

Проблеми на електронното управление

Основни грешки в областта на електронното управление

Основните грешки в областта на електронното управление са:

1. Моделът на финансиране на електронното управление (електронното правителство) е изцяло сгрешен:

- a. Финансират се само (изключително) централизирани проекти. Най-често „потенциалният“ им изпълнител предварително е известен на специалистите, обосновавали необходимостта от този проект.

Дори ако някой полезен (истински) проект, независимо от пречките, се промъкне, след това не се отделят средства за поддържането на работата му и в резултат проектът постепенно умира. Това се прави, за да няма „независими“ и успешни примери в тази област.

Веднага, след като (поради липса на средства) даден работещ проект е спрял, се намират 10 пъти повече средства, за да се възложи проектът отново – но този път обществената поръчката ще бъде дадена на „когото трябва“.

- b. Обикновено в края на годината, в последните две седмици се отпуска финансиране, което набързо се изразходва, изцяло хаотично, без да има някакъв положителен ефект.

2. Технологичният модел (архитектура, принципи) на електронното управление е грешен

Основната грешка е в това, че управляващите „експерти“ сами реализират проектите (причините могат да се изследват в детайли, но очевидната е, че тези експерти пряко участват в усвояването на средствата). Това естествено може да стане само, **ако проектите се реализират като силно централизирани**, независимо каква е администрацията. Тези проекти се планират, възлагат се и се изпълняват на централно ниво. Резултатът на този подход е доказано известен и предизвестен в последните 10 години.

Има две течения в разработката на централизираните проекти:

- a. **По-старата група специалисти** от години развиват модел, при който „е-управление“ се състои от определен брой централизирани системи, които обслужват администрацията посредством УЕБ интерфейс (графичен, човешки интерфейс).

На пръв поглед този подход изглежда модерен и правилен, но реалната практиката е съвсем друга. Проблемът на този подход и верният изход е показан по-долу.

- b. **По-младата група специалисти** наблягат на идеята целият софтуер в държавата да се препише наново като „отворен код“. По-този начин се търси технологичен път да се изолират фиктивните проекти на „по-старата“ група, а „отворения код“ е гаранцията, че това което те ще направят ще бъде добро. Независимо колко „благородни“ и „технологични“ причини се посочват, истината е, че законовото установяване на „отворения код“ в електронното управление е свързан с наивни и все още нереализирани корупционни планове. Те се изразяват в следното:
- i. Ще бъде въведено изискването за отворен код, което ще задължи целият наличен в държавата софтуер да бъде „преписан“. Следователно ще има много работа за „младите специалисти“, които са се присламчили към конкретна власт.
 - ii. Ако на тези специалисти не им се работи, а са във властта, новите законови постановки им дават право да се намесват (да дават препоръки) в работата на всяка фирма по време на изпълнение на проектите. Дали това ще бъде за добро или ще саботират работата на фирмата – трудно е да се каже, но законово това е очевидна възможност (добре звучащ термин е „граждански контрол на изпълнението на националните проекти“).

Подчертаваме, че и двете групи държат на създаване само и изключително на централизирани системи, при което на определена фирма се възлага определен проект. Това се прави целенасочено от 2006 година, а резултатът е известен на всички.

Напоследък виждаме и друг феномен. Всички обявени обществени поръчки са със силно надвишени прогнозни стойности. Обяснението е, че изискванията, формулирани в техническата спецификация обективно са повече и по-високи и изискват повече формална работа. В допълнение изискването за „отворен код“ силно увеличава цената на продукта, по причини, които вече посочихме.

3. Управленческият модел е сгрешен

Администрацията на най-високо ниво е пречка за е-управление, като вместо да създава правила, по които системите да се разпространяват и внедряват, тя създава (ръководи) проекти за създаване на такива системи.

Типичен пример са всички ИТ евро-проекти, които се разработват от централна администрация, а са предназначени за териториални поделения или за общини.

Внимателният анализ на реализираните проекти и на това, което в момента е налично, ще покаже къде са усвоени милионите за е-управление. Проблемът е, че сумите, които са

усвоени, са толкова големи, че могат да „купят“ всеки заровил се „експерт“, дори след няколко години.

Какъв е верният път и каква е правилната архитектура?

След така направените „черни“ констатации е естествено да се зададе въпросът „Има ли верен път за електронното управление в сегашното общество. Отговорът е твърдо “Да“.

