

Три реални стъпки към електронното управление

Съдържание

| | |
|---|----|
| Цел | 2 |
| Модел на електронния обмен на документи..... | 2 |
| Архитектура на електронния обмен..... | 3 |
| Стъпка 1. Изпращане на електронен документ..... | 4 |
| Стъпка 2. Обработване на входни документи | 6 |
| Стъпка 3. Управление на администрацията | 9 |
| Заключение | 12 |

Цел

Целта на този документ е да подпомогне ръководствата на администрациите при реализацията на решението на Правителството на Република България за преминаване към електронен обмен на документи. Както е известно срокът, след който всички държавни и общински администрации трябва да обменят документи **само** по електронен път, е ноември 2018 г.

Този документ е ориентиран към повече от 200 администрации, ползващи системата **АКСТЪР ОФИС**. Както е известно това е комплексна система, обслужваща функциите по документооборота, управление на административните процеси, управление на качеството и електронно архивиране.

Модел на електронния обмен на документи

Електронният обмен на документи не е от вчера. В страната се предлагат и разпространяват системи за електронен обмен на документи път от 2006 г.

Новото, след създаването на Държавната агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ) е, че тя застана зад естествена, проста и действена технологията, която наложи като стандарт за обмен на документи и съобщения между администрациите. Агенцията подготви необходимите инструкции и отдели специалисти, които успешно подпомагат и в момента администрациите.

Друг важен момент за успеха на електронния обмен е, че ДАЕУ подкрепи необходимата интеграция, като препоръча на администрациите да си доставят модулите за електронен обмен от доставчиците на документооборотни системи и не се опита да наложи „своя“ фирма в тази област. Това позволи на различните доставчици на документооборотни системи да предложат необходимите модули към внедрените вече системи. (В близкото минало за проекти, разработени от МТИТС, указанията бяха „Тези модули трябва да ги получите безплатно от доставчиците“ или „За интеграционните модули няма предвидено финансиране“ и така на практика много проекти за електронното управление оставаха формално внедрени.

Допълнителен позитивен ефект на системата за **електронен обмен** на документи /ЕОД/ е, че за този проект Държавата не е вложила милиони, които да са усвоени от една определена „доверена“ фирма. Това стимулира администрациите активно да участват в процеса на внедряване, защото чувството им за справедливост не е накърнено.

