

ПРИЛОЖЕНИЕ НА ИТ АУТСОРСИНГА В ИНФОРМАТИЗАЦИЯТА
НА БЪЛГАРСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Александра Парашкевова

Увод

Налагането на ИТ аутсорсинга в държавното управление се обяснява със стремителното развитие на технологиите, разширяване на приложението на информационните системи. Основните фактори, предопределящи нарастване на търсенето на специализираните ИТ услуги, са следните: повишаване изискванията към техническите характеристики и производителността на апаратните средства, необходими за информационно осигуряване на съвременните организации, в т.ч. и в сектора на държавното управление; разширяване на спектъра на използваното програмно осигуряване; управление на процесите на внедряване, поддържане и експлоатация на информационните системи; нарастване на потребностите от *Internet*; постоянно усъвършенстване на комуникационните системи; увеличаване на относителната стойност на оборудването, услугите и работите, свързани с ИТ дейността [8].

Цел на настоящата статия е да се коментират някои въпроси за приложение на ИТ аутсорсинга в българската администрация.

Аутсорсингът на информационните технологии

Видове аутсорсинг на информационните технологии

Аутсорсингът на информационните технологии (ИТ аутсорсингът) представлява предаване (напълно или частично) на функции, свързани с информационните технологии, а именно: обслужване на мрежова инфраструктура; проектиране и планиране на автоматизирани бизнес системи с последващо постоянно развитие и съпровождане; системна интеграция; разполагане на корпоративни бази данни на сървърите на специализираните компании; създаване и поддържане на публични *web* сървъри; управление на информационните системи; придобиване на компютърно оборудване на лизинг.

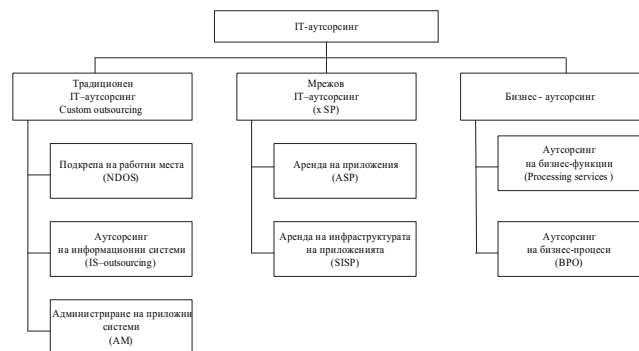
Към ИТ аутсорсинга често се отнася и офшорното програмиране, макар че те не би следвало да се свързват, още повече, че програмирането е по-висока степен на интелектуално въвличане на аутсорсера в решаването на задачите.

Офшорното програмиране следва да се разглежда като аутсорсинг на разработване, инсталране и техническа подкрепа на програмно осигуряване [10].

Imposition of IT-outsourcing in government is demanded by impetuous development of technologies and widening of the information systems application. Main factors predetermining increasing of specialized IT-services demand are: increased requirements towards the technical characteristics and productiveness of hardware resources, used for providing information support in the activity of contemporary organizations, including in the governmental sector; need to widen the range of used software programmes; managing the process of implementation, maintenance and operation of information systems; increased demand for Internet access; continuous improvement of communication systems; increasing the relative value of equipment, services and activities, connected to IT.

Purpose of present article is to discuss some aspects of IT-outsourcing application in the Bulgarian administration.

Пазарът на услуги за офшорно програмиране се появява в началото на 90-те години на XX век в *Китай* и *Индия* и днес заема около 60 % от световния пазар на ИТ аутсорсинг (около 15 млрд. дол. продажби през 2009 г.). Но освен офшорното програмиране съществува с глобален ИТ аутсорсинг. Типовете ИТ аутсорсинг са показани на фиг. 1.



Източник: IDC, Russian CIO Summit, 2003 г.

