



Școala Națională de Studii Politice și Administrative
Facultatea de Administrație Publică

MĂSURAREA PERFORMANȚEI ÎN E-GUVERNARE

- lucrare de disertație, Masterat Managementul Sectorului Public -

Coordonator

Conf. Univ. Dr. Cătălin VRABIE

Absolventă

Rașoga Geanina

**București
2026**

Instrucțiuni de redactare (A se citi cu atenție!!)

1. Introduceți titlul lucrării în zona aferentă acestuia – nu modificați mărimea sau tipul fontului;
 2. Sub titlul lucrării alegeți dacă aceasta este de licență sau de disertație;
 3. Introduceți specializarea sau masteratul absolvit în zona aferentă acestuia de pe prima pagină a lucrării;
 4. Introduceți numele dvs. complet în zona aferentă acestuia (sub Absolvent (ă));
 5. Introduceți anul în care este susținută lucrarea sub București;
- NB:** Asigurați-vă că ați șters parantezele pătrate din pagina de gardă și cuprins.
6. Trimiteți profesorului coordonator lucrarea doar în format **Microsoft Word** – alte formate nu vor fi procesate;
 7. **Nu ștergeți declarația anti-plagiat și nici instrucțiunile** – acestea trebuie să rămână pe lucrare atât în forma tipărită cât și în cea electronică;
 8. **Semnați declarația anti-plagiat;**
 9. **Cuprinsul este orientativ** – numărul de capitole / subcapitole poate varia de la lucrare la lucrare. **Introducerea, Contextul, Concluziile, Discuțiile și Referințele bibliografice sunt însă obligatorii;**
 10. **Este obligatorie folosirea template-ului.** Abaterea de la acesta va cauza întârzieri în depunerea la timp a lucrării;
 11. **Respectarea deadline-urilor** stabilite de profesorul coordonator este obligatorie.

NB. Lucrările vor fi publicate în extenso pe pagina oficială a hub-ului Smart-EDU, secțiunea Smart Cities and Regional Development / Student Papers on Smart Cities and E-Governance (SPoSC&EGOV) Repository - ISSN: 3008-2196, ISSN-L: 3008-2196: <https://scrd.eu/index.php/spr/issue/archive>.

ATENȚIE: Lucrarea trebuie să fie un produs intelectual propriu. Cazurile de plagiat vor fi analizate în conformitate cu legislația în vigoare.

Declarație anti-plagiat

1. Cunosc că plagiatul este o formă de furt intelectual și declar pe proprie răspundere că această lucrare este rezultatul propriului meu efort intelectual și creativ și că am citat corect și complet toate informațiile preluate din alte surse bibliografice (de ex: cărți, articole, clipuri audio-video, secțiuni de text și sau imagini / grafice).
2. Declar că nu am permis și nu voi permite nimănui să preia secțiuni din prezenta lucrare pretinzând că este rezultatul propriei sale creații.
3. Sunt de acord cu publicarea on-line *in extenso* a acestei lucrări și verificarea conținutului său în vederea prevenirii cazurilor de plagiat.

Numele și prenumele: Rașoga Geanina

Data și semnătura: 16.12.2025



Cuprins

Abstract	3
Introducere	3
Întrebările de cercetare	4
Obiective	4
Metodologia de cercetare	4
Capitolul 1. Fundamente teoretice și instituționale ale transformării digitale în administrația publică. Cadrul comparativ România–Polonia.....	7
1.1. Evoluția paradigmelor administrației publice: de la New Public Management la e-guvernare.....	8
1.2. Cadrul legislativ și politici publice referitoare la digitalizare în România și Uniunea Europeană.....	9
1.3. Similarități structurale și instituționale între România și Polonia: premisele comparației	11
1.4. România și Polonia în contextul transformării digitale a administrației publice	12
Capitolul 2. Operaționalizarea performanței e-guvernării și cadrul analitic al comparației România–Polonia.....	15
2.1. Operaționalizarea conceptului de performanță în e-guvernare	16
2.2. Indicatorii de analiză ai performanței e-guvernării	18
2.3. Designul comparației: România și Polonia în analiza performanței e-guvernării	20
2.4. Organizarea datelor și logica analizei comparative.....	21
Capitolul 3. Analiza comparativă a performanței e-guvernării în România și Polonia	22
3.1. Analiza capacității de dezvoltare a e-guvernării (EGDI)	22
3.2. Integrarea și utilizarea serviciilor digitale (DESI).....	24
3.3. Analiza comparativă a performanței e-guvernării în România și Polonia	26
Discuții și concluzii	28
References	31

Abstract

În contextul actual al transformării digitale accelerate, măsurarea performanței sistemelor de e-guvernare a încetat să mai fie o simplă opțiune administrativă, devenind un instrument necesar și obligatoriu pentru fundamentarea politicilor publice și optimizarea investițiilor guvernamentale. Această lucrare de cercetare își propune să analizeze mecanismele de evaluare a succesului inițiativelor de guvernare electronică, adoptând o perspectivă comparativă la nivel internațional. Punctul central al investigației este reprezentat de trecerea de la viziunea tradițională a New Public Management, axată pe reducerea costurilor, către modele moderne de creare a „valorii publice” prin intermediul tehnologiei. Din punct de vedere metodologic, cercetarea integrează analiza datelor secundare furnizate de organisme internaționale precum Comisia Europeană, prin Indexul Economiei și Societății Digitale (DESI), și Organizația Națiunilor Unite, prin E-Government Development Index (EGDI). Studiul examinează corelația directă dintre strategiile de implementare a serviciilor publice digitale și indicatorii de impact în România și Polonia. Această analiză comparativă servește drept fundament pentru evaluarea stadiului actual al digitalizării în România, identificând decalajele structurale și operaționale care persistă în raport cu standardele europene. Obiectivul central al lucrării constă în evaluarea comparativă a performanței e-guvernării, prin utilizarea indicilor compoziți EGDI și DESI, cu scopul de a evidenția dimensiunile care depășesc simpla dezvoltare a infrastructurii tehnice, precum interoperabilitatea sistemelor, transparența administrativă, securitatea datelor și gradul de utilizare a serviciilor publice digitale de către cetățeni. Rezultatele cercetării relevă faptul că performanța e-guvernării nu este determinată exclusiv de nivelul de sofisticare tehnologică, ci mai ales de capacitatea administrației publice de a transforma digitalizarea într-un instrument funcțional, orientat către utilizator și capabil să reducă sarcinile birocratice. Concluziile lucrării evidențiază un set de bune practici și formulează recomandări relevante pentru autoritățile publice, subliniind importanța unei guvernante digitale bazate pe date și indicatori de performanță, în vederea asigurării sustenabilității și eficacității serviciilor publice digitale pe termen lung.

Cuvinte cheie: performanță administrativă, guvernanta digitală, indicatori DESI și EGDI

Introducere

Realitatea unei societăți globale a cărei funcționare gravitează tot mai mult în jurul fluxurilor tehnologice impune ca digitalizarea administrației publice din România să nu mai fie privită ca un proiect izolat, ci ca un pilon esențial în arhitectura rezilienței și eficienței instituționale. Deși România dispune de o infrastructură de conectivitate remarcabilă [2], tranziția către un ecosistem de e-guvernare matur a fost marcată de un parcurs sinuos, în care inițiativele fragmentate au întâmpinat adesea bariere culturale și birocratice semnificative. În prezent, presiunea exercitată de cadrele strategice europene și de necesitatea implementării Planului Național de Redresare și Reziliență forțează o reconfigurare a modului în care statul interacționează cu cetățenii săi, trecându-se de la o abordare bazată pe simpla prezență digitală la una fundamentată pe interoperabilitate [3] și simplificarea proceselor administrative.

Această transformare digitală nu poate fi însă evaluată în mod izolat, deoarece succesul reformelor naționale depinde în mod direct de alinierea la standardele și țintele ambițioase stabilite prin decada digitală a Uniunii Europene pentru orizontul anului 2030 [4]. Integrarea României într-un spațiu administrativ comun european presupune nu doar adoptarea unor tehnologii emergente, ci și o schimbare de paradigmă [5] în care serviciile publice sunt proiectate pornind de la principiul „digital implicit” și cel al „interacțiunii unice” cu statul [6]. În acest peisaj complex, e-guvernarea devine un vehicul principal pentru transparență și combaterea corupției, oferind totodată instrumentele necesare pentru o mai bună gestionare a resurselor publice și pentru o reducere considerabilă a timpilor de așteptare în relația cu autoritățile centrale și locale.

Pentru a înțelege profunzimea decalajelor existente și direcțiile de optimizare, devine esențială trecerea de la observații empirice la o analiză riguroasă bazată pe indicatori de performanță standardizați la nivel internațional. Simpla existență a unor portaluri web sau a unor baze de date nu mai este suficientă pentru a atesta un grad ridicat de digitalizare, motiv pentru care evaluarea se concentrează acum pe calitatea experienței utilizatorului, pe nivelul de securitate cibernetică și pe capacitatea sistemelor de a comunica între ele în mod automat. Astfel, măsurarea performanței în e-guvernare se transformă dintr-o necesitate statistică într-un instrument strategic de guvernare,

care permite decidenților să identifice punctele critice și să direcționeze investițiile către acele soluții tehnologice care generează cel mai mare impact social și economic.

În centrul acestui proces de evaluare se află metodologii complexe de benchmarking, precum Indicele Economiei și Societății Digitale (DESI) [7] și rapoartele anuale de eGovernment Benchmark [8], care oferă o perspectivă comparativă asupra modului în care statele membre reușesc să transforme potențialul tehnologic în beneficii palpabile. Acești indicatori analizează dimensiuni esențiale precum orientarea către utilizator, transparența operațională și disponibilitatea instrumentelor-cheie, cum sunt semnătura electronică sau identitatea digitală.

Prin utilizarea acestor parametri, lucrarea de față își propune să exploreze nu doar stadiul actual al administrației românești, ci și bunele practici europene care pot servi drept model pentru accelerarea progresului digital, transformând măsurarea performanței dintr-o simplă ierarhizare într-un ghid pentru reforma administrativă sustenabilă.

Întrebările de cercetare

- I1. În ce măsură este România pregătită pentru implementarea e-guvernării? Întrebarea este orientată spre capacitatea instituțională, tehnologică și umană a statului.
- I2. În ce măsură e-guvernarea este integrată și utilizată în practică în România? Întrebarea vizează funcționalitatea și utilizarea efectivă a serviciilor publice digitale.
- I3. Care sunt diferențele relevante dintre România și Polonia în ceea ce privește performanța e-guvernării? Analiza permite contextualizarea performanței României printr-o comparație cu un stat similar din Uniunea Europeană.

Obiective

- OP. Obiectivul principal al acestei lucrări de cercetare este evaluarea comparativă a performanței e-guvernării în România și Polonia, în scopul analizării nivelului de pregătire, al gradului de integrare și utilizare a serviciilor publice digitale, precum și al identificării diferențelor relevante dintre cele două state.
- OS1. Primul obiectiv secundar este analizarea nivelului de pregătire al României pentru e-guvernare, prin evaluarea capacității instituționale, infrastructurale și umane reflectate de indicatorii relevanți ai EGDI, în raport cu Polonia.
- OS2. Cel de-al doilea obiectiv secundar vizează evaluarea gradului de integrare și utilizare a serviciilor publice digitale în România, prin interpretarea comparativă a componentelor relevante ale DESI, în vederea evidențierii diferențelor de performanță față de Polonia și a factorilor care le influențează.

Metodologia de cercetare

Transformarea digitală a administrației publice reprezintă una dintre direcțiile majore de reformă instituțională la nivel global, fiind asociată cu creșterea eficienței, transparenței și accesibilității serviciilor publice. În acest context, e-guvernarea nu mai poate fi analizată exclusiv din perspectivă tehnologică, ci ca un proces complex, care implică integrarea infrastructurii digitale, reorganizarea instituțională și adaptarea comportamentului utilizatorilor [9]. Evaluarea performanței în e-guvernare devine astfel o necesitate analitică esențială, în vederea înțelegerii gradului de maturitate digitală a administrațiilor publice.

Prezenta lucrare își propune să analizeze performanța e-guvernării printr-o abordare comparativă [10], având ca studiu de caz România și Polonia, două state membre ale Uniunii Europene caracterizate prin similitudini structurale și instituționale, dar cu traiectorii diferite în procesul de digitalizare a administrației publice. Alegerea acestui cadru comparativ permite evidențierea diferențelor de performanță și identificarea factorilor care influențează dezvoltarea serviciilor publice digitale.

Din punct de vedere metodologic, cercetarea se bazează pe o abordare calitativă, utilizând metoda analizei comparative între state. În acest sens, sunt utilizate date secundare provenite din surse instituționale relevante, respectiv rapoartele elaborate de Organizația Națiunilor Unite [11] și de Comisia Europeană. Evaluarea performanței e-guvernării este realizată prin intermediul a doi indicatori compoziți recunoscuți la nivel internațional: E-Government Development Index (EGDI) și Digital Economy and Society Index (DESI) [7]. Alegerea acestor indicatori este justificată de capacitatea lor de a integra multiple dimensiuni ale performanței digitale [12], permițând realizarea unor comparații sistematice între state. Datele analizate corespund aceluiași perioade de referință, în măsura disponibilității acestora, pentru a asigura validitatea comparației.

Instrumentul de cercetare utilizat este studiul de caz comparativ, aplicat asupra celor două state membre ale Uniunii Europene. Studiul de caz reprezintă un instrument adecvat pentru analiza aprofundată a unor contexte naționale distincte, permițând investigarea particularităților fiecărui sistem de e-guvernare. Deși Polonia înregistrează, în general, performanțe superioare României în indicatorii privind utilizarea și integrarea serviciilor publice digitale, diferențele dintre cele două state sunt de natură incrementală, ceea ce permite încadrarea lor într-un nivel similar de maturitate digitală, situat sub media Uniunii Europene. România este inclusă în analiză ca exemplu de stat aflat într-un proces de dezvoltare și consolidare a serviciilor publice digitale.