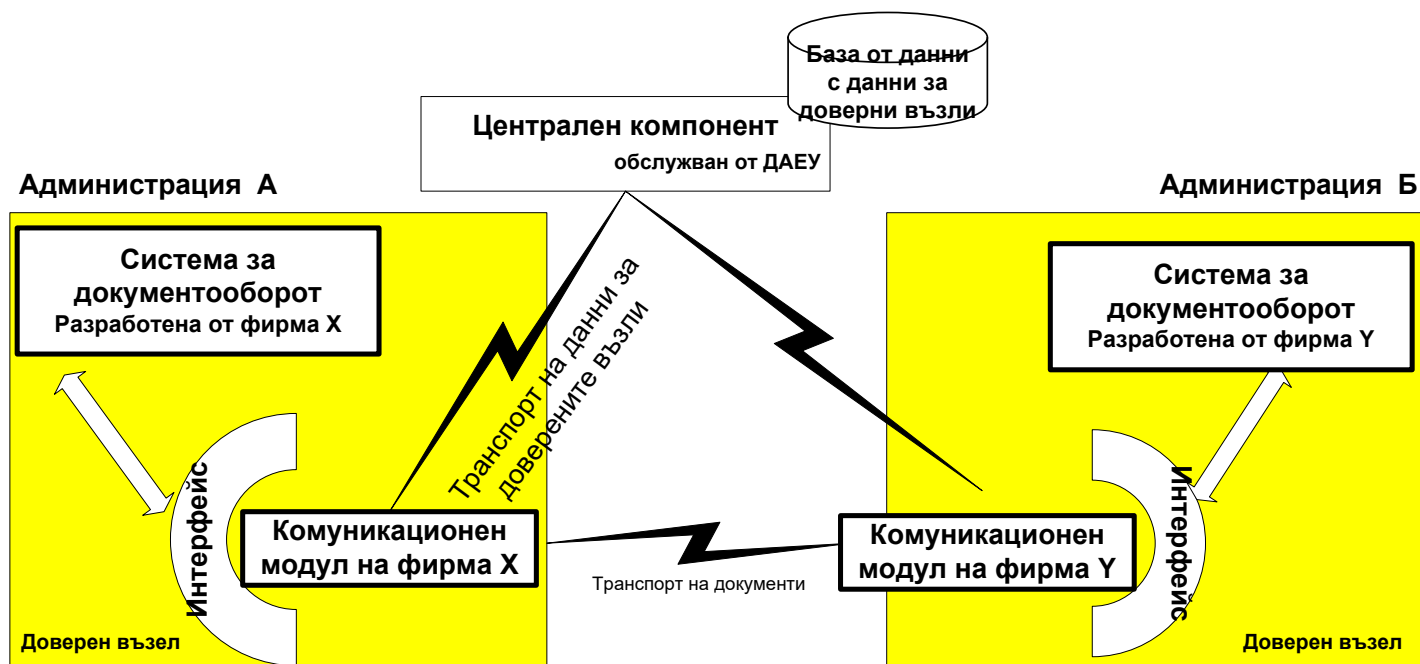
Архитектура на електронния обмен

На фигура 1 е показана принципната архитектура на системата за електронен обмен на документи.

Доставчикът на всяка система за документооборот предоставя **Комуникационен модул** за електронен обмен на документи на неговата система с останалите системи. За системите от фамилията **АКСТЪР** това е модулът **АКСТЪР КОМУНИКАТОР**.

Модулът **АКСТЪР КОМУНИКАТОР** има следните задачи:

1. Той може да извлича актуални данни за останалите участници в обмена на документи, съхранявани в **централния компонент** на системата (на схемата) за електронен обмен. Тези данни са му необходими за да осъществява обмен данни с останалите администрации.
2. Модулът може да изпраща електронен документ, заедно със съпровождащата го „деловодна“ информация, към всеки друг регистриран възел. На практика, всяка администрация е един доверен възел.
3. Модулът може да получава документи, изпратени от друг регистриран участник в обмена, след което да ги регистрира в документооборотната система на администрацията.



Фиг.1

Всяка фирма, доставчик на документооборотни системи доставя такъв модул.

Самият етап за транспортиране на документи е защитен двукратно. От една страна е реализираната защита от ДАЕУ, чрез управлявана от нея VPN свързаност, от друга, всеки документ се пренася между две администрации по защитен протокол на основата на регистрираните транспортни сертификати. Важен елемент на използваната архитектура е, че документите се обменят между двата участника и не минават през една централна точка.

Ако сме наясно, че електронният обмен на документи между администрациите не е нито технически, нито технологичен проблем, можем да преминем към промените, които трябва да се извършват в работата на администрациите, за да може електронният обмен на документи да има позитивен ефект.

Тъй като между администрациите няма да се разменя хартия, логично е да е помисли какво трябва да се направи, за да се намали използването на хартия вътре, в работата на администрацията. Естествено е, че това е свързано, както с промяна на мисленето, така и с обмисляне на редица детайли в технологията на работа, някои от които се обсъждат по-долу в този документ.

Преди да продължим нататък ще посочим няколко „отрицателни“ примера, които са част от реалната практика:

1. Документът се получава по електронен път, разпечатва се, дава се за разпределяне на Ръководителя, след което отново се сканира и се прикача към системата. Обработката му продължава по електронен път и на хартия.
2. Документът е получен по електронен път, но не се завежда, защото се чака хартиения оригинал да пристигне по пощата.
3. Пристига документ по електронната поща. ИТ специалист го разпечатва, за да го даде на Ръководителя, а самият е-мейл се препраща към деловодителя, за да го заведе. Деловодителят изчаква да получи резолюцията върху хартиения вариант на е-мейла и едва след това го завежда в деловодната система.

Може да се продължи с много примери, но целта на този документ е да се намери вярната и подходяща технология на работа.

