко време на денонощието налагат промяна в работното време на персонала на агенцията. Вече не се счита за

приемливо системата да е достъпна само между 8:00 и 17:00 часа; съвременният работник изисква незабавен достъп, без оглед на часа от денонощието.

Системата за ЕТ трябва също така да има пропускателна способност, съобразена с пиковите и спадовете във федералната система за държавни поръчки. Трафикът в тази система не е постоянна величина; може да се очаква нарастване на потреблението в определени периоди на финансовата година.

Тъй като системата за ЕТ ще се използва от снабдителни организации от целия свят, тя трябва да е в експлоатация 24 часа в денонощието и 7 дни в седмицата.

Изисквания по отношение на обработката

След реорганизиране на системите си за държавни поръчки агенциите постепенно ще преминават към обработка на сделките в реално време.

Системата за ЕТ трябва да разполага с възможности за обработка на големи пакети от сделки и отделни сделки в момента на тяхното възникване.

Минимален обем информация

При взаимоотношенията в ЕТ всяка от страните заплаща пренасянето и поддържането на информацията в паметта. Колкото по-малък е обемът на предназначенията за пренасяне данни, толкова по-ниски са разходите на двете страни по техния пренос. Един от методите за намаляване на обема на информацията е заместването на необработените данни с кодове - технически похват, който се използва много често в компютърните системи, тъй като позволява големи обеми данни да се поддържат в малка област от паметта. Тъй като голяма част от информационния поток между страните в едно ЕТ-взаимоотношение се повтаря (например експедиция и фактуриране до определени получатели), процесът лесно се поддава на кодиране. Компютрите в двата края на връзката могат при необходимост да превърнат тези кодове в текстови адреси.

Във всички случаи, когато е възможно, пренасяните текстове трябва да бъдат заменени с кодирани данни. Системите на агенцията следва да превръщат тези кодове в обичаен текст

формат. Актуализирането на голяма част от информацията, необходима за кодирането, може да се извършва чрез базите данни за колективно ползване, поддържани в системата за ЕТ.

Изискване за пренос на допълнителни данни

Винаги ще съществува потребност от пренос не само на прости сделки, но и на друга информация между търговските партньори. Допълнителните видове данни включват съобщения по електронна поща, разширен текст (например дългосрочен отчет за извършената работа), графики и чертежи, договорни условия, презентации и удостоверения. Преносът на подобна информация между търговските партньори е необходим за пълното използване на възможностите на ЕТ.

Като минимум през първия етап на внедряване системата трябва да предлага възможност за изпращане и получаване на електронна поща. Тази технология осигурява връзки за комуникация между търговските партньори. След като развитието на системата надрасне обикновените покупки на потребителски стоки, тя ще трябва да пренася други видове информация. Не бива да се допуска обаче електронната поща да се превърне в заместител на въвежданите сделки.

Потвърждаване на съобщенията

Длъжностните лица, които отговарят за държавните поръчки, трябва да проверяват и потвърждават получаването на различна по характер предадена информация. Съществуват много методи за гарантиране получаването на дадено съобщение - както технически, така и чисто търговски.

Системата за ЕТ трябва да съчетава стандартното функционално потвърждение на приемането със съответно изходящо съобщение. В допълнение, по икономически причини, търговските партньори трябва да въведат указания за предаване на потвърждения за получаване от страна на предприятията.

Сигурност на информацията

Средата за ЕТ трябва да защитава или да осигурява защита на отделни видове съобщения. Първоначално това изискване най-често ще се отнася за защитата на входящите оферти до

определения краен срок за тяхното отваряне. На по-следващ етап от защита ще се нуждаят техническата и поверителната информация за стопанската дейност на предприятието. Друга важна задача е да се гарантира, че изпратената информация съвпада с получената.

Съществуват изисквания и по отношение на защитата на базите данни за колективно ползване.

Системата за ЕТ трябва да обработва и предава данните в защитена форма. Системите в агенциите следва да осигуряват еквивалентни нива на защита за електронно подаваната информация.

Съдействие от помощните офиси

Поддържането и експлоатацията на всяка възлова система изисква на потребителите да се предлага съдействие за обучение, подпомагане и изграждане на „единен профил за индустрията“.

Системата за електронна търговия трябва да разполага с един или повече „помощни офиси“, достъпът до които да се осъществява по електронен път или по телефона. Офисът ще предлага услуги както на купувачите, така и на продавачите. На купувачите следва да се осигурява информация относно достъпа до мрежата и регистрацията на търговските партньори, а на продавачите - информация за базите данни за общо ползване, каквито например са базите за регистрация на доставчиците.

Транспортни разходи

Разходите за транспортиране на заявените от правителството стоки или са включени в цената, или са изведени като отделно перо в поръчката. Когато разходите за спедиция са отделно перо, те обикновено са с приблизителна стойност и на практика това е начин за ангажиране на парични средства като стимул за ускоряване на плащането.

За да улесни разплащанията, правителствената конвенция за внедряване, в частта за искания за оферти и поръчки, трябва да изисква цените да бъдат определяни по един и същ начин.

Общи или разпределени функции

С цел да се стимулира реинженирането на системите към агенциите, системата за ЕТ трябва да предлага информация, която

да се ползва общо от всички агенции. При тази концепция компетентната агенция поддържа и актуализира данните и ги предоставя на другите агенции. Файловете и базите данни за общо ползване, описани в следващите подраздели, ще спомогнат за развитието на ЕТ.

Основен пакет документи - договор за пласмент

Федералната наредба за държавни поръчки съдържа повече от 500 разпоредби и клаузи за различни видове сделки. Някои от разпоредбите са препоръчителни, но повечето са задължителни.

В наредбите за агенциите (например в Наредбата за държавните поръчки в сферата на здравеопазването и социалните услуги) и в другите федерални наредби (например в Правилника за управление на федералните информационни ресурси) се съдържат многобройни допълнителни разпоредби и клаузи.

Наредбата за здравеопазването и социалните услуги съдържа унифицирани инструкции към агенциите относно включването на разпоредби и клаузи в исканията за оферти, заявленията за пласмент и договорите. В нея подробно е уредено дали те трябва да се цитират в пълен текст, или да се използват като препратка, дали са задължителни, задължителни под условие или незадължителни. Тази информация е организирана в наредбата под формата на 18 матрици. Обикновено федералните агенции използват буквално разпоредбите и клаузите, включени в тази наредба, съгласно различните предписания за тяхното използване.

Системата за ЕТ трябва да разполага с възможности за търсене в разпоредбите и клаузите, както и за удобен достъп до пълния текст на тези разнородни разпоредби и клаузи.

Наредбата за здравеопазването и социалните услуги съдържа над 250 разпоредби и клаузи за малоценните покупки. Понастоящем много от агенциите използват незадължителния Формуляр № 347 (OF-347)² като възлагателен документ за държавна поръчка. Формулярът съдържа 17 клаузи, които съгласно

2 OF-347 - съкратено от английски за незадължителен формуляр „Optional Form 347“ - бел. ред.

предвиденото в матрицата на наредбата за здравеопазването се прилагат по отношение на малоценните покупки.

Чрез незадължителния формуляр № 347, както и чрез няколко други документа, се набира и информация за доставчика, например за вида стопанска дейност. Данни за вида стопанска дейност се попълват и в редица други официални формуляри и удостоверения. При регистрирането на доставчика в системата за ЕТ отличителните му данни ще се попълват еднократно или чрез ежегодно препотвърждаване на удостоверението за регистрация. След регистрирането на доставчика тази информация ще се съхранява в системите, като по този начин няма да е необходимо тя да се набира непрестанно.

Повечето агенции използват някаква форма на автоматизирано изготвяне на пакет разпоредби за договора за пласмент при сключването на сделки над лимита за малоценни покупки. След определяне на вида на договора и някои други параметри тези софтуерни пакети автоматично включват всички задължителни разпоредби и дават възможност за избор на други незадължителни условия и клаузи съгласно матрицата. Освен това автоматично се извеждат и някои специфични разпоредби, включени в матриците на наредбата за здравеопазване и социални услуги. Тези системи осигуряват на купувача достъп онлайн и до отделните клаузи, и до пълния текст на нормативните документи.

Създаването на общоправителствени основни пакети от договори е първостепенен приоритет на системата за ЕТ. Такива базови пакети ще бъдат създадени за различните видове договори и случаи (например опростени доставки при фиксирани цени) и ще се поддържат в отделна база данни в системата за ЕТ. На търговските партньори от свързаните мрежи за услуги с добавена стойност ще се предоставя достъп само за четене. Всеки основен пакет от договор за пласмент ще има идентификационен номер: примерно MS-1 - Основен пакет със заявления за пласмент за доставки по фиксирани цени. Ако пакетът се промени или допълни, към основния номер ще се добавя код или дата на коригиране. При ЕТ-сделка ще се цитира просто номерът на пакета, вместо по

мрежата да се предава всяка отделна клауза. Посредством тази процедура ще се избегне необходимостта от непрестанно предаване на една и съща информация, както и от препредаване на комплекти пълнотекстови документи.

Доставчик, който иска да се запознае с разпоредбите и клаузите в даден базов документ за пласмент, ще влезе в системата за ЕТ, ще отвори номера на пакета с последна ревизирана версия, ще го прегледа и, ако желае, ще прехвърли информацията в собствен файл. Също както купувачите и специалистите по договарянето, доставчикът ще разполага с достъп до предписанията и нормативните документи, свързани с отделните разпоредби и клаузи.

База данни с информация за доставчици

В базата данни за доставчици ще се извършва еднократно въвеждане на информацията, необходима за повечето, ако не и за всички държавни поръчки. Тя включва наименование, адрес и размер на компанията и др. В нея също еднократно ще се предоставят и ежегодно ще се потвърждават предвидените в наредбата за здравеопазването и социалните услуги презентации и удостоверения за регистрация. Използването на тази база данни ще пести време на доставчиците и на правителството.

Доставчиците трябва да въведат всички данни при първоначалната си регистрация и да актуализират информацията (например адреса) при евентуална промяна. Актуализираните от доставчика данни трябва да бъдат въведени в базата веднага след получаването им, за да се гарантира предоставянето на точна информация с приемлива актуалност. (Желателно е да се цели постигането на 24-часова актуалност в точността и пълнотата на информацията). Въвеждането на новорегистрирани доставчици трябва да се извършва също бързо онлайн. Офертите на доставчиците трябва да дават връзка към очертаващата профила им база данни, за да се осигури необходимата информация на бюрата за държавни поръчки. Бюрата трябва да разполагат с възможност да правят справки в базата данни в случай на необходимост.

Общи бази данни

Някои документи се използват от повечето, ако не и от всички бюра за държавни поръчки. Ето някои примери:

- ◆ ставки за работни заплати, определени от Министерството на труда;
- ◆ списък на субектите, изключени от Федералните програми за държавни и недържавни поръчки;
- ◆ договори с търговски партньори;
- ◆ договори за административни услуги и услуги, свързани с други постоянни разходи (охрана, противопожарна охрана, наемни отношения и др.);
- ◆ основни правителствени договори.