Analiza datelor are un caracter calitativ-interpretativ și se bazează pe examinarea rezultatelor obținute de România și Polonia în cadrul indicilor EGDI și DESI. Diferențele de performanță evidențiate de indicii EGDI și DESI vor fi interpretate și prin prisma modului în care investițiile în digitalizare au fost planificate și implementate la nivel național, relevând importanța coerenței strategice și a capacității administrative în valorificarea resurselor financiare.

Indicele E-Government Development Index (EGDI) reflectă în principal nivelul de dezvoltare a infrastructurii digitale, disponibilitatea serviciilor publice online și capacitatea umană de utilizare a acestora, oferind o perspectivă asupra potențialului instituțional de implementare a e-guvernării. EGDI reprezintă un indice compozit, care reflectă gradul de pregătire structurală și instituțională a unui stat pentru implementarea e-guvernării, permițând realizarea de comparații internaționale relevante. Matematic, EGDI este o medie ponderată a trei scoruri normalizate pentru trei dimensiuni importante ale e-guvernării:

$$EGDI = \frac{OSI^1_{normalized} + TII^2_{normalized} + HCI^3_{normalized}}{3}$$

În complementaritate, indicele Digital Economy and Society Index (DESI) surprinde gradul efectiv de implementare și utilizare a serviciilor digitale, incluzând dimensiuni precum conectivitatea, competențele digitale și utilizarea serviciilor publice electronice de către cetățeni. DESI este un indice compozit multidimensional, compus din:

¹ Online Service Index

² Telecommunication Infrastructure Index

³ Human Capital Index

- servicii publice digitale, aceasta fiind dimensiunea – cheie în lucrarea de față, prin care măsurăm disponibilitatea serviciilor publice online, gradul de utilizare a acestora de către cetățeni, interoperabilitatea sistemelor, orientarea către utilizator și principiul „once-only”;
- competențele digitale ale populației (Capital Uman Digital); această dimensiune este comună conceptual cu HCI din EGDI, dar este mai detaliată și orientată spre piața muncii;
- infrastructură digitală (Conectivitate); această dimensiune măsoară acoperirea rețelelor de internet, calitatea conexiunilor, accesibilitatea serviciilor de bandă largă;
- digitalizarea afacerilor (Integrarea Tehnologiei Digitale); deși nu vizează direct administrația publică, influențează cererea pentru servicii publice digitale eficiente.

Utilizarea combinată a celor doi indicatori permite o analiză integrată a performanței e-guvernării, atât din perspectiva capacității, cât și a utilizării efective.

În completarea analizei bazate pe indicii EGDI și DESI, cercetarea ia în considerare investițiile publice în digitalizare ca element contextual, utilizat pentru interpretarea diferențelor de performanță dintre România și Polonia. Aceste investiții sunt analizate calitativ, pe baza documentelor strategice [13, 14], [15] și a rapoartelor oficiale [16], fără a permite însă o cuantificare directă comparabilă între state.

Pe baza acestui cadru metodologic, cercetarea urmărește să răspundă următoarelor întrebări: în ce măsură este România pregătită pentru implementarea e-guvernării, în ce măsură aceasta este utilizată în practică și care sunt diferențele relevante față de Polonia în ceea ce privește performanța digitală a administrației publice.

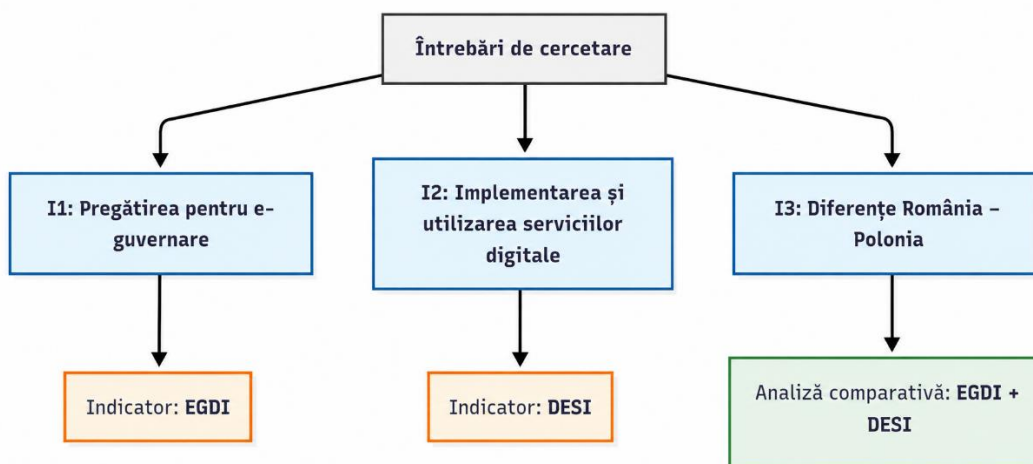


Fig. 1 Legătura dintre întrebările de cercetare și indicatorii utilizați
Sursa:elaborare proprie

În realizarea analizei, trebuie avute în vedere și o serie de limitări metodologice. Utilizarea exclusivă a datelor secundare implică dependența de metodologia de calcul și de acuratețea surselor analizate. Indicatorii utilizați sunt indicatori compoziți, construiți pe baza unor metodologii standardizate, ceea ce implică un anumit grad de agregare și simplificare a realității.

De asemenea, indicii EGDI și DESI, deși relevanți și larg utilizați în literatura de specialitate [17, 18, 19], nu surprind în totalitate complexitatea proceselor de e-guvernare și particularitățile naționale. Cu toate acestea, utilizarea acestor instrumente este justificată de relevanța și

recunoașterea lor în literatura de specialitate și în practica evaluării politicilor publice digitale, oferind un cadru analitic coerent pentru evaluarea comparativă a performanței în e-guvernare.

Capitolul 1. Fundamente teoretice și instituționale ale transformării digitale în administrația publică. Cadrul comparativ România–Polonia

Acest capitol este dedicat explorării fundamentelor teoretice și conceptuale ale guvernării electronice, cu un accent deosebit pe mecanismele de evaluare a performanței în cadrul administrației publice moderne. Evoluția paradigmei de la administrarea tradițională [20] către New Public Management [21] și, ulterior, către Digital Era Governance [1] a impus o redefinire a indicatorilor de succes, transformând eficiența tehnologică dintr-un simplu suport logistic într-un pilon central al legitimității instituționale. Literatura de specialitate contemporană evidențiază faptul că digitalizarea nu reprezintă doar un proces de transpunere a serviciilor publice în mediul online [22], ci o restructurare profundă a relației stat-cetățean [12], bazată pe transparență, accesibilitate și interoperabilitate.

În literatura de specialitate din România, analiza proceselor de modernizare administrativă și a impactului tehnologiilor informaționale asupra performanței sectorului public a cunoscut o dezvoltare semnificativă în ultimele două decenii, pe fondul intensificării reformelor instituționale și al alinierii administrației publice la standardele de guvernare promovate la nivel european [23, 22]. Studiile dedicate e-guvernării evidențiază rolul tehnologiilor informaționale și comunicaționale în creșterea eficienței administrative, în îmbunătățirea accesului cetățenilor la servicii publice și în consolidarea transparenței instituționale [23, 24, 25]. În paralel, literatura privind integrarea europeană și transformarea administrației publice subliniază faptul că modernizarea instituțională este strâns corelată cu adoptarea principiilor de guvernare și cu implementarea politicilor publice inspirate de cadrul normativ și strategic al Uniunii Europene [26]. În acest context, cercetările privind participarea publică și comunicarea instituțională evidențiază importanța dialogului dintre administrație și cetățeni în consolidarea legitimității și eficienței proceselor decizionale din sectorul public [27].

Maturitatea digitală a administrației publice este determinată de o interdependență a factorilor structurali [28], strategici și umani. Analizând literatura de specialitate și studiile de caz recente [29], putem identifica următorii piloni esențiali:

- contextul socio-economic și demografic: există o corelație pozitivă între dimensiunea populației și capacitățile de e-guvernare [30]. Orașele mai mari și mai bogate tind să atingă stadii avansate de maturitate digitală (e-Gov 2.0 și 3.0) datorită capacității superioare de investiții în infrastructura ICT și de atragere a fondurilor europene;
- leadership și guvernare: absența unei funcții de coordonare centralizată, precum Chief Information Officer (CIO), duce la strategii fragmentate și utilizare ineficientă a resurselor [31]. Spre deosebire de România, modelul Poloniei arată că un cadru național standardizat, cu piloni și indicatori de performanță (KPI) clari, accelerează transformarea digitală;
- capitalul uman și alfabetizarea digitală: succesul e-administrației depinde critic de competențele digitale (e-literacy) ale funcționarilor publici și ale cetățenilor [24]. Rezistența la schimbare și rigiditatea organizațională rămân bariere majore în calea inovării;
- interoperabilitatea și integrarea tehnologică: maturitatea digitală progresează de la simpla prezență Web la servicii tranzacționale și, ulterior, la servicii integrate bazate pe AI [31].

Această tranziție necesită o interoperabilitate perfectă între procesele de front-end (interacțiunea cu cetățeanul) și back-end (procesarea administrativă);

- încrederea și securitatea: lipsa încrederii în sistemele electronice, cauzată de îngrijorări privind securitatea datelor și confidențialitatea [23], poate inhiba utilizarea serviciilor digitale.

1.1. Evoluția paradigmelor administrației publice: de la New Public Management la e-guvernare

Conceptul de New Public Management (NPM) [20, 33], consacrat în literatura de specialitate prin lucrările lui Hood, promovează introducerea principiilor manageriale din sectorul privat în administrația publică, cu accent pe eficiență, măsurarea performanței și responsabilizarea managerială. În contextul e-guvernării, această paradigmă a facilitat dezvoltarea instrumentelor de evaluare bazate pe indicatori și rezultate măsurabile.

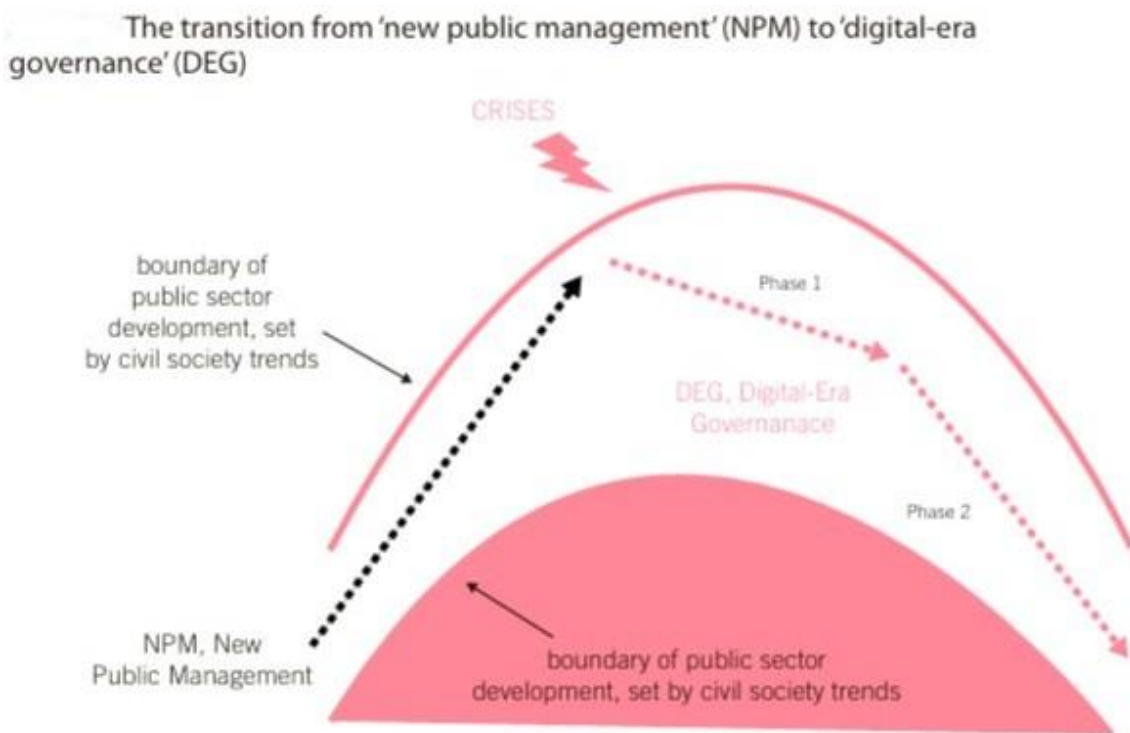


Fig.2 Tranziția de la NPM la DEG

Sursa: *The Future of Joined-up Public Services*, Patrick Dunleavy [32]

La începutul anilor 2000, limitele NPM (fragmentare instituțională, supra-orientare pe competiție) conduc la apariția conceptului de Digital Era Governance [1], asociat cu Patrick Dunleavy.

Digital Era Governance (DEG) propune:

- reintegrarea serviciilor publice,
- orientarea către cetățean,
- utilizarea tehnologiei digitale ca infrastructură centrală a guvernării.

Spre deosebire de NPM, care introduce logica managerială, DEG pune accent pe integrarea sistemelor IT, promovează interoperabilitatea, urmărește simplificarea interacțiunii stat-cetățean.

DEG justifică analiza dimensiunilor precum interoperabilitatea, integrarea serviciilor și experiența utilizatorului.

Conceptul de e-government reprezintă materializarea practică a principiilor DEG. Conform definiției promovate de Organizația Națiunilor Unite [11], e-guvernarea presupune utilizarea tehnologiilor informaționale și comunicaționale pentru:

- furnizarea serviciilor publice,
- creșterea transparenței,
- îmbunătățirea participării cetățenești,
- eficientizarea proceselor administrative.

E-government devine, astfel, instrument de modernizare administrativă, mecanism de reducere a birocrăției, platformă de interacțiune digitală între stat și cetățean.

