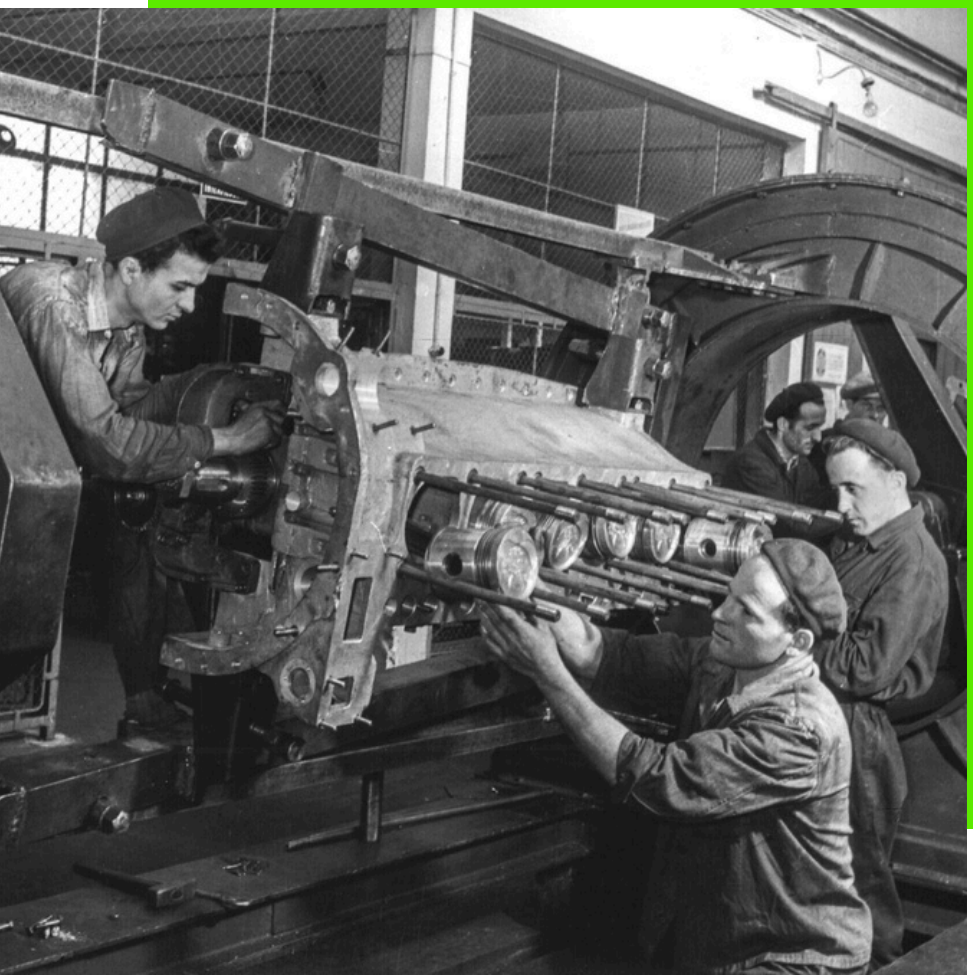
edge INSTITUTE

POLICY PAPER

GUVERNANȚA DIGITALĂ A ROMÂNIEI: MODELUL VICEPREMIER-CIO GUVERNAMENTAL

Octombrie 2025

Melany Pașca



Cuprins

Sumar Executiv 2

Introducere 4

Sistemul de guvernanță actual și fragmentarea proiectelor din domeniul digitalizării 6

Funcția de Chief Information Officer (CIO) guvernamental: origini, profil și model conceptual 10

Funcția de vicepremier și instituționalizarea GCIO-ului: o oportunitate strategică de coordonare a transformării digitale transministeriale 15

Rețeaua de CIO din ministere: scheletul transformării digitale 20

Concluzie 22

Bibliografie 23

Sumar Executiv

Prezentul policy paper propune o repoziționare strategică a transformării digitale în arhitectura executivă a României, plecând de la constatarea că, deși țara a făcut progrese la nivelul digitizării, rămâne în urmă la nivelul digitalizării și al transformării digitale ca schimbare de viziune, procese și cultură organizațională. Este necesară trecerea de la inițiative punctuale, cu finanțare preponderent europeană, la o guvernanță unitară, orientată spre rezultate măsurabile pentru cetățeni și mediul economic.

Analiza sistemului actual arată o fragmentare structurală: majoritatea ministerelor mențin direcții IT cu rol preponderent operațional, iar puține au structuri de politici digitale cu mandat strategic. Digitalizarea este adesea tratată ca anexă a proiectelor cu fonduri europene, generând „insule" ale digitalizării și discontinuități. În lipsa unei coordonări interministeriale reale și constante, comitetele ad-hoc nu au reușit să alinieze politic și tehnic actorii instituționali relevanți, ceea ce explică, cel puțin în parte, performanța modestă a României în clasamentele internaționale cu privire la e-guvernare.

Ca soluție de guvernanță, documentul propune instituționalizarea coordonării la nivelul unui viceprim-ministru fără portofoliu, apolitic, cu un mandat explicit pe reformă și eficientizarea statului prin transformare digitală, asistat de un Government Chief Information Officer (GCIO) cu rang de secretar de stat în aparatul de lucru al vicepremierului. Funcția de GCIO este prezentată în filiația sa internațională ca un rol de leadership instituțional, nu doar tehnic, care conectează decizia politică, managementul portofoliilor de proiecte și bugetele. Poziția GCIO trebuie ancorată lângă centrul guvernării, cu rol, competențe și resurse definite legislativ, mecanisme operaționale funcționale și sprijin politic. Acest centru de comandă trebuie să dispună de pârghii formale: avizarea actelor normative cu impact bugetar în domeniul digital, coordonarea investițiilor TIC, capacitatea de prioritizare și standardizare, precum și o bază legală clară care să-i susțină autoritatea și stabilitatea instituțională.

La nivel operativ, se propune o rețea guvernamentală de CIO din fiecare minister, ca „schelet" al transformării digitale. CIO-ii ministeriali, încadrați în direcții integrate Transformare Digitală & IT, ar avea mandat sectorial în implementarea direcțiilor agreate la nivel guvernamental. Rețeaua astfel formată ar crea o comunitate de practică pentru schimb de soluții, evitare de duplicări și conservare a memoriei instituționale.

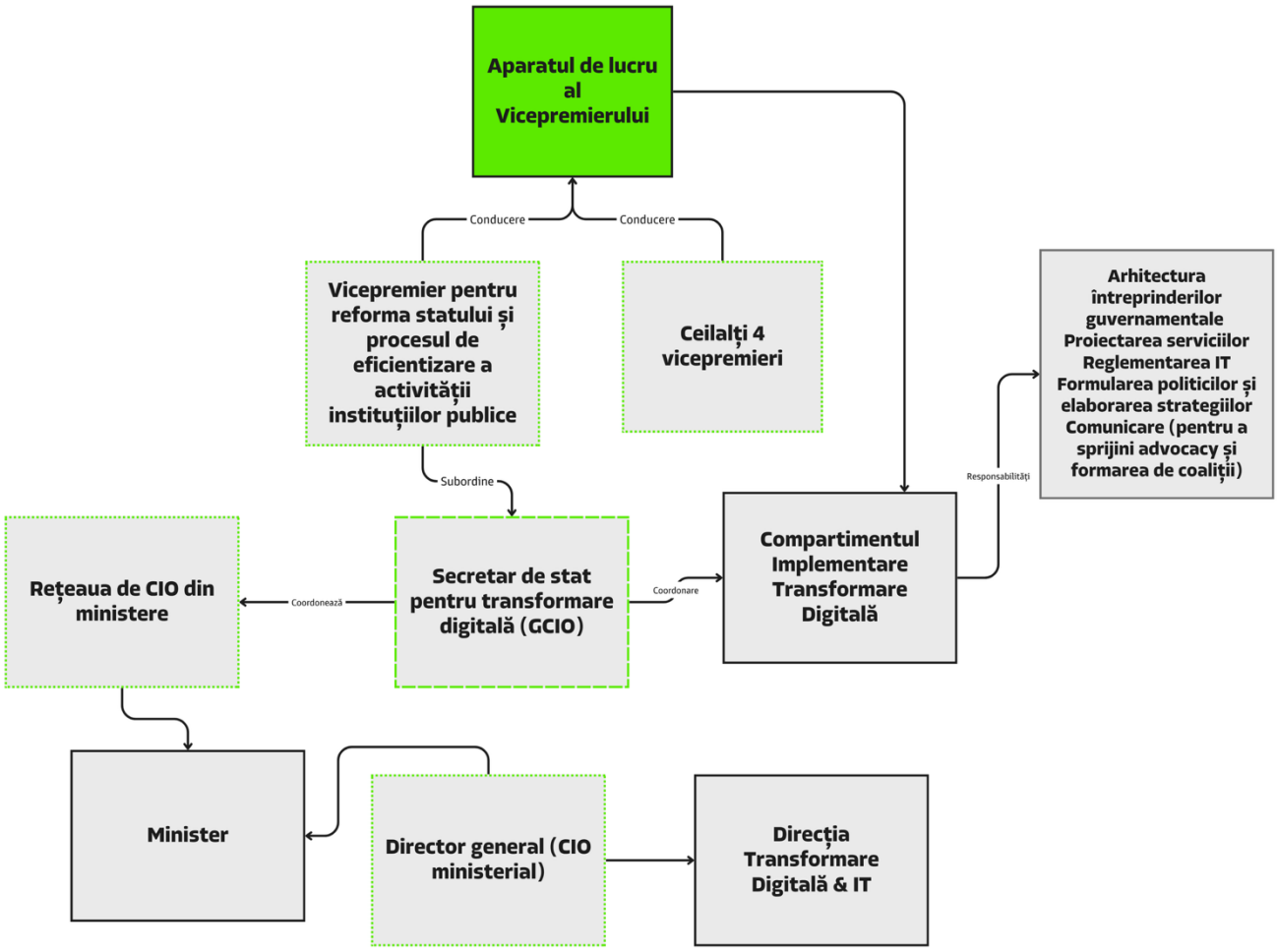
Dimensiunea legislativ-instituțională este esențială pentru operaționalizare rapidă. Pașii propuși includ:

(i) decizia prim-ministrului de numire a vicepremierului apolitic fără portofoliu, cu atribuții explicite pe transformare digitală și pârghii de avizare bugetară în domeniu și înființarea, în aparatul vicepremierului, a unui Compartiment pentru Implementarea Transformării Digitale (max. 10 posturi) ca nucleu de coordonare;

(ii) decizia prim-ministrului de numire a GCIO cu rang de secretar de stat și definirea atribuțiilor de coordonare interinstituțională a politicilor, investițiilor și resurselor TIC, a standardelor de interoperabilitate și a relației cu actorii publici, privați și societatea civilă;

(iii) proiect de lege pentru înființarea direcțiilor de IT & Transformare Digitală din ministere prin reorganizarea resurselor deja existente.[1]

Figura 1: Structură de guvernanță a transformării digitale



[1] Folosirea instrumentului hotărârii de guvern nu este oportună deoarece unele ministere, cum este MAPN, sunt înființate prin lege specială.

Introducere

În ultimele două decenii, digitalizarea a devenit un indicator esențial al performanței instituționale și al capacității statului de a răspunde transparent și eficient nevoilor societății. Prima intervenție normativă a României pentru informatizarea societății datează din 1990[2] – încă de la acel moment, o structură era desemnată pentru coordonarea efortului interministerial, punându-se bazele unui sistem de guvernanță, cu roluri și responsabilități.

Procesul de modernizare prin intermediul noilor tehnologii este un traseu evolutiv în trei etape: digitizare, digitalizare și transformarea digitală, marcând trecerea de la simpla conversie tehnologică la o schimbare structurală a modului în care funcționează instituțiile.[3] În prima etapă, digitizarea are un rol esențialmente tehnic: transformă informația analogică în format digital, fiind infrastructura de bază fără de care niciun proces ulterior de modernizare nu poate fi sustenabil. Urmează digitalizarea, care presupune integrarea tehnologiilor digitale în procese existente, cu scopul de a le optimiza, de a reduce birocrația și de a crește eficiența operațională, momentul în care instituțiile încep să se orienteze către utilizator, iar tehnologia devine un instrument de lucru cotidian. În cea de-a treia etapă, cea a transformării digitale, schimbarea devine una de viziune și cultură: organizațiile și administrația nu mai folosesc tehnologia doar pentru eficientizare, ci o integrează în strategiile lor fundamentale, pentru a inova, a crea valoare și a se adapta rapid la dinamica globală.

Pentru România, parcurgerea acestui proces în mod coerent este esențială, într-un context în care gradul de satisfacție cu privire la serviciile publice și încrederea în instituțiile statului se află la cote alarmant de joase. Țara noastră a avansat în etapa de digitizare, însă rămâne provocarea de a transforma aceste baze tehnice într-un sistem digital coerent, interoperabil și orientat spre cetățean. Transformarea digitală are o puternică dimensiune transversală care redefinește mecanismele de guvernare, serviciile publice, relația dintre cetățean și stat și însăși arhitectura administrației. Un stat digital eficient este acela în care coordonarea politică, tehnologică și administrativă converg sub o viziune unică, susținută de leadership executiv și de o infrastructură normativă clară.

[2] Hotărîrea Guvernului nr. 1366 din 29 decembrie 1990 privind atribuţiile şi răspunderile în informatizarea societăţii româneşti.

[3] Maria Gradillas și Llewellyn D. W. Thomas, „Distinguishing Digitization and Digitalization: A Systematic Review and Conceptual Framework”, *Journal of Product Innovation Management* 42, nr. 1 (2025): 112-43, https://doi.org/10.1111/jpim.12690.

Construind pe fundația cercetării Guvernanța digitalizării în Guvernul României: analiză și recomandări realizată de Edge Institute și pe recomandările raportului Digital Governance Framework of Romania realizat de Digital Nation la inițiativa Edge Institute, prezentul policy paper propune un cadru pentru instituționalizarea coordonării transformării digitale la nivel de viceprim-ministrului fără portofoliu, asistat de un Government Chief Information Officer (GCIO), pentru a asigura coerența, interoperabilitatea și succesul proiectelor administrației publice centrale în domeniul tehnologiei informației.

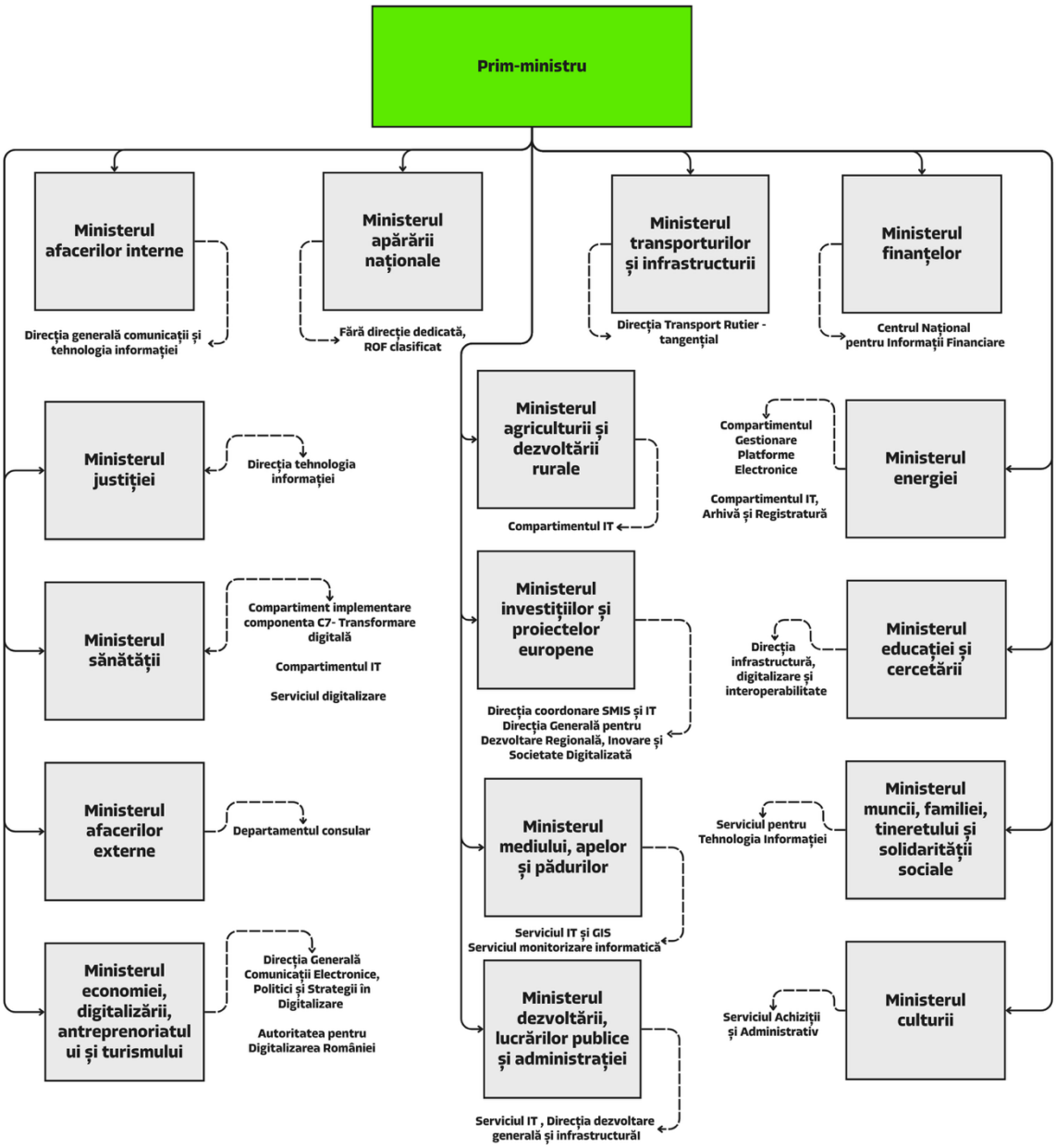
Sistemul de guvernanță actual și fragmentarea proiectelor din domeniul digitalizării