Тези документи могат безпроблемно да бъдат преработени в електронна форма и до тях да бъде осигурен достъп на всички заинтересовани субекти в съответствие с указанията за защита на данните. Задължението за поддържане на всяка от съществуващите бази данни ще се поеме от агенцията, на която текущо е възложена тази отговорност. Например Списъкът на субектите, изключени от федералните програми за държавни и недържавни поръчки ще продължи да се поддържа от Администрацията за общи услуги с достъп до системата за ЕТ. Когато даден доставчик представи оферта, системата ще направи справка в списъка, за да провери дали той не фигурира в него. Ако доставчикът е вписан там, ще се излъчи предупредително съобщение до купувача. На правителствените служители също ще бъде предоставян достъп при извънредни условия.

Статистически отчети с информация за държавните поръчки

Обществен закон № 93-400 предвижда да се създаде система за набиране, обработка и разпространение на информация за федералните държавни поръчки, която да отговаря на нуждите на Конгреса, изпълнителната власт и публичния сектор. Тези данни ще се използват в географските анализи, пазарните проучвания и за анализ на ефекта от инициативи на Конгреса и на президента в определени социално-икономически сфери, например малките предприятия. Данните ще се използват и за оценка на въздействието

на свободната конкуренция върху процеса на възлагане на държавни поръчки и ще са надеждна база за измерване и оценка на ефекта от федералната политика в областта на държавните поръчки и от инициативите за усъвършенстване на управлението.

Дейностите по договаряне за възлагане на държавни поръчки (договори, поръчки за доставка, поръчки по основни възлагателни договори и др.) с очаквана стойност над 25 000 щатски долара, включително изменения във възложените държавни поръчки, независимо от тяхната стойност, се представят в много по-разширен вид чрез следене на информацията по приблизително 80 критерия по всяка сделка.

Данните могат да се въвеждат в буквени, цифрови или буквено-цифрови полета с обем от един до множество знаци (например за наименованието на доставчика са определени 30 знака) с вградени разнообразни варианти за търсене по различните пера на записите. В допълнение са създадени няколко програми за кръстосана проверка на съответствието между данните и за проверка на достоверността на информацията по записите.

Определени елементи на информацията, както и начинът за сверка на данните могат понякога да се променят (например да се добавят нови елементи за специални проекти като нововъведената програма за малки предприятия или отговори „Да“ или „Не“ да се премине към отговори „1“ или „2“, т.е. да се смени характера на полето на записа).

Всяка държавна агенция е длъжна да поддържа в срок до 5 финансови години справка със записи за всички държавни поръчки на стойност над 25 000 щатски долара, които не представляват държавна тайна.

Системата за ЕТ трябва да бъде проектирана така, че да може да записва по-голяма част от тази обобщена и подробна информация по време на предаването на пакетите със сделки през системата. Например доставчиците се регистрират в база данни „Доставчици“. Когато системата предава възлагане на държавна поръчка към даден доставчик, адресът на доставчика ще го идентифицира и системата за ЕТ ще може да запише сделката.

Системата за ЕТ обаче няма да може да определя друг вид информация, като например дали сделката може или не може да бъде записана като покупка по ценоразпис или като регулирана държавна поръчка. Подобна информация ще трябва да се въвежда по друг начин.

Системата за ЕТ трябва да отговаря на специфичните изисквания за набиране и разпределяне на информацията и да извежда статистически данни по заявка. Освен това тя трябва да разрешава достъп до системата на държавни агенции или други институции, които се нуждаят от тази информация.

Каталози онлайн

Когато търси някакъв артикул, купувачът може да попадне на неподходящи за целта източници като производствени цехове на федералните затвори, национални производствени дружества на слепите или инвалидите, на източници за търговия на едро (Тилового управление на отбраната, Агенцията по проблемите на ветераните и др.) Ако информацията за тези източници се предоставя онлайн, купувачът би могъл да използва времето за търсене много по-ефективно.

Необходимо е в системата на ЕТ да се създадат систематизирани онлайн каталози за всички източници на доставка. Тези каталози трябва да се разработят и поддържат на базата на стандартни методи от субекта-администратор на системата и до тях да имат достъп през системата за ЕТ всички агенции-купувачи.

Изпълнение по минали договори

Вътрешноправителственият обмен на информация става по-необходим, тъй като правителството проявява все по-силен интерес към изпълнението по минали договори, доколкото възлага договори за държавни поръчки и малоченни покупки на базата на „най-добрата цена“.

Системата за ЕТ трябва да осигури база данни за колективно ползване с достъп за преглед на изпълнението по минали договори на даден доставчик за всяка служба, упълномощена да сключва договори.

Разгласяване на възможностите за държавни поръчки

Всички държавни поръчки над лимитната стойност на малocenните покупки, които не са секретни или спешни, трябва да бъдат публикувани в Ежедневника за търговска дейност преди издаването на заявката за доставка. Когато системата за ЕТ се развие напълно и държавните поръчки над лимитната стойност на малocenните покупки започнат да се тиражират чрез използването на системата, изискването за „оповестяване“ трябва да се изпълнява чрез използването на системата за ЕТ и нейните възможности за изпращане на информация до всички заинтересовани.

Изискването за публикуване на държавните поръчки в Ежедневника за търговска дейност би трябвало да отпадне, ако държавните поръчки се водят и обработват през системата за ЕТ.

Изисквания към системите в агенциите

Усъвършенстване на процедурите в сферата на държавните поръчки може да се постигне чрез разработване на общоправителствен механизъм за поддържане на ЕТ. Тази централизирана система ще даде тласък на преустройството в отделните системи, които понастоящем се използват във всяка агенция или служба. В доклада са отбелязани някои конкретни нововъведения, които всяка агенция трябва да има предвид при реинженеринга на действащата си система.

Всяка служба трябва да се възползва от възможността за усъвършенстване на процедурите с помощта на ЕТ. Във всяка агенция трябва да се формира група от специалисти от отделите за управление на информационните ресурси, правните, финансовите и плановите отдели за разработване на мерките за реорганизация на процедурите, които са специфични за дадената агенция.

Въвеждане на информацията от една точка

Тази реорганизация способства за създаване на постоянен електронен поток данни - от началната информация от бюрото-заявител до извършването на окончателното разплащане. В повечето текущи системи исканията за покупка се попълват на ръка. Тези искания се подписват от заявителя, инспектора, финансиста и др. След като се „провре“ през плановата служба, искането се

изпраща до бюрото за държавни поръчки, където влиза в действаща система за отчет и се обработва. Изготвянето на искането чрез електронна система има много преимущества като възможност за двустранна връзка между плановата служба и бюрото за държавни поръчки, навън - към доставчиците, обратно - до бюрото за държавни поръчки, и след това - до финансовата служба. Така фактически отпада проблемът за „изгубени“ сделки и се съкращава необходимото време за придвижване на искането през системата. Проследяването на дадена сделка също ще се улесни при използването на единен автоматизиран механизъм за изготвяне и обработка на исканията. Исканията за оферти, поръчките за покупка, поръчките за доставка или съобщенията за възложени държавни поръчки ще се генерират без необходимост от ново въвеждане на данните в различни системи. Тази процедура ще намали многократно възможността за допускане на грешки, както и разходите по тяхното коригиране. Административните ръководства също ще получават по-точни статистически и отчетни данни за ефективността на работата в офиса.

Управление на договарянето, финансирането, получаването и запасите

Поддържащите системи за връзка в агенцията, които ще пренасят промените в данните по електронен път от една система в друга, ще ускорят предаването на информацията с по-малко грешки, тъй като ще съществуват по-малко възможности за тяхното допускане. Исканията за покупки могат да бъдат изготвяни в плановата служба, да се обработват в правния отдел и да се получават от доставчика с по-малко човешка намеса и вероятност от допускане на грешки. Отчетите за получаване, фактурирането и заплащането ще могат да се извършват по-бързо, тъй като се премахва времето за изпращане и пътуване по пощата и се намалява броят на погрешните действия, а следователно - и на необходимостта от проверка на тези действия.

Други разнообразни функции на системата

Всяка система за ЕТ изпълнява функциите си автоматично и спестява време и усилия на потребителите на тази система.

Плановите служби ще могат да проверяват състоянието на дадено искане, без да се опитват да открият купувача и да уточняват подробностите с него. Системата за ЕТ може също така да генерира искане за оферти на базата на искането за покупка. След преглед от страна на купувача системата разпределя сделката до заинтересованите доставчици. Тази функция освобождава бюрото за държавни поръчки от голяма част от административното бреме. Системата може също така да класира офертите на доставчиците и да отбележи в съобщението до купувача офертата с най-ниска цена.

Поръчката за покупка се генерира с натискане на няколко клавиша и се разпраща до доставчиците, финансовите и другите заинтересовани страни в рамките на няколко минути. Системата за ЕТ може също така да улесни и плащанията към доставчиците. Службата за получаване ще може да потвърди по електронен път, че дадено изделие е вече получено и тази информация да се изпрати електронно на финансовия отдел, който на свой ред да извърши електронно плащане към доставчика.

Архивиране на сделките

Електронните архиви с информация за сделки са необходими, независимо дали те представляват формуляри, клаузи, паметни бележки, отчети, фактури, потвърждения на доставката или други информационни единици. Архивираните данни трябва да се поддържат за задоволяване на редица оперативни нужди, както и на изискването за огласяване, възлагане и проследяване на дадена сделка; за изпълнение на изискването на закона за писмено копие (електронните данни също се приемат за писмено копие) на всеки договор; за осигуряване на достъп на договарящите длъжностни лица до данни, които могат да се използват за съпоставка на разходи или цени или за други ценообразуващи дейности; за обезпечаване на управлението с финансово-ревизионен контрол; и за задоволяване на обществените изисквания за достъп до информацията. Архивирането на файловете „договори“ и файловете „поръчки за покупка“ ще остане задължение на системите в агенциите.

Съхраняване на файловете

Всеки купувач трябва да поддържа „архив“ с цялата информация, свързана с дадена сделка за държавна поръчка. Въпреки че изискванията за съдържанието и съхранението на тези файлове са различни в различните агенции, съществуват и някои общовалидни основни изисквания. Файлът трябва да съдържа заявката за пласмент, получените оферти, печелившата оферта и кореспонденцията с доставчиците. Този файл трябва да е разположен така, че купувачът да има непосредствен достъп до него.

В допълнение файлът се съхранява само дотогава, докато агенцията изисква това. Всички тези изисквания предполагат съхраняване на файла в системата на агенцията, а не в системата за ЕТ.

Администриране и разпродажба

През периода на изпълнението на поръчката за покупка отделните субекти влизат в различни взаимоотношения. Може да възникне необходимост купувачите да се срещнат за обсъждане на текущи въпроси по договора и да се окаже необходимо да се въведе запис на резултата от тази среща към файла; или на даден доставчик да се наложи да нанесе дадена сделка в определени стандартни формуляри, да се внесе допълнение към заявката за пласмент или изменение на договора; или примерно да се подаде рекламация. В допълнение към това при разпродажба трябва да се извърши ревизия на предявени претенции за разходи и да се попълнят няколко формуляра като част от официалната процедура по ликвидация на обекта. Реорганизираната система на агенцията трябва да предоставя възможности за допълване на нормативно определената и извънредна документация във файла. Освен това системата на дадена агенция трябва да е в състояние да въвежда в договора срокове и график. Например тя трябва да може да следи неизпълнението на доставки, да уведомява купувача за падежа на дадена доставка (например чрез електронно съобщение) или за просрочени доставки и да генерира предупреждение за неизпълнение към доставчика автоматично или по команда на

купувача.

