

Școala Națională de Studii Politice și Administrative

Școala doctorală – Științe administrative

TEZĂ DE DOCTORAT

*Sistemul de conformitate pentru bună administrare aplicabil instituțiilor publice
- premise, standarde internaționale, repere jurisprudențiale -*

Rezumat

Coordonator de doctorat
Prof. Univ. Dr. Emil BĂLAN

Doctorand
**Iuliana Minola G. STĂNESCU
(COȘPĂNARU)**

**București
2018**

Cuprins

Considerații introductive și metodologice.....	3
Partea I: Repere conceptuale privind cadrul de conformitate pentru bună administrare aplicabil în instituțiile publice	7
1.1. Buna administrare	8
1.2. Capacitate administrativă	9
1.3. Sisteme de management.....	10
1.4. Cadrul de conformitate.....	11
1.5. Cultura organizațională	12
Partea a II-a: Analiza elementelor standardului de bună administrare și a obligației de conformitate pentru instituțiile publice	13
2.1. Determinarea cerințelor de conformitate	14
2.2. Surse, forța juridică și ierarhia cerințelor de conformitate.....	15
2.3. Standardul de bună administrare – dimensiunea politică.....	15
2.4. Standardul de bună administrare – dimensiunea juridică	15
2.5. Standardul de bună administrare – dimensiunea tehnică	16
2.6. Conținutul standardului de bună administrare	16
2.7. Sistemul de management al conformității.....	17
Partea a III-a: Competențe și responsabilitate pentru punerea în aplicare a standardelor de bună administrare.....	17
3.1. Competența instituțională vs. Competența individuală.....	18
3.2. Răspunderea instituțională vs. Răspunderea individuală pentru punerea în aplicare a standardelor de bună administrare	19
3.3. Responsabilitatea pentru punerea în aplicare a dimensiunii politice a cerințelor de bună administrare. Rolul viziunii strategice a clasei politice	19
3.4. Responsabilitatea pentru punerea în aplicare a dimensiunii juridice a cerințelor de bună administrare.....	20
3.5. Responsabilitatea pentru punerea în aplicare a dimensiunii tehnice a cerințelor de bună administrare.....	21
3.6. Consecințele neconformităților	21
Partea a IV-a: Sistem integrat de management al conformității pentru bună administrare în instituții publice – propunere de model	22
4.1. Sistemul de management al conformității pentru bună administrare.....	22
4.2. Cerințele de conformitate pentru buna administrare.....	23
4.3. Determinarea cerințelor specifice de conformitate pentru bună administrare	23
4.4. Structuri competente și responsabile.....	24
4.5. Cultura organizațională: competențe și asumare	24
4.6. Actualizarea cerințelor de conformitate	25
Partea a V-a: Studiu de caz: Analiza sistemului de conformitate pentru bună administrare în ipoteza unei instituții publice de învățământ superior	25
5.1 Analiza conformității formale – cadrul de reglementare extern și intern/ Analiza documentelor și practicilor interne în raport cu cerințele de bună administrare.....	26
5.2 Analiza culturii organizaționale în raport cu cerințele de bună administrare - Interviewarea reprezentanților	26
Concluzii finale și propuneri.....	27
Bibliografie selectivă - extras	30

Considerații introductive și metodologice

Punctul de pornire al prezentei cercetări îl reprezintă referirea sistematică la conceptul de bună administrare în documentele comunitare care stabilesc condițiile pentru apartenența unui stat la “spațiul de libertate, securitate și justiție” și decelarea modului în care acest concept este transpus în practica instituțională comunitară, a celorlalte state membre ale Uniunii Europene și a României. În acest context, cercetarea doctorală și teza redactată își propun conturarea reperelor pentru definirea unui model inovator de sistem de conformitate aplicabil în instituțiile publice din România, care să asigure îndeplinirea cerințelor standardului de bună administrare, ca premisă esențială pentru îndeplinirea funcțiunii sociale a acestora, respectiv a misiunii lor instituționale în cadrul societății și creșterea satisfacției cetățenilor beneficiari.

În spatele acestui demers de cercetare rezidă convingerea că ceea ce se așteaptă de la o teză de doctorat este ca prin conținutul său - fie că este vorba de idei noi, sau de consolidarea cu argumente raționale a unor puncte de vedere diferite, ori de formularea de noi soluții, modele sau teorii - să contribuie cu adevărat la avansul cunoașterii.

Din dorința de a ancora cât mai bine modelul de sistem de conformitate pentru instituțiile publice dezvoltat în teză, în contextul de reglementare, managerial, cultural, dar și în nevoile și constrângerile instituționale actuale, tocmai pentru a-i putea oferi aplicabilitate practică concretă, în permanență, de-a lungul perioadei de studii doctorale, am considerat că nu se poate realiza corect demersul științific fără a avea în vedere în toată complexitatea sa, realitatea căreia mă adresam. Aceasta este desigur realitatea unui întreg continent (Europa), ale cărei componente (țări), fiecare cu o cultură proprie veche de cel puțin un mileniu, încearcă să consolideze împreună o structură administrativă (Uniunea Europeană) funcțională și armonioasă, în care fiecare cetățean să poată trăi cu demnitate o viață cât mai bună.

În acest scop a fost necesară sistematizarea unui volum semnificativ de informații juridice, administrative, manageriale, culturale, sociologice, politice și de altă natură, pentru a face posibilă descifrarea, înțelegerea și aplicarea corectă a conceptului de bună administrare, a ariei sale de acoperire, a modului de operaționalizare a acestuia și a instrumentelor folosite în acest sens, evidențiate de literatura de specialitate, de analiza comparativă a practicilor instituționale, de analiza standardelor internaționale și modelelor de bune practici, dar și de interpretarea jurisprudențială oferită de Curtea Europeană de Justiție, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și de instanțele naționale.

O altă provocare demnă de menționat în contextul realizării acestei cercetări o reprezintă studiul sistematizat asupra semanticii contextualizate necesar pentru buna înțelegere și comunicarea clară a cerințelor standardului de bună administrare. Cum transpunerea acestora în documentele interne ale unei entități are ca obiectiv încorporarea lor în cultura organizațională, factori esențiali de reușită sunt claritatea conceptuală a conținutului standardului de bună administrare, și facilitatea cu care acesta poate fi asumat la nivel individual ca model de conduită proprie. Astfel, pe parcursul lucrării se realizează o analiză detaliată a semanticii contextualizate a unor concepte, cum ar fi de exemplu cele de „răspundere” și „responsabilitate” sau asupra convergenței între conceptele de „conducere a unei instituții” și cele de „manager”, „conducător”, „ordonator de credite”, „președinte”, „director” sau „lider”, aducându-se lămuriri necesare unei bune înțelegeri și corecte aplicări a normelor derivate din documente juridice în care se folosesc termeni din limbile de lucru ale Uniunii Europene, de cele mai multe ori engleza, în contexte dintre cele mai diverse.

Pe baza acestei analize integrate, demersul științific este îndreptat către identificarea elementelor comune de standardizare în scopul conturării unui sistem de conformitate unitar care să poată fi multiplicat și aplicat la nivelul instituțiilor publice, independent de particularitățile funcționale sau de structură ale acestora. Scopul acestui sistem unitar este de a oferi o soluție viabilă

la cerințele de conformitate din surse multiple, care conduc în practica administrativă curentă la adevărate paralelisme între mai multe sisteme de management, ceea ce determină birocrație excesivă, supra-sarcină administrativă și utilizarea nejudicioasă a resurselor, satisfacerea limitată a așteptărilor și nevoilor societății și în final la *maladministrare*.

La nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, și nu numai, ultimii ani au fost marcați de preocupări constante privind ajustarea guvernării și a capacității administrative a sistemului public pentru a face față exigențelor tot mai crescute ale cetățenilor, pe de o parte pe fondul crizei financiare și politice din anii 2009 – 2011, iar pe de altă parte pe fondul unei noi paradigme de ocrotire a drepturilor cetățenești. Conformarea instituțiilor publice la cerințele standardului de bună administrare implică pe de o parte satisfacerea unor aspecte cu valențe economice – utilizarea judicioasă a resurselor și chiar economisirea acestora prin creșterea eficienței, iar pe de altă parte vine să ocrotească dreptul contribuabililor la servicii publice de calitate, și nu în ultimul rând asigură premise pentru realizarea drepturilor individuale privind munca ale celor angajați în sistemul public.

Această realitate a permis dezvoltarea tezei astfel încât soluțiile propuse să se poată adresa, în condiții de particularizare, și unor probleme care nu reprezintă doar chestiuni legate de rezolvarea unei problematice exclusive pentru aria administrației publice. În multe dintre punctele analizei realizate există, între problemele abordate și soluțiile posibile, serioase implicații legate de natura umană și de psihologia individului derivată din reflexe culturale consolidate în foarte mulți ani de istorie. Întrucât lucrarea se adresează cu precădere contextului instituțional românesc, soluțiile formulate au avut în vedere și aceste aspecte de ordin psiho-social, încercând în acest fel să propună o abordare integrată, care să asigure tocmai viabilitatea și validitatea modelului propus.

Reiterând încă o dată ideea că prezenta cercetare își propune să ofere o soluție integrată, care să contribuie atât la aspectele teoretice ale temei în discuție, cât și să reprezinte o opțiune practică viabilă, aceasta dezvoltă, pe bază legislației actuale pertinente și a standardelor și bunelor practici internaționale, un nou model de sistem de conformitate pentru bună administrare aplicabil în instituțiile publice din România, care este utilizat pentru testare și validare în cadrul unui studiu de caz realizat în cazul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative din București.

Considerații metodologice

Demersul de cercetare propus pornește de la întrebarea de cercetare:

Care sunt măsurile administrative necesare a fi adoptate, de natură să dezvolte capacitatea administrativă a instituțiilor publice, astfel încât să fie îndeplinite cerințele de conformitate cu cerințele standardului de bună administrare?

I. Ipoteze, premise

1. Fiecare instituție publică are o funcție socială pentru care a fost creată și pe care trebuie să o îndeplinească¹, respectiv să ocrotească și să satisfacă interesul public stabilit prin lege în competența lor, să asigure ordinea de drept și democrația constituțională, să garanteze drepturile,

¹ Klotz-Santha, 2013, p. 16 în Pallai, K: Integrity and integrity management, created within the framework of priority project No. SROP-1.1.21-2012-2012-0001: Prevention of corruption and the revision of public administration development, în Gurzawska, A, Principles and Approaches in Ethics Assessment, Institutional Integrity University of Twente, June 2015

libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor, ori realizarea unui drept fundamental care se exercită în colectiv.

2. **Premisele** pentru îndeplinirea funcției sociale de către instituțiile publice sunt:

Capacitatea (juridică, administrativă) – să fie înființate, să existe, să aibă resurse, să își exercite competențele

Conformitatea – să acționeze în acord cu cadrul de reglementate, normativ aplicabil

Buna administrare – să îndeplinească nevoile comunității pe care o deservește conform așteptărilor acesteia

3. Conținutul celor trei premise:

Capacitatea juridică de drept administrativ – presupune existența unei organizări/structuri de sine stătătoare, a unui patrimoniu dedicat – ansamblul *resurselor* deținute: umane, materiale, informaționale, existența unui *scop stabilit prin lege* și aptitudinea de a exercita drepturi de putere publică și de a-și asuma obligații de natură administrativă *potrivit competențelor care derivă din scop*

Conformitatea - derularea activităților entității cu respectarea *obligațiilor impuse de legi și de regulamente*, precum și cu respectarea *politicilor interne* adecvate îndeplinirii scopului lor.

Buna administrare – include, atât ca drept, cât și ca principiu, elemente care țin de *legalitate, legitimitate, responsabilitate*, respectarea drepturilor omului, *utilizare judicioasă a resurselor*, consultarea cetățenilor în procesul decizional și îndeplinirea așteptărilor legitime, respectiv *a scopului*

O analiză amănunțită a conținutului celor trei premise pune în evidență o serie de elemente comune ale celor trei, ceea ce indică faptul că orice modificare a unuia dintre acestea va genera schimbare în conținutul tuturor celor trei premise. Rezultă deci că **cele trei premise sunt interdependente, aflându-se într-o dinamică ciclică**.