La momentul redactării prezentului document, Guvernul este format din 16 ministere, fiecare dintre acestea fiind responsabil de implementarea propriei agende în domeniul digitalizării. La nivelul organigramei fiecărui minister observăm că s-au conturat direcții, servicii sau compartimente care au responsabilități în domeniul tehnologiei informației și/sau digitalizării, indicând diferite niveluri de prioritizare a adoptării direcției de modernizare a activității ministerului și serviciilor asociate prin intermediul noilor tehnologii. Majoritatea structurilor de la nivelul administrației publice centrale au rămas la nivelul de direcții IT, cu atribuții predominant tehnice, orientate spre întreținerea infrastructurii informatice, administrarea rețelelor, asigurarea securității cibernetice și suportul operațional pentru personalul instituției. Aceste direcții se ocupă, în principal, de funcționarea sistemelor interne și de mentenanța echipamentelor, fără a deține un rol strategic în procesul de transformare digitală. În contrast, doar un număr limitat de ministere au făcut tranziția către structuri dedicate digitalizării, cu rol de coordonare și implementare a proiectelor de e-guvernare. Structurile de tipul „Direcția infrastructură, digitalizare și interoperabilitate" din ministerul educației și cercetării sau „Direcția Generală Comunicații Electronice, Politici și Strategii în Digitalizare" din cadrul ministerului economiei, digitalizării, antreprenorialului și turismului, marchează, cel puțin la nivel teoretic, trecerea de la o abordare strict tehnologică la una orientată pe reformă și inovație instituțională.

Pe lângă acest aspect, organigramele ministerelor ne transmit un alt mesaj clar: digitalizarea este tratată ca un proiect punctual, desfășurată strict cu ocazia unor finanțări europene. Un număr important de structuri care au atribuții legate de digitalizare sunt, în realitate, structuri pentru monitorizarea proiectelor cu finanțare europeană. Acest sistem a dus la dezvoltarea unor „insule ale digitalizării": proiecte individuale, fără standarde comune și interoperabilitate reală și, poate cel mai important, fără continuitate. În lipsa unei coordonări interministeriale eficiente și constante, dincolo de întrunirile comitetelor interministeriale organizate de-a lungul timpului pe acest subiect[4] – care s-au dovedit a fi insuficiente pentru alinierea politică și tehnică – digitalizarea rămâne fragmentară și generează eșecul transformării digitale a României, așa cum o indică poziționarea în diferite clasamente europene și internaționale în domeniu.

[4] Pe acest subiect v. Răzvan Foncea, „Consiliul Digital – Comandamentul Colectiv al Statului Digital Românesc" (2025), Edge Institute.

Figura 2: Ministerele și structurile cu atribuții în zona de IT/digitalizare



Este important de menționat că, pe lângă ministerele menționate anterior, mai există și alte instituții cu relevanță pentru și/sau atribuții în domeniul transformării digitale, așa cum o demonstrează și includerea lor în componența Comitetului pentru e-guvernare și reducerea birocrației[5]:

- Oficiul Național al Registrului Comerțului;

[5] Anexă, Decizia prim-ministrului nr. 331/2021 privind constituirea și atribuțiile Comitetului pentru e-guvernare și reducerea birocrației, cu modificările și completările ulterioare

- Directoratul Național pentru Securitate Cibernetică;
- Serviciul de Telecomunicații Speciale;
- Serviciul Român de Informații;
- Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare în Informatică;
- Comisia Națională de Strategie și Prognoză;
- Institutul Național de Statistică;
- Consiliul Concurenței.

De o importanță deosebită pentru transformarea digitală mai este și Agenția Națională de Administrare Fiscală, Direcția pentru Evidența Populației, Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Institutul Național de Administrație, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, fiecare cu propria organizare internă și resursele umane și materiale dedicate unor componente precise din transformarea digitală.

Dacă la acestea adăugăm Cancelaria Primului-Ministru și Secretariatul General al Guvernului, precum și actori din mediul privat, academic și societatea civilă, reiese o listă consistentă de actori ai transformării digitale care, până acum, nu au acționat coordonat. O mapare a literaturii de specialitate pe tema factorilor care duc la eșecul proiectelor de e-guvernare, efectuată în jurul Healthcare.gov, a revelat faptul că guvernanța este miezul problemei, cei 8 factori care duc la eșecul proiectelor de e-guvernare fiind direct sau indirect legați de leadership, strategie unitară și viziune de ansamblu coerentă[6], întărind astfel nevoia de coordonare la cel mai înalt nivel, dublată de un efort comun de aliniere și colaborare din partea structurilor de specialitate din fiecare instituție a administrației publice centrale.

[6] Leonidas Anthopoulos et al., „Why E-Government Projects Fail? An Analysis of the Healthcare.Gov Website", *Government Information Quarterly* 33, nr. 1 (2016): 161-73, https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.003.

Tabel 1 : Factorii de eșec ai proiectelor de e-guvernare – preluat și tradus în română din „Why e-government projects fail? An analysis of the Healthcare.gov website"[7]

Factor de eșec	Explicație	Citații
Puterea organizațională	Structura organizațională și relațiile interne pot afecta coordonarea și luarea deciziilor în proiectele de e-guvernare.	Warne și Hart (1996), Warne (1997), Ebrahim și Irani (2005), Gauld (2007), Nielsen și Pedersen (2014), Scholl (2003), Boehm (2000), Janssen și Klievink (2012), Janssen et al. (2013, 2015)
Politica	Angajamentul guvernului și al liderilor de nivel înalt, precum și sprijinul politic adecvat, sunt esențiale pentru succesul proiectului.	Warne și Hart (1996), Warne (1997), Almarabeh și AbuAli (2010), Gauld (2007), Nielsen și Pedersen (2014), Tan et al. (2005), Lyytinen și Robey (1999), Verner et al. (2008), Boehm (2000)
Educația	Este necesară existența competențelor adecvate pentru operarea proiectului, acceptarea acestuia și implementarea activităților de formare.	Pinto și Mantel (1990), Lyytinen și Robey (1999), Gichoya (2005), Almarabeh și AbuAli (2010), Goldfinch (2007), Verner et al. (2008), Scholl (2003), Boehm (2000)
Probleme de management al proiectului	Subestimarea duratei; definirea slabă a cerințelor și a scopului; analiză și gestionare ineficientă a riscurilor; monitorizare și măsurare necorespunzătoare.	Pinto și Mantel (1990), Warne și Hart (1996), Warne (1997), Pardo și Scholl (2002), Yeo (2002), Gil-Garcia și Pardo (2005), Ebrahim și Irani (2005), Gichoya (2005), Almarabeh și AbuAli (2010), Sarantis et al. (2011), Goldfinch (2007), Verner et al. (2008), Hidding și Nicholas (2009), Gauld (2007), Nielsen și Pedersen (2014), Kappelman et al. (2006), Luk (2009), Ojiako et al. (2008), Scholl (2003), Kamal et al. (2011), Tan et al. (2005), Boehm (2000), Aikins (2012)
Neclaritatea nevoilor și a viziunii	Obiectivele proiectului nu sunt clare sau nu sunt justificate prin necesitate reală.	Pinto și Mantel (1990), Warne și Hart (1996), Warne (1997), Yeo (2002), Gil-Garcia și Pardo (2005), Sarantis et al. (2011), Kappelman et al. (2006), Guha și Chakrabarti (2014), Scholl (2003), Kamal et al. (2011), Boehm (2000), Nelson (2007)
Securitate și confidențialitate	Produsele proiectului nu asigură protecția tranzacțiilor și a informațiilor sensibile.	Ebrahim și Irani (2005), Almarabeh și AbuAli (2010), Scholl (2003)
Finanțare și costuri operaționale	Costurile de operare și întreținere ale livrabilelor au fost subestimate sau nesigure.	Ebrahim și Irani (2005), Gichoya (2005), Almarabeh și AbuAli (2010), Guha și Chakrabarti (2014)
Tehnologia informației și procesul de dezvoltare a sistemului	Probleme legate de infrastructură, date, compatibilitate și managementul informației.	Pinto și Mantel (1990), Warne și Hart (1996), Warne (1997), Ebrahim și Irani (2005), Gichoya (2005), Almarabeh și AbuAli (2010), Sarantis et al. (2011), Goldfinch (2007), Hidding și Nicholas (2009), Luk (2009), Guha și Chakrabarti (2014), Scholl (2003), Kamal et al. (2011), Tan et al. (2005), Nelson (2007), Janssen și Klievink (2012), Janssen et al. (2013, 2015)