5. ОЦЕНКА НА ПОСТИГНАТОТО

Препоръчваме да се разработят подходящи методи за определяне на ефективността от ЕТ при възлагането на държавни поръчки. Федералната служба за държавни поръчки набира най-съществената информация за правителствените доставки по финансови години.

Досегашният опит показва, че в сферата на ЕТ времето за обработка на покупки на потребителски стоки със стойност по-ниска от 25 000 щатски долара се е съкратило и е нараснал броят на възложени държавни поръчки на малки предприятия. Статистическите данни показват, че предприятията от определени категории имат отлични възможности с помощта на ЕТ да увеличат участието си.

От регистрираните през финансовата 1992 г. 19 648 838 сделки на стойност, по-ниска от 25000 щатски долара, 11 457 921 са в категорията на малощенните покупки. Останалият брой сделки са сключени като поръчки за доставка или чрез други методи за възлагане на държавни поръчки. Сделките за потребителски стоки на стойност под 25 000 щатски долара се нуждаят от малко на брой действия (искане за оферта, оферта и съобщение за възлагане на държавната поръчка). Но малощенните покупки за непотребителски стоки, както и исканията за над 25 000 щатски долара, се нуждаят от значително увеличаване в рамките на системата за ЕТ.

ГЛАВА V. ЧРЕЗ ИНТЕРНЕТ КЪМ ДЕМОКРАТИЗИРАНЕ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ¹

Противоречията в шведския опит

В тази част на доклада се разглежда шведският опит в използването на глобалната електронна мрежа Интернет и нейните приложения за връзка между гражданите и местната власт и оттам - като елемент в процеса на реформите, насочени към демократизиране на обществения сектор. След един по-общ анализ на шведския опит се описва проект, при който Интернет е използван от местната администрация в три района на град Гьотеборг. При обсъждането на този проект възникнаха редица конфликтни или противоречиви мнения за използването на Интернет от държавната администрация. Направени бяха и някои предложения за преодоляване на възникналите противоречия. Но докато такива съществуват, прилагането на Интернет при реформата на обществения сектор ще остане в ограничени рамки.

1. ПРЕДИСТОРИЯ

Контекстът на реформата

От 70-те години насам икономическата база на шведското правителство - и най-вече „социалната държава“ - постоянно ерозира. При общата криза в началото на 90-те години традиционно използваните методи, като девалвиране на валутата и активната интервенция на пазара на работна сила, не бяха в състояние да спрат движението по спиралата надолу. Беше възприета нова политика, която включваше и съществени мерки за реформиране на обществения сектор. Традиционната шведска форма на управление, опираща се на държавно планиране, държавен контрол и корпоративност, започна да се променя чрез

¹ Съкратен превод на едноименния раздел от глава 8 от изданието „Преоткриване на държавното управление в информационната епоха“, Агнета Ранерап; ISBN 0-415-19037-1; изд. Routledge, Лондон

все по-широкото прилагане на пазарни принципи и постепенното въвеждане на по-голяма целенасоченост и търсене на конкретни резултати. Всичко това бе насочено към подобряване на управлението на ресурсите в общественения сектор². Освен това се пристъпи към децентрализация на властта и частичното ѝ прехвърляне от централните институции към държавните корпорации, агенции и - както се вижда и от тази глава - към местните управленски структури.

Шведският процес на децентрализация в посока към засилване на местната власт между другото доведе и до създаването на райони с местно самоуправление в много градове включително и в трите големи града - Малмьо, Гьотеборг и Стокхолм. Тук се разглеждат районите в Гьотеборг - втория по големина град в Швеция с население от 432 000 души. Районите имат собствени общински съвети и право да решават как да изразходват бюджета си в рамките на централно определен икономически, политически и правен лимит. Децентрализацията означаваше, че отговорността за редица компоненти на самоуправлението - включително училищата, детските домове, библиотеките и социалните грижи, се прехвърля върху един район със сравнително малко население и географска площ.

Реформата в районната общинска администрация целеше също така и задълбочаване на демократизирането на местното самоуправление³. Това беше извършено чрез увеличаване броя на активните политици в местната администрация и чрез намаляване на физическата и културна дистанция между политиците и гражданите, на които първите служат. Освен това с реформата умишлено се целеше да се засили участието на гражданите в управлението, което да направи местната власт по-отговорна, например при решаването на конкретни проблеми.

Шведската реформа на местните управленски структури

-
- 2 Marcou, G. (1993) 'New tendencies of local government development in Europe', in R. J. Bennett (ed.) *Local Government in the New Europe*, London: Belhaven Press
 - 3 Marcou, G. (1993) 'New tendencies of local government development in Europe', in R. J. Bennett (ed.) *Local Government in the New Europe*, London: Belhaven Press

обвързва децентрализацията с повишаването на отговорността като два съществени компонента на разширяването на демокрацията. Въпреки че не се стига до предложеното от Осбърн и Габлър⁴ „местна администрация - собственост на общността“, тя положително е стъпка в тази посока.

Интернет и демокрацията

Днешният Интернет представлява огромна комуникационна инфраструктура. Тя се разгърна на основата на една по-ограничена структура през 60-те години, обхващаща американския военен проект АРПАНЕТ (ARPANET) и големите компютърни центрове, базирани в американски университети⁵. Днес той е една мрежа от мрежи, свързваща десетки хиляди компютърни мрежи и десетки милиони сървъри по света. Самият Интернет като такъв не изпълнява никаква определена функция, но дава възможност за други компютърни дейности като например изпращането и получаването на електронна поща или провеждането на виртуални конференции и дискусии.

След електронната поща второто по важност приложение на Интернет е „WWW“ - уърлд уайд уеб⁶, станало широко известно със съкращението уеб. Това са набори от електронни документи, съхранявани в компютри по целия свят, които имат две специфични възможности. Първо, това представлява хипертекст, тъй като всеки уеб-документ може да се свърже с други подобни документи. Това дава възможност на читателите да прескачат от един източник на информация към друг бързо и лесно, (на теория) независимо от това, в коя точка на света се съхранява информацията. Второ, това е мултимедия, което означава, че уеб-документите могат да включват не само различни текстове, но също така и рисунки, снимки, звук и видео-клипове.

Всеки набор от електронни документи, до който дадена организация или частно лице дава достъп чрез компютъра си, е

4 Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley

5 Leiner, B.M., Cerf, V.G., Clark, D.D., Kahn, R.E., Kleinrock, L., Lynch, D.C., Postel, J., Roberts, L.G. and Wolff, S. (1998) *A Brief History of the Internet*.

6 „WWW“ - (съкр. от англ.) световна уеб мрежа - бел. ред.

известен като веб-адрес. Той съдържа начален документ, наречен водеща страница (хоумпейдж), която насочва читателите към другите документи (или страници) в дадената поредица.

Използването на Интернет се разрасна неимоверно и продължава да се раширява⁷. В Швеция в периода юни 1996 г. - март 1997 г. например използването на световната мрежа се увеличи от около 15% до 22% сред населението на възраст от 16 до 65 год.⁸ В резултат на това на Интернет започна да се гледа и като на пазар с големи потенциални възможности за развиване на търговска дейност.

От друга страна, Интернет се използва в много по-слаба степен за подкрепа на процеса на реформиране и демократизиране на властта. Независимо от това прилагането на Интернет в общественения сектор също нараства бързо. Могат да се разграничат четири основни вида приложения, на които ще се спрем по-нататък.

Глобалното използване на Интернет-приложенията е все още ограничено. Данните от Европа и САЩ показват, че най-разпространена и технически най-лесно осъществима е връзката между граждани и държавна администрация⁹. На следващо място идва електронната поща. Интерактивното доставяне на услуги и развитието на интерактивните дискусии са били най-малко употребявани¹⁰.

Вътрешноправителствени комуникационни връзки

В този случай Интернет се използва като средство за комуникация и взаимодействие вътре в самото правителство. Например шведският и американският държавен сектор използват електронната поща и веб-услугите за предаване на информация

7 Charlton, C., Gittings, C., Leng, P., Little, J. and Neilson, I. (1997) 'Diffusion of the Internet: a local perspective on an international issue', in T. McMaster, E. Mumford, E. B. Swanson, B. Warboys and D. Wastell (eds) *Facilitating Technology Transfer through Partnership: Learning from Practice and Research*, London: Chapman&Hall

8 Oesterman, T. and Timander, J. (1997) *The Usage of Internet in the Swedish Population* [Internetanvändningen i Sveriges befolkning], Teldok - report no. 115, Stockholm: Teldok. In Swedish

9 Hacker, K.L. (1996) 'Missing links in the evolution of electronic democratization', *Media, Culture and Society* 18, 2: 213-232.

10 Astroem, J. (1998) *Local Digital Democracy: An Overview* [Lokal digital demokrati: en översikt]. Stockholm: Kommunfoerbundet. In Swedish Lips, M. (1997) 'Reinventing public service delivery through ICT: lesson drawing from developments in the USA, UK, and the Netherlands', paper presented at the IFIP WG 8.5 Workshop 'Empowering the Citizens Through IT', 5-6 May, Stockholm, Sweden.

между институциите на правителството ¹¹.

Разпространяване на информация от държавната администрация към гражданите

Друго важно уеб-приложение е разработването на механизъм за разпространяване на информация от държавната администрация към гражданите. Обикновено водещите страници се използват за предоставяне на обща информация за обществения сектор наред с документи, текстове от закони и др.¹² По този начин гражданите получават достъп до информация, която може да им бъде полезна в личния живот при кандидатстване за някакви услуги или когато са ангажирани с политическа дейност. Уеб-адресите на обществения сектор могат също да се използват за получаване на информация относно дейности с търговска насоченост, например туризъм.

Един по-съвършен метод за разпространяване на информацията е предоставяне на правителствени услуги по мрежата. В гр. Анаполис, щата Мериленд, например гражданите могат да теглят и разпечатват от уеб-адреса на местната администрация различни формуляри за издаване на разрешения за паркиране, за организиране на различни обществени прояви, за кандидатстване за работа¹³.

Взаимодействие между правителство и граждани

Разпространяването на информация е еднопосочен поток от данни по Интернет, но се развиват и интерактивни приложения на световната мрежа. Те могат да засягат и обществените услуги. Друг пример от Анаполис е възможността уеб-адресът на местната администрация да се използва от гражданите за плащане по електронен път на сметките за вода и глобите за паркиране ¹⁴.

Взаимодействието може да се изразява и в обществен дебат

11 Langelier, P. (1996a) 'Special series: Local government on the Internet. Part 3: Local government home pages', *Popular Government* Winter/Spring: 38-45.

