



Дата 01 марта 2004 г.

Рег. №

Национальный доклад Швеции

Доклад для семинара, посвященного проблемам электронного правительства, проводимого в Москве, 20-21 апреля 2004 г.

Постоянный комитет ИНТОСАИ по ИТ аудиту

Стратегия аудита управления кабинетом министров процессом перехода к электронному правительству – подход с точки зрения оценки рисков

Введение

Весной 2003 г. бывшее Шведское национальное ревизионное управление (ШНРУ) провело анализ важности и риска, связанного с осуществляемым Правительством руководством и управлением процессом перехода к Электронному правительству/круглосуточным правительственным агентствам (агентствам непрерывного действия). С точки зрения правительственной администрации мы выделили восемь основных областей риска¹:

- Риски, связанные с общим руководством и контролем работы правительственных агентств с Электронным правительством
- Риски, связанные с реализацией Электронного правительства агентствами
- Риски, связанные с административным управлением и эксплуатацией инфраструктуры для различных типов услуг
- Риски, связанные с использованием электронных услуг
- Риски, связанные с влиянием инвестиций в Электронное правительство
- Риски, связанные с поддержкой работы с Электронным правительством



- Риски, связанные с существующей «манерой» осуществления инвестиций в Электронное правительство. Какие силы стоят за концепцией Электронного правительства и каковы их цели?
- Риски, связанные с техническими достижениями, лежащими в основе электронных услуг (относится, в основном, к разработке компонентов для интернет-приложений).

¹ Мы не анализировали риски с точки зрения парламента, например, риски, связанные с демократией и т.п.

Риск является значительным, то есть имеется основание относиться к переходу к Электронному правительству, как к программе высокого риска. Здесь будут также присутствовать все риски, которые обычно определяются в связи с развитием бизнеса, основанного на усовершенствованной Информационной технологии и технологии связи (ИТС). Потребность государственной администрации в новых знаниях и умениях является фактором, затрудняющим такой переход.

Представленный в данном докладе анализ риска был применен до принятия ШНРУ решения о проведении исследования процесса перехода к Электронному правительству. ШНРУ поставило на первое место исследование руководства и контроля со стороны Правительства (Кабинета министров) процесса перехода агентств к Электронному правительству. Это соответствует области риска 1: «Общее руководство и контроль работы правительственных агентств с Электронным правительством». Мы намереваемся опубликовать отчет о результатах ревизии осенью 2004 г.

В ходе ревизии – выполняемой в рамках существующей организации ШНРУ (в настоящее время под контролем Парламента), мы выявили ряд вопросов, касающихся Электронного правительства, которые хотели бы обсудить на данном Семинаре:

- отчетность перед Парламентом и электронные стратегии правительства и как осуществлять их аудит с позиции управления риском
- вопросы бизнеса, находящиеся в ведении агентств, и как осуществлять их аудит с позиции управления риском
- показатели успешного перехода агентств к Электронному правительству
- Качество проводимых в настоящее время многочисленных международных исследований, определяющих успешность перехода выбранных стран к Электронному правительству, поскольку такие исследования должны оказывать влияние на поведение правительств и агентств.

