



Școala Națională de Studii Politice și Administrative

Școala Națională de Studii Politice și Administrative

Școala Doctorală Multidisciplinară

Domeniul de Doctorat: Științe Politice

Rezumatul Tezei de Doctorat

Dezvoltarea Teoretică a Sistemului Intern de Evaluare în Sistemul de Achiziții Publice din România

Conducător științific: Prof. Univ. Dr. BĂRBULESCU Iordan Gheorghe

Autor: CHIABURU Ileana-Sabina

București, 2024

Capitolul 1 - Transdisciplinaritate în Științele Politice și Sistemele Antropogenului

Antropogen reprezintă noua eră geologică marcată de impactul semnificativ al activităților umane asupra sistemelor naturale ale Terrei, incluzând schimbările climatice și modificarea destinației terenurilor. Studiile științifice abordează aceste probleme din perspective transdisciplinare, solicitând o reconfigurare a relației noastre cu mediul și recunoașterea impactului semnificativ pe care îl avem asupra planetei, limitele disciplinare tradiționale trebuind a fi extinse pentru a putea analiza posibile soluții la probleme complexe, nu și complicate întotdeauna.

Istoria transdisciplinarității

Conceptul de transdisciplinaritate a fost discutat pentru prima dată în cadrul atelierului internațional "Interdisciplinaritate - Probleme de predare și cercetare în universități", organizat de OCDE în colaborare cu Ministerul francez al Educației Naționale și Universitatea din Nice. Pionierii transdisciplinarității - Piaget a fost convins că realitatea este mult prea complexă pentru a fi înțeleasă printr-o singură lentilă disciplinară. Erich Jantsch și André Lichnerowicz au fost, de asemenea pionieri ai transdisciplinarității, dezvoltând teorii privind planificarea și dezvoltarea socială, subliniind importanța unei perspective holistice și interconectate asupra cunoașterii și acțiunii sau argumentând în favoarea depășirii barierelor disciplinare.

Abordarea transdisciplinară în evaluarea politicilor

ONU și OCDE susțin abordarea transdisciplinară în cercetare, evidențiind necesitatea integrării cunoștințelor din diferite discipline pentru a aborda provocările societale complexe. Cu toate acestea, implementarea metodologiilor transdisciplinare se confruntă cu numeroase provocări, inclusiv complexitatea studiilor și necesitatea integrării cunoștințelor din multiple domenii. Teoria contingentei și guvernarea adaptabilă - nu există o metodă universal valabilă în guvernare; eficiența depinde de contextul specific.

În acest sub-capitol am arătat faptul că numeroși oameni de știință consideră că ecă evaluările trebuie să integreze perspective multiple pentru a asigura că deciziile de achiziție sunt luate într-un mod transparent și eficient, atingând obiectivele propuse și minimizând impactul negativ asupra altor sisteme.

Scurt istoric privind interesul în domeniu și motivele alegerii tematicii de cercetare și a demersurilor de perfecționare a cunoștințelor

Începând cu explicația conceptului „skin in the game” care subliniază rolul evaluatorilor de a influența și transforma sistemele prin practica lor, am explicat interesul propriu pentru evaluarea politicilor publice. Personal, consider că pentru a îmbunătăți capacitatea profesională și a răspunde adecvat provocărilor sistemului de achiziții publice, este esențial să continuăm dezvoltarea profesională prin educație continuă și participarea la programe de formare avansată. Astfel, evaluatorii pot fi mai bine pregătiți pentru a implementa și evalua politici publice eficiente, adaptate nevoilor specifice și contextelor dinamice ale societății contemporane

Relevanța și importanța studiului

În contextul global actual, răspunsurile plauzibile la întrebările legate de gestionarea crizelor, restabilirea încrederii în instituțiile publice și regândirea guvernării și managementului sunt greu de dat. Scopul afacerilor, strategiile guvernamentale și relațiile cu societatea sunt toate guvernate de politicile publice aplicate într-un mediu dinamic. Abordarea transdisciplinară și sistemică a acestor

probleme este o opțiune pentru a înțelege și a analiza comportamentul sistemelor complexe, formate din părți interconectate și influențate de factori externi, care pot prezenta un comportament neliniar și proprietăți emergente, a dinamicii crizelor, oferind strategii pentru abordarea și atenuarea provocărilor. Astfel, evaluările sistemice includ analiza interacțiunilor și a buclelor de feedback dintre diversele părți ale sistemului, precum și identificarea punctelor de intervenție potențiale și consecințele pe termen lung ale acțiunilor și deciziilor.

