

PUBLIC MANAGEMENT FROM THE PERSPECTIVE OF CREATING PUBLIC VALUE IN THE ERA OF E-GOVERNMENT

Maria Ionela MATEI

Școala Națională de Studii Politice și Administrative

ABSTRACT

THE TRANSITION TOWARDS A FULLY-DIGITAL ERA CHANGES THE ACCESS TO PUBLIC SERVICES AND HAS A STRONG IMPACT ON THE PURPOSE OF PUBLIC ADMINISTRATION – SATISFYING THE GENERAL INTEREST – AND THEREFORE ON THE PUBLIC VALUE CREATED BY THE PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH THE USE OF IT&C. THE CURRENT REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION VIA “DEMATERIALIZATION”, AS AN EFFECT OF DIGITALISATION, PRESUMES THE IMPROVEMENT OF THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES PROVIDED TO CITIZENS, BUT, IN THE DYNAMICS OF CHANGE, EQUITY IN PUBLIC SERVICE PROVISION IS NOT ONE OF THE PUBLIC VALUES INFLUENCED FOR THE BETTER, BECAUSE THE CONCEPT OF E-GOVERNMENT IS NOT SUFFICIENTLY FOCUSED ON THE SOCIAL CATEGORIES THAT ARE VULNERABLE WHEN FACED WITH THE NEW GOVERNING TRENDS. SOCIAL EXCLUSION, A CONCEPT WHICH IS AS OLD AS SOCIETY ITSELF, IS NOT ERADICATED THROUGH THE IMPLEMENTATION OF IT&C, BUT TURNED INTO DIGITAL EXCLUSION, WHICH IS BASED ON A DIVERSE DIGITAL GAP GENERATED THROUGH EDUCATION, STANDARD OF LIVING, AGE, AND INTERNET ACCESS.

KEY WORDS: PUBLIC VALUE; E-GOVERNMENT; PUBLIC SERVICES; DIGITAL GAP; DIGITAL LITERACY; PUBLIC ADMINISTRATION; DIGITAL EXCLUSION; DIGITAL INCLUSION; DIGITAL TECHNOLOGIES.

Introducere

Scopul muncii manageriale în sectorul public este de a crea valoare publică prin intermediul serviciilor furnizate, aceasta derivând din impactul asupra părților interesate. Astfel, managerii publici au menirea de a satisface dorințe în concordanță cu anumite tipuri de percepții, creându-se valoare publică (Moore, 1995).

Fără o definiție unanim acceptată în lucrările științifice în domeniu, teoria valorii publice are la bază, în majoritate, concepte ca: furnizare de servicii de calitate, disponibilitate, satisfacția utilizatorilor, importanța percepută, corectitudinea furnizării, costul de furnizare a acestora.

În contextul e-guvernării, temă transversală de mare actualitate, care definește viitorul administrației publice prin integrarea deplină a digitalizării în mediul profesional al acesteia, valoarea publică reprezintă capacitatea sistemelor de guvernare electronică de a îmbunătăți eficiența guvernamentală, serviciile furnizate cetățenilor și valori sociale precum incluziunea, democrația, transparența și participarea.

În era digitală, o dată cu implementarea unei noi modalități de acces la serviciile publice, conceptul valorii publice este într-o continuă schimbare, concomitent cu descoperirea altor forme a acesteia sau a transformării conceptelor tradiționale.

Egalitatea de tratament și acces, relativ recent încorporată în tabloul valorilor publice de bază, este una dintre valorile influențate direct de către digitalizarea serviciilor publice (Bannister&Connolly, 2014).

Așteptările față de administratorii publici sunt legate de tratamentul corect și echitabil față de toți cetățenii, inclusiv prin accesul la serviciile publice, însă în multe state moderne inechitățile sunt o realitate, fapt care nu trebuie, totuși, să reducă din importanța principiului egalității de acces și a eforturilor care trebuie depuse pentru a-l îmbunătăți (Bannister&Connolly).

Nivelurile diferite de acces la internet pot face accesul la servicii mai puțin egal, proporțional cu utilizarea din ce în ce mai răspândită a e-guvernării (Kearns, 2004).

Teoria lui Kearns a devenit tot mai actuală de-a lungul anilor, deoarece politica strategică generală de disponibilitate online a tuturor serviciilor guvernamentale a deturnat eforturile guvernelor către procesul mecanic, mai degrabă decât spre utilizări mai inovatoare sau îmbunătățirea nivelului de absorbție în rândul populației.