1 Предпосылки и цель

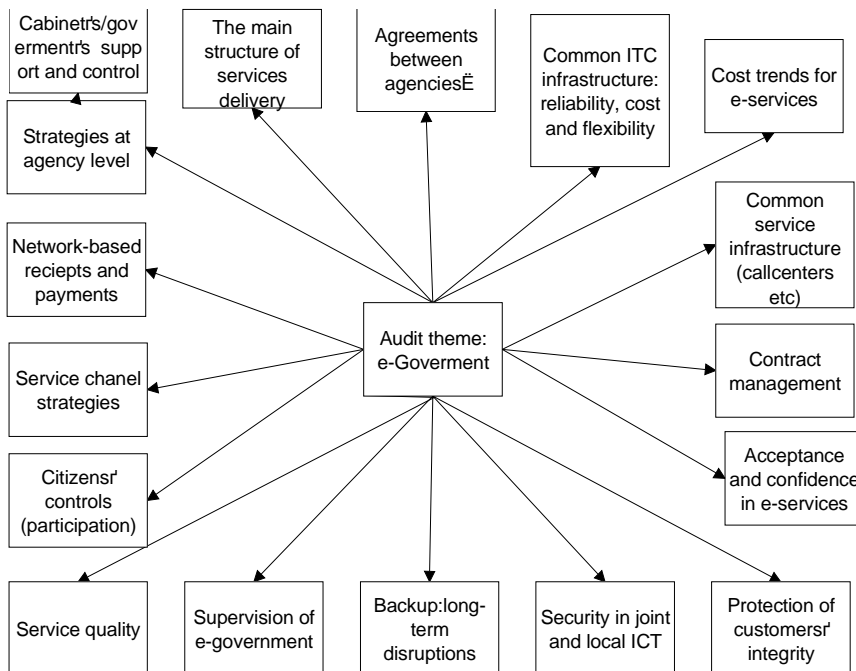
Весной 2003 г. бывшее Шведское национальное ревизионное управление (ШНРУ) провело анализ важности и риска, связанного с осуществляемым Правительством руководством и управлением процессом перехода к Электронному правительству/круглосуточным правительственным агентствам (агентствам непрерывного действия). Этот анализ риска представлен ниже. ШНРУ намеревается использовать его в различных проектах аудита. Аудит может относиться ко всем областям риска – на общем уровне – или к углубленному аудиту отдельной области риска. Выбор уровня и направления зависит, среди прочего, от предварительной информации по конкретной проблеме, имеющейся в распоряжении ШНРУ.



Части анализа были использованы в проекте Электронного правительства ИНТОСАИ, отчет по которому был представлен в Осло осенью 2003 г. Кроме того, анализ был применен до принятия ШНРУ решения о проведении изучения процесса перехода к Электронному правительству/круглосуточным агентствам. Цель данного доклада – показать, что другие ВОФК могут с успехом применять анализ риска в своем выборе вопросов аудита. Мы также с радостью рассмотрим замечания и точки зрения других ВОФК, которые позволят нам продолжать проведение анализа риска.

2 Области риска

Осуществляемое Правительством руководство и управлением процессом перехода к Электронному правительству/круглосуточным правительственным агентствам (агентствам непрерывного действия) является областью, которая содержит ряд важных подобластей. Они указаны на приведенном ниже рисунке (нумерация от левого верхнего угла, по часовой стрелке – прим. пер).



1 – поддержка и контроль Кабинета министров/ правительства; 2 – основная структура доставки услуг; 3 – соглашения между агентствами; 4 – общая инфраструктура ИТС: надежность, стоимость и гибкость; 5 – тенденции затрат для электронных услуг; 6 – общая инфраструктура услуг (центры обработки вызовов и т.д.); 7 – управление контрактами; 8 – признание электронных услуг и доверие к электронным услугам; 9 – защита целостности клиента; 10 – защита в совместной и локальной ИТС; 11 – резервирование: долгосрочные прерывания; 12 – инспектирование Электронного правительства; 13 – качество услуг; 14 – контроль общественности (участие); 15 – стратегии канала обслуживания; 16 – сетевые денежные поступления и платежи; 17 – стратегии на уровне агентств; 18 – тема аудита: Электронное правительство

Компоненты, указанные на рисунке, можно объединить в шесть подобластей (области риска/проблемные области):

- Общее руководство и управление работой правительственных агентств, связанной с Электронным правительством



- Реализация Электронного правительства агентствами
- Управление и эксплуатация инфраструктуры для различных типов услуг
- Использование электронных услуг
- Влияние инвестиций в Электронное правительство
- Поддержка работы с Электронным правительством.

Ниже приведены комментарии по шести подобластям, с позиции важности и риска.

Помимо этих шести подобластей можно добавить еще две вспомогательные области:

- Источники существующей «манеры» осуществления инвестиций в Электронное правительство. Какие силы стоят за концепцией Электронного правительства и каковы их цели?
- Технический прогресс как основа электронных услуг (относится, в основном, к разработке компонентов для Интернет-приложений)

Эти две подобласти составляют часть среды, в которой происходит переход к Электронному правительству. В данной работе эти области не рассматриваются.

