

STUDIU DE FUNDAMENTARE AL IPOTEZELOR

în vederea elaborării tezei de doctorat cu tema

E-guvernarea în România – Dezvoltarea durabilă și creșterea capacității de reziliență la nivel local prin adoptarea unui sistem unic de e-guvernare, în contextul apartenenței la Uniunea Europeană

Contextul actual impune o accelerare a digitalizării proceselor specifice administrației, fie ea de nivel local, fie de nivel central sau de tip specializat pentru unul sau mai multe domenii. Este un context în care atât așteptările consumatorilor de servicii tipice de guvernare cât și aparatul administrativ în sine resimt acut nevoia simplificării unora dintre procese și un context în care infrastructura de tehnologie a informației și comunicații a atins un nivel care să se poată constitui în suport pentru implementarea rapidă și eficientă de politici publice cu caracter local sau național.

Un element esențial al serviciilor furnizate de către administrație, fie ea locală, fie ea centrală, îl reprezintă interfațarea cu beneficiarii serviciilor. Contextul în care penetrarea tehnologiei a atins un nivel care permite extinderea funcționalității acesteia în raporturile dintre administrație și comunități, la care se adaugă situația generală cauzată de pandemia Covid19, reprezintă un moment foarte propice pentru analizarea și stabilirea unor linii directoare de urmat pentru introducerea de elemente de e-guvernare care să extindă ceea ce există în prezent, dar într-un mod unitar și facil de utilizat.

Menirea acestora este să asigure atingerea unor obiective dincolo de cele primare (asigurarea transparenței deciziei, urmărirea cheltuielilor fondurilor publice, etc) printre care este obligatoriu a se regăsi creșterea eficienței și eficacității serviciului public, optimizări ale resurselor utilizate de către administrație și chiar restructurarea substanțială atât a procedurilor administrative (și chiar reducerea numărului acestora) cât și a aparatului administrativ, în unele situații aglomerat și cu competențe neclare sau suprapuse.

Cele de mai sus pot fi confirmate personal de către autor prin prisma activității profesionale care se desfășoară în administrația publică, la nivel local, sectorul care poate resimți cel mai acut necesitatea implementării de sisteme de e-guvernare care să respecte liniile de ghidaj impuse de normele europene¹. Pe parcursul derulării activității am întâmpinat foarte multe probleme cauzate de comunicări dificile prin mijloace clasice, circuite sinuoase pentru documente, necesitatea colectării deficitare a informațiilor din surse multiple majoritar analogice și în unele situații chiar incompatibilități între informațiile obținute din diferite surse presupus sau așteptat a fi compatibile. De asemenea, experiențele personale m-au condus către aceleași concluzii la care au ajuns diferite studii generale, cele mai multe independent realizate, cu referire la cauzele nivelului scăzut ale e-guvernării în România:

- lipsa unei entități care să coordoneze eforturile de implementare a strategiei digitale
- lipsa competențelor digitale de bază, care să permită utilizarea tehnologiilor avansate atât de către cetățeni, cât și de către angajații structurilor publice
- migrația specialiștilor IT
- lipsa unei legislații aliniate cadrului european, care să asigure flexibilitate în implementarea inițiativelor în domeniul digital, de exemplu semnătura electronică (simplă) sau semnătura electronică avansată
- costul relativ mare al certificatelor pentru semnătură electronică

Acum, în general avem în funcțiune sistem incomplete, insuficient promovate și exploatare, nici măcar de la începutul pandemiei Covid19 cum ar fi *Sistemul Național Electronic de Plăți (SNEP)*, operatorul *ghiseul.ro* sau *Punctul de Contact Unic Electronic*, o platformă pentru integrarea serviciilor de e-guvernare în sistemul electronic național, dar care la data prezentei facilitează obținerea prin internet de către cetățeni sau agenți economici de documente din 77 unități administrativ-teritoriale, dar preponderent documentele care pot fi obținute sunt *certIFICATE DE ATESTARE FISCALĂ PENTRU PERSOANE FIZICE/JURIDICE PRIVIND IMPOZITE, TAXE LOCALE ȘI ALTE VENITURI DATORATE BUGETULUI LOCAL*.

