

**ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE
ȘCOALA DOCTORALĂ ÎN “ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE”**

**REZUMAT
TEZĂ DE DOCTORAT**

Coordonator științific:

Prof. Univ. dr. Ani Matei

Doctorand:

Mădălina-Cristina Gogu

București 2021

**ȘCOALA NAȚIONALĂ DE STUDII POLITICE ȘI ADMINISTRATIVE
ȘCOALA DOCTORALĂ ÎN “ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE”**

REZUMAT

**Managementul adaptiv în administrația publică.
Adaptarea instituțiilor publice în situații de criză**

Coordonator științific:

Prof. Univ. dr. Ani Matei

Doctorand:

Mădălina-Cristina Gogu

București 2021

Cuprins Teză de Doctorat

Introducere	9
Obiectivele, întrebările, ipotezele, scopul și metodologia cercetării.....	11
Motivația, provocările și actualitatea tezei de doctorat	15
Structura tezei de doctorat, contribuția proprie și pașii de urmat, în vederea continuării cercetării	19
Capitolul 1 – Administrația publică adaptivă	20
1.1 Introducere	20
1.2 Analiza sistematică a curenților și a teoriilor pre-adaptive și adaptive	23
1.3 Analiza a două lucrări științifice, fundamentale, din domeniul adaptiv.....	44
1.3.1 Elemente de analiză sintetică, statistică și comparativă	44
1.3.2 Analiza și evaluarea cărții “Adaptive Environmental Assessment and Management”	48
1.3.3 Analiza și evaluarea cărții “Adaptive administration, Practice strategies for dealing with constant change in public administration and policy”	59
1.4 Contribuția cercetătorilor români la dezvoltarea teoriei și practicii adaptive.....	77
1.5 Concluzii.....	84
Capitolul 2 Rolul legii și al deciziilor administrative în transformarea adaptivă a administrației publice	89
2.1 Introducere	89
2.2 Aspecte teoretice ale relației dintre drept și administrația publică.....	94
2.3 Adaptarea legislației și a practicii judecătorești la progresul tehnologic	107
2.4 Influența legislației asupra capacității adaptive a instituțiilor publice	115
2.5 Flexibilitatea instituțiilor publice și legislația	123
2.6 Deciziile în administrația publică și adaptivitatea instituțională	128
2.7 Concluzii.....	139
Capitolul 3 – Tehnologia informației, factor determinant în transformarea adaptivă a instituțiilor publice	144
3.1 Introducere	144
3.2 Transformarea adaptivă a instituțiilor publice prin introducerea unor programe informatice	148
3.3 Guvernarea electronică adaptată la situații incerte.....	176
3.4 Concluzii.....	196

Capitolul 4 - Studiu de caz: Administrarea adaptivă a instituțiilor publice în timpul pandemiei COVID-19	204
4.1 Introducere	204
4.2 Impactul pandemiilor asupra societății și reacția acesteia	209
4.3 Adaptarea instituțiilor/organizațiilor internaționale la pandemia COVID-19	221
4.3.1 Organizația Mondială a Sănătății	221
4.3.2 Uniunea Europeană.....	225
4.4 Adaptarea administrației publice din România la pandemia COVID-19	229
4.4.1 Administrația publică.....	230
4.4.2 Legislația.....	242
4.4.3 Tehnologia informației	250
4.5 Concluzii	258
Concluzii generale	262
Bibliografie	273

Cuprins Rezumat teză de doctorat

Introducere	5
1. Structura tezei de doctorat	6
2. Ce își propune lucrarea de doctorat	7
3. Provocările cercetării	7
4. Ipoteze de lucru	8
5. Obiectivele cercetării	8
6. Metodologia cercetării	8
7. Sinteza tezei de doctorat	12
7.1 Capitolul 1 “Administrația publică adaptivă”	12
7.2 Capitolul 2 „Rolul legii și al deciziilor administrative în transformarea adaptivă a administrației publice”	18
7.3 Capitolul 3 „Tehnologia informației, factor determinant în transformarea adaptivă a instituțiilor publice”	22
7.4 Capitolul 4 „Studiu de caz: Administrarea adaptivă a instituțiilor publice în timpul pandemiei COVID-19”	27
8. Concluziile principale ale tezei de doctorat	36
Bibliografie selectivă	39

Introducere

Teza de doctorat „Managementul adaptiv în administrația publică. Adaptarea instituțiilor publice în situații de criză” este înscrisă în cadrul temei prioritare „Managementul adaptiv în contextul creșterii complexității administrative. Modele și strategii în sistemele administrației publice” și este parte componentă a domeniului Științe Administrative. Teza abordează, din punct de vedere teoretic și practic, adaptarea instituțiilor publice la turbulențele, care se manifestă, în societate și mediul înconjurător, din ce în ce mai des, în ultima perioadă.