Dacă:

- NPM introduce logica performanței,
- DEG introduce logica integrării digitale,
- e-government reprezintă aplicarea practică,

atunci indicatorii de performanță (EGDI, DESI) reprezintă instrumentele de măsurare a rezultatelor acestor transformări. Prin intermediul lor se evaluează capacitatea digitală (infrastructură, capital uman), disponibilitatea serviciilor online, nivelul de integrare, gradul de utilizare de către cetățeni, maturitatea digitală a administrației.

Evoluția de la New Public Management la Digital Era Governance reflectă tranziția de la o administrație orientată exclusiv spre eficiență managerială la una integrată digital și centrată pe utilizator. În acest context, e-guvernarea devine instrumentul principal de modernizare administrativă [34], iar indicatorii compoziți de performanță reprezintă mecanismele prin care aceste transformări pot fi evaluate comparativ și sistematic [25].

1.2. Cadrul legislativ și politici publice referitoare la digitalizare în România și Uniunea Europeană

În România, digitalizarea administrației publice este susținută prin implementarea unor strategii și politici dedicate modernizării și optimizării serviciilor adresate cetățenilor și mediului de afaceri [35]. Aceste măsuri se concentrează în principal pe trei direcții esențiale:

- implementarea informatizării – care urmărește sporirea eficienței operaționale la nivelul administrației centrale și locale, prin adoptarea tehnologiilor informaționale și de comunicare;
- digitalizarea serviciilor publice – scopul fiind furnizarea de servicii electronice care să reducă nevoia de deplasare fizică la ghișee și să limiteze utilizarea documentelor în format fizic;
- facilitarea accesului la informații – prin utilizarea tehnologiilor digitale, astfel încât utilizatorii serviciilor administrative să beneficieze de o transparență mai mare și acces rapid la datele relevante.

În domeniul administrației publice, la nivel european, conceptul de "One Stop Shop" (OSS) [36] a apărut ca o abordare transformățională pentru a îmbunătăți implicarea cetățenilor și a optimiza serviciile guvernamentale. Prin consolidarea unei game largi de servicii sub o singură umbrelă, OSS își propune să elimine obstacolele birocratice și interacțiunile fragmentate care caracterizează adesea structurile guvernamentale tradiționale. One Stop Shop presupune implementarea:

- One App - o singură aplicație online în care cetățeanul să poată relaționa cu statul, de exemplu, să solicite serviciul de care are nevoie, iar solicitarea să fie rezolvată fără ca acesta să cunoască instituțiile implicate;
- Ghișeu unic - un hub central, oferind cetățenilor un singur punct de contact pentru o multitudine de servicii guvernamentale, eliminând necesitatea ghișeurilor individuale pentru fiecare instituție.

"Interacțiunea cetățeanului cu Administrația Publică" simbolizează relația simbiotică dintre administrația publică și cetățean de-a lungul întregii lui vieți. Această interacțiune devine posibilă doar prin intermediul entităților terțe, adică organizațiile publice care joacă un rol cheie în furnizarea serviciilor publice [37]. Prin folosirea pe scară largă a tehnologiei informației, timpul de așteptare pentru obținerea serviciilor publice este semnificativ redus. Datorită sistemelor electronice, documentele circulă de la un "ghișeu" la altul, sunt validate de persoanele competente și rămâne ca solicitantul - indiferent de natura sa - să primească actul final, cum ar fi autorizația de construire, certificat fiscal etc., fie în format electronic, atunci când acest lucru este posibil, fie prin e-mail.

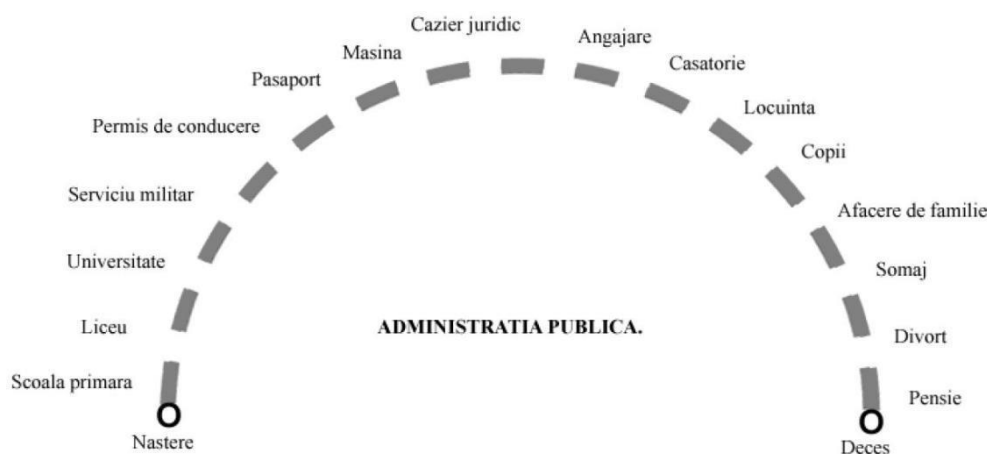


Fig. 3. Interacțiunea cetățeanului cu serviciile publice
Sursa: Suport de curs SNSPA, Cătălin Vrabie, Elemente de E-guvernare

La nivelul Uniunii Europene, transformarea digitală a administrației publice reprezintă o prioritate strategică integrată în viziunea mai amplă privind consolidarea pieței unice digitale și creșterea competitivității economice. Inițiativele promovate de Comisia Europeană, precum Busola Digitală 2030 [38], stabilesc obiective clare referitoare la digitalizarea serviciilor publice esențiale, dezvoltarea identității digitale interoperabile și creșterea gradului de utilizare a serviciilor online de către cetățeni și mediul de afaceri. Acest cadru european influențează în mod direct politicile naționale de digitalizare, atât prin orientări strategice, cât și prin condiționalități asociate mecanismelor de finanțare europeană, inclusiv prin Planurile Naționale de Redresare și Reziliență.

În plan intern, un moment de referință îl constituie aprobarea, în anul 2021, a Politicii publice în domeniul e-guvernării [35], document strategic care configurează direcțiile de modernizare digitală a administrației publice din România. Această politică marchează tranziția de la o

abordare fragmentată a digitalizării instituționale la una integrată și coordonată la nivel sistemic. Documentul pune accent pe dezvoltarea serviciilor publice digitale centrate pe utilizator, pe interoperabilitatea sistemelor informatice din administrația publică, pe simplificarea procedurilor administrative și pe creșterea gradului de utilizare a serviciilor online. Totodată, politica publică subliniază necesitatea consolidării guvernanței datelor și a utilizării acestora pentru fundamentarea deciziilor administrative.

Un pas decisiv în consolidarea cadrului normativ a fost realizat prin adoptarea Legea nr. 242/2022 [3] privind schimbul de date între sisteme informatice și crearea Platformei Naționale de Interoperabilitate. Dacă documentul strategic din 2021 stabilea obiectivele și direcțiile de reformă, legea adoptată în 2022 transformă aceste orientări în obligații juridice explicite pentru instituțiile publice. Actul normativ reglementează schimbul automatizat de date între autorități, instituie Platforma Națională de Interoperabilitate și consacră principiul „o singură dată”, potrivit căruia cetățenii nu trebuie să furnizeze informații deja deținute de stat. În acest sens, cadrul legislativ depășește nivelul declarativ al politicii publice și introduce mecanisme de responsabilizare instituțională și conformare obligatorie.

Din perspectiva cercetării privind măsurarea performanței în e-guvernare, cadrul legislativ și strategic are o importanță esențială. Existența unor documente programatice și a unor obligații legale clare creează premisele instituționale pentru îmbunătățirea performanței administrative, însă nu garantează automat rezultate măsurabile. Analiza performanței trebuie, prin urmare, să coreleze dimensiunea normativă cu implementarea efectivă a reformelor și cu rezultatele reflectate în indicatorii compoziți utilizați la nivel internațional. Astfel, diferența dintre angajamentele asumate prin politici publice și nivelul real de integrare și utilizare a serviciilor digitale devine un element central al evaluării maturității digitale a administrației publice.

1.3. Similarități structurale și instituționale între România și Polonia: premisele comparației

Selectarea Poloniei ca termen de comparație pentru evaluarea performanței e-guvernării în România se fundamentează pe o serie de similitudini structurale, istorice și instituționale relevante pentru un demers comparativ riguros. Din punct de vedere teritorial și demografic, cele două state prezintă caracteristici comparabile în raport cu alte state membre ale Uniunii Europene, situându-se în categoria țărilor de dimensiune medie din Europa Centrală și de Est. Polonia dispune de o suprafață și un număr de locuitori semnificativ mai ridicate decât România [39], însă diferența nu este de natură să genereze o asimetrie structurală majoră în ceea ce privește organizarea administrativă sau complexitatea furnizării serviciilor publice. Ambele state administrează sisteme publice extinse, cu niveluri multiple de guvernanță și cu o distribuție teritorială relativ echilibrată a populației.

Din perspectivă istorică, România și Polonia împărtășesc experiența regimurilor comuniste și a tranziției post-1989 către economia de piață și democrația liberală [40]. Aparținerea la fostul bloc estic a influențat profund structura instituțională a administrației publice, cultura organizațională și dinamica reformelor administrative. Procesele de modernizare au fost marcate, în ambele cazuri, de necesitatea restructurării aparatului birocratic, de adaptarea la standardele europene și de integrarea într-un cadru normativ supranațional odată cu aderarea la Uniunea Europeană. Aceste traiectorii istorice similare oferă un cadru adecvat pentru analiza comparativă a transformărilor administrative, inclusiv în domeniul digitalizării.

În același timp, Polonia reprezintă un caz relevant prin poziționarea sa relativ mai avansată [41] în ceea ce privește implementarea unor reforme administrative și utilizarea instrumentelor digitale în furnizarea serviciilor publice. Diferențele dintre cele două state nu sunt de natură structurală fundamentală, ci reflectă variații în ritmul și coerența implementării politicilor de digitalizare. Această proximitate contextuală permite o comparație echilibrată, evitând atât situațiile de convergență aproape totală, cât și comparațiile cu state care reprezintă modele excepționale de digitalizare.

În prezent, Polonia a dezvoltat un cadru instituțional și tehnologic care susține furnizarea extinsă a serviciilor publice online, integrarea platformelor digitale și creșterea gradului de utilizare a acestora de către cetățeni și mediul de afaceri. Evoluția digitalizării serviciilor publice în Polonia oferă, astfel, un reper comparativ relevant pentru analiza performanței României, în special în ceea ce privește gradul de interoperabilitate, coerența guvernancei digitale și nivelul de adopție al serviciilor electronice. Cadru strategic [42] este definit de documente fundamentale precum „Strategy for Responsible Development 2020–2030”, „National Strategy for Regional Development 2030” și „National Urban Policy 2023”, care promovează inovația și transformarea digitală ca piloni ai creșterii urbane sustenabile.

Pe cale de consecință, alegerea Poloniei ca studiu de caz comparativ permite evaluarea performanței e-guvernării României într-un cadru contextual apropiat, caracterizat prin similitudini istorice și instituționale, dar și prin diferențe relevante în materie de implementare digitală. Această abordare facilitează identificarea factorilor care influențează maturitatea digitală a administrației publice și contribuie la formularea unor concluzii aplicabile în contextul reformei administrative.

1.4. România și Polonia în contextul transformării digitale a administrației publice

Funcționalitățile instrumentelor naționale [35] de e-guvernare în România

1. E-guvernare: Sistemul electronic național - <http://www.e-guvernare.ro/> este administrat de Autoritatea pentru Digitalizarea României (ADR) și permite acces rapid la o serie de servicii publice care acoperă parțial lista evenimentelor de viață. Acestea sunt:
 - Depunere declarații: redirecționează utilizatorul către portalul administrat de ADR pentru depunerea declarațiilor fiscale online <https://decl.anaf.mfinante.gov.ro/my.policy> ;
 - Ghiseul Virtual de Plăți: redirecționează utilizatorul către portalul administrat de ADR pentru plata online a taxelor și impozitelor <https://www.ghiseul.ro/ghiseul/public> ;
 - Achiziții Publice: redirecționează utilizatorul către portalul pentru achiziții publice, administrat de ADR <https://www.e-licitatie.ro/pub> ;
 - Autorizații transport: redirecționează utilizatorul către portalul <https://www.autorizatiiauto.ro/Portal> pentru autorizații de transport în domeniul transportului de persoane sau de marfă, administrat de ADR;
 - Punct Contact Unic: redirecționează utilizatorul către portalul punctului de contact unic <https://edirect.e-guvernare.ro/SitePages/landingpage.aspx> care permite interacțiunea digitală dintre cetățeni/companii și autoritățile publice în legătură cu o serie de servicii publice/domenii cum ar fi: impozite și taxe/protecția consumatorului, turism, muncă, construcții, familie, muncă, fiscalitate, transport, demarare afacere, utilități publice, comunicații;

- Extras de Carte Funciară: redirecționează utilizatorul către portalul administrat de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară pentru obținerea extraselor de carte funciară <https://epay.ancpi.ro/epay/Welcome.action> ;
- e-Justice: redirecționează utilizatorul către portalul european în domeniul justiției <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=ro> ;
- Solvit: redirecționează către portalul european http://ec.europa.eu/solvit/index_ro.htm care ajută cetățeni sau companii rezidente în UE să soluționeze diverse plângeri împotriva autorităților naționale pe care aceștia le întâmpină în parcurgerea unor proceduri administrative;
- IMI/SIPI: redirecționează către portalul de piață unică a UE http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_ro.htm , instrument online securizat și multilingv care facilitează schimbul de informații între autoritățile publice implicate în punerea în practică a legislației UE;
- Europa ta: redirecționează către punctul unic de contact electronic european <https://europa.eu/youreurope/index.htm#ro> ;
- Soluționarea online a litigiilor: redirecționează utilizatorul către portalul european în domeniul soluționării online a litigiilor <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.home2.show> ;
- Eures: redirecționează utilizatorul către portalul european pentru mobilitatea forței de muncă, administrat de Comisia Europeană, care oferă informații privind locurile de muncă disponibile, condițiile de muncă și oportunitățile de mobilitate în statele membre ale Uniunii Europene [EURES](https://eures.europa.eu/) ;
- Euraxess România: redirecționează către portalul Euraxess care sprijină interconectarea cercetătorilor, antreprenorilor, universităților și companiilor <https://www.euraxess.gov.ro/> .