Ultimul document oficial cu referire clară la situația e-guvernării în România și direcțiile de dezvoltare este *Programul de guvernare*^{2 3} al guvernului condus de către Florin Cîțu în

¹ Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, 2018, *Regulamentul (UE) 2018/1724 privind înființarea unui portal digital unic (gateway) pentru a oferi acces la informații, la proceduri și la servicii de asistență și de soluționare a problemelor și*

² Document disponibil la adresa https://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/Program_de_guvernare_2020_2024.pdf

decembrie 2020, guvern care și-a asumat o viziune pe termen mediu privind transformarea digitală a României, cel mai ambițios dintre obiectivele cuprinse în acest program fiind o administrație publică digitală, fără a face precizarea clară dacă această digitalizare va reprezenta și e-guvernare în sensul mai larg al noțiunii, accentul fiind pus pe noțiunea de digitalizare care nu înseamnă în mod explicit e-guvernare într-un sistem integrat. Programul de Guvernare⁴ pentru perioada 2021-2024 precizează că este necesară “Elaborarea Codului de procedură administrativă care să stabilească regimul juridic aplicabil actelor și contractelor administrative, reguli și mecanisme pentru simplificarea procedurilor administrative, inclusiv prin soluții de e-guvernare, pentru facilitarea accesului cetățenilor la administrația publică și pentru creșterea transparenței și eficienței instituțiilor publice.”

Așa cum se observă, dezideratul e-guvernării este unul puternic influențat politic și aceasta va fi fie piatra de moară fie catalizatorul implementării corecte în România. Există premise pozitive în acest sens printre care putem enumera infrastructura de conectivitate existentă sau forța de muncă existentă în piață care are deja competențe avansate în tehnologia informației și pentru care va trebui identificată o soluție de atragere în sprijinul dezvoltării unui sistem de e-guvernare. În România politicile naționale publice, indiferent de domeniul sau aria întinderii de aplicare, sunt implementate aproape în totalitate prin mijloace clasice care sunt consumatoare de timp și alte resurse și care nu asigură o implementare eficientă și care să rezolve neajunsurile care au fost constatate:

- un inventar incomplet și neclar la nivelul Guvernului privind serviciile publice puse la dispoziția cetățenilor și operatorilor economici de către autoritățile centrale și locale
- lipsa unei arhitecturi IT eficiente
- personal specializat insuficient și o politică incoerentă de resurse umane, în special în ceea ce privește specialiștii în e-guvernare
- interoperabilitatea foarte scăzută dintre sistemele informatice existente
- nivel scăzut general al competențelor digitale al personalului din administrație
- lipsa unui cadru legislativ unitar pentru susținerea serviciilor publice electronice
- lipsa standardizării între sistemele electronice în uz

³ Pe parcursul redactării prezentei a fost publicat și Programul de Guvernare a guvernului condus de către Nicolae Ciucă, la o perioadă semnificativ de lungă după investire, program care face trimiteri doar cu sens larg către e-guvernare, fără să existe un set de măsuri concrete propuse și care nu a fost recenzat

⁴ Sursa: https://gov.ro/fisiere/programe_fisiere/Program_de_Guvernare_2021%E2%80%942024.pdf

În clasamentul DESI, la nivelul anului 2019, proxim anterior declanșării pandemiei Covid19, România ocupa locul 26 din cele 28 state membre (la acea dată) ale Uniunii Europene. Situația deficitară a avut cauze diverse printre care cele mai importante sunt lipsa de interes a guvernelor României, lipsa unei strategii sau măcar a unei planificări sumare a proceselor de digitalizare și tranziția către furnizarea de servicii în sistem e-guvernare, instabilitatea instituțională și lipsa de asumare din punct de vedere politic a obiectivelor necesare introducerii e-guvernării.

Există câteva exemple pozitive de progres în domeniul e-guvernării în România, dar acestea au fost construite la nivel local unde administrația publică locală a fost nevoită a se conforma cadrului legislativ existent, cadru peste care anumite administrații care au sesizat oportunitatea au construit portaluri specifice e-guvernării (ex: Arad, Cluj-Napoca, Brașov, Satu Mare), sau la nivel specializat de Agenție sau Minister (ex: Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, Ministerul Fondurilor Europene).

Se poate trage concluzia că progresele realizate până la data propunerii prezente pot fi considerate ca fiind incrementale și ele sunt rezultate ale acțiunilor individuale majoritar venite din partea autorităților publice locale, anvergura și adresabilitatea serviciilor furnizate de către acestea fiind mai mică în comparație cu cele furnizate de către Agenții sau Ministere, deși există deja câteva sisteme comune la nivel național funcționale, dar fără a fi integrate într-un sistem unic (Sistemul Electronic al Achizițiilor Publice, Portalul Instanțelor de Judecată, Portalul Oficiului Național al Registrului Comerțului, etc). Lipsa unei strategii coerente la nivel național a condus respectivele autorități locale spre realizarea de ecosisteme informatice de e-guvernare proprii pentru care nu există standardizare și a căror integrare într-un sistem unic este relativ facilă, respectivele sisteme fiind proiectate și construite în ultimii 10 ani.

