



ICONA

Innovazione e Cambiamento Organizzativo nella
Amministrazione Pubblica

***Un modello multidimensionale per la misurazione degli impatti
dell'eGovernment***

Secondo Seminario di ICONA

Centro Inter-dipartimentale su

Innovazione e Cambiamento Organizzativo nella Amministrazione Pubblica

Facoltà di Scienze Politiche

Università degli Studi di Milano

Milano, 6 aprile 2006

— *Contenuti* —

- ❑ **Introduzione: un percorso a ritroso**
- ❑ **Questioni Concettuali: “eGovernment” o “ICT enabled Government”?**
- ❑ **Ipotesi sottostanti il quadro di misurazione dell’eGovernment**
- ❑ **Il Quadro di misurazione dell’eGovernment**
- ❑ **Breve digressione sul tema dell’efficienza**
- ❑ **Ripresa della questione dei costi**

Lo studio condotto per l'Unione Europea: *The Economics of eGovernment Project (eGEP)*

**Studio sulla
Spesa**

- ❑ Metodologia monitoraggio costi eGOV
- ❑ Analisi dei meccanismi di finanziamento eGOV
- ❑ Stima spesa ICT e eGOV delle PAs della UE25

**Quadro di
Misurazione**

- ❑ Modello di misurazione
- ❑ Indicatori di misurazione
- ❑ Metodologia di implementazione

**Modello
Economico**

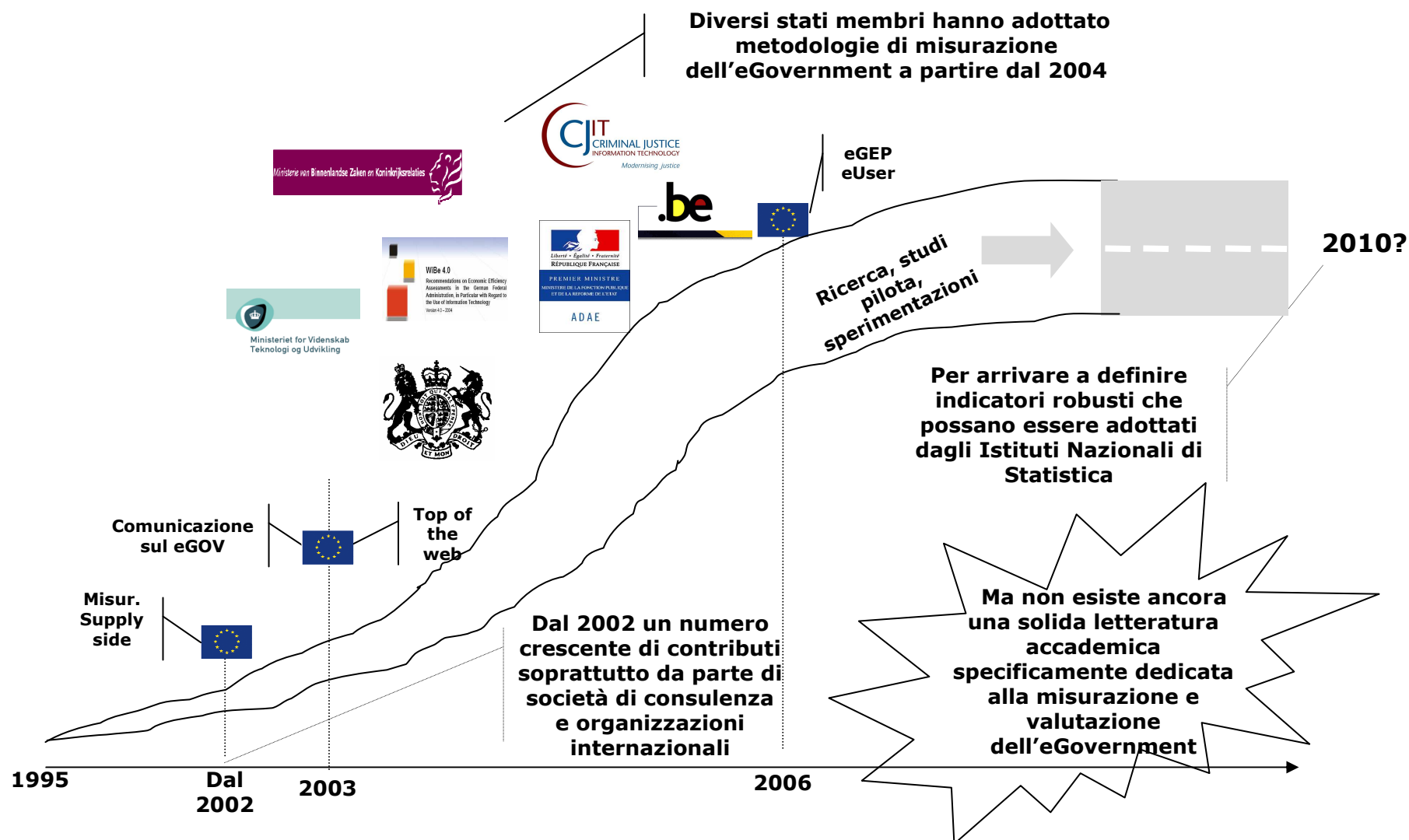
$$\begin{aligned} \hat{\pi}_{PS,t} = & b \hat{Y}_{PS} + c \left(\hat{W}_{PS,-n} - \hat{P}_{egov,-n} \right) + d \left[\left(\hat{L}_{PS,t} + \hat{ASCU}_t + \hat{ASVU}_t \right) - \hat{PVU}_t \right] + \\ & + e \left(\hat{E}_{hw,-t} + \hat{E}_{sw,-t} + \hat{E}_{cp,-t} + \hat{E}_{tp,-t} \right) + f (\hat{ht} + \hat{rs} + \hat{li})_t \end{aligned}$$

- ❑ Questo seminario rappresenta il primo passaggio di un lavoro a ritroso e inusuale
- ❑ Mentre in genere si passa dalla ricerca di base alla ricerca applicata, in questo caso l'obiettivo è di sviluppare un approccio e un modello teorico di base a partire da uno studio applicato che ha avuto finalità di *policy*
- ❑ Questo seminario è dunque un'opportunità per condividere con voi questo processo, tuttora ancora allo stadio embrionale, ed ottenere le critiche e i suggerimenti necessari per affinare e rafforzare le basi concettuali e teoriche del quadro di misurazione degli impatti dell'eGovernment elaborato per la Commissione

I limiti attuali del quadro di valutazione

- ❑ Le finalità della Commissione Europea di cambiare gli indicatori per il tradizionale benchmark a partire dal 2007 e quindi la richiesta di definire degli indicatori top-down, senza un sufficiente approfondimento delle relazioni di causa ed effetto attraverso un programma di ricerca che parta dal livello micro per risalire al livello macro
- ❑ La necessità di mediare tra i diversi stati membri (es. UK: efficienza monetizzabile! Francia e Germania: qualità dei servizi e buona governance!), ha in parte snaturato il modello iniziale e fortemente determinato la scelta delle aree di impatto e degli indicatori
- ❑ Lo sbilanciamento del team di lavoro verso un approccio manageriale/economico (Luiss + Società di consulenza) e la mancanza di una componente politologica

Lo Stato dell'arte



— *Contenuti* —

❑ **Introduzione: un percorso a ritroso**

❑ **Questioni Concettuali: “eGovernment” o “ICT enabled Government”?**

❑ **Ipotesi sottostanti il quadro di misurazione dell’eGovernment**

❑ **Il Quadro di misurazione dell’eGovernment**

❑ **Breve digressione sul tema dell’efficienza**

❑ **Ripresa della questione dei costi**

Politica pubblica o “catch word”?