Aria tematică a tezei cuprinde noțiuni interdisciplinare din cadrul managementului, administrației publice, legislației, informaticii, a pandemiilor, etc.

Contextul eco-social, în care se înscrie subiectul tezei, respectiv adaptarea instituțiilor publice, este reprezentat de schimbări climatice, accidente nucleare, accidente cu substanțe periculoase, cutremure, epidemii, pandemii, incendii, zoonoze, războaie, etc. Evenimente, de tipul celor enumerate mai sus, au un grad mare de incertitudine și creează situații în care informațiile sunt incomplete sau lipsesc cu desăvârșire și provoacă o stare de nesiguranță cu privire la modul de combatere a efectelor negative. Riscul, ca instituțiile publice să nu se adapteze, rapid sau deloc, la situațiile de acest tip, este foarte mare. În cadrul tezei de doctorat se studiază, doar, un singur caz, care a afectat România și anume, pandemia COVID-19. Evenimentele de tip catastrofă, enumerate mai sus și, care afectează, atât cetățenii, cât și instituțiile publice, se caracterizează printr-o structură problematică neclară, precum și prin cunoștințe, norme și valori contestate¹, ele sunt greu de definit, deoarece sunt complexe, intratabile, deschise și imprevizibile² și, nu pot fi rezolvate cu aceleași instrumente și procedee ca în cazul unui eveniment obișnuit. Modul în care sunt rezolvate, astfel, de probleme, nu sunt nici corecte, nici greșite, ci, ele sunt mai bune sau mai rele și depind, într-o mare măsură, de lecțiile învățate din precedentele evenimente de același tip³. România, ca țară post-comunistă, este caracterizată prin birocrăție rigidă, cu responsabilități și transparență

¹ C. Termeer, A. Dewulf și G. Breeman, „Governance of wicked climate adaptation problems,” în *Climate change governance*, ed. Jörg Knieling și Walter Leal Filho (Elveția: Springer, 2013), p. 27-39.

² J. Alford și B. Head, „Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework,” *Policy and Society* 36 (2017), p. 397-413.

³ T. H. P. Le, *Developing Adaptive Capacity in Times of Climate Change in Central Rural Vietnam: Exploring smallholders' learning and governance* (Netherlands Wageningen of Social Sciences (WASS), PhD thesis (Wageningen University, Wageningen, 2017), p. 6-7.

redușă sau deloc, cu instituții slabe și control strict al informațiilor⁴, România este precum „o cutie neagră care încă nu a fost deschisă”⁵.

1. Structura tezei de doctorat

Teza de doctorat a fost structurată, astfel:

- Introducere;
- Obiectivele, întrebările, ipotezele, scopul și metodologia cercetării;
- Motivația, provocările și actualitatea tezei de doctorat;
- Structura tezei de doctorat, contribuția proprie și pașii de urmat, în vederea continuării cercetării;
- Capitolul 1 - Administrația publică adaptivă;
- Capitolul 2 – Rolul legii și al deciziilor administrative în transformarea adaptivă a administrației publice;
- Capitolul 3 – Tehnologia informației, factor determinant în transformarea adaptivă a instituțiilor publice;
- capitolul 4 - Studiu de caz: Administrarea adaptivă a instituțiilor publice în timpul pandemiei COVID-19;
- Concluzii.

