

# REFLECTIE: „TRANSFORMATIVE LEARNING” – UN MIJLOC DE ABORDARE A VULNERABILITĂȚILOR DIN SISTEMUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE DIN ROMANIA

Dr.ec.Simionescu Violeta, MBA,

Lector, Departamentul pentru Pregătirea Personalului Didactic,

Universitatea Tehnică de Construcții București

## Abstract

Europe 2020 requires -through the promoted concepts- a switch in the approaches used in transactions addressing the public procurement area - which accounts for spendings of at least 13.3% of the Romanian GDP. While the concepts expected to be applied are specified as such in the legislation, the manner in which these concepts must be understood, applied or administrated is a matter of education. Currently, there are many vulnerabilities recorded as features of the system accountable for spending the specified amount of Romanian GDP. In paralel, there are also consistent efforts for addressing certain vulnerabilities. However, it appears that most of the intervention addresses the effects and not the cause. In the above context, the paper signalises the need for a change in the approach of addressing the identified vulnerabilities, considering the actual cultural context as well as the values which characterise the Romanian society – as defined in the literature. In paralel, invites also to a reflection on the need for a transformative learning approach, which has characteristics that resonate with theories of experiential learning, dialogical learning and inquiry learning.

## 1. CONTEXT ȘI VALOAREA ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN ROMÂNIA

„Europa 2020” propune trei priorități interconectate: (i) creștere inteligentă: dezvoltarea unei economii bazate pe cunoaștere și inovare; (ii) creștere durabilă: promovarea unei economii competitive, durabile și eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor; (iii) creștere favorabilă incluziunii: promovarea unei economii cu o rată ridicată a ocupării forței de muncă, care să asigure coeziunea socială și teritorială<sup>1</sup>. Unul din obiectivele asociate celor trei priorități este cel denumit generic „20/20/20”<sup>2</sup> asociat în primul rând cu prioritatea creșterii durabile în timp ce una din cele șapte inițiative emblematică pentru a stimula realizarea de progrese în cadrul fiecărei teme prioritare este „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor”.

Pentru materializarea inițiativelor, în ultimii 3 ani s-au realizat, la nivel european, eforturi în direcția încurajării utilizării extinse a achizițiilor publice ecologice, a modernizării achizițiilor publice, solicitându-li-se statelor membre, atât utilizarea achizițiilor publice pentru a reduce consumul de energie și de resurse cât și pentru a sprijini inițiativele care încurajează inovarea.

La nivelul Uniunii Europene aceste eforturi sunt reflectate în cadrul unei noi generații de directive în achiziții publice<sup>3</sup> și în eficiența energetică<sup>4</sup>, ce au fost deja transpuse<sup>5</sup> sau urmează a fi transpuse în legislația din Romania.

1 Strategia de creștere economică a Europei, aprobată de Consiliul Europei în iunie 2010, disponibilă la [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

2 Reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 20% față de nivelurile din 1990; creșterea la 20% a ponderii surselor regenerabile de energie în consumul final de energie și o creștere cu 20% a eficienței energetice.

3 Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune, Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice, Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale, aprobate de Parlamentul European și Consiliu la 26 februarie 2014 și publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene - L 94/1, L 94/65 și L 94/243, din 28.3.2014

4 Directiva 2012/27/UE a Parlamentului European și a Consiliului privind eficiența energetică, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene - L 315/1 din 14.11.2012

