

Нено Димов/N. Dimov

ЕЛЕКТРОННОТО ПРАВИТЕЛСТВО: ИНСТРУМЕНТ ЗА РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ

The e-Government: An Instrument for Regional Policy and Development of Bulgaria

The e-Government in its nature, aims and realization is primarily a political decision defining the legal basis for implementation of a new governmental model, which corresponds to the global process of social transfer in the world.

The problems concerning the implementation of the e-government are questions of present interest for our state. The gained experience in the field of e-government within the other EU countries is of great consequence for Bulgaria. The comparative analysis of those political systems requires new supplements to the established e-governmental model and extension of the circle of experts in the field.

Съвременните иновации в изследователската, плановата и управленската дейност са изключително динамични. През последните години те се наложиха основателно и като императивни за социалната практика. Заедно с това непрекъснато нараства и се разширява компетентността на гражданите в областта на информационните технологии в резултат на което настъпват трансформации и промяна в традиционните форми и технологии на държавното управление. Огромният брой проекти, инициативи и планове в областта на компютърните технологии определят формата на ново, непознато състояние в теорията и практиката на държавното устройство и управление на обществените отношения, често дефинирано с понятието "електронно правителство". При съвременните условия е-правителство естествено налага нов модел на взаимоотношенията в бинама „държава – общество“. Те променят качествено представите и утвърдените социални практики на субординираност и пряко общуване на гражданите с държавните институции. Независимо от универсалността на формата и целите на електронното правителство, често задаван и определян от външни за страната фактори, според нас е задължително да се съхрани и обогати националната идентичност и културна уникалност, както и да се стимулира социално-икономическото и културното развитие на регионално

и локално (местно) равнище. За България този проблем е не само актуален, но и много чувствителен, дори обезпокоителен за нейното бъдеще. Основанията за това са някои факти и тенденции характерни за страната. Например към 2006 г. селските райони в България (по стандартите на Европейския съюз) заемат 90 % от територията, в тях живее 45 % от населението на страната, средната безработица достига 25,6 % (при 9,3% за градовете), доходите на населението са 50 % по-ниски от тези в градовете, а производителността на труда за периода 2000–2006 г. намалява. През 2006 г. селските райони формират само 27 % от брутният вътрешен продукт, а основните икономически дейности са аграрно и горско стопанство. Продължава неблагоприятната тенденция на „свиване“ на икономическите дейности от вторичния, индустриален стопански сектор.

Към 2006 г. в България около 230 ведомства (централни) и общини имат сайтове или страници в Интернет (вж. www.government.bg/print/3417.html). Сега в страната действат няколко големи информационни системи, които формират основната конструкция на проектите за електронно правителство. Те осигуряват достъп до своите база данни, форми на документи на други информационни системи и дават възможност за взаимодействие между органите на различни равнища – национално, регионално и локално. Терминът “електронно правителство” за първи път е регламентиран законово в Постановление на Министерския съвет от 21.V./2002 г. (вж. ДВ, бр. 62) в документа “Секторната политика в далекосъобщенията на Р България” (вж. В. Кискинов, 2003, с. 76). Към големите информационни системи се включват: ЕСГРАОН, Единен регистър за идентифициране на стопанските и други субекти (БУЛСТАТ), Единна информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП), Регистърът за административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, Регистърът по данък добавена стойност (ДДС), Регистърът на държавните помощи и др.

Електронното правителство по своята същност, цел и реализация е преди всичко политическо решение, което дефинира правната основа за реализиране на нов управленски модел, съответстващ на глобалните процеси на социален трансфер в света. Във визията на този модел се съдържат много вектори, един от които е по-голямата устойчивост, балансираност и сигурност за човешката цивилизация към все по-сложните глобални рискове. Чрез електронното правителство се поема голяма отговорност за осмисляне по нов начин на регулирането, планирането и управлението на процесите между националното, регионалното и местното равнище на управление, между частната и корпоративната сфера, чрез една по-справедлива и привлекателна социална и икономическа перспектива. От тази позиция се извеждат основанията за актуалността на предлагания за дискусия проблем.

