

LIBRIS

We know
books

Sabina Chiaburu

**EVALUARE INTERNĂ
ȘI ACHIZIȚII PUBLICE
ÎN ROMÂNIA**

FUNDAMENTE SISTEMICE



Cluj-Napoca
2025

Cuprins

Lista completă a abrevierilor.....	7
------------------------------------	---

Capitolul 1

TRANSDISCIPLINARITATEA ÎN ȘTIINȚELE POLITICE

ȘI SISTEMELE ANTROPOGENULUI.....	11
----------------------------------	----

1.1. Scurt istoric privind interesul în domeniu și motivele alegerii temei de cercetare și al demersurilor de perfecționare al cunoștințelor.....	30
--	----

1.2. Relevanța și importanța studiului.....	32
---	----

1.3. Revizuirea și actualizarea bazelor de date pentru analiza sistematică a literaturii de specialitate și a opiniilor titanilor domeniului evaluare, exprimate public	37
---	----

1.4. Analizarea bazelor conținând literatura de specialitate	42
--	----

1.5. Rezultatele în urma analizării sistematice a bazelor conținând literatura de specialitate.....	44
--	----

1.5.1. Ce sunt sistemele și evaluarea lor? Gândirea sistemică într-o lume complexă	45
---	----

1.6. Dezvoltarea capacității de evaluare	54
--	----

1.7. Ontologie și epistemologie în evaluarea transformativă sistemică	70
---	----

Capitolul 2

DESIGNUL CERCETĂRII	77
---------------------------	----

2.1. Utilizatorii evaluării sistemice a „Sistemului de Achiziții Publice din România”	83
--	----

2.2. Context	87
--------------------	----

2.3. „Evaluand” – Ce este, de fapt, un „Sistem de Achiziții Publice”?	96
---	----

2.4. Metodologia de cercetare	111
-------------------------------------	-----

2.4.1. Transformarea principiilor în criterii de evaluare	116
---	-----

Cuprins

Lista completă a abrevierilor.....	7
------------------------------------	---

Capitolul 1**TRANSDISCIPLINARITATEA ÎN ȘTIINȚELE POLITICE**

ȘI SISTEMELE ANTROPOGENULUI.....	11
---	-----------

1.1. Scurt istoric privind interesul în domeniu și motivele alegerii temei de cercetare și al demersurilor de perfecționare al cunoștințelor.....	30
--	----

1.2. Relevanța și importanța studiului.....	32
---	----

1.3. Revizuirea și actualizarea bazelor de date pentru analizarea sistematică a literaturii de specialitate și a opiniilor titanilor domeniului	
--	--

evaluare, exprimate public	37
----------------------------------	----

1.4. Analizarea bazelor conținând literatura de specialitate.....	42
---	----

1.5. Rezultatele în urma analizării sistematice a bazelor conținând literatura de specialitate.....	44
--	----

1.5.1. Ce sunt sistemele și evaluarea lor? Gândirea sistemică într-o lume complexă	45
---	----

1.6. Dezvoltarea capacității de evaluare.....	54
---	----

1.7. Ontologie și epistemologie în evaluarea transformativă sistemică	70
---	----

Capitolul 2

DESIGNUL CERCETĂRII	77
----------------------------------	-----------

2.1. Utilizatorii evaluării sistemice a „Sistemului de Achiziții Publice din România”	83
--	----

2.2. Context	87
--------------------	----

2.3. „Evaluand” – Ce este, de fapt, un „Sistem de Achiziții Publice”?	96
---	----

2.4. Metodologia de cercetare	111
-------------------------------------	-----

2.4.1. Transformarea principiilor în criterii de evaluare	116
---	-----

Capitolul 3

STUDIU DE CAZ: „EFECTELE NEGATIVE ALE FENOMENULUI DE LOCK-IN (BLOCARE ÎN CONTRACT) ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE, ASUPRA SUSTENABILITĂȚII SISTEMICE”	123
3.1. Evaluabilitate.....	132
3.2. Întrebările de evaluare. Tabloul indicatorilor. Surse de date.....	135
3.3. Metodologie	146
3.4. Colectarea și analizarea datelor.....	150
3.5. Concluziile „Studiului de caz”	178