[7] Anthopoulos et al., „Why E-Government Projects Fail?", 164.

Funcția de Chief Information Officer (CIO) guvernamental: origini, profil și model conceptual

Așa cum subliniază Gordon Hunter, apariția rolului de Chief Information Officer a marcat o mutație structurală: momentul în care managementul de vârf a decis că informația trebuie administrată la același nivel cu finanțele sau resursele umane.[8] În mediul privat, această conștientizare s-a produs în anii '80, când companiile au trecut de la simpla procesare de date la utilizarea tehnologiei ca instrument strategic. În 1986, se scria despre apariția unei „noi specii de manager": CIO-ul, care urma să conecteze lumea tehnică de cea decizională, așa cum contabilul-șef devenise, cu două decenii înainte, Chief Financial Officer.[9] Era, în fond, o recunoaștere simbolică a faptului că informația devenise un activ care generează valoare și influență, materializată, la nivelul organigramei, prin consacrarea unei funcții de conducere pentru acest domeniu, având ca unghi principal de acțiune integrarea transversală a tehnologiei în activitatea companiilor.

În sectorul public, funcția de CIO a urmat același traseu conceptual, deși a apărut la aproape 25 de ani distanță, printre primele numiri fiind în anul 2005 în Australia.[10] Rolul s-a construit ca răspuns la presiunea digitalizării și la nevoia de coordonare între sisteme, agenții și politici. În fazele incipiente ale folosirii noilor tehnologii, liderii digitali aveau rolul de administratori tehnici, dar dată cu creșterea complexității e-guvernării, aceștia s-au transformat în lideri instituționali al transformării digitale, implicați atât în definirea politicilor și standardelor IT, cât și în gestionarea bugetelor, a securității informatice și a direcției strategice a transformării publice.[11]

Funcția de Government Chief Information Officer (GCIO) se distinge fundamental de cea a unui CIO din mediul privat prin scop, responsabilitate și context instituțional, așa cum

[8] M. Hunter, „The Chief Information Officer: A Review of the Role", *Journal of Information* 5 (ianuarie 2010), https://doi.org/10.28945/1328.

[9] Bock, Gordon, Kimberly Carpenter și Jo Ellen Davis, „Management's newest star: meet the chief information officer." *Business Week* 13, no. 1 (1986): 160-172 în Hunter, „The Chief Information Officer".

[10] Rachel Lawry et al., „Roles, Responsibilities and Futures of Chief Inform ation Officers (CIOs) in the Public Sector", *Proceedings of the European and Mediterranean Conference on Information Systems, EMCIS 2007*, 1 ianuarie 2007, 58-2.

[11] Jean-Pierre Auffret et al., *Developing a GCIO System: Enabling Good Government Through e-Leadership*, f.a.

evidențiază Estevez și Janowski.[12] Dacă în sectorul privat tehnologia este instrumentul prin care se maximizează profitul și valoarea pentru acționari, în sectorul public rolul GCIO este de a crea valoare publică –rezultate tangibile pentru cetățeni, cum ar fi transparența, siguranța sau accesul la servicii. La concluzia lui Estevez și Janowski, adăugăm nuanța de eficientizare a alocării bugetare pentru investițiile din domeniul IT, care poate fi o componentă importantă a activtiții GCIO-ului. GCIO-ul acționează într-un ecosistem mult mai complex, aflat la intersecția dintre sfera politică, administrativă și societală, unde deciziile trebuie să echilibreze interesele diferitelor categorii de actori.[13] În plus, stabilitatea funcției este adesea limitată de ciclurile electorale, ceea ce face ca mandatul să fie mai scurt decât orizontul politicilor pe care le coordonează.[14]

CIO-ul guvernamental urmărește coerența abordării instituționale și, în ciuda diferențelor, filiația rămâne clară: în ambele lumi, funcția de CIO a apărut atunci când tehnologia a devenit limbajul prin care se exprimă puterea organizațională și un vector strategic al conducerii.

Abilitățile specifice ale unui astfel de lider includ patru dimensiuni principale, astfel cum au fost definite în „Establishing Government Chief Information Officer Systems – Readiness Assessment"[15], sunt :

1. **Cunoștințe**: capacitatea de a rămâne la curent cu noile tehnologii, evaluabilă prin participarea la cursuri, ateliere, comunități de practică sau contribuții la forumuri și publicații de specialitate;
2. **Abilitățile analitice**: înțelegerea și evaluarea diferitelor soluții TIC și a impactului acestora, permițând alegerea celei mai potrivite căi de implementare;
3. **Abilitățile de luare a deciziilor**: formularea și justificarea deciziilor privind tehnologiile informaționale, bazate pe cunoștințe dobândite prin educație formală sau învățare la locul de muncă;
4. **Competențele sociale**: comunicarea, leadershipul, negocierea și construirea consensului.

De asemenea, pe lângă abilitățile și competențele personale ale GCIO-ului, structura, mediul, legătura cu părțile interesate, resursele și alinierea sunt elemente-cheie.[16]

---

[12] Elsa Estevez și Tomasz Janowski, „Landscaping Government Chief Information Officer Education", *2013 46th Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, ianuarie 2013, 1685, https://doi.org/10.1109/HICSS.2013.379.

[13] Ibid.

[14] Ibid.

[15] Elsa Estevez et al., *Establishing Government Chief Information Officer Systems: Readiness Assessment*, f.a.

[16] Estevez et al., *Establishing Government Chief Information Officer Systems: Readiness Assessment*, 295.

Astfel, GCIO trebuie să ocupe un nivel ierarhic înalt, pentru a influența strategiile organizaționale și pentru a asigura alinierea inițiativelor TIC la aceste strategii, să funcționeze într-un cadru favorabil, definit prin legislație (care oferă autoritate, competențe și resurse) care să sprijine inovarea în domeniu, să gestioneze relațiile cu stakeholders interni (lideri guvernamentali și persoane relevante de alt nivel) și externi (cetățeni, companii, ONG-uri, jurnaliști). Totodată, activitatea GCIO depinde de alocarea unor resurse umane (personal IT și non-IT), financiare (bugete pentru proiecte), tehnice (hardware, software) și organizaționale (procese documentate de achiziții, mentenanță, angajare, etc.). GCIO are, de asemenea, rolul de a asigura ca proiectele TIC contribuie la obiectivele organizaționale, fiind implicat în definirea și evaluarea acestora.

În dimensiunea *Leadership: poziție și rol* din „The e-leaders handbook on the governance of digital government"[17] realizat de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) este subliniată importanța de a avea o poziție „care supraveghează proiectele și investițiile în domeniul TIC/digital, guvernanța datelor și utilizarea bazată pe date, pentru avansul digital al sectorului public sau al unei organizații din sectorul public"[18], indiferent de denumirea asociată acestei poziții. În acest cadru, analiza se împarte în două sub-dimensiuni: rolul de Chief Information Officer (CIO) și Chief Data Officer (CDO), pe de-o parte, și importanța ierarhică și baza legală care le conferă autoritate și eficiență în procesul decizional guvernamental, pe de altă parte.

