

ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE
ȘCOALA DOCTORALĂ MULTIDISCIPLINARĂ
DOMENIUL: MANAGEMENT

TEZĂ DE DOCTORAT
MANAGEMENTUL INOVĂRII ȘI TRANSFORMARE DIGITALĂ
ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Coordonator științific:

Prof. univ. dr. Adriana GRIGORESCU

Doctorand: CAZAN V. Daniela-Gabriela (BÂRSĂȘTEANU)

BUCUREȘTI, 2026

REZUMAT

Teza de doctorat abordează managementul inovării și transformarea digitală în administrația publică, cu focalizare empirică asupra administrației publice locale din România. Cercetarea pornește de la premisa că adoptarea tehnologiilor digitale și dezvoltarea serviciilor online nu generează, prin ele însele, modernizare administrativă, inovare sau servicii publice de calitate. Efectele digitalizării depind de modul în care tehnologia este integrată în structurile și procesele organizației publice, în practicile manageriale, în competențele resurselor umane și în relația instituției cu cetățenii. Din această perspectivă, digitalizarea este analizată ca parte a unui proces mai amplu de transformare organizațională și instituțională, iar inovarea publică este înțeleasă prin capacitatea administrației de a genera schimbări relevante și de a le transforma în valoare publică.

Administrația publică locală constituie un cadru de analiză relevant deoarece primăria este nivelul instituțional la care procesele de modernizare se reflectă direct în furnizarea serviciilor și în experiența cetățeanului. În același timp, acest nivel evidențiază diferențe importante de capacitate administrativă, resurse, competențe digitale, coordonare internă și deschidere instituțională. În România, problematica este amplificată de decalajul dintre obiectivele strategice de digitalizare și implementarea efectivă, de fragmentarea soluțiilor informatice, interoperabilitatea limitată și utilizarea inegală a serviciilor digitale. În acest context, cercetarea nu se limitează la întrebarea dacă administrația publică se digitalizează, ci urmărește să explice în ce condiții digitalizarea poate susține inovarea și în ce măsură aceste procese se reflectă în calitatea serviciilor publice și în experiența beneficiarilor.

Fundamentarea teoretică situează inovarea publică la intersecția dintre management, guvernanta, capacitate organizațională, leadership, cultură organizațională, colaborare și participarea cetățenilor. Transformarea digitală este tratată ca proces socio-tehnic și managerial, care depășește simpla informatizare și presupune reconfigurarea proceselor, integrarea serviciilor, dezvoltarea competențelor și orientarea către utilizator. Analiza literaturii a evidențiat că numeroase cercetări examinează separat dimensiunea tehnologică, procesele interne ale organizațiilor publice sau percepțiile beneficiarilor. Teza răspunde acestei fragmentări printr-o abordare care corelează perspectiva internă a administrației cu perspectiva externă a cetățenilor și tratează împreună inovarea, digitalizarea și calitatea serviciilor publice.

În acest cadru, obiectivul general al cercetării este elaborarea și fundamentarea unui model managerial de inovare pentru administrația publică locală din România, care integrează digitalizarea ca instrument strategic și evidențiază relațiile dintre factorii organizaționali și instituționali, mecanismele

manageriale, procesele de inovare și rezultatele acestora la nivelul serviciilor publice. Demersul a fost construit progresiv: de la clarificarea cadrului conceptual și identificarea lacunelor din literatura de specialitate, la examinarea situației concrete a soluțiilor digitale din administrația locală urbană, investigarea mecanismelor interne care susțin inovarea și digitalizarea, analiza modului în care acestea sunt percepute de cetățeni și, în final, integrarea celor două perspective într-un model managerial unitar. Astfel, obiectivele cercetării sunt subordonate aceleiași întrebări centrale privind componentele și condițiile prin care un model managerial de inovare bazat pe digitalizare poate contribui la îmbunătățirea serviciilor publice locale.