În cadrul capitolului I „Administrația publică adaptivă” au fost analizate următoarele:

- autorii, curente și teoriile pre-adaptive și adaptive;
- două lucrări științifice, fundamentale, din domeniul adaptiv și anume: “Adaptive Environmental Assessment and Management” și “Adaptive administration, Practice strategies for dealing with constant change in public administration and policy”. Lucrările au fost analizate sintetic, statistic și comparativ, cât și din punctul de vedere al conceptelor folosite, de asemenea au fost evaluate și evidențiate aspectele pozitive și negative;
- contribuția cercetătorilor români la dezvoltarea teoriei și practicii adaptive.

Capitolul II „Rolul legii și al deciziilor administrative în transformarea adaptivă a administrației publice”, pe de o parte, scoate în evidență aspectele teoretice ale dreptului adaptiv și analizează influența legislației asupra capacității adaptive a instituțiilor publice, iar

⁴ S. J. Cooper și T. Wheeler, ”Adaptive governance: livelihood innovation for climate resilience in Uganda,” *Geoforum* 65 (2015), p. 96-107.

⁵ T. H. P. Le, *op. cit.*, p. 10.

pe de altă parte, cercetează rolul deciziei administrative și a deciziei funcționarului public în implementarea adaptivității în administrația publică.

Capitolul III “Tehnologia informației, factor determinant în transformarea adaptivă a instituțiilor publice” cuprinde două subcapitole, din care primul examinează modul în care are loc transformarea adaptivă a instituțiilor publice prin introducerea programelor informatice adaptive și al doilea analizează guvernarea electronică adaptată la situații incerte.

Ultimul capitol, studiu de caz, analizează modul cum au fost manageriate instituțiile publice în timpul pandemiei COVID-19 și, în acest sens, studiază impactul pandemiilor asupra societății și reacția acesteia, modul cum s-au adaptat, atât instituțiile/organizațiile internaționale (Organizația Mondială a Sănătății și Uniunea Europeană), cât și administrația publică din România.

2. Ce își propune lucrarea de doctorat

Cercetarea urmărește să stabilească locul managementului adaptiv în istoria managementului, să definească un sistem de proiectare, evaluare și administrare adaptivă pentru instituțiile publice, să analizeze, atât factorii care constrâng (dreptul), cât și, cei care favorizează introducerea adaptivității (tehnologia informației) și să examineze reacția instituțiilor publice din România la pandemia COVID-19.

3. Provocările cercetării

Provocările, pentru cercetarea întreprinsă în domeniul managementului adaptiv, sunt următoarele:

- implementarea managementului adaptiv, nu se face întotdeauna cu succes, există și „eșec de punere în aplicare”⁶;
- stabilirea locului, teoriei managementului adaptiv, în istoria managementului;
- alăturarea în cadrul aceluiași sistem, teoretic și practic, a managementului adaptiv, aferent ecosistemelor (Holling) și a administrării adaptive a instituțiilor publice (Mitchell). Translarea conceptelor adaptive, de la ecosisteme la instituții publice, este posibilă, deoarece primele, în viziunea lui Holling au un comportament aproape identic ca și instituțiile publice;

⁶ C. S. Holling și S. M. Sundstrom, ”Adaptive Management, a Personal History în Adaptive Management of Social-Ecological Systems,” în *Adaptive Management of Social-Ecological Systems*, ed. C. Allen și A. Garmestani (Dordrecht: Springer, 2015).

- analizarea dreptului administrativ ca factor bloquant al implementării managementului adaptiv;
- introducerea informaticii adaptive, a sistemelor informatice performante, a Big Data, a generatoarelor de teorie și a bazelor de cunoștințe în instituțiile publice. Instituțiile publice funcționează, în prezent, cu tehnică învechită datorită costurilor foarte mari impuse de o astfel de dotare, cât și a lipsei de pregătire a personalului;
- analizarea modului de acțiune a instituțiilor publice în pandemia COVID-19, datorită faptului că pandemia a bulversat funcționarea instituțiilor, care nu s-au adaptat rapid noilor circumstanțe și, din cauza acestui lucru, populația nu mai are încredere în administrație.

4. Ipoteze de lucru

Ipotezele de cercetare fundamentează obiectivele tezei de doctorat și confirmă necesitatea abordării interdisciplinare, specifică științelor administrative. Ipotezele de la care pornește cercetarea, sunt următoarele: (1) în perioada actuală, perioadă marcată de pandemia COVID-19, în anumite condiții, instituțiile publice, din România, pot să implementeze adaptivitatea în activitatea lor și (2) în timpul unei pandemii pot fi înființate instituții/organisme publice adaptive.

