

Școala Națională de Studii Politice și Administrative
Școala Doctorală Multidisciplinară
Domeniul de Doctorat Științe Administrative

TEZĂ DE DOCTORAT

Rezumat

Conducător științific:
Prof. univ. dr. Emil BĂLAN

Doctorand:
Adriana Alina ATODIRESEI (SPATARIU)

București, 2024

Școala Națională de Studii Politice și Administrative
Școala Doctorală Multidisciplinară
Domeniul de Doctorat Științe Administrative

**Performanța instituțională în administrația publică,
obiectiv fundamental al auditului public extern**

Rezumat

Conducător științific:
Prof. univ. dr. Emil BĂLAN

Doctorand:
Adriana Alina ATODIRESEI (SPATARIU)

București, 2024

Cuprins

Publicații.....	7
1. Considerații introductive.....	8
2. Abordarea metodologică a cercetării.....	18
3. Literatura de specialitate.....	25
PARTEA I. Rolul performanței instituționale într-o societate bazată pe valorile fundamentale ale statului de drept.....	25
CAPITOLUL 1. Valorile europene ale statului de drept și reflectarea acestora în activitatea entităților administrației publice.....	25
1.1. Valori europene și principii fundamentale ale statului de drept.....	25
1.2. Administrația publică, dimensiune tehnică a puterii statului.....	30
1.3. Reflectarea principiilor și valorilor europene în activitatea administrației publice.....	33
1.3.1. Principii care guvernează activitatea administrației publice.....	33
1.3.2. Interesul public, drepturile cetățenilor și buna guvernare.....	39
1.4. Răspundere și responsabilitate în administrația publică.....	46
1.5. Concluzii privind oglindirea valorilor și principiilor europene în administrația publică.....	52
CAPITOLUL 2. Abordări conceptuale privind performanța în sectorul public.....	53
2.1. Considerații generale privind performanța.....	53
2.1.1. Conceptualizare și domenii de referință.....	53
2.1.2. Performanța organizației și performanța socială.....	56
2.2. Performanța instituțională și factorii care o influențează.....	61
2.3. Măsurarea și evaluarea performanței instituționale a entităților de administrație publică.....	74
2.4. Concluzii privind performanța instituțională.....	79
CAPITOLUL 3. Forme de evaluare și colaborare în sprijinul dezvoltării performanței în sectorul public.....	81
3.1. Exercițarea controlului performanței instituționale de către instituții abilitate.....	81
3.1.1. Monitorizarea și evaluarea internă a performanței instituționale.....	81

3.1.2. Evaluarea externă a performanței instituționale. Instituții supreme de audit.....	87
3.2. Imaginea performanței sectorului public reflectată în evaluările organismelor internaționale.....	90
3.3. Imaginea generală a performanței sectorului public văzută de societatea civilă.....	92
3.4. Colaborarea între entitățile cărora le-au fost atribuite competențe și care exercită atribuții în evaluarea performanței sectorului public.....	97
3.5. Concluzii privind monitorizarea și evaluarea performanței instituționale.....	101
Concluzii parțiale cu privire la rolul performanței instituționale într-o societate bazată pe valorile fundamentale ale statului de drept.....	103
PARTEA A II-A. Mecanisme prin care este verificată performanța la nivelul entităților de administrație publică din România.....	107
CAPITOLUL 1. Modul de aplicare a evaluării și măsurării performanței în cadrul entităților de administrație publică din România.....	107
1.1 Aplicarea principiilor în organizarea și funcționarea administrației publice din România, satisfacerea interesului public și respectarea drepturilor cetățenilor.....	107
1.2. Cadrul legal de prezentare a performanței entităților de administrație publică.....	111
1.3. Mecanisme de evaluare internă a performanței la nivelul entităților de administrație publică din România.....	120
1.3.1. Implementarea mecanismelor interne de evaluare a performanței entității publice în România.....	120
1.3.2. Modele de măsurare și evaluare a performanței instituțiilor publice din România.....	126
1.3.3. Indicatori de performanță implementați în activitatea entităților de administrație publică din România.....	129
1.3.3.1. Exemple de indicatori ai performanței în domeniul administrării fiscale.....	131
1.3.3.2. Exemple de indicatori ai performanței în domeniul protecției mediului.....	139
1.3.3.3. Exemple de indicatori ai performanței în domeniul asistenței sociale.....	148
1.4. Concluzii privind modul de aplicare a măsurării și evaluării performanței în cadrul entităților de administrație publică din România.....	151
CAPITOLUL 2. Mecanisme externe de evaluare a performanței la nivelul entităților de administrație publică din România.....	153