2.1 Общее руководство и контроль работы правительственных агентств с Электронным правительством

В этой области основное внимание уделяется действующим лицам и деятельности, целью которой является обеспечение возможности для общества и государственной администрации участвовать в процессе перехода к Электронному правительству. В частности, это то направление контроля и управления, которые осуществляет Парламент и Правительство в связи с процессом перехода. Управление может осуществляться в виде электронной политики, ежегодных директив и ассигнований и т.д. Поддержка, предоставляемая Парламентом и Правительством, может включать принятие необходимых законодательных актов, размещение заказов на технические средства для Электронного правительства от кадровых агентств и т.д.

Могут быть определены следующие действующие лица:

- Поддержка и контроль ЕС
- Поддержка и контроль Шведского парламента
- Поддержка и контроль правительства
- Контроль/влияние прочих действующих лиц

Эта подобласть играет важную роль в успешном переходе к Электронному правительству. Наибольшие риски связаны с ситуацией, когда участники не осуществляют активное воздействие на управление и контроль инвестиций в Электронное правительство. В этом случае может возникнуть ситуация, в которой управление и контроль оказываются слабыми или недостаточными, на фоне нечеткого представления статуса реализации Электронного правительства.



2.2 Реализация Электронного правительства агентствами

В этой подобласти основным вопросом является способность отдельных правительственных агентств или групп сотрудничающих агентств эффективно руководить и контролировать осуществление инвестиций в электронные услуги. К этой подобласти относятся хорошее управление и контроль инициирования, подготовки, выбора/утверждения, реализации и накопление опыта в области инвестиций в электронные услуги. Одним из необходимых условий является наличие у агентств стратегий развития бизнеса, с которыми могут быть связаны или из которых могут вытекать инвестиции в Электронное правительство. Цели и задачи процесса перехода к Электронному правительству должны быть четко определены.

Можно выделить следующие аспекты:

- Постоянный контроль со стороны агентств за внешними условиями и спросом на их электронные услуги, а также за техническими достижениями в области электронных услуг.
- Электронные задачи и электронные стратегии агентств (которые являются частью стратегий канала обслуживания)
- Соглашения о сотрудничестве между агентствами в отношении развития электронных услуг
- Управление и контроль агентствами своих инвестиций в область электронных услуг
- Развитие агентствами электронных услуг (проекты развития деятельности, программы инвестиций)
- Внутренняя поддержка со стороны агентств и экспертиза реализации электронных услуг

Эта подобласть чрезвычайно важна для успешного перехода к Электронному правительству. Риски заключаются в том, что агентства – порознь или совместно – не обладают возможностью должным образом управлять процессом перехода. Это приводит к тому, что программы, утвержденные для реализации, не связаны друг с другом соответствующим способом и что программы не реализуются как намечено.

При отсутствии ясности в стратегии управления и контроля со стороны Правительства существует значительный риск недостатка в направлении инвестиций в Электронное правительство. Например, соотношение между задачами рационализации и задачами, относящимися к качеству услуг¹, могут быть неясными.

Риски задержки и недостатка качества реализации всегда присутствуют, когда речь идет об экстенсивных инвестициях в ИТС, в частности, в связи с тем, что осуществление и реализация действий требуют определенных новых знаний и опыта. Это было достаточно хорошо обосновано эмпирически в нашей собственной аудиторской деятельности.

2.3 Административное управление и эксплуатация инфраструктуры и различные типы электронных услуг как компонентов взаимосвязанных каналов услуг

Основное внимание в этой области направлено на инфраструктуру и электронные услуги, которые государственная администрация требует при их разработке. Является ли



разработанные агентствами системы административного управления и эксплуатации электронных услуг эффективными и безопасными? Административное управление и эксплуатация этого типа должны осуществляться посредством использования хорошо сбалансированного сочетания различных каналов услуг.