Стъпка 1. Изпращане на електронен документ

Ако вие четете този документ и сте стигнали до тук, това означава, че вече имате инсталирани системите **АКСТЪР ОФИС** и **АКСТЪР КОМУНИКАТОР**. На практика двете системи дават възможност на Вашата администрация да изпраща/получава документи по електронен път до/от други администрации. Как става това? Можете да прочетете от документацията, която Ви е дадена при инсталиране на двете системи. При инсталиране

на системата **АКСТЪР КОМУНИКАТОР**, което става на по-късен етап (след инсталация на системата АКСТЪР ОФИС), деловодителите вече са преминали специализирано обучение, така че можем да бъдем сигурни, че те ще се справят с изпращането или с получаването на документите по електронен път

Има няколко важни елемента, на които Ръководителите трябва да обърнат внимание. Очевидно е, че документът, който изпращате, трябва да бъде подписан с квалифициран електронен подпис на Ръководителя на администрацията или на оторизирано (със заповед) от него лице. Квалифицираният електронен подпис се издава от доставчиците на удостоверителни услуги, за страната те могат да се намерят на портала на Комисията за регулиране на съобщенията (<http://www.crc.bg/>):

| Доставчик на УУ | Базово удостоверение | Уеб сайт |
|--|-------------------------------|---|
| ИНФОРМАЦИОННО ОБСЛУЖВАНЕ АД | Удостоверение | http://www.stampit.org |
| БОРИКА АД | Удостоверение | http://www.b-trust.org |
| ИНФОНОТАРИ ЕАД | Удостоверение | http://www.infonotary.com |
| СПЕКТЪР АД | Удостоверение | http://www.spektar.org |
| СИСТЕМА ЗА ЕЛЕКТРОННИ ПЛАЩАНИЯ / СЕП БЪЛГАРИЯ АД | Удостоверение | http://www.esign.bg/ |
| ЕВРОТРЪСТ ТЕХНОЛЪДЖИС АД | Удостоверение | http://www.evrotrust.com |

След като разполагате с квалифициран електронен подпис, трябва да се намери най-удобната технология на работата.

По-долу са показани няколко различни начина на изпращане на електронно подписани документи. Изборът на технология и в кои случаи да се използва, ще трябва да направи самата администрация.

Вариант 1: Документът се подписва електронно от ръководителя и се насочва към деловодителя за получаване на изходящ номер и след това за изпращане.

Особеност на тази технология е, че електронният подпис върху документа се полага преди документът да бъде изведен. Следователно, върху неговия образ няма как да бъде положен изходящият номер, с който ще бъде изведен, тъй като той не е известен към момента на подписването. В действителност, информация за изходящия номер се съхранява в придружаващата документа „деловодна информация“. Тъй като целта е да „няма хартия“, къде е записан изходящия номер няма значение и той все по-рядко ще се използва за реална идентификация на документа. Тази функция се поема от съпътстващата документа цифрова информация.

Вариант 2: Готовият документ първо се „извежда“ (получава изходящ номер, който се поставя върху текста му), след това се насочва към ръководителя за полагане на електронен подпис, а после се връща към деловодителя, който има права за изпращане на документа по електронен път.

При съществуващите технологии служителят, който има право да „даде изходящ номер“ на документа, не е задължително да бъде същият, който ще изпрати документа. Например техническият помощник на Ръководителя може да притежава права за „извеждане“ на документи. Той подготвя файла за извеждане и го насочва към ръководителя за полагане на електронен подпис, а после го изпраща през АКСТЪР КОМУНИКАТОР.

Очевидно е, че движението на изходящия документ „Към деловодството“ трябва да се преразгледа, след като няма хартия, няма да има „мокър печат“, няма да има пликове и надписи върху тях, няма да има спедиторски фирми. Част от функциите „Деловодител“ могат да се възлагат на по-високо отговорни служители в администрацията, с цел да се ускори работата и да се надскочат архаични правила. Това няма да затрудни служителите, тъй като всички операции са силно автоматизирани.