2.1. Contribuția organismelor internaționale la dezvoltarea performanței sectorului public din România.....	153
2.2. Rolul de avertizor al societății civile din România, în interesul public general.....	160
2.3. Exercițarea auditului public extern în România.....	164
2.4. Experiența în auditarea performanței sectorului public din România.....	166
2.5. Concluzii privind mecanismele externe de evaluare a performanței la nivelul entităților de administrație publică din România.....	170
CAPITOLUL 3. Contribuția instituțiilor supreme de audit la evaluarea și asigurarea performanței instituționale.....	171
3.1. Rolul auditului public extern la respectarea valorilor și principiilor fundamentale ale statului de drept.....	171
3.2. Abordări specifice auditării performanței sectorului public, la nivelul instituțiilor supreme de audit europene.....	173
3.3. Concluzii privind contribuția instituțiilor supreme de audit la evaluarea și asigurarea performanței instituționale.....	187
Concluzii parțiale cu privire la aplicarea mecanismelor prin care este verificată performanța la nivelul entităților de administrație publică.....	188
4. Prezentarea și analizarea rezultatelor.....	193
PARTEA A III-A. Analiza performanței instituționale a entităților de administrație publică prin utilizarea modelelor avansate.....	193
CAPITOLUL 1. Utilizarea modelelor de analiză a datelor și benchmarking intern pentru evaluarea performanței instituționale.....	193
1.1. Motivația alegerii modelelor de analiză a datelor și benchmarking pentru evaluarea entităților de administrație publică din România.....	193
1.2. Descrierea metodologiei aplicate pentru măsurarea performanței instituționale, prin utilizarea modelelor de analiză a datelor.....	195
1.3. Colectarea datelor utilizate pentru analiză și fiabilitatea acestora.....	196
1.4. Analiza cantitativă pentru măsurarea performanței entităților de administrație publică din România.....	221
1.5. Concluzii privind utilizarea modelelor de analiză a datelor și benchmarking intern, pentru evaluarea performanței instituționale.....	228

CAPITOLUL 2. Analiza anvelopei datelor (DEA) pentru măsurarea indicatorilor de performanță ai agențiilor județene din domeniul asistenței sociale din România.....	229
2.1. Aplicarea modelului de analiză a anvelopei datelor (DEA).....	229
2.2. Rezultatele analizei datelor și evaluarea indicatorilor de performanță.....	235
2.3. Concluzii privind utilizarea modelului DEA.....	239
CAPITOLUL 3. Explorarea perspectivelor în utilizarea modelelor avansate pentru măsurarea și evaluarea performanței instituționale.....	241
3.1. Tranziția către mediul digital și Inteligența Artificială, obiective prioritare ale Uniunii Europene.....	241
3.2. Utilizarea Inteligenței Artificiale în domeniul auditului.....	245
3.3. Concluzii privind perspectivele în utilizarea modelelor avansate pentru măsurarea și evaluarea performanței instituționale.....	250
Concluzii parțiale cu privire la utilizarea modelelor avansate pentru evaluarea performanței instituționale.....	251
5. Concluzii finale și propuneri.....	253
6. Bibliografie.....	261
7. Lista anexelor.....	278
8. Lista figurilor.....	279
9. Lista acronimelor.....	281
10. Anexe.....	284

Rezumat

Teza de doctorat abordează acțiunile administrației publice în concordanță cu principiile și valorile statului de drept, evidențiind rolul esențial al instituțiilor supreme de audit în evaluarea performanței sectorului public. Lucrarea se concentrează pe problematica performanței în sectorul public, explorând atât mecanismele interne, cât și cele externe de măsurare, monitorizare și evaluare a performanței.