Capitolul 4

DISCUȚII	181
----------------	-----

Capitolul 5

CONCLUZII ȘI LIMITĂRI	191
-----------------------------	-----

BIBLIOGRAFIE	201
--------------------	-----

TABELE ȘI FIGURI	231
------------------------	-----

ANEXE	235
-------------	-----

Anexa ANOVA.....	237
------------------	-----

Anexa

„Chestionar lock-in 2022”	
„Ordonatori de credite”	268

Anexa

„Ghid interviu semi-structurat sustenabilitate”	273
---	-----

Anexa

„Ghid de interviu – experți în evaluare”	279
--	-----

GLOSAR DE TERMENI TEHNICI ȘI CONCEPTE UTILIZATE	287
---	-----

NOTĂ.....	291
-----------	-----

Capitolul 1

TRANSDISCIPLINARITATEA ÎN ȘTIINȚELE POLITICE ȘI SISTEMELE ANTROPOGENULUI

Antropogen (*Anthropocene* în limba engleză) – noua eră geologică caracterizată prin impactul semnificativ al activităților umane, prin modificări induse sistemelor naturale ale Terrei, cum ar fi schimbările climatice sau schimbarea destinației terenurilor, este abordată în studii de către oamenii de știință din perspective transdisciplinară care cer să ne regândim relația cu mediul și să recunoaștem că acțiunile noastre au un impact semnificativ asupra planetei, deoarece limitele disciplinare tradiționale sunt inadecvate pentru a aborda aceste provocări (Bammer, 2008; Brousselle & McDavid, 2020; Pickering, 2019).

Istoria transdisciplinarității, un concept care a devenit fundamental în domeniul educației și cercetării moderne, „își găsește rădăcinile în Franța anilor 1970, în discuțiile lui Jean Piaget, Erich Jantsch și André Lichnerowicz” (Nicolescu, 2007, p.1). Această abordare revoluționară a fost prima oară adusă în discuție în cadrul atelierului internațional „Interdisciplinaritate – Probleme de predare și cercetare în universități”, un eveniment de anvergură organizat de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) în strânsă colaborare cu Ministerul francez al Educației Naționale și cu sprijinul Universității din Nisa (Nicolescu, 2007), marcându-se un moment crucial în evoluția înțelegerii și aplicării interdisciplinarității, subliniind importanța vitală a unei abordări care depășește granițele tradiționale ale disciplinelor academice, pentru a se adresa complexității și multi-dimensionalității realității.

Discuțiile purtate au evidențiat necesitatea imperioasă de a adopta o perspectivă transdisciplinară în educație și cercetare, integrarea și sinteza cunoștințelor din diverse domenii, pentru a construi o înțelegere mai profundă și mai cuprinzătoare a lumii. Transdisciplinaritatea nu

doar că îmbunătățește calitatea procesului educațional, dar facilitează și o mai bună adaptabilitate a cercetării la provocările complexe ale societății contemporane.

Așa cum menționează Nicolescu, printre pionierii și promotorii principali ai acestui nou orizont conceptual se numără Jean Piaget, o figură emblematică în psihologie și teoria dezvoltării umane. Lucrările lui Piaget, remarcabile prin profunzime și originalitate, au avut un impact considerabil asupra modului în care educația și cercetarea sunt percepute și structurate. Piaget a argumentat fervent în favoarea depășirii barierelor disciplinare stricte, pledând pentru educație și cercetare care îmbrățișează integrarea cunoștințelor și a perspective din multiple domenii, convins fiind că realitatea este mult prea complexă pentru a fi înțeleasă printr-o singură lentilă disciplinară.

Diferitele discipline trebuie să dialogheze și să colaboreze, îmbogățindu-se reciproc și oferind răspunsuri mai ample și mai coerente la întrebările complexe ale timpurilor noastre, favorizând inovația și creativitatea prin încurajarea intersectării ideilor și metodologiilor.

Ideea nu este nouă în totalitate. În funcție de disciplina de studiu, mulți alți cercetători au emis teorii care au contribuit la actualul stadiu de dezvoltare. Problema este aplicabilitatea acestor teorii ale căror granițe sunt date de limitele disciplinei în sine. Apărută la mijlocul secolului al XX-lea ca răspuns la limitele abordărilor anterioare ale guvernării, atunci când, treptat, cercetătorii au început să studieze guvernarea în profunzime și au realizat că această abordare era prea simplistă și nu reușea să ia în considerare interacțiunile complexe dintre strategiile de guvernare și context. Ideea a fost preluată și în studii mai recente: teoria contingenței (Wootton, 2007) în știința politică susține că nu există o metodă universal valabilă în guvernare și că eficiența depinde de contextul specific în care se guvernează care contribuie la succesul sau la eșecul strategiilor de guvernare (Yap, 2018) sunt puternic influențate de caracteristicile unice ale unui mediu politic, social și economic dat și nu orice strategie de guvernare care este eficientă într-un anumit mediu poate fi eficientă într-un alt mediu.