Стъпка 2. Обработване на входящи документи

Все още използването на документооборотни системи от висшата администрация е по-скоро изключение, отколкото правило. Факт е, че към момента по-голямата част от входните документи постъпват на хартия. Много ръководители са въвели (или са наследили от предшественика си) практиката да обработват цялата входяща поща. По тази причина тя им се носи на хартия, а те просто я пренасочват към конкретните ръководители, реално обработващи документите. В някои случаи реалната работа по документа започва след още едно или две пренасочвания.

Този подход е бил правилен, когато не се е разполагало с документооборотна система. При него ръководителят получава информация за постъпилите документи всеки ден и прави извод за задачите, които неговата администрация ще трябва да изпълнява в следващите дни.

Ръководителят „вижда“ преписката още веднъж, когато трябва да подпише изходящия документ. На практика, при хартиеното управление Ръководителят управлява чрез входния и изходния поток от документи. Информация за пътя на документа в самата администрация достига до ръководителя рядко, обикновено само в критични случаи.

Ако имаме документооборотна система и сме обучени да я ползваме, тогава е безсмислено всички документи да преминават през ръководителя, защото само с една проста справка той ще може да установи колко документа са постъпили и от какъв характер са. Ако е необходимо ще се задълбочи, разглеждайки нужния му документ в детайли и то в удобно за него време. При това работата по документа вече ще е

започнала и Ръководителят няма да бъде „забавящото“ звено в административния процес.

Необходимо ли е всички входни документи да преминават през Ръководителя на администрацията – очевидно не. Основанието за това е следното: всяка администрация е създадена за да предоставя определен брой административни услуги и тези услуги са ясни. Би трябвало в администрацията да се знае, чрез какви стъпки се изпълняват тези услуги. Ще наричаме тези стъпки „Технологична карта“. В много администрации има такива карти, но те или не са пълноценни или са на „хартия“ и в много случаи са правени формално по някой проект, отминало е време, сменили са се хора и процеси и тези технологични карти не се поддържат вече. Очевидно е, че създаването на технологични карти за всички административни услуги, регистрирани в Административния регистър е дейност, която реално предстои за всяка администрация. (Погрешна е идеята да се дадат на „наша умна фирма“. Това вече е правено многократно и очевидно без успех.)

Нека сега си представим, че в „деловодството“ е постъпил документ. Кавичките са поставени за да се покаже, че класическата функция на деловодителя, като човек, който стои между служителите и документа е безкрайно остаряла. Съвременната задача на деловодителя е:

А. Ако документът е постъпил на хартия да го регистрират в системата.

Б. Ако документът е постъпил в електронен вид да го провери за необходимите атрибути и да го регистрира в системата.

В. И в двата случая, ако документът е разпознат като заявление за услуга, се регистрира като такъв, което означава, че документът ще бъде насочен по „технологичната карта“ на услугата. На английски език терминът за „технологична карта“ е “WORKFLOW”.

По-долу отново ще обсъдим изпълнението на услугите и тяхната роля в управлението на административните процеси.

Все пак определен брой документи, значително много по-малък от общия постъпил брой, са извън класа на административните услуги и тези документи трябва да бъдат обработени със специално внимание от отговорни служители. Това може да бъде самият Ръководител или служители, на които със заповед е възложена тази дейност.

Нека си представим, че по електронен път са постъпили 20 документа, които трябва да се обработят от Ръководителя (очевидно не са заявления за административни

услуги). А той не ползва компютър поради възрастови или поради други обективни причини. За електронното управление това не е проблем.

Как да обработи документите Ръководител, ако документите са в електронен вид, а той не желае да използва съвременните програмни системи?

