

O STRATEGIE DE IMPLEMENTARE A CONCEPTULUI DE GHIŞEU UNIC

dr.ec. Costin Pribeanu

Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică-ICI București

Rezumat: Strategia națională de informatizare a societății are în vedere crearea unui nucleu de coerență informațională, care presupune instalarea a patru servere centrale pentru registrele permanente de date de interes național. În cadrul acestui articol, se propune o strategie de implementare, în trei pași, a conceptului de ghișeu unic în administrația publică locală, care să aibă la bază un nucleu local de coerență informațională, realizat prin interconectarea instituțiilor publice interesate.

Cuvinte cheie: ghișeu unic, coerență informațională, oraș digital.

1. Introducere

Progresele făcute în tehnologia informației și a comunicațiilor au produs o nouă revoluție industrială - revoluția informațională - bazată pe informație, care a creat premisele trecerii la societatea informațională.

Așa cum se arată în Raportul Bangemann [1], între cerințele actuale pentru crearea unei societăți informaționale la nivel european, dezvoltarea unei administrații publice mai eficace și mai puțin costisitoare, capabilă să ridice calitatea serviciilor prestate, ocupă un rol important. Acest deziderat reflectă, la o scară macroeconomică, necesitatea de implementare a conceptului de calitate a unui sistem de lucru, definită ca un corolar al conceptului de aplicare a de standardului ISO 9241-11 [2].

O problemă acută, existentă în starea serviciilor publice din România, este excesul de birocrație, resimțit de solicitanți (în special de cetățeni), care este datorat, în principal, redundanței ridicate a datelor manipulate și comunicării reduse între instituțiile publice. Acest din urmă aspect a fost generat de o dezvoltare instituțională necorelată și de o înțelegere și aplicare greșită a descentralizării.

Un termen utilizat frecvent în ultimii ani, în conjuncție cu demersurile și cercetările efectuate pentru restructurarea administrației publice, este cel de "ghișeu unic". În esență, acest concept este o paradigmă pentru interconectarea agenților publici, care își dau concursul pentru rezolvarea unei solicitări. Ideea este de a scuti solicitantul de efortul depus pentru obținerea documentelor care susțin rezolvarea unei solicitări, în măsura în care datele relevante din aceste documente pot fi obținute direct de la un alt departament sau de la o altă instituție publică.

În cadrul acestui articol, se propune o strategie în trei pași pentru implementarea conceptului de ghișeu unic. Abordarea are la bază conceptul de coerență informațională, implementat la nivel local, în cadrul primăriei.

În secțiunea următoare, se prezintă conceptul de coerență informațională, așa cum este definit în strategia națională de trecere la societatea informațională. Întrucât nici până în prezent această strategie națională nu a fost susținută cu fonduri pentru crearea infrastructurii de date, se propune o abordare realistă a implementării acestui concept, bazată pe crearea unei infrastructuri de date la nivel local.

Strategia de implementare a conceptului de ghișeu unic reprezintă, de asemenea, o abordare pragmatică a problemei și propune etapizarea în trei pași a procesului corespunzător unor obiective imediate (determinate de sursele de finanțare disponibile), care pot fi asociate. În acest sens, în cadrul secțiunii 2, sunt descrise etapele propuse, privite ca stadii posibile în procesul de informatizare.

2. Nucleul de coerență informațională

2.1 Cerințe pentru o societate informațională

Rolul central pe care îl au sistemele administrației publice în deservirea altor instituții publice, operatorilor economici și cetățenilor, face necesară o corelare a informației de interes general și a funcțiilor oferite utilizatorilor. Acest rol revine nucleului de coerență informațională și, mai ales, registrelor permanente din cadrul acestuia.

Strategia națională de informatizare a societății [3] continuă să se afle printre preocupările Guvernului României, în vederea asigurării unui cadru unitar și coerent de dezvoltare a sistemelor de informație de interes național, a căror realizare a fost prevăzută în Programul Director de informatizare a României [4].

Această strategie se sprijină pe o infrastructură informațională la nivel național, care cuprinde legislație specifică, standarde și normative, rețele de comunicație și transport ale datelor, instruire în administrarea și utilizarea sistemelor informatizate, piața de produse informatice.

Strategia națională de informatizare prevede patru registre permanente:

1. registrul permanent al populației (RPP);
2. registrul permanent al unităților teritorial administrative și al arterelor de circulație (RUTAC);
3. registrul permanent al agenților economici și sociali (RPAES);
4. registrul permanent al cadastrului și al publicității imobiliare (RPC).