România- ultimul loc în UE în privința interacțiunii electronice cu autoritățile

În Europa de exemplu, în ciuda sumelor semnificative investite de către guverne în îmbunătățirea serviciilor publice digitale, utilizarea acestora de către cetățeni este limitată, fiind influențată în mod semnificativ de decalajul digital asociat veniturilor și educației.

Într-un studiu asupra serviciilor de e-guvernare în 27 de țări europene, la nivelul anului 2018, doar 57% dintre persoanele cuprinse între 16 și 74 de ani au raportat că au folosit internetul pentru a interacționa cu autoritățile, iar într-un interval de 10 ani, 2009-2019, ponderea celor care au apelat la serviciile digitale a crescut în medie cu doar 15%, rezultatul fiind un decalaj digital ce are la bază accesul inegal al cetățenilor la Tehnologia Informațiilor și Comunicațiilor, precum și lipsa aptitudinilor și experienței necesare în utilizarea acestora. (Pérez-Morote et. al, 2020).

Din analiza efectuată au fost confirmate o relație pozitivă între venituri și utilizarea e-guvernării, între educație și utilizarea e-guvernării, precum și o relație negativă între îmbătrânire, ruralitate și accesarea serviciilor de e-guvernare.

România, alături de Cipru, Islanda Serbia, Elveția, Turcia și Muntenegru au fost excluse din studiu din cauza lipsei datelor necesare în evaluare.

În România, în anul 2021, conectivitatea la rețeaua de internet a gospodăriilor a atins 80,8%, din care 60,2% în mediul urban, în creștere față de 2020 cu 2,6 puncte procentuale. Însă ponderea celor care au interacționat cu autoritățile și serviciile publice a fost de doar 16,7% (Institutul Național de Statistică, 2021), cu toate că pandemia de Covid-19 a adus schimbări majore în interacțiunile serviciilor guvernamentale - cetățean.

Scopul principal al accesării internetului în România a fost utilizarea rețelelor sociale: 82% dintre persoanele care au accesat internetul în ultimele trei luni ale studiului de statistică, 76,3% pentru efectuarea apelurilor vocale/video și 64,5% pentru mesagerie instant.

La nivelul Uniunii Europene, în ciuda conectivității extinse la internet, România ocupă locul 27 în clasamentul Indicelui economiei și societății digitale, inclusiv în privința utilizării serviciilor de e-guvernare (DESI, 2021, 2022), fapt ce conturează o formă diferită a decalajului digital întâlnit în statele lumii, în special în cele în curs de dezvoltare și cele slab dezvoltate: decalajul de utilizare.

Datele statistice la nivelul României confirmă teoria cercetătorilor Van Deursen și Van Dijk (2014, 2019), conform căreia accesibilitatea digitală uniformă la nivelul tuturor categoriilor de utilizatori nu este împiedicată doar de lipsa accesului la internet, ci și de felul datelor accesate în rândul celor care-l folosesc.

Decalajul de utilizare are un impact major în crearea inegalităților sociale, deoarece se regăsește în utilizări și activități diferențiale în toate sferele vieții de zi cu zi.

Van Deursen și Van Dijk susțin că accesul fizic la internet nu garantează utilizarea în scopuri utile a acestuia pentru că, deși dețin acest acces, anumite categorii sociale au nevoie de abilități în a-l folosi și, astfel, se conturează necesitatea alfabetizării digitale.

Conform unui studiu publicat în 2019 de INACO (Inițiativa pentru Competitivitate) cu privire la *Convergența digitală a României în raport cu UE*, perioada studiată fiind 2014-2019, doar 10% din populația țării noastre deținea competențe digitale peste nivelul de bază, situându-se, astfel, pe ultimul loc la nivelul Uniunii Europene.

Diferența imensă între România și restul țărilor europene în privința evoluției în ceea ce privește competențele digitale constă, cu siguranță, în modul de abordare a alfabetizării digitale încă din perioada școlii. În timp ce în țări ca Austria, Danemarca, Germania, Finlanda, Estonia sau Ungaria se pune accent pe abordarea transdisciplinară a competențelor digitale, iar în state ca Polonia, Portugalia, Bulgaria educația digitală este obligatorie încă din ciclul primar, România este singura țară UE în care educația digitală este materie opțională pentru clasele 0-IV. (INACO).

Lipsa alfabetizării digitale la toate nivelele în România, nu doar al școlii primare, fac să eșueze parțial chiar și strategiile naționale.