4. Îndeplinirea funcției sociale a instituțiilor publice depinde de modificările care afectează conținutul fiecăreia dintre premise. Orice modificare a conținutului unei premise determină dinamica ciclică pe care o aminteam, respectiv afectează conținutul celorlalte. **Elementele majore care pot influența conținutul celor 3 premise pot fi structurate astfel:**

- a. Cadrul de referință, respectiv de reglementare
- b. Cultura organizațională - acea țesătură de valori, filosofie, practici și cutume care definesc instituția și care este unică pentru fiecare entitate
- c. Resursele – acestea din urmă sunt de regulă stabilite, pentru instituțiile publice, prin acte normative, astfel că le vom trata împreună cu acestea

5. Observând sursele de influență arătate, precum și conținutul premiselor, constatăm că acestea nu pot fi reprezentate static și nu există în mod independent, astfel că ele necesită un element suplimentar care să gestioneze modul în care sursele de influență impactează premisele, să facă alegerile necesare privind aplicarea sau nu a unor modificări, să monitorizeze efectele evoluțiilor și să ia măsurile necesare în cazul unor derapaje. Este așadar necesară **gestionarea celor trei premise prin utilizarea și includerea lor într-un sistem de management**.

6. În prezent există **mai multe modele sau tipologii de sisteme de management**: unele dintre aceste sisteme sunt determinate prin lege (sunt obligatorii – ex. OSGG nr. 400/2015 privind controlul intern managerial – la data finalizării prezentei cercetării OSGG nr. 600/2018), altele sunt stabilite ca bune practici sectoriale (CAF – Common assessment framework), iar cea de-a treia categorie include sistemele recunoscute și/sau cerute/impuse de piață și de societate (ISO 9001 – sistemul de management al calității).

Cum aceste sisteme prezintă atât elemente comune, cât și divergente, **aplicarea în practică a mai multor sisteme în paralel** (de cele mai multe ori OSGG nr. 400/2015, sau OSGG nr. 600/2018 – în vigoare la data finalizării prezentei teze, și ISO 9001) determină **confuzie și birocrăție și riscă să afecteze serios conformitatea**.

Astfel rezultă că este necesară identificarea elementelor comune acestor sisteme de management și completarea lor prin definirea celorlalte elemente necesare în raport de obiectivele instituționale, de funcția socială, de resurse și de cultura organizațională. Apare așadar ca necesară definirea unui **sistem de management al conformității pentru bună administrare**.

II. Obiectiv

Configurarea elementelor unui sistem de management al conformității pentru buna administrare care:

1. Să asigure îndeplinirea funcției sociale a instituțiilor publice
2. Să țină cont de cerințele legale aplicabile și de bunele practici
3. Să permită monitorizarea evoluției cerințelor aplicabile și să evolueze în acord cu acestea încorporându-le în premise
4. Să valorifice potențialul culturii organizaționale
5. Să valorifice contribuțiile cetățenilor
6. Să asigure respectarea cerințelor bunei administrări, atât ca drept cât și ca principiu
7. Să optimizeze utilizarea resurselor disponibile

III. Întrebarea centrală de cercetare

Care este configurația unui sistem de management al conformității pentru buna administrare în instituțiile publice? (*Care sunt măsurile necesare a fi adoptate, de natură să dezvolte capacitatea administrativă a instituțiilor publice astfel încât să fie îndeplinite cerințele de conformitate cu standardele de bună administrare?*)

IV. Metodologie

Abordarea metodologică propusă este una inductivă, pornind de la documentarea privind curente de gândire și abordările date în literatura de specialitate circumscrise ariei de cercetare, precum și analize calitative ale cadrului normativ existent, a standardelor de bună administrare recunoscute internațional dar și a jurisprudenței naționale și comunitare în materie. Nu în ultimul rând, metodologia încorporează și realizarea unui studiu de caz pentru testarea și validarea soluției formulate. Pentru realizarea acestuia, metodologiei de cercetare calitativă i s-a adăugat aplicarea unui chestionar pentru testarea anumitor elemente de percepție sau de cunoaștere a cadrului de conformitate existent.

Partea I: Repere conceptuale privind cadrul de conformitate pentru bună administrare aplicabil în instituțiile publice

Scopul primordial al instituțiilor publice este acela de a satisface funcția socială² pentru care au fost create, de a ocroti și satisface interesul public stabilit prin lege în competența lor, respectiv asigurarea ordinii de drept și democrației constituționale, garantarea drepturilor, a libertăților și a îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, ori realizarea unui drept fundamental care se exercită în colectiv.

“Corecta funcționare a unei instituții și adecvarea modului său de funcționare la scopul pentru care a fost creată, coerența și perceperea sa ca fiind legitimă” reprezintă tot atâtea elemente care definesc integritatea instituțională³. O instituție integră își îndeplinește atribuțiile în conformitate cu și pentru satisfacerea scopului stabilit, acționând în mod transparent, responsabil, decent, etic, ireproșabil și nevulnerabil⁴.

Strategiile folosite pentru asigurarea integrității variază de la concentrarea pe conformitatea cu cadrul normativ la aplicarea unor abordări centrate pe adeziunea la principii etice⁵. Strategiile bazate pe conformitate sunt axate pe dezvoltarea unor reguli și proceduri formale detaliate, unde alegerea etică individuală este limitată la a alege să urmeze regula sau să o încalce prin comisiune sau omisiune⁶. Chiar și în acest context însă, conformarea presupune un proces de interiorizare și adeziune care implică valențe etice exprimate în valori și principii.

Soluția Uniunii Europene are în vedere formularea unor reguli, care stabilesc elementele comune și condițiile minimale la care fiecare dintre administrații trebuie să se conformeze, astfel încât să fie asigurată unitatea și în egală măsură să fie respectată diversitatea. Standardele comune la care vom face referire în cele ce urmează sunt cele ce derivă din conceptul de bună administrare

² Klotz-Santha, 2013, p. 16 în Pallai, K: Integrity and integrity management, created within the framework of priority project No. SROP -1.1.21-2012-2012-0001: Prevention of corruption and the revision of public administration development, în Gurzawska, A, Principles and Approaches in Ethics Assessment, Institutional Integrity University of Twente, June 2015, 3

³ Grebe, E; Woermann, M: Institutions of Integrity and the Integrity of institutions: Integrity and ethics in the politics of development leadership, The developmental Leadership Program, Paper 15, March 2011, în Gurzawska, A, op. cit. p. 3

⁴ Klotz-Santha, în Gurzawska, A, op. cit. p. 4

⁵ The Conference Board of Canada, How to Ensure Ethics and Integrity throughout an Organization, Aprilie 2008, p.1, în Gurzawska, A, op. cit. p. 7

⁶ Fox, c: The use of Philosophy in Administrative Ethics, Terry L. Cooper (ed.), Handbook of Administrative Ethics, 2nd ed. Marcel Dekker, New York 2001, p. 105-130, în Gurzawska, A, op. cit. p. 10

și din condițiile pe care un stat trebuie să le îndeplinească pentru apartenența la “spațiul de libertate, securitate și justiție” și la piața comună. Punerea în aplicare a standardelor de bună administrare este însă intrinsec legată de existența unor instituții care să dispună atât de cadrul juridic, dar și de mijloacele practice necesare pentru a garanta drepturile și libertățile cetățenilor.

1.1. Buna administrare

Conceptul de bună administrare este strâns legat de cel de bună guvernare și a luat naștere în anii 80, ca răspuns la nevoia instituțiilor internaționale, în special Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional de a măsura eficacitatea și impactul programelor de reconstrucție și dezvoltare pe care le finanțau. Ulterior, în anii 90, conceptul a fost preluat de instituțiile Națiunilor Unite și ale Uniunii Europene cu același scop⁷. Dacă inițial valențele acestor concepte aveau o dimensiune financiar-economică preponderentă, treptat ele au căpătat din ce în ce mai multe valențe în sfera protecției drepturilor cetățenești și a statului de drept. În prezent, cea mai cuprinzătoare definiție este cea oferită de Banca Mondială, care presupune existența statului de drept pentru garantarea siguranței cetățenilor, buna administrare pentru utilizarea echitabilă a fondurilor publice, responsabilitatea și răspunderea celor care gestionează afacerile publice și transparența⁸.

În acest context, administrația nu reprezintă doar o dimensiune a puterii executive, ci reprezintă principalul instrument prin care puterea politică rezultată din expresia suveranității poporului, transferată în legi, se reîntoarce la cetățean prin executarea în concret a voinței suverane.

Fundamentarea administrației publice pe principiul legalității, a condus, în mod corelativ la posibilitatea exercitării unui control de legalitate în privința actelor acesteia. Și totuși există aspecte ale administrației publice care excedă aspectelor de legalitate și care nu produc efectele scontate – acele decizii inadecvate, care nu pot face obiectul controlului de legalitate, dar care ar fi necesar a fi circumscrise unui control de oportunitate⁹.

Analiza coroborată a acestora pune în evidență dificultățile întâmpinate în calificarea bunei administrări. Astfel că ea se profilează deopotrivă ca un drept, principiu și standard. În prima dintre accepțiuni cuprinde cu precădere garanții procedurale care vizează ocrotirea drepturilor subiective, în timp ce în cea de-a doua ipostază, buna administrare încorporează reguli de drept care structurează exercițiul administrării astfel încât să fie satisfăcut interesul public. Pe cel de-al treilea palier sunt considerate acele reguli ne-juridice care vizează funcționarea adecvată a administrației și prestarea serviciilor deopotrivă în condiții de calitate și eficiență economică. Trebuie remarcat faptul că unele dintre elementele bunei administrări se constituie ca dimensiuni transversale ale celor trei paliere¹⁰.

⁷ Wouters, Jan; Ryngaer, Cedric, Good Governance: Lessons from International Organizations, Institute for International Law K.U.Leuven, Working Paper No 54 – May 2004

⁸ <http://www.apubb.ro/goodgovernancestudies/>

⁹ C-154/05 și C-155/04, Alliance for Natural Health and Nutri-Link, [2005] ECR I -6451, para 72 și T-54/99, Max.mobil Telekommunikation Service GmbH, [2002] ECR II-313, para 48.

Tridimas, T, The General principle of EU Law, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 411 în De Leeuw, op. cit, p 6

Reichel, J, Between Supremacy and Autonomy. Applying the Principle of Good Administration in the Member States, în: Bernitz, U, Nergelius, J, General Principles of EC Law in a Process of Development?, The Hague, Kluwer Law International, 2008, p. 243-271, p. 245, în De Leeuw, op. cit, p.6

Azoulai, I, Le principe de bonne administration, 2007, în Auby, J.B, Dutheil de la Rochere, J, Droit Administratif Europeen, Bruxelles: Bruylant, pp. 493 – 518, în Mendes, J, Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour, EUI Working Papers, LAW 2009/09 Department of Law, p. 3

¹⁰ Mendes, J, Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour, EUI Working Papers, LAW 2009/09 Department of Law, p. 5

În ceea ce privește aplicare directă a Cartei drepturilor fundamentale în dreptul intern, aceasta poate fi realizată nuanțat, în lumina soluției Curții Europene de Justiție (C-141/12 și C-372/12, EU:C:2014:2081), potrivit căreia „dreptul la bună administrare prevăzut de art. 41 din Carta Drepturilor Fundamentale” nu se adresează statelor membre, ci doar instituțiilor, organismelor, birourilor și agențiilor Uniunii Europene¹¹. Cu toate acestea „dreptul la bună administrare” reflectă un principiu general al dreptului comunitar¹².

În același sens, Decizia nr.12 din 22 ianuarie 2013 a instanței de contencios constituțional națională enunță faptul că „în ce privește prevederile art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, referitoare la dreptul la bună administrare, Curtea observă, mai întâi, că acestea pot fi invocate prin prisma art. 148, și nu a art. 20 din Constituție, deoarece, potrivit art. 6 alin. (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană (versiunea consolidată), „Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor¹³”.

1.2.Capacitate administrativă

Doctrina definește capacitatea juridică ca fiind aptitudinea persoanei de a exercita drepturi și de a-și asuma obligații, săvârșind acte juridice proprii. Întrucât în cele ce urmează avem în vedere capacitatea juridică din prisma administrației publice, ne vom referi la sensul formal al acesteia prin care înțelegem sistemul de instituții, cuprinzând diverse structuri administrative dedicate realizării activității de organizare a executării și de executare în concret a legii¹⁴.

