



SEMESTRUL EUROPEAN - FIȘĂ TEMATICĂ

CALITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

1. INTRODUCERE

Administrația publică reflectă bazele instituționale ale modului în care sunt guvernate țările¹. Administrația publică răspunde nevoilor societății și funcționează pe bază de structuri organizatorice, procese, roluri, relații, politici și programe. Aceasta influențează prosperitatea economică durabilă², coeziunea socială și bunăstarea oamenilor³. Administrația publică influențează încrederea socială și determină condițiile de creare a valorii publice⁴.

Instituțiile au un rol fundamental în stabilirea stimulentei potrivite, în reducerea incertitudinii și în asigurarea prosperității pe termen lung. Deficiențele în funcționarea administrației publice pot crea obstacole semnificative în calea funcționării pieței unice, a investițiilor la

nivel regional și local⁵, precum și a inovării.

Unele țări din UE au făcut în mod consecvent eforturi conștiente pentru a stimula performanța propriilor administrații; alte țări trebuie să reconsidere bazele sistemului lor administrativ. Ritmul actual al schimbărilor sociale, tehnologice și economice impune ca toate administrațiile publice să se adapteze la noile realități.

UE sprijină eforturile în acest sens prin finanțare, standarde și instrumente tehnice, analize, schimburi inter pares, îndrumare și asistență tehnică (a se vedea anexa 1).

Prezenta fișă se referă la aspectele orizontale ale funcționării administrației publice. Fișa urmărește rezultatele și îmbunătățirile obținute în ceea ce privește asumarea răspunderii, elaborarea politicilor, structurile și procesele, resursele umane și furnizarea serviciilor. Aspectele conexe cu privire la guvernanță, precum sustenabilitatea finanțelor publice, corupția, eficacitatea sistemelor judiciare și fiscale și administrarea fiscală sunt abordate în fișe separate.

¹ Holmberg, S. și Rothstein, B., „Good Government: The Relevance of Political Science”, Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann, D. Kraay și Zoido-Lobaton, Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196.

³ Hallerod, B., Rothstein, B., Nandy, S., Daoud, A. „Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries”, World Development, august 2013; 48:19-31.

⁴ Valoarea publică este o valoare împărtășită de toți actorii din cadrul societății: cetățeni, întreprinderi, organizații și grupuri informale. Valoarea publică este rezultatul tuturor deciziilor de alocare a resurselor adoptate de toate părțile interesate din societate în ansamblu.

⁵ Comitetul Regiunilor, „Rezultatele consultării online organizate de CoR cu privire la obstacolele din calea investițiilor la nivel local și regional”, Secretariatul Comisiei pentru politica economică (ECON), Bruxelles, septembrie 2016.

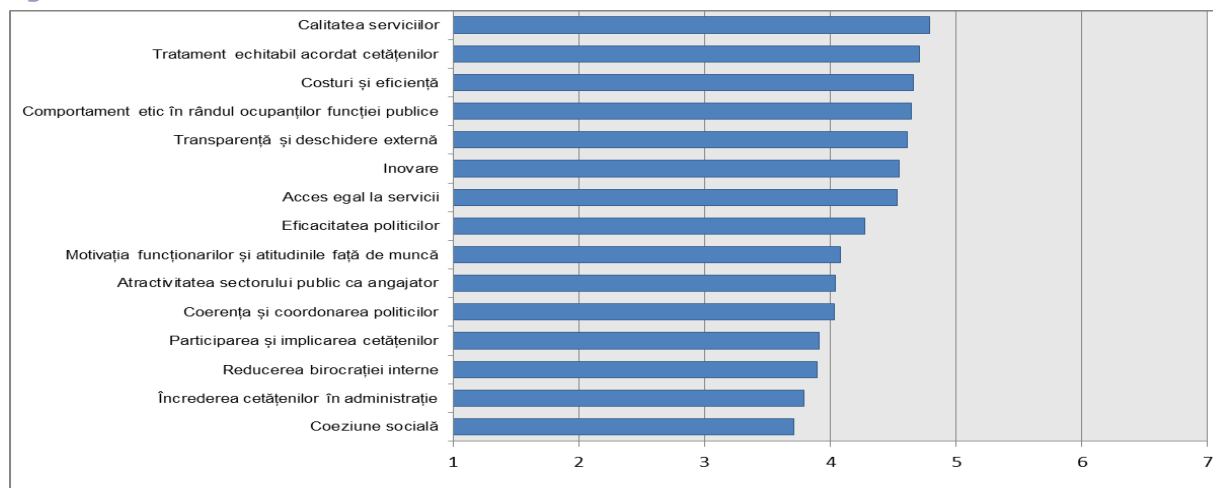
2. PRINCIPALELE PROVOCĂRI

2.1. Realizări și limitări în cadrul eforturilor de reformă recente

Ultimele două decenii de reforme care au avut loc în statele membre au îmbunătățit într-o oarecare măsură raportul cost-eficacitate și eficiența administrației

publice. În general, instituțiile au devenit mai deschise și mai transparente, a sporit accesul la servicii, iar calitatea acestora s-a îmbunătățit. Cu toate acestea, încrederea cetățenilor în administrația publică, coeziunea socială și atractivitatea sectorului public în calitate de angajator au înregistrat o deteriorare.

Figura 1 – Rezultatele reformei⁶



Sursa: Hammerschmid et al⁷.

Nu s-au înregistrat suficiente îmbunătățiri în ceea ce privește activitățile în parteneriat și în cadrul rețelelor.

Motivul acestor evoluții variabile sunt dificil de analizat, deoarece evaluarea sistemică a rezultatelor reformelor tinde să fie subestimată și, prin urmare, limitată⁸. În plus, există puține analize comparative între țări, domenii de politică și organizații administrative cu privire la experiențele legate de reforme și la succesul acestora⁹.

⁶ De la 1= deteriorare puternică până la 7= îmbunătățire semnificativă.

⁷ Hammerschmid, Gerhard et al., „Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives”, COCOPS European Policy Brief, 2013.

⁸ Hammerschmid, Gerhard, ed., et al., „Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top”, Elgar, 2016.

⁹ Peters, B. G. și Pierre, J., „Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research”, Governance, 30, 2017, 11-16.

Multe inițiative de reformă din toată Europa sunt axate pe modificarea structurilor și a procedurilor oficiale. Aceste inițiative sunt adesea inițiate de la vârf spre bază, reflectând o logică politică sau bugetară, și uneori neglijează aspecte precum dezvoltarea potențialului uman, reconsiderarea acțiunii guvernamentale sau schimbarea culturii administrative. Administratorii publici se confruntă adesea cu niveluri scăzute de autonomie. Instituțiile sunt rareori încurajate să își dezvolte capacitatea de reflecție internă, să învețe din eșecuri sau să inoveze. În multe țări, restructurarea formală prelungită și intensivă a condus la încetinirea generală a progreselor în materie de reforme.

Statele membre care au aderat la UE după 2004 au realizat reforme administrative substanțiale ca parte a procesului de pregătire pentru aderarea la UE. Aceste reforme au vizat modernizarea procesului de elaborare a politicilor, îmbunătățirea coordonării efective și crearea unei administrații publice bazate pe merit,

capabile să atragă și să păstreze personal bine calificat.

Cu toate acestea, la câțiva ani de la aderare, avântul inițial s-a pierdut în multe dintre aceste țări¹⁰. Numeroase aspecte ale schimbărilor realizate în administrație au rămas fragile și fragmentate. Sustenabilitatea a fost adesea compromisă de lipsa unui consens politic cu privire la probleme de substanță și cu privire la direcție, de eșecul în combaterea politizării subiacente și de slăbiciunea și instabilitatea instituțiilor de bază ale administrației publice. Absența unei conduceri de nivel superior profesionale, imparțiale, care să îndrume procesul de modernizare a zădărnicit numeroase modificări legislative, care nu au fost urmate de practici de lucru¹¹.

2.2. Capacitatea executivă

Indicatorii de guvernanță sustenabilă¹² analizează capacitatea administrațiilor publice de a elabora politici solide, precum și competențele participative și de supraveghere ale actorilor sociali. Indicatorii evidențiază existența unor diferențe semnificative în cadrul UE în ceea ce privește capacitatea executivă și asumarea răspunderii. Un număr mare de țări pun în practică într-o măsură insuficientă acordurile oficiale menite să ducă la o mai bună elaborare a politicilor.

Planificarea și coordonarea strategică înregistrează cel mai scăzut nivel în Grecia, Cipru și Ungaria, dar sunt cel mai bine integrate în procesul de elaborare a politicilor în Danemarca, Finlanda și Regatul Unit. Într-un număr semnificativ

¹⁰ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, „The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession”, Documentul SIGMA nr. 44. OCDE, Paris, 2009.

¹¹ Verheijen, Tony, „Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?”, documentul de lucru al Băncii Mondiale nr. 115, Washington, DC, 2007.

¹² Indicatorii de guvernanță sustenabilă (*Sustainable Governance Indicators – SGI*) utilizați de Bertelsmann Stiftung combină analiza performanței politicilor, a democrației și a guvernanței în cazul a 41 de țări din UE și OCDE (Bertelsmann, 2017).

de țări, utilizarea datelor în procesul de elaborare a politicilor este încă limitată și este nevoie să crească semnificativ calitatea evaluării impactului reglementărilor (*regulatory impact assessment – RIA*). Implicarea mai puternică a societății civile și a mediului academic în elaborarea și evaluarea politicilor poate spori calitatea acestora în Grecia, Ungaria și România.