Strategia Națională pentru Competitivitate 2014-2020 își propunea creșterea ponderii cetățenilor care folosesc serviciile de e-guvernare de la 7% - nivelul anului 2010 - la 32% în 2020, în timp ce, în realitate, nici în 2021 acest prag n-a fost atins și e departe de a se concretiza și în 2022, atâta timp cât anul trecut procentul celor care au accesat serviciile publice online a fost de 16,7% (INS, 2021).

Politica publică în domeniul e-guvernării, adoptată în luna iunie 2021, nu conține un plan de alfabetizare digitală la scară largă, rezumându-se la a sublinia că utilizarea serviciilor de e-guvernare va crește o dată cu descurajarea accesării serviciilor publice în mod tradițional, la ghișeu. Restricțiile impuse din cauza pandemiei de Covid-19 timp de aproape doi ani, printre care chiar și interdicția de acces în interiorul instituțiilor publice, decât în anumite condiții, nu au reușit să forțeze creșterea utilizării serviciilor publice online. Luând în calcul acest aspect, este puțin probabil că, după ce a fost reinstaurată libertatea de mișcare a populației înspre ghișee, va crește procentul celor care vor recurge la serviciile publice electronice și, astfel, va avea loc procesul de autoeducare digitală la care speră guvernanții.

Lacunele evoluției procesului de digitalizare a serviciilor publice în România

Procesul de digitalizare în România se confruntă cu o serie de lacune care contribuie în mod unitar la evoluția lentă a acestuia, în ciuda obiectivelor ambițioase stabilite prin proiecte publice și strategii naționale:

- Inexistența obligativității din partea instituțiilor și autorităților publice din România de a se înregistra cu servicii publice electronice în platforma *Punctul de Contact Unic electronic*;

- Lipsa obligativității înrolării instituțiilor publice în *Sistemul Național Electronic de Plată (Ghișeul.ro)*;

- Inexistența unor sancțiuni a instituțiilor care nu respectă termenele de dezvoltare a serviciilor electronice;

- Cadrul legislativ neadaptat în totalitate nevoilor impuse de prestarea serviciilor publice electronice. De exemplu, cu toate că prin O.U.G. nr. 38/2020 privind utilizarea înscrisurilor în formă electronică la nivelul autorităților și instituțiilor publice s-a reglementat obligativitatea acestora de a primi înscrisuri semnate prin semnătură electronică, actele

normative care prevăd că solicitantul unui serviciu public să depună dosarul în format tipărit, cu semnătură olografă, sunt încă în vigoare; (*Politica publică în domeniul e-guvernării*, 2021).

- Clodul guvernamental, prin care se asigură interconectarea sistemelor digitale ale sectorului public, beneficiază de cadrul legal de reglementare doar din luna iunie 2022 prin *O.U.G. nr. 89/2022 privind înființarea, administrarea și dezvoltarea infrastructurilor și serviciilor informatice de tip cloud utilizate de autoritățile și instituțiile publice*, fiind necesară o perioadă de timp pentru îndeplinirea tuturor procedurilor impuse de actul normative înainte de o funcționare completă;

- Lipsa unor programe de alfabetizare digitală sustenabile;

- Lipsa unor programe de incluziune digitală a categoriilor vulnerabile din cauza veniturilor, a educației sau a vârstei.

Strategia privind Digitalizarea Educației din România 2021-2027 are ca obiectiv alfabetizarea digitală a 90% din populația țării până în 2027, un proiect ambițios care, deocamdată, nu a demarat în forță.

În prezent, Legea Educației Naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare, prevede înființarea la nivel regional, prin inițiativa unităților administrative-teritoriale, a Centrelor Comunitare de Învățare Permanentă, prin astfel de centre putându-se derula servicii de formare, coaching și mentorat pentru cetățenii care au nevoie de sprijin în obținerea de competențe digitale de bază sau avansate.

În anul 2019 a fost reglementată legislație specifică în ceea ce privește statutul și modul de funcționare al acestora (*HG 598/2017, Ordinul MEC 3894/2019*), însă, cu excepția a patru centre create de Institutul Român de Educație a Adulților în vestul României, niciun altul nu este funcțional pe teritoriul țării noastre. Impedimentele sunt destul de serioase, cum ar fi: lipsa unei finanțări alternative dar și lipsa personalului care să le deservească și a resurselor.

