

Rezumat al tezei doctorale

Digitalizarea administrației publice din România

Evoluție, specific și perspective

Prezenta lucrare a pornit de la dorința de a evalua stadiul în care se află la momentul actual procesul de digitalizare a administrației publice din România, a înțelege care sunt principalele elemente de care depinde această reformă și explora cadrele teoretice care vin în sprijinul analizei posibilităților factori care încetinesc acest proces sau chiar îl blochează complet în anumite situații. Deși are la bază o perspectivă politologică, lucrarea de față are un caracter multidisciplinar, preluând totodată elemente din științele administrative, din metodologia sociologică și chiar din partea tehnologică, atunci când vine vorba de analiza gradului de digitalizare al unor servicii sau organizații publice deja existente.

Prima secțiune a lucrării stabilește și explică principalele cadre teoretice utilizate pentru formularea ipotezelor și obiectivelor de cercetare ulterioare, îmbinând principiile instituționalismului din științele politice cu teoria schimbării organizaționale și ulterior cu Noua Eră Digitală. Teoria instituționalistă reprezintă un pilon de bază al prezentei lucrări, dat fiind faptul că pune bazele explicative cu privire la importanța instituțiilor pentru comportamentul uman, abilitatea normelor deja existente de a bloca reforme și schimbări organizaționale care tind să le contrazică sau cel puțin afecteze într-o oarecare măsură și rolul pe care seturile de reguli îl joacă în funcționarea oricărei organizații formate din indivizi raționali.

Pentru început, lucrarea prezintă o scurtă istorie a teoriei instituționaliste, având în vedere faptul că această a trecut la rândul ei printr-o serie de schimbări de la momentul apariției și până la cercetările recente cu privire la neo-instituționalism și a fost ramificată la rândul ei în instituționalism sociologic, istoric, normativ, etc. în funcție de științele sociale în care a fost utilizată pentru a explica diverse fenomene. Mai mult decât atât, lucrarea definește în mod specific felul în care este utilizat în cadrul prezentei cercetări conceptul de instituții, ca set de reguli și valori mai degrabă normative care au un rol vital în comportamentul indivizilor și în rutina pe care o dezvoltă din punct de vedere al vieții sociale și nu numai. De asemenea, este clarificată clasificarea lor în funcție de caracterul de reglementare, normativ și cultural-cognitiv, pentru a

putea analiza tipul de instituții discutate ulterior în partea de cercetare propriu-zisă, spre exemplu în timpul interviului cu funcționarii publici.

Una dintre cele mai importante părți din descrierea cadrului teoretic este explicarea instituționalismului normativ, care pleacă de la premisa faptului că indivizii raționali nu acționează doar în baza dorinței de a își maximiza utilitatea indiferent de împrejurările pe care le regăsesc în viața reală, ci încearcă în mod constant să facă acest lucru ținând totodată cont de contextul social în care se află, de grupurile din care fac parte, de normele pe care le-au internalizat de-a lungul timpului și care stabilesc anumite limite comportamentale și implicit influențează în mod semnificativ modul în care ajung să ia deciziile din viața de zi cu zi.

Nu în ultimul rând, odată clarificată importanța normelor în comportamentul uman și legătura pe care instituționalismul normativ o are cu studiul unor fenomene de reformă organizațională cum este cazul organizațiilor publice în curs de digitalizare, lucrarea descrie deopotrivă modul în care se pot forma instituțiile ca seturi de reguli și pot să apară anumite constrângeri sociale normative, prin procesul de instituționalizare, aducând totodată o perspectivă asupra opusului acestuia, adică procesul de dezinstituționalizare a unor norme, de altfel vital în orice procedură de modificare a felului în care funcționează și a funcționat pe o perioadă prelungită de timp o anumită organizație.

În cea de-a doua parte a cadrului teoretic, pentru a putea stabili o legătură și mai clară între principiile instituționaliste din științele politice și procesul de digitalizare a administrației publice din România, lucrarea utilizează fundamentele teoretice ale schimbării organizaționale, mult mai pragmatică și aplicabilă pe exemple din viața reală, dar aflată în strânsă legătură cu cadrul teoretic inițial, dat fiind faptul că orice reformă implică anumite schimbări în cadrul organizațiilor pe care le vizează, care pot fi primite cu deschidere sau cu rezistență din parte membrilor.

Principalul scop privind includerea acestor teorii a fost acela de a înțelege în ce măsură există mai multe tipuri de schimbări organizaționale, dacă ele pot fi sau nu prevestite de anumiți factori și mai ales care este modul în care acestea afectează nu doar funcționarea unei organizații, dar și pe membri acesteia și activitatea lor de zi cu zi. În această secțiune începe să fie evidențiat din ce în ce mai bine rolul factorului uman când vine vorba de reformă și schimbare, element vital în partea de cercetare implementată ulterior, dat fiind faptul că una dintre principalele ipoteze ale prezentei teze este tocmai aceea că procesul de digitalizare al administrației publice este încetinit, în anumite cazuri, de factorul uman, în speță de funcționarii publici și reticența lor cu privire la schimbare.