Ideea de transdisciplinaritate a influențată în mod semnificativ de și contribuțiile lui Jantsch și Lichnerowicz, fiecare dintre ei aducând perspective unice din domeniile lor de expertiză: pe de o parte teorii privind planificarea și dezvoltarea socială la Jantsch, în scopul depășirii divizării informațiilor în

abordarea complexității problemelor societale contemporane, conectarea nivelurilor sistemelor sociale și coordonarea activităților de la niveluri inferioare la cele superioare, utilizând o axiomatică comună, subliniind astfel importanța unei perspective holistice și interconectate asupra cunoașterii și acțiunii în urma dobândirii acesteia (Jantsch, 1972).

Lichnerowicz, pe de altă parte, scrie despre limitările abordărilor disciplinare tradiționale în încercarea de a captura întreaga complexitate a fenomenelor naturale, argumentând că o înțelegere mai cuprinzătoare și integrată a realității necesită o depășire a barierelor disciplinare, și pledează pentru facilitarea dialogului între matematicieni, fizicieni și cercetători din alte domenii științifice (Esposito, 2018; Lichnerowicz, 1961).

Ei văd transdisciplinaritatea ca fiind evoluția naturală a interdisciplinarității, mergând dincolo de simpla segmentare și colaborare între discipline, spre o integrare a cunoștințelor și metodologiilor, cu scopul de a trata într-o manieră holistică sistemele studiate, rolul cercetării fiind acela de a-i ajuta pe utilizatorii informațiilor să dezvolte capacitatea sistemului de a se adapta rapid la noi provocări și să genereze soluții inovative sau să protejeze marile sisteme (mediul-societate, de exemplu), contribuind la regenerarea armonioasă a acestora, păstrând echilibrul.

În activitatea recentă, atât ONU, cât și OCDE susțin abordarea transdisciplinară. De exemplu, raportul DSTI/STP/GSF(2020)4/FINAL combină informații din diverse surse, expertiza membrilor grupului de experți internaționali, literatura publicată, ateliere dedicate și conferințe internaționale, în 28 de studii de caz de proiecte transdisciplinare, în mai multe domenii, zone geografice, scale, discipline și părți interesate. Conform acestuia, „*cercetarea transdisciplinară (TDR fiind acronimul folosit), care implică integrarea cunoștințelor din diferite discipline științifice și comunități (non-academice) ale părților interesate, este necesară pentru a contribui la abordarea provocărilor societale complexe*” (OCDE, 2020).

Totuși, deși în cercetările transdisciplinare se pot analiza probleme complexe care sunt în afara domeniului științei tradiționale, probleme foarte contestate unde mizele sunt mari și ar putea fi generate atât noi perspective științifice, cât și beneficii practice pentru societate, fiind un complement necesar, dar nu un înlocuitor, al practicilor de cercetare tradiționale, până în

prezent, implementarea metodologiilor transdisciplinare se confruntă cu numeroase provocări.

Una dintre problemele derivate este complexitatea inerentă a studiilor (a datelor necesare), care, pentru a aborda probleme din multiple perspective (considerând actorii implicați), necesită o integrarea cunoștințelor din mai multe domenii și implicarea unui spectru larg de părți interesate. Apare astfel necesitatea dezvoltării unor noi cadre de studiu încă la nivel de aprobare și admitere în program a cercetătorului (doctorandului) care propune un astfel de proiect.

De asemenea, pentru o comunicare eficientă și colaborarea între cercetători din diferite discipline și cu părțile interesate din medii diverse, se impune identificarea unui limbaj comun, construirea încrederii și asigurarea unei reprezentări echitabile a tuturor celor implicați.

Constrângerile de timp și resurse, din punct de vedere logistic și de coordonare în comparație cu cercetarea disciplinară tradițională, utilizarea unor metodologii inovatoare, flexibilitatea, păstrând în același timp rigurozitatea specifică unei cercetări, dar și barierele instituționale reprezintă o altă provocare majoră, multe instituții academice și finanțatori fiind încă axate în jurul frontierelor disciplinare.

