

# ИНОВАЦИИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

*гл. ас. д-р Мария Николова,  
Нов български университет*

**Резюме:** Особеностите на иновациите в публичния сектор изискват нова методология за измерването им и изследването им. В работата се дават измеренията на иновациите, както и типовете иновации в публичния сектор. Акцентът е върху влиянието на информационните и комуникационни технологии върху иновационния процес в публичната сфера. Разгледано е конкретно приложение – развитието на е-правителство като пример за технологична иновация в публичната сфера.

**Ключови думи:** технологични иновации, публичен сектор, е-правителство.

**Abstract:** The characteristics of innovations in the public sector require new methodology for measurement and research of the innovations. In the publication are discussed the measurements of innovations as well as some types of innovations in the public sector. A particular application as a technological innovation in the public sector is discussed – the development of the e-government as an example of innovation.

**Key words:** technological innovations, public sector, e-government.

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Публичният сектор е широкообхватен. Ако се промени нещо в този сектор, тази промяна се отразява върху цялата икономика. Публичният сектор играе решаваща роля за провеждане на изследвания в академичните среди и в частния сектор. Много често обаче публичният сектор директно влияе на развитието, особено когато изследванията в публичния сектор се провеждат с използване на основни нови технологии.

Цел на настоящата разработка е да обхване и синтезира понятието за иновации в публичния сектор, основно в светлината на приложение на информационни и комуникационни технологии.

Обект на изследването е е-правителство като пример за иновация в публичния сектор.

Задачите, които са поставени за решаване в изследването са:

1. Да се дефинира рамката, която служи за изследване и измерване на иновациите в публичния сектор.
2. Да се анализира и синтезира влиянието на информационните и комуникационни технологии върху развитието на иновациите в публичния сектор.

Методологията, използвана за осъществяване на тези задачи, е обзор на публикациите по темата, анализ на факторите, които влияят върху иновациите, емпирично изследване на иновационния процес в България в рамките на развитието на е-правителство.

## **2. ИЗМЕРЕНИЕ НА ИНОВАЦИИТЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР**

Изучаването на иновациите в публичния сектор означава да се разчупи тясното понятие за иновации. Според PUBLIN съществуват няколко аспекта на иновациите:

1. иновации, включващи промени в характеристиките и проявата на услугите и процесите на създаване на услуги, включващи разработване, използване и адаптация на съответните технологии;
2. иновации при доставка, включващи нови или алтернативни методи за решаване на проблемите, за доставка на услугите или друг начин за взаимодействие с клиентите при необходимост от доставка на специфични услуги;
3. административни и организационни иновации, включващи нови или алтернативни начини за организиране на дейностите в организацията, доставяща услугите;
4. концептуални иновации в смисъла на въвеждане на нови мисии, нова философия, цели, стратегии и обосновки. Тези иновации са определено важни за институции, работещи по социални или обществени задачи, тъй като те ще осигурят връзка между социалните цели в политиката и в институцията и оперативните и икономически цели и функции на съответната организация;
5. иновации за взаимодействие на системите представляват нови или подобрени начини за взаимодействие с други организации и бази данни.

Ако се извърши типология на иновациите в публичния сектор, те могат да се разделят на следните типове:

1. Нова или подобрена услуга (например доставка на пенсията вкъщи);
2. Иновация на процес (например промяна в произвеждането на услуга или продукт);

3. Административна иновация (например използване на нов инструмент за политика, който може да бъде в резултат на промяна в политиката);

4. Иновация на система (нова система или фундаментална промяна на съществуващата система, например с изграждане на нови организации или нови модели за коопериране и взаимодействие);

5. Концептуална иновация (промяна във възгледите на участниците. Такива промени се придружават от използване на нови концепции, като например правила за смяна на местоживеене, както в България беше наложено преди години жителство по месторождение);

6. Радикални промени на рационалността (означава, че начинът на мислене или менталната матрица на служителите в организацията се променя по някаква причина).

Първите два типа иновации могат да се приемат като продуктови иновации.

### **3. ВЛИЯНИЕ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ И КОМУНИКАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ ВЪРХУ ИНОВАЦИИТЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР**

Технологичното развитие може само да стимулира публичните иновации, по-специално трябва да се отчете, че модерните информационни и комуникационни технологии бързо и реално проникват в най-елементарните процеси в публичната администрация. Технологичните решения в значителна степен се преплитат с формулирането и внедряването на процесите в публичната политика, с процесите в счетоводството и бюджетирането, с доставката на публични услуги, с влизането в сила на законодателството. Всички тези процеси са по същество информационни и съдържащи до голяма степен знание.

Добавената стойност от информационни и комуникационни технологии в смисъла на обяснението какво представлява публична иновация може да се разбира от три гледни точки (Bekkers, 2006).