Astfel, această secțiune teoretică aduce explicații cu privire la principalii predictorii ai schimbării organizaționale și a modalităților în care aceasta se poate produce, fie brusc sau treptat, fie datorită dorinței conducerii sau forțată de elemente exterioare organizației în sine și face totodată legătura cu primul cadrul teoretic prin explicarea principalelor perspective instituționaliste asupra schimbării organizaționale.

Nu în ultimul rând, secțiunea privind teoriile schimbării organizaționale aduce în discuție un element teoretic dezvoltat în cercetările mai recente și anume conceptul de *motivație pentru funcția publică*, utilizat mai târziu în formularea unora dintre întrebările prezente în partea de interviu a cercetării și considerat ca fiind un element cheie în explicarea abaterilor de la instituționalismul normativ prin prisma faptului că anumiți indivizi la care este identificată o astfel de trăsătură, se dovedesc a fi mult mai deschiși și dispuși să renunțe la anumite obiceiuri de lucru, în vederea implementării altora noi, dar vizibil necesare sau care produc schimbări benefice sectorului public.

Pentru a întări baza teoretică a prezentei lucrări, ultima parte teoretică a acesteia explică și descrie principalele elemente ale conceptelor Noii Ere Digitale, ca reformă majoră a birocrăției aproape neschimbate de la Weber încoace, considerată ca fiind pe de-o parte cea mai recentă Revoluție Industrială și totodată cel mai complex și de durată proces de reformă a sectorului public, aflat încă în desfășurare în multe dintre statele lumii. Plecând de la o scurtă istorie a curentelor de reformă în sectorul public și făcând o legătură importantă între principiile weberiene, problemele la care răspunde Noul Management Public și modul în care digitalizarea poate prelua elemente benefice, din ambele, această parte teoretică descrie totodată și felul în care a apărut această reformă tehnologică majoră în administrație, efectele ei asupra guvernării și chiar legitimității politice și administrative pentru cetățenie, alături de concepte cum ar fi e-democrația și e-birocrația.

Mai mult decât atât, este deschisă și o discuție cu privire la etica digitalizării și felul în care creșterea accesibilității informațiilor poate pune în pericol viața personală a cetățenilor, măsura în care datele personale sunt într-adevăr necesare în anumite situații și pot fi protejate totodată de organizațiile publice și felul în care cadrele legislative trebuie modificate pentru a acomoda digitalizarea și a proteja totodată cetățenii împotriva elementelor negative inevitabile ale acesteia.

De departe cea mai importantă parte a acestui capitol din teză este că se află în strânsă legătură cu crearea designului de cercetare și, mai mult decât atât, odată cu descrierea principalelor modele de

analiză a stadiilor digitalizării apare și un prim element adus de prezenta lucrare în sprijinul îmbunătățirii cadrului teoretic existent până în prezent. Inițial, sunt discutate principalele modele de analiză cum ar fi cele propuse de Moon, Layne și Lee, Gartner sau cel al Națiunilor Unite și etapele pe care acestea le propun când vine vorba de a stabili cât de avansată este o administrație în privința digitalizării serviciilor publice existente și care sunt următorii pași pe care ar trebui să îi urmeze, dar se ajunge la concluzia că, în anumite situații specifice cum este cazul României, când vine vorba de digitalizare, pașii pe care aceasta îi urmează se întâmplă într-o ordine diferită decât cea propusă în modelele funcționale pentru alte state, motiv pentru care apare necesitatea propunerii unui model hibrid, creat ca o combinație între cele deja existente și testat ulterior în partea de cercetare a lucrării.

Partea cu un puternic caracter aplicativ a tezei începe odată cu cel de-al doilea capitol, în cadrul căruia se face o trecere de la elementele teoretice la principalul cadru de analiză al lucrării și anume sectorul public din România, din punct de vedere al digitalizării modalităților de funcționare și a serviciilor oferite. Pentru început, sunt amintite principalele documente existente la nivel național cu privire la planul guvernamental pentru următorii ani, cum ar fi Planul Național de Acțiune privind Deceniul Digital pentru România, ca apoi să poate fi pusă în balanță cu realitate observată în cadrul analizelor aplicate. Ulterior, este prezentată o analiză descriptivă cu privire la principala autoritate responsabilă de această reformă, adică Autoritatea pentru Digitalizarea României, atât din punct de vedere funcțional și organizațional, legislativ când vine vorba de atribuții dar și aplicat în ceea ce privește studiul amănunțit al prezenței online a acesteia, implicit al informațiilor disponibile pe website-ul oficial și măsurii în care acestea sunt actualizate și funcționale.