1. Представите за общо и споделено управление на националното пространство

Идеите за общо и споделено управление на националното пространство имат една цел – да се преодолеят утвърдените и класически унитарни практики в субординацията на политическите отношения в обществото, и да се гарантира суверенитета и сигурността на държавата. Заедно с това е необходимо да се осигури и поддържа относително равностойна, справедлива и ефективна организация на дейностите по задълженията и правата на гражданите на отделните равнища в страната. Например, в приетата Декларация на конференцията за е-правителство на министрите от страните членки на ЕС (ноември, 2001 г.) се отбелязва императивно необходимостта от предоставяне на on-line услуги в обществото и заедно с това активизиране и разширяване на гражданското участие в демократичния процес. От това следва, че в дългосрочната стратегия на ЕС, електронното правителство е един от главните приоритети в развитието на общността. Другият обобщаващ резултат от конференцията е, че социалната трансформация в обществото не е формално следствие от on-line услугите, а качествена промяна на модела на управление, при който гражданите (независимо от тяхното местожителство – бел. Н. Д.) са във фокуса на управленската практика. Следователно ние сме не само свидетели, но и преки участници в процеса на еволюцията и трансформацията на класическите модели на държавно, регионално и местно управление. Съвременната регионалистика поддържа тезата за обективната йерархичност в управлението и заедно с това развиваща се субсидиарност и регионална кохезия, което е отличителна особеност за демократичните държави в началото на XXI век. Оказа се, че без Интернет-мрежата практически не може да се промени съществуващата изолация на местните и регионалните власти в държавното управление. Промените, които настъпват в структурата и функциите на управлението на различни равнища с въвеждането на електронното правителство, са показани на табл. 1:

Сравнение на government и E-government в структурен и функционален план

№	Правителство	Електронно правителство
1.	Структура – централизирана, вертикална йерархичност, сложна	Структура – децентрализирана, хоризонтална йерархичност, широко достъпна
2.	Стил на управление – императивен, на базата на директиви и наредби	Стил на управление – широко представителен, нова култура на общуване, нова организация
3.	Основни ресурси на управлението: фннансови; материални средства	Основни ресурси на управлението: човешкия капитал; сравнителните предимства

4.	Оценка на взаимоотношенията: планова, цифри, отчети за постигане на цели	Оценка на взаимоотношенията: функционално-съдържателна; относителен паритет
5.	Модел – управлението е насочено към регулиране на вътрешните процеси	Модел – управлението е насочено към индивида и отчита влиянието на външните фактори

Източник: В. Лобанов – Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы; http://www.ptpn.ru/issues/1_99/5_1_99.htm.

Очевидно е, че обществените отношения в класическата offline среда не могат да се съхранят и поддържат в рамките на утилитарните икономически, административни и културно-познавателни потребности. Сега животът online е много-посочен, полифункционален, но и много по-реален, защото преодолява класическата бюрокрация, редуцира доминиращия централизъм чрез усилване на политическите функции на органите на регионалната и местната власт и преодолява консервативността на административно затворените обществени отношения. Ядрото на новия социален проект на държавно и регионално устройство е електронното правителство чрез най-привлекателната си обществена функция – на обща и споделена отговорност в управлението на различни административно-териториални и териториални единици. Това е едно от най-големите предизвикателства по пътя към усъвършенстване на демократичния модел при управлението на държавата, особено за новите и бъдещи страни членки на Европейския съюз. Дълбоко хуманна и демократична е целта на новия проект чрез е-правителство – да се привлече и участва реално основната част от обществото в процеса на вземане на решения и реализацията на конкретни политики. В този смисъл електронното правителство измества и преобръща поддържаната административна пирамида на държавно управление, като органите на регионалната власт и особено на местното самоуправление поемат повече управленски функции и по-голяма лидерска роля. Вероятно има основание и логика въпросът: електронното правителство няма ли да усилва процеса на федерализация на унитарната държава или тенденциите на сегрегация на федералната държава? Отговорът на така поставения въпрос е многопластов, но в него трябва да се съдържа устойчивото съхранение на националната и регионалната идентичност на обществото, развитие и задълбочаване на интеграционните процеси между страните от Европейския съюз и разширяване на добрите практики при регулирането и контрола на обществените отношения. Голямото предимство на електронното правителство е, че то действително се налага и утвърждава като инструмент за практическата реализация на принципа на субсидарност, а по същество и на споделената отговорност в управлението на държавата и районите.