- **Chief Information Officer**

Cele trei nivele – avansat, intermediar și de bază – definite de OCDE pentru funcția de GCIO se bazează pe o arhitectură comună: roluri clar definite, mecanisme operaționale funcționale și sprijin politic consistent. Pentru o guvernanță eficientă, funcțiile de tipul GCIO sunt concepute ca poziții strategice, cu responsabilități precise, capacități instituționale robuste și influență reală asupra direcției guvernanței digitale, întărirea sprijinului politic fiind o direcție-cheie pentru trecerea de la nivelul de bază la nivelul avansat.

Deși, așa cum a fost menționat într-un material anterior, în cadrul Secretariatului General al Guvernului a fost consacrată funcția de GCIO (secretar de stat desemnat pentru coordonarea domeniului tehnologiei informației la nivelul întregii administrații publice centrale), această funcție este, în prezent, inexistentă din punct de vedere operațional, nefiind ocupată de peste cinci ani. Totodată, poziționarea GCIO-ului la

[17] OECD, *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, OECD Digital Government Studies (OECD, 2021), https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en.
[18] OECD, *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, 62.

nivelul Secretariatului General al Guvernului nu îi oferă pârghiile, resursele și nici legitimitatea necesară pentru a coordona un asemenea efort interministerial.

Deși s-ar putea argumenta că președintele Autorității pentru Digitalizarea României ar putea fi considerat un echivalent funcțional („CIO-like"), prin analogie cu alte state europene precum Franța, unde această responsabilitate este exercitată de conducătorul direcției interministeriale pentru digital, specificul administrativ și politic național trebuie luat în considerare. În România, rolurile și responsabilitățile actorilor implicați în digitalizare nu sunt suficient delimitate, ceea ce generează suprapuneri, lacune de coordonare și slăbirea capacității de implementare.

Această lipsă de definire coerentă a rolurilor, dublată de insuficiența competențelor instituționale și a sprijinului politic, reflectată inclusiv prin poziționarea actuală a ADR în arhitectura guvernamentală, menține România la nivelul de bază în ceea ce privește guvernanța digitală conform clasificării OCDE.

- **Importanță ierarhică și bază legală**

Folosind aceiași indicatori pe trei nivele, poziționarea ierarhică și cadrul legal al funcțiilor de tip GCIO reflectă gradul de autoritate, stabilitate instituțională și influență pe care acest rol îl exercită. Într-un model avansat, GCIO-ul este integrat la vârful aparatului guvernamental, dispune de o bază legală solidă, de mecanisme formale de coordonare interministerială și de sprijin politic consistent, care îi permite să conducă strategiile și investițiile în mod coerent.

Deoarece, așa cum am concluzionat anterior, nu există o reglementare specifică pentru poziția de GCIO**,** coordonarea în mod integrat a politicilor privind transformarea digitală revine, la nivel teoretic, mai multor actori: strict la nivel teoretic Ministerului Economiei, Digitalizării, Antreprenoriatului și Turismului (MEDAT) și ADR și, la nivel practic, fiecărui minister în domeniul său de activitate. Totodată, poziționarea actuală a Autorității pentru Digitalizarea României ca instituție subordonată unui minister, reduce influența strategică a acesteia asupra restului administrației publice centrale. Lipsa unei ancore la nivelul executiv central a generat un sistem care nu are capacitatea și autoritatea necesară pentru implementarea transversală a politicilor digitale.

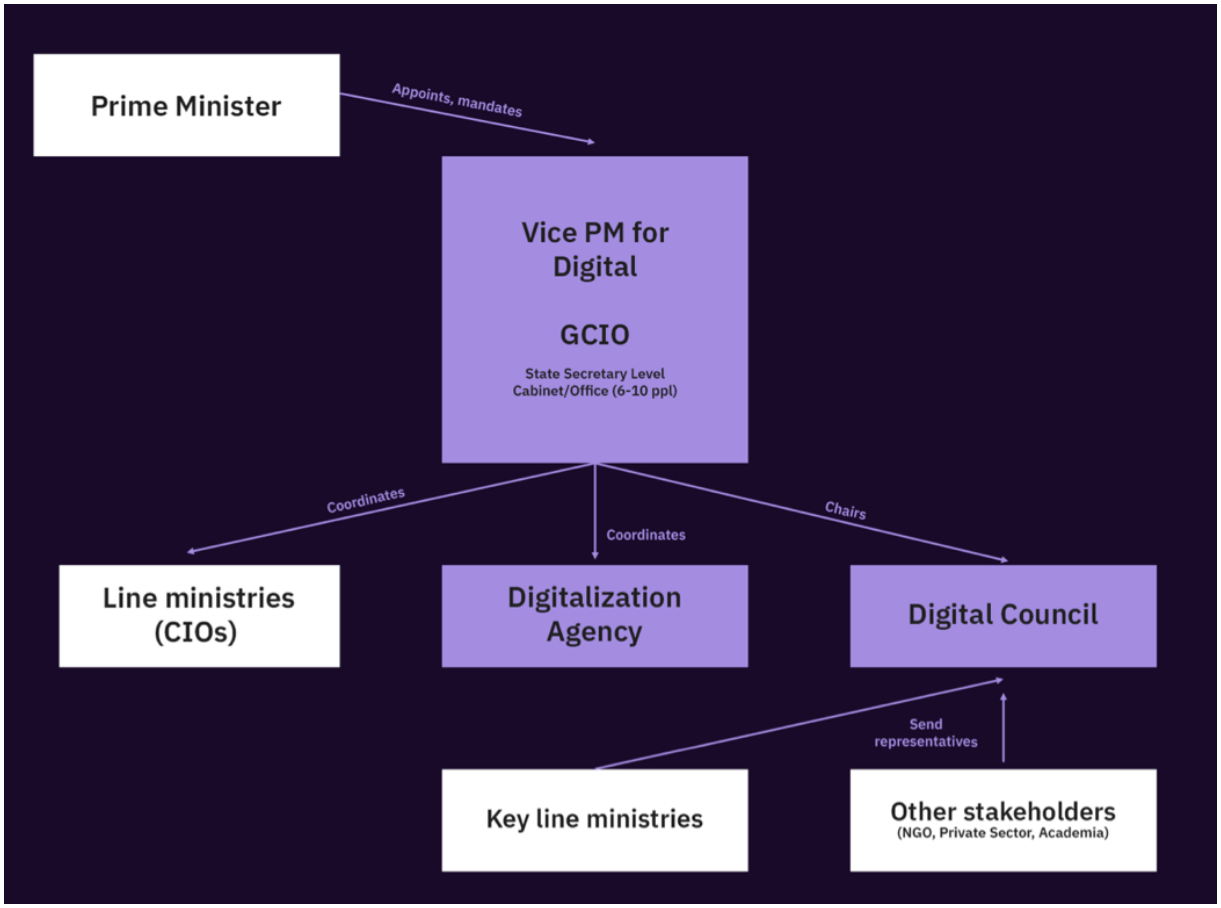
Descrierea nivelului de bază OCDE a sub-dimensiunii „Importanță ierarhică și bază legală" corespunde întrutotul situației în care se află România în momentul de față:

> „Poziționarea CIO ar putea fi mai bine plasată și prioritizată pentru a avansa maturitatea digitală a guvernului și a țării, în vederea deblocării unei dezvoltări suplimentare. Poziția și rolul lui nu este suficient de apropiată de centrul guvernării și exercită o influență marginală asupra restului sectorului public. Baza

legală pentru reglementarea instituției și structurii de coordonare a guvernării digitale și a datelor este slabă. Există un dezechilibru între stabilitatea instituțională și flexibilitatea strategiilor și planurilor, ceea ce împiedică CIO să lucreze și să conducă eficient."[19]

Pentru a avansa către un nivel intermediar și ulterior avansat, este necesară (re)definirea cadrului normativ prin care funcția de CIO este instituționalizată. Consolidarea acesteia la nivel de secretar de stat sub coordonarea unui viceprim-ministru fără portofoliu și fără afiliere politică ar conferi poziționarea, stabilitatea[20] și autoritatea necesară României capacitatea de a trece de la o guvernanță digitală reactivă la una strategică, așa cum a reieșit din raportul efectuat de Digital Nation pentru Edge Institute, ce propune următoarea structură de guvernanță:

Figura 3: Structura guvernanței transformării digitale, preluată din: Digital Nation pentru Edge Institute, Cadrul de guvernanță digitală în România (2025)