12 Charlton, C., Gittings, C., Leng, P., Little, J. and Neilson, I. (1997) 'Diffusion of the Internet: a local perspective on an international issue', in T. McMaster, E. Mumford, E.B. Swanson, B. Warboys and D. Wastell (eds) *Facilitating Technology Transfer through Partnership: Learning from Practice and Research*, London: Chapman & Hall

13 Langelier, P. (1996a) 'Special series: Local government on the Internet. Part 3: Local government home pages', *Popular Government* Winter/Spring: 38-45

14 Langelier, P. (1996a) 'Special series: Local government on the Internet. Part 3: Local government home pages', *Popular Government* Winter/Spring: 38-45

или при определяне на конкретната политика чрез проучване с помощта на Интернет на реакцията на гражданите към определени правителствени мерки. Най-простият начин за това е да се помолят гражданите да изпратят по електронната поща мненията си за правителството. По-амбициозна форма може да бъде провеждането от правителството на интерактивен форум, на който гражданите да дискутират помежду си различни въпроси, като по този начин изразяват мненията си и пред правителството. Пример за това е проектът „*Цифров град*“ в Амстердам. Освен че е бил открит достъп до политически и други важни документи, в рамките на този проект се провежда и интерактивен форум, на който всички граждани са били поканени да повдигат въпроси и да разговарят открито¹⁵.

Взаимодействие граждани - граждани: виртуални общности

Проектът „*Цифров град*“ може да се разглежда също като пример за създаването на виртуална общност. Виртуалната общност може да се определи като: „група от хора, които могат да се срещат лице в лице, или не, и които могат да разговарят и разменят идеи посредством дискуссионни сървъри“¹⁵. С други думи, това е общност, която съществува в кибер-пространството и е абсолютно зависима от технологичната инфраструктура (Интернет) в своето съществуване.

Интернет позволява да се дематериализират границите на времето и пространството. Много виртуални общности - като потребителите на Usenet¹⁶ или участниците в компютърни игри в мрежа - могат поради това да се основават единствено на общите интереси на членовете на общността, за която няма географски ограничения освен достъпа до Интернет.

Други виртуални общности обаче са организирани на географски принцип. С други думи, в някои случаи виртуалната общност представлява подгрупа от някоя действителна общност,

15 Rheingold, H. (1994) *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*, New York : Harper Perennial

16 Usenet - (от англ.) електронни дискуссионни групи по интереси - бел. ред.

групирана по местоживеене, например регион или град. Действителните общности не се нуждаят от Интернет, за да общуват една с друга, но той все пак дава допълнителен механизъм за взаимодействие. Дори и в действителните общности съществуват ограниченията на времето, които разделят гражданите, разпръснати по техните домове или работни места. На тези, които имат достъп, Интернет може да помогне да преодолеят тези ограничения. И той вероятно го прави, като се имат предвид съществуващите отпреди връзки и интереси в общността, които мотивират гражданите в желанието им да взаимодействат един с друг, с местната администрация, да участват в политическите процеси.

Метод на оценка

Тук разглеждаме един случай - проекта DALI¹⁷ („Доставяне и достъп до информацията и услугите на местната администрация“) в Гьотеборг - при който Интернет, и по-специално уеб-приложението му, се използва като връзка между местната власт и нейните граждани. Тези граждани имат общо местоживеене: един район в Гьотеборг. Целите на проекта са били:

- ◆ да предоставя на гражданите информация за политическите процеси в общината;
- ◆ да ги информира за услугите, предоставяни от местната администрация;
- ◆ да осигурява механизъм за политически дебат в районите на града.

Задачата, поставена при оценката на проекта, беше да се анализират пътищата за постигането на неговите цели, но също и да се установят възникващите противоречия. Както пише Бйеркнес¹⁸: „Във всекидневния език *противоречие* има приблизително същото значение като *конфликт*. В този контекст обаче *противоречие* може да се тълкува като „*взаимоотношение*“; то не е нещо лошо, или нещо, което трябва да се избягва.“

17 DALI - съкр. от англ. (Delivery and Access to Local Information and Services). Доставка и достъп до информацията и услугите, предлагани от местната администрация - бел. прев.

18 Bjercknes, G. (1992). 'Dialectical reflection in information systems development', *Scandinavian Journal of Information Systems* 4: 55-77.

Напротив, наличието на противоречие трябва да бъде признато и обсъдено.

В тази глава понятието *противоречие* се използва именно за идентифициране и дискутиране на ситуации, в които възникват различия между отделните цели или възгледи, проявяващи се при използването на Интернет като връзка между гражданите и местната власт. То се прилага също и при ситуации, когато са налице различни начини да се изпълни поставената задача, което води до необходимостта да се направи избор между отделните възможности. Анализът на такива противоречия е полезен не само за изследователите на информационните системи, но е от решаващо значение и за практиците. Върху противоречията ще се спрем подробно по-нататък, но тук ще дадем един пример: противоречието между желанието на политиците да направят Интернет възможно най-широко достъпен за гражданите и тяхната загриженост за разходите, които съпровождат постигането на тази цел.

За да се дефинират противоречията, беше използван методът на качествена оценка, при който жизнено важно за получаването на добре обоснован и валиден резултат бе задълбоченото разбиране на контекста на информационните системи¹⁹. Авторът има необходимите за това познания в резултат на тригодишно проучване на местната власт в Гьотеборг²⁰, последвано от оценката на цитирания случай.

Оценката е фокусирана върху местното самоуправление в три района на Гьотеборг, които взеха участие в проекта DALI. Тя включва и допитвания, проведени в периода май 1997 - март 1998 г. сред:

- ◆ местни политици;
- ◆ висши държавни служители на местно и централно ниво;
- ◆ активни граждани, членове на потребителски групи;
- ◆ дизайнери на уеб-страници и специалисти по информатика.

19 Dyer, W.G. and Wilkins, A.L. (1991) 'Better stories, not better constructs, to generate better theory: a rejoinder to Eisenhardt', *Academy of Management Review* 16, 3: 613-619.

20 Ranerup, A. (1996) *Participatory Design through Representatives* [Användarmedverkan med representanter], PhD dissertation, Report 9, Goeteborg: Department of Informatics, University of Goeteborg. In Swedish and English summary

На анализ бяха подложени също така самата система DALI и свързаните с нея документи.

Противоречията и останалите проблеми бяха извлечени от допитванията и другите механизми за оценка, а не са определени на базата на някакви теоретични постановки. С други думи, основна тежест имаха възгледите на тези, които имаха пряко участие, за разлика от други проучвания на виртуални общности в контекста на местната власт²¹.

2. Анализ: изводи от оценката

Проектът DALI е част от програмата „I*M Europe-Telematics Application“, която бе инициирана и частично финансирана от Европейската комисия. Общата цел на проекта бе да се подобри качеството на услугите с помощта на мултимедиен телематичен механизъм. В него участваха следните градове: Барселона, Болоня, Гьотеборг, Кьолн, Лас Палмас, Лайпциг, Лондон, Торино и Тулуза.

Гьотеборгската част от проекта DALI целеше да се подкрепи работата на публичната администрация с нови информационни технологии, осигурявайки по-голямо гражданско участие в дейността на правителството. По-точно, намерението беше да се осигури механизъм за по-активно обществено участие в демократичните процеси в районите на града.

Гьотеборг беше разделен през 1990 г. на 21 района, всеки със собствен общински съвет и местна администрация. Те имат описаните по-горе отговорности и разполагат с бюджети, определени от централния градски съвет. Трите района, участвали в проекта DALI - Аским, Херланда и Кера-Родбо имат съответно 21 000, 19 000 и 9 000 души население.

През втората половина на 1996 г. бяха разработени системите с помощта на няколко работни групи, включващи:

- ♦ дизайнери на веб-страници и специалисти по информатика: държавни служители, които отговарят за разпространяването

21 Tsagarousianou, R., Tambini, D. and Bryan, C. (eds) (1998) *Cyberdemocracy. Technology, Cities and Civic Networks*, New York: Routledge

на информация по мрежата;

- ◆ кметовете на административни райони и по-висши служители, които вземат стратегическите решения за районите си;
- ◆ местни политици: председател, заместник-председател и 10-15 редови членове на районния съвет;
- ◆ други държавни служители на ниво район;
- ◆ централен системен администратор, осигуряващ поддръжката на информационните системи на ниво район;
- ◆ централен системен стратег, вземащ стратегическите решения за информационните системи в целия град.

Системата DALI стана достъпна за широката публика в началото на пролетта на 1997 г. Оттогава тя се ползва от гражданите или чрез домашните им компютри, или чрез девет мултимедийни пункта за обществен достъп. Нивото на използване на системата беше умерено: до пролетта на 1998 г. заглавната страница на всеки район регистрираше средно над 40 посещения на ден.

Системата DALI

На фиг. 1 е показана водещата страница на един от районите. Настоящата версия на системата DALI съдържа четири основни области, както е илюстрирано на фиг. 1:

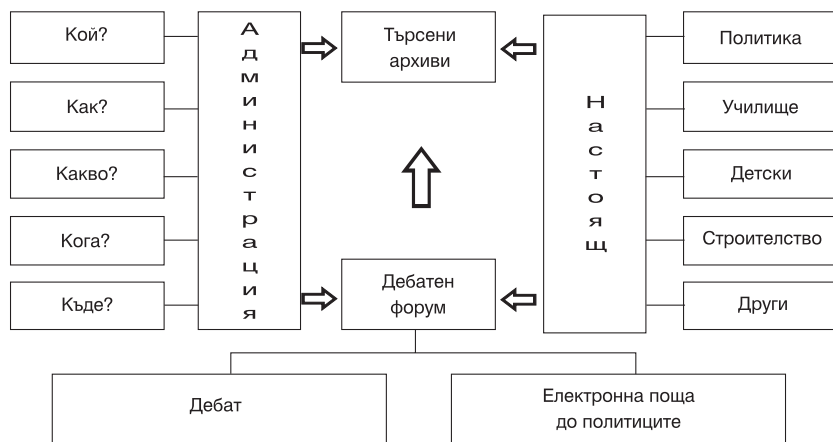
- ◆ Рубриката *Административна информация* съдържа данни за работното време, адресите и дейностите на различните общински служби и заведения като детски домове, училища, социални служби, библиотеки и спортни съоръжения. Предлага се също и информация за ползването на изброените услуги от гражданите. Не се предлагат, обаче, възможности за абонамент за тези услуги чрез уеб.
- ◆ Рубриката *Текущи въпроси* съдържа политическите предложения на районния съвет и ревизираните протоколи от вземането на решения. Предлагат се също местни новини от общ характер като например менюта на училищни столове и ресторанти за възрастни хора, информация за културни събития, специални мероприятия в училищата и т.н.
- ◆ *Форумът за дискусии* съдържа модерирани, интерактивни дискусии по текущите политически проблеми с открит

обществен достъп, в които и гражданите, и политиците могат да участват. Дискутираните досега въпроси включват: качество и ефективност на обучението в училищата и детските домове; пътното планиране в районите и взаимоотношенията между районите и централната държавна администрация. От януари 1997 г. до януари 1998 г. са се състояли 36 дебата в Херланда, 50 в Кара Родбо и 145 в Аским. Тези цифри трябва да се разглеждат на фона на общото ограничено обществено участие на ниво район в политическите процеси чрез други механизми. Само в един район имаше значителен принос от страна на политиците. Освен форума за дискусии, на уеб-страницата бяха дадени адреси на електронната поща на някои политици, което позволяваше и пряк контакт на гражданите с политиците.