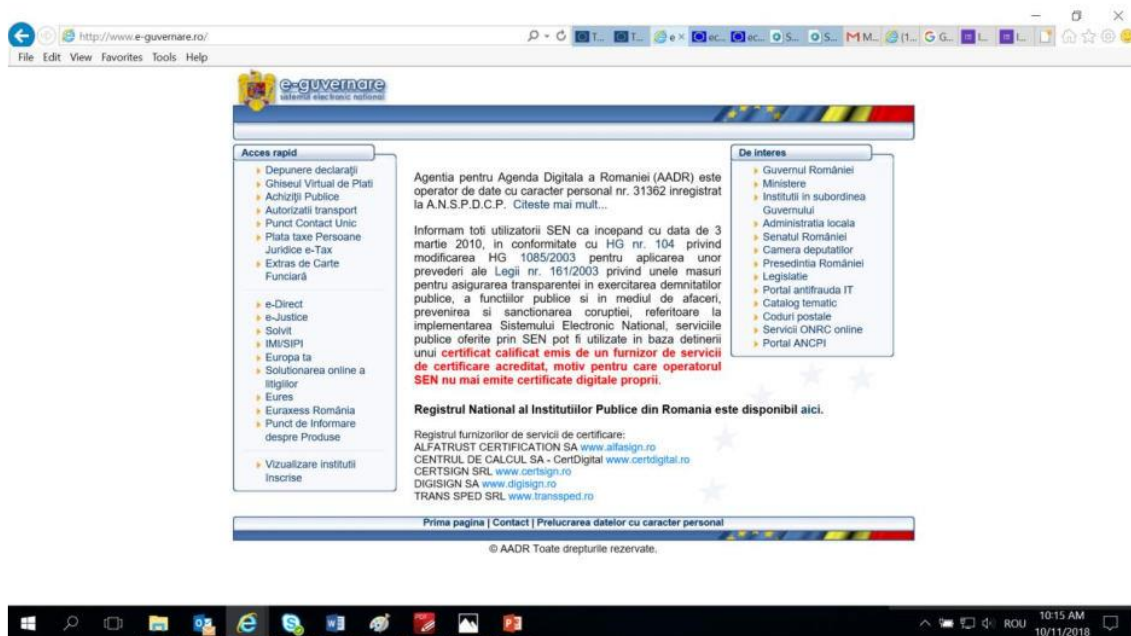


Fig. 4 Reprezentare Sistemul electronic național

Sursa: <http://www.e-guvernare.ro/>

Portalul redirecționează, printre altele, accesul către paginile web ale administrației centrale și locale sau altor autorități în stat. Sunt înscrise mai mult de 12.000 de organizații ale sectorului public.

2. Sistemul național electronic de plată online a taxelor și impozitelor - <https://www.ghiseul.ro/ghiseul/public> . Legislația în vigoare oferă posibilitatea efectuării plății taxelor și impozitelor, precum și a amenzilor contravenționale prin intermediul ghișeului virtual de plăți, denumit "Sistemul național electronic de plată online a taxelor și impozitelor utilizând cardul bancar", ca parte componentă a Sistemului electronic național. Instituțiile publice care desfășoară activități.
3. Punctul de contact unic electronic (PCUe) - <https://edirect.e-guvernare.ro/SitePages/landingpage.aspx> a fost dezvoltat ca un catalog național al serviciilor publice digitale, reunind într-un portal unic informații și legături către serviciile furnizate de instituțiile administrației publice. Scopul acestuia este de a simplifica accesul utilizatorilor la serviciile publice și de a facilita utilizarea canalelor electronice de interacțiune cu administrația.

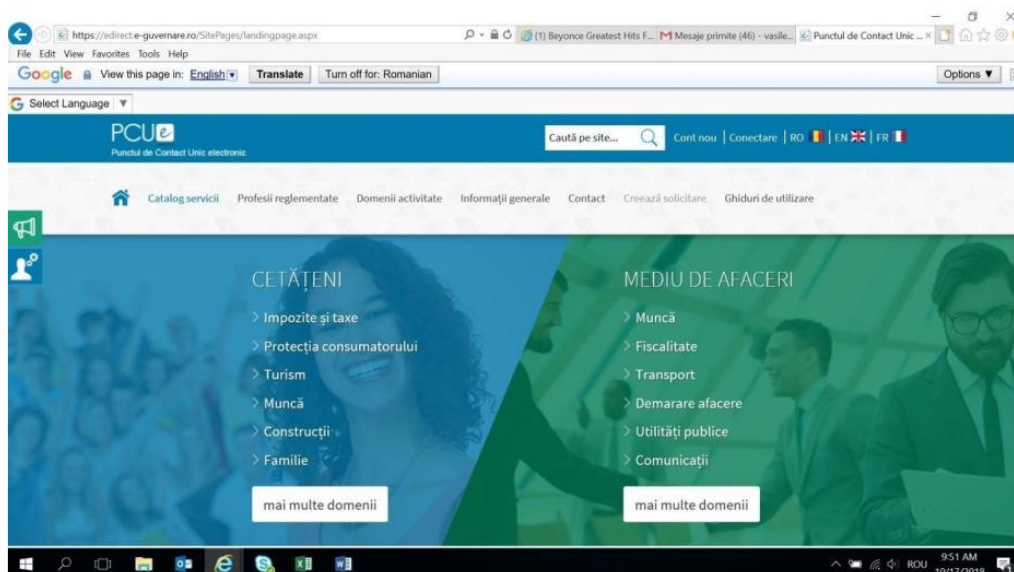


Fig. 5 Reprezentare Punctul de contact unic electronic
 Sursa: <https://edirect.e-guvernare.ro/SitePages/landingpage.aspx>

Pe platformă se pot vizualiza și descărca informații cu privire la procedurile de obținere a unui anumit serviciu public, precum documentele necesare, timpul de soluționare, formularele și actele normative care reglementează procedura. Platforma permite căutarea serviciilor în funcție de domenii de activitate, profesii reglementate, zonă geografică, tipul de beneficiar.

Instrumente naționale de e-guvernare în Polonia

Transformarea digitală a administrației publice din Polonia s-a realizat gradual, prin dezvoltarea unor platforme integrate care facilitează interacțiunea dintre cetățeni, mediul de afaceri și autoritățile publice. Coordonarea procesului de digitalizare este asigurată la nivel guvernamental prin intermediul Cancelariei Prim-ministrului și al structurilor responsabile de digitalizare, într-un cadru strategic aliniat obiectivelor Uniunii Europene privind guvernanta digitală.

Un element central al ecosistemului digital polonez îl reprezintă platforma ePUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej) <https://login.gov.pl> lansată pentru a permite transmiterea electronică a documentelor către instituțiile publice. Platforma funcționează ca un punct unic de acces pentru o gamă variată de servicii administrative, inclusiv depunerea cererilor, transmiterea petițiilor și comunicarea oficială cu autoritățile. ePUAP facilitează

interoperabilitatea instituțională și contribuie la reducerea interacțiunii fizice cu administrația, însă, în timp, funcționalitățile sale au fost integrate și extinse prin instrumente mai moderne.

Un pilon esențial al digitalizării serviciilor publice îl constituie sistemul de identitate electronică Profil Zaufany (Profilul de Încredere), <https://www.gov.pl/web/profilzaufany> care permite autentificarea cetățenilor în relația cu instituțiile statului. Acesta funcționează ca un mecanism de semnătură electronică simplificată și este integrat cu numeroase servicii publice digitale. Adoptarea pe scară largă a acestui instrument a contribuit semnificativ la creșterea utilizării serviciilor online și la consolidarea încrederii în interacțiunea digitală cu administrația.

În ultimii ani, Polonia a dezvoltat portalul unificat [Gov.pl](https://www.gov.pl), care centralizează informațiile și serviciile publice într-o interfață unică, structurată tematic și orientată către utilizator. Portalul oferă acces la servicii administrative pentru persoane fizice și juridice, inclusiv în domeniile precum fiscalitate, asigurări sociale, înregistrarea afacerilor sau servicii de stare civilă. Integrarea serviciilor în cadrul <https://www.gov.pl> reflectă o abordare coerentă a guvernantei digitale, axată pe simplificarea experienței utilizatorului și pe reducerea fragmentării instituționale.

Un alt instrument relevant este aplicația mobilă mObywatel <https://www.gov.pl/web/mobywatel> care permite cetățenilor să acceseze documente digitale oficiale, precum cartea de identitate electronică, permisul de conducere sau certificatele de vaccinare. Aplicația reprezintă un pas important în direcția digitalizării serviciilor publice prin dispozitive mobile și contribuie la creșterea gradului de utilizare a serviciilor digitale. Integrarea funcționalităților mobile reflectă orientarea administrației poloneze către accesibilitate și interoperabilitate.

De asemenea, în domeniul fiscal, Polonia a implementat sisteme electronice avansate pentru depunerea declarațiilor și plata taxelor, prin intermediul portalului administrației fiscale, facilitând automatizarea proceselor și reducerea birocrăției. Digitalizarea serviciilor fiscale a fost unul dintre domeniile cu cel mai ridicat grad de adopție, contribuind la îmbunătățirea eficienței colectării veniturilor publice.

Literatura de specialitate și rapoartele instituțiilor europene evidențiază faptul că evoluția digitalizării în Polonia este caracterizată prin consolidarea treptată a interoperabilității și prin creșterea nivelului de utilizare a serviciilor online, deși persistă provocări legate de integrarea completă a sistemelor și de reducerea decalajelor digitale regionale [7, 11, 43].

În ansamblu, ecosistemul digital polonez reflectă o maturitate instituțională intermediară, caracterizată prin existența unor platforme funcționale și a unui sistem de identitate digitală relativ bine consolidat, care susține interacțiunea electronică între cetățeni și stat. Această configurație oferă un reper comparativ relevant pentru evaluarea performanței României, în special în ceea ce privește integrarea serviciilor, interoperabilitatea și gradul de utilizare efectivă a instrumentelor digitale.

Capitolul 2. Operaționalizarea performanței e-guvernării și cadrul analitic al comparației România–Polonia

Capitolul de față are rolul de a realiza tranziția de la fundamentele teoretice prezentate anterior la analiza empirică a performanței e-guvernării. În acest sens, conceptele discutate în capitolul 1 sunt operaționalizate și integrate într-un cadru analitic care permite evaluarea comparativă a performanței administrației publice digitale.

Modelul conceptual al e-governării este frecvent reprezentat în literatura de specialitate ca un sistem de interacțiuni între administrația publică și principalii actori sociali. Un exemplu relevant este modelul propus de Heeks, care evidențiază relațiile dintre guvern, cetățeni, mediul de afaceri și alte organizații, precum și tipurile de interacțiuni specifice (G2C, G2B, G2G, G2N). Figura de mai jos ilustrează acest cadru conceptual, care fundamentează analiza dezvoltată în prezentul capitol.

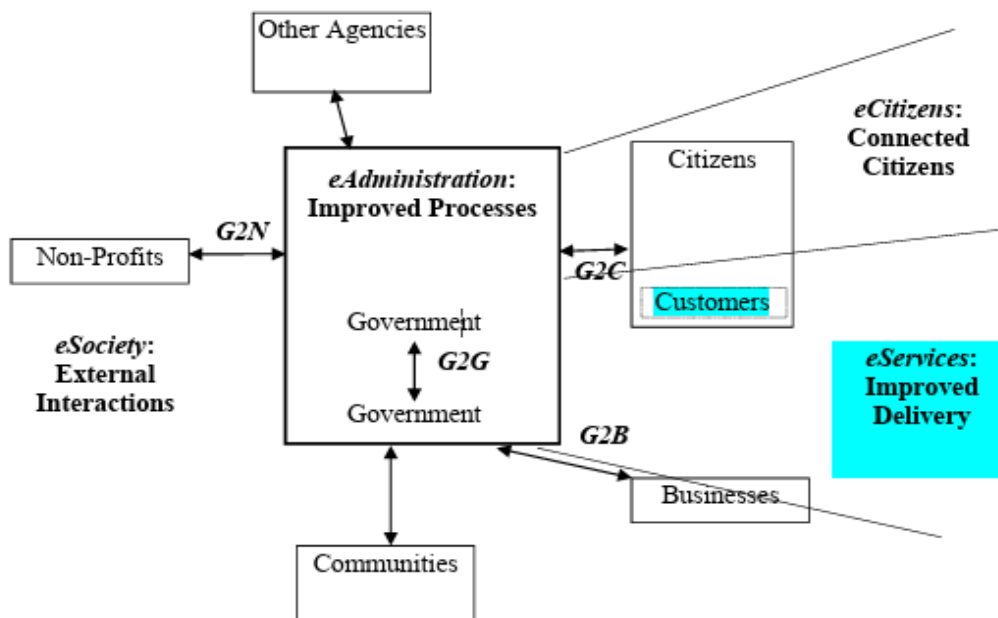


Fig. 6 Model conceptual al interacțiilor în e-guvernare

Sursa: preluată din *Understanding and Measuring e-Government: International Benchmarking Studies* Richard Heeks [44]

Modelul evidențiază faptul că e-guvernarea nu se limitează la digitalizarea serviciilor, ci implică o reconfigurare a relațiilor dintre administrație și actorii sociali. În acest context, performanța e-governării poate fi analizată atât din perspectiva eficienței proceselor interne (G2G), cât și a calității interacțiunilor externe (G2C, G2B).

2.1. Operaționalizarea conceptului de performanță în e-guvernare

Conceptul de e-guvernare, analizat în capitolul anterior din perspectiva evoluției paradigmatelor administrației publice, implică o redefinire a modului în care este înțeleasă performanța instituțională [21].

