

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

TEZĂ DE DOCTORAT

REZUMAT

**Guvernanța colaborativă și consolidarea
mecanismului de tip rețea. Un traseu de parcurs
pentru România**

Conducător științific: Prof.univ.dr. Ani MATEI

Autor: Drd. Florin VĂDUVA

**București,
2026**

I. Obiectul cercetării, problema investigată și relevanța acesteia

Reconfigurarea profundă a mediului social, economic și instituțional din ultimele decenii a schimbat modul în care sunt gândite și puse în aplicare politicile publice. Problemele cu care se confruntă astăzi autoritățile și instituțiile publice prezintă un grad ridicat de interdependență și produc efecte greu de anticipat, ceea ce a expus limitele modelelor clasice de coordonare, construite fie pe autoritate ierarhică, fie pe baza concurenței. Ca răspuns, literatura de specialitate a tratat guvernanta colaborativă drept model alternativ, axat pe atragerea actorilor din afara sectorului public și pe forme de coordonare întemeiate pe interacțiune, deliberare și co-producție.

Expansiunea acestui domeniu a produs însă și o serie de ambiguități care afectează deopotrivă construcția teoretică și aplicarea empirică. Punctul de plecare al tezei îl constituie identificarea unui dublu deficit de cunoaștere. Primul este de natură conceptuală și rezidă în utilizarea neclară (uneori chiar ca sinonime) a noțiunilor de guvernanta colaborativă, guvernanta în rețea și colaborare inter-organizațională. Consecința directă este că simpla existență a unor forme de cooperare între organizații poate ajunge să fie tratată drept dovadă a existenței unui mecanism de coordonare de tip rețea. Al doilea deficit are natură metodologică și constă în lipsa unor instrumente analitice capabile să stabilească empiric dacă relațiile observate între anumiți actori dați corespund unei coordonări în rețea sau reprezintă, dimpotrivă, o adaptare a coordonării ierarhice ori bazate pe principiile pieței.

Astfel, teza își propune să reducă acest deficit prin investigarea mecanismelor de coordonare utilizate în administrația publică din România și prin evaluarea măsurii în care ele pot fi catalogate drept mecanisme de tip rețea în accepțiunea guvernantei colaborative. Obiectul cercetării îl constituie raporturile bidirecționale dintre instituțiile publice și organizațiile situate în afara sectorului public. Pentru acestea din urmă lucrarea folosește termenul de organizații non-statale, opțiune terminologică justificată prin capacitatea sa de a reuni într-un cadru analitic unitar operatorii economici orientați spre profit, organizațiile neguvernamentale, asociațiile profesionale, structurile supranaționale și mediul academic.

Relevanța teoretică a temei decurge din trei considerente. Primul ține de actualitatea dezbaterii privind consolidarea rolului organizațiilor private, neguvernamentale, profesionale și universitare în deciziile publice, dezbateri în care mai mulți autori au pledat pentru înlocuirea paradigmei coordonării centralizate, de sus în jos, cu abordări colaborative bazate pe autonomia participanților (Rhodes, 2007; Stănică & Aristigueta, 2019; Hoxha, 2020; Temmerman et al.,

2020; Van Gestel & Grotenbreg, 2021; Sorensen & Torfing, 2021). Miza este cu atât mai vizibilă în plan național, unde s-a constatat că societatea civilă intervine în ciclul politicilor publice aproape exclusiv în etapa elaborării și doar cu un rol consultativ (Stănică & Aristigueta, 2019, p. 199). Al doilea considerent privește volumul redus al studiilor dedicate fezabilității rețelelor în state cu democrații tinere, temă față de care literatura a formulat un apel explicit (Hoxha, 2020); aplicarea analizei rețelelor sociale, cu indicatorii săi de centralitate, asupra unei rețele autohtone rămâne o practică insuficient răspândită în spațiul academic românesc. Al treilea vizează înlăturarea unor confuzii teoretice generate de caracterul multidisciplinar al subiectului, care produce diferențe subtile de interpretare între domenii (Scott & Thomas, 2016) și suprapuneri între guvernanta colaborativă și alte tipuri de guvernanta (Wang & Ran, 2022).

În plan aplicativ, utilitatea consolidării mecanismelor de tip rețea se constituie de asemenea pe mai multe argumente. Implicarea actorilor non-statali poate spori legitimitatea deciziei publice într-un context național marcat de un nivel scăzut al încrederii în autoritățile și instituțiile publice (Comisia Europeană, 2025, p. 2) și de erodarea capitalului de încredere în partidele politice (Expert Forum, 2025, pp. 28–29). Totodată, interacțiunea constantă permite acces la resurse, informații și expertiză indisponibile intern, iar capacitatea de a mobiliza rapid resurse și competențe contribuie la reziliența instituțională.

II. Designul cercetării. Întrebări, ipoteze și obiective

Demersul este conceput sub forma unei monografii, ale cărei capitole se articulează în jurul unei întrebări centrale și se dezvoltă printr-o argumentare detaliată. Abordarea este predominant calitativă, de tip exploratoriu-explicativ, cu valențe normative. Caracterul exploratoriu-explicativ permite surprinderea modului efectiv de funcționare a rețelelor mobilizate pentru realizarea proiectelor și politicilor publice, precum și a plusului de valoare generat. Dimensiunea normativă rezultă din examinarea actelor normative care constituie cadrul de referință pentru participarea actorilor non-statali.

Întrebarea principală de cercetare este formulată astfel: În ce măsură și în ce condiții mecanismele de coordonare din administrația publică românească pot fi caracterizate ca fiind de tip rețea? Acestea i se subordonează trei întrebări secundare:

- Care sunt caracteristicile definitorii ale mecanismului de tip rețea în literatura de specialitate?;
- În ce măsură studiul de caz analizat reflectă caracteristicile mecanismului de tip rețea?;
- Care sunt limitele și condițiile de consolidare a coordonării în rețea în România?

Ipotezele de lucru au fost formulate într-o manieră compatibilă cu specificul calitativ al cercetării. Ipoteza centrală susține că prezența colaborării inter-organizaționale nu implică automat existența unui mecanism de coordonare de tip rețea. Ipotezele complementare afirmă că mecanismele de coordonare din administrația publică românească rămân predominant ierarhice chiar și în contexte aparent colaborative; respectiv că dezvoltarea coordonării în rețea este condiționată de factori instituționali și de distribuția reală a resurselor și a puterii între actori.