Potrivit actelor normative în vigoare, premisele existenței persoanei juridice sunt: (i) organizarea de sine stătătoare; (ii) patrimonial propriu, afectat realizării unui scop; (iii) un scop licit și moral, în acord cu interesul general¹⁵.

În privința aptitudinii persoanei juridice de drept public, respectiv a instituției publice, de a dobândi drepturi și de a-și asuma obligații, trebuie să precizăm că instituțiile publice pot încheia în nume propriu acele acte juridice care sunt date prin lege în competența lor, respectiv acele acte juridice care se subscriu scopului pentru care acestea au fost înființate. Astfel, competența sau capacitatea administrativă reprezintă o componentă a capacității juridice a instituției publice și constituie aptitudinea acesteia de a avea și de a exercita drepturi de comandă administrativă prin mijloace de autoritate, de putere publică¹⁶.

Potrivit Cartei Europene a Autonomiei Locale¹⁷, respectiv în Raportul explicativ care o însoțește, se menționează că termenul de „capacitate” (*ability*) exprimă ideea că dreptul legal de a reglementa și administra afacerile publice trebuie să fie însoțit și de mijloacele de a îndeplini în mod eficient această misiune.

În lumina dimensiunii funcționale a capacității administrative putem afirma că o definiție largă a capacității administrative a instituțiilor publice include ansamblul resurselor materiale,

¹¹ Hotărârile YS și alții Others, C-141/12 and C-372/12, EU:C:2014:2081, para. 67, și Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, para. 44

¹² Hotărârea [N.], C-604/12, EU:C:2014:302, para. 49

¹³ M. Safta, Receptarea dreptului Uniunii Europene prin jurisprudența Curții Constituționale a României. Selecție de decizii pronunțate și publicate în perioada 1 ianuarie 2013 – 1 aprilie 2013, <http://iaduer.ro/?p=1759>

¹⁴ Bălan, E, Instituții Administrative, Editura CH Beck, București 2008, p. 22

¹⁵ art. 187 și art. 25(3) Cod Civil

¹⁶ Bălan, E, op. cit, p. 49

¹⁷ http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf, p. 34; Carta a fost ratificată de România prin Legea nr. 199/1997

organizaționale (structural, organizatorice) și umane pe care o instituție publică le are disponibile, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta în exercitarea competențelor sale legale.

1.3. Sisteme de management

Potrivit Standardului ISO 9000:2015 privind principiile fundamentale și vocabularul asociat sistemelor de management al calității, *managementul* reprezintă acele activități coordonate derulate pentru a ordona și ține sub control o organizație, fie ea publică sau privată. Managementul este de regulă asigurat de una sau mai multe persoane care au autoritatea și responsabilitatea pentru conducerea și controlul unei organizații. Activitatea de management se materializează astfel prin formularea de obiective și subsecvent de politici și de procese pentru îndeplinirea obiectivelor stabilite¹⁸.

Prof. Secarea definește sistemul de management al unei entități ca fiind ansamblul elementelor cu caracter decizional, organizatoric, informațional și motivațional prin care se realizează procesul de management în scopul obținerii unei eficacități cât mai ridicate a activității acestuia¹⁹.

Familia de standarde ISO 9000 cuprinde cerințele pe care entitățile pot alege să le urmeze în mod voluntar pentru a se asigura că produsele și serviciile pe care le oferă satisfac cerințele și așteptările clienților lor, asigurând în egală măsură conformitatea cu cerințele legale aplicabile, precum și îmbunătățirea continuă²⁰. Standardul ISO 9001:2015 este singurul care poate fi certificat, ultima ediție a acestuia încorporând în mod specific, ca parte intrinsecă a sistemului de management, ideea de management al riscurilor. Principiile care stau la baza acestui tip de sisteme de management sunt orientarea către client, implicarea și motivația managementului de la cel mai înalt nivel, abordarea bazată pe proces și mai ales îmbunătățirea continuă. Tot din familia standardelor ISO regăsim o serie de standarde care reglementează sisteme de management specifice pe domenii cum sunt:

- ISO 19600:2014 privind sisteme de management al conformității
- SR ISO 31000:2010 privind managementul riscului
- SR ISO 37001:2017 privind sisteme de management anti-mită
- ISO 27001:2005 privind Sisteme de management pentru securitatea informațiilor
- ISO 17799:2005 Cod de practica pentru managementul securității informațiilor
- ISO 26000:2010 privind responsabilitatea socială

Unul dintre principalele motive pentru care sistemele de management de tip ISO au fost recunoscute la nivel atât de larg este posibilitatea de a obține certificarea pentru conformitatea cu acestea. Un alt beneficiu major al acestor sisteme de management este că ele urmează o structură și o abordare similară, astfel că este posibilă implementarea în paralel a cerințelor mai multor standarde.

Alte sisteme de management avute în vedere în cadrul cercetării sunt *total quality management (TQM)*, *Kaizen*, *Cadrul de analiză comună (Common assessment framework - CAF)* și *sistemul de control intern managerial*, reglementat în prezent prin Ordinul Secretariatului General

¹⁸ Drăgulănescu, N., Cibanu, E., Drăgulănescu, C., Sistemul de management al calității – Ghid de implementare a standardului SR EN ISO 9001:2015, Editura Standardizarea, București 2016, p. 11,

¹⁹ [http://www.universitatea-](http://www.universitatea-cantemir.ro/CursuriRei/documente/7_SISTEMUL%20DE%20MANAGEMENT%20AL%20FIRMEI.pdf)

[cantemir.ro/CursuriRei/documente/7_SISTEMUL%20DE%20MANAGEMENT%20AL%20FIRMEI.pdf](http://www.universitatea-cantemir.ro/CursuriRei/documente/7_SISTEMUL%20DE%20MANAGEMENT%20AL%20FIRMEI.pdf)

²⁰ SR ISO 9000:2015

al Guvernului nr. 600/2018 - anterior OSGG nr. 400/2015 la care vom face referire cu precădere pe parcursul acestei teze.

Toate aceste sisteme sunt orientate către satisfacerea nevoilor și așteptărilor clienților sau beneficiarilor serviciilor și încorporează reguli privind îmbunătățirea continuă și diferite forme de cointeresare și implicare a personalului. În cadrul prezentei lucrări au fost valorificate punctele tari ale fiecăreia dintre acestea, încorporându-le într-un sistem unic, inovator.

1.4.Cadrul de conformitate

Independent de teoriile dezvoltate în jurul conținutului normelor juridice, toți doctrinarii sunt de acord că acestea reglementează norme sociale. Buna administrare încorporează ca element fundamental ideea de egalitate în fața legii, respectiv de tratament egal aplicabil indivizilor în situații similare. Pentru a fi însă realizabilă această egalitate este necesar un înalt grad de conformitate²¹ care să permită o conduită uniformă și predictibilă. În acest context, susținătorii construcțiilor juridice comunitare apreciază că elementele de legalitate și justiție pot fi gestionate în mod eficient doar în comunitățile care împărtășesc valori și idei comune²².

*Conformitatea presupune așadar măsura în care destinatarii unei norme aderă la prescripțiile acesteia și la măsurile necesare pentru punerea ei în aplicare*²³. Pentru a putea fi evaluată în mod real conformitatea, este necesar ca această evaluare să se raporteze în egală măsură la regula aplicabilă, la modul în care aceasta este interpretată, înțeleasă și asumată și nu în ultimul rând la modul în care ea este pusă în aplicare sau implementată.

Doctrinarii citați anterior arată faptul că există o legătură directă între tipul și sfera de cuprindere a unei norme și capacitatea unei instituții de a se conforma acesteia, respectiv că există o legătură de directă cauzalitate între capacitatea instituțională și nivelul de conformitate.

În catalogarea sistemelor de conformitate ca fiind funcționale sau nu, doctrinarii identifică mai multe elemente determinante în funcție de care clasifică sistemele de conformitate astfel²⁴:

- a) *Instituționalismul rațional* - Potrivit acestuia este necesar atât un sistem de monitorizare eficientă cât și instituționalizarea punerii în aplicare a unor reguli astfel încât riscurile și costurile să fie minimizate.
- b) *Reglementarea* - Soluția identificată este aceea a creării unui cadru de reglementare foarte detaliat, care să încorporeze toate valențele și să clarifice modul de implementare. Această abordare este grefată pe ideea că normele juridice comportă prin natura lor o dimensiune de conformare²⁵.
- c) *Legitimarea* - Conformitatea bazată pe legitimitate este structurată de cei mai mulți teoreticieni în legitimitatea materială izvorâtă din corectitudinea și echitatea reglementării²⁶ și legitimitatea

²¹ Neyer, J.; Zurn, M: Compliance in comparative perspective, The EU and other Institutions, InIIS-Arbeitspapier nr. 23/01, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Bremen, p. 3

²² Goodin, R: What is so special About our fellow Countrymen?, în *Ethix*, XXX, 663-686, 1988, în Neyer, J; Zurn, M, op. cit, p. 3

²³ Jacobson, H., Weiss, B: A framework for Analysis, 1998, în *Engaging Countries. Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge, Ms., 1-18, în Neyer, J.; Zurn, M, op. cit., p. 4

²⁴ Neyer, J.; Zurn, M, op. cit., p.8-16

²⁵ Franck, T: The Power of Legitimacy among Nations, New York, 1990, în Neyer, J.; Zurn, M, op. cit., p.11

²⁶ Franck, T.: Fairness in international Law and Institutions, Oxford: Clarendon Press 1995, în Neyer, J.; Zurn, M, op. cit., p.13

izvorâtă din procesul de reglementare care se derulează în acord cu principiile bunei administrări²⁷.

d) *Managementul* - Acest model identifică lipsa resurselor materiale și ubicuitatea problemelor de implementare ca fiind principalele surse de neconformitate. În acest context o comunicare eficientă între autorii normelor și destinatarii acestor, precum și alocarea de resurse suficiente sunt elemente esențiale pentru evitarea neconformității.

Analiza celor patru modele evidențiază faptul că nici unui dintre acestea nu poate exista independent față de celelalte și că pentru un sistem de conformitate funcțional este necesar ca acesta să împrumute din caracteristicile fiecăruia dintre cele patru modele.

Toate modelele de sisteme de management sau de conformitate utilizează noțiunea de standard, prin care vom înțelege *acele reguli sau condiții care definesc o conduită așteptată și pe care toți cei care aderă la ele sunt așteptați să le respecte și să le îndeplinească, permițând astfel comparația între ei, dar și o garanție pentru beneficiarii celor care aderă la aceste reguli și condiții că activitatea lor respectă un anumit nivel de calitate.*

1.5.Cultura organizațională

Conceptul de cultură are numeroase accepțiuni, însă din perspectiva antropologiei sociale, de interes pentru prezenta lucrare, aceasta reprezintă „ansamblul tiparelor de gândire, simțire și acțiune ale unui grup²⁸”. Potrivit aceluiași autori, citându-l pe Hofstede, cultura este „programarea colectivă a gândirii care distinge membrii unui grup de membrii altuia²⁹”, unde valorile specifice unui grup configurează expresia binelui și răului în accepțiunea grupului.

În prezent nu există o definiție unanim acceptată pentru ceea ce înseamnă cultura organizațională, în literatura de specialitate putând fi identificate peste 160 de definiții diferite³⁰. Vom reține însă accepțiunea lui Hofstede asupra acesteia, potrivit căruia „cultura organizațională este un sistem unitar de gândire al membrilor unui grup care îi diferențiază de alte grupuri³¹.” „Cultura organizațională este un model de asumții comune pe care grupul le-a învățat odată cu soluționarea problemelor, care s-au dovedit funcționale și au fost considerate valide într-o măsură suficientă pentru a fi transmise noilor membri ca fiind modul corect de a percepe și aborda probleme similare apărute ulterior³².”

Nu în ultimul rând, potrivit Ordinului SGG nr. 400/2015 privind controlul intern managerial, „într-o entitate publică cultura se transmite prin reguli scrise, reguli nescrise și prin standarde de etică socială și de comportare. [...] În entitățile publice există, în general, o cultură de tip normativ, în care accentul se pune pe urmărirea corectă a procedurilor, acestea fiind mai importante decât rezultatele.