Път за реализация на електронното управление

Трябва да се постигне на най-високо ниво съгласие за:

1. Управляващите трябва да решат, че парите за електронно управление, ще отиват за осигуряване на устойчиво развитие на електронното управление, а не в партийните каси и личните сметки.
2. Управляващите трябва да се откажат да участват в (да проектират, разработват, ръководят) проектите за електронно управление. Погрешно е да се счита, че един неуспял в бизнеса програмист ще бъде добър ръководител на държавно финансиран и държавно разработван проект. Точно обратното е. Със сигурност средствата ще бъдат разхитени и ще потънат по приятелска или по партийна линия.
3. Управляващите трябва да създадат условия (среда) за развитие на електронното управление. Това означава, че трябва да се създадат серия от механизми, по които електронното управление **ще се реализира и възпроизвежда** на пазарен принцип.

По-долу е посочен пазарно ориентиран път на развитие, който в момента би свършил добра работа. Това е и основната цел на този материал.

Типове системи за администрацията

За всяка администрация може да се формират 4 основни групи софтуерни продукти, чиято цел е:

- **Пълна електронизация на основните регистри на администрацията**
Всяка администрация, независимо от нейната функция или структура, отговаря за определен брой регистри. Ясно е, че пълната електронизация на тези регистри е възлов елемент на електронното управление на тази администрация. В момента грешна стратегия е, че администрацията създава информационни системи за регистрите си на части, разтегнато във времето и със серия независими и несвързани обществени поръчки/ОП/. Много често ОП се печелят от отделни изпълнители, а продуктите им „не си говорят“.

- **Пълен електронен документооборот**

Това е най-разпространената система в момента. Вече има множество работещи системи и достатъчно силна конкуренция. Тук ще бъде допусната сериозна грешка, ако някой се опита да „национализира“ сектора чрез създаване на „държавна система“ – „една за всички администрации“. Такъв опит вече беше правен под мотото „да се закупят 60 000 лиценза от системата ... не я цитирам, защото самата система няма вина“.

- **Предоставяне на реални електронни услуги върху поддържаните регистри**

Това е областта, в която са похарчени най-много средства и са постигнати най-малко успехи. Причината е, че ако не са реализирани първите две системи, посочени по-горе, създаването на „електронни услуги“ си е чисто „усвояване“ на средства. Идеи за „национализиране“ на предоставянето на е-услуги непрекъснато се чуват от различни места „единен портал“, „единна входна точка“, но истината е, че след като се усвоят средствата шумът изчезва.

- **Система за обслужване на администрацията**

В тази група са включени програмните продукти, които са необходими за функционирането на самата администрация като счетоводство, човешки ресурси, работна заплата, управление на договори, обществени поръчки и др. Това са сравнително стандартизирани продукти, в които има достатъчно голяма конкуренция и чрез които прането на пари е по—незначително.

За всяка от посочените по-горе области трябва да се осигури финансиране, само при условие, че в съответната администрация системите се използват ефективно.

Среда за развитие на електронното управление

Ако има воля за развитие на е-управлението, може да се премине към създаването на самата среда за развитие.

Първите три стъпки са:

1. Да се съсредоточат усилията върху създаване на стандарт за обективна оценка на информационните системи на администрацията;
2. Да се създадат механизми за осигуряване на средства за **обслужването на работещите системи на основата на стандарта по т.1;**
3. Да се създадат и използват стандарти за оперативна съвместимост на две нива:
 - а. Обмен на данни между отделните подсистеми, работещи в администрацията

- b. Обмен на данни между централизираните системи и системите на администрацията.

Стандартът за оценка на информационните системи на администрацията трябва да оцени доколко дадена система е важна (полезна) за администрацията и каква (максимална) сума трябва да се отдели, за да продължи да функционира успешно. Въз основа на оценката за всяка система администрацията може да договори пазарна стойност на годишното обслужване на системата. Може да се очаква, че тази цена ще бъде между себестойността на услугата по обслужване и цената за внедряване, обучение и обслужване на друга, конкурентна система. **Тук се набляга на пазарен механизъм, който ще осигури финансиране на функционираща система.**

Системите, които не носят полза на обществото (не работят, не се използват, не съдържат данни) не трябва да бъдат финансирани.

В настоящия момент, както фирмите производители, така и ръководствата в администрацията са заинтересовани от етапа на **създаване на продуктите**, а не от **етапа на работа** на системата. Причината е, че се финансират само дейностите по изграждането на системите. Ако проектът е неуспешен - се дават още пари за нов проект със същата функционалност.