În general, indicii global de guvernanță se situează pe o traiectorie descendentă în 14 state membre ale UE (Estonia, Croația, Letonia, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, Slovenia, Slovacia, Finlanda, Suedia). Doar trei țări (Italia, Cipru și Malta) au înregistrat o îmbunătățire mai substanțială a capacității executive (peste 0,5 pp) în ultimii 4 ani, de la introducerea indicatorilor.

2.3. Dezvoltarea potențialului angajaților în administrația publică

Sectorul public reprezintă cel mai mare „sector” al UE. Acesta numără aproximativ 75 de milioane de angajați sau circa 25 % din forța de muncă. Cheltuielile publice se ridică la aproape 50 % din PIB.

Ultimele anchete¹³ arată că, după scăderea din 2012 (până la 7 % în Grecia și până la 4,7 % în Regatul Unit), gradul total de ocupare a forței de muncă în administrația publică în statele membre a revenit la nivelurile anterioare crizei. Unele țări au înregistrat reduceri de personal (3,5 % în Letonia, 3,6 % în Țările de Jos), în timp ce în altele numărul angajaților din administrația publică a crescut cu până la 2 pp (Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Slovenia). Datele disponibile sugerează că, în general, administrațiile centrale și subcentrale și-au împărțit povara ajustărilor în materie de număr de locuri de muncă. Există o serie de excepții, deși, în unele cazuri, acestea reflectă reorganizarea furnizării de servicii între nivelurile administrației publice.

Îmbătrânirea funcționarilor publici reprezintă cel mai mare risc pentru

¹³ OCDE, „Government at a Glance 2017”, OECD Publishing, Paris, 2017.

instituțiile publice din UE. În unele țări (Belgia, Spania, Italia), până la 45 % dintre funcționarii publici se vor pensiona în următorii 15 ani. Acest aspect generează preocupări serioase cu privire la capacitatea pe termen lung, la stabilitatea instituțională și la calitatea serviciilor¹⁴.

Este necesară punerea în aplicare a unor strategii eficiente de atragere a persoanelor competente, de asigurare a transferului de cunoștințe și de oferire a unor oportunități de dezvoltare a carierei.

Recrutarea pe criterii de clientelism reprezintă o problemă majoră în unele sisteme naționale și poate împiedica orice efort rațional de a construi o administrație publică mai bună¹⁵. Politizarea și absența unui proces de recrutare meritocratică în administrația publică conduc la corupție în acest domeniu și subminează performanța¹⁶.

Reducerea cheltuielilor publice pe parcursul crizei a afectat remunerarea salariaților și investițiile în domeniul formării profesionale în administrația publică¹⁷. În medie, remunerarea profesioniștilor cu calificări superioare angajați în instituții publice este de 2,6 ori mai mică decât cea a superiorilor lor administrativi. Italia înregistrează cel mai mare decalaj între remunerarea înalților funcționari publici și cea a personalului de conducere de nivel superior, în timp ce Grecia, Letonia și Slovenia au cel mai mic

astfel de decalaj¹⁸. În general, intensitatea locurilor de muncă și stresul au crescut în administrația publică. Nu s-a constatat o creștere observabilă a comportamentelor lipsite de etică.

Majoritatea politicilor de resurse umane pun accent pe performanță, dar dezvoltarea potențialului angajaților nu beneficiază întotdeauna de același nivel de prioritate. Gestiunea proceselor prevalează asupra managementului resurselor umane. În unele țări din Europa Centrală și de Est, metodele folosite în administrația centrală și subcentrală sunt lipsite de consecvență¹⁹. Având în vedere rolul esențial al administrației subcentrale în furnizarea serviciilor (și, în unele cazuri, în procesul de reglementare), o mai bună coordonare la toate nivelurile administrației publice va răspunde necesității de a avea o administrație publică competentă și cu grad ridicat de performanță.

2.4. Calitatea serviciilor publice

Potrivit unui sondaj recent²⁰, calitatea serviciilor publice ale unei țări se corelează cu nivelul încrederii în administrația publică, cu ușurința cu care pot fi desfășurate activitățile economice și cu nivelul de bunăstare a societății. Calitatea serviciilor publice reprezintă, de asemenea, un bun indicator privind buna funcționare generală a unui stat.

Figura 2 arată că există diferențe importante în ceea ce privește modul de percepție a serviciilor publice la nivelul UE.

¹⁴ Institutul Baltic de Științe Sociale et al., „The Study on the Future Role and Development of the Public Administration”, Riga, 2015.

¹⁵ Kopecky, Petr et al., eds., „Party Patronage and Party Government in European Democracies”, Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁶ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik și Sass Mikkelsen Kim, „Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries”, Public Administration, 2016.

¹⁷ OCDE, „Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service”, OECD Publishing, Paris, 2016.

¹⁸ Se folosesc definițiile OCDE. „Înalții funcționari publici” sunt funcționarii numiți în funcții sub nivelul de ministru sau secretar de stat. „Personalul de conducere de nivel superior” constituie nivelul aflat sub cel al înalților funcționari publici. „Profesioniștii cu calificări superioare” sunt analiștii politici și alți profesioniști implicați în elaborarea de politici și programe.

¹⁹ Comisia Europeană, „Prezentare generală a administrațiilor publice din statele membre ale UE”, în pregătire.

²⁰ A se vedea Portalul de Date Deschise al UE, Eurobarometru standard 85, volumul de date A din 2016.

Figura 2 – Percepția asupra calității serviciilor publice

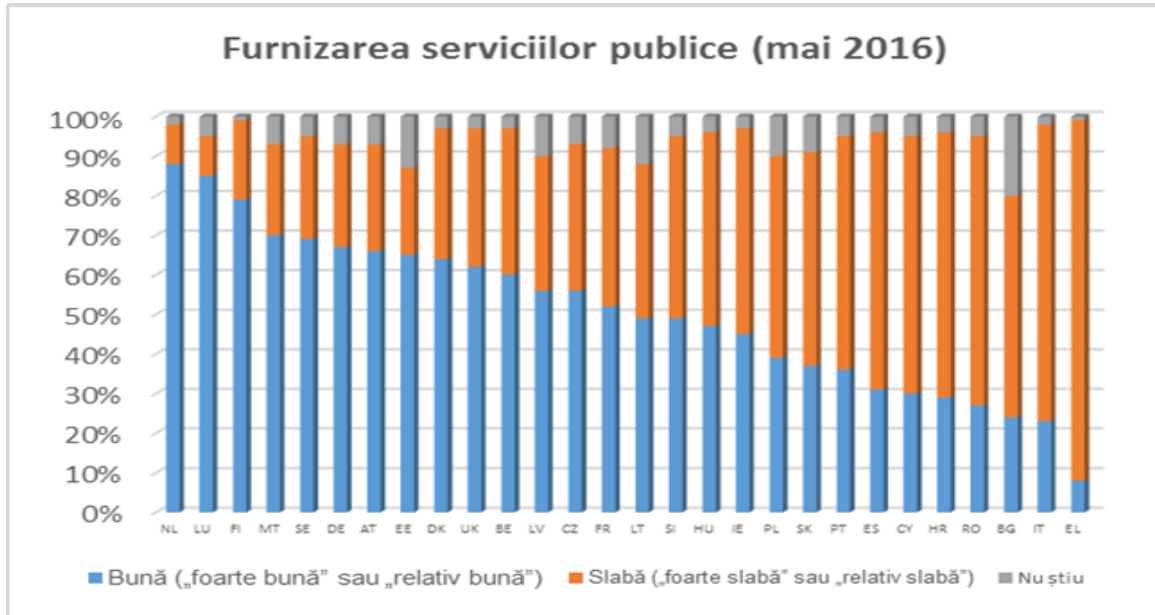
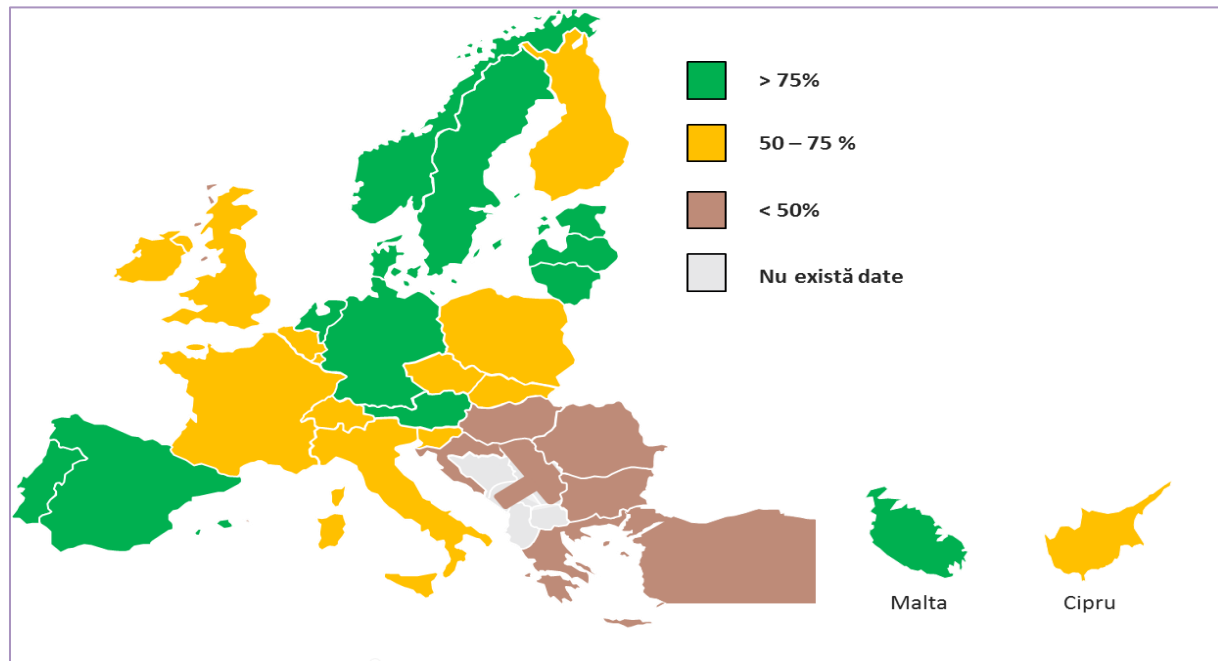


Figura 2 arată că există diferențe importante în ceea ce privește modul de percepție a serviciilor publice la nivelul UE.