Relevanța temei în contextul actual este evidentă, având în vedere impactul major pe care administrația publică, și implicit nivelul performanței acesteia, îl exercită asupra bunăstării sociale. Performanța instituțională influențează direct serviciile publice și calitatea vieții cetățenilor, iar evaluarea și îmbunătățirea acesteia sunt esențiale pentru creșterea bunăstării sociale și satisfacerea nevoilor comunității.

Relevanța temei pentru științele administrative se manifestă în mod evident prin problematica abordată, având ca scop principal identificarea unor soluții eficiente pentru optimizarea eficienței, eficacității și responsabilității entităților publice din România.

În contextul actual al dezvoltării tehnologice rapide și al creșterii volumului de date, administrația publică din România se confruntă cu necesitatea de a adopta metode inovatoare pentru a-și îmbunătăți eficiența și performanța. Această cercetare explorează ipoteza conform căreia, integrarea modelelor avansate de analiză a datelor în procesele administrative poate aduce beneficii substanțiale în termeni de eficiență operațională și decizională. Prin adoptarea acestor tehnologii emergente, administrația publică românească nu doar că își poate optimiza procesele interne, dar și se poate alinia la tendințele globale de modernizare și digitalizare, promovând astfel o guvernare mai transparentă, responsabilă și eficientă.

Noutatea lucrării se bazează atât pe sistematizarea și concentrarea într-o singură lucrare, dedicată, a problemei performanței instituționale publice în țara noastră (segmente de problematică, precum cea financiară, fiind tratate și în alte lucrări publicate), cât și pe abordarea metodologică utilizată, orientată spre explorarea și aplicarea unor modele și instrumente avansate de evaluare a performanței instituționale, precum analiza datelor, benchmarking-ul și metodele de analiză cantitativă, care permit o înțelegere mai profundă și mai detaliată a proceselor și rezultatelor organizațiilor publice din România. Această abordare, care poate fi considerată ca inovatoare pentru cercetarea problemei sectorului public din România, dar și pentru practica

administrativă (managementul de top al instituțiilor putând aplica soluțiile generate/propuse de noi), poate contribui astfel la dezvoltarea cunoștințelor, instrumentelor și practicilor în domeniul administrației publice, oferind perspective noi și relevante pentru îmbunătățirea guvernancei și managementului public.

Cercetarea noastră propune un model inovator de evaluare a performanței entităților publice din România, prin utilizarea modelelor avansate de analiză a datelor. Aceste modele oferă o abordare sistematică și riguroasă în evaluarea performanței, bazată pe analiza detaliată a informațiilor și indicatorilor relevanți. Prin aplicarea acestor modele, putem obține o înțelegere mai profundă a factorilor care influențează performanța entităților din administrația publică și putem identifica potențialele puncte de intervenție pentru îmbunătățire. Astfel, modelul nostru propus reprezintă o abordare modernă și eficientă pentru evaluarea performanței în sectorul public din România.

Teza integrează o evaluare a performanței instituțiilor din administrația publică din România, folosind modele avansate de analiză a datelor și benchmarking intern. De asemenea, ne-am dorit să identificăm perspectivele în utilizarea modelelor avansate pentru măsurarea și evaluarea performanței instituționale, în lumina tranziției către mediul digital și Inteligența Artificială, care sunt obiective prioritare ale Uniunii Europene.

Întrebarea centrală a cercetării este: *Cum poate fi evaluată performanța instituțională în administrația publică și cum pot fi identificate sursele de ineficiență, astfel încât să putem consolida în ansamblu eficiența guvernamentală?* Pentru a aborda această problemă, am structurat teza de doctorat în jurul unor întrebări de cercetare specifice, menite să răspundă obiectivelor stabilite.

În desfășurarea cercetării ne-am propus să atingem următoarele trei obiective generale:

- 1) Investigarea și stabilirea rolului performanței instituționale într-o societate bazată pe valorile fundamentale ale statului de drept.
- 2) Identificarea și explicarea mecanismelor folosite pentru verificarea performanței la nivelul entităților de administrație publică din România.
- 3) Evaluarea performanței instituționale a entităților de administrație publică prin aplicarea și utilizarea modelelor avansate de analiză.

Pentru a atinge obiectivele generale stabilite, am avut în vedere realizarea unor obiective specifice în cadrul fiecărui obiectiv general.