Cultura organizațională este un fenomen dinamic, care începe cu valorile și regulile

²⁷ Habermas, J: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/ M, 2nd ed, 1992, în Neyer, J.; Zurn, M, op. cit., p.13

²⁸ Mișuț, I, Lungescu, D, Dimensiuni culturale ale managementului românesc, Universitatea „Babeș – Bolyai” Cluj-Napoca, p1, <http://www.managementmarketing.ro/pdf/articole/art1.pdf>

²⁹ Hofstede, G, Managementul structurilor multiculturale, Editura Economică, București, 1996, p. 21 în Mișuț, I, Lungescu, D, Op. cit, p1

³⁰ Schein E.H. , Organizational Culture and leadership, 1985, Jossey Bass, San Francisco
Martin J., Organizational Culture: Mapping the terrain,2002, Sage, Thousand Oaks, CA.

în Stănimir, E.F, op. cit, p. 5

³¹ Hofstede, G., Culture's consequences: International differences in work - related values, Sage. Beverly-Hills, 1991 în Stănimir, E.F, op. cit, p. 11

³² Schein E.H., Culture: The Missing Concept in Organization Studies” in Administrative Sciences Quarterly, no. 41, 1996 în Stănimir, E.F, op. cit, p. 11

impuse de lideri unui grup determinat. Dacă acest grup are succes, atunci setul de valori acceptat definește cultura grupului și ce fel de leadership acceptă acesta³³. Din perspectiva sistemelor de management, „managerul unei organizații este o persoană fizică care are responsabilitatea unui proces de management cu anumite obiective, asigurând nu numai organizarea, conducerea și coordonarea utilizării resurselor ci și evaluarea continuă a performanțelor procesului³⁴”. Potrivit aceluiași autori, managerii unei organizații ar trebui ca prin comportamentele și atitudinile lor, sau prin deciziile și inițiativele pe care le au să stabilească și să însușească ideea că aceștia au un scop comun, la a cărui realizare contribuie fiecare dintre ei și a cărui atingere trebuie urmărită de fiecare dintre aceștia.

Leadershipul reprezintă așadar, potrivit Modelului European al Excelenței, „modul în care managerii organizației prin comportamentul și acțiunile lor se implică în mod vizibil, inspiră, sprijină și stimulează cultura organizațională”. Același model de leadership este descris și în contextul „Premiului Român pentru Calitate `J.M. Juran`” – modelul românesc al excelenței. În cazul ambelor modele leadershipul este considerat ca fiind factorul determinant care generează toate rezultatele privind performanțele organizației, rezultatele privind clienții, personalul și societatea³⁵.

Partea a II-a: Analiza elementelor standardului de bună administrare și a obligației de conformitate pentru instituțiile publice

Așa cum arătam în prima parte a acestei lucrări, “corecta funcționare a unei instituții și adecvarea modului său de funcționare la scopul pentru care a fost creată, coerența și perceperea sa ca fiind legitimă” reprezintă tot atâtea elemente care definesc integritatea instituțională³⁶. Astfel putem aduce în discuție necesitatea stabilirii unei unități de interpretare a ceea ce înseamnă litera legii pentru fiecare instituție în parte, păstrând spiritul acesteia unic, în lumina valorilor și principiilor pe care le emană, și permițând o aplicare flexibilă și adaptabilă situațiilor concrete pe care le are de gestionat fiecare instituție în parte într-un context dat.

Acest din urmă element, legat de context vine să sublinieze faptul că aplicarea unei norme cu respectarea spiritului său trebuie să țină seama pe de o parte de capacitatea instituțională a unei organizații determinate, de la un anumit moment de timp, dar și de nevoile societății, ale comunității pe care acea instituție o deservește la același moment de timp. Uneori necesitatea asigurării conformității în raport de aceste două elemente naște în practică dileme etice majore, atunci când o instituție determinată nu are capacitate instituțională suficientă pentru a satisface în mod eficient nevoile comunității pe care o deservește.

Partea a II-a își propune să aprofundeze înțelegerea noțiunii de conformitate și să contureze principalele beneficiile pe care le aduce un program de conformitate pentru realizarea scopului esențial al instituțiilor publice, elementele și cerințele acesteia, și să cristalizeze un inventar

³³ Vlasceanu, M., Psihosociologia, organizațiilor și conducerii, Ed. Mediauno, București 2005 în Stănimir, E.F, op. cit, p. 12

³⁴ Drăgulănescu, N., Cibanu, E., Drăgulănescu, C., Sistemul de management al calității – Ghid de implementare a standardului SR EN ISO 9001:2015, Editura Standardizarea, București 2016, p. 105

³⁵ Drăgulănescu, N., Cibanu, E., Drăgulănescu, C., Sistemul de management al calității – Ghid de implementare a standardului SR EN ISO 9001:2015, Editura Standardizarea, București 2016, p. 110-111

³⁶ Grebe, E; Woermann, M: Institutions of Integrity and the Integrity of institutions: Integrity and ethics in the politics of development leadership, The developmental Leadership Program, Paper 15, March 2011, în Gurzawska, A, op. cit. p. 3

al principalelor obligații de conformitate aplicabile instituțiilor publice, din perspectiva bunei administrări.

2.1. Determinarea cerințelor de conformitate

Indiferent de natura dezbaterilor pe marginea conceptului de bună administrare, atât instituțiile internaționale amintite cât și doctrina acceptă ca elemente comune pentru definirea bunei administrări funcționarea instituțiilor publice în condiții de legalitate și legitimitate, leadership și responsabilitate, imparțialitate, transparență, participare publică, respectare a drepturilor omului și asigurare a unui tratament egal tuturor cetățenilor, proporționalitate și satisfacerea intereselor legitime ale acestora.

Potrivit standardului ISO 19600, orice instituției trebuie să identifice în mod sistematic cerințele de conformitate care îi revin și implicațiile acestora asupra activităților sale și asupra îndeplinirii scopului pentru care au fost constituite.

Principalele exemple de izvoare de cerințe de conformitate oferite de standard sunt:

A. *Obligații de conformitate:*

- a. Legi și alte acte normative
- b. Permise, autorizații, licențe
- c. Ordine, îndrumări sau alte instrucțiuni emise de autoritățile de reglementare
- d. Hotărâri ale jurisdicțiilor administrative sau ale instanțelor de judecată
- e. Tratatate, convenții și protocoale

B. *Angajamente de conformitate:*

- a. Acorduri sau înțelegeri cu comunitatea sau cu organizațiile neguvernamentale
- b. Acorduri cu autoritățile publice sau clienții
- c. Politici și proceduri interne
- d. Principii sau coduri de bună practică
- e. Etichetări sau alte angajamente de mediu
- f. Obligații izvorând din contracte
- g. Standarde profesionale relevante

Analizând categoriile de cerințe de conformitate și izvorul acestora, vom constata că inventarierea acestora este mai mult decât cerința unui standard ISO, ci este chiar o cerință pentru buna funcționare a instituțiilor publice.

În acest context, apreciem că identificarea, inventarierea și analiza conținutului cerințelor de conformitate reprezintă expresia asigurării în practică a mijloacelor prin care dispozițiile legale sunt luate la cunoștință și sunt constituite premisele pentru asigurarea respectării principiului legalității. Acest proces de identificare a cerințelor de conformitate este recomandat a fi realizat de un responsabil desemnat din cadrul instituției, ceea ce permite pe de o parte responsabilizarea acestuia cu un set de atribuții explicite în acest sens – constituie obligație potrivit fișei postului, evitându-se riscurile ce decurg din partajarea și diluarea acestor responsabilități între mai multe persoane.

Prin nevoi de conformitate vom înțelege raportul între ceea ce se cere prin obligațiile de conformitate și ceea ce există deja în cadrul instituției publice. Această analiză este necesară pentru a evalua atât gradul de conformitate existent, eventualele conflicte între diferite cerințe de conformitate și stabilirea ordinii de prioritate între ele, resursele necesare pentru satisfacerea obligațiilor de conformitate și termenul necesar pentru îndeplinirea acestora.

2.2.Surse, forța juridică și ierarhia cerințelor de conformitate

Un prim demers pentru determinarea cadrului de conformitate îl reprezintă identificarea principalelor surse sau izvoare juridice care conțin cerințe sau angajamente de conformitate. Așa cum arătam în secțiunea anterioară, obligațiile de conformitate sunt rezultatul unor acte formale de reglementare, iar angajamentele își au de cele mai multe ori izvorul în modele de bune practici și contracte. Interpretarea și aplicarea cerințelor de conformitate se va realiza în conformitate cu regulile generale privind interpretarea și aplicarea normelor juridice.

O întrebare legitimă este legată de modul în care vor fi aplicate cerințele de bună administrare, în funcție de forța lor juridică.

Apreciem că din acest punct de vedere, ceea ce trebuie să urmărească standardul de conformitate pentru bună administrare este un nivel maximal – respectiv se va urmări întotdeauna aplicarea celor mai detaliate cerințe și a celor care stabilesc cel mai înalt nivel de conformare la cerințele de bună administrare, independent de forța juridică a documentului în care ele sunt cuprinse. Această soluție este viabilă cu respectarea a două condiții esențiale: entitatea să aibă capacitatea juridică (competența) să pună în aplicare standardul maximal – cu alte cuvinte să nu fie constrânsă prin lege să nu adopte sau să nu pună în aplicare anumite măsuri, și să nu existe contradicție între norma juridică și cerința stabilită prin standard, cu alte cuvinte standardul să nu deroge de la norma juridică, în sens contrar acesteia. În prezența acestor două condiții îndeplinite, apreciem că aplicarea standardului maximal devine expresia principiului „cine poate mai mult, poate și mai puțin”.

2.3.Standardul de bună administrare – dimensiunea politică

Sursa istorică a conceptului de bună administrare, care a luat naștere în anii 80, este reprezentată de nevoia instituțiilor internaționale, în special Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional de a măsura eficacitatea și impactul programelor de reconstrucție și dezvoltare pe care le finanțau. Ulterior, în anii 90, conceptul a fost preluat de instituțiile Națiunilor Unite și ale Uniunii Europene cu același scop³⁷. Dacă inițial valențele acestor concepte aveau o dimensiune financiar-economică preponderentă, treptat ele au primit din ce în ce mai multe valențe în sfera protecției drepturilor cetățenești și a statului de drept. Principalele surse ale dimensiunii politice ale standardului de bună administrare considerate în lucrare sunt:

- a) Banca Mondială
- b) Fondul Monetar Internațional
- c) Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD)
- d) Comunitățile Europene și Uniunea Europeană

2.4.Standardul de bună administrare – dimensiunea juridică

³⁷ Wouters, Jan; Ryngaer, Cedric, Good Governance: Lessons from International Organizations, Institute for International Law K.U.Leuven, Working Paper No 54 – May 2004

O primă analiză a dimensiunii juridice a standardului de bună administrare credem că trebuie să pornească de la modul de ocrotire constituțională a acestuia. Trebuie menționat că niciuna dintre constituțiile naționale europene nu ocrotește *explicit* un drept la bună administrare, în sensul celui rezultat din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, însă în mod constant Curtea Europeană de Justiție și celelalte tratate fac referire la tradițiile constituționale ale statelor membre atunci când vorbesc despre conținutul acestui concept. Astfel cele mai multe constituții ocrotesc elemente care compun conceptul de bună administrare, fără însă a-l consacra în mod direct, această sarcină revenind reglementărilor de rang inferior care cuprind detalieri îndestulătoare.

Textul constituțional românesc, deși nu ocrotește expres dreptul la buna administrare și nici nu evocă între principiile generale pe acela al bunei administrări, oferă o protecție destul de amplă a elementelor constitutive ale acestui concept, fără a se putea cristaliza însă o opțiune în privința naturii juridice a acestuia. O analiză structurată a modului de reflectare a cerințelor de bună administrare în Constituția României este de asemenea disponibilă în anexa a II-a a prezentei lucrări.

Subsecvent ocrotirii constituționale a cerințelor de bună administrare, acestea se oglindesc mai departe în cadrul normativ cu forță juridică infraconstituțională. Principalele izvoare care definesc dimensiunea juridică a standardului de bună administrare aplicabil, atât în plan european, cât și la nivel național, pot fi structurate în funcție de forța lor juridică și aria de reglementare, după modelul disponibil în anexa a III-a.