În ultimii ani, afacerile de tip creativ și-au găsit sprijin direct în administrația publică, aceasta achiziționând constant servicii (ex: arhitectură, editare, software, etc), dar în multe situații au existat controverse referitoare la transparența achizițiilor sau calitatea serviciilor, inconveniente care ar fi eliminate prin existența unui sistem transparent și eficient. Subsecvent, anumite tipuri de industrii creative ar fi beneficiare directe prin contribuția la construirea unui sistem de e-guvernare prin furnizarea de servicii de dezvoltare a acestuia.

În acest context, pentru a susține cele de mai sus și pentru a putea cerceta anumite ipoteze, este necesar a se răspunde la un set de întrebări:

- a) Care este nivelul la care se află e-guvernarea la nivelul administrației publice locale în România?
- b) Care este modul în care e-guvernarea la nivel local sprijină dezvoltarea durabilă și creșterea capacității de reziliență?
- c) Există premisele și posibilitatea construirii unui sistem de e-guvernare unic la nivel local în România?
- d) Poate fi un sistem unic de e-guvernare la nivel local din România integrat într-un sistem unic la nivel european?
- e) Cum poate un sistem de e-guvernare eficient să sprijine dezvoltarea industriilor creative?
- f) Care este percepția publică despre e-guvernare?

Noțiunea de e-guvernare (guvernare electronică) este una apărută relativ recent și este una dintre cele mai interesante și dinamice domenii ale guvernantei fie ea specific locală, fie multinivel. Definită în puține cuvinte, guvernarea electronică poate fi rezumată ca fiind managementul politicilor publice și interacțiunii cu cetățeanul sprijinit de tehnologie. Este un domeniu cu o arie vastă de întindere și care necesită abordări diferite, funcție de necesitate și de scopul care se dorește a fi atins mai ales că e-guvernarea are capacitatea de a transforma administrația.

Implementarea unui sistem unic de e-guvernare ar asigura reducerea efectivă a cheltuielilor administrației și utilizatorilor, multe proceduri actuale fiind ușor de transpus în mediu electronic. Cu toate acestea, trebuie analizate și costurile de implementare și operare a e-guvernării, mai ales în contextul în care securitatea cibernetică devine o componentă din ce în ce mai costisitoare și există și riscul unor costuri sociale conexe prin restructurarea personalului din administrația publică.

Rezultatul așteptat al studiului este o imagine comprehensivă a implementării e-guvernării la nivel local și răspunsurile pentru întrebările de cercetare anterior propuse. Pe de altă parte, unul dintre rezultatele așteptate este publicarea către publicul larg al concluziilor sintetice

rezultate în urma cercetării, luându-se în considerare faptul că acesta este principalul beneficiar al serviciilor de e-guvernare la nivel local.

Cercetarea propusă poate avea un grad mare de precizie în atingerea obiectivelor propuse și în relevanța datelor care vor fi obținute. Aceste date pot fi ulterior valorificate fie în diferite direcții de cercetare complementară fie ca bază pentru elaborare de lucrări și sau propuneri de politici publice care să contribuie la îmbunătățirea e-guvernării la nivel local în România.

E-guvernarea este definită de utilizarea tehnologiilor informaționale și de comunicare de către administrație, indiferent de nivelul acesteia (centrală sau locală) cu scopul de a spori eficiența serviciilor furnizate și pentru a crește calitatea serviciului public. Situația actuală arată o creștere semnificativă a nivelului educației și competențelor digitale la nivel societal astfel încât există premisele extinderii acestui tip de servicii prin posibila implementare în primă instanță la nivel local a unui sistem unitar de *autoservire*, sistem ce ar permite atât mobilitate crescută pentru cetățeni cât și pentru afaceri.

Literatura de specialitate a identificat în mod clar necesitatea introducerii e-guvernării ca standard precum și câteva caracteristici ale acesteia care indică faptul că este în mod clar o augmentare unei guvernări cu rol benefic, dar doar în condițiile unor reforme în administrație. Astfel, e-guvernarea trebuie să fie o extensie a guvernării, bazată aproape exclusiv pe utilizarea infrastructurii informatice și de comunicații digitale. Trebuie să fie capabilă să livreze toate informațiile de interes pentru cetățeni și să fie capabilă să asigure în sistem *autoservire* o gamă cât mai largă de servicii pentru aceștia în condiții de transparență, condiție *sine qua non* pentru o e-guvernare de calitate.