În opinia cercetătorilor care au depășit aceste obstacole, în ultimele două decenii, abordarea transdisciplinară este un cadru ideal pentru conectarea scenei politice, a politicilor și a evaluării politicilor publice, a statului în general și a administrației publice în special, dar și a celorlalți actori cheie, fiind subliniată nevoia de colaborare și dialog între actori și diferite discipline, dar și cooptarea tuturor părților interesate, pentru a găsi soluții noile provocări planetare și politicrizele actuale (Riddervold et al., 2022; Zeitlin et al., 2019). Gândirea sistemelor complexe este o componentă critică a TRD (Barbrook-Johnson et al., 2020; Battistoni et al., 2019; Bustamante et al., 2021), unii dintre analiști marcând diferența dintre politică (Caiani & Graziano) și politicile (Capano et al., 2019) specifice, adoptate pentru a realiza obiectivele politice, adică între procesul general de luare a deciziilor care se aplică unui grup de persoane sau societății în ansamblu (politică) (Hoppe, 2019) și cursurile specifice de acțiune luate pentru a atinge aceste obiective (politici) (Miroiu, 2001). TDR poate descrie punctele de inflexiune, punctele de influență și cum pot fi aduse schimbări sau doar

diverse contribuții la îmbunătățirea politicii și a politicilor (Bjørnholt & Larsen, 2014), ținând cont mai ales de faptul că deciziile politice sunt întotdeauna luate în context sistemic (Schaltegger et al., 2013; Schmidt-Abbey et al., 2020).

Evaluarea de politici în abordare transdisciplinară nu face excepție, una dintre preocupările majore ale teoreticienilor și practicienilor din ultimele decenii, fiind aceea de a să integra perspectivele și cunoștințele din diverse domenii pentru a surprinde în studii complexitatea problemelor politice și sociale. Conceptele de atribuire și contribuție în cadrul proceselor de evaluare sunt examinate de Schwartz, Marra și Forss care dezvoltă și o serie de metode inovative și instrumente menite să abordeze complexitatea inerentă a sistemelor sociale, în care multiplele variabile și interacțiuni pot face dificilă evaluarea clară a impactului unei anumite intervenții pentru o înțelegere mai nuanțată și detaliată a modului în care diferitele elemente ale unui sistem social interacționează și contribuie la rezultatele observate, facilitând astfel o evaluare mai precisă și comprehensivă a intervențiilor sociale și a schimbărilor produse de acestea (Schwartz, 2011).

În prezent există mai multe mai multe paradigme, fiecare cu metodologii și instrumente specifice, pentru a facilita colaborarea și integrarea cunoștințelor în mod sistemic: sisteme dinamice (Forrester, 1994), cercetarea participativă (Bua & Escobar, 2018; Calyx & Finlay, 2022a), analiza rețelelor sociale (M. Ionescu et al., 2004) și a materialelor audio-video, integrarea datelor și modelarea complexă (Moore et al., 2019a).

Howlett și Ramesh explorează în detaliu ciclurile politicii publice și subsistemele politice, oferind o perspectivă transdisciplinară asupra proceselor de evaluare a politicilor. În analiza lor, aceștia examinează etapele prin care trece politica publică, de la formulare și implementare până la evaluare, subliniind complexitatea și diversitatea contextelor în care aceste procese au loc, conceptul de „elaborare a politicilor ca învățare a politicilor”, dedicând un capitol întreg acestei idei și concluzionând că procesul de elaborare a politicilor este în esență unul de învățare continuă, în care factorii de decizie își ajustează și îmbunătățesc politicile pe baza feedback-ului și a rezultatelor anterioare. Astfel, se evidențiază importanța învățării din experiențele trecute pentru a optima și rafina politicile publice viitoare, adaptându-le în funcție de

circumstanțele și necesitățile specifice ale fiecărui context (Howlett & Ramesh, 2003).

Aceste lucrări (doar câteva exemple dintr-o literatură vastă și în continuă dezvoltare în domeniul evaluării de politici ca transdisciplină) demonstrează importanța integrării cunoștințelor și perspectivelor din diverse discipline în procesul de evaluare a politicilor, iar în abordarea sistemică, factorii de decizie pot identifica potențialele consecințe nedorite ale deciziilor lor și își pot ajusta acțiunile în consecință (Dahler-Larsen, 2019).