Obiectivul general al lucrării constă în evaluarea și explicarea mecanismelor de coordonare de tip rețea în administrația publică din România. Acesta este detaliat în patru obiective specifice: clarificarea conceptuală a guvernantei colaborative și a coordonării în rețea; compararea mecanismelor de coordonare de tip piață, ierarhie și rețea; operaționalizarea conceptului de rețea și testarea sa empirică; formularea unui model de consolidare a utilizării rețelelor.

III. Metodologia cercetării

Din punct de vedere metodologic, cercetarea a presupus combinarea mai multor abordări. Analiza documentară a stat la baza identificării și clarificării conceptelor specifice. Au fost examinate lucrări de referință din domeniul guvernantei colaborative și al teoriei rețelelor, alături de acte normative naționale, regulamente și rapoarte. Această abordare a permis elaborarea unui instrument analitic care pornește de la rezultatele extrase din literatura de specialitate și propune matricea universală de evaluare a măsurii în care relațiile dintre actori reflectă un mecanism de coordonare de tip rețea. În această etapă, noțiunea de rețea a fost descompusă în dimensiuni convertite în cinci concepte analitice, fiecare cu proprii indicatori: interdependența (schimb de resurse, dependență reciprocă), colaborarea (frecvența interacțiunilor), co-decizia (aport egal în luarea deciziilor), încrederea (percepția membrilor efectivi ai rețelei) și autonomia actorilor (posibilitatea fiecărui membru de a-și stabili propriile acțiuni).

Pentru a evita o apreciere pur descriptivă, evaluarea bazată pe utilizarea instrumentului menționat anterior se realizează pe o grilă cu trei trepte: indicatori absenți, parțial prezenți și prezenți. Absența desemnează relații inexistente sau sporadice, lipsite de continuitate instituțională și de efecte vizibile asupra procesului. Prezența parțială corespunde unor interacțiuni reale, dar neregulate, dependente de context și insuficient consolidate. Prezența deplină indică o relație stabilă, repetată și funcțională, cu rezultate observabile.

Ulterior, un studiu de caz a fost analizat, opțiune motivată de nevoia aplicării instrumentului pe un exemplu concret de colaborare. Cazul selectat este procesul de operaționalizare a concursului național pentru recrutarea în funcția publică, inițiat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP). Alegerea se justifică prin numărul semnificativ de organizații implicate, provenind din sectorul public, economic, academic, profesional, neguvernamental, precum și din mediul instituțional european și internațional. Spre deosebire de majoritatea proiectelor derulate de autoritățile românești, această inițiativă presupune colaborare inter-organizațională efectivă, ceea ce o apropie de un demers desfășurat sub egida guvernantei colaborative.

Colectarea datelor s-a realizat prin interviuri semi-structurate, metodă aleasă pentru a surprinde percepțiile asupra procesului de colaborare, cât și pentru a obține datele necesare construirii matricei relaționale. Grila de întrebări cuprinde cincisprezece întrebări, dintre care paisprezece comune tuturor participanților și una adaptată specificului fiecărei organizații. Au fost intervievate douăzeci și șase de persoane din zece organizații prezente în forma finală a proiectului. Selecția a urmărit reprezentativitatea rețelei, includerea organizațiilor presupuse determinante prin raportare la centralitatea anticipată și prezența mediului academic, care deține expertiză de specialitate în administrație publică și modele de guvernanță.

Nu în ultimul rând, analiza rețelelor sociale a fost aplicată în forma prezentată de Andrew și Feiock (în Miller & Yang, 2008) asupra inițiativei de operaționalizare a concursului național. Prelucrarea informațiilor s-a realizat prin intermediul software-ului UCINET 6, pornind de la matricea binară construită pe baza răspunsurilor la prima întrebare a interviurilor, care a vizat identificarea organizațiilor cu care fiecare actor a interacționat direct. Instrumentul a permis reprezentarea grafică a rețelei și calcularea indicatorilor de centralitate la nivel de actor și la nivel de rețea, respectiv centralitatea de grad, de intermediere și de apropiere.

IV. Considerații asupra conceptului și modelelor de guvernare

Primul capitol teoretic al lucrării construiește fundamentul conceptual al analizei, pornind de la premisa că orice discuție pertinentă despre guvernarea colaborativă presupune, în prealabil, încadrarea temei în discursul mai larg privind guvernarea.

O primă clarificare adusă privește raportul dintre guvernare și guvern. Percepția răspândită potrivit căreia guvernarea ar reprezenta o alternativă la instituțiile statului, în care nevoile publice ar fi satisfăcute exclusiv prin intermediul unor actori noi, a fost infirmată de literatura de referință. Noțiunea de guvernare este într-adevăr mai cuprinzătoare, întrucât aduce în procesele publice actori care anterior le erau străini, însă autoritățile executive rămân actorii principali ai activității publice (Pollitt & Bouckaert, 2017, p. 21). În termeni generali, guvernarea poate fi înțeleasă ca ansamblul procedurilor prin care puterea și autoritatea sunt distribuite și prin care se adoptă deciziile într-o comunitate umană, cu particularități derivate din tradițiile istorice, culturale, politice, economice și psihologice ale grupului (Emerson et al., 2011, p. 2; Stern & Hellquist, 2017, p. 95; Baehler, 2023, p. 5).

Consolidarea guvernării a modificat felul în care mobilizarea resurselor publice este realizată. Anterior, actorul statal decidea singur, sau cu o contribuție externă mult redusă, și se putea baza doar pe resursele proprii. Pe măsura internalizării noilor idei, proces etapizat în momente critice precum crizele financiare, constrângerile bugetare și deficitul de expertiză și inovare, această practică s-a atenuat, iar co-producția, înțeleasă ca proces prin care organizații din sectoare diferite formează parteneriate și schimbă informații și resurse pentru a genera soluții inovatoare la probleme sociale, a câștigat teren (Ansell & Torfing, 2021, p. 221).

Pe acest fundament, capitolul introduce guvernarea colaborativă ca tendință emergentă. Într-o fază timpurie, modelul era privit ca soluție de ultimă instanță de către autorități, organizații internaționale și asociații (Ansell & Gash, 2018, p. 18), reticență explicabilă prin lipsa de încredere între sectoare, absența experiențelor anterioare, rezistența la schimbare și teama de pierdere a puterii. Emergența propriu-zisă, observabilă la începutul anilor 2000, are trei resorturi: nevoia statelor în curs de dezvoltare de a răspunde cerințelor cetățenilor, declinul masiv al încrederii în statul centralizat înregistrat după 1950 și conștientizarea faptului că, într-o lume interconectată, anumite sarcini publice depășesc capacitatea unei singure organizații (Donahue, 2004, p. 1).