Cercetarea utilizează un design mixt, exploratoriu și explicativ, organizat pe niveluri complementare de analiză. Prima componentă este de natură conceptuală și bibliometrică și urmărește poziționarea temei în literatura de specialitate. Datele bibliografice extrase din Web of Science Core Collection au fost analizate cu VOSviewer, prin tehnici de co-ocurență a cuvintelor-cheie, pentru a identifica principalele direcții tematice și relațiile dintre inovare publică, digitalizare și servicii publice. Această etapă fundamentează modelul conceptual și evidențiază necesitatea unei perspective care să integreze dimensiunile organizaționale, manageriale, tehnologice și instituționale.

A doua componentă investighează situația soluțiilor digitale în administrația publică locală urbană din România. Analiza are caracter exhaustiv și include toate cele 324 de municipii și orașe. Baza de date a fost construită prin combinarea răspunsurilor la solicitări oficiale, a informațiilor disponibile pe site-urile instituționale și a datelor Institutului Național de Statistică privind PIB-ul regional pe locuitor. Distribuția platformelor digitale a fost analizată descriptiv și cartografic cu ajutorul QGIS, iar relațiile dintre caracteristicile structurale și probabilitatea implementării au fost investigate prin testul Chi-Square și regresie logistică binară. Platforma națională ghișeul.ro nu a fost utilizată ca indicator al existenței unei soluții digitale locale, deoarece este dezvoltată și gestionată central și nu reflectă direct capacitatea unei administrații locale de a adopta și gestiona propriile soluții.

Dimensiunea organizațională a cercetării se bazează pe date colectate de la 780 de funcționari publici din primării, proveniți din toate cele opt regiuni de dezvoltare ale României și din comune, orașe și municipii. Analiza urmărește modul în care capacitatea organizațională, leadershipul, cultura organizațională și competențele digitale ale resurselor umane se asociază proceselor de digitalizare și inovare și modul în care acestea se reflectă în calitatea serviciilor publice. Perspectiva beneficiarilor este surprinsă printr-un al doilea chestionar, completat de 438 de cetățeni, prin care sunt analizate transparența, încrederea în administrație, participarea civică, inovarea, digitalizarea, calitatea serviciilor publice digitale și satisfacția față de acestea. Componentele bazate pe chestionare utilizează eșantioane neprobabilistice, aspect luat în considerare în interpretarea rezultatelor.

Pentru cele două anchete, analiza datelor a fost realizată etapizat prin statistici descriptive, analiză factorială exploratorie, evaluarea fiabilității interne și analiza corelațiilor, urmate de modelarea prin ecuații structurale PLS-SEM și testarea efectelor indirecte prin bootstrapping. Au fost dezvoltate două modele empirice complementare: primul surprinde mecanismele organizaționale și manageriale din interiorul administrației, iar al doilea explică modul în care dimensiunile instituționale și relaționale sunt reflectate în evaluarea cetățenilor. În etapa finală, rezultatele celor două modele sunt comparate și corelate conceptual. Integrarea nu reprezintă o triangulare statistică și nici estimarea unui al treilea model structural comun, ci o sinteză interpretativă prin care convergențele și diferențele dintre cele două perspective sunt utilizate pentru fundamentarea modelului managerial integrat.

Analiza bibliometrică evidențiază caracterul complex și interdisciplinar al domeniului. Pentru inovarea publică, în categoria administrație publică din Web of Science au fost identificate 3.388 de înregistrări, iar analiza co-ocurenței a conturat zece clustere în jurul unor teme precum guvernanta, management, performanță, participare, leadership și servicii. Pentru digitalizare au fost identificate 388 de înregistrări în aceeași categorie, organizate în șapte clustere care reflectă dimensiuni tehnologice, organizaționale, politice și sociale. Căutarea în care inovarea publică și digitalizarea apar împreună a furnizat 141 de materiale, iar analiza extinsă asupra intersecției dintre inovare, digitalizare și servicii publice a confirmat existența unui nucleu comun de preocupări, dar și numărul relativ redus al cercetărilor care explică integrat rolul factorilor organizaționali, manageriali și instituționali. Această constatare fundamentează necesitatea modelului dezvoltat în teză. Aceasta deoarece inovarea, digitalizarea și dezvoltarea serviciilor publice nu apar ca dimensiuni isolate, ci ca procese interconectate. Digitalizarea aduce instrumente și posibilități noi de furnizarea a serviciilor publice, însă fără o cultură organizațională inovatoare aceste procese pot rămâne formale sau ineficiente. În același timp, inovarea fără digitalizare riscă să rămână la nivelul unor schimbări marginale, cu impact limitat. Așadar, rezultatele analizei bibliometrice arată că digitalizarea oferă infrastructura și instrumentele, iar inovarea oferă logica managerială și organizațională prin care aceste instrumente produc inovare publică.