Интересен е фактът, че в доклада на Комисията по икономически и социални въпроси към ООН се подчертава, че от 173 държави в света, които реализират проекти за електронно правителство, web-сайтовете само на 33 от тях дават

възможности за интерактивно взаимодействие с гражданите по най-актуални въпроси на обществото (вж. Riley, J. eDemocracy in a Changing World / eGovmonitor, 12.08.2002, <http://www.egovmonitor.com/features/riley4.html/>). По-конкретният анализ ни дава основание да формулираме извода, че повечето правителства отдават предимство на реорганизация на съществуващите услуги в online режим, отколкото на развитието на нови електронни услуги. Следователно правителствата на повечето страни, изпълняващи проекта е-правителство, не използват интерактивните възможности, предлагани от новите информационни и комуникационни технологии за преодоляване на регионалната и локалната затвореност и гражданите.

В структурен план е-правителство представлява една триада от взаимодействия – първият вектор: “правителство-правителство”; вторият: “правителство-бизнес”, и третият: “правителство-граждани”. Функционалният анализ обаче изисква по-ясно дефиниране на вътрешната, организационно-институционална дейност (вътрешната среда) и взаимодействията с външната среда, формирана от услуги и публична медийна дейност (вж. Р. Гинев, 2004, с. 256–257). Трябва да се добави, че при новия модел на социално управление на обществото, сближаването и взаимодействието между центъра и периферията при е-правителство съществено се различава от класическите концепции на модерността. Голямото преимущество на е-правителството е, че то разкрива огромните предимства на обратната връзка в модела на управлението, трансферира я в активна позиция и постоянен, активен коректив и реален партньор на централната власт. Е-правителство осигурява реален диалог между центъра и периферията на националното пространство, формира и предлага социално ориентирано управление, при което регионите и субектите на местната власт се възприемат като част от общата, социална самоорганизация на държавата, а не периферни и отдалечени от реалното управление граждани (вж. Т. Дридзе, Социал. изслед., 2000, № 7, с.78). По този начин с разширяването на партньорското участие на гражданите от провинцията се постига качествено ново равнище при решаването на социално-значими проблеми и се активизират допълнително синергетичните механизми за самоорганизация на обществото.

В много изследвания, посветени на е-правителство, авторите отделят специално внимание на положителния резултат от социалния проект, от реалното участие на регионалната и местната власт в държавното управление. Първото интердисциплинарно изследване в това направление е извършено през 2002 г. на тема: “Локалното е-правителство сега: световен поглед”. В него широка обществена подкрепа е получило участието на престижни университети и неправителствени организации от 15 страни. Основните проблеми, които са анализирани и обобщени от авторите, са: ограничаване и преодоляване на терминологичната неяснота; непълни и липсващи представи за е-правителството на локално равнище; необходимост от по-коректни индикатори за измерване на творческата активност и иновативност на местните власти, преодоляване на ограничения достъп до Интернет-услуги за гражданите и др. Безспорните предимства на е-правителство са формулирани

кратко: “Локалните иновации са силата, която е в основата на е-правителството в света”; “органите на местната власт да осигуряват чрез уеб-сайтове (portlets) един запазващ местния си колорит потребителски интерфейс към интегриране на национално равнище бази от данни” и др. (вж. J. Rogers. E-government creativity is driving global development, 2002). По-конкретния анализ разкрива твърде различни практики в приложението на е-правителство в отделните страни. Важното предимство обаче е възможността местните и регионалните власти да ползват успехите и добрите практики на други страни, и добрите практики при изпълнението на международни проекти в тази област. Все по-наложително в това направление е разработването на съвместни проекти между страните от Югоизточна Европа, защото тази проблематика е в началния етап на своето развитие.

2. Е-правителство в България: състояние и тенденции на развитие

В края на 2002 г. с решение на Министерския съвет на Р България се приема “Стратегия за електронно правителство”. Заедно с това се утвърждава и Концепция за подобряване на административното обслужване на населението и решение за участие на България в програмата на Европейския съюз IDA-II – обмен на данни между администрациите. В “Стратегия за...” е дефинирана главната цел “... разширяване на технологичните възможности на гражданите и на бизнеса за участие в държавното управление” (с. 3).

Проектът електронно правителство в България има и предистория. Още през 2000 г. страната се присъединява към инициативата е-Европа, с изпълнението на съпътстваща програма е-Europe +. Нейната реализация се оценява по 23 показателя, като някои от тях са: % от населението с домашен компютър, цени на достъпа до интернет-мрежата, % от населението редовно ползващо интернет и др.

