

New applications of Reengineering to optimize services for Citizens Online

Нови приложения на реинженеринга за оптимизация на услугите за гражданите в интернет среда

Svetla Michaleva*

Светла Михалева*

Abstract: Purpose of the present article is to give a meaning in a theoretical point of view to the expansion of the reengineering application for elaboration of the administrative and servicing processes in electronic environment.

Key words: reengineering, optimization, e-services, front-office, back-office, organizational changes

Практическото осъществяване на реинженеринга на публичната администрация по всяка вероятност ще го превърне в един от основните инструменти за осъществяване на административната реформа в България, защото главното изискване към тази реформа – тя да осигури основна промяна на базата на технологичната революция, е непосилно за изпълнение без ефективно използване на информационните технологии, и то само след като приложението им се предшества от оптимизация на същността и съдържанието на административните процеси и технологии. По този начин ще се осъществи и отдавнашната мечта на гражданина-данъкоплатец – постоянно да се намалява “цената” на администрацията (включваща нейната издръжка от бюджета, цената на публичните услуги и т.н.).

В тази насока авторът споделя мнението на редица наши и чужди изследователи¹, че едно от перспективните направления за съществена промяна на функционирането на публичната администрация е изследването на възможностите за адаптиране на концепцията за реинженеринга на Майкъл Хамър и Джеймс Чампи² към организациите в публичния сектор.

Анализът на административната практика у нас показва, че в държавната администрация на различните равнища се осъществяват множество сложни, често взаимосвързани административни процеси, чиито операции се изпълняват не просто от различни специалисти, но и от различни звена в едно ведомство или дори от различни

ведомства. Поради това например най-често извършването на административна услуга е свързано със загуба на много време от гражданите, което освен другото създава потенциални възможности за оказване на корупционен натиск. По общото мнение на множество експерти на страни от ЕС, посещавали България, административните процеси у нас протичат мудно, усложнено и без нужната ефективност и ефикасност.

Перспективността на това ново изследователско направление се споделя и от международноизвестния учен проф. д.и.н. Д. Димитров³, който посочва, че реинженерингът може да намери своето успешно приложение не само в техническите и икономическите, но и в социалните системи и по-конкретно в системата на държавното управление и администрацията.

Впрочем налице са и първите успешни експерименти в тази област не само в напредналите страни, но и у нас – така например А. Ташев⁴ в своя публикация отбелязва, че елементи на реинженеринговия инструментариум са експериментирани “при препроектиране на мениджърски процеси и структури” в областната администрация на Пловдив, а К. Ангелов⁵ посочва подобни експерименти и в американската администрация на базата на програмата на Ал Гор “Докоснете Америка – реинженеринг чрез информационните технологии”⁶. Нарастват и публикациите за такива експерименти в администрацията на Русия⁷, като и в двата последни случая акцентът е върху използването на новите информационни технологии като база за административен реинженеринг.

Оперативна програма “Административен капацитет” е стратегически документ за модернизация на българската държавна администрация и подобряване на работата на органите на държавната администрация, съдебната власт и на структурите на гражданското общество за периода 2007 – 2013 г. Тя се финансира от Европейския социален фонд (ЕСФ) и от националния бюджет. ОПАК е насочена към укрепването на капацитета на всички нива на администрацията – централна, областна и общинска, както и към структурите на гражданското общество и към

* Доц.д-р Светла Михалева, факултет „Международна икономика и администрация” при ВСУ „Черноризец Храбър”, катедра „Администрация и управление, e-mail: mihaleva_s@abv.bg

¹ Вж. напр. Димитров, Д., Й. Подходи при изследване на управлението на социално-икономическите системи. С., УНСС, 1990; Handy, Ch. Beyond Certainty: the Changing Worlds of Organizations. London, Hutchinson, 1995.

² Hammer, M. and J. Champy. Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. Harper Business, New York, NY, 1993.

³ Вж. Димитров, Д. Й. Цит. съч.

⁴ Ташев, А. Реинженерингът – път към положителна промяна. Пловдив, ИПЗ на ТУ-София, филиал Пловдив, 2003.