- ◆ Накрая, *архивът* съдържа проведените дискусии и документи с възможност за свободно търсене.



Фиг. 1. Уеб страница на Кара Родбо, Гьотеборг



Фиг. 2. Функционална структура на системата DALI.

Противоречия

Направената оценка на проекта DALI показва някои противоречия, всяко от които анализираме по-подробно.

Достъп до Интернет

Противоречие 1: Стойността на обществения достъп в сравнение с разходите за неговото осигуряване

Достъпът на шведските граждани до Интернет се разширява все повече. Много от участниците в проекта DALI осъзнаха значението на по-голямата достъпност, тъй като дотогава нивото на достъп е било твърде ограничено, за да позволи на мрежата да изпълнява ефективно ролята на връзка между гражданите и местната администрация. Утвърди се убеждението, че честотата на посещаемост на водещата страница и приносът към дискусиите трябва да бъдат значително по-големи от досегашните. Това доведе до откриването на обществени пунктове за достъп. Те обаче са скъпи не само като оборудване, но и като поддръжка, а няколко от тях бяха умишлено разрушени или случайно повредени. Правителството може само да се надява посещаемостта да се

увеличава. Всяка дейност за специално разширяване на достъпа струва немалко средства и от това се поражда противоречието между значението и стойността на достъпа.

Противоречие 2: Стойността на достъпа на политиците в сравнение с други групи

В допитванията беше дадена положителна оценка на достъпа на политиците до Интернет, тъй като това им позволява да участват в преки дебати с гражданите. Само на ограничен брой политици обаче беше осигурен достъп, което намали потенциалните възможности за принос. Може да се отпусне допълнително финансиране за увеличаване на броя на участващите политици. Тук обаче възниква противоречие, тъй като същите средства могат да се използват за разширяване на достъпа на гражданите или за финансиране на по-голям брой Интернет-връзки в местните училища.

Регулиране на използването на Интернет

Противоречие 3: Централизиран или местен контрол върху изграждането на уеб.

Не е учудващо, че участниците от средното равнище в проекта почувстваха необходимостта от централизирана координация и контрол при проектирането на уеб-страниците. От друга страна, участниците на ниво район искаха сами да дадат идеите си за собствените си страници.

Противоречие 4: Публикуване на информация от упълномощени или административни структури или на друга информация

Някои от държавните служители искаха уеб-съдържанието да бъде ограничено само до такава информация, която е оторизирана от самото правителство. Някои местни потребителски групи обаче настояваха уеб-страниците на районите да публикуват или да бъдат свързани с повече онлайн информация от местен характер.

Примерите включваха търговска информация за местните магазини и информация от неправителствените организации, функциониращи в района.

Противоречие 5: Конфиденциалност и достъп до персонална информация

В Швеция съществува юридически принцип на обществен достъп до официалните документи (the Offentlighetsprincipen). Този принцип засяга по-голямата част от информацията, публикувана от правителствените институции, и осигурява достъп до отчетите на районните съвети и до друга документация.

Тези документи обаче съдържат и имена на държавни служители. Опитите да се публикува такава информация в Интернет влизат в конфликт с правилата за нейното инспектиране (the Datainspektionen), които регулират използването на информация от личен характер по компютърен път. Правилникът гласи, че публикуването на всеки документ, съдържащ конкретни имена, се нуждае от специално разрешение.

Засега районните администрации са склонни да решават това противоречие като изчистват всички имена от публикуваните документи или пък не дават онлайн достъп до тях. И в двата случая това противоречи на принципа на открития достъп и на желанието на свързаните с Интернет граждани да имат достъп до важната информация относно работата на правителството. Вероятно противоречието между правата на отделните държавни служители за поверителност на личните данни и правата на гражданите за достъп ще продължи да съществува.

Противоречие 6: Цензура или прозрачност в обществения дебат

Няколко интервюирани - политици и държавни служители - изразиха мнение, че дискусиите по системата DALI трябва да бъдат контролирани, за да се избегне разпространяването на (а) „недемократична“ информация (расистка или сексистка) и (б) информация, засягаща личните убеждения на отделни хора.

Поради тази причина специалист по информатика преглеждаше всички мнения в дискусиите, преди да ги публикува на уеб-страницата.

В действителност имаше малко случаи на цензура. Независимо от това практиката на цензуриране може да се приеме за пречка пред постигането на прозрачност на дебата, и оттук - пред общественото участие. Практиката за използване на „пропускателен контрол“ доведе до закриване на дебата през лятото и по Коледа, когато съответният специалист беше в отпуск. Според някои мнения това също беше във вреда на широкото обществено участие.

Противоречие 7: Интернет - традиционен или радикално нов посредник

Много интервюирани виждаха Интернет просто като „още един канал“, като умножаване на съществуващите методи, чрез които гражданите и местната власт общуват и който би могъл да се използва по същия начин, както и другите канали.

Други считаха, че Интернет и базираните на него приложения осигуряват на гражданите един радикално нов начин за участие в демократичните процеси. Изтъкваните в този контекст характерни особености на Интернет включваха:

- ◆ интерактивност: нови възможности за двустранен дебат между гражданите и правителството;
- ◆ скорост на комуникациите: предлага на политиците възможност да научават по-бързо мненията на гражданите по даден въпрос;
- ◆ обхват: осигурява на политиците връзки с групи, с които те преди това не са имали контакти.

Съществува възможността и двете гледни точки да се превърнат в сбъднато предсказание: онези, които виждат Интернет като радикално средство, да го използват като такова, а тези, които го считат за още един традиционен канал - да го използват именно като такъв.

Релевантност на Интернет като форум за дебати

Противоречие 8: Необходимост или колебание на политиците за участие в дебати

Някои политици изразиха съмнения за евентуалното си участие в политически дебат по Интернет и изразиха предпочитание към телефона за обсъждане на различни въпроси с гражданите. Те чувстват, че писменият отговор ги обвързва твърде много, което ги прави по-предпазливи. Освен това политиците считат, че някои въпроси на гражданите не могат да получат прост или публичен отговор. Това обикновено са въпроси, които засягат сложни или политически чувствителни теми или пък изразяват погрешно разбиране от страна на гражданите.

От друга страна, някои държавни служители изказаха мнение, че е необходимо политиците да бъдат по-активни в дебата. Без приноса на политиците форумът би представлявал една гражданска „говорилня“ и не би допринесъл с нищо за демократичните процеси.

Противоречие 9: Релевантност или нерелевантност на гражданското участие на районно равнище

Някои политици ентузиазирано подкрепиха участието на гражданите в Интернет-дебати по въпроси, засягащи училищата за техните деца или други общински институции. Те виждаха необходимост да се създадат институционални бордове, частично управлявани от гражданите, и да се започне широк политически дебат в тези райони.

Други политици сметнаха този вид подкрепа за нереалистична утопия. Те считат, първо, че гражданите няма да се интересуват от ръководенето на местните институции, и второ, по тяхно мнение съществуващите райони са твърде малки, с твърде ограничен мащаб и въпросите за дебатиране са съответно също твърде ограничени. Те настояват за фундаментална промяна в политическите структури - сливане на райони, което да създаде 4-6 големи района вместо съществуващите 21 малки района - преди да се насърчи гражданското участие.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Ролята на Интернет-приложенията в реформата на обществения сектор

На теория Интернет-приложенията могат значително да подпомогнат процеса на реформи, насочени към децентрализиране, повишаване на отговорността и демократизация в държавните структури. Те имат капацитета да ускорят демократичните процеси, като осигурят информация на гражданите и помогнат гласовете на гражданите да бъдат чути сред тях самите, от политиците и от държавните служители. Това може лесно да се реализира чрез електронната поща или по по-съвършен начин, като се осигурят интерактивни форуми за дискусии. Но ако това е така на теория, как стои този въпрос на практика?

Достъпът на гражданите и политиците до Интернет се оценява в проекта DALI като важен за демокрацията. Предварителното заключение от този опит е, че ако съществува проблем с достъпа, той трябва да се разреши при положение, че ще се извършва демократизация²². За да заработи такъв проект, повече местни политици ще имат нужда от достъп до Интернет, какъвто значителна част от гражданите имат по домовете си или на работното място, в училище или на други обществени места. Такъв частично беше случаят в Гьотеборг.

Ако процесите на демократизация трябва да се усъвършенстват и отговорността да се повиши, цялата релевантна информация трябва да се публикува в Интернет. В случая с проекта DALI беше публикувана информация за услугите, предоставяни от местната власт. От друга страна, уеб-съдържанието беше ограничавано от различни фактори, включително и от желанието на високопоставените служители в местната администрация да контролират съдържанието му, както и от законите, регулиращи използването на лична информация по компютърен път.

Тези ограничения обаче не повлияха сериозно на резултатите от проекта DALI. По-скоро на този етап на въвеждане на Интернет-

22 Graham, S. and Marvin, S. (1996) *Telecommunications and the City: Electronic Spaces, Urban Places*, London: Routledge.

приложенията в местната администрация най-важното е да бъде задвижена системата и тя да се направи достъпна и широко известна. Проблемите, свързани с централизирания контрол и нормативните документи, могат да бъдат решавани впоследствие.

В общи линии е ясно, че системата DALI още не е достигнала пълните си възможности. Първоначалният ѝ етап може да се определи като период на въвеждане и изпробване на техническите и организационни аспекти на системата. Ограниченото до известна степен участие в дебата, закриването му по време на отпуски и празници и колебанието на някои политици да участват в него могат да се тълкуват като временни проблеми, които ще бъдат решавани чрез непрекъснато усъвършенстване.

Оценката на опита на DALI разкри известни противоречия и конфликти, които съществуват при използването на Интернет-приложенията за подобни цели. В следващата част са дадени някои практически съвети за преодоляването им.

Използване на Интернет-приложенията за реформи в обществения сектор: препоръки

Въвеждането изисква време

При оценката на опита от инициативите за демократизация с помощта на Интернет-приложенията ние разглеждаме един период от няколко години. От опита от предишни инициативи обаче е известно, че може да са необходими десетилетия за цялостната реализация на тези инициативи и постигането на резултати. От това можем да заключим, че:

- ♦ не трябва да очакваме незабавни резултати от инициативите, свързани с Интернет-приложенията; може да са необходими няколко години за пълното им въвеждане;
- ♦ оценката им трябва да бъде непрекъсната и дългосрочна;
- ♦ възникналите в началния етап на проекта проблеми могат да се променят с времето.

Ако се спрем по-подробно на последната точка, ще видим, че противоречията относно достъпа могат да имат съвсем друг характер след няколко години. Увеличават се частните инвестиции

в Интернет; големи обществени средства се влагат за осигуряване на Интернет-достъп в училища и обществени центрове. Шведските профсъюзи участват в проекти, целящи да се разшири достъпът на техните членове до Интернет²³. Комбинирането на разширяващия се достъп с намаляващите технологични разходи вероятно ще доведе до спадане на напрежението, описано в първите две противоречия.

Проблемите на достъпа няма да изчезнат напълно, като се има предвид неравномерното проникване на новите технологии в различните области и райони. Между различните слоеве на населението ще има огромни различия по отношение на достъпа, които ще доведат до изоставане на бедното население от градовете и особено от селата. Между различните страни също ще възникнат огромни пропасти в това отношение и развиващите се страни ще изостанат далеч зад развитите. Нееднаквостта на достъпа ще породи и нееднаквост в получаването на облагите от демократизацията²⁴.