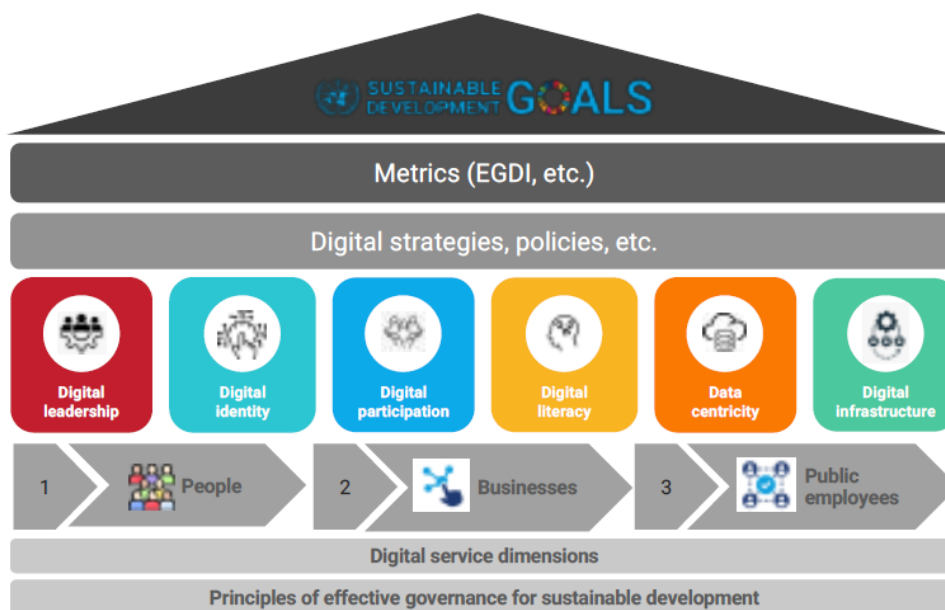


Fig.7 Dimensiuni și factori ai performanței în guvernarea digitală

Sursa: preluată din *United Nations E-Government Survey 2024, UN DESA, 2024* [28]

Conform cadrului conceptual propus de United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), performanța guvernării digitale este influențată de interacțiunea dintre infrastructura digitală, identitatea digitală, participarea digitală, competențele digitale, leadershipul digital și mecanismele de evaluare, precum EGDI.

Performanța e-guvernării este operaționalizată în cadrul prezentei cercetări prin intermediul a patru dimensiuni principale, care derivă din literatura de specialitate și din modelele instituționale analizate: infrastructura digitală, disponibilitatea serviciilor publice online, nivelul de integrare instituțională și gradul de utilizare a serviciilor digitale de către cetățeni [41]. Din această perspectivă, evaluarea performanței administrației digitale implică analiza unor dimensiuni complementare care reflectă atât infrastructura necesară dezvoltării serviciilor digitale, cât și modul în care acestea sunt implementate și utilizate în practică [31].

Aceste dimensiuni evidențiază atât capacitatea administrației publice de a susține procesele de transformare digitală, cât și eficiența implementării politicilor publice în domeniul guvernării digitale. Literatura de specialitate subliniază că performanța e-guvernării nu depinde exclusiv de existența infrastructurii tehnologice, ci și de gradul de interoperabilitate instituțională, de accesibilitatea serviciilor oferite și de nivelul efectiv de utilizare a acestora de către cetățeni și mediul de afaceri [45].

Tabel 1. Dimensiunile performanței e-guvernării

Dimensiune	Descriere	Indicator relevant
Infrastructură digitală	Nivelul de dezvoltare a rețelelor de comunicații și accesului la tehnologii digitale	EGDI (TII), DESI (Conectivitate)
Servicii publice online	Gradul de disponibilitate și diversitate a serviciilor publice digitale	EGDI (OSI), DESI (Digital Public Services)
Integrarea instituțională	Capacitatea administrației de a asigura interoperabilitatea între instituții	EGDI (OSI – nivel avansat), DESI (e-Government)

Utilizarea de către cetățeni	Gradul de utilizare efectivă a serviciilor digitale de către populație	DESI (Utilizare servicii publice digitale)
------------------------------	--	--

Sursa: elaborare proprie pe baza metodologiilor EGDI și DESI

Având în vedere caracterul complex al acestor dimensiuni, cercetările comparative privind e-guvernarea utilizează frecvent indicatori compoziți, care agregă un set extins de variabile statistice într-un cadru analitic coerent. Indicatorii compoziți permit evaluarea comparativă a performanței administrațiilor publice și facilitează analiza diferențelor dintre state în ceea ce privește nivelul de dezvoltare al guvernății digitale.

Prin această operaționalizare, conceptul de performanță devine măsurabil și comparabil, permițând analiza sistematică a nivelului de dezvoltare a e-guvernării în diferite contexte naționale.

2.2. Indicatorii de analiză ai performanței e-guvernării

Evaluarea performanței e-guvernării la nivel comparativ presupune utilizarea unor instrumente analitice care să permită măsurarea sistematică a gradului de dezvoltare a administrației digitale în diferite state. În literatura de specialitate și în rapoartele organizațiilor internaționale, indicatorii compoziți sunt frecvent utilizați pentru a sintetiza informații complexe referitoare la infrastructura digitală, capitalul uman, disponibilitatea serviciilor publice online și gradul de utilizare al acestora de către cetățeni. Acești indicatori permit realizarea unor comparații între state și oferă o bază empirică pentru evaluarea progresului în domeniul transformării digitale a administrației publice.

În vederea analizării dimensiunilor operaționalizate anterior, cercetarea utilizează doi indicatori compoziți recunoscuți la nivel internațional, care reflectă în mod complementar performanța e-guvernării: E-Government Development Index (EGDI) și Digital Economy and Society Index (DESI).

E-Government Development Index (EGDI) este un indicator compozit elaborat Departamentul pentru Afaceri Economice și Sociale al Națiunilor Unite în cadrul raportului periodic Sondajul Națiunilor Unite privind e-guvernarea. Indicatorul oferă o perspectivă asupra capacității instituționale și a infrastructurii necesare dezvoltării e-guvernării, integrând componente precum serviciile publice online, infrastructura de telecomunicații și capitalul uman. Prin structura sa, EGDI permite evaluarea nivelului de pregătire a administrației publice pentru implementarea serviciilor digitale, evidențiind diferențele dintre state în ceea ce privește resursele și capacitățile disponibile.

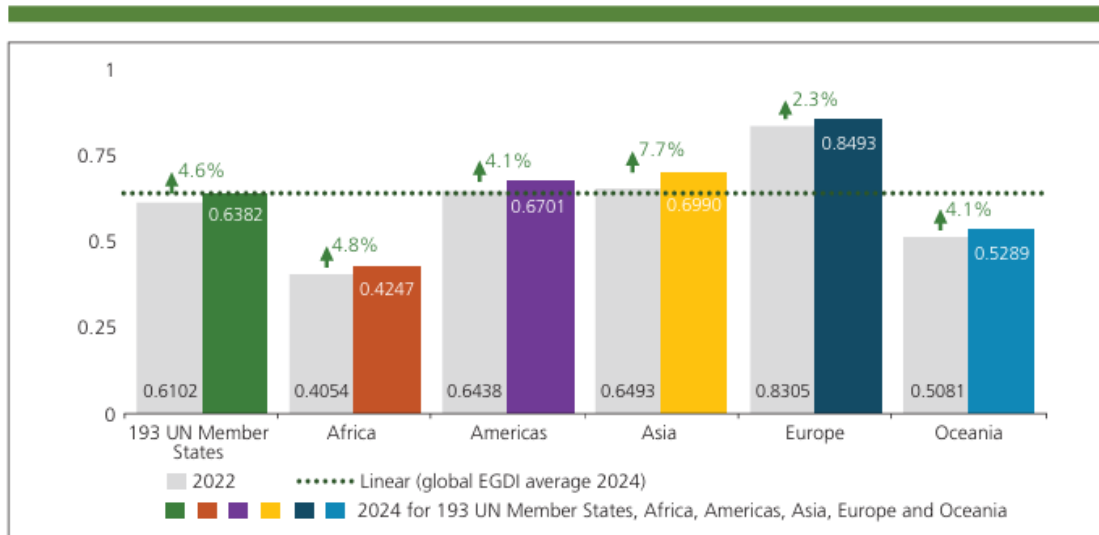


Fig.8 Mediile EGDI globale și regionale, 2022 și 2024

Sursa: Chapter 2 E-Government Survey 2024

Digital Economy and Society Index (DESI) este un indicator compozit elaborat de Comisia Europeană pentru monitorizarea progresului statelor membre ale Uniunii Europene în procesul de transformare digitală. În complementaritate, indicatorul DESI surprinde dimensiunea practică a transformării digitale, concentrându-se asupra implementării și utilizării efective a serviciilor digitale. Acesta include elemente precum conectivitatea, competențele digitale ale populației și utilizarea serviciilor publice electronice, oferind o imagine asupra modului în care infrastructura și serviciile disponibile sunt valorificate în practică.

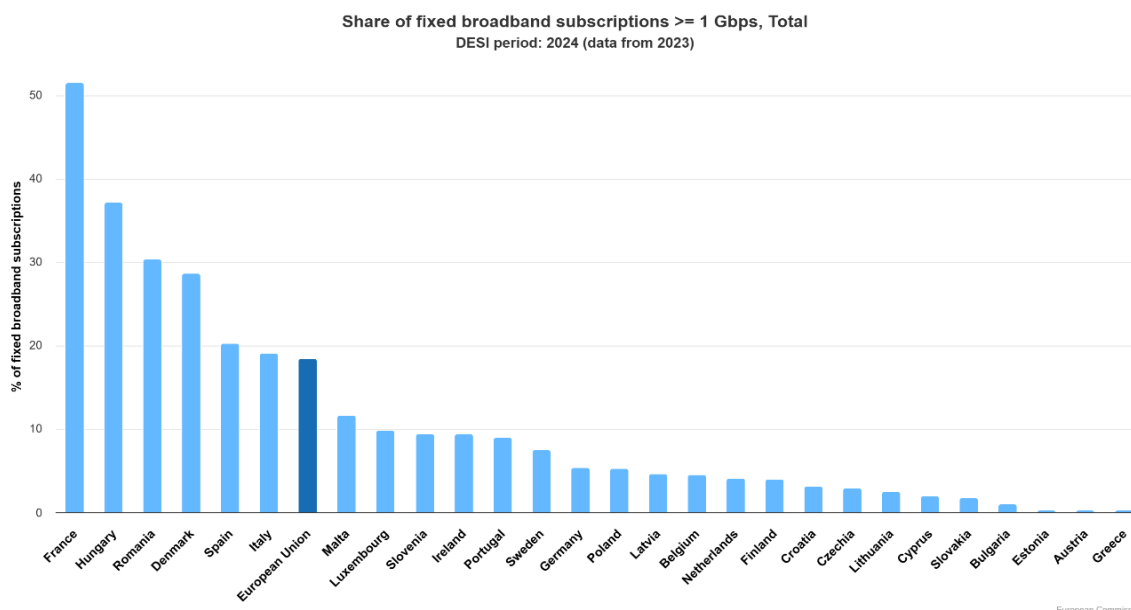


Fig.9 Ponderea abonamentelor la internet fix în bandă largă ≥ 1 Gbps

Sursa: <https://digital-decade-desi.digital-strategy.ec.europa.eu>

Utilizarea combinată a indicatorilor EGDI și DESI permite realizarea unei analize mai cuprinzătoare a performanței e-governării. În timp ce EGDI evidențiază capacitatea instituțională și infrastructura necesară dezvoltării administrației digitale, DESI analizează nivelul efectiv de implementare și utilizare a serviciilor publice digitale în cadrul societății. Prin urmare, EGDI reflectă în principal potențialul și capacitatea statelor de a dezvolta e-governarea, în timp ce DESI evidențiază gradul de implementare și utilizare a serviciilor digitale. Astfel, cei doi indicatori nu

sunt tratați ca instrumente metodologice în sine, ci ca variabile analitice prin intermediul cărora sunt evaluate dimensiunile definite anterior.

Pentru a evidenția complementaritatea celor doi indicatori utilizați în analiză, tabelul de mai jos sintetizează rolul acestora în evaluarea performanței e-guvernării.

Tabel 2. Corelarea EGDI și DESI în analiza performanței e-guvernării

Indicator	Tip de analiză	Ce măsoară	Rol în cercetare
EGDI	Capacitate instituțională	Infrastructură, servicii disponibile, capital uman	Evaluează nivelul de pregătire
DESI	Implementare și utilizare	Utilizarea serviciilor digitale și competențele digitale	Evaluează performanța efectivă

Sursa: elaborare proprie pe baza metodelor EGDI și DESI

După cum se poate observa, utilizarea combinată a indicatorilor EGDI și DESI permite o analiză integrată, care surprinde atât capacitatea instituțională, cât și nivelul de utilizare efectivă a serviciilor digitale.

2.3. Designul comparației: România și Polonia în analiza performanței e-guvernării

Analiza performanței e-guvernării este realizată într-un cadru comparativ, care permite evidențierea diferențelor și similitudinilor dintre România și Polonia. Alegerea celor două state este fundamentată pe existența unor caracteristici structurale comune, precum apartenența la Uniunea Europeană, trecutul comun în spațiul fostelor economii centralizate și procesele similare de reformă administrativă. Aceste elemente creează premisele unei comparații relevante, în care diferențele de performanță pot fi interpretate în raport cu factori instituționali și politici specifici.

Din perspectivă metodologică, analiza comparativă realizată în cadrul acestei cercetări se apropie de modelul cunoscut în literatura de specialitate drept Most Similar Systems Design (MSSD) [46]. Acest tip de design comparativ presupune selectarea unor cazuri care prezintă caracteristici structurale similare – precum contextul instituțional, nivelul de dezvoltare economică sau cadrul politic – pentru a facilita identificarea diferențelor existente la nivelul variabilei analizate. Potrivit lui Arend Lijphart, această strategie metodologică permite izolarea mai clară a factorilor care influențează variația fenomenului studiat, deoarece multe dintre variabilele contextuale sunt deja relativ apropiate între cazurile comparate. În acest context, analiza comparativă nu urmărește doar descrierea poziționării celor două state în clasamentele internaționale, ci și interpretarea diferențelor în funcție de dimensiunile operaționalizate ale performanței. Astfel, comparația este structurată pe baza relației dintre capacitatea instituțională și utilizarea efectivă a serviciilor digitale, evidențiind eventualele decalaje dintre dezvoltarea infrastructurii și nivelul de adopție în rândul cetățenilor.