2.5. Furnizarea de servicii online

Serviciile de guvernare electronică bine concepute au potențialul de a influența calitatea și eficiența furnizării serviciilor publice.

Figura 3 – Performanța guvernării electronice



Sursa: Comisia Europeană, 2016

Raportul de analiză comparativă pe 2017 privind guvernarea electronică evidențiază, totuși, existența unor variații ample la nivelul performanței guvernării electronice în Europa. Cel mai performant grup este format din țările nordice, țările baltice, țările iberice, Germania, Malta, Țările de Jos și Austria. Grupul cu cele mai slabe rezultate cuprinde țările din Europa de Sud-Est. Performanța este măsurată ca medie a punctajelor pentru cele patru criterii de referință de nivel superior: abordarea centrată pe utilizator, transparența, mobilitatea transfrontalieră, factorii determinanți.

Analizând prioritățile noului [Plan de acțiune privind guvernarea electronică](#), care are drept scop configurarea de inițiative noi cu ajutorul celor șapte principii enumerate mai jos, raportul de analiză comparativă privind guvernarea electronică arată că îmbunătățirea serviciilor publice online a fost neuniformă:

„digital în mod implicit”: Serviciile electronice obligatorii pentru întreprinderi reprezintă o practică obișnuită în numeroase țări (jumătate dintre țările UE au unul sau mai multe servicii online obligatorii), iar serviciile pentru studenți au înregistrat o creștere (în 11 din 34 de țări). Totuși, acest lucru nu este valabil și pentru restul țărilor UE (4 din 34 de țări).

În statele membre cu cele mai dezvoltate servicii online, canalul online este canalul implicit pentru până la 43 % dintre serviciile destinate cetățenilor. Cu toate acestea, 48 % dintre cetățenii UE care au nevoie să apeleze la serviciile publice nu pot încă să utilizeze canalul online, principalul obstacol fiind lipsa competențelor.

principiul „doar o singură dată”: Reutilizarea informațiilor a crescut doar marginal, cu 1 punct procentual, iar informațiile se reutilizează în prezent în jumătate dintre serviciile publice. 10 % dintre serviciile necesare pentru începerea unei afaceri au fost automatizate, dar această cifră este mult mai scăzută pentru serviciile destinate cetățenilor. Utilizarea software-ului tradițional a provocat complicații semnificative în procesul de modernizare a serviciilor de e-guvernare și

împiedică punerea în aplicare deplină a principiului „doar o singură dată”.

„incluziune și accesibilitate”: Aproape toți cetățenii UE au posibilitatea de a accesa internetul. Utilizarea dispozitivelor mobile de accesare a internetului a crescut dramatic în ultimii cinci ani: în prezent, unul din două site-uri web publice poate fi utilizat pentru dispozitivele mobile.

„caracter transfrontalier implicit”: Criteriul de referință referitor la mobilitatea întreprinderilor indică faptul că serviciile transfrontaliere înregistrează decalaje: 17 % dintre serviciile de care antreprenorii au nevoie pentru a-și începe afacerile (sau informațiile despre aceste servicii) nu sunt disponibile dintr-o țară străină. În schimb, antreprenorii care încep o afacere în propria țară se confruntă cu această problemă în mai puțin de 1 % dintre cazuri.

Cele mai frecvente obstacole sunt limba, lipsa de informații pe site-ul web și necesitatea unei întâlniri fizice pentru furnizarea serviciului.

„interoperabilitate implicită”: Constatările indică o posibilă îmbunătățire lentă a interoperabilității în UE: în prezent, un document electronic emis în străinătate este acceptat în doar 31 % dintre cazuri, iar un document de identitate electronic străin poate fi utilizat doar în 22 % dintre cazuri.

„credibilitate și securitate”: Majoritatea cetățenilor UE consideră că au *un anumit grad* de control asupra informațiilor pe care le oferă online (posibilitatea de gestionare a datelor cu caracter personal în serviciile publice online), dar majoritatea nu au sentimentul de control *total* (doar 15 % dintre respondenți, în medie). În unele țări există un paradox al datelor cu caracter personal - cetățenii consideră că dețin controlul asupra datelor cu caracter personal dar, în realitate, administrațiile publice oferă doar o transparență limitată. În unele țări se observă și situația inversă.

Documentul de identitate electronic poate garanta identificarea fără echivoc a unei persoane și face posibilă furnizarea serviciului către persoana îndreptățită. Aproape toate statele membre au sau sunt

În curs de a introduce un sistem de identificare electronică care beneficiază de sprijin la nivel național. Cu toate acestea, lipsa unui temei juridic comun împiedică statele membre să recunoască și să accepte documentele de identificare electronice emise în alte state membre.

Transparența a înregistrat îmbunătățiri în ceea ce privește performanța și responsabilitățile proprii ale administrațiilor publice, procesul de furnizare a serviciilor și implicarea datelor cu caracter personal. Deși transparența pare să se afle pe agenda de lucru a majorității administrațiilor publice, rezultatele diferă și nu indică punerea în aplicare consecventă a acestui principiu: în timp ce unele state membre sunt foarte avansate, altele rămân în urmă.

2.6. Date deschise

Publicarea „datelor deschise”²¹ și definirea regulilor referitoare la reutilizarea acestora prezintă un dublu avantaj. Datele deschise sporesc transparența și nivelul de asumare a răspunderii practicate de administrațiile publice și, de asemenea, stimulează furnizarea de servicii online inovatoare de către operatorii privați²². Datele deschise pot stimula în mod suplimentar cercetarea și participarea cetățenilor pentru a dezvolta baza de date folosite în procesul de elaborare a politicilor.

Evaluarea gradului de pregătire a statelor membre în domeniul datelor deschise și a nivelului de maturitate a portalului arată că țările trebuie să crească gradul de conștientizare (politică) în ceea ce privește datele deschise, să intensifice procesele automatizate pe portalurile lor pentru a crește coeficientul de utilizare și reutilizare a datelor și să organizeze mai multe evenimente și cursuri de formare pentru a sprijini inițiativele la nivel local și național²³.

2.7. Administrația publică în perioadele de consolidare fiscală

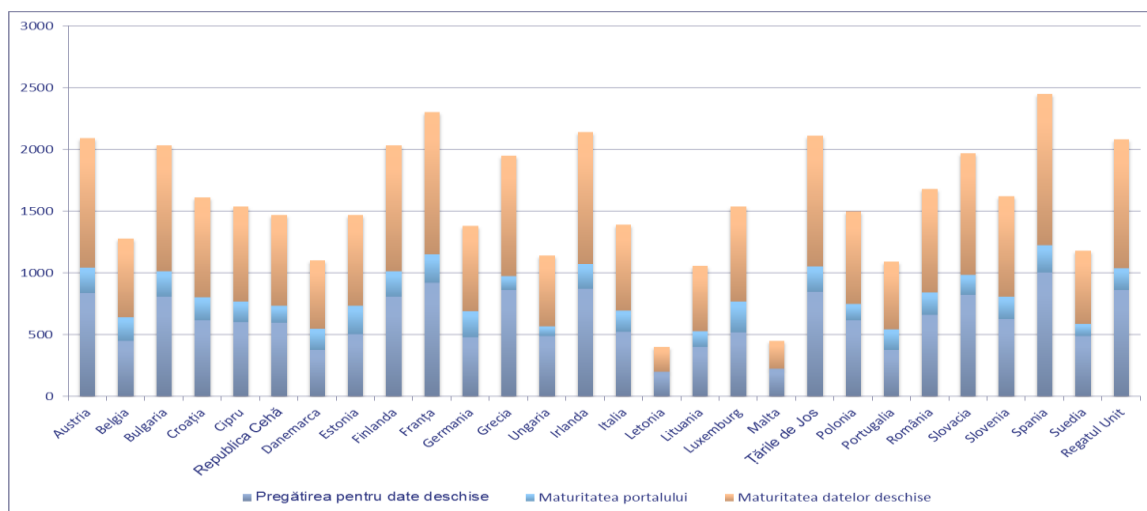
Criza financiară a amplificat presiunea bugetară asupra administrațiilor publice și a sectorului public, ceea ce a împins gestionarea bugetului în prim-planul reformei din sectorul public. Reacțiile la criză au fost diverse și au fost influențate în mare măsură de factorii contextuali și specifici fiecărei țări. Deși s-ar putea afirma că reducerile specifice ar trebui să fie preferate în detrimentul unei abordări general valabile, multe state membre au optat pentru reducerile proporționale.