- ❑ Se l' eGovernment è effettivamente diventato una politica pubblica, come affermano la Commissione e la maggior parte degli stati membri, allora diventa fondamentale porsi una serie di domande:
 - Quanti fondi pubblici si stanno investendo per l'eGovernment?
 - Quali impatti e benefici questi investimenti producono per amministrazioni, cittadini e imprese?
 - Quale impatto l'eGovernment può avere sulla produttività del settore pubblico con ricadute sulla competitività e la crescita economica?
- ❑ Ma bisogna anche chiedersi se invece esso non sia solo un'etichetta più attraente per giustificare meglio dei semplici investimenti in ICT
- ❑ O ancora, guardando all'esperienza del settore privato, se esso non sia che un mero canale addizionale che non può radicalmente cambiare il funzionamento delle organizzazioni e quindi non giustifica una misurazione e valutazione *ad hoc*

Definizioni

the use of Internet Technologies to conduct, enhance and support relations with, and transactions between, different government bodies and citizens, businesses and other government bodies

EITO 2002

eGovernment is the use of information and communication technologies (ICTs) to improve the activities of public sector organisations... In our definition, then, governments have been practising e-government for more than 50 years

Richard Heeks

Information and communication technologies (ICT) can help public administrations to cope with many challenges. However, the focus should not be on ICT itself. Instead it should be on the use of ICT combined with organisational change and new skills in order to improve public services, democratic processes and public policies. This is what eGovernment is about.

EU Commission

The use of information and communication technologies, and particularly the Internet, as a tool to achieve better government.

OECD

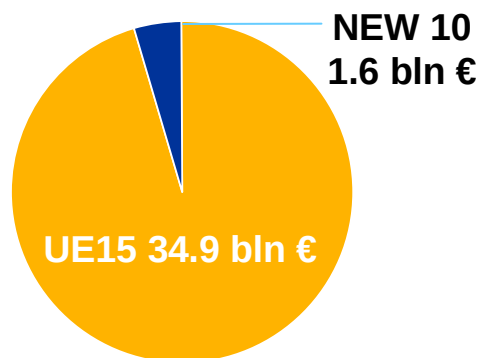
The tendency here, despite existing labels, is to talk more broadly about ICT enabled government rather than about eGovernment

UK Cabinet Office

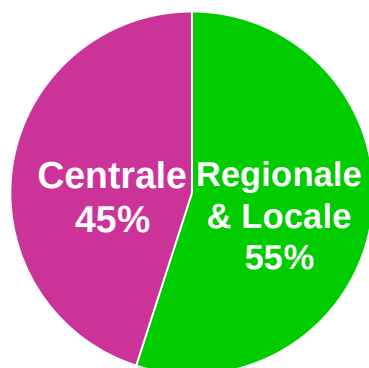
Uno sguardo ai dati di spesa (1/3)

Spesa ICT 2004

Totale UE25: € 36.5 mld

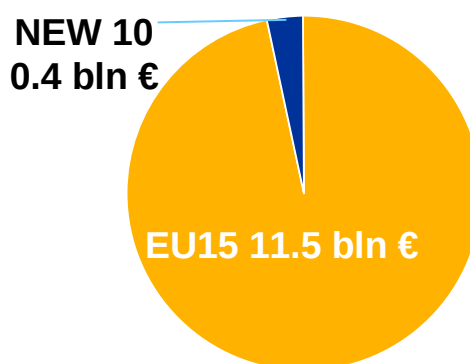


Per livelli di governo

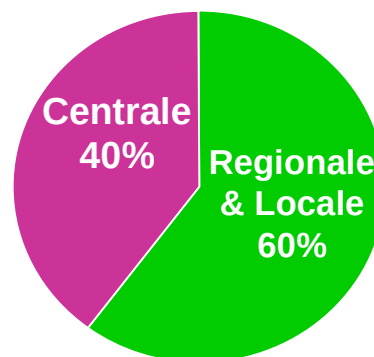


Spesa eGOV 2004

Totale UE25: € 11.9 mld



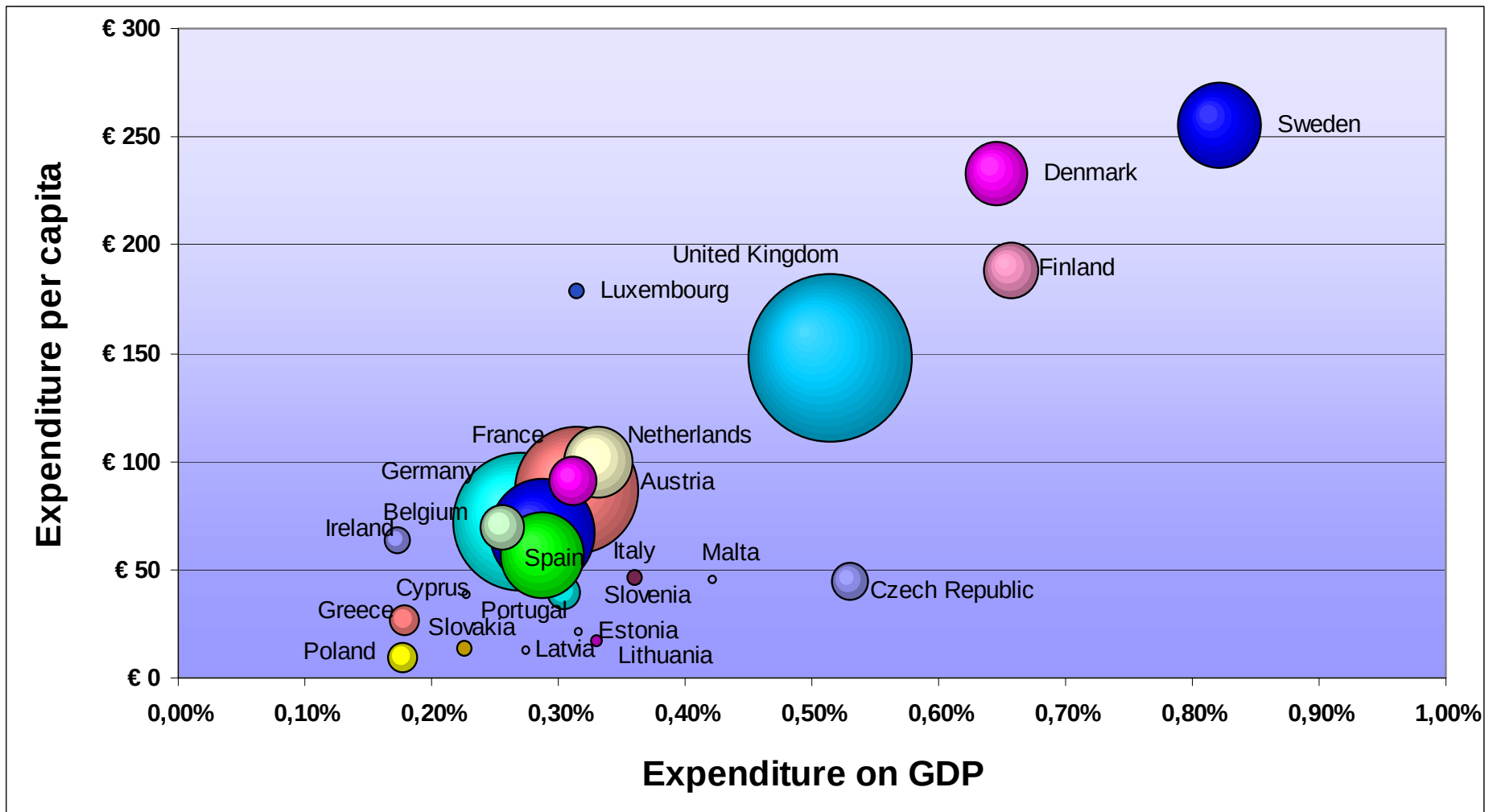
Per livelli di governo



- ❑ In media la spesa per eGOV è pari a solo il 33% della spesa più generale in ICT (in Italia 18%)
- ❑ Mentre la spesa per ICT ha meccanismi di finanziamento consolidati, lo stesso non vale per l'eGovernment
- ❑ Ci sono ancora molti investimenti in ICT che sono inerziali e incrementali e che non hanno molto a che vedere con l'eGovernment inteso come politica di modernizzazione della pubblica amministrazione