С времето въпросът за политическото участие вероятно също ще претърпи трансформации. През последните години политиките са свикнали да участват в дебати, като използват различните средства за масово осведомяване - вестници, радио и телевизия. Те вероятно ще привикнат и към използването на компютрите и Интернет. В бъдеще готовността на политиките да участват във виртуални дебати ще се определя от тяхното отношение към темата и от участието на гражданите, а не от отношението им към новите технологии.

Приложението изисква организация

Някои от повдигнатите от проекта DALI въпроси могат да намерят съвсем преки организационни решения. Да вземем най-лесното: първо, ще се наложи да се организират дискусиите по такъв начин, че да няма прекъсвания заради отпуски и празници. Въпреки някои по-капризни лични интерпретации би било полезно да се приемат някакви обществени норми относно вида

23 Martinsson, P. (1998) 'Computers at home: a success for TUC' [Datorer hemma: en succé foer LO], *Arbeter Nyheter* 3 March: 6. In Swedish.

24 Tsagarousianou, R., Tambini, D. and Bryan, C. (eds) (1998) *Cyberdemocracy. Technology, Cities and Civic Networks*, New York: Routledge

информация, която се счита за неприемлива. Такива насоки вече съществуват в много Интернет-форуми по света.

Съответни норми трябва също така да бъдат разработени и за: (а) неправителствена информация, която да се публикува на заглавната страница; и (б) връзки с материали на други организации. Както Банън и Бьодкър²⁵ изтъкват, едно споразумение за основните принципи сред участващите организации ще изясни въпросите за отговорността за уеб-съдържанието, поддръжката, надеждността и т.н.

Подобно споразумение трябва да бъде постигнато и между централната и местната администрация, за да се избегнат конфликтите, потенциално очертали се в противоречие 3. Типичен компромис от типа „център - периферия“ е централната администрация да осигури на общините подкрепа, обучение, техника и рамка за уеб-съдържание и оформление. Общинските служители следва да осигуряват съдържанието за изпълване на рамката и да носят отговорността за ежедневното поддържане на уеб-страницата.

И накрая, трябва също да се изгледят разногласията по въпроса за частния или обществения характер на информацията. В шведския пример такъв дебат се провеждаше по време на подготовката на това изследване и до края на 1998 г. Трябваше да бъде създаден нов закон, който да отрази постигнатото съгласие. Целта му е да регулира публикуването онлайн на документи на местната администрация, съдържащи имена, и да премахне необходимостта от специално разрешение, както и заплахата от съдебно преследване.

Приложението изисква стратегии

Не може да се изисква възприемането на специален подход към използването на Интернет от държавната администрация, но то трябва да се планира стратегически. По този начин ще може да

25 Bannon, L. and Bodker, S. (1997) 'Constructing common information spaces', in J.A. Huges, W. Prinz, T. Rodden and K. Schmidt (eds) *Proceedings of the Fifth European Conference on Computer Supported Cooperative Work*, Dordrecht: Kluwer Academic

се използва докрай капацитетът на този нов механизъм и възможностите за участие, които той дава на гражданите, ще могат да се реализират.

Стратегическото планиране отчасти ще се отнася до технологията, но - както в интегрирания подход, описан преди това - то трябва да бъде задвижено от една по-широка стратегия за демократизация, а не да се очаква, че този механизъм сам по себе си ще задвижи демократизацията. Следователно Интернет трябва да се приема като средство, което служи на демократични цели, а не като самоцел.

Могат да бъдат определени и поддържани специални групи, които да съчетават географската близост по местоживееене със специфичния интерес: например родители и близки на деца с увреждания, или на деца в училища или детски домове; или роднини на възрастни хора и на хора, които нямат възможност да излизат от дома си. Стратегията за активиране и подкрепа на такива групи може да използва Интернет-приложенията като уеб и електронната поща с цел:

- ◆ да се създаде групова идентичност;
- ◆ да се поддържа информирането на групата;
- ◆ да се разработват групови идеи и споразумения;
- ◆ да се даде възможност на групата да допринесе за местния политически прогрес.

Такива общности от граждани, които интерактивно дискутират и обменят информация, биха могли да бъдат пример за това, което Уайт²⁶ нарича „разискване“: внимателна и задълбочена дискусия между граждани и политици. В този случай Интернет може да се смята за релевантно, дори радикално средство за демократизация на местната власт и за други аспекти на реформите в информационното общество.

26 White, C.S. (1997) 'Citizen participation and the Internet: prospects for civic deliberation in the information age', *Social Studies* January/February: 23-28.

Разминаване между концепция и реалност

В много отношения описаните по-горе противоречия отразяват разминаването, което съществува между концепцията за прилагането на Интернет и шведската реалност. Например демократизацията с помощта на Интернет-приложенията се базира на технологичната концепция за един по-широк достъп до Интернет, който (все още) не е реалност в Швеция. Проявиха се и някои присъщи на управлението схващания за организационните процедури и правила, които при прилагането на новите технологии на практика не важат. Поради това разминаване между концепции и реалност възникнаха някои противоречия и проблеми на първоначалния етап.

Както бе отбелязано, тези предимно технически и организационни разминавания ще избледняват с годините, което ще доведе до намаляване на рисковете при прилагането на информационните технологии. Но по отношение на някои други аспекти на модела ITPOSMO²⁷ изчезването на противоречията от само себе си не е толкова сигурно. Например може да се появи сериозно разминаване между концепцията за гражданите като много-обещаващи участници в политическите процеси и реалното съществуване на едно мнозинство, което не иска да се ангажира и да участва в дебати.

За САЩ автори като Шульър и Уайт²⁸ са оптимисти относно ролята на Интернет за намаляване на това разминаване и за мотивиране на участието на гражданите. Авторът на това изследване няма категорична позиция по проблема, виждайки едновременно както големия потенциал на Интернет-приложенията, така и значителните препятствия пред тяхното прилагане на практика.

27 Моделът ITPOSMO, разгледан в английското издание, обхваща няколко ключови компонента на разминаването между концепция и реалност, свързани със замисъла на самата реформа и реалната среда в държавния сектор, където тя се прилага.

28 Schuler, D. (1996) *New Community Networks: Wired for Change*, New York: Addison-Wesley White, C.S. (1997) 'Citizen participation and the Internet: prospects for civic deliberation in the information age', *Social Studies* January/February: 23-28

ГЛАВА VI. ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ В ИНФОРМАЦИОННАТА ЕРА ¹

Новите технологии ще се използват не само срещу технологичното изоставане, но и ще удовлетворяват по-пълно нуждите на гражданите и бизнеса. Информационните технологии променят коренно света: начина на живот, методите на бизнес, характера на общуване и почивката през свободното време. Новите технологии откриват и нови възможности. Те осигуряват достъп до различни услуги 24 часа в денонощието и седем дни в седмицата. Те ще направят живота ни по-лесен. Държавната администрация възнамерява да не изостава от развитието на този процес и в тази Бяла книга очертава виждането си за своето място в него.

1. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

През последното десетилетие сме свидетели на революция в начина, по който водещите фирми по света осъществяват своя бизнес. Те използват световната компютърна мрежа, за да фокусират още по-пряко дейността си върху клиента и използват информационните технологии, за да работят по-отблизо с доставчиците си. Въвеждат нови начини за ползване на информацията, превръщайки се в самообучаващи се организации. Предлагают нови услуги, когато, където и както потребителят ги иска. Изграждат нови канали за предаване на информация като телефонни центрове² и Интернет. Дават на персонала си необходимата подкрепата, за да може той да използва ефективно информационните технологии.

Държавната администрация не следва всички тези новости с необходимите темпове, но предприема активни мерки в редица области. Тя изложи своята програма в справочния бюлетин *Нашият информационен век*. Предприети са важни инициативи в сферата на образованието, библиотечното дело и здравеопазването.

1 Съкратен превод на раздел 5 „Държавното управление в информационната ера“ от Бялата книга на британското правителство, публикувана през м. март 1999 г.; („Modernising Government“, White Paper, London, March 1999)

2 Call center - (от англ.) център за информационни услуги по телефон.

Стимулира се овладяването на умения в областта на информационните технологии и се насърчава електронната търговия. В Бялата книга „Конкуренцията в нашето бъдеще“ правителството ясно декларира позицията си към електронната търговия като ключов фактор за успешна, основана на знанието икономика. В бюджета бе включена програма на стойност 1,7 милиарда британски лири за осигуряване на достъп до компютри и информационна грамотност на всички.

Трябва обаче да направим много повече. Досега държавното управление следваше децентрализирания подход в развитието на информационните технологии. Този подход даде възможност на министерствата и агенциите да модернизират системите си съобразно техните нужди. Не беше разработена обаче методика, която да гарантира максималното използване на предимствата на информационните технологии от държавната администрация като цяло. В резултат на това са налице несъвместими системи и услуги, които не са интегрирани в едно цяло. Трябва да се направи нещо повече от това, ако искаме да постигнем по-добри услуги, по-добро снабдяване и по-ефективна работа в информационния век.

2. Какво трябва да променим

Правителството трябва да извърши радикална промяна в начина на използване на информационните технологии. Трябва да се модернизира работата на самото правителство, съчетавайки дейността на различните правителствени органи за осигуряване на нови, ефективни и удобни за гражданите и фирмите начини за комуникация с институциите и за ползване на услугите.

Информационните технологии ще допринесат за следното:

- ◆ ще улеснят работата на фирмите и частните лица с правителствените институции;
- ◆ ще дадат възможност на държавната администрация да предлага услуги и информация чрез нови средства като Интернет или интерактивна ТВ;
- ◆ ще подобрят комуникациите между отделните органи на

правителството, така че от гражданите да не бъде търсена многократно една и съща информация;

- ◆ ще предоставят на персонала в приемните и другите офиси по-голям достъп до информация, за да може той да работи по-ефективно с обществото;
- ◆ ще дадат възможност отделните органи на правителството да работят като партньори: централната власт - с местната власт или обществените организации; или правителството с други организации, предоставящи услуги - например пощите или фирмите от частния сектор;
- ◆ ще помогнат на правителството да стане самообучаваща се организация като подобрява достъпа до информация и нейното структуриране.

Подкрепа на местните общности и обществените организации.

В гр. Брикстън на неправителствени организации и на малките фирми се оказва помощ за работа с Интернет чрез Брикстън онлайн (Brixton Online), местна организация с идеална цел. Тя предлага на ниски цени обучение в Интернет със съдействието на местните Интернет центрове. Изгражда се местна мрежа за обучение и се оказва помощ на малкия бизнес да използва електронната търговия. Брикстън онлайн работи в партньорство и с местния бизнес.