Achizițiile publice, definite ca piatra de temelie a guvernancei strategice, joacă un rol major în promovarea eficienței sectorului public și în atingerea obiectivelor de politică publică, înglobând o parte semnificativă a bugetului guvernamental, deciziile guvernelor și administrațiilor publice privind achiziționarea de bunuri și servicii având un impact semnificativ asupra economiei, putând modela dinamica pieței. Sustenabilitatea în achizițiile publice, în special pentru echipamente IT și autovehicule, presupune integrarea criteriilor ecologice pentru a minimiza impactul negativ asupra mediului și a promova eficiența energetică și reutilizarea resurselor.

Dar, pe lângă impactul economic, achizițiile publice contribuie la realizarea unor obiective de politică mai ample, cum ar fi promovarea sustenabilității, sprijinirea întreprinderilor locale și promovarea incluziunii sociale și economice.

Revizuirea și Actualizarea Bazelor de Date pentru Analiza Sistematică a Literaturii de Specialitate și a Opiniilor Experților în Domeniul Evaluării.

Am creat legături între studii despre organizații, sisteme și achiziții publice, rezultând 24.981 de articole indexate publicate între 2017 și 2022 și am constatat că foarte puține studii conțineau și analizau date despre achizițiile publice, aplicând teoria contingenței și abordarea transdisciplinară în evaluarea sistemelor. Pe parcursul anilor 2022-2024, am adăugat articole academice, cărți și studii recomandate pe platformele profesionale ale Asociației Americane de Evaluare și Societății Europene de Evaluare, prin intermediul conferințelor internaționale și webinarilor. Am inclus lucrări ale unor autori cu impact semnificativ în domeniu, precum Michael Quinn Patton, David Fetterman, Andy Rowe, Patricia Rogers, Otto Potluka, Scott Chaplowe, Burt Perrin și alții, care folosesc metode de cercetare variate. În scopul identificării lacunelor de cercetare a sistemelor, am adăugat criterii de utilizare interdisciplinară a lucrărilor în mediul complex al politicilor publice. Am analizat metodologiile folosite de alți cercetători din domeniile Științelor Politice, Relațiilor Internaționale, sistemelor dinamice, evaluării de politici, administrației publice, dreptului, foresight, Științelor Economice și mediu.

Rezultatele analizei sistematice a literaturii de specialitate

În acest sub-capitol mi-am propus să îmi concentrez analiza asupra teoriilor existente necesare pentru înțelegerea dinamicii sistemelor și a sub-sistemelor în care Sistemul de Achiziții Publice din România funcționează și am descoperit că și al cum vechile tipare de gândire, bazate pe o abordare nesistemică sau mecanicistă, pot induce evaluatorii în eroare. Un exemplu relevant este dat de studiile efectuate imediat după aderarea României la UE, unde sistemul era limitat la rețeaua de organizații și departamente interne în contextul legislativ de atunci.

Relevantă este și conotația negativă dată termenului „sistem” în mass-media ultimilor ani, similară cu cea prezentă în rețelele de socializare, unde „stat paralel” este un termen frecvent utilizat.

Următoarele subcapitole au fost dedicate sintezei răspunsurilor găsite în urma analizei sistematice a literaturii de specialitate.

Ce sunt sistemele și evaluarea lor? Gândirea sistemică într-o lume complexă

În acest subcapitol am arătat că există numeroase studii care definesc evaluarea din perspective și abordări variate, aceasta fiind încadrată conform metodologiei utilizate în diverse generații și paradigme și activitățile presupuse de aceasta pentru „face judecăți de valoare privind rezultatele” pe termen scurt, mediu și lung sau pentru a informa decidenții și beneficiarii în procesul de luare a deciziilor și al planificării și că învățarea este una dintre funcțiile principale ale evaluării, alături de stabilirea responsabilităților și acordarea meritelor în procesul de control.

Cea de-a doua funcție principală a evaluării, funcția de control, care funcție oferă informații despre valoarea adăugată a intervențiilor, ajutând astfel la stabilirea eficacității și impactului politicilor sau programelor implementate.

Folosind perspectiva a gândirii sistemice în economia neo-instituțională, se subliniază rolul evaluării în organizații pentru a identifica principalele obstacole în calea utilizării evaluării și pentru a favoriza învățarea organizațională și responsabilizarea acestora. Evaluarea devine astfel un catalizator al schimbării și al îmbunătățirii continue, promovând o guvernare mai eficientă și mai responsabilă.