²¹ Indicatorul privind „datele deschise” măsoară nivelul reutilizării informațiilor din sectorul public și a datelor deschise în întreaga UE (indicatorul poate avea o valoare în intervalul 0-700). A se vedea: Comisia Europeană, „Tablou de bord privind informațiile din sectorul public european”, 2014.

²² Comisia Europeană, Comunicarea „Construirea unei economii europene a datelor”, 2017.

²³ Comisia Europeană, Portalul European de Date, „Insights into the European State of Play” (Informații despre situația actuală în Europa), 2016.

Figura 4 – Date deschise



Sursa: Comisia Europeană, 2016

2.8. Administrația publică și provocările societale

Rolul administrației publice este de a anticipa provocările societale și de a le aborda în mod proactiv pentru a diminua șocurile resimțite de cetățeni și de întreprinderi. Totuși, administrația publică este ea însăși afectată de tendințe externe majore²⁴, după cum se arată în anexa 2.

Nu există soluții imediate care să răspundă acestor tendințe. Organizațiile publice viitoare ar trebui să își propună să fie: orientate spre îndeplinirea obiectivelor misiunilor, axate pe inovare, concentrate pe planuri cu termen lung, descentralizate, conectate în rețea și dispuse să își asume riscuri²⁵. Anticiparea transformărilor viitoare ar putea ajuta administratorii publici să își doteze instituțiile cu capacitățile, competențele, cunoștințele și structurile necesare.

3. PÂRGHII DE POLITICĂ PENTRU DEPĂȘIREA PROVOCĂRILOR

3.1. Ingrediente pentru un management public mai bun

Administrația publică face parte din cadrul mai larg al guvernării publice²⁶. Prin urmare, contextul politic trebuie să fie luat în considerare la elaborarea și la punerea în aplicare a reformelor administrative²⁷.

Această secțiune analizează posibilitățile statelor membre de a construi administrații publice de o mai bună calitate. Următoarele cinci dimensiuni

interconectate sunt relevante pentru toate sectoarele și politicile publice²⁸:

Rezultate și responsabilitate	
Structuri și procese instituționale	Serviciul public și managementul resurselor umane
Elaborarea de politici și punerea în aplicare a acestora	Furnizarea de servicii

3.2. Rezultate și responsabilitate

Deoarece complexitatea societății moderne și așteptările privind obținerea de rezultate din partea administrațiilor publice înregistrează o creștere pronunțată, abordările tranzacționale²⁹ care prevalează în managementul public trebuie să se orienteze către gândirea sistemică³⁰. Un element-cheie al unei astfel de abordări este responsabilitatea administrației publice bazată pe meritocrație³¹, transparență și implicarea cetățenilor. Autoritățile publice trebuie să valorifice mai bine cunoștințele, competențele de apreciere, inițiativa și integritatea angajaților lor pentru a produce o valoare publică mai mare³².

²⁴ Pollitt Christopher, „Advanced Introduction to Public Management and Administration”, Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato Mariana, „Mission-Oriented Innovation Policy”, Documentul de lucru al IIPP 2017-1.

²⁶ Pollitt, Christopher și Bouckaert, Geert, „Public Management Reform: A Comparative Analysis”, ediția a treia, Oxford University Press, 2011.

²⁷ Pentru o prezentare generală a instrumentelor de analiză a economiei politice, a se vedea: Mcloughlin, C., „Political Economy Analysis: Topic Guide” (ediția a doua), GSDRC, Universitatea din Birmingham, Regatul Unit, 2014.

²⁸ Domeniul interconectat și extrem de relevant al *managementului financiar public* este tratat într-o fișă separată.

²⁹ Morieux, Yves și Tollman, Peter, „Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated”, Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ OCDE, „Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change”, OECD Publishing, Paris, 2017.

³¹ Pentru o metodă de măsurare a meritocrației, a se vedea Charron, Nicholas et al., „Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator”, seria de documente de lucru, Quality of Government Institute, Universitatea din Göteborg, 2015.

³² Abordare promovată de așa-numitul cadru Noua sinteză, a se vedea: Bourgon, Jocelyne, „A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century”, Școala de Studii Politice, Queen's University, 2011.

3.3. Structuri și procese instituționale

Peisajul instituțional al unei țări este format, de regulă, dintr-o multitudine de organizații diferite, sub formă de ministere, agenții și alte autorități publice, care acționează la nivel național, regional sau local. Calitatea interacțiunii dintre aceste organisme influențează în mod semnificativ eficacitatea sau ineficiența performanței unei țări.

Următoarele oportunități ar putea contribui la îmbunătățirea sistemului general:

îmbunătățirea productivității sistemice, prin creșterea calității relațiilor și a colaborării;

consolidarea guvernancei pe mai multe niveluri, inclusiv utilizarea cartografierii funcționale și a evaluărilor menite să clarifice responsabilitățile și să reducă suprapunerile;

asigurarea corelării competențelor/responsabilităților cu resursele de la toate nivelurile administrative;

încurajarea cooperării intermunicipale, inclusiv punerea în comun a resurselor și crearea de rețele între nivelurile administrației publice și în cadrul acestora;

eficientizarea și simplificarea proceselor și promovarea conceptului și a practicii de interoperabilitate în cadrul administrațiilor și între acestea;

utilizarea unor soluții TIC concepute în mod holistic, care să poată transforma interacțiunea și comunicarea inter și intrainstituțională și astfel să îmbunătățească performanța administrațiilor publice.

Nu există un mod de abordare general valabil pentru organizațiile din sectorul public. Este nevoie de abordări diferențiate, care să țină seama de costurile și beneficiile conceperii și gestionării diferitelor combinații de stiluri de guvernance în vederea obținerii rezultatelor dorite și pentru alocarea

optimizată a resurselor pe baza unor nevoi diferite³³. Ierarhiile tradiționale sunt înlocuite din ce în ce mai mult de noi forme de organizare, ceea ce pune un accent nou pe ceea ce s-ar putea numi **capacitate de colaborare**. Așa-numita administrație publică în rețea se bazează pe cooperarea și coordonarea în cadrul administrației publice, precum și cu părțile interesate și cu intermediarii. Aceasta vizează desființarea compartimentării³⁴ la nivelul diferitelor entități administrative, dar și folosirea în comun a infrastructurii, proceselor, datelor, bunurilor, cunoștințelor, resurselor, conținutului și instrumentelor³⁵.

SOLVIT³⁶ este un exemplu de rețea între autoritățile statelor membre ale UE și în cadrul acestora. Aceasta poate contribui la soluționarea unor probleme administrative legate de condițiile de trai sau de desfășurare a activităților economice într-o altă țară a UE. Succesul unor astfel de rețele presupune participarea activă a statelor membre și capacitatea de a furniza cu promptitudine rezultatele așteptate de cetățeni și întreprinderi.

În același timp, desființarea fără discernământ a unor entități instituționale poate conduce la dispariția structurilor formale, deși acestea pot fi necesare din motive de eficacitate și responsabilitate³⁷.

În același mod în care structurile organizaționale trebuie să atingă un echilibru între ierarhie și colaborare, **avantajele descentralizării politice, administrative și fiscale** trebuie și ele să fie raportate la posibilitățile de

³³ Meuleman, Louis, „Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations”, Springer, 2008.

³⁴ Tett, Gillian, „The Silo effect”, Simon & Schuster, 2015.

³⁵ Comisia Europeană, *A Vision for Public Services* (O viziune asupra serviciilor publice), 2013.

³⁶ http://ec.europa.eu/solvit/index_ro.htm.

³⁷ Niestroy, Ingeborg și Meuleman, Louis, „Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs”, IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

eficientizare, simplificare și obținere a unor efecte pozitive de scară³⁸.

Pentru ca **guvernanța pe mai multe niveluri** să funcționeze bine, trebuie să fie clar definite responsabilitățile autorităților subnaționale. Competențele, resursele și capacitățile acestora trebuie să fie alinate la responsabilitățile pe care le au. Diviziunea teritorială trebuie să fie viabilă, iar limitele necontestate; în plus, ar trebui să fie clar reglementată posibilitatea interferențelor de la vârf spre bază în cadrul autonomiei autorităților subnaționale³⁹.

3.4. Serviciul public și managementul resurselor umane

Angajații reprezintă principalul atu al organizațiilor publice. Odată cu îmbătrânirea acestora și cu automatizarea crescută a proceselor de rutină, trebuie pus un accent mai mare pe anticipare și pe reacția la chestiunile strategice. Aceasta necesită o conducere capabilă, care să asigure implicarea întregului personal. Printre oportunitățile deosebite de dezvoltare organizațională prin intermediul managementului resurselor umane se numără:

planificarea forței de muncă în vederea îmbunătățirii performanței, care presupune existența persoanelor potrivite, cu competențele necesare, la momentul potrivit;

atragera de noi angajați către administrațiile publice, prin crearea unei mai bune imagini a angajatorilor și prin gestionarea talentului;

asigurarea mobilității în interiorul instituțiilor și între acestea, schimbul de know-how și dezvoltarea flexibilității și a capacității de reacție; deoarece stabilitatea și fiabilitatea sunt, de asemenea, importante, este necesar să se procedeze cu precauție;

³⁸ Netivist, „Political organisation: centralisation vs decentralisation — which is the best approach?“, 2015.