Compararea României și Poloniei este relevantă din mai multe perspective. În primul rând, cele două state prezintă similarități în ceea ce privește nivelul de dezvoltare economică, structura administrativă și traiectoria proceselor de reformă administrativă după tranziția postcomunistă. În al doilea rând, ambele state sunt integrate în cadrul politicilor europene de digitalizare și sunt evaluate periodic prin intermediul indicatorilor utilizați de organizațiile internaționale. Aceste elemente oferă premisele unei comparații coerente și permit interpretarea diferențelor observate în ceea ce privește nivelul de dezvoltare al e-guvernării.

Pentru a fundamenta relevanța comparației dintre România și Polonia, tabelul de mai jos sintetizează principalele criterii de similaritate structurală și instituțională.

Tabel 3. Fundamentarea comparației România – Polonia

Criteria de analiză	România	Polonia
Apartenența la Uniunea Europeană	Stat membru al Uniunii Europene	Stat membru al Uniunii Europene
Context istoric și instituțional	Stat post-comunist, cu tranziție la economie de piață	Stat post-comunist, cu tranziție la economie de piață
Reforma administrației publice	Proces de modernizare administrativă în context european	Proces de modernizare administrativă în context european
Politici de digitalizare	Implementarea strategiilor UE privind transformarea digitală	Implementarea strategiilor UE privind transformarea digitală
Evaluare internațională	Inclusă în analize comparative prin indicatorii EGDI și DESI	Inclusă în analize comparative prin indicatorii EGDI și DESI

Sursa: elaborare proprie pe baza cadrului analitic prezentat în capitolul 1 și a rapoartelor Uniunii Europene și Organizației Națiunilor Unite

Prin acest cadru analitic, comparația dintre România și Polonia devine un instrument de înțelegere a dinamicii transformării digitale, permițând identificarea unor modele diferite de evoluție a e-guvernării în context european.

Așa fiind, designul cercetării combină analiza comparativă cu utilizarea indicatorilor compoziți de performanță, ceea ce permite realizarea unei evaluări sistematice a e-guvernării în cele două state analizate. Această abordare metodologică facilitează identificarea diferențelor relevante dintre România și Polonia în ceea ce privește dezvoltarea serviciilor publice digitale și oferă o bază empirică pentru interpretarea rezultatelor prezentate în capitolul următor al lucrării.

2.4. Organizarea datelor și logica analizei comparative

Analiza comparativă este realizată pe baza datelor secundare provenite din rapoartele United Nations E-Government Survey și Digital Economy and Society Index (DESI), pentru România și Polonia. Datele sunt organizate în funcție de dimensiunile performanței e-guvernării identificate în cadrul teoretic, astfel încât să permită o evaluare structurată și comparabilă a celor două state.

În prima etapă sunt analizate componentele indicatorului EGDI, care oferă informații privind nivelul de dezvoltare a infrastructurii digitale, disponibilitatea serviciilor publice online și capacitatea administrației publice de a susține procesele de transformare digitală. Această analiză permite evaluarea gradului de pregătire instituțională pentru furnizarea serviciilor digitale.

În a doua etapă sunt examinate componentele relevante ale indicatorului DESI, cu accent pe implementarea și utilizarea efectivă a serviciilor publice digitale. Această perspectivă completează analiza realizată prin intermediul EGDI, evidențiind măsura în care capacitatea instituțională se reflectă în utilizarea concretă a serviciilor digitale de către cetățeni și mediul de afaceri.

Compararea rezultatelor obținute pentru România și Polonia urmărește identificarea diferențelor de performanță existente între cele două state, precum și evidențierea relației dintre capacitatea instituțională, nivelul de digitalizare a administrației publice și gradul de utilizare a serviciilor digitale. În acest mod, analiza empirică contribuie la formularea unor concluzii privind factorii care influențează performanța e-guvernării și la răspunsul la întrebările de cercetare formulate în cadrul lucrării.

Capitolul 3. Analiza comparativă a performanței e-guvernării în România și Polonia

Capitolul de față este dedicat analizei comparative a performanței e-guvernării în România și Polonia, pe baza cadrului conceptual și analitic definit în capitolele anterioare. Dacă primul capitol a fundamentat teoretic conceptul de e-guvernare, iar al doilea a operaționalizat dimensiunile performanței și a stabilit instrumentele de analiză, prezentul capitol valorifică aceste elemente în vederea evaluării empirice a nivelului de dezvoltare digitală a administrației publice.

Analiza este realizată prin utilizarea a doi indicatori compoziți recunoscuți la nivel internațional, respectiv E-Government Development Index (EGDI) și Digital Economy and Society Index (DESI), care permit o evaluare comparativă a performanței e-guvernării din perspectiva capacității instituționale și a utilizării efective a serviciilor digitale. În acest sens, EGDI oferă o imagine asupra nivelului de pregătire a administrației publice pentru implementarea serviciilor digitale, în timp ce DESI evidențiază gradul de integrare și utilizare a acestora în practică.

Demersul analitic urmărește nu doar prezentarea valorilor indicatorilor, ci și interpretarea diferențelor dintre cele două state în raport cu dimensiunile performanței definite anterior. Astfel, analiza vizează identificarea decalajelor existente între capacitatea instituțională și utilizarea efectivă a serviciilor digitale, precum și evidențierea factorilor care influențează aceste diferențe.

Structura capitolului reflectă această abordare, fiind organizată pe baza dimensiunilor performanței e-guvernării și a indicatorilor utilizați, astfel încât să permită formularea unor concluzii relevante privind poziționarea României în raport cu Polonia.

3.1. Analiza capacității de dezvoltare a e-guvernării (EGDI)

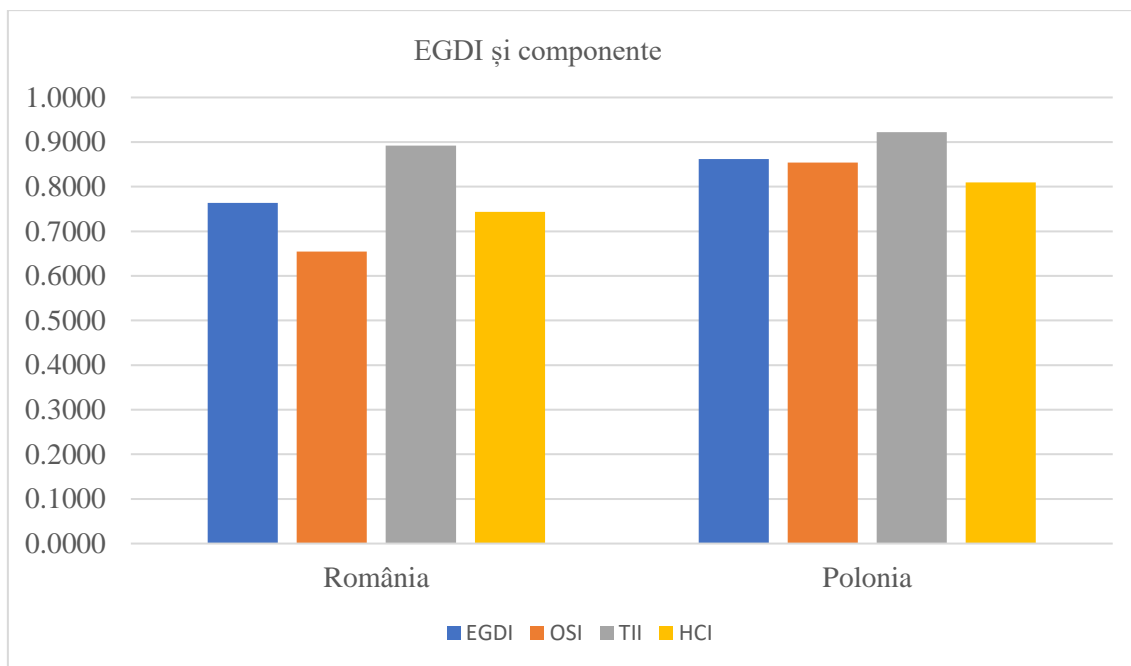
Evaluarea capacității de dezvoltare a e-guvernării este realizată prin intermediul indicatorului compozit E-Government Development Index (EGDI), elaborat de Organizația Națiunilor Unite, care reflectă nivelul de pregătire al administrației publice pentru implementarea serviciilor digitale. Structura acestui indicator integrează trei dimensiuni esențiale: disponibilitatea serviciilor publice online (Online Service Index – OSI), infrastructura de telecomunicații (Telecommunication Infrastructure Index – TII) și capitalul uman (Human Capital Index – HCI), oferind o imagine de ansamblu asupra capacității instituționale de dezvoltare a e-guvernării.

Sondajul Organizației Națiunilor Unite privind guvernarea electronică (UN E-Government Survey) este un raport publicat o dată la doi ani de Departamentul pentru Afaceri Economice și Sociale al ONU (UN DESA). Acesta reprezintă singura evaluare globală care analizează stadiul dezvoltării serviciilor digitale în toate cele 193 de state membre ale ONU. Datele aferente ediției 2024 evidențiază faptul că atât România, cât și Polonia sunt încadrate în categoria statelor cu nivel „foarte ridicat” al dezvoltării e-guvernării, însă diferențele dintre cele două state rămân semnificative în ceea ce privește nivelul agregat al indicatorului și distribuția componentelor sale.

Tabel 4. Indicatorul EGDI și componentele sale în România și Polonia (2024)

Țara	EGDI	OSI (servicii online)	TII (infrastructură)	HCI (capital uman)
România	0.7636	0.6548	0.8922	0.7439
Polonia	0.8618	0.8540	0.9221	0.8094

Sursa: prelucrare pe baza datelor din United Nations E-Government Survey 2024



Analiza comparativă a valorilor EGDI relevă o diferență consistentă în favoarea Poloniei, care se poziționează nu doar peste România, ci și peste media europeană, ocupând locul 18 la nivel global, în timp ce România se situează pe poziția 72. Această diferență reflectă un nivel superior de consolidare a capacității instituționale în cazul Poloniei, precum și o mai bună integrare a dimensiunilor care definesc performanța e-guvernării.

Distribuția componentelor EGDI evidențiază însă aspecte structurale diferite între cele două state. România înregistrează cea mai ridicată valoare la nivelul infrastructurii de telecomunicații (TII = 0.8922), ceea ce indică existența unui suport tehnologic solid pentru dezvoltarea serviciilor digitale. Cu toate acestea, această performanță nu este reflectată în mod proporțional la nivelul serviciilor publice online (OSI = 0.6548), sugerând o capacitate limitată de valorificare a infrastructurii existente în procesul de digitalizare administrativă.

În ceea ce privește capitalul uman, România înregistrează un nivel moderat (HCI = 0.7439), ceea ce indică existența unor competențe digitale în creștere, dar insuficient dezvoltate pentru a susține pe deplin transformarea digitală a administrației. Această combinație între infrastructură relativ bine dezvoltată și servicii digitale insuficient extinse conturează un model de dezvoltare dezechilibrat, în care potențialul existent nu este pe deplin valorificat la nivel instituțional.

Prin contrast, Polonia prezintă o distribuție mult mai echilibrată a componentelor indicatorului. Nivelul ridicat al serviciilor publice online (OSI = 0.8540) indică o ofertă digitală extinsă și matură, susținută de o infrastructură performantă (TII = 0.9221) și de un capital uman adecvat (HCI = 0.8094). Această corelare între dimensiuni reflectă existența unui cadru instituțional eficient, capabil să integreze resursele disponibile într-o strategie coerentă de dezvoltare a e-guvernării.

Un element de diferențiere major între cele două state este reprezentat de nivelul participării electronice (E-Participation Index), unde Polonia înregistrează o valoare foarte ridicată (0.8904), în timp ce România se situează la un nivel semnificativ mai scăzut (0.2192). Această discrepanță indică diferențe profunde în ceea ce privește implicarea cetățenilor în procesele decizionale digitale și gradul de dezvoltare al mecanismelor de guvernare participativă.

În ansamblu, analiza EGDI evidențiază faptul că, deși România dispune de premise favorabile pentru dezvoltarea e-guvernării, acestea sunt valorificate parțial, în special din cauza limitărilor instituționale și a nivelului relativ scăzut al serviciilor digitale oferite. În schimb, Polonia se remarcă printr-un model de dezvoltare coerent și integrat, care permite transformarea eficientă a infrastructurii și capitalului uman în servicii publice digitale performante. Aceste rezultate indică existența unui decalaj structural între cele două state, care influențează în mod direct capacitatea administrației publice de a implementa și susține procesele de transformare digitală.

3.2. Integrarea și utilizarea serviciilor digitale (DESI)

Evaluarea integrării și utilizării serviciilor digitale la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene este realizată prin indicatorii aferenți cadrului DESI (Digital Economy and Society Index), integrați în prezent în mecanismul de monitorizare al Deceniului Digital. Acești indicatori permit analiza nu doar a disponibilității infrastructurii digitale, ci și a gradului efectiv de utilizare a serviciilor digitale de către cetățeni, companii și administrația publică.

În cazul României, datele recente evidențiază existența unui decalaj semnificativ între nivelul infrastructurii digitale și gradul de utilizare a serviciilor publice digitale. Astfel, deși 92% dintre gospodăriile sunt conectate la internet, iar numărul utilizatorilor de smartphone depășește 15,5 milioane, nivelul competențelor digitale de bază rămâne redus, fiind de aproximativ 27% din populație. Această valoare este considerabil sub media Uniunii Europene, ceea ce limitează capacitatea de utilizare eficientă a serviciilor digitale.