Можно выделить следующие аспекты:

- Координация между различными типами каналов услуг
- Организация административного управления и эксплуатации электронных услуг
- Защита электронных услуг (резервирование, охрана совместных и локальных ИТС)
- Сетевые поступления и выплаты
- Общая инфраструктура услуг (центры обработки вызовов и т.д.)
- Использование подрядчиков (например, управление контрактами)

Существует риск, что государственная администрация может недооценить необходимость организации, опыта и ресурсов для электронных услуг. Имеется также риск конкуренции между ресурсами агентств и фрагментации этих ресурсов, например агентствами, также управляющими стандартными ИТС системами или иными каналами услуг. Это приводит к разделению культур, суборганизаций, опыта и знаний и т.д.

Развитие полной адекватной организации услуг, которая также высвобождает ресурсы в агентствах, является задачей спроса. Должна быть создана область, которая является относительно новой для многих агентств – управление услугами. Необходимо также научиться разрабатывать, например, стратегии канала услуг¹. Потребности в разработке новых направлений специальных знаний создают риски во всех областях, где они играют важную роль.

2.4 Использование электронных услуг

В этой подобласти основное внимание уделяется тому, что происходит, когда клиенты встречаются с электронными услугами, предлагаемыми государственной администрацией, дешевле всего – по интернету. Поэтому возникает вопрос, правильно ли агентства понимают потребности своих различных «клиентов» и в состоянии ли они создавать такие услуги, которые бы удовлетворяли спросу. В этом контексте особенно важной является способность агентств, в таком процессе перехода, внушить своим клиентам веру и уверенность в отношении предоставляемых электронных услуг.

Можно определить следующие аспекты:

- доверие и уверенность клиентов и принятие ими электронных услуг
- защита целостности клиентов
- осознание клиентами качества услуг

Если опыт клиентов в области электронных услуг отрицательный, то существует риск, что их принятие и доверие к Электронному правительству будут серьезно подорваны. Это значительный риск, особенно на начальных этапах.

Риски, возникающие в результате деятельности, связанной с переходом к Электронному правительству, в основном, определяются виртуальной реальностью



Электронного правительства и – в течение длительного начального этапа – трудностями адаптации услуг и инфраструктуры, необходимых для удовлетворения нужд, опыта и требований клиентов. Первая встреча клиентов с электронными услугами, предоставляемыми государственной администрацией, чрезвычайно важна для последующего развития Электронного правительства. Слухи об «отрицательных встречах» могут легко распространяться среди различных групп пользователей и породить отсутствие веры в возможности государственной администрации предоставлять качественные электронные услуги.

2.5 Влияние инвестиций в Электронное правительство

В этой области основное внимание уделяется влиянию процесса перехода к Электронному правительству, в связи с задачами, поставленными Правительством и руководством агентств.

Можно выделить следующие аспекты:

- влияние электронных услуг на общество (население, организации, государственную администрацию, экономический рост, демографию и т.д.)
- реструктуризация структуры правительственных агентств
- экономическая эффективность электронных услуг (затраты в сравнении с общественным благосостоянием, экономические оценки)

Существует риск, что агентства не укажут первоначальные затраты на производство услуг и не разработают инструменты, которые смогли бы должным образом учитывать последствия. Если это так, возникнет ситуация, при которой отсутствует хорошо обоснованное представление о доходах и расходах и т.д., связанных с инвестициями в Электронное правительство.

Возникающие риски частично относятся к потерям общественных активов в результате, например, неправильных выплат, и частично к рискам ухудшения услуг, предоставляемых населению и организациям. Существуют даже правовые риски.

Наконец, имеется существенный риск того, что положительное влияние на государственный бюджет, которое потенциально могло бы быть достигнуто, не будет достигнуто вообще из-за отсутствия, хорошо известного по результатам наших аудитов, возможности у агентств должным образом воспользоваться потенциалом своих инвестиций.