⁵ Ангелов, К. Реинженеринг. МП, Издателство на ТУ-София, 2004.

⁶ Вж. Холмс, Д. Стратегии за електронно правителство. Класика и стил, С., 2002.

⁷ Теории государственного управления и “электронное государство”. 2005, <http://www.economy.gov.ru>.



съдебната система. Целта е да се подобри работата на държавната администрация за реализирането на ефективни политики, качествено обслужване на гражданите и бизнеса и създаване на условия за устойчив икономически растеж и заетост.

Целта на приоритетна ос III “Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление”, в рамките на която се изпълнява настоящия проект, е: „Подобряване на работата на държавната администрация за реализиране на ефективни политики, качествено обслужване на гражданите и бизнеса и създаване на условия за устойчив икономически растеж и заетост”.

Приоритетната ос е ориентирана предимно към подобряване на качествена

страна на административното обслужване, а не само към постигане на количествени показатели относно брой създадени фронт-офиси, обем предоставяни услуги или брой администрации с Интернет сайтове и др. Цел на Приоритетната ос е и да се осигурят опростени, изчистени от регулаторна тежест административни услуги, които да бъдат предоставяни в рационално изградени административни структури (центрове за обслужване) от специално обучени служители. Това ще подпомогне изпълнението на формулираните цели за подобряване на административното обслужване и постигане на добро управление. Модерното държавно управление е свързано и с въвеждането на информационни и комуникационни технологии за оптимизация на работните процеси. Използването на добри практики и обмяна на опит, чрез направеното проучване, с други държави членки на ЕС ще допринесе за въвеждане на иновации и положителен опит за повишаване качеството на административното обслужване.

Структурните звена на общинската администрация участват в изготвянето и реализирането на проекти за привличане на средства от национални и международни програми и фондове, за развитие на инфраструктурата и подпомагане дейностите на общината, както и при разработване и реализиране на съвместни програми и проекти с неправителствени организации.

В стремежа си да следва тенденцията за прозрачност в административното обслужване чрез използване на добри практики, в това число и въвеждане на унифицирани услуги за гражданите и бизнеса, Община Варна желае ефективно да използва информационното общество за засилване на демократичните институции и в перспектива за укрепване на човешките права – най-вече тези на получаване и изискване на информация, изразяване, на яснота в отношенията с гражданите и бизнеса.

Предмет на един от проектите, които изпълнява община Варна е „Разработване на референтен модел за оптимизация на административните процеси и реинженеринг на фронт- и бек-офис системите в Общинска администрация Варна” по проект „e-община Варна – ефективна и прозрачна общинска администрация в услуга на потребителите”⁸

В резултат от тенденция за превръщане на управлението в достъпен, ефикасен и ориентиран към потребностите на гражданите процес, както и въз основа на

⁸ В изпълнение на договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПАК № А09-31-37-С/01.06.2009 г. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд по приоритетна ос III. “Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление”, подприоритет 3.1. “Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление”

адекватните и съответни законодателни мерки, поставили рамката на развитие на електронното управление в Република България, на местните администрации се предоставя възможността да изготвят стратегии за превръщане на административните дейности в съвременни, бързи и резултатни чрез предоставяне на административни услуги по електронен път. Ключово за успешната реализация на дейността е, че тя трябва да бъде подкрепена от адекватен организационен модел, дефиниращ рамката и основните насоки за дългосрочно устойчиво развитие на електронното управление в общинската администрация. За целта следва да бъде разработен детайлен референтен модел за оптимизация на административните процеси и **реинженеринг на всички фронт-офис и бек-офис процеси и системи**, така че те да бъдат оптимизирани за бързо и ефективно изпълнение на административни услуги, чрез интегриране на наличните и планираните за развитие в бъдеще електронни системи, както на общинско така и на национално ниво и при пълно съответствие с изискванията на законодателната рамка.

Една от основните характеристики на информационните системи на електронно управление е удобството им за ползване и тяхната достъпност за хората в неравностойно положение, за възрастните хора и за всички потребители. До момента в България липсва последователен подход в тази област.