1.6 Dezvoltarea Capacității de Evaluare

Ipoteza studiului stipulează că dezvoltarea unui sistem de evaluare a politicilor publice care să permită evaluări sistemice este o prioritate, iar Sistemul de Achiziții Publice, analizat ca axă spinală a administrației publice, este punctul de plecare optim. Evaluarea programelor sau proiectelor individuale nu este suficientă pentru a explica complexitatea sistemelor, un prim pas necesar și urgent pentru dezvoltarea capacității de evaluare internă fiind standardizarea evaluării și profesionalizarea meseriei de evaluator, prin includerea acesteia în Standardul Internațional al Ocupațiilor.

Am arătat de ce dezvoltarea capacității de evaluare este esențială pentru implementarea eficientă a politicilor publice și pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă.

1.7 Ontologie și epistemologie în evaluarea transformativă sistemică

În evaluarea sistemică, ontologia implică ipoteze despre natura problemelor sistemice în administrația publică, în timp ce epistemologia se referă la sursele și metodele de colectare și analiză a datelor utilizate pentru a obține cunoștințele necesare. Astfel, ontologia se concentrează pe înțelegerea naturii sistemelor evaluate, iar epistemologia pe metodele de colectare și analiză a datelor. Aceste concepte ajută la înțelegerea interacțiunilor și a relațiilor din cadrul sistemelor, pentru a evalua performanța și sustenabilitatea acestora.

Capitolul 2 - Designul Cercetării

2.1 Au fost definiți utilizatorii evaluării sistemice a Sistemului de Achiziții Publice din România constatând că evaluatorii sunt primii utilizatori ai proceselor de evaluare sistemică. Alți utilizatori au fost definiți ca fiind actorii interni din administrația publică centrală și locală, incluzând decidenții politici, managerii și funcționarii publici, sunt un alt segment important de utilizatori. Aceștia sunt cei mai apropiați de nevoile cetățenilor și joacă un rol cheie în crearea de politici sustenabile și reziliente. Reprezentanții mediului privat și actorii din organizațiile non-guvernamentale constituie alte segmente de utilizatori. Juriștii și parlamentarii sunt, de asemenea, utilizatori importanți, având un rol în adaptarea cadrului legal necesar evaluării sistemice.

În cele din urmă, cetățenii, ca utilizatori ai produselor și serviciilor obținute prin achiziții publice și ca beneficiari ai unui mediu de viață sănătos, sunt cei mai importanți utilizatori.

În sub-capitolul 2.2 „Context” am concluzionat faptul că „deși România a avut tentative de dezvoltare a unui sistem național de evaluare a politicilor publice, sunt necesare măsuri suplimentare pentru consolidarea acestuia, urmând exemplul Spaniei, care a promulgat o lege pentru instituționalizarea evaluării politicilor publice”, iar AMEPIP trebuie să-și extindă capacitatea pentru a efectua evaluări substanțiale și să clarifice atribuțiile pentru a evita suprapunerea responsabilităților cu Curtea de Conturi. Alinierea la standardele internaționale ar facilita o mai bună conformitate cu cerințele de guvernare corporativă, creșterea transparenței și responsabilității în administrația publică.

În sub-capitolul „2.3 Evaluand - Ce este, de fapt, un Sistem de Achiziții Publice?” prind de la definițiile și caracteristicile sistemelor de achiziții publice, date organizației internaționale precum ONU sau OCDE, am analizat limitele și conexiunile sistemice ale SAP din România, folosind o abordare transdisciplinară pentru a înțelege dinamismul și complexitatea acestuia, componenta organizațională a SAP, interacțiunile și emergențele, pentru a stabili rolul evaluării în acest sistem-al administrației publice, ai căror conducători sunt oameni politici și au rol de ordonatori de credite.

În sub-capitolul **2.4 Metodologia de cercetare** - am optat pentru aplicarea metodelor mixte de cercetare, caracteristice celei de-a șaptea generații de evaluare. Aceasta metodologie subliniază importanța contextului și utilizarea unei lentile transdisciplinare, integrând diversitatea academică și profesională pentru o guvernare publică eficientă și inovatoare. Cercetarea respectă considerațiile etice, asigură integritatea datelor și imparțialitatea rezultatelor, diminuând riscul de bias, analiza datelor secundare și terțiare, fiind doar adiacent folosită pentru clarificare sau evidențierea unor conexiuni. Evaluarea intervențiilor publice începe cu stabilirea obiectivelor politice oficiale, acestea constituind baza criteriilor de evaluare. De asemenea am arătat că principiile sunt esențiale în evaluare deoarece constituie baza judecății evaluative, apoi am dezvoltat proprii indicatori și scale pentru a fi utilizate în analiza comparată între diverse regiuni ale României și între organizațiile din sistem, inclusiv cele ale Comisiei Europene, incluși în grila de analiză conform criteriilor stabilite, pentru a trage concluzii relevante și fundamentate.