5. Obiectivele cercetării

Obiectivele fundamentale ale cercetării sunt următoarele: (1) de a analiza, în mod sistematic, teoriile, emise de-a lungul timpului, în domeniul managementului și a releva locul și rolul managementului adaptiv, (2) de a analiza două cercetări fundamentale în domeniul adaptiv, (3) de a scoate în evidență rolul dreptului administrativ, ca factor bloquant și (4) al informaticii, ca factor ajutător, al transformării administrației publice într-o administrație adaptivă și (5) de a analiza pandemia COVID-19 și, modul de reacție al instituțiilor publice. Fiecare capitol, în funcție de tema analizată, fixează obiective specifice de cercetare, care detaliază obiectivele fundamentale.

6. Metodologia cercetării

Cercetarea necesită trei etape și anume: în prima etapă are loc documentarea, care presupune cercetarea literaturii de specialitate și analizarea teoriilor referitoare la

management, management adaptiv și administrație publică adaptivă, la nivel internațional și național, a legislației din domeniul administrativ și realizările tehnologiei informațiilor, în etapa a doua se aprofundează cercetarea, se elaborează structura lucrării, se scriu capitolele lucrării și, în etapa a treia se elaborează studiul de caz, prin cercetarea istoriei pandemiilor și prin aplicarea cunoștințelor teoretice, acumulate în primele etape, la situația instituțiilor publice implicate în combaterea pandemiei COVID-19.

Pentru obținerea unui răspuns pertinent la întrebarea fundamentală și verificarea ipotezelor este necesar să se folosească metoda prospectivă. Necesitatea implementării managementului adaptiv în administrația publică trebuie „documentată într-o perioadă de timp anterioară apariției stării studiate”⁷, astfel, este necesar să se studieze istoria managementului și a celor mai importante lucrări științifice din domeniul managementului adaptiv și al administrației adaptive, în vederea elaborării capitolului despre administrația publică adaptivă, de asemenea este necesar să se analizeze pandemiile precedente pentru a putea redacta studiul de caz despre pandemia COVID-19. Metoda prospectivă folosită în lucrare este experimentală, pe de o parte, deoarece încearcă să explice modul de implementare a managementului adaptiv în condițiile în care viitoarele crize nu au avut loc încă, fiind incerte și, pe de altă parte, este holistică deoarece integrează în cadrul administrației publice interdependențe din domenii diferite cum ar fi legislația, tehnologia informației, etc. În același timp metoda prospectivă presupune analizarea unor acțiuni, evenimente, legi, programe informatice, hotărâri judecătorești etc., care nu transmit semnale vizibile, deoarece apariția, în viitor, a unei crize majore, cum este, de exemplu, pandemia COVID-19, poate fi indicată, în prezent, de factori mai puțin relevanți.

Teza de doctorat se poate realiza cel mai bine prin adoptarea unei perspective de cercetare care, să permită o combinație de pragmatism și eclecticism. Pragmatismul recunoaște că, există mai multe modalități diferite de a interpreta lumea și de a întreprinde cercetări, că, nici-un punct de vedere unic nu poate descrie întregul tablou și că pot exista realități multiple⁸, în același timp, pragmatismul „subliniază valoarea eclecticismului teoretic și metodologic, cu alte cuvinte, nu există o abordare predefinită și rigidă”⁹. Cercetarea pleacă de la un obiectiv general și adoptă teoriile și metodele cele mai potrivite pentru a răspunde la

⁷ N. J. Salkind, *Encyclopedia of research design* (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2010), p.1130.

⁸ M. Saunders, P. Lewis și A. Thornhill, *Research Methods for Business Students*, a 6-a ediție (Harlow: Pearson Education Limited, 2012).

⁹ T. H. P. Le, *op. cit.*, p. 16.

întrebare¹⁰. Combinarea pragmatismului, cu o abordare exploratorie, permite cercetării să se proiecteze, adaptiv, într-o direcție care este cea mai semnificativă și relevantă. Cercetarea exploratorie se aplică în cazurile în care nu există sau există doar cunoștințe sistematice rare¹¹ și poate fi folosită, cu succes în analiza managementului și al administrației adaptive, unde subiectul nu este, încă, clar sau bine dezvoltat.

