

# **Implementarea de bune practici în sectorul administrației publice din România: metodologia benchmarking-ului serviciilor publice electronice**

## **Supporting best practices in romanian public administration: benchmarking methodology on the progress of e-services**

Prof.dr. Ioan RADU  
Conf.dr. Minodora URSACESCU  
Asist.drd. Mihai CIOC

### **Cadru general**

Administrația publică centrală și locală joacă un rol cheie în furnizarea unor servicii publice eficiente și transparente. Legătura dintre politicile și strategiile în domeniul tehnologiei informației și alte politici precum cele de dezvoltare și cele sociale, trebuie abordată prin prisma tehnologiilor e-Government, în vederea furnizării de servicii electronice către cetățeni și agenții economici.

De asemenea, apropiata aderare a României la Uniunea Europeană impune criterii precise privind garantarea unor servicii publice performante și de calitate, elemente ce reprezintă condiții esențiale în ceea ce privește facilitarea integrării, creșterea bunăstării și atingerea într-un interval scurt de timp a normelor și standardelor comunitare. România trebuie să țină seama de faptul că, în dezvoltarea și organizarea serviciilor publice, principiul de bază se referă la crearea acelor condiții prin care să fie oferite consumatorilor serviciile respective la standarde de calitate europeană și la prețuri accesibile..

O mare parte a serviciilor publice sunt furnizate doar la nivel local sau regional. De asemenea, o mare parte a informațiilor privind starea serviciilor sunt disponibile doar la nivelul administrației publice locale. Interacțiunea administrației locale cu cetățenii și cu mediul de afaceri nu trebuie însă să implice prezența fizică a acestora. Astfel, transformarea serviciilor publice de interes general în servicii electronice (e-Services), asigurarea accesului liber al tuturor cetățenilor la infrastructura necesară funcționării acestor servicii implică instrumente, aplicații și soluții tehnice implementate la nivelul administrației publice centrale și locale.

Trebuie însă menționat faptul că dezvoltarea concurențială a soluțiilor e-Services la nivelul administrației publice va genera creșterea accelerată a nivelului de complexitate al problemelor de implementare, care se referă la asigurarea compatibilității, standardizarea, interacțiunea și sinergia tuturor serviciilor, pentru fiecare nivel al administrației publice implicat.

Relevantă în acest context este capacitatea României de a integra infrastructuri de tehnologia informației și comunicației în procesul de dezvoltare economică și socială. Ultimul

raport anual dedicat e-readiness, publicat de Economist Intelligence Unit, plasează România pe locul 49 pe plan mondial și în primele 10 din lume dacă ne raportăm la dinamica sectorului ICT. În acest studiu, României i se recunosc meritele privind formarea de specialiști bine pregătiți și externalizarea producției de aplicații informatice și echipamente software, semnalându-se însă și o serie de puncte slabe, derivate din existența fenomenului de diviziune digitală (Digital Divide): accesibilitatea redusă a instrumentelor ICT, rezistența puternică la schimbare a personalului instituțiilor publice, lipsa de încredere a populației în a accepta și utiliza noile tehnologii de comunicație.

Se impune astfel necesitatea promovării unor instrumente care să permită analiza performanțelor serviciilor publice electronice din România prin prisma unui set unitar de indicatori de performanță. Implementarea sistemelor de benchmarking reprezintă principala cale de acțiune pentru realizarea acestor obiective, cu impact major asupra calității serviciilor și satisfacției cetățenilor și mediului de afaceri. Deși benchmarking-ul este un instrument larg răspândit pe plan mondial, în România, mai ales în sectorul serviciilor publice, a fost foarte puțin utilizat, astfel că nu se poate vorbi de existența unei experiențe cu privire la această practică.

Ne propunem în continuare să evaluăm capacitatea României de a integra bune practici utilizate la nivel european în domeniul e-Services, utilizând ca metodologie de referință cea dezvoltată de compania belgiană Cap Gemini și aplicată pentru evaluarea progresului serviciilor publice online în Europa. Relevant pentru situația actuală a României este ultimul studiu publicat de Cap Gemini în iunie 2006, care include în analiza dinamicii sectorului e-Services și cele 10 țări care au devenit membre ale Uniunii Europene în 2004.