5 Legea nr. 121 din 18 iulie 2014 privind eficiența energetică, publicată în M. Of. nr. 574 din 1 august 2014

Prevederile incluse în legislație au caracter normativ și precizează doar obligativitatea aplicării anumitor concepte. Rolul legislației în achiziții este acela de a stabili modalitatea de aplicare a conceptelor și nu de a prezenta noțiunile teoretice și practice necesare pentru aplicarea acestora. Concret, legislația în materie nu precizează cum se aplica principiul proportionalității<sup>6</sup> în momentul prioritizării nevoii la nivelul organizației achizitoare, în momentul transpunerii nevoii în specificații tehnice, sau în momentul evaluării ofertelor și aplicării criteriului de atribuire, dar precizează obligativitatea aplicării acestui principiu pe întreaga perioadă de derulare a unei achiziții. Urmând același raționament, legislația nu explică fundamentarea necesară aplicării unuia dintre criteriile de atribuire (prețul cel mai scăzut sau oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic), aceasta fiind stabilită în afara cadrului legislativ, în literatura de specialitate. Nu puține sunt conceptele ce ne conduc la înțelegerea contextului realizării unei achiziții, însă aș aminti aici numai cel mai popular instrument utilizat pentru a furniza date de intrare în cadrul stabilirii unei strategii de contractare, respectiv matricea lui Kraljic<sup>7</sup> - care oferă un model pentru comunicarea punctelor slabe în cadrul unei achiziții și posibilitatea aplicării unei strategii de contractare corespunzătoare.

Statistic, la nivelul anului 2013 în România, achizițiile publice derulate prin intermediul site-ului [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro)<sup>8</sup> - vector al comunicării nevoilor autorităților contractante - reprezintă un volum de 13,3%<sup>9</sup> din PIB-ul României<sup>10</sup>. Rezultă astfel, că în termeni de „input”, la nivelul României s-au alocat resurse în termeni comparabili cu alte state ale Uniunii Europene: valoarea totală a achizițiilor publice la nivelul Uniunii Europene este estimată la două miliarde EUR pe an, respectiv 19% din PIB-ul Uniunii Europene.<sup>11</sup>

Cu toate aceste eforturi, percepția opiniei publice în ceea ce privește achizițiile publice sau rezultatele obținute este una care invită la preocupări pentru ameliorarea situației (a se vedea în acest sens studiile publicate de Institutul de Politici Publice București<sup>12</sup>).

## 2. VULNERABILITĂȚI ALE ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN ROMÂNIA

Este evidentă în acest context, existența unor vulnerabilități la nivelul sistemului de achiziții publice. Câteva dintre acestea sunt prezentate în continuare, doar din perspectiva autorului, în baza experienței practice la nivel operațional și evident limitată la capacitatea de muncă, de asimilare și bagajul de cunoștințe asociate unui individ. O aplecare mai atentă asupra sistemului achizițiilor publice din România și o lărgire a perspectivelor de abordare ar putea permite stabilirea unei imagini de ansamblu a situației existente, în consecință lista vulnerabilităților prezentate nu este limitativă sau reprezentativă pentru sistemul de achiziții publice din România, ci doar o perspectivă individuală ce adresează vulnerabilități identificate în raport cu derularea proceselor de achiziție la nivel de autoritate contractantă. În fapt, acestea se manifestă sub forma practicilor defectuoase în aplicarea prevederilor legale și includ aspecte precum:

6 Explicat astfel de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cazurile T-195/08, Antwerpse Bouwwerken NV v European Commission, paragraful 57 [2009], citând inclusiv Cazurile C-157/96 și C-157/96 National Farmers' Union and Others [1998] ECR I-2211, paragraful 60

7 Concept introdus de Peter Kraljic în 1983 în Harvard Business Review - pag. 109 sub titlul „Purchasing must become supply management” cu aplicabilitate explicată pentru sectorul producției

9 142.245 milioane euro – calcul cu utilizarea ratei de schimb 1 EUR - 4,419 RON; sursa: <http://www.insse.ro/cms/>; PIB publicat pentru 2013: 628 581.3 milioane lei (RON), calculat în preturi curente prin metoda cheltuielilor

10 18.945 milioane EUR - calcul cu utilizarea ratei de schimb 1 EUR - 4,419 RON, respectiv 83.716 milioane lei, conform datelor publicate de ANRMAP pe site-ul : <http://www.anrmap.ro/sites/default/files/documente/documente-2546.pdf>

11 European Commission (2011) Public procurement indicators 2010, pag 1 sursa: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf)