Pentru teza de doctorat este potrivită o abordare multi-metodă, care combină diferite modalități de cercetare a unei probleme particulare¹². Proiectul de cercetare cu mai multe metode implică colectarea și analizarea datelor cantitative și calitative într-un singur studiu, în încercarea de a investiga mai cuprinzător o problemă de cercetare¹³.

În cadrul capitolelor 2 și 3 vor fi folosi metode de cercetare specifice, de exemplu:

- în cadrul capitolului 2 se va folosi metoda de cercetare euristică, clasică, a transferului de concepte¹⁴, care se bazează pe conceptele folosite în alt domeniu, cum ar fi domeniul dreptului adaptiv aplicat în ecosisteme, noțiuni care se translează în domeniul dreptului. Cercetarea exploratorie, care urmează a fi folosită ca metodologie de lucru, va examina legislația și administrația publică, separat, dar, și conexiunile dintre ele, în vederea stabilirii dacă aceste sisteme pot fi transformate în sisteme adaptive, precum și dependența administrației publice de dreptul administrativ. În cadrul capitolului 2 urmează a fi utilizată și metoda comparației între dreptul clasic și cel adaptiv, pentru a înțelege deficiențele unuia față de celălalt, având în vedere că nici-un sistem nu este perfect. Analiza literaturii academice de specialitate din domeniul dreptului și al administrației publice poate contribui la relevarea tendințelor de orientare spre metode adaptive și a cauzelor care provoacă rigiditate în funcționarea administrației publice.

- în capitolul 3 vor fi folosite metode de cercetare multiple pentru obținerea unui rezultat corespunzător, după cum urmează: (a) metoda de cercetare calitativă, (b) cercetarea exploratorie, (c) metoda euristică, (d) analiza comparativă și (e) metoda triangulației.

a) Metoda de cercetare calitativă, care urmează a fi folosită în cadrul capitolului 3, se bazează pe descrierea comprehensivă a administrației publice, a informaticii adaptive, a unei instituții, a unui program informatic și a unui portal web. Se bazează pe interacțiunea dintre administrație publică și informatică, portal și utilizatori, incertitudine și administrație publică,

¹⁰ K. Moon, D. Blackman, "A guide to understanding social science research for natural scientists," *Conservation Biology* 28, Nr. 5 (2014), p. 1167-1177.

¹¹ R. Kummar, *Research methodology: A step-by-step guide for beginners* (Los Angeles: SAGE, 2011).

¹² J. H. McKendrick, "Multi-Method Research: An Introduction to Its Application in Population Geography," *The Professional Geographer* 51, nr. 1 (1999).

¹³ J. W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods* (London: SAGE Publications, Inc., 2014).

¹⁴ C. Crăciun, *Metode și tehnici de cercetare* (București: Editura Universitară, 2015), p. 32.

incertitudine și informatică. Metodologia cercetării calitative este inductivă, raționamentele pornesc de la particular la general, de la cauză la efect, incertitudinea fiind cauza, efectul fiind programul informatic adaptiv sau instituția adaptivă. Raționamentele privesc factorii care se influențează reciproc (instituție – informatică, incertitudine – administrație publică, incertitudine – informatică), modalitatea de prezentare este construită pe parcurs, pe măsură ce apar noi informații¹⁵.

b) Cercetarea exploratorie urmează să examineze, pe de o parte, informatica și administrația publică, separat, precum și conexiunile dintre ele, pe de altă parte analizează dependența administrației publice de informatică. Cercetarea nu va fi folosită pentru luarea unei decizii, ci, pentru a clarifica, a defini și a identifica aspecte ale informaticii adaptive și ale administrației publice, în vederea stabilirii dacă informatica adaptivă poate transforma administrația publică în administrație adaptivă.

c) Metoda de cercetare euristică, clasică, a transferului de concepte¹⁶ se bazează pe implementarea conceptele folosite de informatica adaptivă în cadrul administrației publice.

d) Cu ajutorul analizei comparative vor fi comparate trăsăturilor distincte ale unui portal web cu al altui portal, asemănător primului, pentru a înțelege deficiențele unuia față de celălalt, având în vedere că nici-un portal nu este perfect.

e) În capitolul 3 va fi utilizată și metoda triangulației, prin combinația de metode de cercetare folosite (analiza comparativă, metoda euristică, cercetarea exploratorie, metoda de cercetare calitativă) în studiul impactului informaticii adaptive asupra administrației publice, practic triangulația va fi folosită datorită faptului că fenomenele și procesele social-umane și de mediu sunt dinamice și evolutive, iar folosirea unei singure metode nu contribuie la obținerea de rezultate corecte.