Както вече беше казано, в съвсем близко бъдеще голяма част от потока документи ще пристига в администрацията по електронен път. Към този поток ще трябва да се добавят и документите, които са пристигнали чрез електронна поща. Какво да правим в тези случаи, как Ръководителят да разпределя пощата? Не мислете, че ръководителят ще трябва да учи „АКСТЪР“. Технологията на решение на този проблем е проста и ни е подсказана от реална администрация:

- В администрацията, за която говорим, Ръководителят никога не е имал компютър. По времето, когато е бил зрял мъж, не е имало компютри. Но техническият помощник (секретарката) се справя със своя компютър отлично, независимо че е била дете по времето на Бийтълс. Монтирани са два дисплея. Единият се ползва от Ръководителя при разпределяне на задачите. С другия дисплей и с клавиатурата работи „секретарката“. Съдържанието на монитора на секретарката е „дублирано“ на монитора на Ръководителя.
- Всеки постъпил документ се отваря от секретарката и се разглежда от двамата едновременно. За всеки документ Ръководителят взема решение и устно го нарежда. Секретарката въвежда резолюцията/задачата в системата и ... това е всичко.
- Тази технология се посочва като изключение – добре е Ръководителят да може да прави необходимите му справки сам, но не е грешно и да работи с техническия помощник. Правилно е да не обработва повече от двадесет документа дневно – останалите трябва да вървят по собствен път в администрацията. Времето, когато цялата поща се е обработвала от един човек е в миналото.

Фактът, че всичко в системата може да бъде проверено, е достатъчна гаранция за да се оставят служителите да работят, да им се делегират права и да им се търси отговорност, в случаи на грешки или на злоупотреби.

Стъпка 3. Управление на администрацията

Очевидно е, че Правителството има визията да променя законите, за да може да направи електронното управление реалност. Дори ако към даден момент специален закон изисква използването на хартия, това не означава, че трябва да се работи само на хартия, а по-скоро означава, че трябва да се използват съвременни и ефективни технологии за извършване на реалната работа. Към момента, за да не се нарушава Закона, ще се създава изискваният от него хартиен екземпляр.

За песимистите ще припомним мисълта, че *„Ако някой иска да свърши работа – намира начин, а ако не иска – намира причина“*.

Една администрация **не може** да премахне хартията за „един ден“. Това е процес, в който разграничаваме **две основни фази**:

Първата фаза е преминаване към пълноценен електронен документооборот.

Характерно за нея е постепенната реорганизация на работата така, че всички документи и всички дейности да стават с компютър.

Първата фаза се характеризира с решаването на няколко основни задачи:

1. Служителите се научават да използват пълноценно документооборотната система в своята работа, като съхраняват всички документи, с които работят. Това включва всички варианти на работните (предварителни) версии на създаваните документи. Естествено е, че в системата се съхраняват всички входни документи във вида, който са постъпили и всички изходни документи във вида, който са напуснали администрацията (подписани със саморъчен подпис на ръководителя, с положен печат от деловодителя и сканирани след това).
2. Всички задачи и към всеки служител се регистрират в системата. Не може да има възложена задача, която да не е регистрирана в системата. Дори устно възложените задачи се регистрират. Самите служители задължително, след като изпълнят възложената задача, регистрират (или отчитат) нейното изпълнение. (За песимистите, стигнали до тук, ще кажем, че вложеното време за един ден е много по-малко от отделеното за кафе време през през деня, дори ако кафето е едно ☺.)
3. По време на тази фаза се създават или актуализират и се прецизират технологичните карти. Целта им е да се гарантира, че всяка административна услуга винаги се изпълнява по един и същи начин и за едно и също време. Системата **АКСТЪР ОФИС** дава възможност на „ИТ администратора“ само чрез

прости диалогови прозорци да въвежда и да актуализира технологичните карти и това може да става динамично във всеки един момент.

4. По време на тази фаза за всяка административна услуга, резултатът от работата на която е някакъв тип документ, се решава с коя специализирана информационна системата и по какъв начин този документ се създава автоматизирано. След създаването му самият документ трябва да се регистрира в документооборотната система в естествения му формат.
5. Когато се създава документ, за който няма специализиран софтуер, е правилно да се използва опцията „Бланки“ на документооборотната система. Тя осигурява едновременна възможност да се генерира текстов (MS WORD) документ, да се поставят на определени места в него определени данни, поддържани в документооборотната система, да даде възможност да се направи завършваща редакция на документа в средата на MS WORD и едновременно с това да се съхрани в системата като „електронен оригинал“ в естествения формат на документа.
6. Следващата стъпка е този документ да се подпише електронно от определените по технологичната карта служители.
7. Очевидно е, че за всеки **регистър**, поддържан сега на хартия от администрацията, трябва да се намери най-подходящия за него софтуер – такъв който:
 - a. осигурява лесно създаване (въвеждане, актуализиране) на необходимите данни;
 - b. извършва лесно необходимите справки;
 - c. Създава необходимите административни актове (документи) по определен ред

Самите регистри трябва да се „дигитализират“ и съхранят чрез избрания софтуер. Това също не може да стане за един ден, но не може да се отлага с години.