2.5. Standardul de bună administrare – dimensiunea tehnică

Pentru punerea în aplicare a primelor două dimensiuni este utilizată aceasta din urmă, care valorifică nu doar aspecte aspiraționale, ci și experiențe practice și expertiza unor specialiști de renume.

Principalele standarde relevante pentru instituțiile și întreprinderile publice, și care sunt convergente cu elementele care definesc standardul de bună administrare, ale căror cerințe au fost analizate în cadrul prezentei lucrări includ:

- a) ISO 9001:2015 privind managementul calității
- b) ISO 31000:2009 privind managementul riscului
- c) ISO 37001:2016 privind politicile anti-mită
- d) ISO 26000:2010 privind responsabilitatea socială
- e) ISO 27001:2013 privind sisteme de management pentru securitatea informațiilor
- f) ISO 19600:2014 privind sisteme de management al conformității

2.6. Conținutul standardului de bună administrare

Din analiza secțiunilor anterioare se poate observa că există o strânsă corelație între cerințele de bună administrare ale diferitelor izvoare. Din perspectiva sistemelor de management organizate potrivit cerințelor din Standardele ISO, satisfacerea cerințelor rezultate din mai multe standarde conduce la implementarea sistemelor integrate.

Din suprapunerea însă a cerințelor din standardele ISO, cu cele izvorâte din cadrul legal aplicabil și chiar din elementele de politică aplicabile, rezultă că rămân în afara sferei de suprapunere o serie de elemente, tot astfel cum pentru altele există solicitări asemănătoare în izvoare diferite. Totodată analiza modului în care sunt enunțate cerințele de bună administrare în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și în Codul European al Bunei Conduite

administrative indică suprapunerea acestora în bună măsură, după cum este ilustrat în matricea disponibilă în anexa prezentului material.

Pentru soluționarea acestei provocări, prezentul demers științific propune configurarea unui tip de sistem integrat pentru care referențialul este compus pe de o parte din cerințele legale aplicabile, și pe de alta din cerințele ce izvorăsc din standardul ISO relevant. Ori de câte ori va exista suprapunere între cerințe se va da preferință cerinței mai exigente în aplicarea principiului cine poate mai mult, poate și mai puțin, translatat în cine îndeplinește o cerință mai strictă, satisface automat și cerința mai puțin strictă.

Având în vedere multitudinea de opțiuni pentru clasificarea cerințele de bună administrare, vom propune în capitolul dedicat structurarea lor în raport de principalele elemente recunoscute și acceptate ca fiind determinante pentru buna administrare, fiecare dintre acestea detaliindu-se în mai multe sub-cerințe. În lumina acestei propuneri de structurare a cerințelor, standardul de bună administrare presupune în linii generale următorii indicatori majori:

1. Legalitate și legitimitate
2. Leadership și responsabilitate
3. Imparțialitate
4. Transparență
5. Participare publică
6. Respectarea drepturilor omului
7. Tratatamentul egal
8. Proportionalitate
9. Îndeplinirea așteptărilor legitime

2.7.Sistemul de management al conformității

Conformitatea este definită potrivit Standardului într-un mod mult mai amplu decât simpla satisfacere a obligațiilor legale. Astfel conformitatea este definită ca fiind îndeplinirea cerințelor de conformitate care la rândul lor sunt definite ca fiind obligații sau angajamente pe care o organizație trebuie sau alege să le îndeplinească. Această abordare a standardului se reflectă și în practica de reglementare națională în România.

Incorporarea conformității în cultura organizațională a unei entități depinde în bună măsură de conduita liderilor entității respective, de modul în care aceștia asumă și aplică valorile și principiile instituționale, inclusiv cele privind buna administrare, standardele etice și de modul în care înțeleg să răspundă cerințelor comunității. Succesul acestui demers este rezultatul asumării sale la toate nivelurile organizaționale, valori clare și un angajament ferm pentru adoptarea măsurilor necesare promovării unei conduite conforme.

Observăm așadar că însuși standardul ISO subliniază importanța stabilirii unui sistem de management al conformității fundamentat pe valori, și nu doar un conformism pur formal, normativ, între altele pentru că nici un sistem normativ nu va putea cuprinde toate situațiile potențiale și riscă să genereze blocaj atunci când nu oferă un proces sau o procedură predefinită de răspuns pentru anumite situații.

Partea a III-a: Competențe și responsabilitate pentru punerea în aplicare a standardelor de bună administrare

Modul în care fiecare instituție pune în aplicare cerințele de bună administrare este specific contextului în care aceasta operează, iar analiza literaturii de specialitate³⁸ și a practicii arată că în fapt fiecare instituție folosește o soluție care îmbină elemente de conformitate normativă cu elemente de adeziune la valori și principii. Această soluție unică, proprie fiecărei instituții, definește cultura organizațională a acesteia.

Revenind la ideea centrală a acestei cercetări – aceea de a contura un sistem de conformitate pentru bună administrare, ne vom raporta în cele ce urmează la buna administrare ca la un standard care necesită a fi internalizat și asumat de cultura organizațională a unei instituții publice. Întrucât cadrul de referință pentru determinarea cerințelor de bună administrare are o multitudine de izvoare, cu forță juridică diferită, în continuare vom analiza cele mai importante astfel de izvoare pentru a determina cui aparține responsabilitatea punerii în aplicare a cerințelor de bună administrare.

Astfel, prezentul capitol își propune să abordeze problematica punerii în aplicare a cerințelor de bună administrare din perspectiva celui care este chemat, prin lege sau prin actele interne ale unei instituții publice, să facă acest lucru, respectiv are o obligație pozitivă de a face. Din această perspectivă, în cele ce urmează ne vom apleca preponderent asupra ideii de responsabilitate și de persoane responsabile cu punerea în aplicare a cerințelor, și mai puțin asupra celei de răspundere, fără a o putea exclude însă pe aceasta din urmă.

3.1. Competența instituțională vs. Competența individuală

Aptitudinea subiectelor de drept de a acționa pe baza și în executarea legii prin procedee de putere publică este dată de înzestrarea acestora cu competență. Competența persoanelor administrative apare sub forma unor atribuții pe care acestea le au și în virtutea cărora pot încheia acte administrative, contracte administrative, operațiuni administrative sau tehnico-materiale. Totodată, drepturile și obligațiile cu care persoanele de drept administrativ sunt învestite constituie atribuțiile acestora³⁹. Exercițarea acestor drepturi se face pentru realizarea misiunii instituționale.

Competența instituțională în sens de atribuții recunoscute de lege poate fi exercitată și de subdiviziunile persoanei juridice, însă exercițiul acestora nu se realizează în nume propriu ci în numele persoanei juridice. Potrivit prof. Bălan, această competență de serviciu ia naștere în cadrul raporturilor juridice din cadrul persoanei administrative, care pot fi raporturi de serviciu sau de muncă, ca raporturi ce se instituie între instituția publică și persoana legal numită într-o funcție constituită în cadrul instituției.

În sensul și în interesul prezentei cercetări vom înțelege prin *competență instituțională* totalitatea actelor și faptelor juridice pe care instituțiile le pot încheia în virtutea atribuțiilor, respectiv a drepturilor și obligațiilor care le-au fost conferite prin lege. De cealaltă parte vom reține că reprezintă *competența individuală* totalitatea actelor și faptelor juridice pe care un individ le poate încheia în virtutea drepturilor și obligațiilor ce i-au fost conferite acestuia în baza raportului de serviciu sau de muncă, între competența instituțională și cea individuală existând un raport de la întreg la parte.

Astfel, în realizarea misiunii sale instituționale, o instituție poate cere unui individ să își execute obligațiile ce decurg din competența sa individuală pentru a realiza competența

³⁸ A se vedea în acest sens Chayes, A; Chayes, A: the new sovereignty. Compliance with international Regulatory Agreements, Cambridge, Mass 1995, în Neyer, J.; Zurn, M, op. cit., p.16

³⁹ Bălan, E, Instituții Administrative, Editura CH Beck, București 2008, p. 42-43

instituțională. În acest sens, conducătorul unei instituții este chemat ca în virtutea competenței sale de coordonare și organizare a activității să adopte actele juridice necesare pentru punerea în executare a cerințelor legii, cerințe care reprezintă tocmai atribuțiile instituției.

3.2. Răspunderea instituțională vs. Răspunderea individuală pentru punerea în aplicare a standardelor de bună administrare

Deși în limbajul curent termenii de răspundere și responsabilitate se definesc unul prin altul, notăm totuși valențe diferite ale acestora. Mai mult decât atât, în literatura de specialitate este larg acceptată ideea că cele două noțiuni nu sunt identice.

Doctrinari ai dreptului românesc⁴⁰ arată că fiecare societate este guvernată de un sistem de valori pe care membrii acesteia îl recunosc, și-l apropiază, internalizându-l și trăind conform cerințelor acestuia. Această asumare a sistemului de valori și conduita consecventă cu el presupune responsabilitatea individului. Atunci când individul se îndepărtează de acest sistem de valori și societatea reacționează în sensul obligării acestuia de a da socoteală individul încetează să mai fie responsabil și este angajată răspunderea sa⁴¹.

Potrivit lui Dimitrie Gusti, responsabilitatea individuală este direct proporțională cu nivelul responsabilității colective, responsabilitatea îndeplinind în mod esențial o funcție socială⁴².

Răspunderea administrativă poate îmbrăca forma răspunderii disciplinare, a răspunderii contravenționale și a răspunderii patrimoniale. Aceste forme de răspundere administrativă sunt în fapt forme ale unei răspunderi individuale a persoanelor fizice.

În lumina textului constituțional⁴³, a Legii nr. 554/2004 și a considerațiilor privind situațiile în care poate interveni constrângerea, constatăm că răspunderea instituțională poate exista atât în cazul existenței unei culpe, fiind deci incidentă răspunderea subiectivă, cât și răspunderea obiectivă, pentru limitele serviciului public⁴⁴.

Din perspectiva individului însă, răspunderea administrativă poate fi antrenată numai în măsura în care acesta a încălcat cu vinovăție o normă de drept, respectiv o cerință de conformitate. În această situație vorbim exclusiv despre o răspundere subiectivă, care poate fi înlăturată atunci când lipsește vinovăția. În această sferă a responsabilității discutăm și despre obligația indivizilor ca exponenți ai persoanelor administrative de a depune toate diligențele necesare pentru ocrotirea drepturilor și intereselor legitime, fără însă ca prin aceasta să se poată asigura în mod absolut ocrotirea tuturor acestora.

3.3. Responsabilitatea pentru punerea în aplicare a dimensiunii politice a cerințelor de bună administrare. Rolul viziunii strategice a clasei politice

⁴⁰ Florea, M., Responsabilitatea acțiunii sociale, Editura didactică și pedagogică, București, 1970 în Vedinaș, V., Drept Administrativ și Instituții Politico-Administrative – manual practice, Editura Lumina Lex, 2002, p. 581

⁴¹ Vedinaș, V., Drept Administrativ și Instituții Politico-Administrative – manual practice, Editura Lumina Lex, 2002, p. 581

⁴² D. Gusti, Opere, Vol. II, București, Ed. Academiei RSR, p. 299 în Borza. A, Popa, M., Osoian, C., Criza de model moral – o realitate?, Universitatea Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca, p. 55, www.managementmarketing.ro/pdf/articole/47.pdf

⁴³ Art. 52

⁴⁴ Bălan, E., Instituții Administrative, Editura CH Beck, 2008, p. 224

Din perspectiva dimensiunii politice a cerințelor de bună administrare – aceasta reprezentând de altfel și sursa istorică a conceptului, este dificil de identificat în mod precis cui aparține responsabilitatea punerii în aplicare, având în vedere natura complexă a actorilor implicați și evoluția acestora în timp.

Voința politică exprimată a fost transpusă în voință juridică exprimată prin actele normative elaborate și adoptate de puterea legislativă și prin actele de punere în aplicare și executare a legii adoptate de guvern și de organele sale de specialitate.