Pașii ce trebuie urmați în această lucrare, instrumentele de cercetare și detaliile urmărite au fost alese și aplicate în funcție de obiectivul general și respectiv de obiectivele specifice urmărite.

¹⁵ S. D. Șandor, *Metode și tehnici de cercetare în științele sociale* (București: Tritonic, 2013), p. 293.

¹⁶ C. Crăciun, *op. cit.*, p. 32.

7. Sinteza tezei de doctorat

7.1 Capitolul 1 “Administrația publică adaptivă”

Obiectivele capitolului 1 sunt următoarele: evidențierea faptului că, managementul adaptiv a apărut, în mod firesc, ca o necesitate, în evoluția omenirii, de a analiza cercetările părinților managementului adaptiv și a administrației adaptive și, de a scoate în relief contribuția cercetătorilor români la dezvoltarea teoriei și practicii adaptive.

Numărul cercetătorilor care au publicat lucrări științifice în domeniul adaptiv este foarte mare, acest număr a crescut exponențial în ultima perioadă, autorii sunt profesioniști în domenii diverse, cum ar fi: management, ecologie, drept, psihologie, administrație, etc., lucrările publicate și recenzate sunt valoroase pentru obiectivul stabilit pentru acest capitol, deoarece oferă indicații asupra amplitudinii fenomenului adaptiv, cât și asupra faptului că s-a extins numărul sectoarelor în care teoria adaptivă se poate aplica. În lucrările științifice prezentate în teza de doctorat autorii constată că, managementul adaptiv a apărut, ca o continuare a managementului clasic, în relația omului cu mediul înconjurător, mediu considerat ca un sistem complex. Despre acest mediu, plin de incertitudine, ce știm este incomplet și, multe din ceea ce credem că știm este greșit, de aceea a apărut necesitatea înglobării învățării în procesul decizional al managementului. Încercarea și eroarea sunt văzute ca o sursă de învățare pentru activitățile viitoare de management. Alegerile riscante sunt, de fapt, oportunități de a afla mai multe despre potențialul sistemului și, de a reduce incertitudinea cu care se vor confrunta viitorii factori decizionali. Managementul adaptiv nu constă doar în lipirea termenului adaptiv la management, el face ca politica resurselor naturale să fie mai bună față de ce a fost până în momentul de față, contribuie la echilibrarea balanței între nevoile oamenilor și natură. Dezvoltarea managementului adaptiv i-a determinat pe actorii implicați din domeniul cercetării să considere dezvoltarea politicii adaptive drept o amenințare la adresa programelor de cercetare existente și a regimurilor de management, mai degrabă decât ca o oportunitate de îmbunătățire a activității. Procesul de trecere, de la conceptul teoretic de management adaptiv, la practicarea lui, este considerată intimidantă pentru manageri, ei având nevoie de o înțelegere clară a acestui nou tip de management înainte de a putea începe să îl folosească. Odată cu aplicarea managementului adaptiv în practică s-a constatat că, dreptul administrativ și administrația publică trebuie să se adapteze la rândul lor la noile realități. Cercetătorii din domeniul juridic au constatat că cerințele legale actuale fac dificilă, dacă nu imposibilă, furnizarea suportului și a flexibilității instituționale

necesare pentru implementarea managementului adaptiv. În același timp problemele actuale din mediul economic, social, politic (cum ar fi criza economică și financiară, îmbătrânirea populației etc.) determină schimbări importante în mediul organizațiilor publice și exercită presiuni asupra managerilor publici, presiuni care au drept scop remodelarea conducerii instituțiilor publice, dar și a instituției în întregime. Pornind de la teoriile adaptive existente, Ferd H. Mitchell și Cheryl C. Mitchell abordează problemele critice cu care se confruntă administrația publică de astăzi, descriu modul în care teoria și practica pot restructura administrația publică și oferă noi strategii pentru înțelegerea și adaptarea la schimbările, constante, care au loc, astăzi, în administrația publică. Începând cu lucrarea „Adaptive Administration: Practice Strategies for Dealing with Constant Change in Public Administration and Policy”¹⁷ putem vorbi despre Administrația Publică Adaptivă, atât din punct de vedere teoretic, cât și, practic.