Analiza structural-teritorială arată că digitalizarea administrației publice locale urbane este avansată, dar neuniformă. Dintre cele 324 de unități administrativ-teritoriale urbane analizate, 219, respectiv 67,6%, dispun de platforme digitale locale, în timp ce 105, reprezentând 32,4%, nu au implementat astfel de soluții. Proporția este mai ridicată în municipii, unde 81,4% au platforme digitale, față de 61,3% în cazul orașelor. Relația dintre tipul localității și implementarea platformelor este semnificativă statistic, iar modelul de regresie logistică arată că municipiile prezintă șanse de aproximativ 2,88 ori mai mari decât orașele de a adopta o platformă digitală. În schimb, PIB-ul

regional pe locuitor nu este asociat semnificativ statistic cu implementarea platformelor în modelul estimat. Rezultatul indică, pentru indicatorii utilizați, importanța caracteristicilor structurale și a capacității administrative în înțelegerea diferențelor de digitalizare la nivel local.

Analizele descriptive ale celor două chestionare scot în evidență o diferență de perspectivă între interiorul administrației și beneficiarii serviciilor publice. Funcționarii publici evaluează favorabil atât digitalizarea, cât și inovarea, acestea înregistrând cele mai ridicate valori medii dintre constructele analizate. În schimb, evaluările cetățenilor sunt mai moderate. Digitalizarea este și în cazul lor dimensiunea cel mai favorabil evaluată, însă participarea civică înregistrează cea mai redusă valoare medie, iar încrederea în administrație și percepția inovării se situează în zona medie a scalei. Această diferență sugerează că existența și dezvoltarea instrumentelor digitale nu sunt însoțite automat de o consolidare comparabilă a participării, încrederii și relației dintre administrație și comunitate.

Modelul elaborat din perspectiva funcționarilor publici arată că transformarea digitală este susținută în special de capacitatea organizațională și de competențele digitale ale resurselor umane. Pentru inovare, rezultatele evidențiază relevanța leadershipului participativ, a culturii organizaționale și a competențelor digitale, dar mai ales poziția centrală a digitalizării, care se asociază pozitiv și semnificativ cu inovarea. Un rezultat important și nuanțat este relația dintre leadershipul tradițional și digitalizare. Această relație a fost confirmată, dar în sens opus celui anticipat teoretic. Acest rezultat arată că, în administrația publică locală, anumite elemente birocratice – formalizarea procedurilor, claritatea ierarhică și controlul organizațional – pot facilita implementarea proceselor de digitalizare. Cu alte cuvinte, digitalizarea nu presupune, întotdeauna, eliminarea structurilor tradiționale, ci poate fi susținută prin mecanisme formale de coordonare, atunci când acestea sunt adaptate cerințelor tehnologice și administrative. Faptul că leadershipul participativ influențează inovarea, dar nu influențează direct digitalizarea, arată că participarea și deschiderea managerială sunt mai importante pentru generarea ideilor noi și a schimbării organizaționale decât pentru simpla implementare a soluțiilor digitale. În același timp, atât digitalizarea, cât și inovarea se asociază pozitiv cu evaluarea calității serviciilor publice. Analiza efectelor indirecte completează această imagine și arată că resursele și mecanismele organizaționale devin relevante pentru rezultate prin procese intermediare de digitalizare și inovare. În această perspectivă, tehnologia nu substituie managementul, iar resursele organizaționale nu generează automat inovare; valoarea lor depinde de modul în care sunt activate și integrate în procesul de schimbare. Digitalizarea contribuie prin eficientizarea și accesibilizarea serviciilor publice, iar inovarea contribuie prin adaptarea acestora la nevoile beneficiarilor. Modelul arată că modernizarea administrației publice locale nu poate fi redusă la implementarea unor soluții digitale. Digitalizarea este necesară, dar nu este suficientă. Ea trebuie integrate într-un model

managerial coerent, în care inovarea funcționează ca un mecanism de transformare a tehnologiei în servicii publice de calitate.