Обществото не е хомогенно цяло. Държавната администрация съществува, за да служи на тези, които се чувстват изолирани от развитието на информационните технологии толкова, колкото и на тези, които използват новите технологии. Информационното общество трябва да разширява възможностите за избор на гражданите и фирмите как да получават услуги, а не да ги ограничава. Интернет и интерактивната телевизия трябва да заемат подобаващо се място наред с по-модернизираното използване на телефонните връзки, телефонните центрове и документите на хартия, а не да ги заменят; те няма да изместят и личния контакт,

когато той е необходим. **Ние ще разработим целевите стратегии по групи, които да осигуряват на всеки нормален достъп до държавните структури в информационното общество.**

3. Началото. Корпоративна ИТ стратегия за държавното управление

Ние разработваме **корпоративна ИТ стратегия за държавното управление**. Тенденцията при информационно-технологичните системи досега беше те да се развиват независимо от обществените институции; сега е необходимо те да бъдат насърчавани да се сближат и обвържат. Това ще насочи фокуса към гражданите и бизнеса и ще благоприятства разнообразяването на начините за предоставяне на обществени услуги. По този начин ще се получи максимална полза от прилагането на по-координиран подход към информационните технологии както в централната, така и в местната власт. Тръгвайки по този път, ние ще работим в партньорство с целия обществен сектор и с частния сектор. Посредством тази стратегия държавното управление:

- ♦ ще постави основните цели в обработката, удостоверяването на автентичността и идентифицирането на данните при прилагане на търговски общодостъпни стандарти, когато това е възможно;
- ♦ ще определи рамки за приложението на онези технологии, които изискват по-добра координация;
- ♦ ще стимулира развитието на електронната търговия;
- ♦ ще използва Защитения правителствен Интранет (GSI), за да подпомогне междуведомствените дейности и да стимулира обществения сектор да работи при по-ясна координация;
- ♦ ще засили защитата на неприкосновеността и човешките права, като същевременно осигури по-ясна база за обмен на информация между отделните ведомства.

Електронната търговия

До 2002 г. фирмите и частните потребители във Великобритания ще работят в условията на най-добрата в света

икономика на електронната търговия. Електронната търговия революционизира търговския свят, предлагайки по-голям избор на потребителите и по-широк достъп на доставчиците до пазарите. През март 1999 г. правителството публикува справочен бюлетин, в който предложи да се приеме закон за спазване на поверителност в електронната търговия, а след Великден ще публикува съответен законопроект.

Като използваме тази стратегия, ние:

- ◆ ще назначим длъжностно лице от висок ранг във всяко ведомство, което да провежда информационната програма на правителството в министерствата и техните агенции;
- ◆ ще сравняваме развитието в областта на електронните услуги с най-добрите постижения в частния сектор и в другите страни;
- ◆ ще продължим да работим в тясна връзка с фирмите както на двустранна основа, така и в рамките на програмата Партньорство за информационно общество;
- ◆ ще включим информационните цели на правителството в нормативните документи на агенциите;
- ◆ ще преразпределим разходите за подкрепа на ИТ инвестиране;
- ◆ ще поставим за цел до края на годината всички министерства да се включат в правителствения Интранет. Ще изградим обезопасени външни връзки до местната администрация, болниците и пощите. Ще осигурим ИТ база за правителството, така че то да работи като самообучаваща се организация и да разработва такива приложения, които да стимулират ефективната работа в рамките на министерствата. Ще използваме защитения Интранет като платформа за управление на правителствения електронен архив.

4. ЕЛЕКТРОННИ УСЛУГИ ЗА ГРАЖДАНИТЕ И ФИРМИТЕ

Правителството предприема специални действия за изграждането на държавни структури на информационното общество с помощта на информационните технологии в редица области. В много случаи това позволява обществените услуги да

бъдат предоставяни 24 часа в денонощието, седем дни в седмицата. Ние ще продължим да подкрепяме инициативите за модернизиране на услугите съобразно нуждите на гражданите и на фирмите.

Например:

- ◆ Националната здравна мрежа (НЗМ) ще приложи информационните технологии, за да преобрази начина, по който се предоставят услуги в здравеопазването. НЗМ ще обхване цялата страна до края на 2000 година;
- ◆ От 2000 г. отделните данькоплатци и фирмите ще могат да подават данъчните си декларации и да се регистрират по ДДС по Интернет. Правителството обяви облекчения за малките фирми, които подават данъчните си декларации по електронен път;
- ◆ Граждани и фирми от Северна Ирландия ще могат да ползват интегрираната услуга за технически преглед на превозните средства и застраховка, която се предоставя в партньорство със застрахователната индустрия.

По-добро здравеопазване с помощта на НЗМ

От края на април 1999 г. 20 млн. души ще могат да се обръщат към НЗМ за съвет от опитни и квалифицирани медицински сестри. Програмата ще осигурява съвети на нуждаещите се как да получат правилно лечение.

Някои специалисти и сега имат готовност да предоставят в по-кратък срок резултати от медицински изследвания, да дават консултации и дори да уреждат запазване на час при лекаря с помощта на Националната здравна мрежа. По-късно тази година те ще получат достъп до по-широкообхватна здравна информация чрез Националната електронна библиотека за здравеопазване.

По-добри услуги за данькоплатците

Данькоплатците в Ийст Килбрайд могат да ползват вече значително подобрени данъчно-финансови услуги. През

февруари 1999 г., там бе открит първият специализиран телефонен център, който ще извършва огромна работа за 2 млн. служители и пенсионери. Създаден е и офис за входяща поща, който ще поема обработката на цялата делова кореспонденция с данъкоплатците в областта, както и приемна, която е в състояние да поеме до 33 000 посещения на година. Това разделяне на ролите ще позволи на фронт-офиса да фокусира дейността си единствено върху предоставянето на отлични услуги на потребителите, докато „поддържащият“ офис се специализира в ефективната обработка на документите.

Национална учебна мрежа

Все повече граждани имат достъп до информация за голям брой програми в областта на образованието с помощта на Националната учебна мрежа. Тя се превърна в национален център за обучение чрез Интернет. Мрежата предоставя ценна образователна информация в рамките на програма за разширяване на достъпа до такава информация в училищата, библиотеките, колежаите, университетите, по работните места, в домовете и другаде. Инициативата на Националния учебен център цели да свърже до 2002 година всички училища към Интернет. Понастоящем 30 % от началните училища, 90 % от средните и 45 % от специализираните училища в Англия имат някаква форма на достъп до Интернет. Мрежата беше открита през месец ноември 1998 г. от министър-председателя. Уеб-сайтът на мрежата и на нейните партньори предлага над 500 000 страници материали, като техният брой нараства с всяка седмица. Сайтът се посещава средно над 75 000 пъти на ден.

Университет за промишлеността

Частни лица и фирми ще получат скоро достъп до изобилие от възможности за непрекъснато обучение чрез Университета за промишлеността - нов вид организация за общодостъпно обучение от разстояние. Като използва модерни информационни и комуникационни технологии, тя ще

предоставя висококачествени учебни продукти и услуги и ще ги довежда до дома, до работното място и учебните центрове в цялата страна.

Програма АКОРД (ACCORD)

АКОРД е програма за следващото поколение информационни технологии. Тя ще играе важна роля за модернизиране на услугите в областта на социалното осигуряване в навечерието на новия век. Понастоящем информацията често се дублира и възникват несъответствия. Ние изискваме многократно от хората информация за едни и същи подробности, създавайки благоприятни възможности за измама и злоупотреби. АКОРД ще събере всички данни на едно място. Всяко осигуряващо се лице ще разполага с една единствена сметка, а за персонала ще се изградят модерни интегрирани системи, за да може той да предоставя висококачествени комбинирани услуги.

Услугите на информационното общество за клиентите на пощенските служби

Пощенските служби ще бъдат оборудвани с модерна онлайн база, която ще позволи услугите, предоставяни от правителствените институции, да бъдат достъпни по електронен път от гишетата на пощенските служби.

Електронен обществен архив

Държавният архив изпълнява стратегическа програма за правителствените институции с цел организиране и улесняване на достъпа до архивите, използвайки съвременните ИТ за подобряване на услугите и засилване на контрола. Нашата цел е до 2004 г. всички новосъздадени обществени архиви да бъдат съхранявани и ползвани по електронен път.

5. ПАРТНЬОРСТВО

Правителството изложи своите планове за трансформиране на местната власт в Бялата книга „Модернизиране на местната власт

във взаимоотношенията с гражданите“. За тяхното изпълнение ще бъде създаден така нареченият **Конкордат между централното и местното управление в информационния век**, който ще поощрява иновациите и сътрудничеството между предоставящите услуги институции на централно и местно равнище. Той ще въведе технологичните стандарти в обществения сектор.

Ние също ще помислим как общественият сектор да работи в партньорство с частния сектор и с доброволческите организации за предоставяне на обществени услуги по иновативни начини. Ние обсъждаме с банки, с пощите, със супермаркети, със счетоводители, с компании за интерактивни радио- и телевизионни предавания, с информационната индустрия и други по какъв начин могат да станат партньори в предоставянето на услуги. Освен в тази Бяла книга Централният отдел по ИТ на Канцеларията на кабинета публикува в Интернет по-пълно описание на тези дейности.

Онлайн услуги за гражданите на Кеймбридж

Кеймбридж онлайн е местна информационна служба, осигуряваща онлайн информация и услуги за всеки живеещ или работещ в или около Кеймбридж. В нея членуват магазини, фирми, местни групи, благотворителни организации и жители на Кеймбридж с различно обществено положение.

Кеймбридж онлайн осигурява възможности за електронна поща, помощ при създаване на уеб-страници и поместване на съобщения, за разговори в реално време и конферентни канали. Службата дава достъп до последните новини от общинската администрация, за местните събития и услуги; рекламира свободни работни места в областния съвет и в институции на местната власт в съседни населени места, както и в благотворителни организации, финансирани от областния съвет.

6. БЪДЕЩИ ДЕЙНОСТИ

Правителство в информационното общество

До 2002 г. правителството предвижда като минимум да осигури на гражданите възможност по електронен път:

- ◆ да се записват за изпити за шофьорски книжки;
- ◆ да търсят работа и да им се предлагат подходящи места;
- ◆ да представят данъчни декларации за дохода си;
- ◆ да получават информация и съвети за социални помощи;
- ◆ да получават текуща здравна информация и съвети;
- ◆ да използват Националната учебна система;
- ◆ да подават заявления за заеми за обучение и издръжка на студенти.

Фирмите да могат:

- ◆ да се регистрират по ДДС и да си възстановяват внесените по ДДС суми;
- ◆ да подават счетоводните си отчети;
- ◆ да кандидатстват за безвъзмездни помощи за регионална подкрепа;
- ◆ да получават плащания от държавната администрация за доставени стоки и услуги.

7. ОСНОВНИ НАСОКИ В ПОЛИТИКАТА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО

Правителството ще доразвива своята концепция за държавните структури в информационното общество чрез разработване на допълнителни мерки, които ще обхванат:

- ◆ **Стандартизиране на данните.** Ние ще въведем в защитения правителствен Интранет стандартни норми и програмни средства, които ще дадат възможност на министерствата да разработват нови системи по обобщен и стандартизиран начин и да уеднаквят представянето на вече наличните данни.
- ◆ **Електронни подписи.** Те ще бъдат средство за идентифициране и удостоверяване на самоличността при контакти с държавните структури . Ще предложим закон, който да гарантира юридически еквивалент между електронния и саморъчния подпис върху хартия и ще работим с финансовите и други институции, така че техните електронни подписи да бъдат използвани при сделки на правителствените структури.
- ◆ **Телефонни центрове.** Общ подход за това как да се легитимираат гражданите, когато се обръщат към правителст-

вениите телефонни центрове.