În ceea ce privește utilizarea efectivă a serviciilor digitale, datele indică faptul că aproximativ 13,3 milioane de români utilizează rețelele sociale, ceea ce sugerează un nivel ridicat de utilizare a tehnologiei în scopuri personale, dar nu neapărat și în interacțiunea cu administrația publică. Această diferență între utilizarea tehnologiei în scopuri sociale și utilizarea serviciilor publice digitale reflectă o problemă structurală legată de designul și accesibilitatea serviciilor de e-guvernare.

La nivelul mediului economic, doar 15% dintre companii utilizează servicii de tip cloud, iar sectorul IT&C contribuie cu aproximativ 8% la PIB, indicând existența unui potențial economic relevant, dar insuficient valorificat în procesul de digitalizare a administrației publice. În același timp, acoperirea 5G se situează la aproximativ 32% din gospodăriile, ceea ce confirmă existența unei infrastructuri în curs de dezvoltare, dar încă insuficient extinse pentru a susține pe deplin servicii digitale avansate.

În ceea ce privește serviciile publice digitale, România înregistrează un scor de aproximativ 52 din 100, ceea ce indică un nivel moderat de digitalizare, caracterizat prin disponibilitatea unor servicii online, dar cu limitări în ceea ce privește integrarea și interoperabilitatea acestora. Acest aspect confirmă observațiile din analiza EGDI, conform cărora infrastructura existentă nu este valorificată pe deplin în dezvoltarea serviciilor publice digitale.

Digital Decade KPI ⁽¹⁾	Romania				EU		Digital Decade target by 2030	
	DESI 2024 (year 2023)	DESI 2025 (year 2024)	Annual progress	National trajectory 2024 (3)	DESI 2025	Annual progress	RO	EU
Fixed Very High Capacity Network (VHCN) coverage	95.0%	95.9%	0.9%	-	82.5%	4.9%	99.0%	100%
Fibre to the Premises (FTTP) coverage	95.0%	95.7%	0.8%	-	69.2%	8.4%	99.0%	-
Overall 5G coverage	32.8%	46.8%	42.7%	33.0%	94.3%	5.9%	62.0%	100%
Edge Nodes (estimate)	5	11	120.0%	-	2257	90.5%	-	10000
SMEs with at least a basic level of digital intensity (2)	-	69.1%	14.7%	-	72.9%	2.8%	75.0%	90%
Cloud	15.5%	-	-	-	-	-	40.0%	75%
Artificial Intelligence	1.5%	3.1%	103.3%	-	13.5%	67.2%	10.0%	75%
Data analytics	21.9%	-	-	-	-	-	15.0%	75%
AI or Cloud or Data analytics	28.7%	-	-	-	-	-	-	75%
Unicorns	0	0		-	286	4.4%	-	500
At least basic digital skills	27.7%	-	-	-	-	-	50.0%	80%
ICT specialists	2.6%	2.8%	7.7%	-	5.0%	4.2%	4.0%	~10%
eID scheme notification		Yes						
Digital public services for citizens	52.2	62.7	20.2%	-	82.3	3.6%	100.0	100
Digital public services for businesses	50.0	55.1	10.2%	-	86.2	0.9%	100.0	100
Access to e-Health records	58.6	75.1	28.2%	-	82.7	4.5%	-	100

(1) See the methodological note for the description of the indicators and other metrics
(2) DESI 2025 reports the version 4 of the Digital Intensity Index, which is comparable with the DII value from DESI 2023 (referring to year 2022) for the calculation of the annual progress. It is not comparable to the national trajectory, which is based on version 3 of the index.
(3) National trajectory value if present in the national roadmap and if the indicator was measured in DESI2025 (year 2024).

Fig.10 Indicatorii-cheie de performanță (KPI) ai României
Sursa: preluat din Digital Decade 2025_Country Reports

În cazul Poloniei, indicatorii aferenți cadrului DESI evidențiază un nivel mai ridicat de integrare și utilizare a serviciilor digitale, comparativ cu România. Legat de competențele digitale, aproximativ 44,3% din populație deține competențe digitale de bază, valoare semnificativ superioară celei înregistrate în România. Deși acest nivel rămâne sub ținta europeană de 80%, el indică o capacitate mai bună a populației de a utiliza servicii digitale în mod eficient.

În domeniul serviciilor publice digitale, Polonia înregistrează un scor de 70,7 pentru servicii destinate cetățenilor și 85,0 pentru servicii destinate mediului de afaceri, valori care reflectă un nivel ridicat de digitalizare și accesibilitate a serviciilor publice. De asemenea, accesul la dosarele medicale digitale este foarte ridicat, atingând aproximativ 91,8%, ceea ce indică un grad avansat de integrare a serviciilor digitale în domeniul sănătății.

Cu privire la utilizarea tehnologiilor digitale în mediul economic, datele arată că 46,5% dintre întreprinderile din Polonia utilizează servicii cloud, depășind media Uniunii Europene. În plus, aproximativ 51,8% dintre companii utilizează cel puțin una dintre tehnologiile digitale avansate (cloud, AI sau data analytics), ceea ce indică un nivel relativ ridicat de digitalizare a mediului de afaceri.

Referitor la infrastructură, Polonia înregistrează o acoperire 5G de aproximativ 89,28%, apropiindu-se de media Uniunii Europene, deși rămâne ușor sub aceasta. Acest nivel confirmă existența unei infrastructuri digitale bine dezvoltate, capabile să susțină servicii digitale avansate.

Digital Decade KPI ⁽¹⁾	Poland				EU		Digital Decade target by 2030	
	DESI 2024 (year 2023)	DESI 2025 (year 2024)	Annual progress	National trajectory 2024 (3)	DESI 2025	Annual progress	PL	EU
Fixed Very High Capacity Network (VHCN) coverage	81.1%	83.8%	3.4%	84.1%	82.5%	4.9%	100.0%	100%
Fibre to the Premises (FTTP) coverage	75.4%	77.8%	3.1%	84.1%	69.2%	8.4%	100.0%	-
Overall 5G coverage	71.9%	89.3%	24.1%	98.3%	94.3%	5.9%	100.0%	100%
Edge Nodes (estimate)	42	82	95.2%	11	2257	90.5%	370	10000
SMEs with at least a basic level of digital intensity (2)	-	69.0%	6.4%	-	72.9%	2.8%	90.0%	90%
Cloud	46.5%	-	-	-	-	-	75.0%	75%
Artificial Intelligence	3.7%	5.9%	60.8%	4.3%	13.5%	67.2%	10.0%	75%
Data analytics	19.3%	-	-	-	-	-	35.0%	75%
AI or Cloud or Data analytics	51.8%	-	-	-	-	-	-	75%
Unicorns	10	11	10.0%	13	286	4.4%	20	500
At least basic digital skills	44.3%	-	-	-	-	-	80.0%	80%
ICT specialists	4.3%	4.5%	4.7%	4.3%	5.0%	4.2%	6.0%	~10%
eID scheme notification		Yes						
Digital public services for citizens	63.7	70.7	10.9%	81.5	82.3	3.6%	100.0	100
Digital public services for businesses	72.9	85.0	16.6%	87.4	86.2	0.9%	100.0	100
Access to e-Health records	90.0	91.8	2.0%	88.0	82.7	4.5%	100.0	100

(1) See the methodological note for the description of the indicators and other metrics
(2) DESI 2025 reports Version 4 of the Digital Intensity Index, which is comparable with the DII value from DESI 2023 (referring to year 2022) for the calculation of the annual progress. It is not comparable to the national trajectory, which is based on Version 3 of the index.
(3) National trajectory value if present in the national roadmap and if the indicator was measured in DESI2025 (year 2024)

Fig.11 Indicatorii-cheie de performanță (KPI) ai Poloniei
Sursa: preluat din Digital Decade 2025_Country Reports

Comparând aceste rezultate cu cele aferente României, diferențele devin evidente la nivelul tuturor dimensiunilor analizate. În timp ce România înregistrează un nivel redus al competențelor digitale (aproximativ 27%), Polonia se apropie de dublul acestei valori. Această diferență se reflectă direct în gradul de utilizare a serviciilor publice digitale, unde Polonia prezintă valori semnificativ mai ridicate, atât pentru cetățeni, cât și pentru mediul de afaceri.

De asemenea, diferențele sunt vizibile și la nivelul digitalizării economiei, unde utilizarea serviciilor cloud și a tehnologiilor digitale avansate este mult mai extinsă în Polonia. În contrast, România prezintă un nivel redus de adopție a acestor tehnologii, ceea ce limitează integrarea digitală a mediului economic și, implicit, capacitatea de susținere a e-guvernării.

În ansamblu, analiza comparativă a indicatorilor DESI evidențiază existența unui decalaj structural între România și Polonia, determinat în principal de nivelul competențelor digitale și de gradul de utilizare a serviciilor digitale. În timp ce România se confruntă cu o problemă de adopție și utilizare, Polonia reușește să valorifice infrastructura și serviciile digitale existente, ceea ce conduce la un nivel superior de maturitate digitală.

3.3. Analiza comparativă a performanței e-guvernării în România și Polonia

Analiza comparativă a performanței e-guvernării în România și Polonia, realizată prin corelarea rezultatelor obținute în cadrul indicatorilor EGDI și DESI, evidențiază existența unor diferențe

structurale semnificative între cele două state, atât în ceea ce privește capacitatea de dezvoltare a e-guvernării, cât și nivelul de integrare și utilizare a serviciilor digitale.

Din perspectiva capacității instituționale, reflectată prin indicatorul EGDI, România dispune de premise favorabile pentru dezvoltarea e-guvernării, în special în ceea ce privește infrastructura de telecomunicații. Cu toate acestea, analiza a evidențiat faptul că această infrastructură nu este valorificată în mod corespunzător în dezvoltarea serviciilor publice digitale, ceea ce conduce la un nivel relativ scăzut al componentei privind serviciile online. În contrast, Polonia prezintă o evoluție echilibrată a tuturor componentelor EGDI, ceea ce indică o capacitate instituțională mai bine consolidată și o strategie coerentă de digitalizare.

Această diferență devine și mai evidentă în analiza indicatorilor aferenți cadrului DESI, care reflectă gradul efectiv de utilizare a serviciilor digitale. În cazul României, nivelul redus al competențelor digitale ale populației reprezintă un factor limitativ major, afectând direct utilizarea serviciilor publice online. Astfel, se conturează un decalaj între disponibilitatea infrastructurii și capacitatea cetățenilor de a interacționa digital cu administrația publică. În schimb, Polonia înregistrează valori superioare atât în ceea ce privește competențele digitale, cât și utilizarea serviciilor publice digitale, ceea ce indică o integrare mai eficientă a tehnologiilor digitale în relația dintre stat și cetățean.

Corelarea celor doi indicatori relevă existența a două tipuri distincte de modele de dezvoltare a e-guvernării. România se caracterizează printr-un model de dezvoltare parțial dezechilibrat, în care investițiile în infrastructură nu sunt dublate de dezvoltarea serviciilor digitale și de stimularea utilizării acestora. Acest model evidențiază o disfuncționalitate la nivel instituțional, constând în incapacitatea de a transforma resursele disponibile în rezultate concrete în planul digitalizării administrației publice.

Prin contrast, Polonia ilustrează un model de dezvoltare integrat, în care infrastructura, serviciile digitale și competențele populației evoluează convergent. Această corelare permite valorificarea eficientă a investițiilor în digitalizare și conduce la un nivel mai ridicat de maturitate digitală a administrației publice.

Diferențele identificate pot fi explicate printr-o serie de factori structurali și instituționali, între care se remarcă coerența politicilor publice în domeniul digitalizării, capacitatea administrativă de implementare și nivelul de alfabetizare digitală al populației. În cazul României, fragmentarea instituțională și lipsa unei coordonări eficiente a procesului de digitalizare contribuie la menținerea decalajelor față de alte state membre ale Uniunii Europene. În schimb, Polonia beneficiază de un cadru instituțional mai bine structurat, care facilitează implementarea și utilizarea serviciilor digitale.

Un factor explicativ suplimentar al diferențelor de performanță dintre România și Polonia îl reprezintă modul de alocare și utilizare a investițiilor publice în digitalizare. La nivelul Uniunii Europene, investițiile realizate prin Recovery and Resilience Facility au contribuit la accelerarea proceselor de digitalizare și modernizare administrativă [47, 48, 13].

În cazul României, deși există alocări financiare semnificative pentru digitalizare, literatura și rapoartele oficiale evidențiază probleme recurente legate de fragmentarea instituțională și de capacitatea redusă de implementare, ceea ce limitează impactul acestor investiții asupra dezvoltării serviciilor publice digitale [31].

Prin contrast, modelul Poloniei sugerează o abordare mai coerentă, caracterizată prin coordonarea investițiilor și orientarea acestora către obiective clare de digitalizare, inclusiv dezvoltarea infrastructurii, a serviciilor publice digitale și a capitalului uman [41].

În acest context, investițiile în digitalizare nu pot fi evaluate exclusiv prin prisma volumului financiar, ci trebuie corelate cu eficiența utilizării acestora și cu capacitatea instituțională de implementare, aspecte care contribuie în mod direct la performanța e-guvernării evidențiată prin indicatorii EGDI și DESI.

În raport cu întrebările de cercetare formulate, rezultatele analizei indică faptul că România este parțial pregătită pentru implementarea e-guvernării, dispunând de o infrastructură digitală relativ dezvoltată, dar întâmpinând dificultăți în valorificarea acesteia. De asemenea, nivelul de integrare și utilizare a e-guvernării rămâne limitat, în principal din cauza competențelor digitale reduse și a gradului scăzut de adopție a serviciilor digitale. Comparativ, Polonia prezintă o performanță superioară, atât în ceea ce privește capacitatea instituțională, cât și utilizarea efectivă a e-guvernării, ceea ce confirmă existența unui decalaj semnificativ între cele două state.