Din această perspectivă, responsabilitatea puterii legislative și executive de a asigura aderarea și punerea în aplicare a cerințelor de bună administrare este determinată exclusiv ca expresie a exercițiului suveranității naționale, iar neîndeplinirea acesteia poate angaja doar răspunderea politică.

3.4. Responsabilitatea pentru punerea în aplicare a dimensiunii juridice a cerințelor de bună administrare

Pentru a putea servi scopului prezentei cercetări, ne vom apleca mai întâi asupra unei analize a cadrului normativ care stabilește responsabilități privind punerea în aplicare a cerințelor de bună administrare.

Consecvent concluziilor Părții a II-a din lucrare, vom utiliza pentru analiza cadrului normativ structura propusă în cadrul acesteia pentru definirea cerințelor standardului de bună administrare.

Analizând cadrul normativ național vom constata că este sarcina conducătorilor instituțiilor publice să organizeze și să coordoneze punerea în aplicare a cerințelor de bună administrare. În cazul neîndeplinirii acestei obligații, din analiza textelor indicate, coroborat cu cele ale OG nr. 119/1999 rezultă că, deși neexplicit reglementată, sancțiunea care poate fi aplicată unui ministru sau altui conducător al organelor de specialitate din subordinea Guvernului, este revocarea din funcție, respectiv remanierea guvernamentală, ca urmare a exercitării controlului ierarhic⁴⁵ sau ca urmare a exercitării controlului parlamentar⁴⁶, după caz. Aceeași soluție se aplică și în cazul conducătorilor din administrația publică locală, caz în care vor fi aplicate măsurile specifice pentru revocarea acestora din funcție.

În cazul funcționarilor publici – conducători ai unor entități publice și ordonatori de credite, răspunderea managerială pentru neîndeplinirea obligațiilor ce le revin potrivit legii este echivalentă cu răspunderea disciplinară, la care se poate adăuga cea civilă, pentru daunele provocate.

Pentru o bună parte din cerințele de bună administrare, reglementările prevăd deja desemnarea de către conducătorul instituției a unei structuri specializate. Constituirea acestor structuri specializate încorporează și un transfer de competențe de la conducătorul instituției, către personalul din subordine, neîndeplinirea obligațiilor astfel stabilite constituind abatere disciplinară.

Dacă în privința funcționarilor publici regimul de răspundere este cel arătat în secțiunea de mai sus, dedicată funcționarilor publici de conducere, în privința personalului contractual, acesta este guvernat de legislația muncii.

⁴⁵ Art. 44 (2) din Legea nr. 90/2001

⁴⁶ Art. 58 din Constituția României

3.5. Responsabilitatea pentru punerea în aplicare a dimensiunii tehnice a cerințelor de bună administrare

În înțelegerea standardelor, managementul de la cel mai înalt nivel⁴⁷ reprezintă persoana sau grupul de persoane care conduce și controlează o *instituție* la cel mai înalt nivel, respectiv are puterea de a delega autoritatea și de a furniza resurse în cadrul organizației. Observăm deci că managementul de la cel mai înalt nivel în sensul standardului, se suprapune cu ideea de conducător al instituției, și chiar de ordonator de credite, așa cum le defineam în secțiunile anterioare.

Această responsabilitate se concretizează în activități prin care sunt identificate obiectivele instituționale și sunt determinate procesele și resursele necesare pentru obținerea rezultatelor dorite. După cum observăm această dimensiune tehnică se suprapune peste elementele juridice legate de existența însăși a capacității instituționale.

Din perspectiva sistemelor de management, responsabilitatea structurilor de management încorporează două elemente – aceea de stabilire a viziunii, a obiectivelor (leadership), precum și cea de angajament⁴⁸ - presupune *implicare* (participare la o activitate, la un eveniment sau la o situație⁴⁹), și *contribuție* la activități pentru a îndeplini *obiectivele* comune stabilite. Așadar rolul managementului de la cel mai înalt nivel nu rămâne unul pur formal, ci presupune co-participare alături de întreg personalul.

Astfel, rolul fundamental al structurilor de management este acela de a dezvolta o cultură a conformității, ceea ce necesită un angajament activ, vizibil, consecvent și susținut al organului de conducere și al managementului de la cel mai înalt nivel față de un standard comun de comportament, care este făcut public și aplicat în toate activitățile instituției.

3.6. Consecințele neconformităților

Potrivit standardelor ISO, neconformitatea înseamnă neîndeplinirea unei cerințe a sistemului de management⁵⁰. Totuși facem mențiunea că standardul ISO 19600 face o distincție terminologică între neconformitatea sistemului de management (*nonconformity*) – însemnând, așa cum am arătat, nerespectarea unei cerințe privind sistemul de management și neîndeplinirea cerințelor de conformitate care guvernează activitatea respectivei entități (*noncompliance*). Astfel, potrivit standardului ne putem afla în fața unui sistem de management conform, care totuși nu asigură îndeplinirea cerințelor de conformitate aplicabile respectivei activități, astfel cum au fost ele structurate în obligații și angajamente de conformitate.

Neîndeplinirea responsabilităților ce derivă din aplicarea cerințelor privind managementul calității se materializează în plan juridic în neîndeplinirea responsabilităților din fișele de post, ceea ce poate atrage răspunderea disciplinară și sau civilă a persoanei responsabile. Această formă de angajare a răspunderii pentru nerespectarea cerințelor din standardele internaționale excedă cadrului pe care acestea îl reglementează, însă reprezintă o modalitate de internalizare și de instituire a forței lor obligatorii pentru personal, odată ce au fost puse în aplicare.

În mod particular în cazul standardului ISO 37001, nerespectarea responsabilităților

⁴⁷ Cerința 3.1.1 din Standardul SR ISO 9000:2015

⁴⁸ Cerința 3.1.4 din Standardul SR ISO 9000:2015

⁴⁹ Cerința 3.1.3 din Standardul SR ISO 9000:2015

⁵⁰ Punctul 3.6.9 din ISO 9000:2015, punctul 3.22 din ISO 37001:2017, punctul 3.33 din ISO 19600:2014

stabilite – respectiv a obligațiilor de diligență (atât a celor legale cât și a celor derivând din standard) – poate conduce până la angajarea răspunderii penale. Reiterăm ideea că scopul fundamental al cerințelor din standardele internaționale nu este însă de a stabili noi modalități sau forme de angajare a răspunderii, ci din potrivă, de a formula soluții pentru conformarea voluntară prin promovarea unei culturi adecvate conformității în cadrul organizației.

Partea a IV-a: Sistem integrat de management al conformității pentru bună administrare în instituții publice – propunere de model

Pe fondul evoluțiilor semnificative ale provocărilor socio-economice și culturale cărora societatea contemporană și implicit instituțiile publice trebuie să le facă față, un cadru normativ și de conformitate rigid este neviabil, fiind permanent expus riscului de desuetudine sau de neadaptare. În fața acestor provocări, cadrul normativ nu mai poate fi acoperitor pentru a oferi soluții tuturor potențialelor situații apărute în practică.

De aceea credem că este cu atât mai pregnantă nevoia de a asigura un sistem flexibil de aplicare a legii, atât în litera cât și în spiritul său și mai ales identificarea unor abordări care să permită instituției să formuleze soluții și pentru situațiile nereglementate sau noi.

În acest context, credem că utilizarea unui sistem de management al conformității poate constitui o soluție viabilă pentru a răspunde acestor provocări. Însă conformitatea nu este o stare, ea reprezintă un proces continuu, în care instituția încorporează lecțiile învățate și experiența personalului pentru adaptarea sa permanentă la cerințele pieței. Cum aceste cerințe se manifestă sub multiple forme, sistemul propus este unul suplu și flexibil, care are caracteristicile unui sistem de management integrat, în care sunt avute în vedere aceste cerințe diferite.

Așa cum arătam în prima parte a acestei lucrări, rolul leadership-ului este acela de a influența grupul de indivizi care formează personalul respectivei instituții pentru a îndeplini împreună un obiectiv comun. În acest sens, obiectivul comun al sistemului pe care îl propunem este îndeplinirea misiunii instituționale în condiții de bună administrare.

Buna administrare devine astfel obiectivul sistemului de management al conformității, menită să asigure coerența și direcția acțiunilor, și să sprijine găsirea de soluții noi pentru situațiile nenormate.

4.1.Sistemul de management al conformității pentru bună administrare

Reiterăm ideea că un sistem de management al conformității pentru bună administrare are în fapt natura unui sistem integrat, care încorporează atât cerințe obligatorii, specifice domeniilor reglementate, cât și cerințe voluntare, specifice standardelor. În această accepțiune, la definirea cerințelor standardului vom avea în vedere stabilirea unui nivel mai ridicat decât cel obligatoriu prin lege, în caz contrar sistemul riscând să își piardă valoarea adăugată. Principalele elemente ale acestui sistem includ:

1. Analiza instituțională
2. Inventar comprehensiv al surselor care conțin cerințe de conformitate
3. Desemnarea unui coordonator al sistemului de conformitate

4. Angajamentul și implicarea managerilor de la toate nivelurile
5. Împuternicirea personalului de la toate nivelurile
6. Creșterea capacității profesionale a personalului: instruire și informare
7. Alocarea resurselor materiale și de timp
8. Delegare către subcontractori externi, verificați ex-ante pentru conformitate
9. Punerea în comun a resurselor de către mai multe organizații
10. Evaluarea periodică a îndeplinirii cerințelor de conformitate, inclusiv prin canale de management participativ
11. Îmbunătățirea continuă
12. Comunicare continuă către toți factorii interesați
13. Utilizarea bunei administrări ca principiu diriguitor pentru aplicarea legii în spiritul său
14. Orientarea activității către îndeplinirea așteptărilor factorilor interesați
15. În cazul unor cerințe concurente, se va da preferință standardului cel mai ridicat, cu respectarea competenței instituționale și a capacității administrative a acesteia

Apreciem că cele de mai sus pot constitui reperatele sistemului de conformitate pentru bună administrare, care să stea la baza personalizării acestuia și pentru a răspunde provocărilor fiecărei instituții.

4.2.Cerințele de conformitate pentru buna administrare

Potrivit concluziilor părții a doua din prezenta lucrare, unul dintre demersurile necesare este acela de identificare a cerințelor de conformitate aplicabile. În acest capitol am realizat un inventar general al acestora, în acord cu indicatorii analizați și identificați pe parcursul prezentei cercetări.

1. Legalitate și legitimitate
2. Leadership și responsabilitate
3. Imparțialitate
4. Transparență
5. Participare publică
6. Respectarea drepturilor omului
7. Tratatamentul egal
8. Proporționalitate
9. Îndeplinirea așteptărilor legitime

La baza realizării acestui inventar au stat cerințele de conformitate aplicabile oricărei instituții publice, indiferent de natura acesteia, identificate din sursele analizate în cadrul părții a II-a a cercetării și în cadrul anexei a III-a.

Pe baza acestora, la momentul dezvoltării și personalizării sistemului de management al conformității pentru bună administrare vor fi identificate sursele cerințelor aplicabile fiecărei instituții în funcție de natura acesteia, în anumite cazuri acestea putând fi diferite.

4.3.Determinarea cerințelor specifice de conformitate pentru bună administrare

Cerințele de conformitate pot fi structurate în cerințe generice, relevante și aplicabile tuturor instituțiilor publice, precum și cerințe de conformitate specifice în funcție de obiectul de

activitate al fiecărei instituții.

Amintim în acest sens, spre exemplu, că există o lege cadru a educației, în baza căreia unitățile de învățământ dobândesc personalitate juridică și care stabilește cerințe suplimentare de conformitate. Tot astfel pentru aceeași categorie de instituții există cerințe specifice privind asigurarea calității. Similar, vom regăsi cerințe de conformitate specifice pentru instituțiile din domeniul sănătății publice, sanitar-veterinar, energetic, gestionarea deșeurilor și altele.

Pentru configurarea corectă a sistemului de conformitate pentru bună administrare este necesar în primul rând identificarea și enumerarea tuturor surselor sau izvoarelor cerințelor de conformitate, inclusiv a celor specifice.

Odată identificate aceste surse, analiza forței lor juridice se va realiza potrivit regulilor enunțate la capitolul dedicat, în cadrul părții a II-a lucrării, urmând să se dea preferință cerințelor care asigură cele mai ridicat grad de conformitate.