³⁹ Buis, Hans și Boex, Jamie, „Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities“, VNG International, 2015.

facilitarea evoluției de la rolul de manager către cel de facilitator și de suporter al echipei, mai degrabă decât de controlor și de factor de decizie; utilizarea sistemelor de management al calității în vederea autoperfecționării;

promovarea muncii în echipă și a colaborării, a gestionării cunoștințelor, inclusiv a rețelelor de învățare și a învățării intergeneraționale;

punerea în aplicare a recrutării pe bază de competențe, a promovării și a dezvoltării care recunosc meritele și încurajează învățarea și dezvoltarea continuă;

crearea de locuri de muncă stimulative și creșterea încrederii în personal pentru a stimula și a responsabiliza angajații și pentru a valorifica pe deplin diversitatea forței de muncă; efectuarea unor sondaje și evaluări privind nivelul de satisfacție a personalului;

crearea unui cadru mai larg pentru gestionarea performanței, care să reflecte realitatea unui mediu în continuă schimbare, nevoia de flexibilitate, precum și de asumare a răspunderii, obținerea de rezultate și în consecință importanța învățării continue.

Sunt necesare sisteme și instrumente care să permită organizațiilor să transforme cunoștințele tacite și implicite în cunoștințe explicite, care pot fi împărtășite la nivelul întregii organizații. Acest lucru poate face organizațiile mai puțin vulnerabile la fluctuația personalului și poate reduce riscul de pierdere a eficienței.

Ar trebui avute în vedere practici bazate pe feedback în domeniul resurselor umane pentru a crește motivația, colaborarea și profesionalismul în administrația publică. Totuși, dacă nu sunt gestionate corespunzător, practicile în domeniul resurselor umane pot să demotiveze și să demotivizeze, putând descuraja munca în echipă.

Îmbunătățirea managementului resurselor umane la nivelul autorităților publice depinde în mare măsură de

context, iar modelele nu sunt neapărat transferabile⁴⁰. Este clar, însă, că ceea ce se întâmplă în interiorul unei organizații are un impact direct asupra abilității și capacității acesteia de a furniza politici și servicii.

3.5. Elaborarea de politici și punerea în aplicare a acestora

„Nu este nimic mai important pentru progresul economiilor și al societăților noastre decât buna reglementare. Prin reglementare „bună” se înțelege un tip de reglementare care atinge scopurile legitime ale politicii publice în moduri eficiente din punctul de vedere al costurilor; este vorba de o reglementare merită să crească nivelul de bunăstare a comunității în general.”⁴¹

Procesul de elaborare a politicilor nu este doar liniar și compus din etape secvențiale, ci are și elemente interconectate și interdependente, precum și bucle de feedback. Impactul deciziilor politice trebuie anticipat întotdeauna, dar niciodată nu poate fi perfect predictibil. Mecanismele de feedback sunt esențiale pentru corectarea direcției adoptate, atunci când procesul politic nu își atinge obiectivele. Categoriile cele mai afectate de deciziile politice, în special cetățenii și întreprinderile, ar trebui să participe activ la procesul de elaborare a politicilor.

Printre oportunitățile în acest sens se numără:

dezvoltarea capacității analitice și îmbunătățirea bazei de date, precum și utilizarea instrumentelor de cercetare analitică a datelor, a gândirii conceptuale și a studiilor comportamentale în procesul de elaborare a politicilor;

implicarea societății civile, a organizațiilor de cercetare și a organizațiilor profesionale în crearea

pe bază de colaborare și elaborarea timpurie a politicilor;

crearea unui centru eficace al guvernării care să stabilească standarde, să medieze în procesul de elaborare a politicilor dincolo de granițele instituționale și să monitorizeze punerea în aplicare;

trecerea la testare/experimentare și reflecție, monitorizarea permanentă și ajustarea în timp real (adoptare-și-adaptare);

creșterea transparenței și a deschiderii și punerea la dispoziție a datelor pentru dezvoltarea unor produse și servicii mai bune.

Respectarea unor procese adecvate și asigurarea unei consultări suficiente au ca rezultat acceptarea pe scară mai largă a opțiunilor de politică. Trebuie evitată „confiscarea” procesului politic prin intermediul căreia câteva interese limitate monopolizează elaborarea de politici în detrimentul intereselor generale ale societății.

Gândeți dincolo de legislație. Cu toate că legislația încă reprezintă un instrument politic predominant, unele țări experimentează din ce în ce mai mult cu ajutorul studiilor comportamentale pentru a obține rezultatele dorite în plan politic⁴².

Provocările esențiale nu constituie probleme ale unei singure organizații, dintr-un singur sector. Statele membre au experimentat cu ajutorul departamentelor dedicate de cercetare analitică, al laboratoarelor de politici (cum ar fi CPB din Țările de Jos, MindLab din Danemarca sau Nudge Unit din Regatul Unit), precum și al grupurilor de lucru (cum ar fi cercetarea prospectivă din Finlanda sau Smarter Network din Țările de Jos).

Rolul datelor este foarte important în elaborarea unor politici eficiente și fiabile, deoarece acestea constituie o bază informațională solidă care poate fi

⁴⁰ Demmke, Christoph, „Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries”, Peter Lang, 2016.

⁴¹ OCDE, „OECD Regulatory Policy Outlook 2015”, OECD Publishing, Paris, 2015.

⁴² OCDE, „Behavioural insights and new approaches to policy design — The views from the field”. Rezumatul unui seminar internațional, Paris, 2015.

valorificată. Aceasta presupune colectarea și interpretarea datelor din diferite surse și puncte de vedere, precum și contestarea ideilor preconceptuate și a practicilor curente în căutarea unor soluții de politică mai eficiente⁴³. Disponibilitatea datelor statistice de bază este fundamentală. Reprezentanții domeniilor de politică trebuie să clarifice care sunt datele de bază de care au nevoie.

Capacitatea de elaborare a politicilor și a legislației este o altă condiție prealabilă necesară. *Lacunele în punerea în aplicare*, și anume măsura în care reglementarea existentă nu este pusă în aplicare sau beneficiază de o implementare permisivă care nu este monitorizată și sancționată corespunzător, reprezintă o provocare serioasă la adresa credibilității administrației. În această privință, calitatea inspecției independente și a supravegherii la nivelul societății sunt aspecte importante.

Sistemul de schimb de experți **TAIEX REGIO PEER 2 PEER** este un instrument care corelează nevoile cu competențele din diferite țări. Acest instrument, bazat pe cerere, răspunde în mod direct cererilor specifice din partea autorităților naționale sau regionale care gestionează [fondurile structurale și de investiții europene](#), prin misiuni de experți, vizite de studiu și ateliere specifice.

[TAIEX-EIR P2P](#) este un alt instrument al Comisiei destinat să sprijine schimbul de experiență între autoritățile publice naționale, regionale și locale responsabile cu punerea în aplicare a legislației și politicii UE în domeniul mediului.

3.6. Furnizarea de servicii

Acesta este punctul în care politica se întâlnește cu viața de zi cu zi a cetățenilor. Schimbările sociale, tehnologice și economice actuale creează noi așteptări în privința serviciilor publice. Mulți utilizatori se așteaptă la servicii personalizate, simplificate sau automatizate, care să fie furnizate prin intermediul canalelor

⁴³ Comisia Europeană, „Calitatea administrației publice — un set de instrumente pentru practicieni”, 2015.

preferate, care devin din ce în ce mai mobile⁴⁴.

Prin urmare, s-ar putea acorda atenție următoarelor oportunități:

Înțelegerea nevoilor și a așteptărilor pe care le au cetățenii, întreprinderile și alte entități de la serviciile publice, utilizând, de exemplu: anchetele, grupurile tematice, metoda clientului misterios, cartografierea parcursului clienților, analiza evenimentelor de viață și tehnicile bazate pe empatie;

furnizarea serviciilor la momentul, în locul și în ritmul cel mai adecvat pentru utilizatori și combinarea principiului „digital în mod implicit” cu opțiunile oferite de mai multe canale⁴⁵;

permiterea înregistrării „doar o singură dată” și înființarea ghișeelor „fără oprire” (no-stop) (în care serviciile se furnizează în mod automat pe bază de drepturi), oferirea de sisteme de tip cloud pentru serviciile publice, care să permită utilizatorilor să își creeze propriile pachete de servicii electronice și să treacă la standardul „digital în mod implicit”;

revizuirea întregului portofoliu de servicii, pentru a verifica dacă serviciile se suprapun sau sunt depășite;

încetarea creativă a unei activități și înlocuirea serviciilor învechite cu scopul de a obține rezultate mai bune;

trecerea la servicii interne comune acolo unde este cazul, pentru a crește eficiența și, în special, atenția acordată clienților (la nivel intern);

încurajarea cetățenilor și a organizațiilor societății civile să își folosească cunoștințele în calitate de utilizatori de servicii pentru a se implica, împreună cu administrațiile publice, în activitățile de creație și producție colaborative, precum și de participare la

⁴⁴ Comisia Europeană, Raportul de analiză comparativă pe 2017 privind guvernarea electronică.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, „The Vanguard Method and Digital”, 2017.

capital, inclusiv prin punerea în funcțiune pe bază de colaborare;

Interoperabilitatea și „**caracterul transfrontalier implicit**” au devenit principii din ce în ce mai relevante în procesul de elaborare a politicilor publice, ca urmare a creșterii digitalizării și a internaționalizării societății.