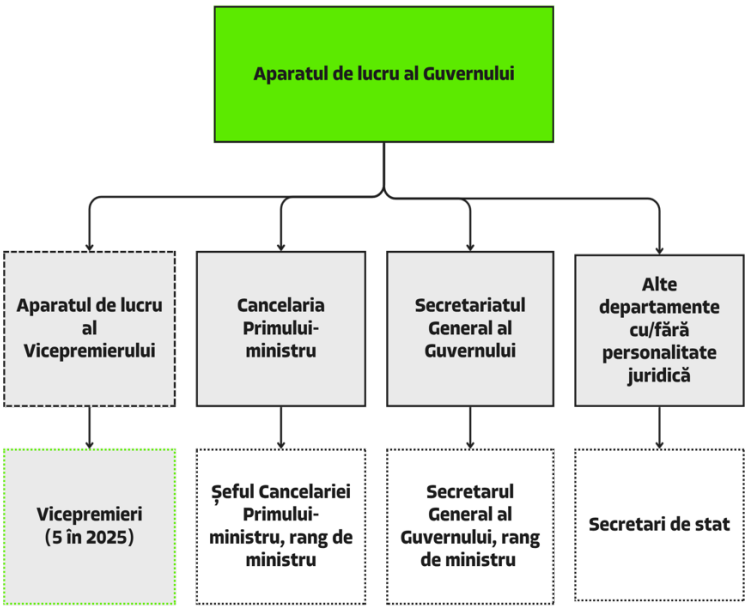


[19] Referirile la funcția de CDO (Chief Data Officer) au fost omise deliberat, în scopul clarității policy paperu-ului.

[20] V. p. 19 din Digital Nation pentru Edge Institute, *Cadrul de guvernanță digitală în România* (2025).

Funcția de vicepremier și instituționalizarea GCIO-ului: o oportunitate strategică de coordonare a transformării digitale transministeriale

Figura 4: Aparatul de lucru al Guvernului[21] și conducerea structurilor din subordine



În cadrul Aparatului de lucru al Guvernului, regăsim și aparatul de lucru al Vicepremierului. Funcția de viceprim-ministru nu a avut un model constant în structura guvernelor din ultimul deceniu: analiza hotărârilor Parlamentului privind acordarea încrederii Guvernului, din 2015 până în prezent, evidențiază că numărul vicepremierilor a variat de la un cabinet la altul, iar în majoritatea cazurilor, aceștia au deținut concomitent și funcții de miniștri cu portofoliu.

[21] Conform art. 19 din O.U.G 57/2019 privind Codul Administrativ, cu modificările și completările ulterioare

Tabel 2: Vicepremieri 2015-2025

An	Vicepremieri
2015	Vasile Dîncu - viceprim-ministru, ministrul dezvoltării regionale și administrației publice Costin Grigore Borc - viceprim-ministru, ministrul economiei, comerțului și relațiilor cu mediul de afaceri
2017	Sevil Shhaideh - viceprim-ministru, ministrul dezvoltării regionale, administrației publice și fondurilor Daniel Constantin - viceprim-ministru, ministrul mediului
2017	Sevil Shhaideh - viceprim-ministru, ministrul dezvoltării regionale, administrației publice și fondurilor Europene Grațiela Leocadia Gavrilescu - viceprim-ministru, ministrul mediului Ion-Marcel Ciolacu - viceprim-ministru
2018	Paul Stănescu - viceprim-ministru, ministrul dezvoltării regionale și administrației publice Grațiela Leocadia Gavrilescu - viceprim-ministru, ministrul mediului Viorel Ștefan - viceprim-ministru Ana Birchall - viceprim-ministru pentru implementarea parteneriatelor strategice ale României
2019	Raluca Turcan - viceprim-ministru
2020	Raluca Turcan - viceprim-ministru
2020	Ilie-Dan Barna - viceprim-ministru Kelemen Hunor - viceprim-ministru
2021	Sorin Mihai Grindeanu - viceprim-ministru, ministrul transporturilor şi infrastructurii Kelemen Hunor - viceprim-ministru
2023	Marian Neacșu - viceprim-ministru Marian-Cătălin Predoiu - viceprim-ministru, ministrul afacerilor interne

Prin Hotărârea Parlamentului nr. 25/2025 pentru acordarea încrederii Guvernului care este în funcție la momentul redactării prezentului document, au fost numiți 5 vicepremieri. Dintre aceștia, 2 viceprim-miniștri sunt cu portofoliu și 3 viceprim-miniștri fără portofoliu, atribuțiile viceprim-miniștrilor fără portofoliu fiind stabilite prin decizie a prim-ministrului, conform O.U.G. nr. 32/2025. Același act normativ prevede că un viceprim-ministru fără portofoliu coordonează instituțiile publice și structurile din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, iar un altul coordonează reforma statului și procesul de eficientizare a activității instituțiilor publice. Viceprim-miniștrii fără portofoliu avizează proiectele de acte normative care au impact bugetar, conform deciziei prim-ministrului.

Tabel 3: Atribuțiile Vicepremierilor - 2025

Vicepremier	Nr. decizie	Atribuții
Marian Neacșu - viceprim-ministru	Decizia 334/2025	▪ Avizare a proiectelor de acte normative cu impact bugetar pentru ministerele: Transporturilor și Infrastructurii, Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale, Sănătății, Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Justiției, Energiei ▪ Coordonare politică interministerială a acelorași șase ministere, pentru coerența acțiunii guvernamentale și implementarea priorităților din Programul de guvernare.

		▪ Coordonarea instituțiilor și structurilor din cadrul aparatului de lucru al Guvernului; are în subordine Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat” (RA-APPS). ▪ Informarea permanentă a prim-ministrului privind aplicarea prevederilor deciziei și stadiul îndeplinirii atribuțiilor delegate.
Tánczos Barna - viceprim-ministru	Decizia 335/2025	▪ Avizare a proiectelor de acte normative cu impact bugetar pentru ministerele: Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației și Culturii. ▪ Coordonare politică interministerială a Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, a Ministerului Culturii și a Departamentului pentru Relații Interetnice, pentru coerența acțiunii guvernamentale și implementarea priorităților din Programul de guvernare. ▪ Informarea permanentă a prim-ministrului privind aplicarea prevederilor deciziei și stadiul îndeplinirii atribuțiilor delegate.
Michael-Dragoș Anastasiu - viceprim-ministru	Decizia 336/2025	▪ Coordonarea procesului de elaborare și avizare a proiectelor de acte normative în domeniul reformei statului și eficientizării activității instituțiilor publice. ▪ Avizare a proiectelor de acte normative cu impact bugetar pentru ministerele: Investițiilor și Proiectelor Europene și Educației și Cercetării. ▪ Informarea permanentă a prim-ministrului privind aplicarea prevederilor deciziei și stadiul îndeplinirii atribuțiilor delegate.
Marian-Cătălin Predoiu - viceprim-ministru, ministrul afacerilor interne	Decizia 337/2025	▪ Coordonarea procesului de elaborare și avizare a proiectelor de acte normative din domeniul ordinii, siguranței publice și securității naționale. ▪ Coordonare politică interministerială a Ministerului Afacerilor Interne, a Ministerului Finanțelor, a Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene și a Ministerului Educației și Cercetării, pentru coerența acțiunii guvernamentale și implementarea priorităților din Programul de guvernare. ▪ Informarea permanentă a prim-ministrului privind aplicarea prevederilor deciziei și stadiul îndeplinirii atribuțiilor delegate.
Liviu-Ionuț Moșteanu - viceprim-ministru, ministrul apărării naționale	Decizia 338/2025	▪ Avizare a proiectelor de acte normative cu impact bugetar pentru ministerele: Afacerilor Externe, Mediului, Apelor și Pădurilor și Economiei, Digitalizării, Antreprenoriatului și Turismului. ▪ Coordonare politică interministerială a Ministerului Apărării Naționale, a Ministerului Afacerilor Externe, a Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor și a Ministerului Economiei, Digitalizării, Antreprenoriatului și Turismului, pentru coerența acțiunii guvernamentale și implementarea priorităților din Programul de guvernare. ▪ Informarea permanentă a prim-ministrului privind aplicarea prevederilor deciziei și stadiul îndeplinirii atribuțiilor delegate.

