



Национальный исследовательский университет
"Высшая школа экономики"

Дайджест

Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении

Выпуск №5
2021

Санина А.
Кутергина Е.
Семенова А.
Винокурова М.
Столярова Д.
Пикалова Д.

ЧТО ТАКОЕ ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ... И ЗАЧЕМ ЕЁ ИЗУЧАТЬ?

Управленческая активность современной России, равно как и других стран мира, во многом сконцентрирована вокруг цифровой трансформации. Так, в Указе Президента о национальных целях развития России до 2030 года (Указ № 474 от 21.07.2020) цифровая трансформация задаётся как значимый приоритет, что безусловно подчеркивает её стратегическую важность. Реализация данного приоритета – непростая задача, уже воплотившаяся в многочисленных министерских и ведомственных программах на государственном уровне. Практических действий и реально воплощаемых идей этой сфере сегодня столь много что мы, исследователи Международной лаборатории цифровой трансформации в государственном управлении... решили подняться в классическую учёную башню из слоновой кости, чтобы увидеть и понять суть процессов, которые называются столь красиво и громко – цифровой трансформацией.

Зачем? Казалось бы, тонкости терминологии на сегодняшний день мало кого волнуют – ведь все процессы, связанные с осовремениванием институтов и процессов государственного управления, так или иначе связаны с цифровой средой, а значит, в конечном итоге приводят к цифровой трансформации.

На самом деле, всё намного сложнее. Цифровая трансформация представляет собой определенный этап изменений. Этот этап очень важен, поскольку маркирует собой принципиально новый подход к взаимодействию государства и общества. И «просто внедрение» цифровых продуктов далеко не гарантирует, что такой этап наступил – даже если об этом громко заявляется в отчётах и рейтингах.

Максимально точное определение цифровой трансформации государственного управления очень важно, поскольку отсутствие четкого понимания основных элементов цифровой трансформации государственного сектора и логики того, как эти элементы используются, существенно затрудняют практическую реализацию процесса. Определения – это не скучная теория, а образ результата, без которого, конечно же, достижение цели весьма затруднительно.

О чём все эти термины?

Цифровая трансформация государственного управления зачастую представляется непонятным и неоднозначным процессом, выгоды от которого для «простого человека» неочевидны и весьма сомнительны. Государственные институты, как водится, одними из последних вошли в пучину очередных прогрессивных изменений общественных отношений, вызванных распространением Интернета и связанных с ним продуктов: игр, платформ и сервисов, сайтов и социальных сетей, мобильных приложений. Какое бы государство мы ни рассматривали, к моменту принятия первых государственных программ диджитализации и бизнес, и граждане, как правило, уже являлись активными пользователями тех возможностей, которые предоставляет цифровая среда.

Отложенный старт, тем не менее, практически всегда компенсировался активными стратегиями развития. Достижение лидерства в современном мире достаточно очевидно связано с интенсификацией цифровых технологий во всех отраслях экономики и в социальной сфере. Пожалуй, все страны мира сегодня находятся в состоянии стремления к «top gear» в данной сфере: расслабившись и потеряв обороты, можно легко оказаться на задворках не во всём понятной, но очевидно неизбежной уже цифровой реальности.

Согласно отчету компании International Data Corporation (IDC) [1], инвестиции в цифровую трансформацию продолжают расти совокупными темпами роста в размере 15,5% с 2020 по 2023 гг. Государства достаточно быстро переходят от оцифровки к цифровизации: после «перевода» информации в цифровой (т. е. машиночитаемый) формат переходят к реинжинирингу организационных процессов государственного сектора в цифровую форму.

Оцифровка подразумевает широкое использование технологий, которые помогают работе бюрократии низового уровня решать операционные задачи, предоставляют облегченный доступ к информации и позволяют автоматизировать рабочие процессы. Важно подчеркнуть, что оцифровка была признана мощным фактором, способствующим развитию платформенных экосистем [Sandberg et al., 2020; Parker et al., 2016].

Цифровизация – социотехнический процесс применения методов оцифровки в более широких социальных и институциональных контекстах, которые делают цифровые технологии инфраструктурными [Nylen et al., 2015]. В рамках работы государственного сектора этот процесс может быть сосредоточен на реорганизации отношений между гражданами и органами власти в целом, на реструктуризации какого-либо государственного ведомства или между различными государственными ведомствами [Mergel et al., 2019].