Най-общия анализ от изпълнението на проекта е-правителство ни задължава да посочим, че приоритетите за стимулиране на гражданите за активно участие при обсъждането и приемането на решения по този проект са твърде желателни, а не конкретни. Необходим е по-целенасочен подход за ефективната реализация на е-правителство и специален раздел за задълженията на регионалните и местните власти в страната. Критерий за качествено изпълнение на проекта трябва да бъде устойчиво нарастваща активност на гражданите в общините и областитите на страната при обсъждане на общинските бюджети, публичния контрол при тяхното изпълнение, обсъждането и приемането на общинските стратегии за развитие, координацията при подготовката на проекти финансирани от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС и др. Установява се, че достъпът до услуги на гражданите от органите на местната власт е в пъти по-голямо от ползването на услуги от органите на регионалната и централната администрация. Освен това предоставянето на е-услугите на централната администрация е силно зависимо от местната среда (вж. Л. Сирков. Оценка на уебстраниците на общините в България, С., 2004). Към 2006 г. от

предоставените от българското правителство 20 индикативни административни услуги на гражданите, по електронен път се реализират само 39,4 %. Предвиждаше се до края на 2006 г. тези услуги да се реализират изцяло по електронен начин, което е основно изискване за членството на страната в Европейския съюз.

До края на 2006 г. се предвижда:

- задължително осигуряване на достъп до публична информация през Интернет;

- достъп до планова и отчетна информация във всяка администрация, както и до процеса на всекидневната работа на държавните служители;

- възможност за участие в обсъждания и за критика в независими страници с цел стимулиране на гражданската активност и за реално влияние и участие на гражданите в управлението (вж. План за изпълнение на Стратегията за електронно правителство за периода 2004–2005 г., март 2004 г., с.17).

На регионално и местно равнище се предвидени следните мерки:

- ❖ приемане на единни изисквания за изграждане на информационни системи за областните (регионални) администрации;

- ❖ изготвяне на препоръки към общинските информационни системи;

- ❖ осигуряване на достъп до Интернет на всички служители от местната власт;

- ❖ подпомагане на реализирането на регионални и общински пилотни проекти.

В Стратегията за е-правителство са дефинирани и четири критични фактора за успех – Лидерски умения, Управление, Компетентност и Технология. От извършените наблюдения и анализи се установява, че изоставането по факторите Лидерски умения и Управление е по-голямо, отколкото при Технология и Компетентност. Без лидерски умения е трудно да се реализира и интегрира в обществото проекта е-правителство. Съществуват и други причини за ниската мотивация на гражданите и органите на страната при използването на безспорните предимства на е-правителство, което е характерно и за другите страни от Югоизточна Европа. През 2007 г. се постави началото на изграждането на три регионални структури на е-правителство в страната с центрове София, Варна и Сливен. Регионалните центрове са необходими за осъществяване на обща инфраструктурна рамка за електронните услуги на базата на Единен портал за достъп до електронни административни услуги (ЕПДЕАУ). По този начин ще се осигури по-голяма прозрачност в отношенията граждани – органи на управление, по-ефективна координация между отделите в общинските администрации и преди всичко надеждна и реална обратна връзка с потребителите на е-услуги.

* * *

Поставените проблеми са жизненоважни и необходими за бъдещето развитие на нашата страна. Натрупаният опит в повечето от страните на ЕС в областта на

е-правителство е изключително ценен за България. Сравнителният анализ налага необходимостта от нови допълнения към утвърдения модел за реализация на е-правителство и задължително разширяване на кръга от експерти в тази област. Е-правителство в страната е особено необходимо на регионално и местно равнище, за да се създадат допълнителни стимули за реална активност на гражданите при управлението и да се съчетаат оптимално утилитарния и децентрализирания модел на координация на различните хоризонтални и вертикални политики. Това действително е големият шанс не само за среща на гражданите в мрежата, но и тяхното активно и творческо взаимодействие към всички проблеми на нашето все по-сложно управление.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Гинев, Р.** Електронното правителство – парадигма на споделеното социално управление. – ВСУ – Годишник, 2004, т. X.
2. **Добрев, Б., Ел. Гецова.** Пътеводител за електронно правителство, 2005.
3. **Кискинов, В.** Електронно правителство. С., Сиби, 2003.