2.6 Поддержание работы с Электронным правительством

В этой области основное внимание обращено на тех действующих лиц, которые играют важную роль в переходе государственной администрации на электронные услуги. Именно административные организации и вспомогательные структуры, создающие модели, разрабатывающие методы, инфраструктуру, инструменты и т.д., ответственны за то, чтобы агентства могли впоследствии использовать электронные услуги в своей собственной работе. Здесь также рассматривается учет инвестиций в электронные услуги и способы, которыми выражаются требования, относящиеся к таким услугам, например, требования в отношении годовых отчетов. Одним из типов поддержки является аудит различных аспектов Электронного правительства, как основа управления, контроля и поддержки в этой области со стороны Правительства.

Можно выделить следующие аспекты:



- работа вспомогательных агентств в части предоставления специальной поддержки при разработке электронных услуг
- контроль электронного руководства, электронного правительства и электронных последствий
- сопровождение и исследования в области Электронного правительства
- аудит Электронного правительства

Существует риск, что инвестиции агентств в электронные услуги будут осуществляться без необходимой координации в отношении инфраструктуры и т.д. или что будет иметь место недостаточность постепенного накопления знаний о предмете.

2.7 Общая оценка рисков в Электронном правительстве?

Риск является значительным, то есть имеется основание рассматривать переход к Электронному правительству как программу высокого риска. Здесь присутствуют все риски, которые мы обычно определяем в связи с развитием операций, основанных на усовершенствованных ИТС технологиях. Потребность государственной администрации в новых знаниях является фактором, еще больше усложняющим ситуацию. Последствия некоторых проблем могут быть серьезными, например, они могут в значительной степени повлиять на веру в правительственную администрацию. Мы сомневаемся в том, что агентства имеют хорошо разработанные стратегии упреждающего управления рисками, до того как они будут иметь время, чтобы разобраться с проблемами.

3. Разделение вопросов аудита на основании рисков

В самом начале было указано, что анализ рисков, представленный в данном докладе, был использован до принятия решения ШНРУ об исследовании процесса перехода к Электронному правительству. ШНРУ определило первоочередность исследования осуществляемого Правительством руководства и контроля за этим переходом к Электронному правительству. Это соответствует области риска 1: «Общее руководство и контроль работы правительственных агентств с Электронным правительством». В плане проекта определено:

«Переход правительственных агентств к Электронному правительству является начальным этапом и любые возможные существенные недостатки руководства и контроля со стороны Правительства в отношении промежуточных целей и реализации реформы могут быть устранены посредством аудита до того, как практические последствия таких недостатков станут значительными». Вопросы аудита, над которыми мы работаем, это:

- Осуществляет ли Правительство руководство в соответствии с намерениями Парламента и на основании контроля, который правительство должно осуществлять в иных отношениях, в соответствии с законопроектами (см. выше) и т.д., представленными парламенту?
- Эффективно ли осуществляет ли Правительство контроль перехода правительственных агентств к Электронному правительству?

Основным направлением этого аудита является выбор Правительством инструментов управления и контроля и то, являются ли эти инструменты подходящими для управления и контроля за процессом перехода к Электронному правительству, или существует ли риск, что руководство таким процессом со стороны Правительства породит



проблемы. Еще одним важным вопросом является вопрос о том, проводило ли Правительство анализ риска процесса перехода и существует ли стратегия управления такими рисками.

Предполагается, что отчет о результатах аудита будет опубликован осенью 2004 г.

Разумеется, мы чрезвычайно интересуемся мнением, документацией и иными материалами, которые смогут помочь нам в этом аудите. Мы также обратились по этому вопросу к некоторым ВОФК

4. Некоторые вопросы, которые будут обсуждены на Семинаре в Москве

Мы бы хотели обсудить на Семинаре следующие вопросы:

- отчетность перед Парламентом и электронные стратегии правительства, а также как осуществлять их аудит с позиции управления риском
- хозяйственные ситуации агентств и как осуществлять их аудит с позиции управления риском
- показатели успешности перехода агентств к Электронному правительству
- качество существующих в настоящее время многочисленных исследований, определяющих характеристики успешности перехода выбранных стран к Электронному правительству, поскольку такие исследования, по-видимому, оказывают влияние на образ действия правительств и агентств.