Sub aspect metodologic, în demersul de explorare a mecanismelor de evaluare a performanței instituționale a fost esențial să începem cu o analiză a stadiului actual al cunoașterii în domeniul studiat. Această abordare a presupus investigarea și revizuirea cercetărilor anterioare, a literaturii de specialitate și a practicilor existente în domeniu. Prin identificarea și sintetizarea acestor informații, am reușit să obținem o înțelegere solidă a contextului și a fundamentelor pe baza cărora se realizează evaluarea performanței instituționale. În acest demers, am examinat diversele perspective teoretice și metodologii utilizate în evaluarea performanței instituționale și am identificat controversile existente în abordările actuale. Pe măsură ce progresam în parcursul academic, am dezvoltat o viziune mai amplă și profundă asupra conceptelor și mecanismelor de evaluare a performanței instituționale și a modului în care acestea pot contribui la îmbunătățirea eficacității organizațiilor publice. În acest sens, am adoptat o metodologie mixtă, combinând metode calitative și cantitative, aplicate distinct pentru atingerea obiectivelor cercetării.

Metodele calitative aplicate în această cercetare au inclus revizuirea literaturii, pentru identificarea și evaluarea critică a surselor relevante, analiza documentară a rapoartelor instituțiilor publice și organismelor internaționale, precum și studiile de caz pentru explorarea mecanismelor interne de evaluare a performanței instituționale ale entităților publice din România. De asemenea, am aplicat analiza comparativă pentru a examina și compara abordările și practicile de evaluare a performanței implementate de către instituții supreme de audit din Europa. Analiza comparativă a implicat zece instituții de audit și s-a fundamentat pe cinci criterii clar definite și bine argumentate, având scopul de a examina rolul auditului public extern în asigurarea respectării valorilor și principiilor fundamentale ale statului de drept.

Metodele cantitative aplicate în această cercetare au inclus utilizarea analizei de eficiență a datelor (DEA - *Data Envelopment Analysis*), o tehnică solidă pentru evaluarea performanței relative a entităților. Metoda DEA ne-a permis să evaluăm eficiența și să identificăm ineficiențele specifice, prin compararea a 42 de unități similare din domeniul asistenței sociale. Aplicarea metodei DEA, inovatoare în evaluarea performanței entităților publice din România, alături de tehnicile OSINT (*Open-Source Intelligence*), a furnizat date esențiale despre activitățile desfășurate într-o perioadă specifică, permițând identificarea celor mai bune practici în gestionarea resurselor și evidențiind zonele potențiale de risc în activitatea entităților analizate.

Cercetarea ne-a oferit răspunsuri referitoare la mecanismele externe de evaluare a performanței utilizate în administrația publică din România. În acest sens, am analizat contribuția

organismelor internaționale la dezvoltarea performanței sectorului public, respectiv evaluările și analizele realizate de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), Fondul Monetar Internațional (FMI) și Banca Mondială.

Analiza noastră a inclus și evaluarea performanței în sectorul public realizată de către societatea civilă. Prin exemplele studiate, am remarcat implicarea activă a societății civile din România și contribuția sa la identificarea problemelor și promovarea unei guvernări mai eficiente. Rolul de avertizor și gardian al intereselor publice atribuit organizațiilor din societatea civilă subliniază importanța lor considerabilă în menținerea unui echilibru sănătos între instituțiile guvernamentale și cetățeni.

De asemenea, cercetarea a inclus o analiză detaliată a istoriei exercitării auditului public extern în România și a experienței Curții de Conturi în auditarea performanței sectorului public. Experții internaționali au făcut recomandări către instituția supremă de audit din România, susținând necesitatea consolidării procesului de audit al performanței prin stabilirea unor obiective clare și prin acordarea unei atenții sporite modului de implementare a recomandărilor de audit.

Demersul științific a dezvăluit răspunsuri referitoare la influența instituțiilor supreme de audit asupra asigurării performanței în cadrul administrației publice și la rolurile principale pe care acestea le îndeplinesc în acest proces. Prin analiza comparativă, s-a subliniat importanța auditului public extern în asigurarea respectării principiilor și normelor financiare și administrative. Instituțiile supreme de audit au un rol fundamental în promovarea bunei guvernări și a transparenței în administrația publică. Caracterizate prin independență și obiectivitate, aceste instituții contribuie la respectarea principiilor de legalitate și eficiență în activitățile entităților publice.