Modelul construit din perspectiva cetățenilor evidențiază o altă latură a aceluiași proces. Încrederea în administrație se conturează ca factorul cu cea mai puternică relație structurală cu inovarea, alături de participarea civică și transparență. În ceea ce privește digitalizarea, transparența și inovarea au roluri semnificative, în timp ce participarea civică și încrederea nu prezintă efecte directe semnificative în modelul estimat. Așadar, participarea civică și încrederea în administrație nu acționează neapărat direct asupra digitalizării, ci mai degrabă prin intermediul inovării și al altor mecanisme instituționale. Pentru calitatea serviciilor publice digitale, încrederea în administrație și inovarea sunt factorii cu cele mai puternice relații, în timp ce digitalizarea are un efect direct mai redus. În schimb, pentru satisfacția față de serviciile publice, digitalizarea este principalul determinant.

Aceste rezultate arată că cetățenii nu evaluează modernizarea administrației exclusiv prin prezența unor soluții tehnologice. Încrederea, transparența și posibilitățile de participare se asociază cu modul în care este percepută capacitatea administrației de a inova, iar experiența concretă a serviciilor digitale are o importanță majoră pentru satisfacție. Analizele de mediere susțin această interpretare: inovarea intermediază o parte dintre relațiile dintre dimensiunile instituționale și rezultatele percepute de cetățeni, iar digitalizarea transmite o parte importantă din efectul inovării către satisfacția față de servicii. Rezultă că valoarea publică a transformării digitale este produsă atunci când schimbarea organizațională și instituțională este transpusă în servicii accesibile, funcționale și utile pentru beneficiar. Așadar, modelul arată că inovarea și digitalizarea sunt mecanisme esențiale prin care caracteristicile instituționale ale administrației publice locale se transformă în calitate percepută și satisfacție.

Compararea celor două modele evidențiază atât convergențe, cât și o diferență de perspectivă esențială. În modelul organizațional, digitalizarea apare ca o premisă importantă a inovării, în timp ce în modelul fundamentat pe percepțiile cetățenilor inovarea este asociată cu dezvoltarea și extinderea digitalizării. Teza interpretează această dualitate prin poziționarea diferită a actorilor față de același proces: pentru funcționarul public, tehnologia și instrumentele digitale creează condiții pentru schimbarea proceselor interne; pentru cetățean, caracterul inovator al administrației devine vizibil prin soluțiile digitale și prin modul în care acestea îi schimbă experiența de utilizare a serviciilor. Din această perspectivă, relația dintre inovare și digitalizare este una interdependentă și dinamică, iar cele două procese se susțin reciproc în transformarea administrației locale.

Corelarea celor două perspective fundamentează modelul managerial de inovare integrat, adaptat specificului administrației publice locale din România. Modelul conectează dimensiunea internă a

organizației - capacitatea organizațională, mecanismele manageriale, cultura și competențele digitale - cu dimensiunea instituțională și relațională - încrederea în administrație, transparența și participarea civică. Inovarea și digitalizarea ocupă poziții centrale în mecanismul de transformare, iar calitatea serviciilor și satisfacția cetățenilor reprezintă rezultatele prin care schimbarea administrativă devine relevantă pentru comunitate. Modelul nu este conceput ca o succesiune rigidă de relații, ci ca un sistem dinamic, în care componentele se influențează reciproc și în care rezultatele serviciilor pot alimenta, prin feedback, încrederea și legitimitatea schimbării viitoare.

Din perspectivă managerială, modelul propus arată că transformarea administrației locale presupune mai întâi consolidarea capacității organizaționale, a mecanismelor de coordonare, monitorizare și învățare, precum și dezvoltarea competențelor digitale ale personalului. Aceste condiții trebuie completate de practici manageriale care susțin inovarea, colaborarea și valorificarea cunoașterii. Digitalizarea trebuie integrată în procesele administrative și corelată cu obiective explicite de inovare și îmbunătățire a serviciilor, evitând abordarea în care implementarea tehnologiei devine o finalitate în sine. În paralel, transparența, participarea civică și încrederea în administrație trebuie tratate ca dimensiuni ale transformării, nu doar ca rezultate secundare ale acesteia.