În continuarea analizei practice, lucrare prezintă un studiu amănunțit cu privire la principalele platforme digitale aflate în subordinea Autorității pentru Digitalizarea României, cum ar fi Ghișeul.ro, SEAP, ROeID sau chiar SEN, alături de o încercare a utilizării acestora de către autoare pentru a putea înțelege în ce măsură sunt funcționale, ușor de accesat de către cetățeni și intuitive, fără a necesita asistență inițială pentru înțelegerea lor.

În cea de-a treia parte a lucrării este prezentat cadrul metodologic utilizat în partea de cercetare, atât pentru analizele pe bază de documente (în cazul prezentei lucrări digitale, sub forma de website-uri), cât și pentru interviurile realizate ca punct final al cercetării în sine. În această secțiune sunt descrise principalele motive pentru care au fost alese aceste instrumente de cercetare,

alături de argumentarea faptului că, în cazul studiului procesului de digitalizare a administrației publice din România, metodele de cercetare calitative au fost de departe cele mai potrivite temei alese, dat fiind faptul că fenomenul general poate fi evaluat cu ușurință cu ajutorul statisticilor deja existente la nivel național și european, însă necesită o analiză profundă și detaliată a particularităților procesului în sine și elementelor care îl pot încetini sau chiar bloca, spre deosebire de experiența altor state.

În cadrul analizei de date, ca primă parte extinsă a cercetării aplicate, a fost aplicată o grilă de analiză a stadiilor digitalizării serviciilor publice, având la bază modelul hibrid propus în partea teoretică a lucrării și urmărind cu strictețe etapele indicate de acesta, pentru a putea testa măsura în care este utilizabil și suficient de clar și bine definit pentru a putea fi aplicat în realitate. Pentru a putea avea un orizont de timp clar și un număr prestabilit de organizații analizate, cercetarea și-a propus extragerea și analizarea unor seturi de date cu privire la o singură organizație publică existentă în fiecare județ din România, subordonată Ministerului Muncii, cu care interacționează aproape toate categoriile sociale și de vârstă din România, în speță Casa Județeană de Pensii. Aceste date au fost preluate cu strictețe prin analiza website-urilor oficiale ale organizațiilor (acolo unde acestea există și sunt funcționale) și au fost clasificate în grila de analiză și discutate ulterior în secțiunea de rezultate, pentru a putea crea o situație clară a nivelului de digitalizare existent în acest sector.

Cea de-a doua parte a cercetării și cea mai valoroasă din punct de vedere al cantității de informații acumulate a fost cea a interviurilor, desfășurate cu principalul factor uman al digitalizării și anume funcționarii publici de la nivel local, implicați în mod direct în acest proces de reformă și totodată afectați direct de efectele acesteia și de procedura de implementare. Pentru a asigura o eșantionare reprezentativă la nivelul administrației în sine, în această parte a cercetării au fost implicate persoane de gen feminin și masculin, cu vârste cuprinse între 30 și 65 de ani, care s-au oferit voluntar să participe în cadrul cercetării și care făceau parte din organizații complet diferite, fără a comunica între ei sau a se cunoaște, atât din domeniul financiar, al pensiilor, al sănătății sau al primăriilor, cât și din companii de stat, cum este cazul serviciilor poștale, având la rândul lor funcții diferite, atât care implică interacțiunea cu publicul cât și care țin de domeniul IT sau de managementul organizațiilor în sine.

În cadrul interviurilor, întrebările au fost formulate astfel încât să clarifice poziția pe care angajații o au, în primul rând, față de digitalizare în sine, cât și măsura în care înțeleg dimensiunea acestui proces sau au fost afectați de el în ultimii 10 ani de activitate, fie din punct de vedere pozitiv, fie negativ. De asemenea, unul dintre scopurile interviurilor a fost identificarea măsurii în care principiile digitalizării contrazic norme deja existente în organizațiile publice și cauzează reticență din această cauză și, nu în ultimul rând, în ce măsură personalul este anunțat din timp cu privire la reformele care urmează să apară, asistat în implementare lor și sprijinit prin programe de formare și documente explicative cu privire la noile tehnologii pe care aceștia ar trebui să le utilizeze.

Răspunsurile cu privire la fiecare întrebare din interviu au fost descrise și analizate în secțiunea de prezentare a rezultatelor, cu scopul de a putea sprijini confirmarea și infirmarea ipotezelor de cercetare, de a observa măsura în care au fost atinse obiectivele în sine și de a contribui la elaborarea unor posibile recomandări cu privire la viitoarele proiecte implementate în sectorul public din România, cu scopul digitalizării acestuia.

Lucrarea se încheie cu principalele concluzii rezultate în urma cercetării și mai ales cu informațiile clarificate cu privire la care sunt următorii pași necesari în cercetarea digitalizării administrației publice din România, alături de câteva recomandări cu privire la îmbunătățirea procesului de digitalizare în sine și impedimente apărute în cadrul procesului de cercetare.