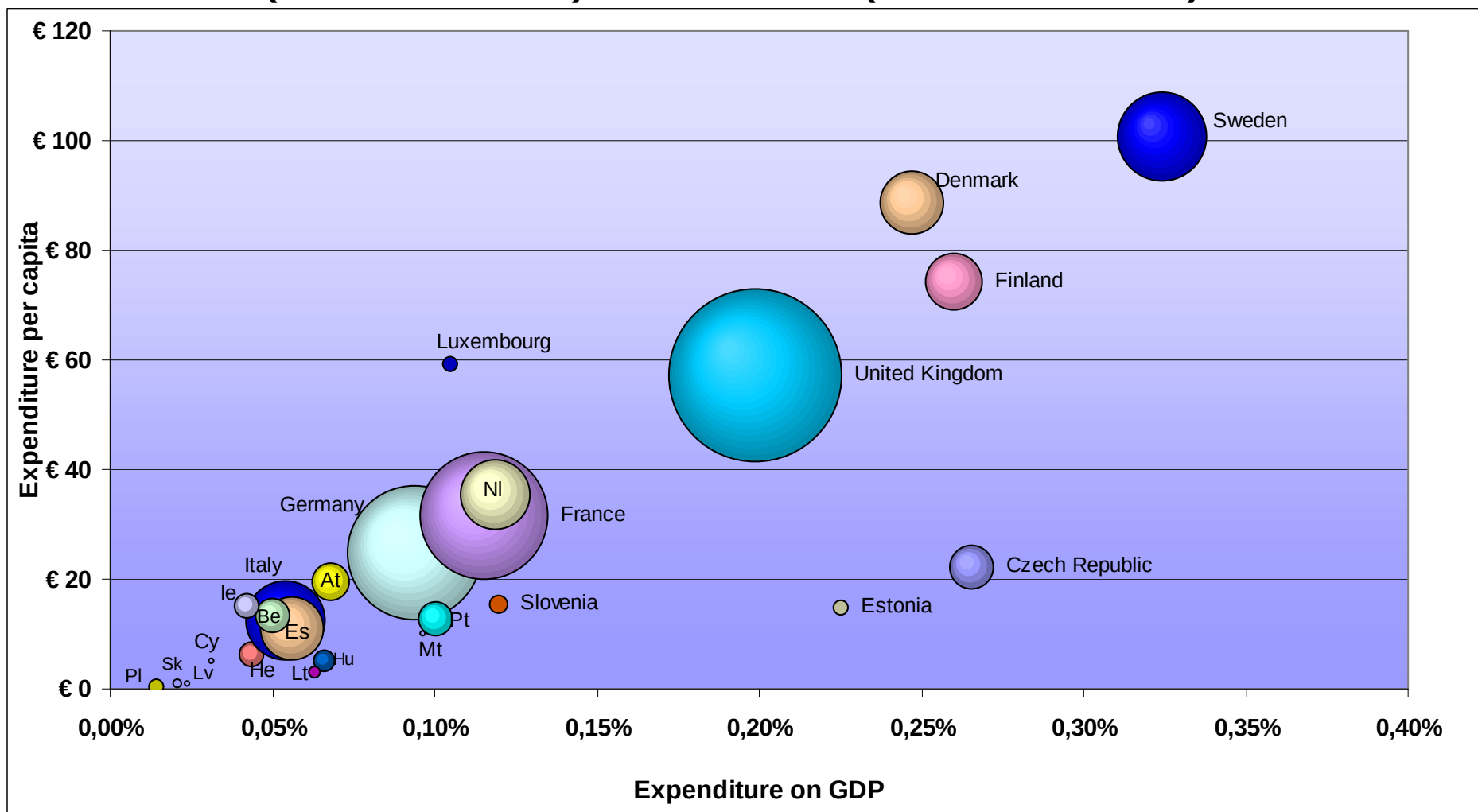
Uno sguardo ai dati di spesa (2/3)

UE25 spesa ICT della pubblica amministrazione pro-capite (asse verticale), in % sul Pil (asse orizzontale) e valore totale (dimensione bolla) in 2004



Uno sguardo ai dati di spesa (3/3)

UE25 spesa eGOV della pubblica amministrazione pro-capite (asse verticale), in % sul Pil (asse orizzontale) e valore totale (dimensione bolla) in 2004



Un oggetto difficile da circoscrivere

- ❑ A livello di enunciazione delle policy si afferma una definizione più estensiva di eGovernment e sembra quindi corretto l'approccio inglese
- ❑ La pratica, così come emerge dai dati di spesa, tuttavia indica una situazione diversa nella quale gran parte della spesa non è formalmente contabilizzata come eGovernment ma genericamente come ICT
- ❑ Quale parte della spesa ICT è effettivamente finalizzata a migliorare il funzionamento delle istituzioni pubbliche e collegata al cambiamento e alla modernizzazione?
- ❑ Una misurazione e valutazione dei risultati dell'eGovernment non può prescindere da una definizione chiara dei costi
- ❑ Una definizione più precisa di cosa intendiamo per eGovernment che permetta di individuare in modo univoco i relativi investimenti rimane, a mio avviso, una questione aperta