4.4. Structuri competente și responsabile

Considerăm că pentru realizarea în mod real și eficient a unui sistem de management al conformității pentru bună administrare este necesar:

- (1) ca leadershipul să-și asume la nivel de angajament obiectivele și să fie primul care prin exemplul personal contribuie la realizarea lor, configurând astfel elementele culturii organizaționale pe care o promovează
- (2) să se organizeze structuri specializate pentru managementul conformității pentru buna administrare, în directă subordonare a leadership-ului, împuternicite special în acest sens și recunoscute la nivelul întregii instituții
- (3) să existe o comunicare clară către întregul personal și o explicitare a rolului fiecăruia cu privire la punerea în aplicare a fiecărei cerințe de bună administrare.

4.5. Cultura organizațională: competențe și asumare

Managementul românesc se caracterizează printr-un ecart mare al puterii, ceea ce va face ca rolul liderului să fie și mai pregnant. Ideea de a influența cultura prin propriul exemplu personal este cea care credem că poate fi de natură să inspire echipele din organizație.

Individualismul foarte redus și tendința către colectivism reiterează nevoia de a asigura consultări ample și o comunicare adecvată cu personalul, pentru a putea surprinde și capta opinia colectivă.

Masculinitatea de nivel mediu și tendința către feminitate poate constitui o provocare în ceea ce privește identificarea situațiilor de neconformitate – aceasta putând fi determinată o apatie generalizată, fie semnale fals pozitive, însă tendința către egalitarism poate fi valorificată cu ajutor eroilor/ campionilor care să inspire modele de comportament.

În ceea ce privește atitudinea față de evitarea incertitudinii și orientarea pe termen lung, acestea pot reprezenta un călcâi al lui Ahile al culturii organizaționale și necesită monitorizare atentă. Cultura împământenită „merge și așa” sau conformitatea parțială pot reprezenta o zonă de vulnerabilitate care necesită monitorizare atentă.

Rezultă așadar, că rolul liderului și al responsabilului desemnat cu asigurarea funcțiunii

de conformitate va trebui să fie calibrat și exercitat în instituții prin prisma acestor considerente, pentru a putea sprijini procesul de conformare nu doar formală ci și substanțială.

4.6. Actualizarea cerințelor de conformitate

Un ultim aspect demn de luat în considerare îl constituie actualizarea cerințelor de conformitate, respectiv modalitatea de identificare a acestora. Opțiunea firească pentru actualizarea cerințelor de conformitate este aceea de a utiliza cadrul normativ inventariat ca reprezentând izvoare pentru sistemul de conformitate a unei instituții și monitorizare constantă a evoluțiilor existente ale acestor repere.

Din această perspectivă, responsabilitatea demersului trebuie să aparțină fie persoanei desemnate pentru coordonarea implementării acestui sistem, fie unei persoane din cadrul compartimentului juridic, în oricare dintre cele două opțiuni fiind necesar că aceștia să aibă capacitatea de a realiza corelațiile necesare între diferitele categorii de norme și domenii, precum și să estimeze corect impactul asupra organizației.

Următoarea etapă în procesul de actualizare a cerințelor este comunicarea modificărilor către toate structurile relevante și consultarea cu acestea pentru evaluarea impactului efectiv și a măsurilor necesar a fi adoptate pentru alinierea la acestea.

Partea a V-a: Studiu de caz: Analiza sistemului de conformitate pentru bună administrare în ipoteza unei instituții publice de învățământ superior

Prezenta cercetare doctorală - așa cum am arătat în anterioarele secțiuni, își propune să contureze un sistem de management al conformității pentru bună administrare, sistem care să satisfacă în egală măsură cerințele legale aplicabile fiecărei instituții în parte, cerințele standardelor internaționale de management precum și modelele naționale și internaționale de bune practici.

Pe baza analizelor realizate, cercetarea doctorală propune o abordare integrată și unitară a cerințelor de conformitate pentru bună administrare, stabilind pentru fiecare element de bună administrare o cerință unică, relevantă pentru toate sistemele de management analizate, care prin aplicarea unui standard mediu sau maximal poate satisface toate aceste cerințe, fără a fi necesară dublarea ei.

Sistemul de management al conformității pentru bună administrare astfel propus este testat în prezentul capitol pentru a-i demonstra validitatea și valoarea adăugată din perspectiva instituțională și academică.

Pentru parcurgerea acestui exercițiu practic, a fost selecționată o instituție publică de învățământ superior, căreia, în materie de bună administrare, îi este aplicabilă legislația generală relevantă pentru toate instituțiile publice, dar și legislație specifică relevantă instituțiilor de învățământ atât în ceea ce privește organizarea, dar și cu privire la asigurarea calității.

Metodologia utilizată a fost dezvoltată specific pentru prezenta analiză, ea putând fi adaptată și aplicată pentru toate instituțiile care doresc evaluarea sistemului de management al

conformității pentru bună administrare, și fiind parte integrantă din soluția propusă. În acest sens, lucrarea doctorală formulează recomandări nu doar cu privire la cerințele necesare a fi respectate, ci și cu privire la măsurile și mijloacele prin care acestea pot fi puse în aplicare. Totodată, metodologia utilizată este inspirată din cea de evaluare a gradului de îndeplinire a cerințelor sistemului de control intern managerial, dar și din cea de audit potrivit standardului ISO 19011:2011.

Astfel, analiza instituțională vizează două componente: prima este legată de conformitatea formală, cea de a doua este legată de conformitatea substanțială/ comportamentală.

5.1 Analiza conformității formale – cadrul de reglementare extern și intern/ Analiza documentelor și practicilor interne în raport cu cerințele de bună administrare

Cu privire la componenta formală se vor urmări ca primii indicatori, dacă există documentele indicate, precum și care este calitatea acestora: limbaj, nivel de detaliu, acuratețe și completitudine în raport cu cerințele legale și alte aspecte de bună practică. Conformitatea parțială va fi completată cu recomandări de îmbunătățire. Pentru analiză au fost utilizați indicatorii și cerințele de bună administrare identificate pe parcursul lucrării și formulate și sistematizate în Partea a IV-a a prezentei lucrări doctorale, cea care definește de altfel și standardul de conformitate pentru bună administrare aplicabil instituțiilor publice.

Acolo unde sursele de verificare sunt multiple (decizii sau acte ale instituției), acestea se vor verifica prin sondaj, întocmai precum sunt reglementate aceste aspecte în practicile internaționale de audit.

Matricea de analiză utilizată, precum și sursele documentare identificate pot fi consultate în anexa a IV-a a prezentei lucrări doctorale.

5.2 Analiza culturii organizaționale în raport cu cerințele de bună administrare - Intervievarea reprezentanților

În ceea ce privește componenta substanțială/ comportamentală, pentru acest prim demers de analiză a documentelor, se va urmări dacă există mijloace și comunicări efective care să poată determina o cunoaștere adecvată a elementelor de conformitate formală de către personal. În acest sens se verifică dacă există canale și instrumente de comunicare, dacă ele sunt folosite și cât de des, precum și dacă informația comunicată este corespunzător asimilată la nivelul personalului.

Această componentă presupune intervierea reprezentanților instituției și a fost parcursă după finalizarea analizei documentelor, cu două obiective: unul este de a clarifica aspectele care nu au fost lămuritoare în prima etapă, cel de-al doilea este de a determina care este măsura realizării componentei substanțiale.

Chestionarul cuprinde atât întrebări închise cât și întrebări deschise și a urmărit să surprindă modul de primă reacție a persoanelor chestionate cu privire la tematica supusă analizei, pentru a permite astfel reflectarea elementelor de cultură organizațională care există consolidate, chiar și în lipsa unei conștientizări explicite cu privire la legătura dintre acestea și cadrul formal. Culegerea datelor s-a făcut prin autocompletare, pe baza instrucțiunilor scrise cuprinse în scrisoarea introductivă. Chestionarul integral este disponibil în anexa a VII-a.

Eșantionul utilizat pentru prezenta analiză include membrii ai comunității academice, structurat în funcție de două criterii majore – statutul profesional și nivelul funcției ocupate. Astfel analiza se bazează pe răspunsurile formulate de 11 membrii ai comunității academice reprezentând atât personalul didactic, cât și cel tehnico-administrativ, precum și personal cu funcții de conducere

și de execuție. Dat fiind numărul de chestionare aplicat precum și faptul că reprezintă eminemente o analiză calitativă, aceasta a urmărit culegerea de date prin sondaj, din perspectiva unui grup de reprezentanți selectați aleator, iar nu o reflectare a reprezentativității respondenților în raport cu întreaga comunitate academică. Această soluție valorifică perspectiva de audit a sistemelor de management, acolo unde verificările se realizează prin sondaj, pentru un număr determinat de indicatori. Răspunsurile agregate la chestionarele aplicate se regăsesc în anexa a VIII-a.

Prezentul capitol a fost realizat la finalul demersului de analiză și reprezintă raportul sinteză, care cuprinde aspectele constatate și eventualele recomandări de îmbunătățire, întocmai cum un astfel de instrument poate fi utilizat în practică pentru îmbunătățirea configurației sistemului de management al conformității.

Concluzia generală a analizei este că sistemul existent în prezent în cadrul SNSPA răspunde în cea mai mare măsură cerințelor de conformitate pentru bună administrare. Pentru nici unul dintre indicatorii definiți și analizați nu au fost identificate neconformități – nici minore, nici majore, însă au fost formulate mai multe recomandări. Astfel, recomandările formulate vizează asigurarea unui nivel efectiv de transparență prin publicarea structurată a informațiilor și aducerea la zi a acestora, așa încât să poată fi nu doar asigurată trasabilitatea îndeplinirii cerințelor, ci și dimensiunea de responsabilitate publică.

Concluzii finale și propuneri

Ne aflăm, iată, la finalul unui demers de cercetare care și-a propus să contureze reperele pentru definirea unui model inovator de sistem de conformitate aplicabil în instituțiile publice din România, apt să asigure îndeplinirea cerințelor standardului de bună administrare, ca premisă esențială pentru îndeplinirea funcțiunii sociale a acestora, respectiv a misiunii lor instituționale în cadrul societății și creșterea satisfacției cetățenilor beneficiari.

Obiectivul urmărit în conturarea *sistemului de conformitate pentru bună administrare aplicabil în instituțiile publice* a fost acela de a oferi o soluție integrată viabilă, pentru satisfacerea unei multitudini de cerințe de conformitate, având surse și forță juridică diferite, pe care instituțiile publice le pun în prezent în aplicare, utilizând sisteme de management paralele, care generează birocrație, supra-sarcină administrativă și limitează capacitatea instituțională de a-și îndeplini funcția socială.

Pe fondul evoluțiilor semnificative ale provocărilor socio-economice și culturale cărora societatea contemporană trebuie să le facă față actualmente, un cadru normativ și de conformitate rigid este neviabil, ceea ce face ca acesta singur să nu mai poate fi acoperitor pentru a oferi soluții tuturor potențialelor situații apărute în practică.

Buna administrare devine astfel obiectivul sistemului de management al conformității, menită să asigure coerența și direcția acțiunilor, și să sprijine găsirea de soluții noi pentru situațiile nenormate.

Sistemul de conformitate pentru bună administrare aplicabil în instituțiile publice încorporează elemente privind competența legală și personalitatea instituției, resursele disponibile, elemente de management, leadership și cultură organizațională, precum și cele trei dimensiuni ale cerințelor de bună administrare, pentru a formula o soluție viabilă care să permită o aplicare flexibilă a legii, atât în litera cât și în spiritul legii. Însă conformitatea nu este o stare, ea reprezintă un proces continuu, în care instituția încorporează lecțiile învățate și experiența personalului pentru adaptarea sa permanentă la cerințele pieței. Cum aceste cerințe se manifestă sub multiple forme, sistemul

propus este unul suplu și flexibil, care are caracteristicile unui sistem de management integrat, în care sunt avute în vedere aceste cerințe diferite.

Modelul propus poate fi structurat în două componente majore – elementele și regulile aplicabile sistemului de management al conformității și cerințele de bună administrare la care sistemul de conformitate este chemat să răspundă.