Utilizarea **serviciilor de identificare electronică** și a **serviciilor de asigurare a încrederii** poate îmbunătăți securitatea și comoditatea realizării oricărei activități online, cum ar fi depunerea unei declarații fiscale, înscrierea la universitate din străinătate, înființarea unei întreprinderi într-un alt stat membru, ofertarea în cadrul unei licitații online etc.

La nivelul UE, strategia „**digital în mod implicit**” ar putea produce economii anuale de aproximativ 10 miliarde EUR⁴⁶. Metoda digitală este esențială și pentru gestionarea eficientă și responsabilă a bugetului public⁴⁷.

Aplicarea în UE a principiului „**doar o singură dată**” ar genera probabil economii nete anuale de aproximativ 5 miliarde EUR pe an până în 2017 la nivelul UE⁴⁸.

De asemenea, utilizatorii de astăzi se așteaptă ca administrațiile publice să fie deschise și transparente și să le permită să urmărească procesele și procedurile administrative, să ofere feedback cu privire la calitatea serviciilor furnizate, să contribuie la efectuarea unor îmbunătățiri în plan administrativ și la punerea în aplicare a unor idei noi. Consultarea trebuie privită ca un continuum, care începe cu identificarea nevoilor și a așteptărilor inițiale și se îndreaptă spre monitorizarea și evaluarea gradului de satisfacție cu privire la modul în care aceste preferințe au fost îndeplinite în

timpul furnizării sau la modul în care au evoluat și evoluează⁴⁹

⁴⁶ Comisia Europeană, „Studiu privind producția în colaborare în cadrul guvernării electronice (SMART 2010/0075)”, 2010.

⁴⁷ Comisia Europeană, Raportul de analiză comparativă pe 2017 privind guvernarea electronică.

⁴⁸ Comisia Europeană, „Studiu privind guvernarea electronică și reducerea sarcinii administrative (SMART 2012/0061)”, 2012.

⁴⁹ Comisia Europeană, „Calitatea administrației publice — un set de instrumente pentru practicieni”, 2015.

Asigurarea disponibilității informațiilor din sectorul public în format electronic reprezintă o modalitate puternică de a sprijini întreprinderile care lucrează pe bază de date și, în consecință, creșterea economică. Se preconizează că aceasta va aduce câștiguri economice de aproximativ 40 de miliarde EUR pe an⁵⁰. Impactul direct al datelor deschise asupra economiei UE a fost estimat la 32 de miliarde EUR în 2010, cu o rată anuală de creștere estimată la 7 %⁵¹.

TIC și automatizarea sunt factori determinanți pentru o mai bună furnizare a serviciilor publice, dar este necesară și reflecția asupra unor riscuri:

Nu digitalizați birocrăția - Considerațiile tehnologice ar trebui, într-adevăr, să apară doar la sfârșitul unor abordări conceptuale integrate bazate pe procese de eficientizare, în caz contrar existând riscul de digitalizare a birocrăției, în locul furnizării constante de servicii.

Partajarea și reutilizarea instrumentelor, sistemelor și serviciilor⁵² — există o tentație considerabilă de a reinventa roata în domeniul TIC. Multe proiecte TIC sunt supraevaluate și au performanțe inferioare. Există deja multe soluții digitale cu valoare demonstrată pentru serviciile publice, care sunt disponibile în mod gratuit, prin intermediul diferitelor programe din UE, cum ar fi Mecanismul pentru interconectarea Europei⁵³ (MIE) sau ISA prin intermediul platformei JoinUp⁵⁴.

Protecția datelor — este esențial ca normele în materie de protecție a datelor să fie respectate pe deplin. În caz contrar,

⁵⁰ Vickery, Graham, „Review of recent studies on PSI re-use and related market developments”, 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, „The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data”, 2013.

⁵² Deloitte, „Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment” (pentru Comisia Europeană), 2011.

⁵³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

cetățenii și-ar pierde încrederea în administrațiile publice.

Securitatea — amenințările cibernetice reprezintă o problemă fără frontiere, cu un impact negativ asupra economiei noastre, asupra drepturilor fundamentale ale cetățenilor și asupra societății în ansamblu. Protecția datelor cu caracter personal, protecția vieții private și a confidențialității sunt condiții prealabile importante pentru creșterea încrederii și a accesului la serviciile digitale.

3.7. Gestionarea unei reforme de succes — ingredientele succesului

O întrebare de importanță crucială este cea care se referă la modul cum ar trebui concepute și realizate reformele, astfel încât să producă rezultatele și beneficiile așteptate. Luarea în considerare a contextului specific, inclusiv a procesului politic⁵⁵, reprezintă un punct de plecare important. Iată câteva sfaturi transversale suplimentare pentru reformele de succes⁵⁶:

Reformele ar trebui să se bazeze pe **evaluări ex-ante** ale circumstanțelor și dovezilor specifice cu privire la principalele provocări și deficite.

Reformele administrative ar trebui să se **concentreze** mai puțin pe reducerea costurilor și mai mult **pe obiective/rezultate** și să urmărească implicarea pe scară mai largă a publicului și a personalului.

Schimbarea structurilor formale și a regulilor **nu este suficientă** și uneori nu este necesară.

Dezvoltarea potențialului funcționarilor publici cu scopul de a îmbunătăți abilitățile și competențele acestora pentru viitor. Concentrați-vă asupra culturii administrative, angajați-vă în acțiuni pe termen mediu și lung de tranziție către organizații mai tinere, mici

⁵⁵ Hammerschmid et al., 2016

⁵⁶ Hammerschmid et al., 2016.

și flexibile, în care să se disemineze valorile din sectorul public⁵⁷

Gradul de **autonomie managerială** și nivelul de politizare pot limita punerea în aplicare a reformei și impactul acesteia.

Acordați atenție **ritmului și etapelor de desfășurare** a reformelor; evitați supraîncărcarea în privința reformelor!

Adoptați o abordare pragmatică: utilizați sisteme simple care sunt relevante atât pentru conducere, cât și pentru personal.

Nu optați pentru soluții rapide: răbdarea și perseverența reprezintă o parte importantă a reformelor de succes.

Nu considerați reformele drept un exercițiu politic sau tehnic — **comunicarea, căutarea consensului și construirea încrederii** sunt imperios necesare.

Punerea în aplicare ar trebui să se bazeze pe **analizarea/evaluarea continuă** a aspectelor funcționale și nefuncționale.

4. EVALUAREA TRANSVERSALĂ A SITUAȚIEI ACTUALE

4.1. Prioritățile de reformă în statele membre

Care este percepția privind prioritățile de reformă în domeniul administrației publice? Potrivit unei anchete realizate în rândul cadrelor de conducere din domeniul public din câteva state⁵⁸, serviciile digitale sau de e-guvernare domină agenda, în aceeași măsură cu îmbunătățirea colaborării și a cooperării în sectorul public.

Acestea sunt urmate de accentuarea problemei transparenței. Măsurile de restructurare prezintă încă importanță, la fel ca și îmbunătățirea rezultatelor obținute și reducerea birocrăției. Privatizarea, crearea de agenții și

⁵⁷ Pollitt, Christopher și Geert Bouckaert, „A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity”, Oxford University Press, Oxford, 2017.

⁵⁸ Hammerschmid et al., 2016.

„externalizarea” au pierdut mult în ordinea importanței ca priorități ale reformei.

În măsurarea performanței, accentul se mută treptat de la „responsabilitatea bazată pe indicatori” către „învățarea bazată pe indicatori”⁵⁹.

4.2. Exemple care pot servi drept sursă de inspirație pentru reforma administrației publice din UE

Următoarea selecție de exemple, care pot servi drept sursă de inspirație, cuprinde un portofoliu de șase cazuri diferite, variate ca amploare, domeniu, subsector și context⁶⁰, care prezintă modalități de abordare a provocărilor și a oportunităților prezentate în secțiunile anterioare.