## **Servicii publice vizate în procesul de analiză**

Metodologia benchmarking-ului serviciilor publice online reprezintă un rezultat al măsurilor adoptate de către Comisia Europeană în vederea modernizării serviciilor publice și asigurării infrastructurii informaționale necesare pentru dezvoltarea accelerată a sectorului de e-Business în țările Uniunii Europene precum și în cele candidate. Aria de acoperire a indicatorilor specifici acestei metodologii acoperă următoarele domenii ale tehnologiei informației și comunicației:

- a. accesul și la gradul de utilizare a rețelei Internet de către cetățeni;
- b. accesul și la gradul de utilizare a rețelei Internet de către mediul de afaceri;
- c. costurile accesului la rețeaua Internet;
- d. e-Government;
- e. e-Learning;
- f. e-Health;
- g. comerțul electronic;
- h. disponibilitatea platformelor e-Business.

La nivelul serviciilor publice, benchmarking-ul se referă la gradul de disponibilitate a acestora în regim on-line, determinat pentru fiecare tip de serviciu în parte. Metodologia Cap Gemini are drept obiectiv evaluarea unui set format din 20 de servicii publice de bază, din care 12 sunt adresate cetățenilor (S2C) și 8 agenților economici (S2B).

**Servicii electronice S2C.** Este demonstrat faptul că guvernarea electronică influențează major calitatea vieții cetățenilor, generând de asemenea îmbunătățirea imaginii instituției publice, mai ales prin prisma creșterii transparenței acesteia în relația cu contribuabilii. Totodată, transparența ridicată asigură reducerea corupției și o comunicație directă între cetățeni și instituția publică. Prin utilizarea forumurilor online, a camerelor de discuții virtuale sau a votului electronic, cetățenii își pot exprima păreri, direct către factorii de decizie, contribuind astfel cu opinii la procesul democratic. Portalurile devin din ce în ce mai sofisticate prin includerea de facilități pentru identificarea electronică, pentru efectuarea de plăți electronice și pentru creșterea interactivității. La nivelul Uniunii Europene se consideră a fi relevante în vederea evaluării disponibilității lor online următoarele servicii publice:

1. Taxe și impozite locale (declarare, notificare și plată).
2. Căutarea unui loc de muncă (cautarea multicriterială a unei oferte de munca).
3. Accesul la programe de securitate socială (proceduri pentru obținerea ajutorului social, alocației pentru mame și copii, burse sociale pentru studenți).
4. Managementul documentelor personale (proceduri pentru obținerea cărții de identitate, a pașaportului și a permisului de conducere).
5. Obținerea autorizațiilor de construcție (proceduri standard pentru depunerea online a dosarului și obținerea autorizației de construcție).
6. Înregistrarea autoturismelor (proceduri pentru înmatricularea autoturismelor noi sau uzate).
7. Declarații către poliție (declararea furturilor unor obiecte personale).
8. Accesul la biblioteci publice (cautarea și consultarea de resurse bibliografice în formă clasică sau electronică).
9. Solicitarea și obținerea certificatelor de naștere și de căsătorie.
10. Înscrierea în instituții de învățământ superior (proceduri de admitere online în învățământul superior).
11. Anunțarea schimbării domiciliului.
12. Servicii legate de sistemul sanitar (cautarea serviciilor medicale disponibile într-un anumit spital, proceduri standard pentru obținerea unei programări).

**Servicii electronice S2B.** Esențială pentru creșterea gradului de utilizare online a acestor servicii este dezvoltarea unor puncte de acces unice. Un aspect important îl reprezintă aici gradul în care utilizarea tehnologiilor e-Government conduce la creșterea productivității și competitivității în sectorul privat, prin reducerea costurilor serviciilor publice pe măsura micșorării cheltuielilor aferente tranzacțiilor și îmbunătățirii ratei de erori la nivel administrativ. Un studiu efectuat recent la nivelul Uniunii Europene a relevat faptul că implementarea unor servicii S2B eficiente disponibile 24/7 a generat reducerea de 3-4 ori a timpului necesar pentru completarea declarațiilor, mai ales la nivelul întreprinderilor mici și mijlocii. Metodologia evaluează următoarele servicii publice adresate mediului de afaceri:

13. Contribuții sociale pentru angajați (proceduri standard pentru declararea și plata online).
14. Impozitul pe profit (proceduri pentru declarare și notificare).
15. Taxa pe valoare adăugată (proceduri pentru declarare și notificare).
16. Înregistrarea noilor companii (completarea și depunerea online a tuturor documentelor necesare pentru deschiderea unei firme).
17. Transmiterea de date către oficiile de statistică (informarea online a Institutului Național de Statistică al țării cu privire la o serie de indicatori economici).
18. Declarații personalizate (declarații legate de activitatea companiei care trebuie completate conform legislației în vigoare).
19. Obținerea autorizațiilor de mediu (procedura standard de obținere).
20. Achiziții publice (procedura standard de participare la o achiziție publică).

## Metodologia benchmarking-ului serviciilor publice online

Evaluarea gradului de disponibilitate online a a serviciilor de mai sus, se realizează prin intermediul a patru nivele de performanță:

- **Nivelul 1 – Disponibilitatea informațiilor:** presupune accesibilitatea online a informațiilor legate de serviciul public și procedura aferentă furnizării acestuia.
- **Nivelul 2 – Interacțiunea simplă (“one-way”):** include posibilitatea ca utilizatorul (cetățeanul sau agentul economic) să poată downloada de pe site-ul instituției publice formulare electronice prin care să demareze procedura de obținere a serviciului public online.
- **Nivelul 3 – Interacțiunea dublă (“two-way”):** se referă la posibilitatea ca beneficiarul serviciului să poată descărca, completa și transmite toată documentația necesară obținerii serviciului public. Acest proces implică existența unui sistem de autentificare a utilizatorilor bazat, de regulă, pe utilizarea semnăturii digitale.
- **Nivelul 4 – Prelucrare electronică integrală:** presupune ca întreg ciclul de furnizare a serviciului public, începând de la descărcarea și transmiterea documentelor necesare și finalizând cu momentul furnizării serviciului public, să se desfășoare online. Este inclusă aici și posibilitatea existenței unui mecanism care să-i permită cetățeanului să monitorizeze permanent stadiul în care se află documentația depusă.

Pe lângă cele patru nivele de performanță, este acceptată și existența unui **Nivel 0**, caracterizat prin lipsa oricărei informații legate de furnizarea online a serviciului public. Din analiza nivelelor de mai sus, rezultă că stadiul final privind dezvoltarea online a unui serviciu public este Nivelul 4.

Ținând cont de faptul că, pentru o parte din serviciile publice este relevantă numai disponibilitatea lor integrală online, există posibilitatea ca, în vederea evaluării performanțelor acestora să fie utilizate doar 2 nivele:

- **Nivelul 1: Lipsa disponibilității online sau disponibilitate parțială** (echivalentul nivelelor 0-3).
- **Nivelul 2: Disponibilitate online integrală** (echivalentul nivelului 4 din metodologia descrisă mai sus).

De asemenea, pentru o altă categorie de servicii (managementul documentelor personale, declarații către poliție, obținerea certificatelor de naștere și de căsătorie, anunțarea schimbării domiciliului și transmiterea de date către oficiile de statistică), nivelul maxim de disponibilitate online este Nivelul 3.

În procesul de evaluarea performanțelor folosind cele patru nivele ale benchmarking-ului trebuie să fie luate în considerare și anumite **restricții**:

- Metodologia urmărește disponibilitatea serviciilor publice pentru cetățeni și mediul de afaceri prin prisma unui singur canal de comunicație și anume Internet-ul. Aceasta înseamnă că există o serie de canale de comunicație specifice platformelor e-Government nu sunt luate în considerare (contact centers, call centers, telefonia mobilă etc.).
- Analiza se face exclusiv prin prisma interfeței dintre instituția publică și beneficiar („front-office”), ceea ce înseamnă că nu abordează și modificările implicate la nivel organizațional („back-office”).