В рамках цифровизации улучшаются существующие процессы путем внедрения IT-технологий для максимально полного удовлетворения потребностей граждан и бизнеса при взаимодействии с государством. Кроме того, цифровизация развивает взаимодействие между стейкхолдерами для более быстрого и эффективного решения проблем, открывая возможности для того, чтобы действовать «горизонтально».

Те стремительные усилия, которые государства вкладывают в собственную цифровизацию, приводят к тому, что государственные институты достаточно быстро догоняют и по возможности, и по скорости, «рядовых» потребителей цифровых продуктов – и именно в этот момент появляется идея цифровой трансформации, коренной перестройки отношений общества и государства на основе использования всего спектра цифровых продуктов и технологий.

Цифровая трансформация – процесс и результат коренной перестройки отношений общества и государства на основе использования цифровых продуктов и технологий. В процессе цифровой трансформации создаются и принимаются соответствующие законы и нормативно-правовые акты, появляются не только новые способы получения отдельных социальных услуг (например, удаленное образование), но и новые формы общения (чат-боты и ассистенты) и контроля (видеонаблюдение с распознаванием лиц). Целью цифровой трансформации является значительное снижение издержек и бюрократических процедур. Так, происходит процесс не просто перехода в онлайн существующих форм государственных услуг, но радикальных изменений отношений между государством и гражданами во всех сферах общества.

[1] IDC FutureScape: Worldwide Digital Transformation 2021 Predictions // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=US46880818> (дата обращения: 10.10.2021).

Почему происходит путаница?

Являясь «зонтичным» термином, цифровая трансформация объединяет целый ряд понятий [Limani et al., 2019]. Отойдя от своей первоначальной сферы применения, термин стал использоваться для отражения масштабных изменений в различных областях. В широком смысле цифровая трансформация в государственном управлении касается изменений в организационной деятельности, в целях и способах использования возможностей цифровых технологий для предоставления государственных услуг и коммуникации со стейкхолдерами (бизнесом, гражданами).

Однако цифровизация (и даже оцифровка) любой из этих сфер – сам по себе процесс масштабный и сложный. Зачастую он приводит к существенным изменениям в инфраструктуре, услугах, межорганизационных отношениях государственного сектора, базирующиеся на применении современных цифровых технологий («больших данных», Интернета вещей, искусственного интеллекта и др.). Существует ряд иных терминов, концептуально близких с термином «цифровая трансформация»: управление, основанное на данных (data-driven governance), электронное правительство (e-government), цифровое правительство (digital government), трансформационное правительство (transformational government). В основе их лежит изучение того, как государственный сектор использует ИКТ для улучшения предоставления услуг, изменения организационных процессов и культуры, а также их влияния на создание стоимости (value creation) [Mergel et al., 2019]. Все они используются то тут, то там, как синоним цифровой трансформации. Это не приводит к краткосрочным или среднесрочным затруднениям процесса, однако со стратегической точки зрения размывают образ результата, которым являются существенные, коренные изменения во взаимодействии институтов государства и общества.

Международные примеры оцифровки, цифровизации и цифровой трансформации



Пример кейса оцифровки

Кейс: “Цифровая почта” (Digital Post)

Место: Дания

Институт: Агентство по оцифровке (Agency for digitisation) Министерства финансов

Решаемая проблема: государственная корреспонденция в бумажном (традиционном) виде затратна по времени и финансам, небезопасна

Решение: Внедрена новая система коммуникации государства с гражданами - Цифровая почта. Все граждане старше 15 лет обязуются получать письма, документы, сообщения от государственных органов и учреждений в цифровом виде. Вход в систему осуществляется через веб-порталы с помощью цифровой подписи гражданина NemID. Когда гражданину приходит письмо, уведомление об этом автоматически приходит на электронный адрес гражданина и в смс-сообщении на мобильный номер.