În concluzie, analiza comparativă evidențiază faptul că performanța e-guvernării nu depinde exclusiv de disponibilitatea infrastructurii digitale, ci de capacitatea de integrare a acesteia în procesele administrative și în practicile sociale. Diferențele dintre România și Polonia reflectă nu doar niveluri distincte de dezvoltare digitală, ci și modele diferite de guvernare, ceea ce subliniază importanța abordării integrate a transformării digitale în administrația publică.

Discuții și concluzii

Analiza comparativă a performanței e-guvernării în România și Polonia evidențiază faptul că digitalizarea administrației publice nu este determinată exclusiv de disponibilitatea infrastructurii, ci de capacitatea de integrare a acesteia în procese administrative eficiente și utilizate efectiv de cetățeni.

Rezultatele obținute prin corelarea indicatorilor EGDI și DESI indică existența unui decalaj structural între cele două state, care reflectă diferențe în capacitatea administrativă de implementare a transformării digitale. În cazul României, infrastructura de telecomunicații relativ dezvoltată nu este valorificată în mod corespunzător în furnizarea și utilizarea serviciilor publice digitale, ceea ce conduce la un nivel redus al performanței e-guvernării. În contrast, Polonia prezintă o evoluție mai echilibrată, caracterizată prin corelarea infrastructurii, serviciilor digitale și competențelor utilizatorilor.

În raport cu întrebarea de cercetare I1, referitoare la măsura în care România este pregătită pentru implementarea e-guvernării, rezultatele indică un nivel de pregătire parțial. Deși există premise favorabile în ceea ce privește infrastructura digitală, nivelul competențelor digitale și capacitatea instituțională de implementare limitează valorificarea acestor resurse. Astfel, pregătirea pentru e-guvernare nu poate fi evaluată exclusiv prin indicatori de infrastructură, ci trebuie analizată în corelație cu dimensiunile umane și instituționale.

În ceea ce privește întrebarea de cercetare I2, referitoare la gradul de integrare și utilizare a e-guvernării în România, analiza evidențiază existența unui nivel redus de utilizare a serviciilor publice digitale, determinat în principal de competențele digitale insuficiente și de accesibilitatea limitată a serviciilor. Această situație indică o disfuncționalitate în relația dintre ofertă și utilizare,

în care serviciile digitale existente nu sunt pe deplin integrate în practicile curente ale cetățenilor și ale mediului de afaceri.

Referitor la întrebarea de cercetare I3, analiza comparativă evidențiază diferențe semnificative între România și Polonia în ceea ce privește performanța e-guvernării. Aceste diferențe sunt generate în principal de nivelul competențelor digitale, de gradul de utilizare a serviciilor publice digitale și de capacitatea instituțională de implementare a politicilor de digitalizare. Modelul polonez demonstrează importanța unei abordări integrate, în care investițiile, infrastructura și capitalul uman sunt corelate în mod coerent.

În raport cu obiectivul general al cercetării (OP), rezultatele obținute indică atingerea acestuia, constând în evaluarea comparativă a performanței e-guvernării în România și Polonia prin utilizarea indicatorilor compoziți EGDI și DESI. De asemenea, obiectivele specifice (OS1, OS2) au fost îndeplinite, fiind realizată analiza nivelului de pregătire digitală, evaluarea gradului de utilizare a serviciilor publice digitale și identificarea diferențelor relevante dintre cele două state.

Un element explicativ important al acestor diferențe îl reprezintă investițiile în digitalizare și modul de utilizare a acestora. Deși ambele state beneficiază de acces la fonduri europene și de prioritizarea digitalizării la nivel strategic, impactul acestor investiții diferă în funcție de capacitatea administrativă de implementare. În cazul României, fragmentarea instituțională și dificultățile de coordonare limitează eficiența utilizării resurselor, în timp ce Polonia evidențiază o abordare mai coerentă și orientată spre rezultate.

În același timp, analiza evidențiază rolul esențial al capitalului uman în procesul de digitalizare. Nivelul competențelor digitale ale populației și al funcționarilor publici influențează în mod direct gradul de utilizare a serviciilor digitale. În acest context, dezvoltarea competențelor digitale ale funcționarilor publici devine o condiție necesară pentru creșterea performanței e-guvernării, prin utilizarea eficientă a instrumentelor digitale și integrarea acestora în procesele administrative.

În acest context, dezvoltarea competențelor digitale ale funcționarilor publici devine un element central al creșterii performanței e-guvernării. Literatura de specialitate subliniază că formarea profesională continuă și adaptată este esențială pentru utilizarea eficientă a instrumentelor digitale și pentru integrarea acestora în procesele administrative curente [49]. Din această perspectivă, digitalizarea administrației publice nu poate fi susținută exclusiv prin investiții în infrastructură, ci necesită dezvoltarea sistematică a capitalului uman.

Acest proces implică implementarea unor programe de formare diferențiate pe niveluri de competență, utilizarea unor metode flexibile de învățare, precum și promovarea unei culturi organizaționale orientate spre învățare continuă și adaptare. Totodată, utilizarea certificărilor digitale recunoscute și implicarea funcționarilor publici în etapele de dezvoltare și testare a sistemelor digitale contribuie la creșterea gradului de acceptare și utilizare a acestora.

În același timp, cooperarea instituțională între structuri specializate, precum Institutul Național de Administrație, mediul universitar și administrația publică locală, joacă un rol important în consolidarea competențelor digitale și în adaptarea acestora la cerințele transformării digitale.

În ceea ce privește limitările cercetării, rezultatele trebuie interpretate în contextul utilizării indicatorilor compoziți EGDI și DESI, care presupun agregarea unor dimensiuni complexe și pot conduce la pierderea unor nuanțe specifice contextului național. De asemenea, analiza comparativă se bazează pe date agregate la nivel național, fără a surprinde diferențele existente la nivel regional sau instituțional. În plus, investițiile în digitalizare sunt avute în vedere ca element

contextual în interpretarea rezultatelor, fără a face obiectul unei analize cantitative sau comparative detaliate.

În concluzie, rezultatele cercetării confirmă faptul că performanța e-guvernării nu este determinată exclusiv de disponibilitatea infrastructurii digitale sau de volumul investițiilor, ci de capacitatea administrației publice de a integra aceste resurse în servicii digitale funcționale și utilizate efectiv de cetățeni. Reducerea decalajului dintre România și statele mai avansate din Uniunea Europeană depinde, în mod esențial, de consolidarea capacității instituționale și de dezvoltarea competențelor digitale, care să permită valorificarea eficientă a procesului de transformare digitală.

References

- [1] P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler, *Digital Era Governance: IT corporations, the state, and e-government*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- [2] ANCOM, "Piața serviciilor de comunicații electronice din România," 2025. [Online]. Available: <https://sscpds.ancom.ro/ro/communications/rapoarte-statistice>. [Accessed 22 March 2026].
- [3] Parlamentul României, "Legea nr 242," Monitorul Oficial nr. 738 din 22 iulie, Bucuresti, 2022.
- [4] Comisia Europeană, "Comisia Europeana," 25 11 2025. [Online]. Available: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-decade-policy-programme>. [Accessed 4 January 2026].
- [5] T. Janowski, "Digital government evolution: From transformation to contextualization," *Government Information Quarterly*, vol. 32, no. 3, pp. 221-236, 2015.
- [6] Comisia Europeană, "eGovernment Action Plan 2016–2020: Accelerating the digital transformation of government," Bruxelles, 2016.
- [7] Comisia Europeană, "Digital Economy and Society Index," 2022. [Online]. Available: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/ro/library/egovernment-benchmark-2022>. [Accessed 4 January 2026].
- [8] Uniunea Europeană, "Digital Decade 2025: eGovernment Benchmark," 2025. [Online]. Available: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/ro/library/digital-decade-2025-egovernment-benchmark-2025>. [Accessed 6 January 2026].
- [9] J. Kooiman, *Governing as Governance*, Londra: SAGE Publications, 2003.
- [10] R. K. Yin, *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, Thousand Oaks: Sage Publication, Inc, 2018.
- [11] Organizația Națiunilor Unite, "UN E-Government Knowledgebase," [Online]. Available: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>. [Accessed 6 January 2026].
- [12] D. F. Norris and C. G. Reddick, "Local E-Government in the United States: Transformation or Incremental Change?," *Public Administration Review*, pp. 165-175, 06 December 2012.
- [13] Guvernul Romaniei, "Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR) – Componenta C7: Transformare digitală," Bucuresti, 2021.
- [14] Autoritatea pentru Digitalizarea Romaniei, "Cadru strategic pentru adoptarea și utilizarea de tehnologii inovative în administrația publică 2021 – 2027," Bucuresti, 2020.
- [15] Guvernul Poloniei, "National Recovery and Resilience Plan (KPO)," 2021.

- [16] Curtea Europeană de Conturi (ECA), "The Future of EU Cohesion Policy: Drawing lessons from the past," Luxemburg, 2025.
- [17] I. A. BILOUSEAC, "Digitalization of Public Services in Romania. A Critical Analysis Based on the DESI Index (2021-2025)," *European Journal of Law and Public Administration*, vol. 12, no. 1, pp. 12-22, 2025.
- [18] D. Lixăndroiu, "DIGITAL COMPETITIVENESS INDICATORS AND THE E-GOVERNMENT PROCESS IN ROMANIA," *JOURNAL OF SMART ECONOMIC GROWTH*, vol. 3, no. 2, 2018.
- [19] B. C. A. Madalina, S. Sorina-Geanina, A.-P. Liana-Elena and D. Aurelia-Aurora, "Digital Transformation of Public Administration Services: Lessons for Romania," *IDEAS*, vol. 19, no. 1, pp. 3834-3846, 2025.
- [20] C. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, Public Administration, 1991.
- [21] C. Pollitt and G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2017.
- [22] D. M. West, *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*, Princeton University Press, 2005.
- [23] C. Vrabie, *Elemente de e-guvernare, Iași: Pro Universitaria*, 2024.
- [24] C. Vrabie, "Education – A Key Concept for E-Administration," *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2015.
- [25] C. Vrabie, "E-Government 3.0: An AI Model to Use for Enhanced Local Democracies," *Sustainability*, 2023.
- [26] D.-C. Iancu, *Uniunea Europeană și administrația publică, Iași: POLIROM*, 2010.
- [27] R. Pricopie, *Participarea publică: comunicare pentru dezvoltare durabilă*, București: Editura Comunicare.ro, 2010.
- [28] Organizația Națiunilor Unite, "UN E-Government Survey 2024," Department of Economic and Social Affairs, New York, 2024.
- [29] Comisia Europeană, "eGovernment Benchmark 2023," 27 September 2023. [Online]. Available: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023>. [Accessed 22 March 2026].
- [30] C. Vrabie, "E-Government 3.0: An AI Model to Use for Enhanced Local Democracies," *Sustainability*, p. 19, 14 June 2023.
- [31] C. Vrabie, "From Presence to Performance: Mapping the Digital Maturity of Romanian Municipalities," *Administrative Sciences*, p. 23, 17 April 2025.
- [32] P. Dunleavy, "The Future of Joined-up Public Services," *2020 Public Services Trust at the RSA*, June 2010.
- [33] M. Kachniarz, A. Babczuk and Z. Piepiora, "The evolution of public administration models," in *International Conference on Intelligent Control and Computer Application*, 2016.

- [34] P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow and J. Tihler, "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, no. 3, pp. 467-494, 2006.
- [35] Guvernul României, "Propunere de politică publică în domeniul e-guvernării," Secretariatul General al Guvernului, 2021.
- [36] Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării, "Ghidul Digitalizării," 2024. [Online]. Available: www.mcid.gov.ro. [Accessed 27 February 2026].
- [37] C. Vrabie, "Smart-optimism. Uncovering the Resilience of Romanian City Halls in Online Service Delivery," in *CEEeGov '24: Proceedings of the Central and Eastern European eDem and eGov Days 2024*, Budapesta, 2024.
- [38] Comisia Europeană, "EU4Digital," 21 March 2021. [Online]. Available: <https://eufordigital.eu/ro/library/2030-digital-compass-the-european-way-for-the-digital-decade/>. [Accessed 15 March 2026].
- [39] Worldmeter, "Worldmeter," Worldmeter, 26 January 2026. [Online]. Available: <https://www.worldometers.info/ro/populatia-mondiala/polonia-populatie/>. [Accessed 15 March 2026].
- [40] Banca Mondială, "Transition, The First Ten Years : Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union," World Bank Group, 2002. [Online]. Available: <https://hdl.handle.net/10986/14042>. [Accessed 26 March 2026].
- [41] C. VRABIE and P. KRAUZE-MAŚLANKOWSKA, "Comparative Smart City Governance. Lessons from Poland for Advancing Romania's Urban Digital Transformation," *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no. Special Issue 2025, p. pp. 161–185, 2025.
- [42] C. VRABIE and P. KRAUZE-MASLANKOWSKA, "The Application of Generative AI in Public Administration Units – Big Data Analysis," in *International Conference on Information Systems Development*, Belgrad, 2025.
- [43] Comisia Europeană, "Deceniul digital 2024: Rapoarte de țară," 02 July 2024. [Online]. Available: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/ro/library/digital-decade-2024-country-reports>. [Accessed 28 February 2026].
- [44] R. Heeks, "Understanding and Measuring eGovernment: International Benchmarking Studies," in *E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future*, Budapesta, 2006.
- [45] The Organization for Economic Cooperation and Development OECD, "OECD.org," 15 July 2014. [Online]. Available: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406/>. [Accessed 22 March 2026].
- [46] A. Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review*, vol. 65, no. 3, pp. 682 - 693, 1 September 1971.
- [47] C. Vrabie and E. Dumitrașcu, Smart cities: de la idee la implementare sau despre cum tehnologia poate da strălucire mediului urban, Universul Academic, 2018.

[48] C. Vrabie, "Volumul 1." Traseul sinuos al Inteligentei Artificiale catre maturitate," in *AI-de la idee la implementare*, vol. 1, București, Editura Pro Universitaria, 2024.

[49] C. SĂVULESCU and C.-G. ANTONOVICI, "Digital talent in a learning European Union," in *STRATEGICA Preparing for Tomorrow, Today*, București, 2020.

[50]