Datorită acestor restricții, este necesară includerea acestei metodologii într-un context mai larg, care să presupună benchmarking-ul întregului sistem de e-Government. Un astfel de sistem ar trebui să fie compus din **patru module**:

- I. Benchmarking-ul sistemului de management al instituției publice în vederea identificării capacității acesteia de a asigura furnizarea de eServices.
- II. Benchmarking-ul gradului de disponibilitate și accesibilitate a serviciilor electronice, pentru fiecare canal de comunicație în parte (digi-TV, call centers, telefonia mobilă, Internet, infochioșcuri).
- III. Benchmarking-ul utilizării serviciilor publice furnizate electronic de către cetățeni, mediul de afaceri, organizații și angajați.
- IV. Benchmarking-ul impactului economic și social al utilizării platformelor de eServices.

Metodologia benchmarking-ului, aplicată în acest context, presupune parcurgerea a patru etape:

- I. **Analiza structurii administrative a țării pentru care se face evaluarea.** De regulă, modul de furnizare a celor 20 de servicii publice prezentate la începutul acestui studiu diferă în funcție de țară, astfel că prima etapă presupune analiza modului de organizare a administrației publice centrale și locale.
- II. **Identificarea furnizorilor de servicii publice.** În general, principalele categorii de furnizori de servicii publice sunt: autoritățile administrației publice centrale și locale, librării publice, secții de poliție, universități, unități sanitare etc. Există însă și varianta ca furnizarea anumitor servicii publice să fie externalizată unor procesatori din mediul privat.

### **III. Inventarierea adreselor URL ale furnizorilor de servicii publice.**

**IV. Analiza site-urilor web și studiul gradului de disponibilitate online a serviciilor publice.** Gradul de disponibilitate online a unui serviciu public se determină procentual, în funcție de nivelul de accesibilitate (0-4), după cum urmează:

- Stagiul 0 = 0 - 0,99 puncte = 0% - 24%.
- Stagiul 1 = 1 - 1,99 puncte = 25%-49%.
- Stagiul 2 = 2 - 2,99 puncte = 50%-74%.
- Stagiul 3 = 3 - 3,99 puncte = 75%-99%.
- Stagiul 4 = 4 puncte = 100%.

Procentajul final la nivel de țară este determinat ca medie aritmetică a procentajelor aferente celor 20 de servicii publice. De asemenea, evaluarea disponibilității e-Services se face și pe grupe de beneficiari: cetățeni (G2C Government-to-Citizens) și agenți economici (G2B Government-to-Businesses).

## **Bune practici și implementarea acestora în administrația publică din România**

Desigur, obiectivul aplicării tehnicii benchmarking-ului îl reprezintă identificarea și preluarea de bune practici care să permită creșterea transparenței în relația dintre instituția publică și cetățeni, precum și optimizarea proceselor administrative. Dacă de raportăm la nivelul României este necesar, în primul rând, să semnalăm faptul că viteza de implementare a bunelor practici în domeniul ICT este mult mai mică în sectorul public decât în cel privat. Aceasta se datorează în primul rând gradului redus de acceptare a schimbării și ritmului lent de adaptare la noile tehnologii, ca urmare a unor motive variate:

- a. cunoștințe insuficiente ale personalului instituțiilor publice privind utilizarea tehnicii de calcul;
- b. dificultăți în a accepta utilizarea unor modele analitice și a unor proceduri pentru probleme care erau înainte rezolvate în mod intuitiv;
- c. teama de pierdere a autorității formale și informale, manifestată la nivelul factorilor de decizie din administrația publică;
- d. diminuarea importanței și frecvenței formelor tradiționale de întâlnire, bazate pe comunicarea verbală, cum este cazul ședinței;
- e. existența unor diferențe de limbaj între beneficiar și implementatorul soluțiilor de e-Services.

O altă problemă este aceea că deși în România există o strategie de informatizare a administrației publice, aceasta abordează în principal, doar dimensiunea disponibilității serviciilor publice online, nu și problema accesibilității acestora. Aceasta a făcut ca dezvoltarea instrumentelor online să nu fie însoțită și de o campanie de promovare a acestora în rândul publicului larg, ceea ce a condus la un grad foarte redus de utilizare a acestora.