Источники:

Denmark Digital Strategy 2016-2020: https://en.digst.dk/media/14143/ds_singlepage_uk_web.pdf

Danish Ministry of Finance, Agency for Digitisation: Mandatory Digital Post from public authorities <https://en.digst.dk/policy-and-strategy/mandatory-digitisation/digital-post/>



Пример кейса цифровизации

Кейс: “Платформа для онлайн-участия граждан в обсуждении инфраструктурных городских проектов”

Место: Германия, Гамбург

Институт: Городская Администрация Гамбурга (Stadtwerkstatt Bürgerdialog), Министерство строительства и городского развития Германии

Решаемая проблема: традиционные (офлайн) способы привлечения граждан к обсуждению городских инфраструктурных проектов неудобны, затратны по времени

Решение: Онлайн-платформа “Городская мастерская” (Stadtwerkstatt) предоставляет пользователям обширную информацию о текущих городских проектах в различных категориях: жилье и район; занятость и промышленность; благосостояние; городское планирование; мобильность (включая транспорт); окружающая среда и энергия; общественное пространство. Горожане могут выбирать проекты, участвовать в онлайн-опросах по проектам, комментировать проекты, других пользователей, прикреплять фотографии и документы.

Источники:

Balta D., Kuhn P., Sellami M., Kulus D., Lieven C., Krcmar H. (2019) How to Streamline AI Application in Government? A Case Study on Citizen Participation in Germany. In: Lindgren I. et al. (eds) Electronic Government. EGOV 2019. Lecture Notes in Computer Science, vol 11685. Springer, Cham. https://link-springer-com.proxylibrary_hse.ru/chapter/10.1007%2F978-3-030-27325-5_18

Trokhova V. (2019) E-Participation in Urban (Re)Development: Case Studies of Hamburg and St. Petersburg. In: Working Papers, Centre for German and European Studies (CGES) https://zdes.spbu.ru/images/WP_Trokhova_3.pdf



Пример кейса цифровой трансформации

Кейс: “Моделирование автобусных маршрутов”

Место: Сингапур

Институт: Управление наземного транспорта и Государственное технологическое агентство.

Решаемая проблема: неэффективное планирование и несвоевременное изменение автобусных маршрутов.

Решение: На основе данных о маршрутах и поездках пассажиров был разработан симулятор автобусных маршрутов Reroute. Он позволяет (1) моделировать новые маршруты, (2) с высокой точностью рассчитывать количество людей, потенциально выигрывающих и проигрывающих от нового маршрута (или изменения старого), (3) рассчитывать влияние нового маршрута на другие существующие автобусные маршруты. Специалисты по планированию автобусных маршрутов Сингапура изучают альтернативные варианты маршрутов, оценивают практическую осуществимость и пользу маршрутов и затем разрабатывают стратегии по внедрению новых маршрутов.

Источник:

Digital Government Blueprint Singapore 2018–2023 https://www.tech.gov.sg/files/media/corporate-publications/dgb-public-document_30dec20.pdf

Международные кейсы оцифровки, цифровизации и цифровой трансформации дают нам некоторые границы потенциального образа результата – а также определенного трека приближения к нему. Однако несмотря на огромное количество кейсов трансформации, границы понятий до сих пор являются размытыми, а определения спорными.

Одной из основных задач Лаборатории сейчас является уточнение понятия цифровой трансформации не только в российском, но и в международном контексте. Если понимать цифровую трансформацию государственного управления как принципиально новый этап взаимодействия власти и общества (что, кстати, может в итоге и не оказаться столь глобальной переменной, каковой она кажется сейчас – и это тоже интересный исследовательский вопрос), то становится интересным и важным, какие смыслы и практические действия вкладывают в слова «цифровая трансформация» чиновники из разных стран мира, и как на это влияют национальные и культурные особенности тех стран, в которых цифровая трансформация активно реализуется.

Список использованных источников:

- Limani, Y., Hajrizi, E., Stapleton, L., Retkoceri, M. 2019. Digital transformation readiness in higher education institutions (HEI): The case of Kosovo. IFAC-PapersOnLine, 52 (25): 52-57.
- Mergel, I., Edelman, N., Haug, N. 2019. Defining digital transformation: Results from expert interviews. Government information quarterly, 36 (4): 101385.
- Sandberg, J., Holmström, J., Lyytinen, K. 2020. Digitization and Phase Transitions in Platform Organizing Logics: Evidence from the Process Automation Industry. MIS Quarterly, 44 (1).
- Parker, G., Van Alstyne, M. W., Jiang, X. 2016. Platform ecosystems: How developers invert the firm. Boston University Questrom School of Business Research Paper, (2861574).
- Nylén, D., Holmström, J. 2015. Digital innovation strategy: A framework for diagnosing and improving digital product and service innovation. Business Horizons, 58 (1): 57-67.