Capitolul trece în revistă principalele definiții. Guvernanța colaborativă a fost descrisă ca act de guvernare prin care organizațiile publice implică părțile interesate non-statale în elaborarea și implementarea politicilor, precum și în gestionarea proiectelor și bunurilor publice, având ca elemente centrale dezbaterile și consensul (Ansell & Gash, 2007, pp. 544–546), interacțiunea depășind întotdeauna sfera consultativă și facilitând împărtășirea autorității, comunicarea multidirecțională și influența reciprocă (Sonderskov, 2019, p. 322). Într-o altă formulare, modelul reunește actori publici, privați și civici în procese și structuri decizionale care depășesc barierele organizaționale tradiționale, cu scopul de a genera rezultate publice inaccesibile unei singure organizații (Emerson et al., 2011, p. 2). Participarea actorilor non-statali este corelată cu întărirea democrației (Barandiaran et al., 2023), iar între părțile implicate se stabilește o relație de interdependență, întrucât problemele abordate au cauze și efecte multisectoriale (Choi & Robertson, 2014, p. 495). Constatând absența unei definiții unanim acceptate, dar și recurența anumitor elemente, teza propune o definiție proprie: guvernanța colaborativă reprezintă cadrul de colaborare întemeiat pe coordonare non-ierarhică, deliberare și consens între actori interdependenți din sfera publică, privată și neguvernamentală, destinat să genereze un răspuns la o problemă socială complexă, care nu poate fi soluționată cu succes de o singură organizație și ale cărei efecte sunt multisectoriale.

Capitolul examinează și rațiunile participării. Colaborarea este considerată oportună atunci când costurile asociate sunt reduse, deși în practică decizia se ia adesea pe moment, prin încercare și eroare, iar actorii cooperează pentru multiplicarea productivității, a informațiilor, a legitimității și a resurselor (Donahue & Zeckhauser, 2011, pp. 63–172). Șansele unei colaborări reușite cresc semnificativ atunci când participanții împărtășesc atitudini și valori similare și ocupă poziții comparabile în organizațiile de proveniență (Muijs et al., 2010, pp. 18–19). În sens contrar, principalele obiecții identificate în literatură privesc dificultățile de monitorizare a responsabilității și a răspunderii, teama de substituie a obiectivelor proprii cu cele ale altor participanți, cutumele administrative și limitele legale, rezistența la schimbare și neîncrederea în răsplătirea echitabilă a efortului depus (Freeman, 1997, p. 2; Bouckaert et al., 2016, p. 26; Ansell et al., 2020, pp. 575–576). În privința beneficiilor, cercetările succesive au evidențiat sporirea participării părților interesate și creșterea șanselor de colaborare pe termen lung, corectarea deficiențelor de competențe și cunoștințe, consolidarea încrederii dintre organizațiile publice și

partenerii lor, creșterea încrederii cetățenilor în politicile guvernamentale și sporirea legitimității deciziilor și acțiunilor publice.

V. Paradigme manageriale în contextul guvernantei

Următorul capitol al tezei pornește de la premisa că doctrinele manageriale dominante într-un anumit context geografic și temporal modelează direct viziunea decidenților asupra rolului statului și asupra implicării actorilor non-statali, influențând prin aceasta mecanismele de coordonare efectiv utilizate.

Noul Management Public este analizat ca reacție la percepția inadecvării modelului birocratic tradițional, considerat potrivit pentru începutul și mijlocul secolului al XX-lea, dar tot mai puțin adaptat climatului de guvernare de la finalul acestuia. Paradigma a adus transformări organizaționale precum managementul orientat spre rezultate, descentralizarea administrativă, redefinirea relației dintre contribuabil și cetățean, înființarea de agenții executive, parteneriatele public-privat, instrumentele moderne de gestionare a personalului, reducerea cheltuielilor publice și, în numeroase contexte, privatizarea întreprinderilor de stat (Matei, 2006, p. 125; Pollitt et al., 2007, p. 196). Mecanismul de coordonare asociat este piața, prin promovarea concurenței în interiorul sectorului public și între furnizorii publici și privați, cu reconceptualizarea cetățeanului drept client capabil să aleagă și să evalueze performanța. Rezultatele obținute, îndeosebi în Europa Centrală și de Est, nu au confirmat însă promisiunea aplicabilității universale a modelului.

Noul Stat Weberian este prezentat ca efort de adaptare a aparatului administrativ tradițional la exigențele contemporane, urmărind sporirea profesionalismului, a eficienței și a capacității de reacție (Evans & Rauch, 1999, p. 749; Drechsler & Kattel, 2009, p. 96; Pollitt & Bouckaert, 2017, pp. 22–25; Bouckaert, 2022, p. 3). Statul își păstrează poziția centrală, iar instrumentele manageriale de origine privată sunt integrate limitat, cu rol complementar. Coordonarea rămâne preponderent ierarhică, cu autoritate clar delimitată, transmisă prin canale instituționale formale. Schimbarea semnificativă constă în reorientarea dinspre respectarea strictă a procedurilor către calitatea serviciilor și nevoile reale ale beneficiarilor, susținută de o cultură profesională care valorizează competența și capacitatea de reacție (Pollitt & Bouckaert, 2017, pp. 121–122; Bouckaert, 2022, p. 8). Se adaugă utilizarea instrumentelor participative

complementare democrației reprezentative, în special la nivel local, deplasarea accentului de la controalele ex-ante către evaluările ex-post și redefinirea profilului funcționarului public, chemat să exercite, pe lângă expertiza juridică, roluri manageriale care fac legătura între cadrul normativ și problemele practice ale beneficiarilor.

Noua Guvernanță Publică pornește de la premisa că legitimitatea acțiunii guvernamentale poate fi consolidată prin extinderea participării la elaborarea și implementarea politicilor, în special prin integrarea actorilor din afara aparatului statal. Reconfigurarea presupune diminuarea relativă a autorității exercitate ierarhic și accentuarea relațiilor orizontale, coordonarea realizându-se prin negociere, deliberare și consens (Pollitt & Bouckaert, 2017, pp. 22–25; Stănică & Aristigueta, 2019, p. 199). Ascensiunea modelului a fost interpretată ca tranziție de la o guvernare centralizată, condusă de elită și caracterizată prin uniformitate și control de sus în jos, către un model descentralizat, orientat spre comunitate și pluralist în privința autorității și a deciziei (Osborne, 2010, p. 110, în Stănică & Aristigueta, 2019, p. 191). Consecința directă este redefinirea rolurilor. Demnitarii aleși sau numiți îndeplinesc funcții de coordonare a rețelilor, mediază interese divergente și facilitează compromisuri (Pollitt & Bouckaert, 2011, pp. 168–170), iar funcționarii publici capătă un rol activ în animarea acestor aranjamente, ceea ce impune reorientarea formării profesionale către competențe de colaborare, comunicare și lucru în rețea (Pollitt & Bouckaert, 2011; 2017, p. 95).