Целта на конкретните задачи на проекта е да бъде създадена цялостна картина на процеса на предоставяне на услуги в общината – обективен анализ на административните процеси и възможностите за оптимизирането им. Чрез него ще бъдат определени възможните области за подобрене и оптимизация на процесите, като се отчетат възможностите за тяхното изпълнение изцяло по електронен път, съгласно Закона за електронното управление.

Обобщеният анализ и направените на тази база препоръки ще послужат като основа за по-нататъшната промяна на услугите, което ще доведе до трайно подобряване на качеството им. Едновременно с това ще бъде направено и проучване на съществуващите европейски практики в тази посока. Всички тези дейности ще послужат като база за разработване на цялостен план за реформиране на общинските услуги – технологични промени, нужда от обучение на служителите, стъпки за запознаване на гражданите с новите възможности за обслужване, които общината им предоставя.

Дейността създава организационни и технологични предпоставки за унифициране на процесите, както и да се въведат основни мерки за използването на структуроопределящите компоненти в предлагането на комплексни електронни услуги от общинската администрация. Идеята е да се създаде референтен модел за вземане на управленски решения по отношение на развитието, системната интеграцията и оперативното съвместяване на данни в процеса на реализиране на административни услуги от общинската администрация. Това ще е предпоставка за определяне на мерки за тяхната стандартизация, унифициране, автоматизиране на обмена на данни между структурите, ще се създадат възможности за създаване на унифицирани работни модели и процеси за генериране на различни end-to-end услуги базирани върху данни и оперативното им съвместяване между структурите на общинската администрация за по-бързо и качествено реализиране на електронното управление и предоставяне на услуги.

Общата цел, която си поставя проектът е реализиране на система за интегрирано административно

обслужване и предоставяне на административни услуги от общинската администрация (*e-община*). В така поставената цел, *e-община* се възприема като комбинация от използването на информационни и комуникационни технологии в съчетание с организационни промени и придобиването на нови знания и умения, за да се задоволят потребностите на гражданите и бизнеса, свързани с получаването на по-качествени и по-удобни административни (включително и електронни) услуги.

Общинска администрация Варна е на етап „работещ“ по отношение въвеждането на административно обслужване на принципа „едно гише“. Основните слабости, регистрирани в ССАО⁹, са в областите процеси и технология от модела за самооценка, в които в края на 2007 г. се отчита намаляване на резултата спрямо предходни периоди. За същия период напредък се отчита в областите управление и измерване на резултатите от дейността и човешки ресурси.

От направения първичен анализ могат да се изведат следните основни потребности, които се наблюдават в общината:

- Необходимост от оптимизиране на вътрешните процеси. Предвид големината на Общината, повечето вътрешни процеси и дейности по реализиране на една административна услуга се извършват на няколко нива от множество специалисти. Това усложнява процедурите и затруднява бързото и ефективно обслужване на клиентите. Освен това се удължава времето за предоставяне на административна услуга, както и възможността от допускане на грешки. Възможно е допускане на дублиране на дейности и изтичане на информация при достъп до нея от множество длъжностни лица. В този смисъл е *наложително извършването на детайлен анализ на предоставяните услуги и реинженеринг на фронт- и бек-офис системите*, което би допринесло за изграждане на усъвършенствани, по-ефективни и ефикасни методи на работа с оптимизирано разпределение на ресурсите и натоварването им.
- Необходимост от предоставяне на административни услуги по електронен път. Към настоящия момент в Община Варна се предоставя само една административна услуга по електронен път, а именно: „Електронна заверка на хотелски регистри“. Предвид големината на Общината и обемът на предоставяните административни услуги на „едно гише“, тази услуга е крайно недостатъчна. Изграждането на повече и по-качествени електронни административни услуги би намалило значително времето и разходите за предоставяне на една административна услуга, вероятността от допускане на грешки би била сведена до минимум, а обслужването би било много по-качествено, бързо и прозрачно за клиента. Освен това биха могли да се обслужват много по-голям брой клиенти едновременно.
- Необходимост от по-добро удовлетворяване на клиентите и осигуряване на достъп до електронни административни услуги на хора в неравностойно положение. Тази потребност произтича от липсата на специализирани сайтове и механизми за електронен достъп до електронни административни услуги за хората в неравностойно положение. За

удовлетворяването на тази потребност проектът предвижда изграждането на интернет сайт, достъпен за хората с физически увреждания.