Nu în ultimul rând, cercetarea a generat rezultate importante prin implementarea unui instrument valoros pentru evaluarea performanței entităților de administrație publică din România. Utilizarea instrumentului DEA a furnizat informații relevante despre rezultatele activităților desfășurate la nivelul unor entități publice, într-o perioadă de timp dată, și ne-a condus la concluzii referitoare la bune practici în utilizarea resurselor, precum și la identificarea potențialelor zone de risc în activitatea acestor entități publice. Acesta poate fi considerat atât un instrument de evaluare internă, cât și unul de evaluare externă a performanței instituționale.

De asemenea, cercetarea evidențiază faptul că, perspectivele în utilizarea modelelor avansate pentru măsurarea și evaluarea performanței instituționale sunt promițătoare și pline de

oportunități. Aceste modele furnizează capacități sporite de analiză și înțelegere a performanței organizaționale, facilitând luarea deciziilor mai eficiente. Prin utilizarea lor, instituțiile pot obține o perspectivă mai clară asupra punctelor lor forte și a celor slabe, identificând astfel domeniile în care este necesară îmbunătățirea și optimizarea. De asemenea, modele avansate de analiză a datelor facilitează compararea performanței cu alte entități similare, contribuind la adoptarea celor mai bune practici și la creșterea eficacității.

Limitările acestui studiu sunt determinate de restricțiile asociate instrumentului utilizat, modelul DEA, precum și de faptul că analiza a inclus și date obținute de la practicieni, reprezentanți ai entității din domeniul asistenței sociale, referitoare la cuantificarea eforturilor implicate în gestionarea și plata beneficiilor de asistență socială.

Abordarea științifică aduce propuneri pentru îmbunătățirea activității de audit public extern în România, prin identificarea bunelor practici utilizate de către instituțiilor supreme de audit din Europa. Aceasta permite transferul de cunoștințe și experiențe valoroase în domeniul auditului, contribuind astfel la optimizarea procesului și la promovarea performanței în activitatea de audit public extern din țară. Propunerile sunt centrate pe adoptarea și adaptarea celor mai eficiente și relevante abordări, metodologii și standarde de audit, în concordanță cu contextul specific al României.

În urma analizei rapoartelor de audit, una dintre propunerile avansate o reprezintă implementarea auditului orizontal, care implică mai multe instituții publice, în vederea evaluării performanței într-un domeniu specific. Această abordare permite o examinare mai cuprinzătoare și integrată a activităților desfășurate de diferite entități în cadrul aceluiași domeniu, identificând potențialele sinergii și oportunitățile de a se putea dezvolta în gestionarea resurselor și în realizarea obiectivelor comune.

În plus, realizarea auditului de mediu și a altor tipuri de audit ar putea furniza o evaluare periodică a conformității cu angajamentele asumate în cadrul acordurilor internaționale, referitoare la domenii precum protecția mediului, gestionarea deșeurilor sau calitatea aerului.

Extinderea varietăților de tipuri de audit în afara celor standard realizate de Curtea de Conturi a României ar putea conduce la creșterea impactului recomandărilor și la o activitate de audit public extern mai eficientă. Impactul se referă la efectele și influența pe care instituția supremă de audit le are asupra entităților publice, a factorilor de decizie și a societății în general. De asemenea, Curtea de Conturi a României poate avea un rol important în influențarea

schimbărilor legislative și a politicilor publice prin intermediul rapoartelor și recomandărilor sale de audit. Mai mult decât atât, creșterea impactului acestor rapoarte de audit poate fi reflectată în reputația și încrederea publică dobândite de instituție.

O altă recomandare relevantă pentru garantarea independenței instituției supreme de audit din România se referă la modalitatea de numire a conducerii entității. Propunem ca procesul de numire să fie realizat printr-un cadru de selecție competitiv și transparent, având criterii de calificare bine definite și evitând orice formă de influență politică directă. Această abordare ar putea contribui la asigurarea unei conduceri a Curții de Conturi a României, mai independente politic și mai obiective.