Se mai cuvine a fi menționat faptul că nucleul de coerență informațională cuprinde, în afara registrelor permanente, nomenclatoare și clasificări de interes general, dicționarul documentelor și procedurilor administrative, bănci de date de interes național. Între acestea, nomenclatoarele și clasificările de interes general au un rol important în realizarea coerenței și calității informației.

2.2 Servere centrale pentru registre permanente

Serverul central pentru RPP va fi instalat la Departamentul Administrației Publice Locale (DAPL) și va fi încărcat inițial cu date din registrul de evidență a populației de la Ministerul de Interne. Principalii furnizori de date vor fi consiliile județene, într-o primă etapă, urmând ca, ulterior, să fie extinsă conectarea surselor de date până la nivelul primăriilor.

Serverul central pentru RUTAC va fi instalat, de asemenea, la DAPL. Datele inițiale vor fi încărcate de la Comisia Națională de Statistică, iar sursele de date vor fi conectate eşalonat, începând cu consiliile județene și primăriile de municipiu până la primăriile de comună.

Serverul central pentru RPAES va fi instalat la Ministerul Finanțelor, având ca surse de date Ministerul Finanțelor, Comisia Națională de Statistică și Oficiul Registrului Comerțului.

Serverul central pentru RPC va fi instalat la ONGCC și poate fi conectat la serverele consiliilor județene/prefecturilor. Sursele de date vor fi destinate oficiilor județene de cadastru și birourilor de carte funciară.

2.3. Cerințe de coerență informațională în plan local

Așa cum s-a arătat în secțiunea precedentă, obiectivele de asigurare a coerenței informaționale la nivel național sunt ambițioase. Din păcate, starea economiei nu a permis realizarea unui progres semnificativ în ultimii ani. Practic, nu s-au alocat de la buget fondurile necesare în acest scop și nici nu există premisele necesare (studiu de fezabilitate în curs, estimări la nivelul costurilor actuale, programe lansate în acest scop).

În aceste condiții, singura soluție realistă și totodată compatibilă cu aceste cerințe, este abordarea descentralizată a problemei prin asigurarea coerenței informaționale în plan local. În acest scop, este necesară interconectarea instituțiilor care sunt abilitate să dețină informații din cele patru registre permanente în plan local.

Cu alte cuvinte, se propune emularea arhitecturii de coerență informațională la nivel local, prin crearea unui

cadru instituțional adecvat, care să permită realizarea unor baze de date virtuale, furnizoare de informații de interes general, iar pe această bază, definirea și implementarea procedurilor administrative, asociate cu manipularea, stocarea, întreținerea și securitatea datelor.

2.4. Cadrul instituțional

Principalele instituții publice, care asigură implementarea conceptului de coerență informațională la nivel municipal sunt: Primăria, Poliția și Biroul de carte funciară din cadrul judecătoriei.

La crearea acestui cadru de lucru este necesară și implicarea instituțiilor publice la nivel județean și național, din cel puțin două motive:

- depășirea barierelor determinate de limitele competențelor acordate la nivel local;
- asigurarea coerenței între sisteme informatice, dezvoltate la nivel de resort, în plan vertical.

În acest sens, trebuie menționat faptul că registrul permanent al cadastrului general și publicității imobiliare asigură două funcții de evidență (tehnică și juridică) la un nivel de acoperire diferit în plan teritorial. Astfel, oficiile teritoriale de cadastru sunt organizate la nivelul județelor, fiind amplasate în capitala de județ, iar birourile de carte funciară la nivelul teritoriului arondat judecătoriilor.

De asemenea, registrul permanent al unităților administrativ teritoriale se bazează pe date existente la Comisia Națională de Statistică, culese în plan teritorial prin direcțiile de statistică. Datele sunt disponibile contra cost și, ca atare, este posibilă preluarea acestora pe suport magnetic pentru realizarea serverului local.

2.5. Servere locale pentru registre permanente

Din această strategie națională de construire a societății informaționale se observă că emularea nucleului de coerență informațională în plan local ridică unele probleme de ordin instituțional.

Având în vedere că primăria este sursa actuală de date pentru registrul de evidență populației și că descentralizarea tinde spre constituirea bugetelor locale pe baza taxelor și impozitelor pe terenuri și construcții, locul cel mai potrivit pentru implementarea serverelor locale, cel puțin într-o primă etapă, este chiar primăria.

În acest sens, serverul local pentru RPP ar trebui instalat la serviciul de stare civilă, serverul local pentru RUTAC la serviciul de tehnic, serverul local pentru RPAES la serviciul corp control, iar serverul local pentru RPC la serviciul de urbanism și amenajarea teritoriului.