Este necesar ca toate componentele e-guvernării să fie integrate pentru fiecare tip de utilizator și acesta să aibă cât mai puține puncte de acces la sistem, de preferabil unul singur. Acestea ar conduce către eficientizarea procesului de guvernare, aspect foarte important în condițiile în care toate celelalte caracteristici mai sus enumerate ar fi gestionate eficient și ar permite funcționarea continuă și răspunsul rapid în situații critice. De asemenea ar constitui un element care să contribuie la dezvoltarea durabilă a comunităților prin faptul că ar fi realizate economii de resurse iar resursele utilizate ar fi folosite într-un mod eficient pentru dezvoltarea comunităților.

Pe de altă parte, un sistem de e-guvernare performant ar permite și dezvoltarea mediului economic, inclusiv a industriilor creative care ar profita de interacțiunea mult mai rapidă cu administrația și de reducerea birocrăției care de multe ori este piedică în demararea sau derularea afacerilor, cunoscut fiind faptul că aceste activități sunt în general prestate de către persoane care lucrează singure și sunt mai mult concentrate pe crearea și/sau fabricarea produsului sau prestarea serviciului.

Domeniul este unul de interes la nivel mondial, Organizația Națiunilor Unite monitorizând procesele de implementare și gradul de realizare al acestora în mod constant⁵ începând cu 2003. Deși felul în care Națiunile Unite colectează datele și le prezintă agregat în formă indexată poate fi subiect de dezbatere⁶ și este necesară coroborarea lor cu alți indicatori pentru a forma o imagine cât mai aproape de realitate cu privire la e-guvernare într-o țară, aceste statistici pot constitui un punct de plecare pentru analizarea situației actuale a implementării e-guvernării la nivel mondial și chiar realizarea de studii comparative cu privire la situațiile evolutive ale domeniului.

La nivelul Uniunii Europene situația e-guvernării este oarecum monitorizată și contorizată utilizându-se DESI (The Digital Economy and Society Index), un indice compozit format din 24 seturi de date și care se concentrează mai mult pe economia digitală și pe seturi de date cu relevanță în urmărirea implementării strategiilor UE cu referire la implementarea strategiei la nivel european de creștere a nivelului de digitalizare care are ca obiective creșterea ponderii uzului tehnologiei în activitățile curente, sporirea capacităților economice și creșterea competitivității economice, creșterea gradului de democratizare și încredere în administrație și transformarea Uniunii Europene într-un actor la nivel global prin crearea unui spațiu digital deschis, dar cu reguli clare și standarde comune care să încurajeze dezvoltarea afacerilor.

În baza acestei strategii, Comisia Europeană și-a propus consolidarea suveranității digitale și dezvoltarea componentelor tehnologiei informației (infrastructură, tehnologie, date). Astfel, Comisia lucrează la soluții care să permită transformarea digitală și care să permită apariția de noi oportunități pentru întreprinderi și crearea unei economii dinamice și viabilă în paralel cu identificarea de soluții pentru combaterea schimbărilor climatice și tranziția către o

⁵ *E-Government Development Index*, statistici disponibile la adresa <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>

⁶ Statisticile Organizației Națiunilor Unite utilizează *EGDI (Electronic Government Development Index)*, un indice compozit format din TII (indicele infrastructurii de comunicații electronice), HCI (indicele referitor la capitalul uman) și OSI (indicele referitor la dezvoltarea serviciilor furnizate prin internet);

economie verde. Acestea vor fi realizate printr-o abordare bazată pe trei piloni: tehnologia în serviciul cetățenilor, o economie digitală echitabilă și competitivă și o societate deschisă, democratică și durabilă.

La data redactării prezentei propuneri nu există un studiu unitar cu privire la tematica e-guvernării la nivelul administrației publice locale din România. În diferite forme de organizare, în România există un număr de 3228⁷ de unități administrativ-teritoriale cu abordări diferite ale e-guvernării și cu niveluri diferite de implementare a acestora.

Această cercetare ar oferi o imagine clară a e-guvernării la nivelul administrației publice locale care nu a fost niciodată realizată la nivel extensiv, prin analizarea de date concrete din întreg universul de cercetare propus.