12 Disponibile la adresa <http://www.ipp.ro/pagini/index.php>

i. **Neînțelegerea și aplicarea defectuoasă a metodelor de estimare a valorii contractului:** lipsa cunoștințelor legate de tranzacții comerciale și de noțiunile de bază asociate a determinat și determină în practică devieri de la aplicarea prevederilor legislative, generând adevărate „deraiieri” de la obiectivele stabilite prin contractarea și obținerea de servicii, bunuri sau lucrări care nu corespund – uneori nici în cea mai mică măsură – destinației inițiale. Mai mult, lipsa perspectivei asupra tuturor activităților necesare pentru îndeplinirea obiectului contractului, determină apariția situațiilor de subevaluare, care generează în practică nu numai eforturi și costuri suplimentare din partea autorității contractante cât și semne de întrebare din punct de vedere al comportamentului licit, precum și schimbări în lege ce încearcă să trateze efectul și nu cauza. Conform literaturii de specialitate valoarea estimată a unui contract de achiziție are rolul de a evidenția dimensiunea contractului cu scopul de a promova o competiție între operatori economici interesați și de dimensiunea (valoare și complexitate) și nu doar de obiectul contractului în sine. În România, conceptul nu este înțeles corespunzător și din acest motiv fie sunt excluși din procedură operatori economici cu o propunere tehnică satisfăcătoare în baza legislației secundare existente fie sunt chiar anulate proceduri de atribuire întrucât ofertele nu se încadrează în bugetul existent la nivelul unei autorități contractante.

ii. **Conținutul caietelor de sarcini:** În majoritatea cazurilor, conținutul caietelor de sarcini se rezumă la specificații tehnice vagi, incomplete, care nu sunt în concordanță cu nivelul dorit al performanțelor sau sunt ajustate ca să corespundă unui singur operator economic (în special în cazul furnizărilor). Strâns legată de practica defectuoasă identificată în relație cu modalitatea de calcul a valorii estimate, conținutul caietelor de sarcini determină la rândul său pe lângă efecte pe termen scurt (efect de domino pentru procedura în sine) și efecte pe termen lung, ca de pildă obținerea de bunuri, lucrări și servicii ce nu corespund întotdeauna în totalitate nevoilor autorităților contractante, în condițiile unui buget limitat.

iii. **Neînțelegerea distincției dintre serviciile supuse regulilor de derulare a procedurilor de atribuire și cele nesupuse acestora**

Legislația în materie distinge între serviciile ce prezintă interes transfrontalier și serviciile ce nu prezintă un astfel de interes, regula de diferențiere fiind legată, în principal de necesitatea autorității contractante în relație cu regimul la care acestea sunt supuse (specificul locului și a reglementărilor existente la nivel național în legătură cu autorizarea prestării acestora).

iv. **Concentrarea competiției pe selecția organizațiilor și nu a soluțiilor pentru satisfacerea nevoilor (oferta în sine):** O privire asupra bazei de date existente pe platforma electronică [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro), arată ca 9 din 10 proceduri prezintă documentații de atribuire în care sunt descrise amănunțit numeroase solicitări de documente care fac referire la organizații, fără a prezenta nici o informație despre conținutul propunerii tehnice și aceasta în condițiile în care rezultanta procesului de achiziție și baza pentru atingerea obiectivelor autorității contractante este reprezentată de un contract (ce include atât caietul de sarcini cât și propunerea tehnică).

v. **Transformarea cerințelor minime de calificare în bariere de participare:** Aceași sursă (platforma electronică [www.e-licitatie.ro](http://www.e-licitatie.ro)), arată că majoritatea procedurilor de atribuire utilizează cerințe minime de calificare care conduc la selectarea de operatori economici care au documente de calificare în bună regulă, în detrimentul operatorilor economici care pot executa contractul la standarde de calitate ridicate.

vi. **Contractul utilizat ca bază pentru cheltuirea banilor publici:** În timp ce documentațiile de atribuire prezentate de autorități contractante din alte state membre includ contracte cu mecanisme de compensare construite în relație cu indicatori de performanță și în strânsă legătură cu obiectul contractului<sup>13</sup>, majoritatea contractelor prezentate în documentațiile de atribuire din România includ clauze de același tip, aceeași dimensiune și conținut indiferent de valoarea contractului sau autoritatea contractantă: nivel central sau local, tipul de infrastructură: de interes național sau local.