Capitolul analizează și paradigmele secundare cu influență indirectă. Guvernanța în rețea este definită prin implicarea unui set restrâns, persistent și structurat de entități autonome într-o activitate de interes public, în temeiul unor contracte obligatorii social, nu juridic, având ca elemente definitorii tiparele de schimb și mobilitatea resurselor între actori independenți, interdependența, interacțiunea constantă, precum și conflictul, încrederea și instituționalizarea.

Guvernanța pe mai multe niveluri presupune coordonarea între autorități aparținând unor paliere administrative diferite, fără o relație de subordonare rigidă, actorii aflându-se în principiu pe poziții echivalente (Panke & Stapel, 2024, p. 418). Autoritatea, decizia și responsabilitatea sunt dispersate pe paliere interconectate, fără un actor dominant (Bouckaert et al., 2016, p. 24), iar rețelele existente în acest cadru au o configurație predominant administrativă, fiind alcătuite în principal din actori publici de la niveluri diferite (Iancu, 2010, pp. 58–59).

Guvernanța policentrică trimite la existența mai multor centre de decizie distincte și formal independente, care interacționează prin competiție, cooperare sau mecanisme comune de

soluționare a conflictelor, generând tipare relativ coerente de comportament la nivel de sistem (Ostrom et al., 1961, p. 831). Autonomia locală susține diversitatea instituțională și funcțională, iar viabilitatea sistemului depinde de capacitatea de a menține competiția în limite funcționale și de a gestiona distribuția inegală a costurilor și beneficiilor (Ostrom et al., 1961, pp. 838-841).

Buna guvernare, promovată inițial de organizații internaționale, este construită pe principii precum legitimitatea, înțeleasă ca acceptare socială a deciziilor și nu ca simplă conformitate legală, transparența, care presupune atât informarea, cât și implicarea cetățenilor, răspunderea și capacitatea de reacție în termene rezonabile (Keping, 2018, pp. 4–6; Stănică & Aristigueta, 2019, pp. 191–192).

Metaguvernarea, definită drept organizare a condițiilor pentru guvernare în sens larg (Jessop, 1997, *apud* Erkocak & Acikalin, 2014, p. 80), nu introduce mecanisme noi, ci armonizează ierarhiile, piețele și rețelele prin forme indirecte de influență care conservă autonomia actorilor.

Un subcapitol distinct (III.5) transferă analiza în contextul național, printr-un demers de identificare a elementelor caracteristice fiecărei paradigme în realitatea administrativă românească. Punctul de plecare îl constituie teza potrivit căreia reformele administrative din România au fost determinate în principal de presiunea Uniunii Europene și au urmărit profesionalizarea funcției publice, descentralizarea și modificări legislative succesive, cu o dimensiune colaborativă slabă, vizibilă în participarea redusă a funcționarilor la formularea măsurilor și în caracterul insuficient dezvoltat al dezbatelor publice (Bouckaert et al., 2008). Aproximarea de Noul Stat Weberian este susținută prin cultura administrativă puternic legalistă (Stănică & Aristigueta, 2019), prin menținerea statului ca actor principal, a democrației reprezentative ca sursă de legitimitate și a caracterului distinct al funcției publice (Pollitt & Bouckaert, 2017), precum și prin dominanța mecanismului birocratic de coordonare. Moștenirea istorică, marcată de imaginea negativă a funcționarilor, salarizarea demotivantă, clientelismul, favoritismul de partid și corupția, explică orientarea recurentă a reformelor către profesionalizare, confirmată de analizele privind intervalul 2000–2020 (Dincă & Mihaiu, 2019) și de Strategia în domeniul funcției publice 2022–2027. Elementele specifice Noului Management Public apar fragmentar și conjunctural. De exemplu, reducerea dimensiunii statului s-a produs preponderent în perioade de instabilitate economică, exemplul central fiind criza economică resimțită acut în România în 2009.

În privința rețelelor, evoluția lor a cunoscut două etape: în perioada 1991–2000 au funcționat structuri închise, formate aproape exclusiv din funcționari și experți guvernamentali, iar între 2000 și 2010 s-a înregistrat un efort de dezvoltare instituțională orientat mai degrabă către întărirea capacității administrative decât către constituirea unor rețele autonome (Matei & Dogaru, 2011, pp. 95–96).

Imaginea de ansamblu este aceea a unui sistem hibrid, cu dominantă neo-weberiană, în care piața ocupă un plan secund, iar coordonarea în rețea rămâne incipientă.

VI. Mecanismele de coordonare în arhitectura guvernancei

Următorul capitol al tezei tratează sistematic cele trei mecanisme, pornind de la corespondența dintre fiecare paradigmă și instrumentul său de coordonare.

Mecanismul ierarhic presupune o împărțire clară a sarcinilor, cu atribuții bine definite pentru fiecare structură, și un sistem formal de subordonare care stabilește traseele autorității și ale cooperării interne (Pollitt & Bouckaert, 2017, p. 72). Funcționarii publici dețin un statut propriu, iar traiectoria profesională este stabilă și previzibilă, ceea ce conferă continuitate politicilor publice indiferent de schimbările politice. Coordonarea se realizează prin exercitarea autorității, măsurile fiind dirijate prin decizii administrative, norme și planuri oficiale care reduc incertitudinea și marja de interpretare (Bouckaert et al., 2016, p. 35). Mecanismul este adecvat contextelor care impun stabilitate instituțională, predictibilitate, obiectivitate și protecție față de ingerințe politice, dar se dovedește mai puțin potrivit acolo unde sunt necesare reacții rapide, flexibilitate și inovare, întrucât favorizează conformitatea și gândirea standardizată. Structurile centralizate sunt considerate lente și rigide în raport cu probleme complexe (Pollitt & Bouckaert, 2017, p. 71), iar eficiența administrației este afectată de organizarea monopolistă a furnizării serviciilor (Bouckaert, 2022, pp. 5–6).