Успешният първи етап се характеризира с това, че служителите са свикнали да работят със системата, използват я в детайли и са сигурни, че преди внедряването на системата работата им е била досадна и непроизводителна 😊.

Втората фаза е преминаване към безхартиен документооборот

Това е състояние, при което всички регистри на администрацията са в електронен вид. Веднъж въведена информацията не се налага да бъде повторно въведена. Изменението на определени данни се отразява навсякъде, където това е необходимо.

Комуникацията с гражданите и фирмите става изключително по електронен път и по много различни канали.

Голяма част от регистрите така са автоматизирани, че необходимата информация може да се намери и извлече с много малко човешки усилия.

Колко далеч сме от „Втората фаза“ – едни администрации са по-малко, други са по-далеч, а трети изобщо не знаят накъде да тръгнат.

Има много задачи, които трябва да се решат за да се измине първият етап и да настъпи вторият. По-долу сме групирани най-спешните задачи, които всяка администрация трябва да реши и които са свързани с работата на служителите.

1. Осигуряване възможност служителите да работят само с електронни документи.
За тази цел администрацията трябва да осигури възможност на служителите да подписват електронно документите, които създават.
Системата **АКСТЪР ОФИС** притежава тази възможност. Това, което трябва да се направи, е да се създаде организация, всеки служител да получи вътрешно ведомствен електронен подпис. Законово това е регламентирано в Наредба за удостоверенията за електронен подпис в администрациите.
2. Дейностите по т. 1 не само изискват изграждане на РКІ (Инфраструктура на публичните ключове), но и изисква обучение на служителите.
3. Както е известно, чл.30 от Закона за електронното управление изисква при постъпване на документ на хартия, полученият след сканирането файл да бъде електронно подписан от деловодителя. За тази цел трябва да се използват възможностите на системата **АКСТЪР ОФИС**, след съответните настройки и обучения.
4. Всяка технологична карта трябва да бъде прецизирана, за да се обозначи, кои служители създават документа, кои имат право да го редактират, Кои служители „съгласуват“ и кой го „подписва“ (Очевидно е, че първата операция се извършва с усъвършенстван, а втората с квалифициран е-подпис).
5. Обикновено, в хода на изпълнение на административната услуга, на служителите се налага да получат данни от централни регистри (за това е предвидена системата RegiX). Администрацията трябва да си изясни за коя услуга, какъв достъп и до какви централни регистри има право да получи. Кои са служителите и какви права трябва да им бъдат дадени. Отново тези служители трябва да бъдат обучени за работа с новия софтуер, независимо по какъв начин той се ползва:
 - а. Чрез УЕБ интерфейс

- b. Чрез специално внедрени „умни“ бутони с предварително заложена функционалност.

Обективно това е достатъчно сложен и отговорен процес, на който в бъдеще администрациите ще трябва да отделят нужното внимание.

Заклучение

Ако намирате този текст за полезен и искате да продължите – пишете ни. Можем да обсъждаме тези и редица други актуални проблеми като:

- Контрол на работата на служителите.
- Анализ на работата на служителите и поделенията в администрацията Ви.
- Как да се присъединим към комплексно административно обслужване.
- Какво да направим във връзка с европейските изисквания за Защита на личните данни.
- Какво да направи за да защитим всички данни на администрацията.

Благодаря Ви, че стигнахте до тук.

Доц. д-р инж. мат. Моско Аладжем, ВП

*Технически университет София
Софтуерна група АКСТЪР
12.02.2018 г.*