Фиг. 1. Типове ИТ аутсорсинг

В зависимост от това къде се оказват аутсорсинговите услуги, може да съществува вътрешен и външен аутсорсинг. *Външният аутсорсинг* предполага оказване на услуги на територията на аутсорсера с използване на неговата инфраструктура и персонал. Типичен пример е хостингът и съпровождане на сайта на възложителя на сървър на доставчика (аутсорсера), аренда на програмни средства, *Internet* маркетинг и т.н. *Вътрешният аутсорсинг* предполага оказване на услуги на територията на възложителя. Конкретният вид териториален аутсорсинг се избира в зависимост от потребностите на възложителя.

Най-разпространеният вид вътрешен аутсорсинг е свързан с предоставяне на необходимите на възложителя ресурси на негова територия. Аутсорсерът предоставя своя квалифициран персонал за предварително уговорено време с цел поддържане на някои функции на възложителя и се задължава да го замени, ако е необходимо. Възложителят е този, който управлява персонала, той е този, който носи отговорност за резултата. По такъв начин аутсорсерът, предоставяйки на възложителя свои сътрудници с определена квалификация, всъщност се проявява като агенция за човешки ресурси.

Малко по-високо равнище на вътрешния аутсорсинг е *функционалният аутсорсинг*, който се свежда до създаване на методологическата база за управление на *IT* процесите, тяхната формализация и изпълнение на определени функции за подкрепа на *IT* структурата на възложителя (например разработване на стандартни приложения към работните места¹). В този случай възложителят и изпълнителят уточняват критериите за работа на последния: скоростта му на реакция при извънредни ситуации, степента на участие на възложителя в решаването на нестандартни проблеми и др. Следователно предаването на аутсорсинг дейност може да бъде разделена на функции, изпълнявани от аутсорсер, функции, които аутсорси следва да контролира и оценява по определени съвместно с аутсорсера критерии.

Същевременно *вътрешният аутсорсинг* позволява решаването на проблеми, свързани с локализацията на клиента. Компания-доставчик с широка корпоративна мрежа (мрежа от субконтактори) има възможност да решава въпросите си чрез вътрешен аутсорсинг. *Вътрешният аутсорсинг* осигурява работа на компютърното оборудване чрез предоставяне на квалифициран *IT* персонал за решаване на по-сложните задачи на системното администриране.

Трансформационният аутсорсинг обединява аутсорсинга на отдела за информационни техно-

логии с всеотраслната реорганизация. Трансформационният аутсорсинг се отличава от другите видове аутсорсинг по това, че прехвърлянето на сътрудници и активи не е окончателно – след завършване на проекта аутсорси (възложителят) отново получава пълен контрол и поема своите задължения [2].

IT аутсорсингът в българската администрация

IT аутсорсингът за изпълнение на административно-управленските процеси в държавните органи и организации започва да се прилага през 80-те години на миналия век. Но вече през 90-те години пазарът на аутсорсинга се развива активно, защото много правителства започват да поощряват държавните органи и организации да трансферират ефективни технологии от частния сектор и аутсорсингът е сред тях. Преди всичко тези тенденции се забелязват в централните органи на държавната власт и държавните организации, реализиращи икономически функции, както и от организации, изпълняващи фискални и контролно-счетоводни функции.

Интересно е, че българските администрация (и на централно, и на местно равнище), за разлика от тези в индустриално развитите страни, се стремят, на първо място, към повишаване на качеството при решаване на своите вътрешни задачи, а не към понижаване на разходите за тяхната реализация. Това може да се обясни с факта, че българската администрация има много нови задачи, които изискват и привличане на външни доставчици на услуги, което е основна причина за развитието на аутсорсинга в *България*.

Модел за приложение на IT аутсорсинга

Днес, на *IT* аутсорсинговия пазар са представени и се използват всички основни модели на организация на взаимодействията *аутсорси – аутсорсер*:

1. *Аутсорсинг на ресурси* (наемане на специалисти, управлението се осъществява от поръчителя).
2. *Аутсорсинг на задачи* (предаване на проекти, отговорността е на изпълнителите).