Mecanismul de piață funcționează pe baza interacțiunilor competitive, a negocierilor și a înțelegerilor, alinierea activităților realizându-se prin prețuri, stimulente și contracte, iar coordonarea rezultând din ajustările și concesiile reciproce acceptate de actori care își urmăresc propriile interese (Bouckaert et al., 2016, pp. 35–43). Controlul statal este limitat, adesea indirect sau ex-post, iar prin delegarea unui număr cât mai mare de sarcini statul renunță la poziția de furnizor direct al serviciilor publice (Bouckaert, 2022, p. 2). Dificultatea majoră provine din

compatibilitatea incompletă dintre logica pieței și modul de adoptare a deciziilor guvernamentale. Acolo unde activitățile implică responsabilități publice, relații asimetrice și obiective ce nu pot fi traduse în limbaj economic, stimulentele nu apar spontan, ci trebuie configurate și orientate de o autoritate centrală (Bouckaert et al., 2016, p. 41; Pollitt & Bouckaert, 2017, pp. 99–100). Se adaugă orientarea prioritară către eficiență, care poate intra în conflict cu echitatea, accesul universal sau protecția grupurilor vulnerabile, externalizarea costurilor către persoane care nu participă la tranzacție și toleranța față de dezechilibrele de putere. O limită structurală suplimentară derivă din caracterul nelucrativ al multor servicii publice, unde obiectivul nu este profitul, ci satisfacerea unor nevoi colective cu beneficii greu de monetizat.

Mecanismul de tip rețea se întemeiază pe cooperare, solidaritate, valori comune și încredere (Bouckaert et al., 2016, pp. 35–44; Victor et al., 2017, pp. 92–95), coordonarea fiind orizontală și neîntemeiată pe roluri de autoritate formală (Bouckaert et al., 2016, pp. 44–45). Absența relațiilor formale de supra și subordonare determină ca actorii statali să nu poată conta pe o influență decisivă derivată din poziția lor instituțională (O'Toole, 1997, p. 44; Meier & O'Toole, 2006, p. 15), deși unele rețele prezintă o ordine în care un actor, cel mai adesea statal, exercită rolul de lider de facto (Pollitt & Bouckaert, 2017, p. 20). Ciclul de viață al rețelei parcurge patru etape: formarea, prin alăturarea actorilor și definirea problemei, stabilizarea, prin rafinarea definiției și modificarea componenței, rutinizarea, prin colaborare constantă, și extinderea, prin consolidarea relațiilor și redefinirea scopului (Mandell & Keast, 2007, apud Ulibarri et al., 2020, p. 618). Relațiile interne sunt, în forma lor elementară, diadice, iar cele stabilite cu actorii centrali, care dețin mai multă putere, sunt mai utile decât cele cu actorii periferici (Brass, 2022, pp. 227–229). Printre factorii de succes au fost identificate întinerirea constantă a rețelei prin introducerea de noi actori, care generează creativitate și, implicit, soluții inovatoare (Soda et al., 2021, p. 36), precum și auto-monitorizarea comportamentului propriu (Brass, 2022, p. 228). Beneficiile documentate includ inovația în prestarea serviciilor publice, consolidarea sentimentului de valori împărtășite, partajarea și diversificarea resurselor și creșterea legitimității soluției adoptate. Criticile vizează, pe de o parte, tratarea rețelelor într-un registru mai degrabă metaforic decât empiric, cu un volum ridicat de studii descriptive sau etnografice în faza timpurie (Jones et al., 1997, p. 913; Victor et al., 2017, p. 96), iar pe de altă parte gruparea eronată sub umbrela termenului a unor realități eterogene, precum relațiile

interpersonale dintre funcționari sau coalițiile de lobby (Pollitt & Bouckaert, 2017, pp. 21–22). Cauzele eșecului identificate în literatură cuprind lipsa gândirii inovative a actorilor statali, implicarea redusă a membrilor, agendele personale, așteptările nerealiste, deficitul de încredere, dezechilibrul de informații și expertiză.

Un subcapitol distinct (IV.3.1) este dedicat analizei rețelelor sociale ca instrument de cercetare. Aceasta permite în primul rând reprezentarea grafică a actorilor și a interacțiunilor, utilizarea formelor geometrice, a culorilor și a dimensiunilor făcând posibilă surprinderea unor proprietăți relaționale și introducerea de algoritmi în analiză (Borgatti et al., 2022, p. 42). Vocabularul domeniului s-a constituit prin schimbarea înțelesului unor termeni uzuali, „punctul” desemnând de exemplu individul, „linia” conexiunea, iar „nodul” indivizii între care există legături (Scott, 2012, p. 8). Descrierea matematică a rețelei se sprijină pe vârfuri și pe muchii, acestea din urmă putând fi direcționale sau non-direcționale (Borgatti et al., 2022, p. 27), iar datele sunt organizate într-o matrice de adiacență, care indică existența sau absența conexiunii dintre două entități și permite identificarea configurației generale, inclusiv a căilor indirecte (Brass, 2022, p. 227).

Centralitatea s-a impus ca element dominant al analizei, fiind utilizată atât la nivelul actorului, cât și al rețelei. La nivel individual, aceasta indică forța relativă a unui actor prin raportare la legăturile deținute (Victor et al., 2017, p. 149), actorul cu nivel maxim fiind conectat cu toți ceilalți (Miller & Yang, 2008, pp. 769–770). La nivelul rețelei, măsura permite clasificarea în rețele centralizate, în care câțiva actori dețin grade superioare celorlalți, și rețele descentralizate, cu grade aproximativ egale. Cele trei perspective consacrate sunt centralitatea de grad, de intermediere și de apropiere (Miller & Yang, 2008, p. 768; Sandström & Carlsson, 2008, p. 510; Brass, 2022, p. 228).

Centralitatea de grad se calculează prin numărarea legăturilor directe (Miller & Yang, 2008, p. 770; Liu et al., 2017, p. 3; Borgatti et al., 2022, p. 171) și poate fi interpretată și ca indice de expunere, un actor cu multe legături fiind mai expus la ceea ce circulă în rețea (Borgatti et al., 2022, pp. 170–172).

Centralitatea de intermediere evaluează frecvența cu care un nod se află pe cea mai scurtă cale dintre alți actori (Miller & Yang, 2008, p. 774; Borgatti et al., 2022, p. 182). Actorii cu valori ridicate pot stabili punți între alții neconectați și controla fluxul informațional, inclusiv prin blocarea difuzării unei idei (Brandes et al., 2016, p. 154; Liu et al., 2017, p. 3). Centralitatea

prin apropiere, concept introdus de Freeman în 1979, reprezintă suma tuturor căilor geodezice de la un actor la toți ceilalți (Brass et al., 1998, p. 21; Miller & Yang, 2008, p. 772; Borgatti et al., 2022, p. 178). O valoare mai mică indică o poziție mai centrală și, implicit, primirea rapidă a informației complete (Borgatti et al., 2022, p. 180).

VII. Consolidarea mecanismului de tip rețea în România

Nucleul empiric al tezei mută analiza la nivel național.