---

<sup>13</sup> exemplu: cost și stimulente funcție de performanță, soluție, cost și onorariu, etc

vii. **Criteriul de atribuire utilizat:** majoritatea statelor membre sunt preocupate de utilizarea de factori de evaluare care încorporează concepte ce aduc valoare adăugată și produc efecte pozitive pe termen lung pentru autoritatea contractantă (aplicarea în practică a conceptului de dezvoltare durabilă). În România, majoritatea procedurilor utilizează prețul cel mai scăzut.

viii. **Managementul și administrarea procedurilor de atribuire:** Formalismul unei proceduri de atribuire, numărul de copii, modul de prezentare a ofertelor se bucură de mai multă atenție decât conținutul propunerii tehnice sau financiare, atât pe perioada de pregătire a ofertelor cât și pe perioada de evaluare a ofertelor.

ix. **Lipsa asumării răspunderii pentru rezultatul implementării contractului atribuit în cadrul unei proceduri de atribuire:** În practică, este dusă la extrem latura birocratică a unei proceduri atât din punct de vedere proces, cât și din punct de vedere conținut, fără a se ține seama de modul cum este reflectată în documentația de atribuire modalitatea de îndeplinire a obiectului contractului, asumarea răspunderii limitându-se sub aspect temporal la atribuirea contractului și nu la obținerea rezultatelor descrise în caietul de sarcini. În viața reală, birocrăția merge în unele cazuri până la semnarea tuturor contractelor de către persoanele care îndeplinesc funcția de ministru. În acest context, întrebarea retorică este: „este rolul de ministru un rol strategic, sau operațional?” În literatura de specialitate și în legislația în vigoare este descris ca fiind unul strategic.

a. **Aspecte ce țin direct de resursa umană implicată în derularea procedurilor de atribuire:** (i) lipsă cultură/cunoștințe/abilități legate de managementul proiectului și proceselor, acutizată de lipsa unei coeziuni în echipele de implementare a proiectelor. Astfel, în practică, deși achizițiile sunt realizate în cadrul unui proiect pentru care există o echipă, nu este asigurată viziunea de ansamblu și coerența unui exercitiu competitiv; (ii) lipsă cunoștințe/abilități pentru derularea unui exercitiu competitiv.

### **3. REFLECȚIE ASUPRA MODULUI DE ABORDARE A SITUAȚIEI DIN PERSPECTIVA SOLUȚIONĂRII ACESTEIA**

Este evidentă preocuparea autorităților pentru continua îmbunătățire a practicilor în domeniul achizițiilor publice și pentru corectarea informațiilor preluate, interpretate sau comunicate eronat. A se vedea în acest sens dinamica legislației în materie de achiziții publice din România, în perioada 2006-2014. Totuși, o analiză a conținutului modificărilor introduse reflectă în fapt o preocupare pentru efect și nu pentru cauza în sine. În opinia autorului, soluția trebuie formulată: (i) ținând cont de context, determinat în cea mai mare măsură de caracteristicile culturale atribuite României prin cercetări recunoscute și validate; (ii) în concordanță cu obiectivele stabilite la nivel național, comunicate corespunzător și credibil; (iii) pentru eliminarea cauzelor și nu pentru gestionarea efectelor.

Trei sunt instrumentele utilizate pentru a sprijini afirmația conform căreia vulnerabilitățile nu pot fi eliminate și anume îmbunătățirea rezultatelor și performanțelor asociate nu se realizează prin publicarea unor acte normative în Monitorul Oficial și nici prin întărirea controlului ci prin eforturi dedicate eliminării cauzelor vulnerabilităților, eforturi ce trebuie aliniate caracteristicilor culturale ale societății noastre.

Unul dintre aceste instrumente este cel dedicat analizei dimensiunilor culturale realizat de Geert Hofstede<sup>14</sup> ca parte a Culture ComPass™. Concret, Hofstede a estimat pentru România niveluri foarte ridicate pentru indicii reprezentând distanța față de putere (90 din 100) și evitare a incertitudinii (90 din 100), nivel scăzut pentru indicele reprezentând individualismul, adică un grad ridicat de colectivism (30 din 100) și un grad moderat de masculinitate (42 din 100).