Аутсорсинг на процеси (аутсорсване на процес – *ВРО*). Аутсорсингът на *IT* процесите в този случай е спомагателна част на основния процес, т.е. например при предаване на аутсорсинг на счетоводни функции също се възлага и поддържането на работоспособността на счетоводната информационна система. Типичният договор за аутсорсинг на бизнес процеси включва *IT* услуги по определени проекти, текущи услуги за управление на *IT* ресурси и общо управление на процесите [2].

Едно от важните направления на *IT*-аутсорсинга е свързано с разработването на програмни продукти с цял решаване на конкретни задачи на админист-

¹ Структурни кабелни системи – <http://www.etaligent.net/show.php?guid=312>.

рацията. В България, днес, са популярни разработките в сферата на поръчкото *програмиране на автоматизация на административните процеси*, в частност счетоводството: разпечатване на специални бланки и форми, запазване и издаване на различни носители на полезна информация за администрацията, структуриране на информацията във вид на таблици, формиране на бази данни и на тяхната основа – отчетни форми и т.н.

Страхът от изтичане на информация диктува популярността на аутсорсинга на задачи. Но макар че делът на пълния аутсорсинг е по-малък от останалите, той е сравним с разпространението на другите модели [7]. Важна особеност на дефиниране на критериите за избор на аутсорсер от българската администрация е качеството на услугите. Спецификата на ИТ аутсорсинга в българската администрация се определят от това, че фактори като имидж на аутсорсинговия доставчик, размер и връзки на аутсорсера с потребителите не са най-важните критерии за избор, което частично се обяснява с ограничения административен капацитет. Стойността на услугите е значим, но все още не и определящ фактор. По такъв начин основните причини за аутсорсването е недостигът на собствени ресурси – специалисти със съответната квалификация, необходимостта да се изпълняват проекти в къси срокове и освобождаване на вътрешни ресурси за решаване на определени задачи.

Причините, ограничаващи по-нататъшното развитие на пазара на аутсорсинг на програмни услуги в България, са липсата на видим ефект от аутсорсинга и рисковете от загуба на контрол или изтичане на информация. Но недостатъчната осведоменост за възможностите на аутсорсинга и липсата на опит за неговото използване позволяват да се говори за голям потенциал на ИТ-аутсорсинга. Чисто българска специфика е стремежът на администрацията да прехвърли всички рискове (и съответно грешки) върху компаниите-аутсорсери, защото се счита, че проблемите на управлението и изборът на стратегия за развитие са по-малко съществени.

По данни на експертите [4] ИТ аутсорсингът се развива в следните основни направления: ИТ инфраструктура; бизнес приложения; бизнес процеси; трансформационен аутсорсинг.

Аутсорсингът на ИТ инфраструктурата включва следните видове услуги:

- ✓ техническо обслужване и мониторинг на състоянието на сървърното и активното мрежово оборудване;
- ✓ периферни устройства и копирно-размножително оборудване;
- ✓ администриране на мрежата, мрежови операционни и пощенски системи;
- ✓ осигуряване на резервно копиране и възстановяване на данни;

- ✓ осигуряване на информационна сигурност, в т.ч. антивирусна защита;

- ✓ обслужване и администриране на средствата за телефония, телекомуникационно оборудване и канали за свързка.

Аутсорсингът на ИТ инфраструктурата често се свързва с такова понятие като *аутсорсинг на бизнес приложения* [2]. Тук следва да се има предвид предоставянето от външни организации на услуги по обслужване на ИТ инфраструктура на база на модела ASP (Application Service Provider) – доставчика на онлайн приложения. Услугата се състои в наемането на ресурси от информационната инфраструктура на ASP провайдъра. Аутсорсерът разполага сървърите и мрежовото оборудване на своята територия, установява различни програмни средства (системи, приложения) и организира достъпа на своите клиенти до тях. Аутсорсингът на бизнес приложенията предполага:

- ✓ персонални приложения или пакети приложения, подобни на MS Office, образователно програмно осигуряване и т.н.;

- ✓ съвместни приложения, средства за комуникация и взаимодействие;

- ✓ Сървис деск (Service Desk), call центрове, Help Desk;

- ✓ Компоненти на ERP системите (изчисляване на работните заплати (payroll), счетоводна отчетност (счетоводен аутсорсинг);

- ✓ аналитични приложения;

- ✓ предоставяне на хостинг услуги (услуги по разполагане на външни web сайтовете на собствения web сървър).