— *Contenuti* —

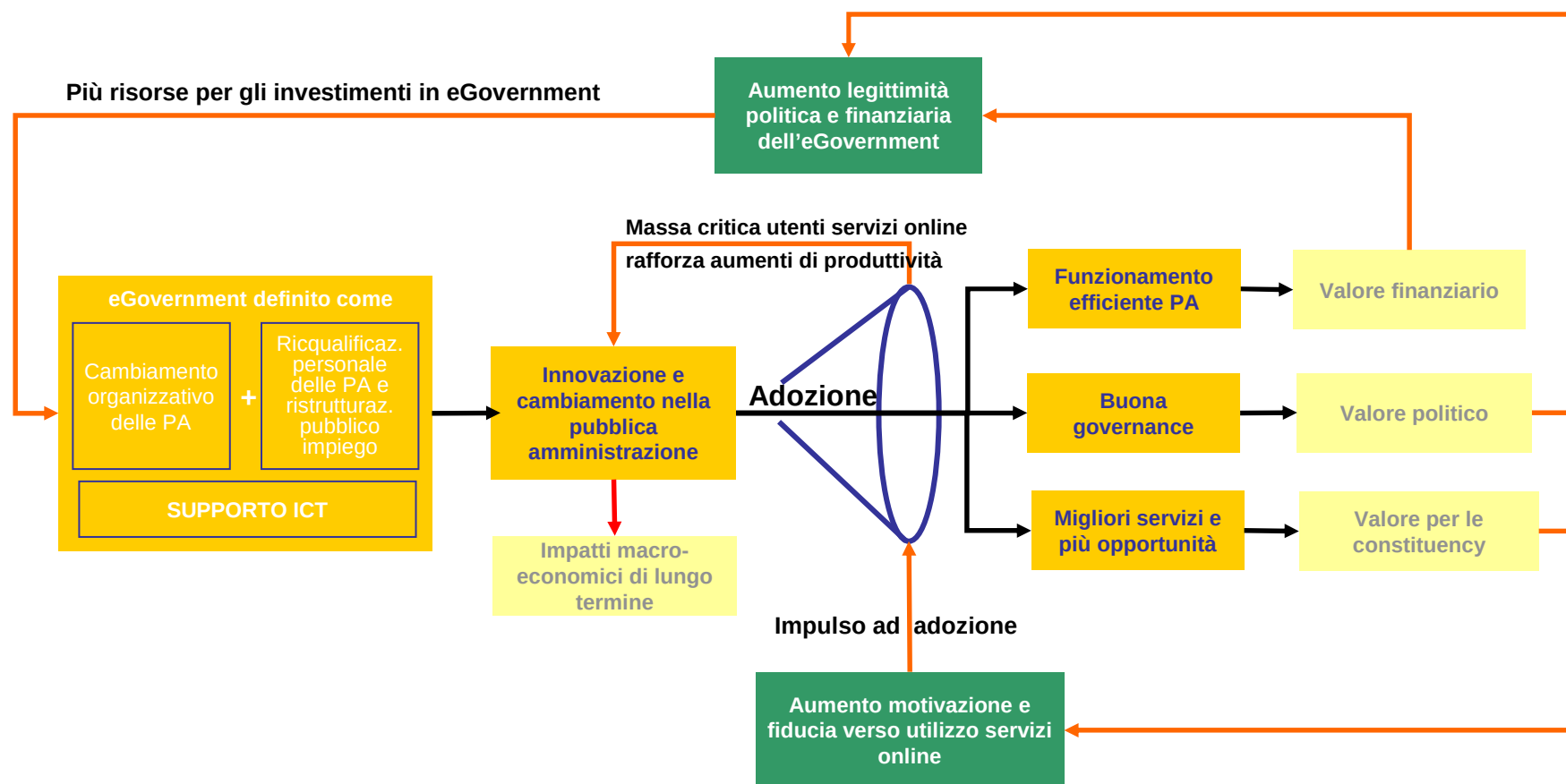
- ❑ **Introduzione: un percorso a ritroso**
- ❑ **Questioni Concettuali: “eGovernment” o “ICT enabled Government”?**
- ❑ **Ipotesi sottostante il quadro di misurazione dell’eGovernment**
- ❑ **Il Quadro di misurazione dell’eGovernment**
- ❑ **Breve digressione sul tema dell’efficienza**
- ❑ **Ripresa della questione dei costi**

Un ispirazione di matrice neo-istituzionalista da sviluppare ulteriormente

- ❑ Rigettando la visione minimalista del ruolo delle istituzioni tipica del paradigma dell'economia neo-classica, gli approcci neo-istituzionalisti hanno riportato all'attenzione appunto l'importanza delle istituzioni in senso lato, e in particolare hanno ispirato un nuovo “paradigma di sviluppo” nel quale il ruolo dell'attore pubblico ritorna centrale (*)
- ❑ L'ipotesi su cui sono stati sviluppati il quadro di misurazione e il modello economico è che ***l'attore pubblico può svolgere un'azione determinante per rilanciare la competitività, l'innovazione e quindi la crescita di un sistema paese agendo su diverse leve e divenendo esso stesso un innovatore***
- ❑ In particolare questo ha portato a scegliere come ispirazione del modello economico una fonte eterodossa ed evitare gli approcci più ortodossi (i.e. growth accounting model): il modello economico consiste infatti nell'adattamento al settore pubblico della **funzione di produzione** elaborata da **Paolo Sylos Labini** (*The Forces of Economic Growth and Decline*, MIT Press, 1984) per il settore privato

(*) Su questo tema specifico si vedano ad esempio: Klein, P. “Role of the Public Sector”, in Hodgson G. et al *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Brookfield (Vermont), Edward Elgar Publishing Company, 1994; e Picciotto, R. and E. Wiesner, (eds.) *Evolution and Development: The Institutional Dimension*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 1998