În cazul primelor trei servere, nu se ridică probleme deosebite.

Primăria fiind sursa principală de date pentru registrul de evidență a populației, este abilitată să dețină aceste date. Singurul aspect este preluarea pe baza unui protocol a datelor existente, fapt care comportă un acord între primărie și poliție privind conținutul datelor.

În ceea ce privește registrul unităților teritorial-administrative și al căilor de comunicații, problema este aceea de a prelua datele necesare de la Comisia Națională de Statistică, eventual prin intermediul direcției județene. Deși la nivel local nu interesează decât actualizarea periodică a datelor, instalarea serverului este importantă pentru a asigura compatibilitatea codificărilor în relații cu terțe părți.

Crearea serverului pentru agenții economici și sociali comportă o abordare asemănătoare și necesită cooperarea cu administrația financiară. Evidența este completată cu datele existente la serviciul corp control, care este abilitat să elibereze autorizații de funcționare pe raza municipiului.

Instalarea serverului pentru RPC este o problemă mai complicată, întrucât necesită un acord între trei instituții cu arondare teritorială diferită. Trebuie însă subliniat faptul că acest server este critic, întrucât, așa cum se arată în [5], sistemul cadastrului general și al publicității imobiliare poate fi privit ca o paradigmă de coerență informațională, prin realizarea unei relații directe între cele patru registre permanente.

3. Implementarea conceptului de ghișeu unic

3.1 Cerințe privind optimizarea transferului de date

De regulă, solicitările cetățenilor, adresate primăriei, sunt (sau ar trebui să fie) primite prin intermediul unui centru de informare a cetățenilor (CIC), capabil să furnizeze informațiile necesare privind actele anexate la cerere și să îndrume solicitantii în obținerea lor.

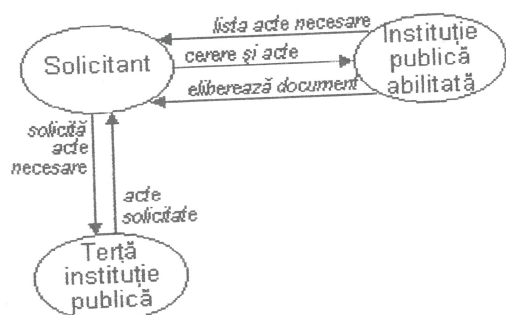


Figura 1 Transferul de date mediat de solicitant

O carență a serviciilor publice actuale este comunicarea redusă între instituțiile publice și faptul că schimbul de date este mediat de către cetățean care trebuie să aducă toate documentele necesare. O schemă a fluxului de date actual este prezentată în figura 1.

Un transfer direct de date ar degreva solicitantul de timpul necesar pentru a obține datele cerute, cu un efect pozitiv pentru toți cei trei factorii implicați. Totodată, acest transfer direct de date între două unități ale administrației publice ar asigura și consistența datelor comune, care sunt utilizate în cadrul solicitării respective.

3.2. Etape în realizarea ghișeului unic

Pentru realizarea ghișeului unic se propune următoarea etapizare:

1. formular completat pe calculator cu datele personale, necesare în cerere, de către personalul CIC - utilizează formulare tipizate, care cuprind și opisul cu actele necesare;
2. formular completat pe calculator numai cu codul numeric de către personalul CIC - utilizează RPP local;
3. solicitarea și obținerea datelor și a actelor necesare prin ghișeu unic, utilizând baza de date virtuală - utilizează cel puțin nucleul local de coerență informațională.

Desigur că trecerea direct la varianta 3 ar fi de dorit. Trebuie, însă, avut în vedere că solicitările diferă mult între ele și este probabil că nu toate vor fi considerate de la început.

Modelul poate fi generalizat și la agenții economici/sociali pe baza identificărilor acestora. De asemenea, ultima variantă poate fi extinsă treptat, pe măsura implicării tuturor actorilor publici, la toate instituțiile și agenții economici de interes public (de exemplu, furnizorii de utilități publice).

Fiecare variantă corespunde unui anumit grad de informatizare, respectiv managementul electronic al solicitărilor, evidența informatizată a solicitanților, respectiv ghișeu unic.

3.3. Managementul electronic al documentelor

În prima etapă, este necesară suplimentarea personalului CIC și a dotării. Este posibil ca cetățenii având instruirea necesară să își poată introduce singuri datele personale, într-un viitor apropiat chiar de la domiciliu.