De asemenea, un alt fenomen manifestat la nivelul României este acela că dezvoltarea de aplicații pe platforme Internet s-a făcut haotic, fără să existe o viziune globală,

integrată. Cu alte cuvinte, considerăm că obiectivele și căile de acțiune cuprinse în strategia de informatizare a administrației publice din România nu s-au materializat în politici de regionale sau locale, ceea ce a redus gradul de interoperabilitate a sistemelor informatice implementate. Ideea unui ghișeu unic virtual la nivel național ([www.ghiseul.ro](http://www.ghiseul.ro)) există, dar chiar dacă nu există restricții de ordin financiar sau tehnologic, aceasta nu s-a materializat încă datorită unor bariere de ordin birocratic (ținând cont că fiecare tranzacție trebuie procesată de un operator, nu s-a stabilit încă entitatea care trebuie să suporte comisionul acestuia). De altfel, interoperabilitatea nu se manifestă, de multe ori, nici măcar la nivelul instituției publice, de multe ori existând o lipsă de compatibilitate între aplicațiile de interfață (front-office) cu cele de tip back-office.

Dar principala problemă, care practic generează imposibilitatea atingerii Nivelul 4 din metodologia prezentată mai sus corespunzător disponibilității integrale online a unui serviciu public, este aceea că în România nu există un sistem unic de autentificare a cetățenilor, bazat pe utilizarea smarcard-urilor și semnăturii electronice.

Desigur, toate deficiențele semnalate anterior pot fi eliminate printr-un ritm accelerat de preluare a bunelor practici utilizate mai ales de către țările care au intrat în Uniunea Europeană în ultimul val de aderare. Un exemplu semnificativ în acest sens îl reprezintă Estonia, care la ora actuală se află pe locul 3 la nivel european în ceea ce privește disponibilitatea e-Services, care poate reprezenta un model pentru România ținând cont că a început demersurile pentru implementarea unui sistem de e-autentificare încă din 1997, ajungând până acolo încât în 2005, a devenit prima țară europeană care a utilizat un sistem de vot electronic. De fapt, această țară și-a dezvoltat întregul sistem de e-Government pornind de la un set de principii simple: apropierea de cetățeni, comoditate și eficiență, încredere și securitate, transparență și cooperare, accesibilitate și utilitate, protecția datelor și Interoperabilitate, sustenabilitate.

Pornind de la aceste aceste realități ce caracterizează stadiul actual în care se află implementarea tehnologiilor e-Services în sectorul serviciilor publice din România, considerăm că preluarea de bune practici în vederea creșterii disponibilității și accesibilității online a acestora, impune demararea rapidă a unui plan de acțiuni pe termen scurt care să urmărească :

- a. Conștientizarea problemelor care caracterizează strategiile locale și regionale în domeniul e-Government și politicile care asigură suportul dezvoltării durabile și coeziunii sociale. Este necesară desfășurarea unei campanii de promovare a serviciilor online în rândul cetățenilor și mediului de afaceri, care să conducă la creșterea gradului de utilizare a acestora.
- b. Dezvoltarea de portaluri, de puncte de acces internet publice (infochioscuri) și de call centers capabile să asigure accesul la serviciile electronice pentru toți cetățenii și pentru mediul de afaceri. În acest context, considerăm necesară depășirea barierelor birocratice și lansarea în cursul acestui an, așa cum de altfel promit și autoritățile administrației publice, a ghișeului virtual unic.
- c. Implementarea de politici care să amplifice utilizarea tehnicii de calcul și a rețelelor Internet în mediul rural. Această cale de acțiune este prioritară, mai ales dacă ținem cont că doar 25% din localitățile din mediul rural românesc sunt conectate la rețeaua Internet.
- d. Externalizarea furnizării serviciilor publice către firme specializate. Experiența țărilor europene a demonstrat că, pentru anumite categorii de servicii publice, este de

preferat ca operațiunile online specifice accesării acestora să fie procesate de un operator privat (ex: înmatricularea autovehiculelor, servicii de sănătate, asigurări sociale etc).