Impostazione generale

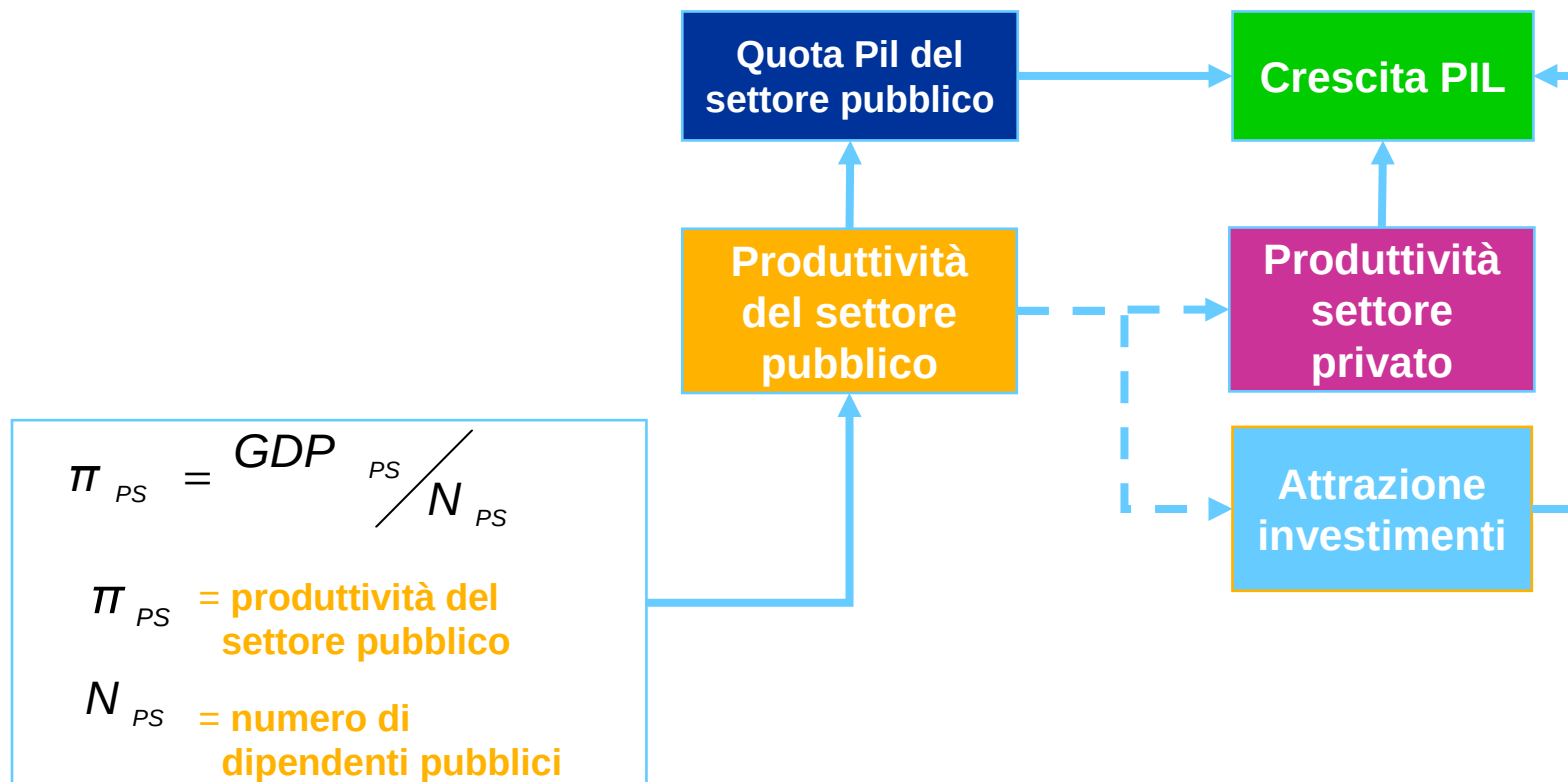


→ = Primo ciclo

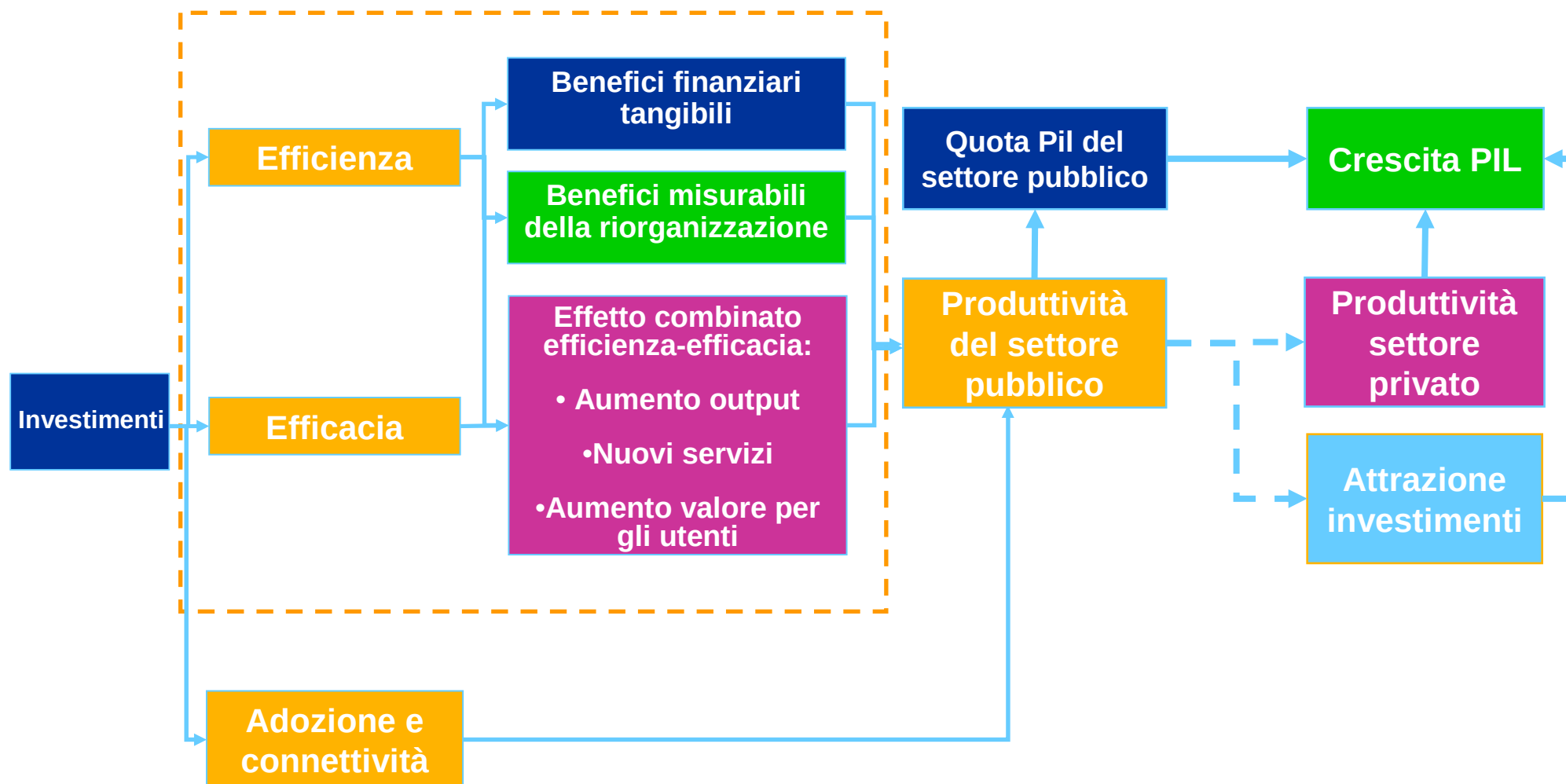
→ = Rafforzamento degli effetti a seguito di iterazioni successive di successo

La logica del modello economico

L'ipotesi principale del modello è che gli investimenti in ICT/eGOV producono un aumento della produttività del settore pubblico e, come conseguenza, contribuiscono alla crescita del PIL.



La relazione iniziale tra il modello economico e il quadro di misurazione



— *Contenuti* —

- ❑ **Introduzione: un percorso a ritroso**
- ❑ **Questioni Concettuali: “eGovernment” o “ICT enabled Government”?**
- ❑ **Ipotesi sottostanti il quadro di misurazione dell’eGovernment**

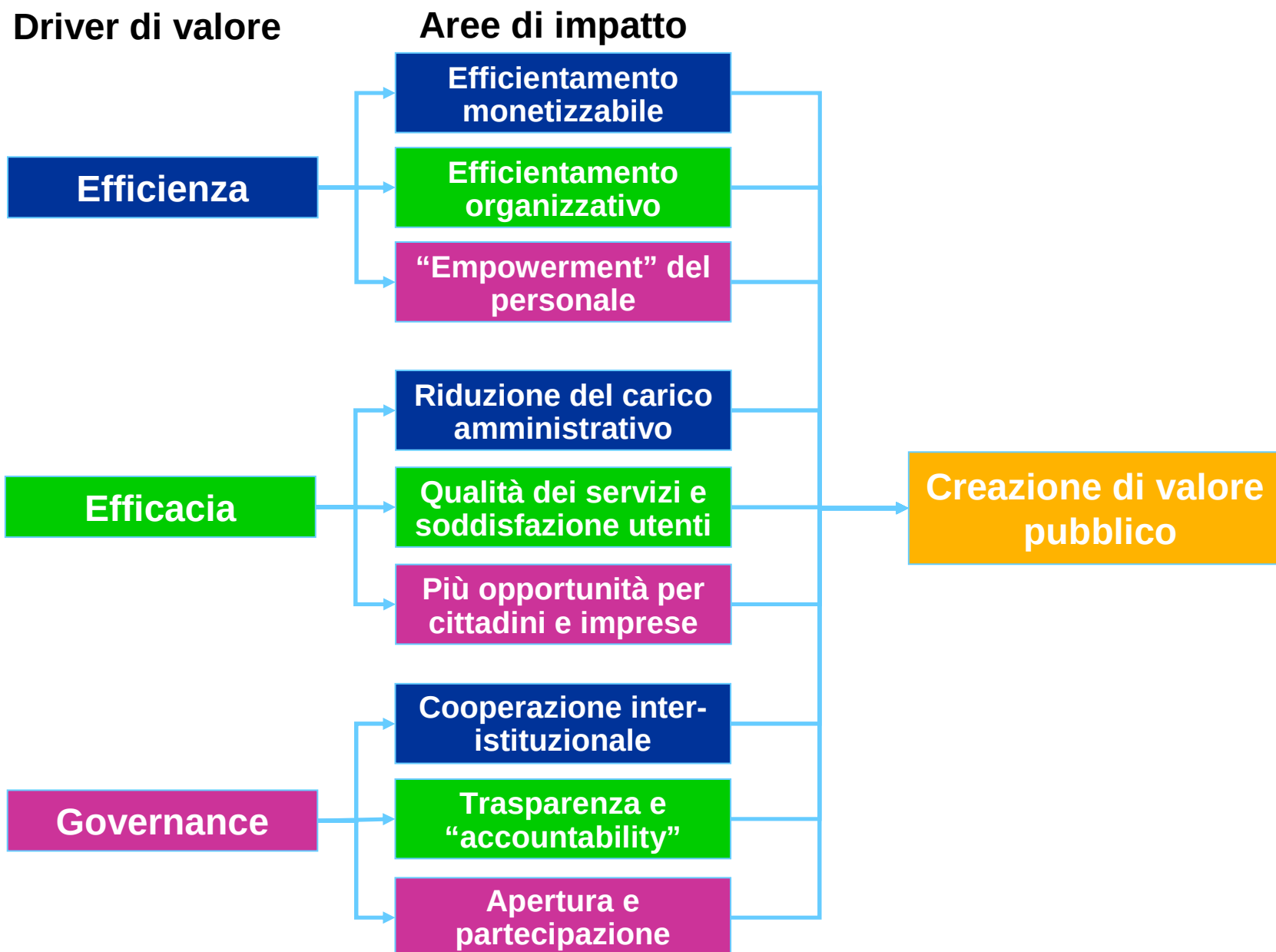
❑ Il Quadro di misurazione dell’eGovernment
--