Правилното решение е да се създадат пазарни правила за финансиране на работещите информационните системи в посочените по-горе области.

Например, едно начално предложение е държавата силно да ограничи създаването на нови системи на отделните администрации, но да е готова да плаща за гаранционното обслужване на такива системи и то само ако те работят и отговарят на нуждите на администрацията.

Логиката е, че така съблазънта да се завишат значително началните инвестиции ще отпадне, а ако една система работи, тя ще получи целево финансиране от държавата по лимитирани и публично известни цени. Ако една системата е неефективна и има по-добра на пазара, ще може лесно да се смени.

На практика това е вид публично-частно партньорство, при което фирмите инвестират в създаването на продукт, нужен на администрацията, който в продължение на години ще експлоатират и „ще се хранят“, само при условие, че го правят качествено и на конкурентни цени.

Този модел е добър и с това, че фирмите ще са заинтересовани продуктите им да работят дългосрочно, а не да участват в усвояването на средства.

Стандартите за оценка на системите трябва да разделят в категории за всяка от горните 4 области и трябва да решат по правилен начин няколко възлови проблема:

1. Всяка система трябва да има определена функционалност, която е пряко следствие на функциите на администрацията.
2. Критерий за качеството на системата е обемът на необходимия човешки труд. Колкото по-малко се намесва служителят, толкова по-добра е системата.
3. Отпадането на необходимост от хартиени документи е важен елемент в работата със системата. Същото се отнася и за отпадане на необходимостта от поддържане на хартиени регистри.
4. Защитата на данните и технологията за архивиране е важен елемент. Очевидно е, че вече обслужващата фирма ще трябва да гарантира целостта и сигурността на данните
5. По-високият обем на обслужваните данни изисква повече усилия за обслужването на системата.
6. Отказоустойчивостта и възможността за организиране на работа също е важен елемент. Трябва да се финансират само системите, при които не се налага намесата на фирмата. Смешно е, когато чуваме „Системата си работи и без вас. Защо да Ви плащаме?“.
7. Броят на служителите, ежедневно работещи със система е важен елемент, който изисква допълнителни усилия от фирмата.

Архитектура на електронното управление

Съществуват много и различни мнения, как да бъде изградено електронното управление. Тези, които не са в бизнеса, казват „нека не откриваме топлата вода“ или „нека да видим как е в Естония и да купим техния продукт“. После, след няколко командировки за сметка на държавата, се снишават и престават да дават съвети.

Не може да има съмнение, че ако се вземе, дори безплатно, някакво „готово“ или „опен сорс“ решение, не след дълго ще стане ясно, къде е уловката. Грешката отново е, че управляващите участват в етапа на внедряване, когато се харчат големите суми.

Има специалисти, които казват – „да направим една централизирана система за цялата администрация“, но не отчитат, че преди това трябва да променят законите и да направят „една“ администрация.

(Представете си, цялата администрация да бъде съсредоточена в „града на администрацията“, а в цялата страна да има „киоски“, от които да се получават всички услуги само с натискане на 1-2 едри бутона и казване с човешки глас какво желаете. Трябва да се работи в това направление, но има проблеми, които няма да обсъждаме тук, защото са извън целите на този материал.)

Към момента основната грешка се състои в това, че всички централизираните системи се изграждат „поотделно“ като абсолютно самостоятелни системи. Те се ползват от ограничен кръг служители в локалните администрации (общини, областни администрации, териториални подразделения) посредством web интерфейс. На практика централизираните системи се ползват отделно от естествения административен процес, който протича в локалната администрация. Това означава, че в локалните системи не остава следа, какво е извършил служителя в централната система и неговата работа не може да се контролира. Съществуващите локалните системи не могат директно да ползват централизираните системи. Освен това централизираните системи не обменят данни помежду си, което ги прави не достатъчно ефективни.

От друга страна липсата на действащи стандарти за оперативна съвместимост, подходящи за локалните системи (тези които работят в самата администрация) изискват служителите да въвеждат едни и същи данни многократно.