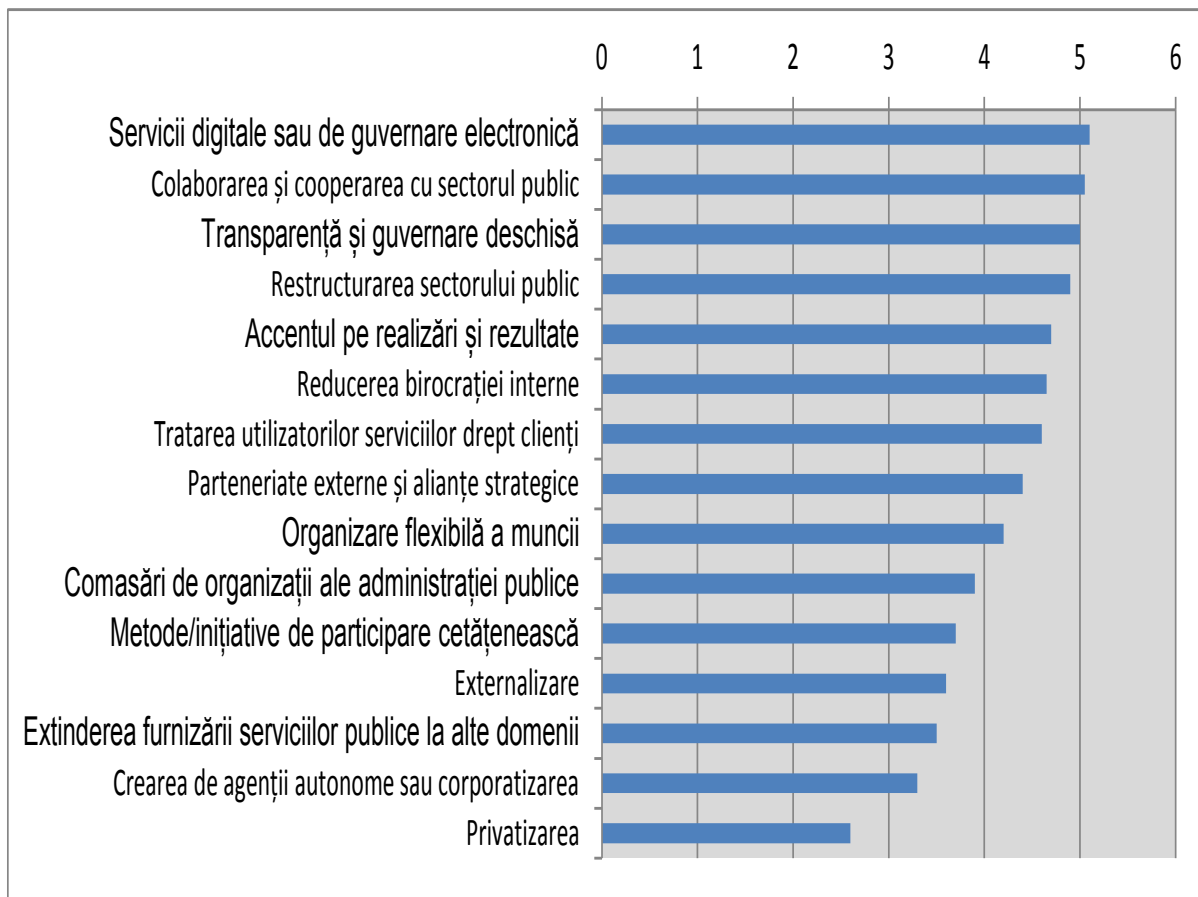
Reforma multidimensională a administrației publice în Spania

În urma presiunilor bugetare extreme generate de criza financiară din 2008, administrația publică din Spania a realizat necesitatea unei schimbări ample și fundamentale în administrația publică.

⁵⁹ Van Dooren, Wouter et al., „Performance Management in the Public Sector”, Rouledge, Londra, 2015.

⁶⁰ Pentru numeroase alte exemple ilustrative, a se vedea documentul „Calitatea administrației publice — un set de instrumente pentru practicieni”, Comisia Europeană, 2015.

Figura 5 – Priorități ale reformei în unele state membre



Sursa: Hammerschmid et al., 2016.

O abordare cuprinzătoare și o punere în aplicare riguroasă, cu o monitorizare atentă a rezultatelor, fac din acest caz unul exemplar:

Comisia pentru reforma administrațiilor publice (CORA) a fost înființată sub vicepreședinția spaniolă, în cooperare cu părțile interesate de nivel înalt, pentru a îmbunătăți eficiența și eficacitatea activității publice și pentru a reduce costurile, fără a afecta calitatea serviciilor furnizate. CORA s-a axat pe eliminarea duplicării măsurilor administrative, pe simplificarea crescută a acestora, pe gestionarea serviciilor și a resurselor comune și pe administrarea instituțională. CORA a propus 218 măsuri menite să îmbunătățească și să simplifice funcționarea administrațiilor publice atât la nivel național, cât și la nivel local.

Aceste măsuri sunt puse în aplicare sistematic de Biroul pentru realizarea reformelor administrative (OPERA), iar rezultatele din punct de vedere al eficienței, al clarității administrative, al economiei de costuri și al unui serviciu mai bun sunt raportate în mod regulat către CORA și analizate de aceasta.

Obținerea de rezultate prin responsabilizarea personalului în Belgia

Cele mai multe reforme ale administrației publice sunt motivate politic și organizate de la vârf spre bază. Cu toate acestea, un exemplu semnificativ din Belgia arată că schimbarea pozitivă poate fi realizată doar printr-o administrare eficientă la nivelul organizației.

Serviciul public federal pentru securitate socială (FPS) s-a transformat din „cel mai deficitar minister din emisfera vestică” în „cel mai atractiv angajator din Belgia”, conform spuselor lui Frank van Massenhove, care a preluat conducerea acestei instituții în 2002. Van Massenhove a utilizat un stil de management unic, bazat pe încrederea angajaților, pe autonomie și flexibilitate, dar care în același timp precizează foarte clar care sunt rezultatele așteptate. Membrii personalului lucrează în echipe auto-organizate, în cadrul cărora interferența conducerii este redusă. Oamenii

sunt liberi să lucreze unde doresc, reducând astfel nevoia de spațiu de birou. Acest lucru a condus la înregistrarea de economii considerabile la nivelul cheltuielilor de funcționare. Spațiul de birouri rămas este conceput astfel încât să încurajeze colaborarea și munca în echipă. Această abordare a făcut ca FPS să devină cel mai atractiv angajator din sectorul public din Belgia. Cultura, stilul de management, practicile de lucru și mediul fizic au contribuit la îmbunătățirea substanțială a productivității. Epuizarea și absenteismul pe motiv de boală aproape au dispărut.

Alocații pentru copii obținute fără cerere în Austria

E-guvernarea reprezintă o temă importantă în cadrul modernizării administrației publice. Totuși, realizarea adevăratului său potențial, acela de a oferi servicii mai bune, o organizare mai integrată și costuri mai mici nu constituie un demers atât de simplu în practică. Austria oferă un exemplu în care reconsiderarea proceselor poate aduce beneficii atât cetățenilor, cât și administrației:

proiectul „Alocații pentru copii obținute fără cerere” este o soluție de tip „ghiseu no-stop” bazată pe integrarea proceselor și pe interoperabilitate. Înainte, cetățenii trebuiau să depună o cerere individuală pentru alocațiile pentru copii fie la autoritatea fiscală, fie prin poștă sau online (doar 20 % dintre cereri). Apoi, responsabilii de caz colectau datele relevante și evaluau cererea.

După implementarea proiectului, notificarea din partea spitalului cu privire la nașterea unui copil viu declanșează un proces complet automatizat. Sistemul generează certificatul de naștere și verifică dreptul la alocație, corelând datele necesare din bazele de date relevante. Cererea este prelucrată în termen de două zile, în medie. În peste 60 % dintre cazuri plata se face automat. În 45 % dintre cazurile rămase se solicită în plus doar datele bancare. Se estimează că economia de timp pentru cetățeni este de aproximativ 39 000 de ore pe an. Rata de eroare înregistrată este de 2 %. Prin reducerea volumului de lucru asociat procesării cererii, administrația își poate

redistribui personalul către alte sarcini care necesită implicare umană.

Planificare strategică anticipativă în Finlanda

Majoritatea administrațiilor publice dau dovadă de reactivitate în abordarea problemelor. Pregătirea pentru anticiparea evoluțiilor viitoare poate fi imperativă într-un context tot mai volatil, imprevizibil, complex și ambiguu. Finlanda oferă un exemplu:

Comisia pentru viitor din Finlanda este un comitet permanent format din 17 parlamentari reprezentând toate părțile interesate și are ca temei Constituția țării. Membrii deliberează asupra problemelor care afectează dezvoltarea viitoare, acționând de fapt pentru a se proteja de „miopia” guvernamentală. Membrii comisiei nu sunt implicați în formularea de propuneri legislative sau în activități de control, ci acționează în calitate de consultanți, realizează cercetări prospective relevante și evaluează dezvoltarea tehnologică și consecințele pe care politicile le au asupra societății. Se folosesc tehnici participative, precum audierile cetățenilor și externalizarea spre public, cu scopul elaborării unei metodologii adecvate pentru cercetarea prospectivă. Activitatea membrilor comisiei a influențat, de exemplu, politica în sistemul de sănătate, schimbând mentalitatea clasei politice din Finlanda în direcția analizării opțiunilor viitoare pe termen lung.

Furnizarea de servicii publice mai bune – Cartografierea parcursului clienților în Franța

Cetățenii și întreprinderile așteaptă servicii publice mai bune, care să simplifice respectarea reglementărilor și să fie ușor de utilizat de către clienți.

Franța a luat măsuri pentru a răspunde acestor așteptări:

Secretariatul General pentru modernizarea acțiunii publice are o veritabilă abordare centrată pe utilizator, cu referire la furnizarea de servicii publice și care acoperă întregul parcurs administrativ. Sunt incluse interacțiunea cu o serie de agenții guvernamentale, documentele care trebuie furnizate, dosarele de caz care trebuie deschise și termenele care trebuie respectate. Această abordare a ușurat deja interacțiunile multor utilizatori cu domeniul administrativ, de la pregătirea pentru pensionare până la înființarea unei afaceri, de la formalitățile necesare în cazul decesului unui membru apropiat al familiei până la înscrierea în registrul electoral. Experiența cu această abordare arată că o etapă de ascultare a utilizatorilor ajută la identificarea rapidă a modurilor specifice în care se poate îmbunătăți serviciul oferit. De asemenea, această abordare dovedește că îmbunătățirile cele mai eficiente nu sunt întotdeauna cele mai dificil de pus în practică.