Днес услугите, свързани със създаването на call центрове и такива като Service Desk, придобиват най-голяма популярност. Най-разпространената реализация на Service Desk са службите за подкрепа на ползвателите или центрове за техническа поддръжка на ползвателите. Основна цел на Service Desk е организацията на управляема среда за подкрепа и предоставяне на услуги, а основна задача е организацията на интерфейса между потребителите на ИТ услуги (ползвателите) и ИТ подразделенията, предоставящи тези услуги. От гледна точка на ИТЛ библиотеката (библиотека, описваща най-добрите от прилаганите на практика начини на организация на работата на ИТ подразделенията или ИТ компаниите) Service Desk е предназначен за автоматизация на процесите на управление на инцидентите и проблемите и частично – за процесите на управление на конфигурациите, промените и предоставянето на ИТ услуги.

Аутсорсваният Service Desk започва да се възприема като един от участниците в процеса, изпълняващ необходимите действия в общия поток от работи. Ако се спазват посочените методи, т.е. Service Desk се използва (възприема) и като функ-

ция, обединяващо начало на всички IT процеси (ITIL подход), и като център за вземане и контрол на решения, управляващ IT процесите и IT ресурсите, и като средство за контролинг на ефективността на IT подразделенията, то се появява възможност за прогресивен, балансиран подход за приложение на аутсорсинговия Service Desk.

През последните години, call центровете са сред най-разпространените аутсорсингови услуги, свързани с IT бизнес приложенията. В световната практика 80 % от call центровете са аутсорсингови, от тях 45 % са call центровете в държавния сектор – това са call центровете на електронното правителство. Последната световна тенденция е да се изнасят call центрове в развиващите се страни, което намалява разходите за наем и работни заплати на операторите. Но все пак, държавният сектор предпочита да създава свои собствени call центрове [9]. Това може да се обясни с традиционния консерватизъм на държавната система, от една страна, и факта, че тази услуга не може да осигури необходимата степен на конфиденциалност, от друга. Освен това сътрудници, които работят в свой собствен call център, могат да бъдат информирани за определени промени по-бързо, отколкото аутсорсерите.

Help Desk служи за максимално бързо управление, координация и решаване на инциденти, както и за това да не се допускат поръчките да се губят, забравят или игнорират.

Независимо от проблемите при внедряване, световният опит доказва, че съществуват редица предимства при използване на аутсорсинга, такива като [5]:

- *Аутсорсинг на функции за подкрепа на информационната система на външен изпълнител минимизира разходите за собствен щат от IT специалисти и води до икономии на бюджетни средства.* Ако органите на държавната власт са с териториално разклонена структура, тяхното съкращаване може да доведе до значителна икономия. Ако стойността на аутсорсинговите услуги не превишава разходите за самостоятелно осъществяване на посочените функции, налице са всички причини да се използва аутсорсинг.

- *IT аутсорсингът позволява да се създават и поддържат мащабни разпределени IT системи.* В този случай аутсорсерът не само изгражда такава система, но и осигурява логистична подкрепа на последващата дейност, в това число – обучение и консултиране на сътрудниците на администрацията на държавния орган.

- *Аутсорсингът на обслужването на IT системи и ресурси позволява да се контролира качеството на услугите и да се планира развитието на IT осигуряването.* В този вариант организацията-аутсорсер предлага на администрацията готово решение и съгласува формите на обслужване, опре-

деляйки заплащането на оказваните услуги. За администрацията това е удобно, защото изпълнителят на аутсорсингови услуги отговаря за осъществяването на всички работи.

- *Преодоляване на разпокъсаността на ведомства.* Редица услуги, свързани с поддържане на информационната инфраструктура, се извеждат в отделна служба, единна за всички ведомства.