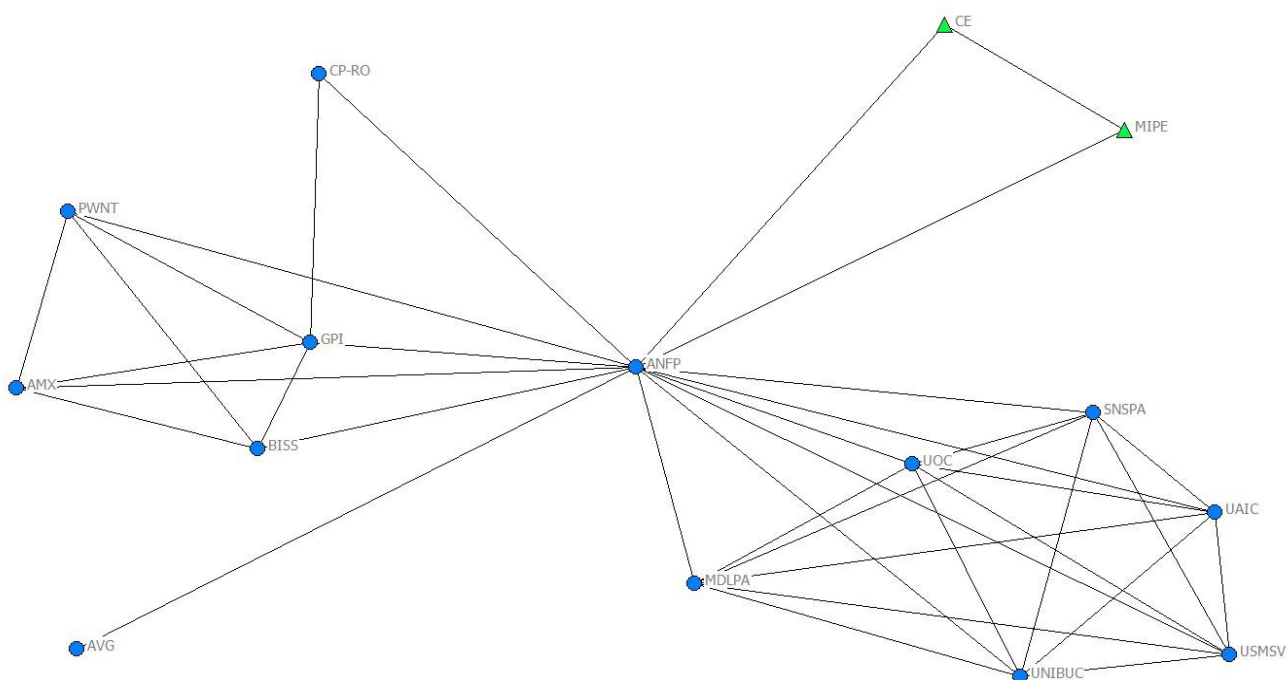
Prima etapă examinează principalele procese instituționale prin care organizațiile din afara sectorului public pot interveni în deciziile publice din România: procesul legislativ, elaborarea și implementarea politicilor publice, parteneriatul public-privat, procedurile de achiziții publice și mecanismul consultărilor publice. Relevanța acestui demers este dublă, ținând atât de observarea efectelor reale ale paradigmei manageriale mixte identificate, cât și de necesitatea înțelegerii logicii existente înainte de formularea oricărei propuneri de consolidare. Analiza documentară este completată de analiza legislativă a actelor normative care reglementează raporturile dintre actorii statali și cei non-statali, urmărind identificarea condițiilor juridice de participare, a limitărilor și a spațiului efectiv de intervenție.

În plus, cercetarea propune un instrument propriu de evaluare a eficacității participării, construit pe trei criterii aplicabile tuturor proceselor analizate, fiecare notat pe o scală de la 1 la 3. Primul criteriu, influența decizională, este apreciat prin trei indicatori: dreptul de a formula propuneri, caracterul obligatoriu sau facultativ al luării lor în considerare și posibilitatea participării în etapa de implementare. Al doilea, accesibilitatea procedurală, este evaluat prin barierele generate de complexitatea cadrului normativ și prin costurile administrative sau economice asociate. Al treilea, beneficiile participării, este apreciat prin avantajele economice directe și prin posibilitatea valorificării intereselor proprii. Scorurile sunt agregate prin medie aritmetică, iar interpretarea se face pe intervale: valorile între 1 și 1,74 indică eficacitate redusă, cele între 1,75 și 2,49 eficacitate moderată, iar cele între 2,50 și 3 eficacitate ridicată. Rezultatele arată că, deși există mecanisme formale de participare, acestea nu asigură constant o influență reală asupra deciziilor. Participarea rămâne adesea consultativă, iar contribuțiile actorilor non-statali nu sunt integrate sistematic în rezultatul final. Implicarea este fragmentată și inegal distribuită, actorii non-statali fiind mai prezenți în faza de implementare, unde contribuția lor

este stimulată de instrumente precum achizițiile publice, dar având un rol aproape inexistent în definirea cadrului strategic sau normativ. Media generală obținută este de aproximativ 1,80, valoare situată la începutul intervalului de eficacitate moderată, ceea ce indică existența unor mecanisme operaționale, însoțită de nevoia consolidării aplicării lor practice.

A doua etapă concentrează analiza asupra operaționalizării concursului național pentru recrutarea în funcția publică, prezentat mai întâi în ceea ce privește contextul apariției, evoluția, obiectivele și principalele activități, pe baza documentelor publice oficiale. Structura relațională a fost construită pornind de la răspunsurile la prima întrebare a grilei și formalizată în UCINET 6, atât pentru configurația inițială, corespunzătoare proiectului-pilot, cât și pentru forma extinsă, rețeaua nefiind statică pe parcursul proiectului. Figura următoare reprezintă reprezentare grafică a rețelei concursului național extins.

Reprezentare grafică a rețelei concursului național extins



Sursa: Autorul, prin intermediul software-ului UCINET 6

Analiza comparativă a etapelor indică o evoluție coerentă a structurii, dar nu în direcția unei distribuții mai echilibrate a rolurilor. Deși proiectul prezintă elemente specifice mecanismului de rețea, precum colaborarea între organizații și existența unor legături directe între actori din sectoare diferite, structura empirică relevă o coordonare puternic centralizată.