- ◆ **„Смарт“ карти.** Те ще съдържат електронния подпис, а и функциите, които тези карти могат да изпълняват, непрекъснато се умножават. Ние работим с банки и други партньори, за да въвеждаме постепенно тези карти при работата им с държавната администрация. Ще бъдат определени възможностите за използването им при извършването на дейности за държавната администрация.
- ◆ **Цифрова телевизия.** Как държавната администрация най-добре да използва възможностите на цифровата телевизия, за да улесни предоставянето на услуги и информация.
- ◆ **Уеб-страници.** За да изработим по-съгласуван подход при използването на уеб-страници за получаване на информация и евентуално при предоставяне на услуги, ние ще публикуваме указания за правителствените уеб-страници до ноември 1999 г. Ще преработим страницата www.open.gov.uk, за да може тя да осигурява по-бърз достъп до информацията, както и по-съвременни средства за търсенето ѝ.
- ◆ **Правителствени портали.** В крайна сметка ние целим да осигурим достъп до максимално голям брой правителствени услуги и информация чрез електронните правителствени портални сайтове. Правителствените агенции и министерствата разполагат с големи количества данни. Разнообразието от прилаганите системи, някои вече остарели, прави достъпа до информацията сериозен проблем. Някои проекти, като напр. ACCORD на Министерството на общественото осигуряване, вече действат в тази насока. Ние ще разчитаме на този опит в организирането на информацията за подобряване на предоставянето на услуги. Прототип на правителствен портален сайт ще бъде разработен през тази година.
- ◆ **По-добри онлайн услуги за фирмите.** Правителството възнамерява да направи информацията за наредбите по-лесно достъпна и от един източник, а също така да разшири максимално възможностите за фирмите да отговарят по електронен път на запитвания от правителствените институции. Тази инициатива ще бъде поета от Агенцията за малките

предприятия. Ние финансираме проучване за разработването на отделен фирмен регистър, осигуряващ електронна идентификация на различните видове фирми според отношенията им с държавните структури.

8. ФИНАНСОВИ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ГРАЖДАНИТЕ И ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Новите технологии дават възможност да се опростят значително сложните финансови взаимоотношения между гражданите и държавната администрация. Интегрирането на системите за данъци и осигуровки, плащанията за обучение и квалификация, създаването на портален сайт за трудовата заетост поставят нови предизвикателства. Правителството ще осигури максимално опростена схема за финансови взаимоотношения с гражданите, избягвайки дублирането в дейността на отделите и постигайки най-добри резултати от тази инвестиция. Ще обмислим как да разширим обществената ангажираност в този процес чрез използването на банковата система. За постигането на тези цели ние предлагаме:

- ♦ да се разшири максимално достъпът и използването на лични сметки, управлявани от банките и от други институции;
- ♦ да се постави като цел плащанията спрямо правителствените институции да се извършват по сметка по избор на гражданите;
- ♦ да се проучи дали разширяването на обмена на информация между министерствата, агенциите и местната администрация ще улесни финансовите взаимоотношения с гражданите.

9. ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

Съществуват опасения, че информационните технологии могат да доведат до объркване на самоличност, случайно разкриване или нежелано предаване на данни. Правителството ще работи върху решаването на тези проблеми, следвайки убеждението си, че защитата на данните е цел на държавното управление в информационното общество, а не препятствие.

По отношение защитата на личните данни, държавната администрация ще предприеме следното:

- ◆ ще работи в тясна връзка със Службата за защита на данните, за да гарантира спазването на защита на данните при извършване на електронни услуги;
- ◆ ще спазва поетия от него ангажимент за общодостъпност, за да получават гражданите съответната информация относно правителствените инициативи за тяхното развитие и изпълнение;
- ◆ ще въведе конкретни практически правила на министерско или междуведомствено ниво за държавното управление в информационния век;
- ◆ ще се възползва от правомощията на Службата за защита на данните, за да извършва независими проверки за начина на използване на личните данни;
- ◆ ще въведе механизъм за засилване на защитата на личните данни, така че данните да бъдат достъпни, разкривани или идентифицирани с конкретно лице само до необходимата степен;
- ◆ ще осигури подходяща законова база за обмен на данни, където това е необходимо, например в интерес на подобряване на дадена услуга или намаляване възможностите за измама, в съответствие с правителствената политика за защита на информацията.

10. Електронни доставки

През 1997 г. министър-председателят съобщи, че до 2002 г. 25 % от финансовите операции между гражданите и държавната администрация ще могат да се извършват по електронен път. Ходът на изпълнението на тази задача ще се огласява на всеки 6 месеца, като се започне от май 1999 г. на адрес: www.citu.gov.uk. Тя е включена и в плановете за обществени услуги на всички министерства. Дейността на всяко министерство ще се оценява въз основа на неговия отчет, а ако съответният план не е достатъчно амбициозен, той ще бъде ревизиран. Планираме също до март

2001 г. 90% от правителствените покупки на ниска стойност да се извършват по електронен път.

Правителството има за цел Великобритания да се нареди сред водещите страни в света в тази област. След 2002 г. ще набележим нови цели. Преди да планираме периода до 2005 г., ще поискаме от министерствата да определят операциите, които по административни или управленчески съображения не могат да се извършват по електронен път, както и тези, към които най-вероятно няма да има подобен интерес. След като така определените операции бъдат изключени, предлагаме 50% от останалите дейности да могат да се извършват по електронен път до 2005 г. и 100% до 2008 г.. Всички местни органи на властта следва да определят и разгласят своите планове за електронни дейности и да започнат обсъждане чрез Асоциацията на общинската администрация. Ние ще следим също и за напредъка на отделните министерства в преминаването към интегрирано предоставяне на информация. Подробености за това може да намерите на адрес: www.citu.gov.uk.

Съзнаваме, че не сме в състояние да обрисоваме конкретния облик на държавната администрация в информационното общество през 2008 г.. Скоростта на технологичните промени е изключителна. Бизнесът ще придобие съвсем друг облик с помощта на електронната търговия. До 2008 г. ще се появят и други големи технологични новости, които сега не могат да се предвидят. (През 1978 г. някои коментатори не можаха да предскажат дори появата на персоналните компютри, а какво остава за Интернет.) Стратегията на правителството трябва да бъде гъвкава и да се използват преимуществата на развитието, без да се ограничават гражданите, фирмите, държавните структури и нашите партньори в онези консервативни рамки, които трябва да бъдат надскочени.

Но ние можем да предвидим някои елементи, които могат да допринесат за пълното постигане на целта за 2008 г.. Ето десет от най-важните фактори:

- ♦ достъп до електронните услуги от дома чрез разработването на интерактивна ТВ. За обществото ще има също голям брой

- пунктове за достъп;
- ◆ много по-добре ориентирана към потребителя, евтина и многофункционална технология, съсредоточена около телевизията, телефонните комуникации и радиото;
 - ◆ намаляване на зависимостта от специални компютърни умения чрез въвеждане на дистанционно управление, речеви команди, прозорци, активирани с докосване, видео-конференции и др., които ще улеснят потребителя в ползването на новите технологии и ще му дадат възможност да се възползва по-пълно от тях;
 - ◆ непрекъснато и драматично повишаване на капацитета на компютрите и разширяване на работата в компютърни мрежи, така че държавните служби да могат да предоставят все по-удобни, точни, бързи и сигурни услуги;
 - ◆ повсеместно въвеждане на многофункционалните „смайт“ карти, с които гражданите ще могат да удостоверяват самоличността си, да ползват услуги, да запазват поверителността на информацията и постепенно да поемат все по-голяма част от разплащанията им;
 - ◆ по-широко приложение на интерактивните технологии за попълване на формуляри и други дейности при осигурени онлайн консултации и помощ, събиране на цялата необходима информация наведнъж;
 - ◆ по-широко приложение на новите умения сред държавните структури, което ще позволи на държавната администрация по-добре да обработва информацията, да работи по-ефективно и по нов начин;
 - ◆ разширяване на обхвата от веб-страниците на държавните структури, като специализираните портали, които често са структурирани около една конкретна необходимост на хората, до цял диапазон от услуги или функции на държавната администрация;
 - ◆ реструктуриране на услугите и дейностите на държавните структури, често в партньорство с частния сектор, местната администрация или неправителствения сектор, с цел постигане

на по-голяма ефективност;

- ◆ гъвкав подход към огромния потенциал на новите технологии за увеличаване на ефективността, като се финансират онези механизми, при които е проявено по-голямо въображение и които са по-обещаващи.

Развитието в тази посока няма да ограничи избора, да преустанови сделките на четири очи или да наруши личната неприкосновеност на индивида. Нито пък ще опрости сложните въпроси и проблеми, с които гражданите и бизнесът се сблъскват в живота, но то може радикално да подобри услугите в области като здравеопазването, образованието и квалификацията или намаляването на престъпността. Потенциалът за промени е огромен. Няма причина до 2008 г. повечето взаимоотношения с държавната администрация да не се реализират по електронен път по същия лесен начин, както днес се обаждаме по телефона или избираме телевизионна програма.

Тази визия трябва да се превърне в реалност. Ние ще разширяваме планираните по-горе дейности, умножавайки през следващите няколко години броя на предоставяните по електронен път услуги. В хода на реализацията ключовите елементи са следните:

- ◆ На базата на общата ИТ стратегия на правителството ще бъде разработен конкретен план и мерки за създаване на необходимите условия за изпълнение на задачите за стандартизиране на данните, за електронните подписи, приемните центрове, „смайт“ картите, цифровата телевизия, уеб-страниците, правителствените портални сайтове и повишаването на поверителността, предвидени в този информационен бюлетин.
- ◆ Услугите, предоставяни от държавните структури в информационното общество и свързаните с тях дейности вероятно ще се развиват около взаимосвързани групи от функции на държавната администрация за нуждите на гражданите и фирмите. Като част от това все повече услуги ще бъдат на разположение 24 часа в денонощието и седем дни в седмицата.

- ◆ Постигането на тези цели ще се стимулира от по-тясна централизирана координация, за да може най-добрите постижения и стандарти да се прилагат от правителството и всички правителствени органи, които са свързани с предоставянето на определени услуги. Те ще се събират и ще разговарят с потенциални партньори, като по този начин ще се насърчава съвместимостта на ИТ системите и данните.
- ◆ Напредъкът в изпълнението на целите ще се следи и отчита редовно. В същото време е важно целите да не се разглеждат в тесни рамки или поединично. Планирането трябва да се прави с поглед към едно бъдеще с широки възможности за дейност без граници, за партньорство и интегриране на услугите.
- ◆ Ще продължим тесните консултации със специалисти от чужбина, от частния сектор и с други колеги. Важно е целите да се преследват по начин, който отчита променящата се реалност и позволява на правителството непрекъснато да бъде информирано за най-добрите постижения.
- ◆ Проучването на пазара и обратната връзка с потребителите ще подобри планирането и организирането на услугите и другите дейности и ще ги фокусира по-целенасочено към гражданите и бизнеса.