Но независимо от факта, че отделни елементи на IT аутсорсинга в държавния сектор се реализират в световната практика още от началото на 80-те години на XX век (Service Desk (Help Desk), поръчково програмно осигуряване, call центрове), моделите му все още не са се превърнали в тенденция [11].

Данните сочат, че аутсорсингът е по-скоро правило, отколкото изключение в българската централна публична администрация. 100 % от министерствата и държавните комисии съобщават за използване на аутсорсинг, при изпълнителните агенции и държавните агенции този процент респективно е 83 и 86, докато при органите, създадени със закон и постановление, процентът е едва 68 %. 93 % от използващите аутсорсинг заявяват, че ползват достъп до Internet въз основа на договор с частен доставчик или по Националната мрежа на държавната администрация [1].

Втората най-често възлагана към външен изпълнител услуга е инсталирането и поддръжката на приложения – 83 %, докато разработката на софтуер и IT обучението се аутсорсват от 77 % от публичните организации, в които се използват външни изпълнители за IT услуги и функции. В съответствие с теоретичните предположения и световната практика дейности като стратегическо планиране и системна интеграция са приоритет на IT отделите в публичните организации. Според IT мениджърите логиката за това е важноста на тези функции и нежеланието им да губят капацитета и възможностите си в тези сфери.

Българските IT мениджъри в публичната администрация възприемат аутсорсинга като перспективен модел за управление на IT функцията, но в същото време съобщават и за рисковете от небрежно планиран и осъществен аутсорсинг.

Заклучение

В България органите на изпълнителната власт като цяло в недостатъчна степен използват аутсорсинга. Но това не се отнася до IT аутсорсинга. IT аутсорсингът е най-разпространеният вид аутсорсинг. Същевременно ситуацията може да се промени в най-близко време, което се подпомага от последните етапи на административната реформа, в която на този процес се отделя значително внимание. В рамките на административната реформа особено внимание е отделено на аутсорсинга на

административно-управленските процеси. IT аутсорсингът може да бъде информационно и методически подкрепен от реализацията на принципите на управление по цели и от регламентацията на функциите на органите на изпълнителната власт.

Литература

1. **Граматинов, М.** Аутсорсинг на ИКТ услуги в българската публична администрация. – <http://www.infosociety.bg/artShow.php?id=1250>.
2. **Парашкевова, Л., А. Парашкевова.** Аутсорсинг. В., Колор-принт, 2008.
3. **Парашкевова, А.** Аутсорсинг в териториалната администрация – бариери и фактори за усъвършенстване. Дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор” по научна специалност „Организация и управление извън сферата на материалното производство” (Административен аутсорсинг), В., 2011.
4. **Спарроу, Э.** Успешный IT аутсорсинг. М., КУДИЦ-ОБРАЗ, 2004.
5. **Drakeley, C.** A Strategic Guide for Local Government On Outsourcing. Center for Digital Government, 2003.
6. **IDC,** Russian CIO Summit, 2003.
7. **Earl, M.** The risks of outsourcing IT. *Sloan Management Review*, 37 (3), 1996, pp. 26–32.
8. **Hancox, M., R. Hackney** It outsourcing: Frameworks for conceptualizing practice and perception. *Information Systems Journal*, 10 (3), 2000, pp. 217–237.
9. **Hughes, L.** Public sector outsourcing. In: J. Angel (Ed.), *Technology Outsourcing*. London: The Law Society, 2003, pp. 230–257.
10. **Kaiser, K., S. Hawk** Evolution of offshore software development: From outsourcing to cosourcing. *MIS Quarterly Executive*, 3 (2), 2004, pp. 69–81.
11. **Leiblein, M.** The choice of organizational governance form and performance: Predictions from transaction cost, resource-based, and real option theories. *Journal of Management*, 29 (6), 2003, pp. 937–961.

Адрес за контакти

Д-р Александра Парашкевова
ВСУ „Черноризец Храбър”
катедра „Администрация и управление”