Agencia Națională a Funcționarilor Publici cumulează simultan cel mai mare număr de conexiuni directe, cea mai mare apropiere structurală și cel mai ridicat nivel de intermediere, iar în etapa extinsă aceste caracteristici nu doar se mențin, ci se accentuează. Constatarea este explicabilă prin faptul că instituția a inițiat reforma și a răspuns de transpunerea ei în practică, poziția fiindu-i consolidată de elemente de coordonare formală precum redactarea proiectelor cu finanțare europeană, cooptarea majorității actorilor privați prin procedura de achiziție publică și definirea rolurilor prin documentația de atribuire și contractele subsecvente. Stabilitatea poziției pe toate cele trei măsuri de centralitate indică un caracter instituționalizat al rolului de nucleu de guvernanta, iar creșterea nivelului de centralizare, însoțită de dispariția aproape completă a brokerilor secundari, arată reducerea legăturilor laterale și consolidarea dependenței față de actorul central, cu întărirea unicentricității rețelei.

Datele obținute au permis aplicarea schemei conceptuale construite pe baza literaturii de specialitate și prezentate în capitolul metodologic.

Interdependența este apreciată ca parțial prezentă. Schimburi reale de resurse, informații și expertiză au fost identificate, agenția depinzând într-o anumită măsură de prestatorii tehnici pentru dezvoltarea platformei, iar aceștia de clarificările instituționale primite, la fel cum proiectul depinde de mediul academic pentru elaborarea și validarea conținutului testelor, fără ca o dependență simetrică a mediului academic să poată fi documentată. Concentrarea relațiilor în jurul nodului central face însă ca accesul la resurse, informații și decizie să fie filtrat, ceea ce reduce reciprocitatea și apropie configurația de logica altor aranjamente colaborative, precum contractarea prin achiziții publice sau parteneriatul public-privat.

Colaborarea este apreciată ca prezentă, fiind susținută de frecvența ridicată a interacțiunilor, cu ședințe aproape săptămânale și comunicare formală și informală constantă. Intensitatea a rezultat din necesitatea asigurării coerenței între componentele tehnice, administrative și academice, mai ales în etapele de dezvoltare și testare a platformei, iar participanții au calificat drept bune practici organizarea regulată a ședințelor, clarificarea responsabilităților și utilizarea comunicării informale ca supliment al canalelor oficiale.

Co-decizia nu se regăsește. Deși unele decizii au fost discutate în ședințe comune, iar anumite soluții tehnice au rezultat din consens, cadrul general al deciziilor a fost stabilit de agenție, prin caietul de sarcini și prin rolul său de autoritate responsabilă de implementarea reformei. O parte semnificativă a deciziilor a fost comunicată direct sau validată ulterior

discuțiilor preliminare. Actorii privați au decis mai activ doar în sfera tehnică a propriilor activități, iar mediul academic a beneficiat de autonomie în interiorul subgrupului său, fără a participa la deciziile de ansamblu, ceea ce configurează un mecanism decizional segmentat, nu colectiv.

Încrederea este parțial prezentă, construită gradual pe experiența directă a colaborării, pe competența demonstrată și pe respectarea obligațiilor, având caracter relațional și diferențiat de la un partener la altul. Apariția unor mecanisme suplimentare de protecție, precum acordurile de confidențialitate, precum și dificultățile din activitățile lipsite de suport contractual, cum ar fi implicarea variabilă a mediului academic, arată că relațiile nu s-au întemeiat exclusiv pe încredere.

Autonomia este, de asemenea, parțial prezentă. Parametrii principali, obiectivele și regulile de funcționare au fost definite anterior prin documentația de atribuire și prin contracte.

Patru constatări se desprind din studiul de caz. În primul rând, implicarea actorilor non-statali este tangibilă, dar plasată într-un cadru definit și controlat de actorul statal. Participarea lor nu este însoțită de o distribuție echilibrată a puterii.

În al doilea rând, structura relațională evidențiază concentrarea constantă a conexiunilor, a intermediarii și a accesului la informație în jurul actorului statal, care nu este doar inițiatorul proiectului, ci și nucleul structural al întregului aranjament.

În al treilea rând, logica de funcționare este predominant una de rol și sarcină, interacțiunile fiind determinate de obligații asumate prin caiete de sarcini și contracte, iar elementele asociate guvernantei colaborative apar în interiorul unui cadru formal deja stabilit.

În al patrulea rând, încrederea există, dar este condiționată de competența demonstrată și de respectarea procedurilor. Aceasta nu substituie controlul formal și nu generează apetit pentru risc. Asumarea acestora din urmă rămâne limitată la elemente minore, ceea ce indică o cultură organizațională prudentă, explicabilă prin preocupările privind răspunderea în sectorul public și prin constrângerile finanțării externe.

A treia etapă (subcapitolul V.3) propune un traseu etapizat pentru consolidarea mecanismelor de tip rețea în România, structurat pe repere temporale relative. Momentul T0 grupează precondițiile:

- creșterea predictibilității procesului legislativ prin revenirea la caracterul excepțional al ordonanțelor de urgență;

- consolidarea fundamentării bazate pe dovezi a reglementării;
- adoptarea unei legi privind reprezentarea intereselor și activitatea de lobby;
- înlocuirea Hotărârii Guvernului nr. 775/2005 privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice;
- actualizarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională.

Aceste măsuri nu vizează direct rețelele, dar construiesc infrastructura de încredere și transparență fără de care colaborarea inter-organizațională nu poate fi sustenabilă.

Momentul T1 presupune profesionalizarea funcționarilor publici prin formare în domeniul guvernantei colaborative, cu accent pe competențele de negociere, facilitare și lucru inter-organizațional.

Momentul T2 vizează dinamica internă a rețelelor, prin constituirea lor doar în jurul unor probleme complexe, alinierea membrilor și mobilizarea resurselor, precum și coordonarea non-ierarhică, cu distribuirea rolurilor, evitarea concentrării excesive a puterii, utilizarea regulii unanimității pentru deciziile majore și instituirea unor mecanisme de învățare comună și evaluare periodică.

Fiecărei măsuri îi sunt asociate responsabilul instituțional și instrumentul de implementare, distins în funcție de natura legislativă, procedurală sau mixtă a intervenției.

VIII. Concluziile cercetării

Cu referire la prima întrebare secundară, analiza a permis conturarea unui set coerent de trăsături definitorii. Mecanismul de tip rețea apare ca răspuns la limitele modelelor clasice, în contexte de complexitate ridicată, interdependență și pluralism instituțional, fără a înlocui însă celelalte mecanisme, cu care poate coexista. Prima sa caracteristică este interdependența actorilor, care nu este impusă formal, ci decurge din natura problemelor abordate. Pe această bază, colaborarea devine principiu fundamental, presupunând interacțiuni frecvente și contribuții la formularea soluțiilor. Co-decizia constituie o a treia trăsătură, deciziile rezultând din negociere și ajustare reciprocă, cu aport egal al membrilor. Încrederea este esențială, întrucât în absența ei costurile de coordonare cresc, iar schimburile devin limitate. Aceasta se construiește gradual, prin interacțiuni repetate și respectarea angajamentelor. Autonomia închide setul caracteristicilor. Membrii își păstrează identitatea organizațională și capacitatea decizională proprie, iar

coordonarea este redefinită ca predominant orizontală. Chiar și atunci când un actor public ocupă o poziție centrală, acesta acționează prin facilitare și mediere, iar leadershipul în rețea are un caracter relațional.