De asemenea, imaginea obținută în urma colectării datelor ar permite realizarea de corelații cu relevanță între diferite seturi de date.

Cercetarea își propune ca în primă fază să întocmească un repertoriu al tuturor unităților administrativ-teritoriale din România și a paginilor acestora de internet. Ulterior acestei recenzări vor fi accesate paginile de internet identificate și va fi completat un formular, pentru fiecare dintre pagini, în care să fie menționate constatările cu privire la atributele specifice e-guvernării, cum ar fi, dar fără a se limita la:

- transparența guvernării locale – informații despre actele normative locale, activitatea executivului și deliberativului unității administrativ teritoriale, informații despre membrii administrației și despre funcționarii acesteia (declarații de avere și de interese, organigrame, prezentări, CV-uri), monitorul oficial local și legislație cu caracter național de interes
- punerea la dispoziție pentru contribuabili de formulare și, unde este cazul, de instrumente de completare și expediere directă a acestora prin internet
- trasabilitatea solicitărilor și petițiilor (urmărire online a documentelor)
- posibilitatea achitării direct prin internet a debitelor către bugetul local pentru contribuabili atât persoane fizice cât și persoane juridice
- informații despre achizițiile publice

⁷ 103 Municipii, 216 orașe, 2862 comune, 41 județe, 6 sectoare ale Municipiului București; sursa datelor – pagina de internet a Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației

- informații despre programul de lucrări publice
- facilități oferite investitorilor
- obținerea documentelor emise de către autoritate publică locală și care sunt necesare demarării unei afaceri
- modalitățile de comunicare puse la dispoziția contribuabililor (formulare gata de completat, adrese de poștă electronică) și adoptarea mijloacelor noi de comunicare (ex: platforme pentru apelare video)
- existența de platforme pentru dezbateri publice obligatorii (ex: PUZ-uri, proiecte de hotărâri ale Consiliului Local, etc) și gradul de modernitate al acestora (formulare simple, forumuri de discuții, integrare de platforme de conferințe video, etc)
- accesibilitatea pentru persoane cu dizabilități
- informații utile pentru vizitatorii din alte localități (ex: hărți, informații despre transportul în comun, etc)
- informații despre activitățile culturale
- găsirea facilă a informațiilor (ex: motor de căutare intern al paginii de internet)
- prezentarea informațiilor într-o altă limbă
- observații personale referitoare la aspectul paginii de internet, prezentarea conținutului, ușurința în navigare, structurarea categoriilor, etc

Pentru fiecare dintre aspectele anterior enumerate va fi elaborată o grilă de gradare și punctare unitară, cu posibilitatea diferențierii funcție de rangul unității administrative (comună, oraș, municipiu, sector) și de tipul entității (UAT, județ), știut fiind faptul că există diferențe de atribuții ale administrației fiecăreia dintre tipuri.

Cercetarea își propune și realizarea unui chestionar/interviu semistructurat adresat factorilor de decizie din administrația publică locală pentru care se intenționează colectarea unui număr de răspunsuri care să fie cu relevanță pentru universul cercetat și raportat matematic la acesta. Acest chestionar trebuie să includă, dar fără a se limita la și informații despre proiectele de viitor ale subiectului cu referire la digitalizarea proceselor din administrația publică locală pe care o reprezintă și cu referire la dezvoltarea sistemului de e-guvernare local. Asemenea interviuri nu vor fi structurate în totalitate iar investigarea se va realiza fie în teren fie prin corespondență electronică sau mijloace moderne de comunicare (interviu video). Aceste

interviuri vor include și întrebări referitoare la intenția autorității de respectare a obiectivelor de dezvoltare durabilă, promovarea acestora și felul în care autoritatea locală, cu sprijinul e-guvernării este pregătită

Pe de altă parte, cercetarea își propune utilizarea de date statistice existente în baze de date disponibile precum Tempo sau Eurostat și analizarea cantitativă și calitativă a acestora, coroborate cu datele obținute în urma cercetării proprii în special în ceea ce privește componenta referitoare la utilizatorii serviciilor de e-guvernare care, pe cât posibil, este necesar a include și informații cu referire la percepția asupra sistemelor puse la dispoziție de către administrație și gradul de dificultate în utilizarea acestora.

De asemenea, cercetarea își propune și utilizarea de date și analiză critică din lucrări existente și studii comparative cu situații similare din state membre ale Uniunii Europene și raportare la soluțiile implementate.