Analiza și evaluarea cărții “Adaptive Environmental Assessment and Management”. Cartea “Adaptive Environmental Assessment and Management” este scrisă de C.S. Holling (ed.), Alexander Bazykin, Pille Bunnell, William C. Clark, Gilberto C. Gallopin, Jack Gross, 8. Ray Hilborn, Dixon C. Jones, Randall M. Peterman, Jorge E. Rabinovikh, John H. Steele și Carl J. Walters. Tema principală o reprezintă evaluarea și managementul adaptiv al ecosistemelor. Toate problemele nerezolvate legate de mediu se referă, într-un fel sau altul, la incertitudine, deoarece, în primul rând, incertitudinea este reală și, în al doilea rând, pentru că problemele de mediu au nevoie de o atenție continuă, de o conceptualizare creativă și de o cercetare activă¹⁸. Modul cum a fost prezentată, în carte, tema aleasă, din punct de vedere teoretic și practic este relevantă și convingătoare.

Presupunerile, dezvoltate de autori în carte, sunt legitime și valabile, astfel de presupuneri sunt redate, parțial, în continuare, astfel: (1) un model nu se validează, el trebuie invalidat prin explorarea tuturor implicațiilor și a presupunerilor sale și testarea tuturor predicțiile sale față de realitate¹⁹, (2) căutarea unei soluții nu trebuie să înlocuiască încercarea și eroarea ca metode de a elimina incertitudinea și necunoscutul²⁰, (3) un workshop implică doar oamenii de știință atunci când obiectivul este acela de a examina, în mod critic, presupunerile esențiale²¹, (4) cele mai mari efecte spațiale sunt în imediata apropiere, efectele

¹⁷ F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *Adaptive administration, Practice strategies for dealing with constant change in public administration and policy* (New York: CRC Press, 2016).

¹⁸ C. S. Holling, ed., *Adaptive Environmental Assessment and Management*, International Institute for Applied Systems Analysis (Chichester-New York-Brisbane-Toronto: John Wiley & Sons, 1978), p. 132.

¹⁹ *Ibidem*, p. xi.

²⁰ *Ibidem*, p. 8.

²¹ *Ibidem*, p. 13.

sunt în scădere pe măsură ce ne îndepărtăm de locația unde a avut loc evenimentul care a produs schimbarea. Această presupunere este numită de autori ca paradigma diluării impactului²², (5) nici-o ipoteză nu este valabilă într-o lume, care are mai mult de o regiune de echilibru sau stabilitate, în care se pot produce schimbări accentuate, mai degrabă decât treptate. Modificările, în acest caz, nu pot fi monitorizate și detectate din timp pentru a fi remediate²³.

Argumentele aduse în lucrare sunt logice, bine susținute și convingătoare, de exemplu: (1) Cartea oferă, ca alternativă, un proces de gestionare a mediului adaptiv și, un mod de elaborare a politicilor, care integrează mediul înconjurător, cu domeniul economic și social, chiar de la începutul procesului de proiectare. Acest argument se adresează administratorilor și factorilor de decizie, responsabili cu proiectarea mecanismelor și cu modul de abordare a problemelor de dezvoltare²⁴, (2) Secetele frecvente din Africa sunt o caracteristică care stabilește diversitatea remarcabilă a animalelor și plantelor, distrugerea periodică a copacilor, prin foc și de elefanți, implică două forțe dinamice care mențin o savană și nu o pădure, probabil, în Africa, de savană este nevoie și nu de o pădure²⁵.

În vederea susținerii conceptelor teoretice tratate în prima parte a cărții, autorii aduc ca dovezi un număr de 5 studii de caz, fiecare studiu documentează una dintre problemele specifice prezentate teoretic în prima parte a lucrării.