- Непрекъснато увеличаване изискванията на потребителите на административни услуги по отношение сроковете, качеството и достъпа до административни услуги и използването на алтернативни канали за предоставяне на информация и услуги.
- Необходимост от обучение и разпространение на електронните административни услуги. Тази потребност произтича от факта, че електронните административни услуги са слабо търсени и използвани от потребителите. Причините за това се коренят в не достатъчната информираност по отношение наличието на електронни административни услуги. В тази връзка проектът предвижда изграждането на система за обратна връзка, както и организиране на публични събития и информационни кампании относно предимствата и ползите от електронните административни услуги, както и обучение за ползването им.

Една от основните предпоставки за успех на реинженеринга на публичната администрация е създаването на адекватна организация за неговото осъществяване. Чуждестранният опит убедително сочи, че най-подходящи за тази сложна и иновативна дейност са **проектните организация и управление** на реинженеринга, като за всеки отделен административен процес се разработва самостоятелен проект за реинженеринг. Както е известно¹⁰, проектът се характеризира с фиксирани начало и край, детерминирани ресурси, логическа последователност от действия (фази на проекта), насочени към постигане на определена цел.

Критичният анализ на административната практика при приложението на реинженеринга на административната дейност ни напомня, че има няколко задължителни стъпки. В този смисъл би било добре да не се пропуска никоя от тях:

- определяне на целите на проекта съобразно формата на осигуряваната от него услуга (за същински процеси) или желания резултат (за подпомагащи процеси);
- формиране на екип за осъществяване на проекта (т.нар. проектен екип);
- диагностичен анализ на административния процес, обект на реинженеринг, и идентифициране на “тесните места”, за които е необходимо препроектиране;
- разработване на модел на обновения процес и определяне на приоритетните области за промяна;
- диагностика на потребностите от специализирано обучение на персонала, който ще реализира реструктурирания процес;
- експериментирание на новия процес и при необходимост внасяне на целесъобразни корекции, съпроводено с допълнително обучение в действие на персонала;
- въвеждане на процеса в административната практика със съответните механизми за устойчивото му функциониране и непрекъснатото му усъвършенстване.

Специално следва да се напомни, *че материалната база на реинженеринга са новите информационни*

⁹ *Системата за самооценка на административното обслужване (ССАО)* е Интернет базирана система за измерване на качеството на услугите и резултатите от дейността по административното обслужване, която е достъпна за отделните администрации на централно, регионално и местно ниво. ССАО е регламентирано в чл. 23 от Наредба за административното обслужване.

¹⁰ Вж. напр. Павлов, П., С. Михалева, Л. Павлова. Стратегическо управление в публичния сектор (първо издание). УИ на ВСУ “Ч. Хрѐбър”, 2002.



технологии. Ето защо участниците в проектните екипи за реинженеринг трябва добре да познават възможностите на новите информационни и комуникационни технологии и да ги използват не за автоматизиране на рутинни дейности, а за усиляване на възможностите на административните служители да предоставят по-бързи, по-удобни и по-качествени административни услуги.

Реинженерингът на фронт- и бек-офис системите включва следните модули, всеки от които приключва с изготвяне на доклад:

Модул 1: Анализ на съществуващите фронт- и бек-офис системи;

Модул 2: Създаване на унифициран работен модел на фронт- и бек-офис системи.

Унифицираният работен модел трябва да включва процеси за генериране на интегрирани услуги, базирани върху данни и оперативното им съвместяване между структурите на общинската администрация, за по-бързо и качествено реализиране на

електронното управление и предоставяне на услуги.

Унифицираният работен модел трябва да предлага:

- Преминаване от функционален към процесен подход на управление;
- Опростяване на организационната структура на фронт- и бек-офис системите;
- Преразпределение и минимизиране на използването на различни ресурси;
- Съкращаване на сроковете за реализиране на потребностите на клиентите;
- Повишаване на качеството на обслужването им.
- Преработка и промени в документацията на системата за управление, така че тя да съответства на избрания организационен модел.