Contribuția teoretică principală a cercetării constă în dezvoltarea unui cadru care depășește abordările fragmentare și integrează determinanții organizaționali interni cu dimensiunile instituționale externe. Teza argumentează că digitalizarea nu produce automat inovare sau valoare publică, ci funcționează într-un ecosistem mai larg de capacități, practici manageriale și relații cu cetățenii. O contribuție distinctă este evidențierea relației bidirecționale dintre digitalizare și inovare, interpretată ca proces de coevoluție: digitalizarea poate facilita inovarea proceselor și serviciilor, iar orientarea către inovare poate determina dezvoltarea și valorificarea mai eficientă a soluțiilor digitale. Originalitatea este consolidată prin integrarea simultană a perspectivei furnizorilor și a beneficiarilor serviciilor publice.

Din punct de vedere metodologic, cercetarea combină analiza bibliometrică, cartografierea teritorială a platformelor digitale, analiza exhaustivă a administrațiilor urbane, două anchete cantitative și două modele PLS-SEM într-un demers multi-nivel. Din perspectivă aplicativă, modelul oferă un reper pentru strategiile locale de modernizare, indicând că investiția în tehnologie trebuie corelată cu dezvoltarea capacității organizaționale, a competențelor digitale și a mecanismelor manageriale și că evaluarea transformării trebuie să includă, alături de nivelul digitalizării, calitatea serviciilor, transparența, participarea, încrederea și satisfacția cetățenilor. Astfel, digitalizarea este re poziționată din statutul de finalitate tehnică în cel de instrument strategic al inovării și al creării de valoare publică.

Interpretarea rezultatelor trebuie realizată în raport cu limitele metodologice asumate în teză. Componentele bazate pe chestionare utilizează eșantioane neprobabilistice, ceea ce limitează generalizarea statistică strictă la nivelul întregii populații. Datele sunt transversale și auto-raportate, astfel încât relațiile identificate prin modelarea structurală trebuie înțelese în cadrul unor modele explicative și al unor asocieri observate la momentul cercetării, fără a fi transformate în inferențe cauzale longitudinale definitive. Pentru analiza administrațiilor urbane, existența unei platforme digitale nu surprinde integral complexitatea, funcționalitatea sau gradul efectiv de utilizare al acesteia, iar PIB-ul regional pe locuitor reprezintă un indicator agregat. În același timp, cercetarea beneficiază de dimensiunea ridicată a eșantioanelor, de acoperirea geografică națională, de caracterul exhaustiv al analizei urbane și de utilizarea a două perspective empirice complementare, elemente care susțin relevanța și robustețea demersului.

În ansamblu, cercetarea evidențiază că transformarea digitală a administrației publice locale nu poate fi redusă la adoptarea unor tehnologii sau platforme. Ea presupune un cadru managerial capabil să coreleze resursele organizaționale, competențele, leadershipul și cultura organizațională cu deschiderea instituțională și orientarea către cetățean. Digitalizarea și inovarea apar ca procese interdependente prin care administrația își poate transforma capacitățile interne în servicii publice mai accesibile și mai relevante. În același timp, rezultatele arată că performanța transformării nu poate fi apreciată numai din interiorul instituției, ci trebuie raportată și la încrederea, participarea, experiența și satisfacția beneficiarilor.

Modelul managerial integrat propus sintetizează această perspectivă și constituie contribuția centrală a tezei. El oferă o explicație coerentă a modului în care dimensiunile organizaționale și instituționale pot fi reunite într-un proces continuu de inovare și digitalizare orientat către valoare publică. În această logică, modernizarea administrației publice locale devine un proces managerial și instituțional de adaptare continuă, în care tehnologia este relevantă în măsura în care este susținută de capacitate organizațională, transpusă în schimbare inovatoare și validată prin calitatea experienței cetățeanului.