Capitolul 3: Studiu de caz - Efectele negative ale fenomenului de lock-in (blocare în contract) în achizițiile publice asupra sustenabilității sistemice

Metodologia pentru dinamica sistemelor, care include relații cauza-efect instantanee și acumulative, bucle de feedback, neliniarități și întârzieri, este utilizată și în acest capitol pentru a analiza schimbările și rezistența la schimbare în SAP. Evaluatorii necesită cunoștințe din diverse domenii pentru a aborda problemele transdisciplinare, a analiza și a face recomandări implementabile. Economia circulară este văzută ca o soluție pentru problemele de importanță globală, iar actorii SAP pot utiliza acest tip de evaluare pentru a formula și testa politici alternative, fiind un sub-sistem vital pentru funcționarea administrației publice, nu numai în implementarea de proiecte, dar și în activitatea zilnică a acesteia: ne gândim la toate utilitățile și instrumentele folosite.

Am arătat că, pentru a depăși efectele negative ale fenomenului de lock-in, este necesară diversificarea furnizorilor, revizuirea termenilor contractuali și promovarea inovației, demersuri care nu pot fi realizate înaintea efectuării unor evaluări robuste de sistem, renunțând la ideea de a încerca să reparăm deficiențe atunci când apar, reparații care creează evenimente majore negative pe termen mediu și lung. De aceea, dezvoltarea unor unități interne de evaluare și evaluarea sistemică integrată pot transforma modul în care administrația publică își îndeplinește misiunile și servește interesul public. Utilitatea datelor existente, relevanța, coerența și securitatea acestora influențează semnificativ evaluabilitatea sistemelor. Asigurarea acurateții și a disponibilității datelor este foarte importantă pentru obținerea unor rezultate robuste și valabile în evaluare.

Indicatorii de evaluare sunt organizați în șase criterii: complexitate, transparență, sustenabilitate financiară, sustenabilitate sistemică, utilizarea evaluării și agilitate. Fiecare criteriu este detaliat cu întrebări de evaluare și sub-indicatori, măsurând variabile precum numărul de conexiuni sistemică, gradul de afectare al beneficiarilor, utilizarea corectă a claselor și codurilor CPV și adaptarea la schimbările disruptive.

În studiu, metodologia de cercetare combină date primare și secundare, incluzând chestionare, interviuri și web scraping, pentru a asigura o analiză comprehensivă. Se subliniază importanța transparenței și acurateții datelor, precum și utilizarea tehnologiilor pentru îmbunătățirea calității procesului de evaluare. Concluzia este că indicatorii propuși pot ghida evaluarea SAP în România și pot fi adaptați la alte sisteme și contexte, promovând transparența și răspunderea în gestionarea resurselor publice.

În sub-capitolul 3.4 am detaliat procesul de colectare și analiză a datelor în evaluarea sistemică a Sistemului de Achiziții Publice (SAP) din România, propunând un cadru care poate fi utilizat în multe alte analize, în sisteme și sub-sisteme diferite, concentrat fiind pe o analiza holistică a întregului sistem, identificând punctele forte și slabe și oferind o imagine de ansamblu asupra performanței generale. Aceasta integrează feedback-ul din diverse surse pentru a ajusta și îmbunătăți procesele, reflectând interconectarea și complexitatea SAP, într-un proces de încrucișare oglindită a percepției și perspectivei fiecărui actor din sistem.

Metodologia include o analiză multi-nivel care examinează fenomene la nivel individual, grupal, organizațional și societal. La nivel individual, comportamentul și deciziile funcționarilor publici influențează eficiența și transparența achizițiilor. La nivel grupal, dinamica echipei și cooperarea afectează gestionarea proiectelor. La nivel organizațional, structura și cultura instituțiilor publice contribuie la eficiența proceselor de achiziții. La nivel societal, politicile și reglementările guvernamentale afectează eficiența și echitatea distribuirii resurselor, iar opinia publică și implicarea civică influențează responsabilitatea instituțiilor publice.