În această etapă, câștigul de timp este, în primul rând, al solicitantului, pentru primărie fiind necesare niște costuri suplimentare. Există însă avantajul managementului electronic al cererii introduse pe calculator. Spre deosebire de situația actuală,

managementul include și un document electronic - cererea - care circulă împreună cu titlul solicitării între departamentele interesate din primărie.

Un avantaj, din perspectiva creării societății informaționale, este stimularea apropierii de calculator și crearea unei mentalități favorabile pentru o informatizare globală. Este important de menționat că această formă de informatizare afectează pozitiv și pe cei care nu au calculator sau experiență în utilizarea acestuia.

3.4. Evidența informatizată a solicitanților

A doua etapă aduce un câștig important pentru ambele părți prin accesarea serverului local pentru registrul permanent al populației.

Prin introducerea codului numeric personal al solicitantului se realizează o validare (publică) a evidențelor interne și, totodată, se creează cadrul necesar pentru ținerea unei evidențe informatizate a solicitanților. Este un aspect important, având în vedere că o serie de solicitări pot fi intercorelate. Un exemplu în acest sens sunt solicitările adresate resorturilor de asistență socială sau autoritate tutelară.

Trebuie menționat că și schimbul de date este optimizat prin acordarea accesului la datele din RPP în departamentele primăriei, fapt care permite vizualizarea datelor personale fără a fi necesară transportarea acestora o dată cu solicitarea.

3.5 Ghișeul unic

Varianta 3 reprezintă practic modul de implementare a ghișeului unic, esența acestuia fiind medierea schimbului de date prin intermediul unei baze de date virtuale, având ca nucleu central datele din serverele locale pentru registrele permanente.

Ca măsură de stimulare, trebuie avută în vedere fundamentarea taxelor pentru eliberarea de documente de către instituțiile publice proprietare/abilitate să le dețină. În acest sens, se poate gândi o taxă globală, constituită prin însumarea taxelor percepute de fiecare instituție, minus o reducere (de exemplu, de 25%) avantajoasă celor implicați, după cum urmează.

Solicitantul:

- plătește o sumă mai mică, o singură dată, într-un singur loc;
- este scutit de alergătura între instituții și de consumul de timp și nervi.

Instituția publică solicitată direct:

- verifică un număr mai mic de documente;
- este scutită de rolul de paratrăznet în raport reclamațiile și nemulțumirile cetățenilor;
- are un volum mai redus de relații cu publicul în condițiile creșterii calității serviciilor;
- se bazează pe date certe, lipsite de redundanță;

- reduce costurile consumabilelor.

Instituția publică solicitată indirect:

- are un volum mai redus de relații cu publicul în condițiile creșterii calității serviciilor;
- reduce costurile consumabilelor.

4. Concluzii

Se cuvine a fi menționat faptul că, deși în această strategie primăria este privită ca integrator de servicii publice, acest rol poate fi jucat și de alte instituții publice. Aceasta înseamnă că orice instituție de interes public, conectată la infrastructura locală de date, va trebui să își creeze un ghișeu unic. Alegerea primăriei ca prim integrator de servicii publice este susținută de faptul că aici este propusă instalarea serverelor locale pentru registrele permanente.

Etapizarea propusă în acest articol poate fi elaborată în continuare, corespunzător cerințelor de virtualizare a administrației publice. În acest sens, baza de date virtuală cuprinde mult mai mult decât datele de interes general, prevăzute a fi stocate în registrele permanente, iar opțiunile pot fi diverse, reflectând obiective urmărite în plan local.

În cadrul acestui articol, s-au adus argumente pentru o abordare pragmatică a informatizării administrației publice locale, în condițiile actuale de lipsă cronică de fonduri destinate construirii societății informaționale. În acest sens, strategia propusă pentru implementarea conceptului de ghișeu unic susține ideea de descentralizare rațională și coerentă, în scopul creșterii satisfacției cetățeanului față de serviciile publice oferite.

Bibliografie

1. BANGEMANN, M. et al: Europa și societatea informațională la nivel planetar. Recomandări făcute Consiliului Europei. În: Revista Română de Informatică și Automatică, vol.4, nr.2-3, 1994, pp.3-26.
2. ISO 9241-11:1994. Information Technology - Ergonomic requirements for office work with visual display terminals (VDTs) - Guidance on usability.
3. CNI: Strategia națională de informatizare și implementare în ritm accelerat a societății informaționale. Notă de prezentare, București, septembrie, 1997.
4. ICI-CNI: Proiectul Director al Informatizării în România, București, 1994.
5. PRIBEANU, C.: Structuri de date pentru un sistem de cadastru general și publicitate imobiliară. În: Revista Română de Informatică și Automatică, vol.7, nr.1, 1997, pp.45-48.