Cerințele privind sistemul de management al conformității încorporează reguli privind determinarea cadrului normativ relevant, instrumente privind determinarea cerințelor specifice de bună administrare, aplicabile pentru fiecare sector de activitate, reguli privind stabilirea structurilor responsabile și actualizarea cerințelor de conformitate, și nu în ultimul rând modalități de modelare și influențare a culturii organizaționale.

Sistemul propus valorifică așadar elemente specifice științei dreptului, sociologiei, managementului, și chiar științelor tehnice, pentru a propune o soluție care să integreze într-o abordare unitară atât cerințe legate de conformarea juridică, cât și organizațională și de piață.

Concluziile testării sistemului de conformitate pentru bună administrare propus au pus în evidență faptul că acesta este de natură să satisfacă în egală măsură cerințele legale aplicabile fiecărei instituții în parte, cerințele standardelor internaționale de management precum și modelele naționale și internaționale de bune practici. Totodată aceasta validează premisa de la care pornește lucrarea, aceea că există un corp comun de cerințe, care, sub forme diferite, se regăsește în toate sursele de cerințe și standarde, precum și un set specific de cerințe specifice bunei administrări.

Demersul de cercetare și concluziile acestuia sunt de asemenea validate și prin conduita constantă a instituției analizate, care pe întreg parcursul cercetării a continuat să actualizeze și să dezvolte instrumentele specifice de management al conformității.

Totodată, putem conchide că premisa potrivit căreia sistemul de conformitate pentru bună administrare aplicabil instituțiilor publice poate fi implementat ca soluție integratoare a cerințelor care există deja implementate, este de asemenea validată, sens în care independent de reformele ce vor veni, este responsabilitatea leadership-ului să găsească acele soluții adecvate pentru a asigura punere în acord a sistemului existent cu noile cerințe.

Această din urmă afirmație este de asemenea consistentă cu recent adoptatul Ordin al Secretariatului General al Guvernului nr. 600/2018 privind aprobarea codului controlului intern managerial al entităților publice.

Între prevederile noului Ordin merită subliniată prevederea explicită asupra faptului că „entitățile publice care au implementat un sistem de management al calității sau orice alt sistem de management specific domeniului de activitate pot utiliza principiile specifice sistemului de management implementat pentru a răspunde la cerințele impuse de Codul controlului intern managerial. Acest lucru este posibil cu condiția ca acele principii să fie aplicate unitar la nivelul întregii entități publice. *Abordarea implementării unei cerințe de management, precum stabilirea obiectivelor, indicatorilor de performanță, managementul riscurilor, continuitatea activității, elaborarea procedurilor etc., prin prisma mai multor sisteme conduce la apariția riscului dublării documentelor ce justifică implementarea unei cerințe, sens în care această modalitate este exclusă de la aplicare*”.

Apreciem că toate cele de mai sus, vin să valideze încă o dată abordarea propusă prin prezenta cercetare doctorală și să susțină ideea atât a utilității, cât și a necesității unui sistem de conformitate pentru bună administrare aplicabil instituțiile publice.

Revenind la ideea cu care am pornit acest demers de cercetare, aceea că buna administrare reprezintă un concept fundamental pentru “spațiul de libertate, securitate și justiție”, în care libera

concurență definește esența pieței comune și a libertăților de circulație, credem că teoriile formulate în cadrul acestei teze ar putea servi și pe viitor pentru a răspunde unor eventuale noi întrebări. Având în vedere că atât întreprinderile publice cât și companiile private operează pe aceeași piață comună și deservește aceeași cetățeni – consumatori, un posibil demers interesant pentru viitor ar putea fi evaluarea posibilității și oportunitatea utilizării și aplicării modelului de sistem de conformitate pentru bună administrare în cadrul entităților private și formularea de soluții pentru aplicarea unui sistem unitar de standarde atât pentru instituțiile publice cât și pentru cele private.

Bibliografie selectivă - extras

A. Lucrări în periodice și în volume

1. Al-Juboori, S.A., Al-Azemi, F., The Impact of Applying the Total Quality Management and Kaizen Methods on the Maintenance of Electricity and Water sectors, European Scientific Journal August 2016 edition vol.12, No.24
2. Bălan, E, Instituții Administrative, Editura CH Beck, București 2008
3. Bunduchi, R, Williams, R, Graham, I, Between public and private – the nature of today standards, Paper presented at the "Standards, Democracy and the Public Interest" workshop, 25 August 2004, Paris
4. Butnaru, V., ISO 26000 responsabilitatea socială în instituțiile publice– trecerea de la bunele intenții la bunele acțiuni, Administrarea Publică, nr. 1, 2013, p. 63, <http://bsclupan.asm.md:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/318/8.pdf?sequence=1>
5. Compliance Standards ISO 19600 and AS 3806 – differences explained, 14 aprilie 2016, Financial Services Updates, Governance, Policy Management, Risk & Compliance, <https://www.complispace.com.au/blog/financial-services-updates/compliance-standards-iso-19600-3806-differences-explained/>
6. De Leeuw, M, An empirical study into the norms of good administration as operated by the European Ombudsman in the field of tenders, EUI Working Papers, RSCAS 2009/20 Robert Schuman for Advanced Studies; sursa: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11234/EUI_RSCAS_2009_20.pdf?sequence=3
7. George, A, Machado, P, Ziller J, Law and Public Management: Network management, Worksop part I, European University Institute, EUI Working Paper Law no. 2001/12, 2001
8. Gurzawska, A, Principles and Approaches in Ethics Assessment, Institutional Integritym University of Twente, June 2015, 3 <http://satoriproject.eu/media/1.e-Institutional-Integrity.pdf>
9. Hudrea, A., Cultură organizațională în administrația publică locală din România - Teză de doctorat – rezumat, Universitatea Babeș Bolyai, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială, Cluj-Napoca, 2015, <http://193.231.20.119/doctorat/teza/fisier/2755>
10. L. Wylie, An ISO Standard for compliance programs?, Compliance & Ethics Professional, September/October 2013, A publication of the society of corporate compliance and ethics, www.corporatecompliance.org
11. M. Safta, Receptarea dreptului Uniunii Europene prin jurisprudența Curții Constituționale a României. Selecție de decizii pronunțate și publicate în perioada 1 ianuarie 2013 – 1 aprilie 2013, <http://iaduer.ro/?p=1759>
12. Matei, A, Economie Publică. Analiza economică a deciziilor publice, ed. Economică, București 2003
13. Mendes, J, Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour, EUI Working Papers, LAW 2009/09 Department of Law; sursa: cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12101/LAW_2009_09.pdf;jsessionid=9FBFB5A43126623246F439CEBDFA902?sequence=3
14. Miroiu, A, și colectiv, Analiza politicilor publice, București, 2002
15. Muraru, I și Iancu, Gh, Constituțiile Române – texte, note, prezentare comparativă, Ediția a IV-a, Editura Actami, București 2000
16. Neyer, J.; Zurn, M: Compliance in comparative perspective, The EU and other Institutions, InIIS-Arbeitspapier nr. 23/01, Institut fur Interkulturelle und Internationale Studien, Bremen, p. 3 (edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/498/pdf/AP_23_2001.pdf)
17. Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf>

18. Reniuț-Ursoiu, A.N, Buna administrare: dimensiuni instituționale, mecanisme și practici – prezentarea sintetică a tezei de doctorat, 2013, București, sursa: <http://doctorat.snsa.ro/sites/default/files/doctorat/naomi%20reniut/rezumat%20concluzii%20propuneri%20teza%20NRU.pdf>
19. Stănimir, E.F., Managementul culturii organizaționale în poliția română - Teză de doctorat – rezumat, Academia de Poliție « Alexandru Ioan Cuza », București, 2014, https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2014/07/rezumat_teza_stanimir_emil.pdf
20. Ștefan, E.E, Răspunderea Juridică. Privire special asupra răspunderii în dreptul administrative – Teză de doctorat – rezumat, Universitatea Nicolae Titulescu, 2012
21. Vedinaș, V., Drept Administrativ și Instituții Politico-Administrative – manual practice, Editura Lumina Lex, 2002
22. Versluis, E.: Compliance problems in the EU – What potential role for agencies in securing compliance?, paper prepared for the 3rd ECPR General Conference, Budapesta, 8-10 September 2005, Panel 3.3: ‘Theorizing Regulatory Enforcement and Compliance’, p. 3, <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/eversluis.pdf>
23. Mihuț, I, Lungescu, D, Dimensiuni culturale ale managementului românesc, Universitatea „Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca, www.managementmarketing.ro/pdf/articole/art1.pdf
24. Borza, A, Popa, M., Osoian, C., Criza de model moral – o realitate?, Universitatea Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca, <http://www.managementmarketing.ro/pdf/articole/47.pdf>
25. Drăgulănescu, N., Cibanu, E., Drăgulănescu, C., Sistemul de management al calității – Ghid de implementare a standardului SR EN ISO 9001:2015, Editura Standardizarea, București 2016, p. 11
26. Lewis, C J., Implementing total quality management in the public sector, 1995, *Theses Digitization Project*. 1106. <http://scholarworks.lib.csusb.edu/etd-project/11>
27. Al-Juboori, S.A., Al-Azemi, F., The Impact of Applying the Total Quality Management and Kaizen Methods on the Maintenance of Electricity and Water sectors, *European Scientific Journal* August 2016 edition vol.12, No.24
28. The Common Assessment Framework (CAF), Improving Public Organisations through Self-Assessment, CAF 2013
29. Secretariatul General al Guvernului, Manual de implementare a sistemului de control intern managerial, <http://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2017/06/M-SCIM-27-09-2017-FINAL.docx>
30. Schein, E., Organizational culture and leadership, 3rd edition, Jossey Bass, San Francisco, 2004

B. Standarde internaționale

1. ISO 17799:2005 Cod de practica pentru managementul securității informațiilor
2. ISO 19600:2014 privind sisteme de management al conformității
3. ISO 26000:2010 privind responsabilitatea socială
4. ISO 27001:2005 privind Sisteme de management pentru securitatea informațiilor
5. SR ISO 31000:2010 privind managementul riscului
6. SR ISO 37001:2017 privind sisteme de management anti-mită
7. SR ISO 9000:2015 Sisteme de management al calității - Principii fundamentale și vocabular
8. SR ISO 9001:2015 privind sistemele de management al calității

C. Articole ale doctorandei, publicate sau în curs de publicare, care conțin secțiuni sau elemente din prezenta lucrare

Publicate

1. Coșpănar, I., "Standardul de bună administrare – dimensiune orizontală în procesul de codificare administrativă", Bălan și colectiv, Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice, Editura Wolters Kluwer Romania, București, 2018, p. 140-166
2. Coșpănar, I., „Cadrul de conformitate în instituțiile publice”, Bălan și colectiv, Funcția Publică: Statut, Integritate, Administrare, Editura Wolters Kluwer Romania, București, 2017, p. 101-116
3. Bălan, E., Coșpănar, I., „Whistleblowing – a Mechanism for Collecting Data on Non-Compliance with the Principles of Administrative Law in Order to Mitigate Risks”, Acta Universitatis Danubius. Juridica, Vol 13, No 1 (2017) p. 5-23 (<http://journals.univ-danubius.ro/index.php/juridica/article/view/3902/3938>)
4. Bălan, E., Coșpănar, I., Receiving and Solving Public Interest Disclosures: Legal Nature and Responsibilities in Managing Them, Law Review, vol. VI, special issue, December 2016, p. 172-179 (<http://www.internationallawreview.eu/fisiere/pdf/17.pdf>)
5. Coșpănar, I., Natura juridică a actelor și procedurilor reglementate de Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 66 din 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale, Bălan și colectiv, Procedură administrativă necontencioasă, Editura Wolters Kluwer Romania, București, 2016, p. 137-157
6. Alistar, V., Coșpănar, I., "Instrumente alternative pentru reducerea riscurilor în achiziții publice", Bălan și colectiv, Proprietate și domeniialitate, Editura Wolters Kluwer Romania, București, 2016, p. 119 - 141
7. Coșpănar, I., "Administrative capacity: a comparative view between legal and administrative approaches", Bălan și colectiv, Proprietate și domeniialitate, Editura Wolters Kluwer Romania, București, 2016, p. 268-281

În curs de publicare

1. Coșpănar, I., Managerial Liability in Promoting Integrity in Public Entities - Analysis of the Legal Framework