- e. Implementarea de servicii pan-europene care să amplifice mobilitatea persoanelor și cunoștințelor în spațiul european. Este necesar ca orice dezvoltare de soluție e-Administrație să fie intercorelată cu cele existente la nivel european. Spre exemplu, serviciul de declarare a taxei pe valoarea adăugată trebuie abordat la nivel european, astfel încât să permită înregistrarea declarației în orice țară europeană, indiferent de țara de origine. De altfel, acest sistem este deja funcțional în Uniunea Europeană începând cu 2003 în vederea înregistrării TVA-ului comunitar mai ales pentru firmele care nu își desfășoară activitatea în spațiul UE, dar furnizează servicii cetățenilor europeni.
- f. Dezvoltarea socială și environmentală durabilă prin implementarea politicilor în domeniul guvernării electronice. Este necesară o particularizare a strategiei naționale în domeniul administrației publice prin politici de informatizare la nivel sectorial, care să asigure o dezvoltare uniformă a serviciilor publice online, realizată într-o viziune integrată, asigurându-se astfel un grad ridicat de interoperabilitate.
- g. Perfecționarea personalului administrației publice centrale și locale în domeniul utilizării tehnologiilor ICT. Depășirea rezistenței la schimbare de salariații din sistemul administrației publice nu se poate face decât prin dublarea eforturilor de implementare de o etapizare a acestora și de un program de training al personalului utilizator. Experiența a demonstrat că implementare bruscă a unor tehnologii noi a generat confuzie în rândul utilizatorilor și a condus la o creștere a rezistenței acestora.
- h. Implementarea managementului schimbării și a unor metode și tehnici moderne specifice leadershipului și culturii organizaționale la nivelul autorităților administrației publice locale. Este evident faptul că schimbarea nu poate să pornească decât de la nivelul managementului instituției publice și că trebuie să conducă la o redefinire a normelor și valorilor organizaționale, adaptate la ritmul rapid de evoluție a noilor tehnologii.
- i. Securizarea accesului la serviciile electronice prin utilizarea de smartcard-uri și prin implementarea semnăturii electronice. După cum s-a mai precizat, fără un sistem coerent și securizat de autentificare a cetățenilor și agenților economici, atingerea nivelelor de interacțiune dublă și de procesare integrală online nu este posibilă.

În final, dacă ținem cont și de situația actuală economică și socială existentă în România, trebuie să menționăm că benchmarkingul, ca instrument utilizat pentru evaluarea serviciilor publice prin prisma disponibilității acestora în regim online, se află în prezent într-un stadiu intermediar între conceptele teoretice și aplicarea efectivă a acestora. În acest context, articolul și-a propus să demonstreze utilitatea și aplicabilitatea unui sistem de indicatori benchmarks corelat cu practicile Uniunii Europene. Indicatorii reprezintă rezultatul analizei factorilor contextuali și a celor mai bune practici utilizate la nivelul celor mai importanți furnizori de servicii la nivel european și pot conține informații utile și suport pentru fundamentarea deciziilor pentru toți stakeholderii implicați: cetățeni, agenți economici și reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale și locale.

## References:

1. Ammons D. N. - "*Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*", Ed. Sage Publications, Thousand Oaks, S.U.A., 2001
2. Cap Gemini - "*Online availability of public services: How does Europe progress*", Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6<sup>th</sup> Measurement. June 2006.
3. Economist Intelligence Units - "*E-readiness rankings report*". 2005.
4. European Commission - "*Information society benchmarking report*", 2005
5. Gaster L., Squires A. - "*Providing Quality in the Public Sector: A Practical Approach to Improving Public Services*", Ed. Open University Press, New York, S.U.A., 2003
6. Morley E., Scott P. - "*Comparative Performance Measurement*", Ed. Urban Institute Press, Washington, S.U.A., 2002
7. Radu I., Ursăcescu M., Cioc M. - "*Informatică și management*", Ed. Universitară, București, România, 2005
8. Reynolds J. - "*The Complete E-Commerce Book: Design, Build, & Maintain a Successful Web-based Business, Second Edition*", Ed. CMP Books, New York, 2004.
9. Shah A. - "*Public Services Delivery (Public Sector, Governance, and Accountability) (Public Sector, Governance, and Accountability Series)*", Ed. World Bank Publications, Washington, S.U.A., 2005