---

<sup>14</sup> care a studiat comportamentul organizațional din câteva zeci de țări și a reușit să identifice un set de 5 variabile (dimensiuni) fundamentale care diferențiază o cultură de alta.  
Sursa: [http://www.geert-hofstede.com/hofstede\\_dimensions.php](http://www.geert-hofstede.com/hofstede_dimensions.php)

Interpretarea pentru existența unui indice ridicat reprezentând distanța față de putere reflectă un comportament îndreptat spre evitarea asumării responsabilității unor păreri contrare (inexistența părerilor contrare în relația cu superiorii și executarea ordinelor, așa cum sunt primite, indiferent de opinia personală). Nivelul scăzut pentru indicele reprezentând individualismul, adică un grad ridicat de colectivism, caracterizează o atitudine conform căreia, deși se acceptă ideea că resursele sunt limitate, este exclusă posibilitatea multiplicării resurselor de către fiecare individ, ideea de bază fiind aceea conform căreia resursa existentă trebuie împărțită astfel încât să se obțină cât mai mult. Gradul moderat de masculinitate este reflectat într-un nivel mai scăzut de competitivitate al organizațiilor locale față de cele din piața externă, întrucât valorile feminine sunt asociate timpului liber personal și cooperării în detrimentul obiectivelor de performanță.

Cel de-al doilea instrument este dedicat studierii valorilor culturale, așa cum este acesta propus de Inglehart (1997, 2005) care este la originea unei „hărți culturale a lumii” ce indică poziția țărilor analizate în Worlds Values Survey într-un sistem având două coordonate date de mediile orientărilor valorice pe cele două dimensiuni ale spațiului valorilor: tradiționalism vs. secular-rațional, respectiv, valori ale supraviețuirii vs. auto-exprimare.

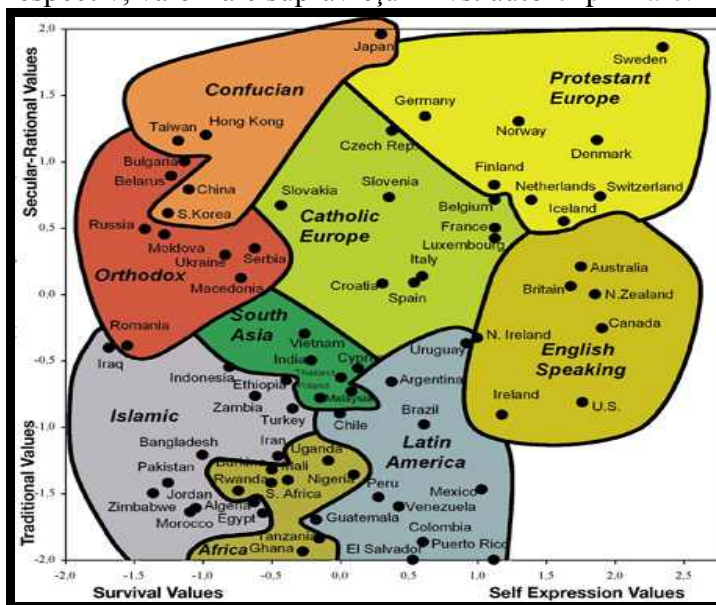


Fig nr. 1 Harta valorilor culturale ale lumii 2005-2008, Ronald Inglehart and Christian Welzel, "Changing Mass Priorities: The Link Between Modernization and Democracy." Perspectives on Politics June 2010 (vol 8, No. 2 pag 554)<sup>15</sup>

Conform informațiilor din figura de mai sus, România este o țară tradiționalistă, în care valorile supraviețuirii sunt cele mai semnificative.