Coroborarea acestor constatări cu analiza din capitolul dedicat guvernantei validează prima ipoteza. Colaborarea reprezintă un cadru mai larg, care poate lua forme diferite, iar mecanismul de tip rețea apare doar atunci când este însoțit simultan de interdependență, autonomie, colaborare, încredere și co-decizie. În absența acestor elemente, colaborarea rămâne apropiată de coordonarea contractuală, de parteneriatul public-privat sau de alte aranjamente, ceea ce confirmă că guvernanta colaborativă nu generează automat configurații de tip rețea, ci funcționează ca un cadru general și flexibil, a cărui formă concretă depinde de contextul instituțional.

Cu referire la a doua întrebare de cercetare, studiul de caz prezintă o imagine mixtă. Colaborarea este prezentă, interdependența, încrederea și autonomia se manifestă parțial, iar participarea egală la decizie lipsește în mare măsură. Cazul analizat nu poate fi calificat drept exemplu complet de coordonare în rețea, dar nici drept situație în care aceste caracteristici sunt absente, încadrându-se mai degrabă într-o categorie intermediară. Constatarea conduce direct la validarea celei de-a doua ipoteze. Colaborarea există și funcționează la nivel operațional, însă se desfășoară în interiorul unui cadru strict definit și controlat de actorul statal central.

În ceea ce privește a treia întrebare secundară, limitele identificate se grupează pe două paliere. Primul ține de organizarea generală a implicării actorilor non-statali. Mai exact participarea este preponderent consultativă, contribuțiile nu sunt integrate sistematic, iar implicarea este fragmentată și asimetrică între etape, ceea ce restrânge posibilitatea dezvoltării unor relații de tip rețea. Al doilea palier rezultă din studiul de caz. Structura puternic centralizată, caracterul preponderent contractual al interacțiunilor și procesul decizional rămân sub controlul actorului statal. Condițiile de consolidare presupun un cadru normativ clar și stabil, dezvoltarea competențelor administrative specifice colaborării și instituirea unor reguli de funcționare a rețelelor, potrivit traseului etapizat propus. Această concluzie confirmă ipoteza numărul trei, întrucât dezvoltarea coordonării în rețea apare condiționată atât de un cadru instituțional adecvat, cât și de o redistribuire efectivă a resurselor și a puterii.

Reunind aceste răspunsuri, cercetarea conchide că mecanismele de coordonare din administrația publică românească pot fi caracterizate ca fiind de tip rețea doar într-o măsură

minimală. Există elemente care indică o deschidere către colaborare, precum interacțiunile frecvente și implicarea unor organizații din afara sectorului public, însă ele nu sunt suficiente pentru a susține existența unui model de rețea în sens propriu. Coordonarea rămâne dominată de logica ierarhică, iar colaborarea funcționează în interiorul unui cadru controlat de un actor public central, fără o distribuție echilibrată a deciziei și a puterii. În privința condițiilor, trecerea către o coordonare autentică în rețea depinde de un proces amplu, care presupune reguli mai clare, capabile să susțină participarea reală, dezvoltarea competențelor administrative necesare colaborării și, mai ales, o împărțire echilibrată a resurselor și a influenței. În lipsa acestor elemente, colaborarea va continua să existe, dar va rămâne dependentă de structurile ierarhice preexistente.

Primul obiectiv specific a fost atins prin analiza documentară și prin compararea sistematică a guvernantei colaborative cu guvernanta în rețea, sintetizată în subcapitolul IV.3.2. Al doilea obiectiv specific a fost realizat în capitolul IV, prin compararea mecanismelor de piață, ierarhie și rețea în raport cu paradigmele manageriale asociate, demers care a evidențiat că mecanismele sunt selectate în funcție de viziunea asupra rolului statului. Al treilea obiectiv specific a fost realizat prin construcția grilei de indicatori și prin testarea ei empirică asupra studiului de caz. Al patrulea obiectiv specific s-a concretizat în modelul etapizat de consolidare. Prin integrarea acestor rezultate, obiectivul general poate fi considerat atins. Analiza conceptuală a furnizat cadrul de înțelegere și delimitare, iar testarea empirică a evidențiat diferența dintre colaborarea formală și coordonarea autentică în rețea.

IX. Contribuțiile științifice ale cercetării

Prima contribuție constă în clarificarea conceptuală a raportului dintre guvernanta colaborativă și coordonarea în rețea, realizată prin integrarea literaturii clasice cu perspectivele recente și prin adaptarea lor la contextul administrației publice din România. Analiza arată că cele două noțiuni, deși frecvent utilizate imprecis, aparțin unor niveluri analitice distincte: guvernanta colaborativă este un model de organizare a procesului decizional, caracterizat prin deliberare, co-producție și implicarea actorilor non-statali, în timp ce mecanismul de tip rețea este un mod specific de coordonare, întemeiat pe interdependență și relații non-ierarhice.

A doua contribuție este cadrul analitic operațional propus pentru evaluarea mecanismelor de coordonare în rețea construit. Prin evaluarea empirică a unor dimensiuni esențiale, diferențierea între coordonarea ierarhică, cea contractuală și cea în rețea, poate fi realizată cu un grad crescut de obiectivitate.

X. Limitele cercetării și direcții viitoare

Caracterul de caz unic al analizei oferă o perspectivă detaliată asupra unui proces concret, dar nu permite generalizarea concluziilor la nivelul întregului sistem administrativ românesc. Scopul urmărit a fost aplicarea cadrului conceptual derivat din literatură asupra unui exemplu de reformă realizată, la prima vedere, în rețea. Din această limită derivă o primă direcție de continuare: identificarea și analiza altor inițiative naționale care implică forme de coordonare inter-organizațională, prin metode similare, respectiv interviuri semi-structurate și analiza rețelelor sociale. Extinderea ar permite compararea mai multor cazuri și ar contribui la determinarea stării de fapt privind coordonarea în rețea în România, care rămâne un deficit de cunoaștere. O a doua direcție vizează extinderea cercetării către alte state din Europa Centrală și de Est, comparația cadrelor și a structurilor de coordonare putând conduce la identificarea unor trăsături comune ale regiunii sau, dimpotrivă, a unor diferențe relevante.