Pentru ilustrare, analiza a utilizat date de pe platforma SEAP, evaluând cheltuielile pentru IT și consumabile, subliniind alocarea resurselor și politicile de achiziție pentru sustenabilitate și eficiență. Interviurile și documentele analizate evidențiază importanța integrării criteriilor de sustenabilitate în achizițiile publice. Evaluarea sustenabilității este esențială pentru fundamentarea deciziilor ordonatorilor de credite. Analiza ANOVA a evaluat influența politicului asupra valorilor indicatorilor de sustenabilitate, relevând că, deși elementele de sustenabilitate a mediului, achiziții verzi și grija pentru marile sisteme există în retorică (inclusiv în răspunsurile asumate ca ordonatori) și în discursul politic, nu există acțiuni relevante care să susțină afirmațiile acestuia în propria activitate sau în majoritatea organizațiilor conduse, nu influențează semnificativ implementarea măsurilor de sustenabilitate. Cu toate acestea, valorile aproape semnificative sugerează factori liniari care ar putea influența scorurile de sustenabilitate sistemică, de unde și necesitatea unor politici clare și eficiente, educarea publicului și funcționarilor despre sustenabilitate, monitorizarea și evaluarea periodică a performanței instituțiilor publice, colaborarea între guvern, sectorul privat și organizațiile non-guvernamentale fiind necesară pentru succesul inițiativelor de sustenabilitate.

Capitolul 4. Discuții

Fiecare actor din acest ecosistem are o perspectivă unică și adesea pârinitoare asupra evaluării, modelată de rolurile, obiectivele și constrângerile practice ale acestora. Recunoașterea acestor perspective diverse și găsirea unor metode care pot fi aplicate de actori pentru a înțelege de

ce și cum pot găsi soluții mai bune este esențială pentru dezvoltarea unei abordări echilibrate cu beneficii pentru toate componentele interconectate.

În final, putem spune că eficacitatea achizițiilor verzi depinde de disponibilitatea produselor verzi, capacitatea furnizorilor de a îndeplini criteriile de sustenabilitate și cadrele de reglementare și politice. Actorii SAP, la rândul lor, pot transforma piața prin crearea unei cereri pentru produse și servicii sustenabile, încurajând furnizorii să adopte practici mai ecologice. România face pași importanți în această direcție, dar pași mai mici în construirea sistemelor de evaluare a impacturilor reale, în prezent evaluarea inițiativelor fiind blocată în metode și cadre birocratice asemănătoare auditului.

5. Concluzii și limitări

Pe măsură ce societatea evoluează și interacțiunile dintre sectoare devin tot mai interdependente, este foarte important să adoptăm perspective integrate care să permită o înțelegere holistică a provocărilor și oportunităților emergente, în studii transdisciplinare și evaluări sistemice pentru a răspunde complexității și dinamicii sistemelor actuale, așa cum sunt administrațiile publice și pentru înțelegerea și gestionarea sistemelor politice.

Obiectivul cercetării transdisciplinare în sistemele publice este de a înțelege complexitatea problemelor, de a lua în considerare diverse perspective, de a lega cunoștințele abstracte și specifice cazurilor și de a dezvolta cunoștințe și practici care promovează binele comun. Deoarece politicile publice influențează semnificativ bunăstarea și viitorul societăților, privite atât ca rezultat cât și ca loc de confluență a multor dimensiuni economice, sociale și de mediu, iar, așa cum am arătat, sistemul de achiziții publice reprezintă un mecanism esențial prin care politicile guvernamentale sunt transpuse în acțiuni concrete și recunoscând importanța potențialilor utilizatori, pe care i-am implicat activ încă din primele etape, pentru a construi obiectivul evaluării de a determina meritul, valoarea și semnificația, am putut confirma ipoteza și sublinia necesitatea unei capacități sporite de evaluare.

Implicațiile politice ale studiului subliniază rolul evaluării în asigurarea practicilor durabile, a transparenței și a principiilor rezilienței în cadrul achizițiilor publice. Dovezile empirice care susțin această perspectivă au permis analiză nuanțată a impactului achizițiilor publice în dezvoltarea economică, mediu, incluziune socială și complexitatea caracteristică scenei administrației publice, în organizațiile de stat, dar și private, atât la nivel central cât și la nivel local.

Lecția cea mai importantă pentru acest „skin in the game” a fost: învățarea socială este un aspect important al cercetării transdisciplinare, deoarece implică interacțiunea și schimbul de cunoștințe între experți din diferite discipline și perspective, fapt constatat în toate conferințele la care am participat și în toate grupurile de lucru, incluzând COST și EES - Societatea Europeană de Evaluare. Dezvoltarea cercetării transdisciplinare necesită construirea angajamentului părților interesate, facilitarea proceselor de învățare și valorificarea diferitelor angajamente epistemologice ale părților interesate.

Astfel, contribuția imediată a studiului constă în dezvoltarea unui design optim aplicabil în administrația publică din România, cu accent pe Sistemul de Achiziții Publice. Acest design a fost detaliat și aplicat în contextul actual. Privind în perspectivă, viitoarele studii prospective în acest domeniu ar putea aprofunda conexiunile sistemice dintre achizițiile publice și domeniile emergente.