Cel de-al treilea instrument este menit să ofere o imagine statică a valorilor ce caracterizează România, așa cum sunt acestea inventariate de Shalom Schwartz și prezentate în „Valorile și sociologia valorilor”<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Sursa [http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder\\_published/article\\_base\\_54](http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/article_base_54)

<sup>16</sup> Sursa: <http://www.iccv.ro/valori/index.htm>

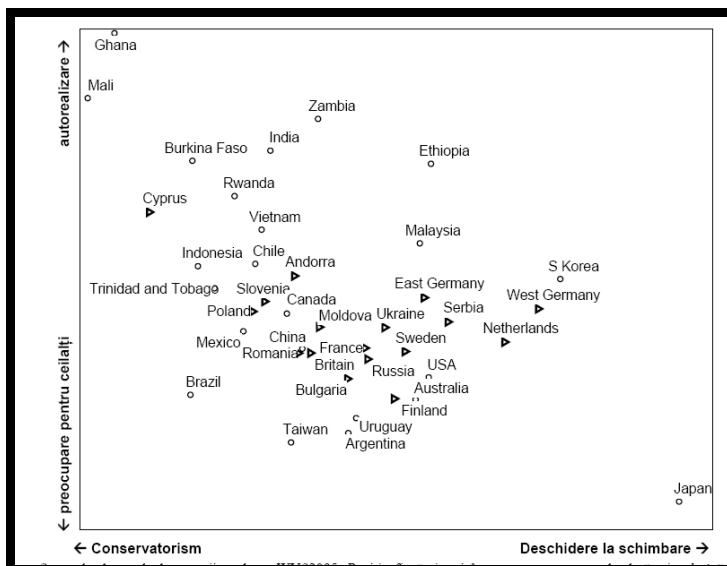


Fig nr. 2 Distribuția culturilor conform orientărilor de valoare de nivel înalt (Schwartz) în 2005, Extras din “Valorile și sociologia valorilor” Bogdan Voicu, dec 2008

Conform informațiilor din figura de mai sus, românii, în medie, se dovedesc a fi între cei mai tradiționaliști și mai conformiști europeni.

În opinia autorului, orice măsură de eliminare a vulnerabilităților sistemului trebuie să țină seama de realitatea valorilor ce caracterizează România, întrucât trebuie să acceptăm că acestea sunt variabile care ne direcționează atitudinile, comportamentele și opiniile în viața de zi cu zi, soluția nefiind nicicum importarea unor modele și publicarea acestora în „Monitorul Oficial”, ci conceperea de programe educaționale care abordează achizițiile publice din perspectiva transdisciplinară.

#### 4. „TRANSFORMATIVE LEARNING”: MIJLOC DE ABORDARE A VULNERABILITĂȚILOR DIN SISTEMUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE DIN ROMANIA

Am menționat în cadrul acestei lucrări necesitatea concentrării eforturilor pentru soluționarea cauzelor ce determină vulnerabilitățile enumerate. Cauzele identificate ca surse de vulnerabilități trebuie însă abordate cu mijloace probate și validate de cercetare ca fiind viabile în astfel de situații. Unul din potențialele mijloace aflate la dispoziție, este în opinia autorului – aplicarea conceptului de “transformative learning”, așa cum este acesta promovată chiar și prin „educația globală”. Este necesară utilizarea acestui concept întrucât acesta implică printre altele și nevoia de experimentare, la nivel de individ, a unei schimbări profunde, structurale în ceea ce privește inclusiv înțelegerea rolului și locului indivizilor în societate precum și conștientizarea impactului acțiunilor unui individ asupra mediului căruia îi aparține.

#### 5. BIBLIOGRAFIE

[1] Hofstede, Geert: Culture's Consequences, Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations. Thousand Oaks CA: Sage Publications, 2001, [http://www.geert-hofstede.com/hofstede\\_dimensions.php](http://www.geert-hofstede.com/hofstede_dimensions.php)

[2] Inglehart, Ronald, Welzel, Christian: Changing Mass Priorities: The Link Between Modernization and Democracy. Perspectives on Politics June 2010 (vol 8, No. 2)

[3] Taylor, P. C. (2013). Research as transformative learning for meaning-centred professional development. In O. Kovbasyuk & P. Blessinger (Eds.), *Meaning-centered education: International perspectives and explorations in higher education* (pp.168-185). Routledge Publishing

[4] Simionescu, V (2011): „Vulnerabilitățile sistemului de achiziții publice din România și potențiale efecte asupra securității naționale”, lucrare de curs, Colegiul Național de Apărare, nepublicat