În cadrul *Strategiei privind Digitalizarea Educației din România 2021-2027* este identificată și o soluție care ar ajuta la deblocarea situației, una care, în cazul în care ar fi implementată, ar necesita destul de mult timp pentru a se concretiza: regândirea centrelor comunitare ca hub-uri educaționale organizate la nivel local prin inițiativa și sub coordonarea fie a bibliotecilor publice, fie a unităților de învățământ preuniversitar, a centrelor culturale, palatelor copiilor, în parteneriat cu mediul de afaceri, societatea civilă și autoritățile locale.

La nivelul Uniunii Europene a fost conceput de către Comisia Europeană, în 2013, *Cadrul European al competenței digitale pentru cetățeni (DigiComp)* structurat pe: alfabetizare digitală și informațională, comunicare și colaborare, creare de conținut digital, siguranță și soluționare de probleme. Conform documentului, cetățenii trebuie să aibă competențe în fiecare dintre cele cinci domenii de mai sus pentru a putea fi cetățeni digitali și a putea participa la viața socială în era digitală. Cu toate că *DigiComp* există din 2013 și a fost actualizat în 2016, nu a fost promovat în România, nu există o versiune în limba română și nu este aplicat unitar și suficient în documentele interne. (*Strategia privind Digitalizarea Educației din România 2021-2027*).

Concluzii

Proiectele de e-guvernare implementate în țările în curs de dezvoltare sau tranziție eșuează parțial în 50% dintre cazuri, în alte 35% sunt eșecuri totale și în 15% reprezintă un succes (Heeck, 2003). Eșecurile atrag după sine costuri financiare directe, costuri de oportunitate, costuri politice, în sensul pierderii capitalului de imagine pentru organizațiile

politice implicate în eșec și costuri viitoare, deoarece insuccesul unui proiect de e-guvernare crește barierele pentru proiectele ulterioare. (Heeck).

În urma analizei a peste 40 de rapoarte, prezentate pentru evaluare academică la Universitatea din Manchester, privind implementarea e-guvernării în țări în curs de dezvoltare, Heck a concluzionat că succesul și eșecul guvernării electronice depind de decalajul dintre realitate și proiectare și cu cât acesta este mai mare cu atât crește și riscul de eșec al programelor de e-guvernare.

În cazul unui eșec, unul dintre motive este legat de încercarea de adaptare într-o țară în curs de dezvoltare a unui model de e-guvernare preluat dintr-o țară industrializată, pentru o națiune industrializată. În acest caz, eșecurile parțiale sau totale sunt un rezultat frecvent.

Trebuie menționat că în ceea ce privește sistemele de e-guvernare care se implementează în România, exemplele de bune practice din țări dezvoltate sunt deseori întâlnite atât în politica publică, cât și în strategii.

Pentru reducerea riscului de eșec în proiectele de e-guvernare este necesară compararea proceselor necesare pentru implementarea cu succes a proiectului cu situația reală. Astfel, trebuie luate în calcul procesele de lucru, obiectivele și valorile de care e nevoie pentru realizarea cu succes a obiectivului propus, personalul și calificarea necesară, sistemele și structurile de management necesare, timpul și banii necesari pentru implementare în comparație cu timpul și banii disponibili.

Heeck consideră că dezvoltatorii proiectelor de e-guvernare trebuie să le reconfigureze mereu pentru a limita decalajul dintre desing și realitate care deseori apare și din cauza perspectivelor diferite din care văd lucrurile specialiștii IT și autoritățile – primii înțeleg tehnologia, dar nu realitățile guvernamentale, iar cei din urmă înțeleg realitățile guvernamentale, dar nu tehnologia, fiind astfel ideal ca în programele de e-guvernare să fie folosiți profesioniști ”hibridi”, care înțeleg ambele perspective.

Un alt motiv din care guvernarea electronică eșuează este faptul că se încearcă schimbarea a prea multor lucruri simultan. În opinia lui Heck, un mod sigur de a demara o guvernare electronică este automatizarea proceselor existente păstrându-se aceleași procese, aceeași structură de management.