Вярната архитектура на електронното управление се състои в създаването на:

1. Централизираните регистри с програмни интерфейси предоставящи данни на (обслужващи) заинтересованите (локалните) администрации.
2. Комплексни и полезни продукти за нуждите на конкретните администрации. Тези продукти трябва да си обменят данни по определени и гъвкави стандарти,

Изключения

Винаги могат да се посочат примери на програмни продукти, чието създаване изисква началното инвестиране на по-значителни средства. В тези случаи също ще се задействат пазарните условия – едни фирми ще бъдат готови да инвестират, а други няма да искат, Логично е, ако пазарът позволи, цената на гаранционното обслужване за такъв продукт да бъде по-висока, но той вече ще работи и ще обслужва администрацията и няма да са хвърлени милионите, които сега се хвърлят в „нищото“.

Как да се избегне зависимостта на администрацията от фирмите производители

Съществува важен проблем – след като една система е внедрена и са натрупани данни в нея на практика спирането ѝ не е възможно и администрациите могат да бъдат „изнудвани“ от фирмите производители. За избягване на този проблем е достатъчно всяка система да осигурява пълен текстов импорт/експорт. Това е функция, която позволява да се изведат наличните данни в неутрален формат от действащата система и да се въведат

наново в нова система. Това означава, че във всеки един момент администрацията би могла да смени действащата система, ако не е доволна.

Има опасност недобросъвестен ръководител да се опитва да изнудва фирмите, като ги заплашва да замени системите им с други. Какво ще иска от фирмите си е съвсем друга работа, но мотивът най-често е „Липса на средства” или „Защита на държавния интерес”. По предлагания модел това наистина може да стане – да се замени добре работещ продукт с друг, но в този случай новата фирма с внедряването на своя продукт, ще трябва да обучи и служителите на новата система. Тази дейност може да се окаже по-скъпа от самото гаранционно обслужване. Ясно е, че средствата за гаранционно обслужване за новата система не могат да бъдат по-високи от съществуващите. С други думи недобросъвестният ръководител няма да може да се облагодетелства, защото няма да има от къде да се вземе излишък на средства. Ако продуктът е по-лош – ще бъде очевидно, каква е била причината за смяната.

Предложението, всички продукти да се създават в „отворен код“, за да може администрацията да контролира кода на системите, не е пазарно ориентирано и не е работещо на практика, независимо, че е включено в Закона за електронно управление. Ако това изискване се запази, много скоро ще се намерят начини официално да бъде заобикаляно „от когото трябва”. Вече се чува за предоставяне на библиотеки, за „отложено” публикуване и др.

Основните грешки в концепцията за отворен код са:

- Ясно е, че една фирма ще даде кода си, ако счита, че той **не е ценен** и/или **не разчита на него в бъдеще**. Точно обратното, ако фирмата знае, че като предаде кода, трябва да спре работата в тази сфера няма как да подкрепя „отворения код“
- Няма логика кодът, който е финансиран от държавата да бъде предоставян „безплатно“ на другите държави и на бизнеса. Само ние ли сме толкова богати или “напред“ в тази област?
- Мит е, че отвореният код може да се използва успешно от администрациите. Могат да се посочат няколко проекта, които са предадени в „отворен код“ „качени“ са и никой не е могъл или не е поискал да ги продължи. (Не ги посочваме от уважение към програмистите, които са работили в тези фирми.) Точно обратното е – и в момента се обявяват обществени поръчки за „е-услуги“ за милиони, а такъв „отворен код“ е публикуван.
- Отвореният код е измислен за да може млади аматьори-програмисти да учат и да се развиват, да обменят знания, да получават помощ. С разработен

и публикуван от тях „отворен код“ младите хора се стремят да привлекат вниманието на сериозните фирми. Какъв е бизнес смисълът да се публикува код на сериозни и работещи продукти?

- Има „Проектни“ компании, които са готови да дадат кода си, защото не е техен или защото не искат да го поддържат. Обикновено тези компании са доставчици на друг вид услуги и софтуерът е само фасада, за да участват в преразпределяне на парите за е-управление.

Заклучение

В настоящия документ е показано защо електронното управление в страната ни е в това състояние.

Показана е вярната архитектура, която се състои в създаването на множество опростени централизирани регистри с програмни интерфейси и комплексни, работещи продукти за нуждите на конкретните администрации.

Предложена е промяна на модела на финансиране на софтуерни продукти – вместо да се финансира създаването на продуктите, да се финансира работата на внедрените системи.

Дата на публикуване: 22.06.2017

Дата на последна редакция: 27.09.2017

Автор: Доц. д-р инж. мат. Моско Аладжем