Едната гледна точка е технологична. Информационните и комуникационни технологии се възприемат като набор от средства или инструменти, които могат да се използват за достигане на специфични цели. Усилията за иновации представляват комбинация от стремеж за достигане на тези цели и специфични качества на технологиите, които могат да се възприемат като поставяне на ново начало. Това е в смисъл че възможностите на информационните и комуникационни технологии са да обработват непрекъснато нарастващите количества информация и да комуникират по-бързо и по-интелигентно, така че да бъдат постигнати ефективност и ефикасност.

Втората гледна точка се фокусира върху организационните качества на информационните и комуникационни технологии, така че се установяват нови начини за редизайн на съществуващите

информационни, комуникационни и работни процеси и взаимовръзки вътре и вън от публичната администрация. Пример за това е осигуряването на достъп и прозрачност, идеята за свързаност, което позволява хората да поделят информацията и да комуникират един с друг по всяко време и от всяко място стимулира най-новите иновации, които са базирани на информационни и комуникационни технологии. По този начин ограничаването на организационните, функционалните, географските и времевите прегради се превръща в остарялост.

Третата гледна точка е концептуалната, която показва че технологичните и организационни атрибути на информационните и комуникационни технологии може да се използват като набор от стимулиращи мерки, за да се обърне внимание на съществуващи практики или да се разработят нови практики. Потенциалът на информационните и комуникационни технологии следователно може да се използва като концепция, в която да се обединят практиките по напълно нов начин.

#### **4. Е-ПРАВИТЕЛСТВО – ИНОВАЦИЯ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР**

Според дефиницията на Обединените нации е-правителство представлява „използване на Интернет и www за доставка на правителствена информация и услуги до гражданите“ (United Nations, 2001). Правителствените услуги могат да се управляват и предлагат чрез разнообразие от форми на информационни и комуникационни технологии, платформи и приложения “ (United Nations, 2001). Поради присъщата на управлението природа, инициативите от е-правителство често по природа изискват сътрудничество между организации и граждани, които се явяват ключов фактор. Различните атрибути на е-правителство могат да се разположат върху характерните особености на иновациите. Следователно е-правителство представлява иновация в публичния сектор.

Ефективното е- правителство също така включва преосмисляне на организациите и процесите, както и промяна на поведението, така че публичните услуги да се предоставят по-ефективно за хората, които трябва да ги използват. Осъществено добре, електронното правителство дава възможност на всички граждани, предприятия и организации да извършват своята дейност с правителството по-лесно, по-бързо и на по-ниска цена. Във вътрешния пазар на Европейския съюз, хората са способни да се движат свободно - по работа или по лични причини - и следователно те трябва да бъдат в състояние да се справят с обществените услуги извън родната си страна все повече и повече. Ако услугите на електронното правителство са със значително по-висока стойност за гражданите и бизнеса, е много важно различните правителствени органи, както в страната, така и в различните държави-членки на ЕС, да са в състояние да споделят информация лесно и да си сътрудничат в обслужването на гражданите. „Успехът и потенциалът на електронното правителство вече са ясно

видими в няколко страни от ЕС, класирани сред световните лидери. Електронното фактуриране в Дания спестява на данъкоплатците € 150 млн. и на фирмите € 50 млн. годишно. Ако бъде въведено в целия ЕС, годишните спестявания биха могли да достигнат до над € 50 милиарда. Хората с увреждания в Белгия вече могат да получат помощите си по интернет за секунди, докато преди това е отнемало 3 или 4 седмици. Това съкращаване на времето и удобството могат да станат широко разпространени и от полза за всички граждани в Европа в много обществени услуги.”<sup>1</sup>

В инициативата i2010 Европейската комисия определя три основни приоритета.

Единият приоритет е увеличаване на иновациите и инвестициите в изследователската дейност. Целта е да се постигне световно равнище на развитие в информационните и комуникационни технологии чрез преодоляване на разликата между Европа и основните нейни конкуренти. Инициативата предвижда премахване на технологичните, организационни и юридически бариери за внедряване на изследователските резултати.

За „трите основи” на инициативата i2010 се смятат всички регулаторни инструменти на Комисията, които ще позволят създаването на модерна, пазарно ориентирана регулаторна рамка на дигиталната икономика; използване на европейските изследователски и развойни инструменти за дигитално сближаване и кооперация с европейския частен сектор за целите на иновациите и технологично първенство; развитие на приобщаващо европейско информационно общество, подпомагано от ефективни и потребителски ориентирани обществени услуги.

В бизнеса в България през последните години се наблюдават процеси на навлизане на нови технологии, организационни и процесни иновации, които не са предизвикани от пазарни фактори, а като реакция на наложени изисквания от страна на държавата. Най-често държавата на различни нива и чрез различни нормативни актове (закони, постановления на Министерски съвет, наредби от министри и т.н.) има необходимост от осигуряване на по-високо качество, надеждност, сигурност в бизнеса, в голяма степен подпомогнати от информационни и комуникационни технологии.