De asemenea, plecând de la teoria lui Moore privitoare la scopul muncii manageriale în sectorul public - crearea valorii publice – este necesară, concomitent cu menținerea echilibrului între desing și realitate, atât aflabetizarea digitală, cât și identificarea și implementarea unor soluții de uniformizare la nivelul tuturor categoriilor sociale a beneficiilor și avantajelor tehnologiilor digitale în vederea evitării transformării a ceea ce ar trebui să fie o îmbunătățire a relației guvern-cetățean și o consolidare a încrederii în guvernanți prin furnizarea de servicii accesibile și de înaltă calitate într-un proces involuntar de discriminare față de populația defavorizată din pricina educației, sărăciei, vârstei, sau chiar toate trei la un loc. Pentru succesul digitalizării în administrația publică este vital, în mod natural, atât instruirea publicului, pentru a ști cum să folosească serviciile digitale, precum și încurajarea utilizării masive prin asigurarea unor facilități pentru categoriile vulnerabile sau defavorizate, în vederea incluziunii digitale.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interes*, Georgetown University Press
Bannister, F., Connolly, R., (2014), *ICT, Public Values and Transformative Government: A Framework and Programme for Research*. Government Information Quaterly, 31 (1), 119-128.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>

- Cordella, A., (2007). *E-Government: Towards the E-Bureaucratic Form?* *Journal of Information Technology*.https://www.researchgate.net/publication/31982439_E-Government_Towards_the_E-Bureaucratic_Form
- Friemel T. N. (2014). *The digital divide has grown old: Determinants of a digital divide among seniors*. *New Media & Society*. <https://doi.org/10.1177%2F1461444814538648>
- Grönlund, A., Horan, T.(2004). *Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues*, *Communications of the Association for Information Systems*, 15, 713-729. <https://doi.org/10.17705/1CAIS.01539>
- Heeks R. (2003). *Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced?*. *Institute for Development Policy and Management*.
https://www.researchgate.net/publication/281562385_Most_eGovernment-for-development_projects_fail_How_can_risks_be_reduced
- Indicele economiei și societății digitale (2021), România*.
https://romania.representation.ec.europa.eu/news/indicele-economiei-si-societatii-digitale-desi-2021-raportul-pentru-romania-2021-11-12_ro
- Institutul Național de Statistică (2021). *Accesul populației la tehnologia informațiilor și comunicațiilor*.
https://insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/accesul_populatiei_la_tehnologia_informatiei_si_comunicatiilor_romania_2021.pdf
- Indicele economiei și societății digitale (2022), România*.
https://romania.representation.ec.europa.eu/news/indicele-economiei-si-societatii-digitale-2022-ansamblu-s-au-inregistrat-progrese-dar-au-ramas-urma-2022-07-28_r
- Kearns, I. (2004). *Public Value and E-Government*, *Institute for Public Policy Research*.
https://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/05/public_value_egovernment_1522.pdf
- Matei, A., Irimia, S.I.(2014). *Open Source Governance-A More Ambitious Cousin of Collaborative Governance*. *International Journal of Public Administration*, 37 (12), 812-823.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2014.907315>
- Matei, A., Bujac, R. (2015). *Innovation and public reform*. *Procedia Economics and Finance*, 39, 761 – 768.
[https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(16\)30278-7](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(16)30278-7)
- Moore, M. (1995). *Creating public value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press
- Moore, M. (2014). *Public Value Accounting: Establishing the Psychological Basic*, *Public Administration Review (PAR)*, American Society for Public Administration, 74 (4), 465-477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- Perez-Morote, R., Pontones-Rosa, C., Nunez-Chicharro, M. (2020). *The effects of e-government evaluation, trust and the digital divide in the levels of e-government use in European countries*. *Technological Forecasting & Social Change*, 154.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119973>
- Politică publică în domeniul e-guvernării*. (2021)
<https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2016/04/Propunere-de-politica-publica-in-domeniul-e-guvernarii-adoptata-3-iun-2021.pdf>
- Strategia privind digitalizarea educației din România 2021-2027*. (2021)
<https://www.edu.ro/sites/default/files/SMART.Edu%20-%20document%20consultare.pdf>
- Van Dijk, J., (2006). *Digital divide research, achievements and shortcomings*, *Poetics* , 34, 221-235.
<https://doi.org/10.1016/j.poetic.2006.05.004>
- Van Deursen, A., Van Dijk, J. (2014). *The digital divide shifts to differences in usage*. *New Media & Society* 16(3), 507-526. DOI:10.1177/1461444813487959
- Van Deursen, A., Helsper, E. J.J., Eynon R., Van Dijk, J.(2017) *The Compoundness and Sequentiality of Digital Inequality*. *International Journal of Communication*, 11, 452-473.
<https://www.researchgate.net/publication/312550053>
- Van Dijk, J., (2019), *Digital divide*, Polity Press.
<https://www.researchgate.net/publication/336775102>