- ❑ **Breve digressione sul tema dell’efficienza**
- ❑ **Ripresa della questione dei costi**

Il quadro di misurazione: premessa

- ❑ Il quadro di misurazione si fonda su tre dimensioni fondamentali : **efficienza, efficacia e buona governance**
- ❑ In parte come risultato delle necessarie mediazioni rispetto alle priorità degli stati membri e anche alla luce del fatto che l'eGovernment può produrre impatti qualitativi il cui valore pubblico sfugge alle tradizionali tecniche di misurazione quantitativa finanziaria il legame tra quadro di misurazione e modello economico è stato allentato
- ❑ Pertanto il quadro di misurazione considera non solo gli impatti quantificabili in termini monetari ma impatti qualitativi per elaborare una valutazione multidimensionale del valore pubblico generato dall'eGovernment
- ❑ Inoltre, mentre alcune metodologie scelgono la strada di tenere separati indicatori quantitativo-finanziari e indicatori qualitativi e di produrre due distinte misurazioni, il quadro di valutazione proposto stabilisce un bilanciamento tra metriche quantitative e qualitative e le integra scegliendo di utilizzare indicatori misurati in termini di variazioni percentuali che, opportunamente normalizzati e pesati, permettono di arrivare ad una indice composto complessivo

Il quadro di misurazione degli impatti dell'eGovernment



Dal Modello agli Indicatori

**Lista
completa**

**100 indicatori di impatto del eGovernment
che coprono efficienza, efficacia e
governance**

**Lista ristretta
proposta**

**Indicatori scelti per massimizzarne la
rilevanza, minimizzarne i relativi costi di
raccolta dati, e assicurarne la
comparabilità**

**Alcuni dunque sono proposti per UE25 benchmark
Altri per iniziative peer-to-peer di bench-learning tra un
numero selezionato di amministrazioni supportate dalla UE
Tutti possono essere usati a livello micro delle singole
amministrazioni**

Tre concetti sottostanti alla metodologia di implementazione:

1) Driver di valore

2) Indicatori Composti

3) Matrice Impatti-Rischi



Strumento pratico , che consiste di 7 fogli excell e permette una misurazione multidimensionale del valore pubblico generato dall'eGovernment

— *Contenuti* —

- ❑ Introduzione: un percorso a ritroso
 - ❑ Questioni Concettuali: “eGovernment” o “ICT enabled Government”?
 - ❑ Ipotesi sottostanti il quadro di misurazione dell’eGovernment
 - ❑ Il Quadro di misurazione dell’eGovernment
- ❑ Breve digressione sul tema dell’efficienza
- ❑ Ripresa della questione dei costi

Aumenti di efficienza e loro utilizzo

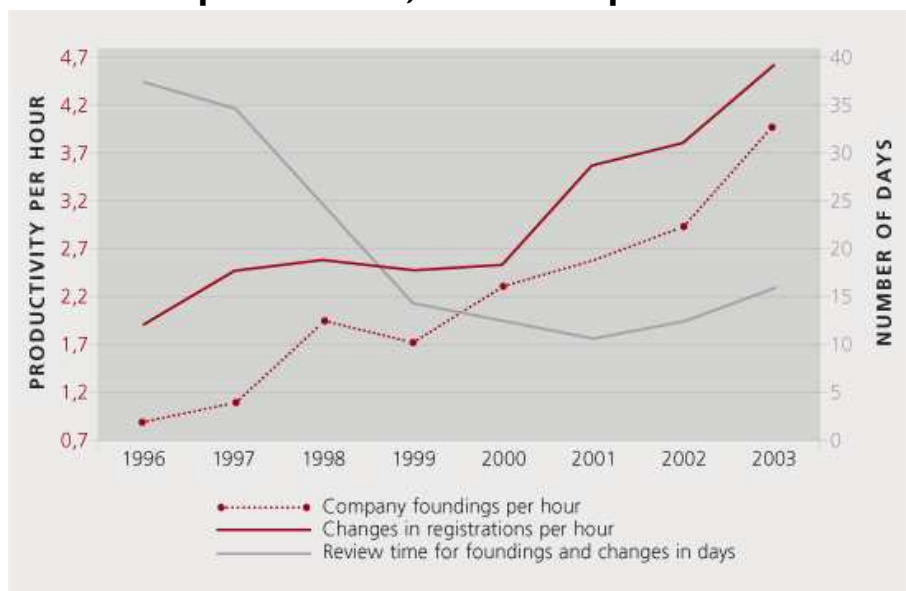
- ❑ Riorganizzazione + ICT= eliminazione di 'task', riduzione tempi gestione pratiche, riduzione errori:
 - Meno ore di lavoro necessarie per produrre lo stesso output: 'Full Time Equivalent Gains' (**same with less**)
 - Maggiore output prodotto con lo stesso ammontare di ore di lavoro: 'per Processing FTE Gains' (**more with the same**)

- ❑ Questi guadagni rappresentano:
 - Un beneficio monetario se il personale ridondante è licenziato o pre-pensionato
 - Un valore opportunità se il personale è spostato da attività di routine ad attività a valore aggiunto

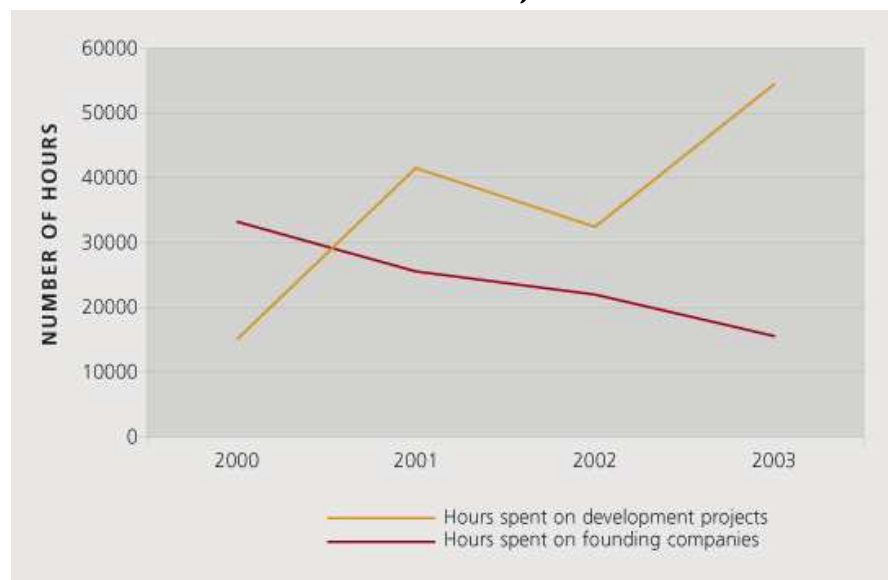
- ❑ L'aumento del output 'per processing FTE' è un impatto combinato efficienza-efficacia: minore tempo per gestire una pratica significa una riduzione dei tempi di attesa