Modelul DEA ar putea fi utilizat astfel încât să se creeze, la nivelul entităților de administrație publică din România, un sistem continuu de monitorizare a performanței instituționale. Acest sistem ar putea include dezvoltarea și implementarea unor instrumente și metode eficiente pentru colectarea, înregistrarea și analiza datelor relevante privind activitățile și rezultatele fiecărei entități din sectorul public.

Prin intermediul acestui sistem, se poate realiza monitorizarea performanței în timp real sau conform termenilor stabiliți, alături de identificarea rapidă și abordarea promptă a problemelor și deficiențelor, precum și furnizarea de feedback și orientare pentru îmbunătățirea continuă a activităților din cadrul administrației publice. Acest proces ar contribui la optimizarea eficienței și eficacității în implementarea politicilor și serviciilor publice, facilitând adaptarea rapidă la schimbările de mediu și necesitățile sociale.

O altă propunere constă în implementarea acestui instrument de către structurile administrației publice centrale, pentru a evalua și compara performanța unităților subordonate. Prin utilizarea acestui instrument la nivelul structurilor administrației centrale, autoritățile ar putea monitoriza și evalua performanța unităților subordonate, pentru a identifica modele de bună practică, tendințe și zone de îmbunătățire în cadrul entităților.

Această evaluare și comparație între unitățile subordonate ar putea facilita gestionarea eficientă a resurselor și planificarea strategică la nivel central, oferind posibilitatea de a aloca fondurile în mod corespunzător și de a identifica practicile cele mai bune, cu scopul de a fi replicate și implementate la nivel extins. Prin urmare, utilizarea acestui instrument de analiză ar putea contribui la creșterea eficienței și eficacității în administrația publică, asigurând o gestionare optimă a resurselor și servicii de calitate cetățenilor. De asemenea, este important să precizăm

faptul că, modelul DEA poate fi aplicat în diverse domenii, cum ar fi economia, managementul, sănătatea, educația și altele, iar utilizarea datelor publice pentru evaluare poate deveni o practică și ar putea oferi o perspectivă asupra eficienței entităților de administrație publică.

În final, o propunere importantă este aplicarea modelului DEA în auditul performanței. Prin utilizarea acestui model, auditorii pot evalua eficiența și performanța diferitelor entități și procese din cadrul administrației publice, identificând zonele de ineficiență și de îmbunătățire. Acest lucru ar putea oferi o perspectivă obiectivă și comparativă asupra performanței organizaționale și ar putea furniza recomandări valoroase pentru optimizarea utilizării resurselor și îmbunătățirea serviciilor publice. Prin integrarea modelului DEA în procesul de audit, administrația publică ar putea beneficia de o abordare mai riguroasă și mai sistematică în evaluarea performanței și în îmbunătățirea continuă a activităților sale. Utilizarea DEA în auditul public oferă o metodă solidă și riguroasă pentru identificarea zonelor de risc și a potențialelor deficiențe în cadrul activităților derulate la nivelul entităților de administrație publică din România.

DEA permite auditorilor să identifice entitățile ineficiente sau cu riscuri semnificative, furnizând astfel o bază obiectivă pentru prioritizarea resurselor de audit și pentru dezvoltarea unor strategii de intervenție eficiente. Această abordare analitică contribuie la sporirea eficacității procesului de audit public și la îmbunătățirea transparenței și responsabilității în gestionarea resurselor publice.

În concluzie, cercetarea a validat ipoteza conform căreia, adaptarea la schimbările tehnologice, prin utilizarea modelelor avansate de analiză a datelor la nivelul administrației publice din România, poate aduce îmbunătățiri semnificative în eficiența administrativă/ Această abordare sprijină alinierea entităților publice din România la tendințele moderne de dezvoltare a sectorului public. Utilizarea modelelor avansate pentru măsurarea și evaluarea performanței instituționale reprezintă un instrument util în gestionarea eficientă și orientată către rezultate a entităților publice într-un mediu în continuă schimbare, aplicabilitatea acestuia în instituțiile publice pentru evaluarea elementelor specifice performanței fiind susținută și prin rezultatele obținute în cazul studiilor punctuale realizate.