Data: 22.11.2017

5. RESURSE UTILE:

- Fișe tematice ale semestrului european
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_ro
A se vedea în special: Fiscalitatea, Anticorupția, Achizițiile publice, Sistemele de justiție eficiente, Sustenabilitatea finanțelor publice
- Comisia Europeană, „Calitatea administrației publice — un set de instrumente pentru practicieni”
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Comisia Europeană, Plan de acțiune privind guvernarea electronică
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Comisia Europeană, Portalul European de Date
<http://www.europeandataportal.eu/ro/dashboard>
- Comisia Europeană, O viziune asupra serviciilor publice
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Comisia Europeană, Fișe tematice privind guvernarea electronică
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Comisia Europeană, „Studiu privind analiza nevoilor de servicii transfrontaliere și evaluarea obstacolelor organizaționale, juridice, tehnice și semantice (SMART 2011/0074)”, 2011
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX — Evaluarea punerii în aplicare a politicilor de mediu Peer 2 Peer
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Rețeaua de administrație publică europeană (EUPAN)
<http://www.eupan.eu/>
- OCDE — Observatorul pentru inovare în sectorul public
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- OCDE — Recomandarea Consiliului cu privire la strategiile de guvernare digitală
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA — Principiile administrației publice
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Exemple de caz

- Reforma administrației publice în Spania
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Serviciul public federal pentru securitate socială, Belgia
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Alocații pentru copii obținute fără cerere în Austria
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Planificare strategică în Finlanda
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Cartografierea parcursului clienților în Franța
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

ANEXA TEHNICĂ 1: PREZENTARE GENERALĂ A SPRIJINULUI UE PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Inițiativele și sprijinul Comisiei Europene în acest domeniu cuprind: finanțarea, elemente ale unui cadru de politici pentru guvernarea electronică, cercetarea, îndrumarea și sprijinul tehnic.

Finanțarea

Principalele surse de finanțare includ [Fondul social european](#) și [Fondul european de dezvoltare regională](#):

- [Obiectivul tematic 11](#) finanțează „Consolidarea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și o administrație publică eficientă”, prin FSE/FEDR cu un buget de aproximativ 4,2 miliarde EUR în 17 state membre.
- FEDR completează acest obiectiv punând accentul pe infrastructura pentru guvernare electronică în cadrul [obiectivului tematic 2](#).
- Comisia contribuie la consolidarea capacității administrative a administrațiilor naționale și regionale, prin îmbunătățiri la nivelul structurilor, al resurselor umane, sistemelor și instrumentelor: http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/how/improving-investment/.
- [Mecanismul pentru interconectarea Europei](#) investeste în interoperabilitatea transfrontalieră a guvernării electronice și promovează reutilizarea factorilor determinanți digitali comuni.

Politica privind guvernarea electronică

Cel mai dezvoltat cadru de politici este în domeniul guvernării electronice:

- [Planul de acțiune privind guvernarea electronică 2016-2020](#) prezintă o viziune asupra administrațiilor publice, alături de principiile de bază și de prioritățile de politică.
- [Regulamentul e-IDAS](#) a stabilit cadrul juridic predictibil pentru ca persoanele, întreprinderile (în special IMM-urile) și administrațiile publice să treacă la digitalizare cu încredere, prin utilizarea identificării electronice (eID) și a serviciilor de asigurare a încrederii (și anume semnături electronice, sigilii electronice, mărci temporale electronice, servicii de distribuție electronică și autentificarea site-urilor web).
- **Studiile** contribuie la o mai bună înțelegere a modului în care se poate reduce povara administrativă, în care se poate trece la o guvernare deschisă și se poate analiza valoarea noii generații de servicii de guvernare electronică (a se vedea referințele).
- **Schimbul de bune practici** și bazele de date accesibile pentru căutare electronică, care cuprind studiile de caz relevante cu privire la guvernarea electronică reprezintă, de asemenea, mecanisme importante de învățare și de sprijin.

Sprijinul pentru cercetare și inovare

UE finanțează, de asemenea, proiecte de cercetare și inovare prin FP7/Orizont 2020, de exemplu [LIPSE](#) (Învățarea prin inovare în mediile din sectorul public), [COCOPS](#) (Coordonarea pentru coeziune în sectorul public al viitorului) sau [OPSI](#) (Observatorul OCDE pentru inovare în sectorul public).

Studiul Centrului comun de cercetare al Comisiei intitulat [Behavioural Insights Applied to Policy \(Aplicarea studiilor comportamentale în politici\)](#) (BIAP) contribuie la evaluarea statu-quo-ului și la dezvoltarea cunoștințelor cu scopul de a îmbunătăți elaborarea politicilor.

Îndrumare și asistență tehnică

Comisia îndrumă și sprijină statele membre prin intermediul [Setului de instrumente pentru asigurarea calității administrației publice în UE](#) și facilitează învățarea reciprocă și colaborarea în rețea.

Pentru a ajuta statele membre să își îmbunătățească administrația, la cerere, Comisia a instituit un [Serviciu de sprijin pentru reforme structurale](#), care va furniza asistență tehnică prin intermediul unui *Program de sprijin pentru reforme structurale*.

Nu în ultimul rând, Comisia Europeană cofinanțează [Premiul european al sectorului public](#), găzduit de Institutul European de Administrație Publică (EIPA).

ANEXA TEHNICĂ 2: SCHIMBĂRILE SOCIETALE ȘI PROVOCĂRILE REZULTATE LA ADRESA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Schimbări societale	Provocări la adresa administrației publice
Globalizarea	Creșterea interdependenței și a complexității în cadrul societății îngreunează anticiparea tendințelor de dezvoltare. Perturbările continue din societatea modernă necesită o adaptare permanentă, pe care managementul și practicile organizaționale tradiționale nu o pot asigura. Îndeplinirea obiectivului de optimizare și eficiență reduce reziliența organizațiilor și a sistemelor publice. Necesitatea unor administrații publice active și flexibile reprezintă o provocare pentru unele dintre principiile tradiționale caracteristice acestora.
Schimbările demografice	Îmbătrânirea populației exercită o presiune din ce în ce mai mare asupra sistemelor publice și impune identificarea unor noi servicii și soluții de politică, precum și un mod diferit de utilizare a resurselor. O mare parte a personalului din administrația publică se apropie de pensionare și este necesară atragerea de noi angajați din cauza scăderii numărului de tineri care intră pe piața forței de muncă.
Schimbările climatice	Creșterea riscurilor de mediu necesită noi competențe și capacități la toate nivelurile administrației, în vederea asigurării unor procese guvernamentale integrate orizontal, bazate pe dovezi și inovatoare. Capacitățile și infrastructura trebuie adaptate.
Schimbările tehnologice	Noile tehnologii produc schimbări în fiecare aspect al vieții cotidiene. Administrația publică trebuie să găsească echilibrul potrivit între facilitarea schimbării și garantarea unei concurențe deschise și echitabile. Noile tehnologii impun noi reflecții asupra modului de asigurare a securității, confidențialității, transparenței, egalității și libertății de exprimare. Inovarea implică investiții majore, pe termen lung. Este posibil ca acestea să intre în concurență cu alte priorități, pentru obținerea finanțării publice. Evoluțiile tehnologice necesită abilități și competențe noi din partea funcționarilor publici. Chiar dacă furnizarea de servicii devine implicit digitalizată, decalajul digital ar putea să afecteze grav accesul în anumite contexte. Tehnologia digitală poate restabili birocrăția și poate reduce capacitatea instituțiilor de a înțelege și de a răspunde în mod adecvat nevoilor cetățenilor. Tipurile de locuri de muncă din administrația publică se vor schimba odată cu digitalizarea sarcinilor analitice și cu evoluția inteligenței artificiale. Digitalizarea trebuie să găsească un echilibru între centralizare și descentralizare.
Tendențele economice	Provocările societale intensifică concurența pentru fondurile publice limitate. Schimbarea rapidă a contextului determină administrațiile publice să reacționeze prompt, elaborând strategii centrale. Impulsul în direcția economisirii pe termen scurt creează necesitatea stabilirii unor priorități clare, pentru ca serviciile și capacitățile esențiale să nu fie afectate.
Încrederea publică în administrație	Granițele sectorului public se estompează ca urmare a privatizării, a externalizării și a parteneriatelor public-private, precum și ca urmare a altor metode moderne de furnizare a serviciilor și de elaborare a politicilor. Acest aspect are implicații asupra responsabilității publice în ceea ce privește furnizarea de politici și servicii; Este de așteptat ca administrațiile publice naționale să reacționeze la crizele globale manifestate în afara granițelor naționale. Natura mediului politic se schimbă. Provocările societale sporesc neîncrederea în administrația publică și în reacțiile acesteia. Mișcările sociale și politice contestă legitimitatea statului.

Sursa: Pe baza studiului Pollitt⁶¹ și a adaptării proprii

⁶¹ Pollit, Christopher, „Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective”, COCOPS, 2014.