Aumenti di efficienza: l'Agenzia Danese per il Commercio e le Imprese

Più produttività, meno tempo di attesa



Innovazione in focus , routine online



Riorganizzazione più registrazione online delle nuove imprese:

- ❑ Costituzione imprese per ora + 337%
- ❑ Tempi di attesa da 37 a 16 giorni
- ❑ Ore di lavoro per attività di routine -50%
- ❑ Guadagni di efficienza non monetizzati ma investiti in attività a valore aggiunto e in progetti innovativi

Aumenti di efficienza: L'Agenzia delle entrate

Riorganizzazione + 'fisco online':

- ❑ Con 6,000 impiegati in meno l'agenzia gestisce 5% in più di pratiche: FTE gains per un valore € 40 mln:
 - In parte monetizzato attraverso pre-pensionamenti
 - In parte utilizzato trasferendo il personale ridondante ad attività a valore aggiunto
- ❑ 10 centri servizi chiusi: riduzione annuale di costi per € 20 mln
- ❑ € 30 mln di costi tagliati a seguito di conclusione di contratti con fornitori esterni di servizi di acquisizione dati
- ❑ I tempi di attesa per i rimborsi si sono dimezzati
- ❑ 2 mln contribuenti, ovvero coloro che si fanno da soli la dichiarazione online, risparmiano annualmente circa 200 €

Aumenti di efficienza: UK “ICT enabled Government”

- ❑ 5 programmi hanno prodotto: £18 miliardi di risparmi per anno (circa 27 mld Euro)

Procurement.....£7.3 billion

Productive Time.....£6.7 billion

Policy Funding & Regulation.....£2.2 billion

Corporate Services.....£1.2 billion

Transactions.....£1 billion

- ❑ Riduzione personale per 84.000 unità (in gran parte in servizi transattivi o di supporto interno, ovvero ‘corporate services’)
- ❑ Permettendo al governo di investire entro il 2008 in 250,000 nuove assunzioni per posizioni di ‘front-line’ : 143,000 operatori della sanità; 33.000 nel sistema giudiziario; 55.000 negli asili e le scuole

— *Contenuti* —

- ❑ **Introduzione: un percorso a ritroso**
- ❑ **Questioni Concettuali: “eGovernment” o “ICT enabled Government”?**
- ❑ **Ipotesi sottostanti il quadro di misurazione dell’eGovernment**
- ❑ **Il Quadro di misurazione dell’eGovernment**
- ❑ **Breve digressione sul tema dell’efficienza**
- ❑ **Ripresa della questione dei costi**

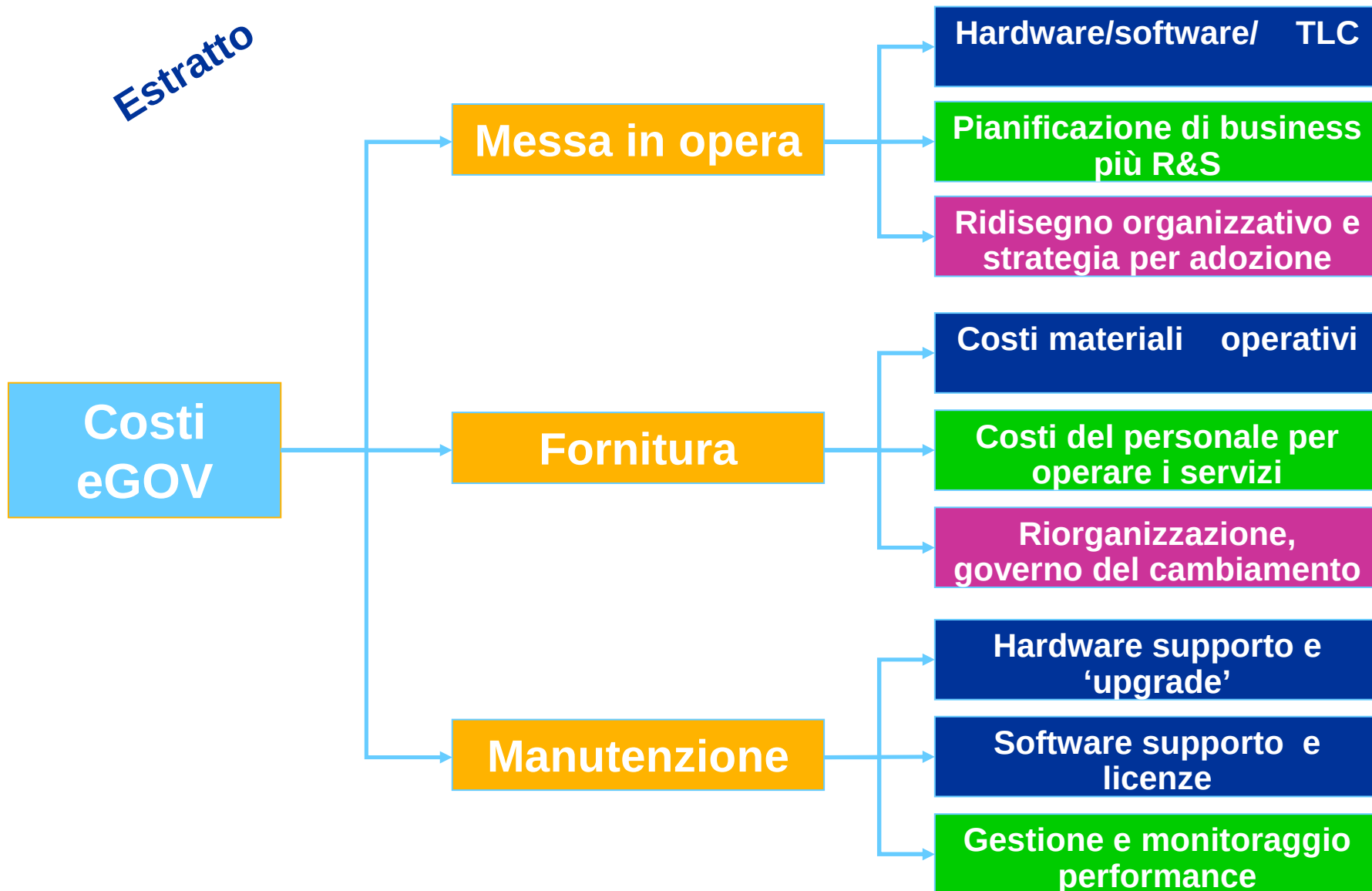
I costi: l'altro lato dell'equazione

- ❑ Il monitoraggio dei costi dell'eGovernment sta ricevendo meno attenzione della misurazione degli impatti
- ❑ I costi sono l'altra parte della misurazione e sono tanto importanti quanto gli impatti
- ❑ Varie argomentazioni rafforzano l'importanza di misurare i costi:
 - Trasparenza e 'accountability'
 - Gestire meglio ed evitare la 'deriva tecnologica'
 - Stabilire la 'baseline' per la misurazione
 - Facilitare modelli innovativi di finanziamento