Se observă că viceprim-ministrul fără portofoliu și fără afiliere politică nu are atribuții de coordonare politică, acestea fiind rezervate viceprim-miniștrilor responsabili pentru ministerele conduse de miniștri din propriile lor partide, iar competența de avizare a acestuia în domeniul proiectelor de acte normative cu impact bugetar se limitează la proiectele asociate ministerelor conduse de miniștri independenți. În același timp, prerogativa de coordonare a procesului de elaborare și avizare a proiectelor de acte

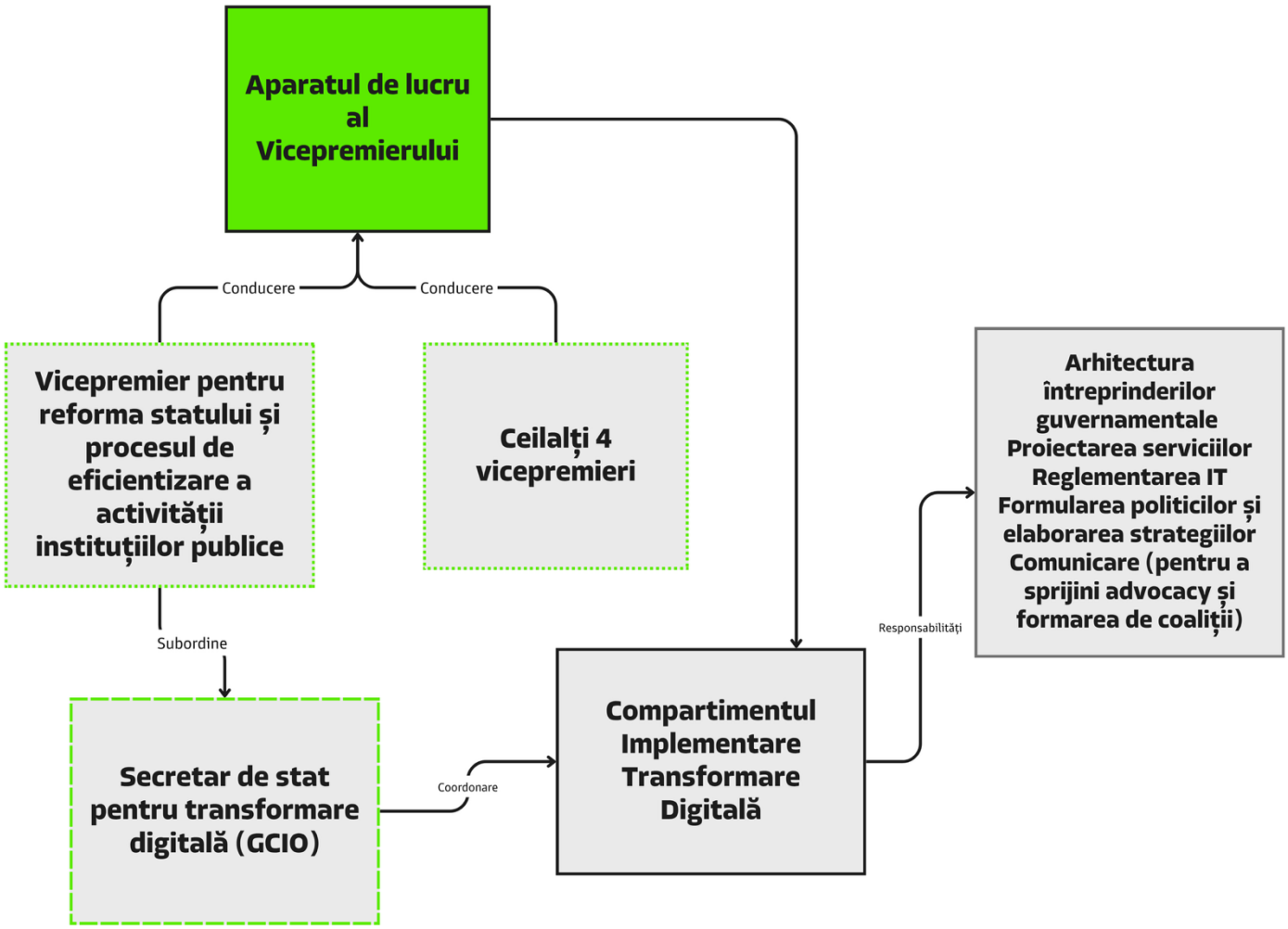
normative în domeniul reformei statului și al eficientizării activității instituțiilor publice reprezintă o pârghie esențială.

Vacantarea funcției de viceprim-ministru fără portofoliu care coordonează reforma statului și procesul de eficientizare a activității instituțiilor publice și necesitatea unei noi nominalizări, deschid o fereastră de oportunitate instituțională: utilizarea acestei poziții pentru a crea o verigă de coordonare transversală a transformării digitale, capabilă să armonizeze politicile și proiectele la nivelul întregii administrații publice centrale. Pornind de la baza oferită de O.U.G. nr. 32/2025, care consacră funcția de viceprim-ministru fără portofoliu pentru coordonarea reformei statului și a procesului de eficientizare a activității instituțiilor publice, este oportună regândirea responsabilităților pe care acest viceprim-ministru le poate avea consacrate în decizia de numire emisă de Prim-ministru și menționarea transformării digitale ca instrument de modernizare și reformă.

Există un precedent solid pentru atribuirea către viceprim-ministru nu a unor portofolii ministeriale strict delimitate, ci a unor domenii strategice de acțiune guvernamentală, configurate ca arii de coordonare. În acest sens, Programul de guvernare poate servi drept principal reper, permițând formalizarea rolului viceprim-ministrului prin coordonarea elaborării și implementării actelor normative din domeniul reformei și eficientizării statului prin transformare digitală. Coordonarea politică a ministerelor poate fi rezervată în continuare viceprim-miniștrilor care fac parte din același partid politic ca miniștrii ce conduc respectivele ministere, dar este esențial ca noul viceprim-ministru să dețină pârghii largi de avizare a proiectelor de acte normative cu impact bugetar, cel puțin în domeniul transformării digitale. O altă componentă esențială pentru o transformare digitală coerentă este pârghia de coordonare a investițiilor din acest domeniu, pentru o distribuire eficientă și coerentă a resurselor.

De asemenea, pe lângă numirea unui GCIO la nivel de secretar de stat, tot în cadrul aparatului de lucru al vicepremierului este oportună înființarea unui compartiment dedicat transformării digitale, pentru a asigura resursa umană necesară pentru coordonarea interministerială.

Figura 5: Aparatul de lucru al Vicepremierului și coordonarea transformării digitale



Rețeaua de CIO din ministere: scheletul transformării digitale

Guvernanța exemplificată anterior trebuie dublată și de implicarea ministerelor. Așa cum observă autorii studiului *Exploring the Evolution of Leadership in Government* [22], rezultatele „evidențiază o tranziție clară de la un model centralizat la un model de leadership pe mai multe niveluri în guvernanța digitală, în care responsabilitățile de decizie sunt distribuite între nivelul politic, administrativ și tehnic. Această evoluție reflectă creșterea complexității guvernanței digitale și necesitatea colaborării și coordonării între diferiți actori." Acest model confirmă nevoia României de a construi un sistem de conducere digitală distribuită, în care coordonarea politică și coordonarea tehnică să funcționeze complementar, sub o viziune comună de transformare instituțională.

O rețea guvernamentală de CIO-s ar trebui înființată pentru a crea un mecanism real de coordonare, expertiză și coerență în transformarea digitală a administrației publice. O rețea de CIO-s din fiecare minister ar corecta fragmentarea identificată, aducând o logică unitară și predictibilă în modul în care statul gândește, dezvoltă și interconectează sistemele sale digitale. Dincolo de coordonarea politică la cel mai înalt nivel, în lipsa unei coordonări tehnice interministeriale, strategiile digitale rămân doar pe hârtie, iar platformele publice nu comunică între ele. Pe lângă coerență, rețeaua ar crea un spațiu de transfer de expertiză. CIO-s din diferite ministere ar deveni o comunitate profesională în care se împărtășesc soluții, se identifică sinergii, se evită duplicările și se construiește învățare instituțională continuă, o astfel de rețea însemnând memorie instituțională și continuitate.