Задължително изискване е да се спазят утвърдените хоризонтални и вертикални принципи за гарантирано постигане на желаните резултати от проекта:

Хоризонталният принцип предполага ангажиране на специалисти от различни звена на Община Варна, така че да се покрие пълният набор от компетенции и ноу-хау по предмета на проекта и същевременно екипът да усвои референтния модел на достатъчно ранен етап, така че да е в състояние пълноценно и самостоятелно да го използва и развива и след приключване на проекта. Това гарантира устойчивост на резултатите, дългосрочно развитие и непрекъснато подобрене.

Вертикалният принцип включва участие на експерти и представители на различните управленски нива в Община Варна, така че управленският екип да покрива както експертните области, необходими за правилното и качествено изпълнение на проекта, така и управленски и организационни умения и възможности за осъществяване на политиката във връзка с изпълнението на проекта. Чрез участие на ръководители на звената-ползватели на резултата от проекта, ще се гарантира достатъчно ниво на ангажираност на институцията с проблемите на проекта.

Може да се прогнозира, че практическото осъществяване на реинженеринга на административната система по всяка вероятност ще го превърне в един от основните инструменти за продължаване на административната реформа, защото главното изискване към тази реформа в условията на членството на България в ЕС – да осигури основна промяна на базата на информационната революция, е непосилно за изпълнение без ефективно използване на информационните технологии, и то само след като приложението им се предшества от оптимизация на същността и съдържанието на административните процеси и

технологии. По този начин ще се осъществи и отдавнашната мечта на клиента данъкоплатец – постоянно да се намалява “цената” на администрацията (включваща нейната издръжка от бюджета, цената на публичните услуги и т.н.).

Литература

1. Ангелов, К. Реинженеринг на стопанските процеси. МП, Издателство на ТУ – София, 2008.
2. Кумс, Д., Т. Върхайен. Административната реформа: опитът на страните от Изтока и Запада – сравнителен анализ. ФАР, ЕК, 1997.
3. Михалева, С. Фактори за развитие и усъвършенстване на административната реформа в България. Серия “Знание – млад изследовател”, УИ при ВСУ “Ч. Храбър”, 2006.
4. Михалева, С. Инструменти за управление на качеството на административната дейност. УИ на ВСУ “Ч. Храбър”, 2007.
5. Павлов, П., С. Михалева. Държавна власт и държавна администрация (трето акт. и доп. изд.). УИ на ВСУ “Ч. Храбър”, 2006.
6. Павлов, П. Нова парадигма на публичната администрация в глобализация се свят. Доклад на Международната конференция “Глобализация и устойчиво развитие”, юли 2002 г., Варна (III секция). Алманах на ВСУ, серия “Общество и личност”, кн. 4, 2002.
7. Ташев, А. Реинженерингът – път към положителна промяна. ИПЗ на ТУ – София, филиал Пловдив, 2003.
8. Холмс, Д. Стратегии за електронно правителство. Класика и стил, С., 2002.
9. Ърл, М. Управленски стратегии за информационни технологии. Прентис хол, 1989.
10. Теории на государственного управления и “електронно государство”. 2005, <http://www.economy.gov.ru>.
11. Hammer, M. and J. Champy. Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution. Harper Business, NY, 1993.
12. Pollitt, C., G. Bouckaert. Public Management Reform: a Comparative Analysis. Oxford University Press, 2000.
13. Managing the New Public Services. Ed. D. Farnham, S. Horton, 2 ed. Macmillan, 1996
14. <http://www.varna.bg/adm/docs/proceduri.htm> - Проект „Разработване на референтен модел за оптимизация на административните процеси и ре-инженеринг на фронт- и бек-офис системите в Общинска администрация Варна” – Дейност 2 на проект “е-община Варна - ефективна и прозрачна общинска администрация в услуга на потребителите”, с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, в изпълнение на договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПАК № А09-31-37-С/01.06.2009 г.