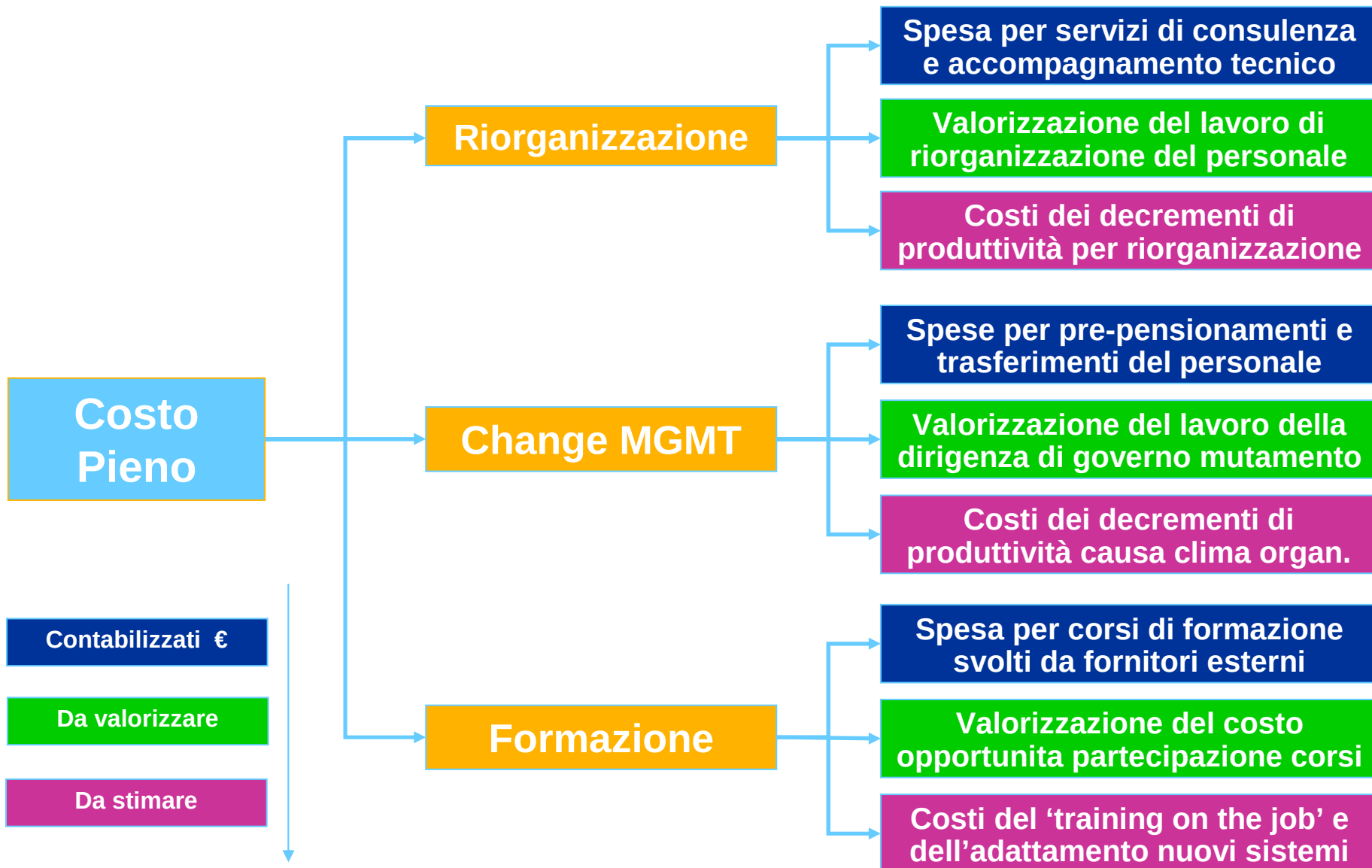
***“Ciò che ti nuoce è spendere il tuo.
Spendere quello d'altri non ti toglie
ma ti aggiunge reputazione.”***

Niccolò Machiavelli, Il Principe

I costi dell'eGovernment: quadro semplificato

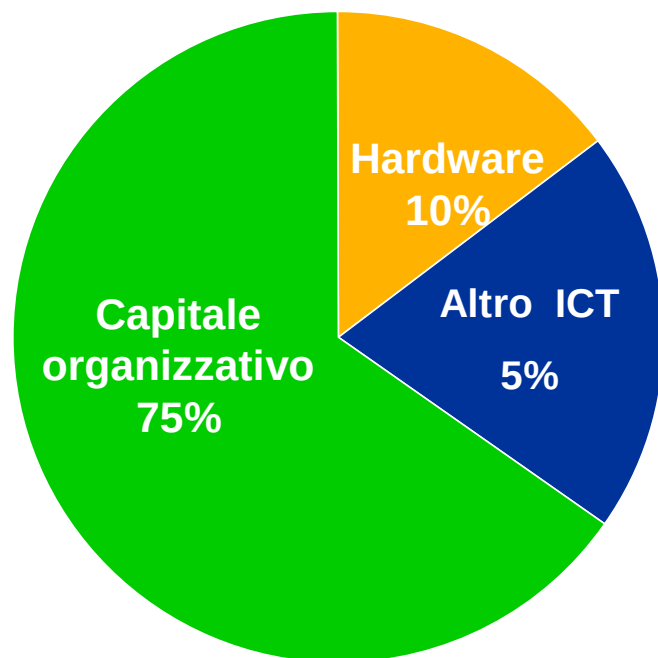


Il costo pieno del cambiamento organizzativo



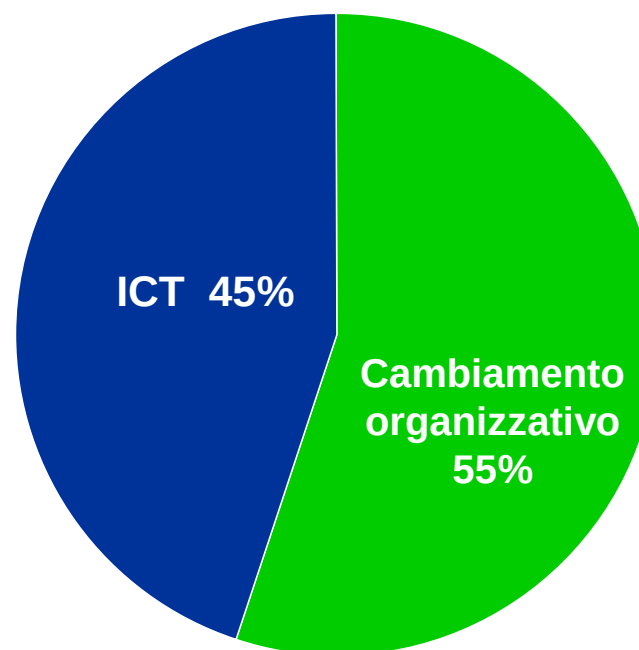
Le componenti di costo: 'rules of thumb'

Brynjolfsson's Benchmark



Fonte: Adattato da Brynjolfsson, E. "The IT Productivity Gap", Optimize Magazine, Issue 22, July 2003 (<http://www.optimizemag.com/issue/021/roi.htm>)

'Regola del pollice' eGEP
da messa in opera a piena operatività



Fonte: Casi di studio e interviste

Considerazioni Conclusive



ICONA

Innovazione e Cambiamento Organizzativo nella
Amministrazione Pubblica

Grazie per l'attenzione