Mai departe, rețeaua ar introduce o formă de guvernanță digitală orizontală, complementară celei politice și ar contribui la creșterea puterii instituționale a domeniului digital. În multe ministere, CIO-ul este încă perceput ca un simplu director IT, fără rol strategic sau autoritate decizională. Prin formalizarea acestei rețele, funcția de CIO (care poate fi consacrată la nivel de director de direcție) ar căpăta o dimensiune transversală, cu mandat clar de a coordona transformarea digitală din interiorul fiecărui minister și de a reprezenta domeniul în fața Guvernului. Astfel de structuri, implementate în numeroase state din întreaga lume „sunt așteptate să joace un rol tot

[22] Huda M. Elmatsani et al., „Exploring the Evolution of Leadership in Government: A Bibliometric Study from e-Government Era into the Digital Age", *Cogent Social Sciences* 10, nr. 1 (2024): 12, https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2414877.

mai important în construirea consensului, comunicarea verticală și orizontală, rezolvarea problemelor în echipă și schimbul de cunoștințe”[23].

Ca soluție pe termen scurt, care nu necesită măsuri legislative, ministerele pot desemna un CIO ministerial din rândul personalului deja existent, care ar avea ca primă responsabilitate maparea resurselor umane cu atribuții în domeniul transformării digitale de la nivelul instituției, pentru ca la nivel Guvernamental să existe o imagine de ansamblu clară cu privire la acest aspect.

Pe termen mediu și lung, instituirea unor direcții integrate de transformare digitală și IT la nivelul fiecărui minister reprezintă o măsură strategică. Așa cum am arătat, abordarea neunitară în cadrul ministerelor, lipsa unei dimensiuni strategice și a unui mandat clar de coordonare digitală generează fragmentare instituțională, ineficiență în utilizarea resurselor și dificultăți majore în implementarea obiectivelor de interoperabilitate și guvernanță a datelor, chiar și în cadrul aceluiași minister. Aceste structuri ar trebui să funcționeze ca unități strategice de transformare, nu doar ca departamente tehnice, având responsabilitatea de a elabora, implementa și monitoriza strategii sectoriale de digitalizare în concordanță cu strategiile și obiectivele stabilite la nivel guvernamental.

Principalele atribuții ar include: coordonarea și standardizarea proiectelor digitale din minister; administrarea infrastructurii informatice și a securității cibernetice; asigurarea interoperabilității sistemelor; evaluarea impactului digital al politicilor și actelor normative; gestionarea datelor și a fluxurilor informaționale interinstituționale; precum și coordonarea proiectelor finanțate prin PNRR sau alte instrumente europene.

Dincolo de funcția tehnică, aceste direcții ar contribui la instituționalizarea guvernanței digitale, consolidând capacitatea ministerelor de a planifica, priori tiza și evalua politicile digitale proprii. Ele ar acționa ca puncte de contact operaționale între ministere și structurile centrale de coordonare, asigurând o comunicare bidirecțională și o implementare coerentă.

În termeni de design instituțional, direcțiile Transformare Digitală & IT ar trebui să fie unități de linie, nu de suport, conduse de un CIO ministerial, parte din rețeaua interministerială de coordonare digitală. Ele ar dispune de persoane cu profil mixt și cu competențe diverse – tehnice, juridice și manageriale.

[23] Nagy K Hanna și Christine Zhen-Wei Qiang, *National E-Government Institutions: Functions, Models, and Trends*, f.a., 94.

Concluzie

România are infrastructura și experiența fragmentată ale multor proiecte digitale, dar nu are încă un centru de gravitație care să transforme aceste „insule” într-un sistem public interoperabil, predictibil și orientat către rezultate măsurabile pentru cetățeni și economie. Propunerea de instituționalizare a coordonării la nivelul unui viceprim-ministru fără portofoliu, apolitic, asistat de un GCIO cu rang de secretar de stat și ancorat legislativ lângă centrul guvernării, creează tocmai această verigă lipsă: un leadership executiv capabil să alinieze politica publică, portofoliile de investiții TIC și standardele comune.

Complementar, rețeaua interministerială de CIO, organizată, la nivel de ministere, în direcții integrate Transformare Digitală & IT, oferă mecanismul operațional prin care prioritizarea, standardizarea și interoperabilitatea devin reguli ale jocului, nu excepții condiționate de oportunități de finanțare. Fereastra de oportunitate deschisă de reorganizarea recentă a funcțiilor de viceprim-ministru și de O.U.G. nr. 32/2025 permite operarea rapidă a schimbării prin decizie a prim-ministrului (numirea vicepremierului și a GCIO, constituirea nucleului de coordonare) și prin proiect de lege de reorganizare internă la nivelul ministerelor; în consecință, trecerea de la digitalizare reactivă la transformare digitală strategică devine realizabilă în termen scurt, cu costuri marginale față de status quo și cu beneficii sistemice, printre care menționăm: disciplină bugetară, reducerea duplicărilor, creșterea calității serviciilor, transparență și încredere publică. Succesul poate și trebuie să fie monitorizat printr-un set concis de indicatori de rezultat: timp de livrare a serviciilor cheie end-to-end, disponibilitatea și reutilizarea datelor prin API-uri standard, rata de adopție a serviciilor digitale de către cetățeni și firme, economii bugetare validate și scăderea poverii administrative, asumate public la nivel guvernamental. În aceste condiții, opțiunea de politică propusă nu este doar fezabilă instituțional, ci și necesară pentru a consolida capacitatea statului de a guverna digital în mod unitar, responsabil și orientat către impact.

Bibliografie

A Systematic Literature Review of Empirical Research on the Impacts of e-Government: A Public Value Perspective. f.a. https://doi.org/10.1111/puar.13413.

Anthopoulos, Leonidas, Christopher G. Reddick, Irene Giannakidou, și Nikolaos Mavridis. „Why E-Government Projects Fail? An Analysis of the Healthcare.Gov Website". *Government Information Quarterly* 33, nr. 1 (2016): 161-73. https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.003.

Auffret, Jean-Pierre, Elsa Estevez, Ignacio Marcovecchio, și Tomasz Janowski. *Developing a GCIO System: Enabling Good Government Through e-Leadership*. f.a.

De Tuya, Manuel, Meghan Cook, Megan Sutherland, și Luis F. Luna-Reyes. „The leading role of the government CIO at the local level: Strategic opportunities and challenges". *Government Information Quarterly* 37, nr. 3 (2020): 101218. https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.01.002.

Elmatsani, Huda M., Ida Widianingsih, Heru Nurasa, M. D. Enjat Munajat, și Supriana Suwanda. „Exploring the Evolution of Leadership in Government: A Bibliometric Study from e-Government Era into the Digital Age". *Cogent Social Sciences* 10, nr. 1 (2024): 2414877. https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2414877.

Estevez, Elsa, și Tomasz Janowski. „Landscaping Government Chief Information Officer Education". *2013 46th Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, ianuarie 2013, 1684-93. https://doi.org/10.1109/HICSS.2013.379.

Estevez, Elsa, Tomasz Janowski, Ignacio Marcovecchio, și Adegboyega Ojo. *Establishing Government Chief Information Officer Systems: Readiness Assessment*. f.a.

Gradillas, Maria, și Llewellyn D. W. Thomas. „Distinguishing Digitization and Digitalization: A Systematic Review and Conceptual Framework". *Journal of Product Innovation Management* 42, nr. 1 (2025): 112-43. https://doi.org/10.1111/jpim.12690.

Hanna, Nagy K, și Christine Zhen-Wei Qiang. *National E-Government Institutions: Functions, Models, and Trends*. f.a.

Hunter, M. „The Chief Information Officer: A Review of the Role". *Journal of Information* 5 (ianuarie 2010). https://doi.org/10.28945/1328.

Jewer, Jennifer, și Nick Van Der Meulen. „Governance of Digital Transformation: A Review of the Literature”. Articol de conferință prezentat la Hawaii International Conference on System Sciences. 2022. https://doi.org/10.24251/HICSS.2022.804.

OECD. *Digital Public Infrastructure for Digital Governments*. OECD Public Governance Policy Papers. 68-lea ed. OECD Public Governance Policy Papers. 2024. https://doi.org/10.1787/ff525dc8-en.

OECD. *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*. OECD Digital Government Studies. OECD, 2021. https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en.

The OECD Digital Government Policy Framework: Six Dimensions of a Digital Government. OECD Public Governance Policy Papers Nr. 02. Vol. 02. OECD Public Governance Policy Papers. 2020. https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en.

United Nations E-Government Survey 2024: Accelerating Digital Transformation for Sustainable Development - With the Addendum on Artificial Intelligence. United Nations, 17 septembrie 2024. https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789211067286/read.

edge INSTITUTE

Detalii de contact

Email: melany@edgeinstitue.ro
contact@edgeinstitute.ro

Website: www.edgeinstitute.ro