Пример на нормативна иновация е електронният подпис. През 2001 г. парламентът прие Закон за електронния документ и електронен подпис, но извън приложението му остава пряката дейност на Съдебната система. Първата регистрация на доставчик на удостоверителни услуги е издаден две години по-късно, а вторият доставчик е регистриран през 2003 г. За една година действие до януари 2004 г. 2.4% от фирмите закупуват цифров сертификат. Следващите 18.6% от фирмите до януари 2006 г. закупуват цифров сертификат. През 2007 г. вече 40% от фирмите притежават цифров сертификат. Основният двигател за използване на електронния подпис

---

<sup>1</sup> “E-government action plan”, Brussels, 25.04.2006

е държавата и най-вече удобството за бизнеса да ползва услугите, предоставяни от НОИ и НАП. Индиректно (чрез счетоводните къщи, които ги обслужват) много други фирми използват също цифров сертификат.

*Таблица 1. Процент на използвани услуги, предлагани от различни държавни администрации за бизнеса, подписани с цифров сертификат от фирмите<sup>2</sup>.*

НОИ	24.5%
НАП	25.4%
Електронен пазар за малки обществени поръчки	3.2%
Електронен портал на българското правителство	3.2%
Други услуги с цифров сертификат	7.2%
Притежаваме цифров сертификат, но не го ползваме	2.8%
Не притежаваме цифров сертификат	60.2%
Не знае	6.2%

Според Лисабонската стратегия, генерирането на подробни и многофункционални пакети от реформи е с цел ЕС да постигне по-динамична и конкурентна, базирана на знание икономика. Приоритетна област в Лисабонската стратегия<sup>3</sup> е повишаване на използването на информационни и комуникационни технологии, обхващане на вътрешния пазар на услуги и създаване на подпомагаща среда за развитие на бизнеса. Всички тези задачи трябва да са базирани върху модели и методи, за да се анализира и тества приложението на иновациите върху растежа на страната.

С въвеждането на компютърните мрежи в администрацията и в бизнеса се променя структурата и начина на ръководство на техните организации.

Организациите започват наново да изследват, да променят дефинирането и моделите на техния бизнес. Промените се изразяват в създадените мрежи от партньори, доставчици, предприемачи, които изместват дейностите, като производство и доставка например, които до сега са се извършвали единствено в рамките на тази организация. Ключов фактор за конкурентното предимство на пазарите в 21 век е възможността в една организация да се развият и управляват иновациите. Тези съвременни тенденции по-бързо се проявяват в бизнеса, но те водят до изисквания от негова страна към администрацията тя да бъде трансформирана към мрежово управление.

Мрежовата структура предлага винаги по-иновативни решения в сравнение с традиционното правителство, което действа според строго предписани правила. Като пример може да се посочи използването на

<sup>2</sup> Източник: Фондация "Приложни изследвания и комуникации" и Витоша Рисърч, 2007.

<sup>3</sup> Европейски съвет от Лисабон — Стратегия за икономическо и социално обновление на Европа, 23–24 март 2000 г., [http://sf.mon.bg/lisabon\\_strategy.pdf](http://sf.mon.bg/lisabon_strategy.pdf)

неправителствени организации или фирми от бизнеса за осигуряване на данъчни облекчения за многодетни семейства, за осигуряване на преференциални стойности на дължимите данъци и други допълнителни услуги извън осигуряваните от правителството според законите.

Много модерен подход е правителството да създаде публично-частни партньорства за доставка на основни административни услуги до потребителите, като тези партньорства ще осигурят по-пряк маршрут на услугите, ще доведат до иновации, ще подобрят качеството на услугите. Правителството не трябва да се стреми да доставя всички услуги, а да използва помощта на частния бизнес.

## **5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Беше направено предложение, че е-правителство представлява иновация в публичния сектор. За да се оценят ресурсите, необходими за всяка иновация и да се управляват оптимално, необходима е ефективна оценка на процеса на управление на иновациите.

В контекста на дефиницията за е-правителство, дадена от Обединените нации, то може да се счита за иновационен процес на управление в публичния сектор.

## **ЛИТЕРАТУРА**

Bekkers V. Modernization, public innovation and information and communication technologies: The emperor's new clothes? Information Polity 12 (2007) pp.103–107

Bekkers V., H. van Duivenboden and M. Thaens, Public Innovation and Communication technology: relevant backgrounds and concepts, Information and Communication Technology and Public Innovation, IOS Press, Amsterdam/Berlin/Oxford/ Tokyo/Washington DC, 2006, pp. 3–21.

E-government action plan, Brussels, 25.04.2006

Halvorsen T., J. Hauknes, I. Miles and R. Rooste. On the differences between public and private sector innovation. Innovation in the Public Sector. Publin Report No. D9, 2005.

Potnis D. Measuring e-Governance as an innovation in the public sector. Government Information Quarterly 27 (2010) pp.41–48.

United Nations Division for Public Economic and Public Administration, and American Society for Public Administration, (2001). Benchmarking e-Government: A global perspective: Assessing the progress of UN member states.

Европейски съвет от Лисабон, Стратегия за икономическо и социално обновление на Европа, 23–24 март 2000 г., [http://sf.mon.bg/lisabon\\_strategy.pdf](http://sf.mon.bg/lisabon_strategy.pdf)