Transdisciplinaritatea este așadar adoptată și dezvoltată în diverse domenii de cercetare, inclusiv în științele umaniste (sociale, politice, educaționale) și de mediu, foresight, tehnologia informației și nu numai. În special, științele politice au demonstrat o deschidere către metodele dintr-o varietate de discipline tradiționale. În analiza politicilor publice, de exemplu, se utilizează cadre și propuneri interdisciplinare ca instrumente euristice sau „modele mentale” pentru a integra perspective din cercetarea politică, științe socioeconomice și experiență practică pentru înțelegerea proceselor politice, subliniind valoarea adăugată a colaborării și integrării cunoașterii din diferite domenii (LaVelle & Dighe, 2020; Vogel et al., 2017).

Diferențele de cultură politică, condiții economice, dar și alți factori au implicații importante care pot fi relevate în evaluarea sistemică a politicilor implementate atât la nivel de sisteme și cât și de subsisteme. Blau și Emerson evidențiază importanța interacțiunilor complexe dintre diferitele instituții politice și dinamica puterii în societate. Ei susțin că acțiunile guvernanților și succesul acestora nu pot fi desprinse de contextul mai larg în care acestea se desfășoară, ceea ce implică o abordare flexibilă și adaptivă în elaborarea și implementarea politicilor și strategiilor de guvernare, conceptul de legitimare ocupând un loc central în studiile lor, în care argumentează că transformarea puterii în autoritate, printr-un proces de legitimare, este crucială pentru organizarea stabilă și eficientă a eforturilor colective.

Autoritatea, în viziunea lor, nu este doar o expresie a puterii, ci reprezintă o resursă esențială care facilitează cooperarea și coordonarea în cadrul grupurilor și organizațiilor. Autorii subliniază importanța unei înțelegeri nuanțate a puterii și a proceselor de legitimare în analiza și proiectarea sistemelor de guvernare și reamintesc că eficacitatea oricărei forme de

conducere sau administrare depinde de capacitatea de a naviga și de a influența complexitatea relațiilor sociale și instituționale, precum și de a construi și de a menține o bază solidă de autoritate legitimată. Această perspectivă rămâne relevantă și în contextul contemporan, în care guvernării se confruntă cu provocări a căror complexitate și dinamism cresc, iar lipsa înțelegerii acestora complică gestionarea societăților și a organizațiilor (Back, 1965; Blau, 2017).

Pentru a aplica teoria contingenței în mod eficient, analiștii trebuie mai întâi să identifice caracteristicile cheie ale unui anumit mediu și apoi să dezvolte strategii de guvernare adaptate acestor caracteristici, fapt care implică o analiză detaliată a condițiilor politice, sociale și economice, dar și o evaluare a punctelor forte sau slabe diferitelor strategii de guvernare. Prin adoptarea unei abordări contingente a guvernării, pentru a dezvolta strategii de guvernare reziliente, adaptabilitate și care nu doar încearcă să rezolve pe moment și punctual probleme ardente. Acesta ea fost și nucleul cercetării lui Lindblom, în studiul „The Science of Muddling Through” (1959), o contribuție semnificativă la înțelegerea procesului decizional în administrația publică și la teoria guvernării. El critica modelele raționale de planificare și decizie, deoarece decidenții nu pot lua în considerare toate opțiunile posibile pentru a evalua toate consecințele potențiale în scopul alegerii celei mai bune soluție. În unele evaluări ex-ante a unor politici publice, de exemplu, se păstrează încă acele criterii specifice planificării din anii '50.

Considerând faptul că subsistemele administrației publice alimentate din buget (Bryson & George, 2020), într-un cadru strict reglementat, unde valorile nu beneficiază de flexibilitate fără a fi încălcate norme legale și financiare, dar și lipsa unor proiecte de buget pe termen lung ale administrației publice din România, din propria experiență, Lindblom este relevant în înțelegerea complexității guvernării și a proceselor decizionale într-un mediu în continuă schimbare și a teoriei conform căreia incertitudinea mediului în care operează guvernele este omniprezentă, argumentând că diversitatea și varietatea situațiilor întâmpinate în practică fac ca o abordare universală, rațională să fie nepracticabilă și adesea inadecvată. Această perspectivă, cunoscută sub numele de „incrementalism”,