Valoarea cărții este dată de aplicarea în practică a principiului adaptării continue, principiu care contribuie la alegerea celei mai înțelepte căi pentru mediul înconjurător. Studiile de caz, parte integrantă a acestei cărți, oferă informațiile științifice, de sprijin, pe care se bazează teza generală și ilustrează modul de folosire a argumentelor din capitolele introductive. Concluzia acestei cărți este aceea că, practic, nu este o carte de bucate, nu oferă un model, de răspuns, la numeroasele probleme de mediu ale lumii, ci, arată, doar, cum funcționează procesul de management adaptiv²⁶.

Unicitatea cărții este dată de faptul că este fundamentală pentru evaluarea și managementul adaptiv din domeniul ecosistemelor și, în același timp, este prima lucrare științifică din acest domeniu de activitate.

Aspectele negative ale cărții sunt următoarele: (1) autorii nu tratează, deloc, problema legislației, care constituie o barieră în calea practicării managementului adaptiv, și (2) nu

²² C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 28.

²³ *Ibidem*, p. 36.

²⁴ *Ibidem*, p. 1.

²⁵ *Ibidem*, p. 33.

²⁶ *Ibidem*, p. xii.

există nici-o analiză referitoare la administrația publică, în ansamblul ei, administrație care are un comportament rigid în fața echipelor care implementează managementul adaptiv, (3) în analizele existente în carte nu se face nici-o expertiză detaliată a instituțiilor publice, deși există critici care identifică problemele instituționale ca fiind probleme centrale pentru managementul adaptiv²⁷ și că, preocupările de mediu pot fi soluționate în mod adecvat numai schimbând constrângerile instituționale²⁸. Autorii consideră că există bariere instituționale²⁹ și recunosc că instituțiile, precum sistemele biologice, învață să gestioneze schimbarea prin experimentarea schimbării³⁰.

Analiza și evaluarea cărții “Adaptive administration, Practice strategies for dealing with constant change in public administration and policy”. Autorii lucrării “Adaptive administration, Practice strategies for dealing with constant change in public administration and policy” sunt Ferd H. Mitchell, Cheryl C. Mitchell. Cartea este fundamentală pentru domeniul administrației publice deoarece, descrie, în amănunt, modul cum se poate trece de la o administrare rigidă la una adaptivă.

Strategiile văzute de autori, pentru acceptarea³¹ administrării adaptive, constă în: (1) explicarea clară ale modificărilor propuse, inclusiv furnizarea de descrieri detaliate, a transformărilor care vor avea loc, tuturor persoanelor afectate, (2) susținerea de prelegeri pentru demonstrarea performanței noului sistem, (3) oferirea de oportunități de practică pentru a acumula experiență, de câte ori este posibil acest lucru, (4) acordarea unei atenții deosebite, în momentul implementării, astfel ca, rata schimbărilor care vor avea loc să fie gestionabilă pentru a nu copleși capacitățile indivizilor de a se acomoda cu idei și operații noi, (5) purtarea de discuții deschise cu toate părțile interesate atunci când apar situații stresante, (6) oferirea de explicații personale, de către conducătorii instituțiilor, tuturor celor interesați, cu privire la schimbările care au loc și importanța acestor schimbări, (7) implicarea conducerii în schimbare și oferirea de sprijin, de către aceasta, în implementarea schimbărilor care vor avea loc, (8) acordarea de oportunități personalului instituției pentru a participa la schimbare și de a controla modul în care aceasta se va implementa și (9) practicarea brainstorming-ului pentru stimularea creativității personalului³².

În ultimul capitol intitulat “Spre viitor” autorii menționează că, măsurile organizaționale (performanța organizațională, cooperarea și conflictul, rigiditatea și

²⁷ C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. xvi.

²⁸ *Ibidem*, p. 3.

²⁹ *Ibidem*, p. 135

³⁰ *Ibidem*, p. 135.

³¹ F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *op. cit.*, p. 169.

³² *Ibidem*, p. 172.

flexibilitatea, strategiile de planificare, de personal, de buget, financiare și de raportare, conducerea eficientă, compromisurile operaționale, adaptările fizice, utilizările tehnologiei, alienarea ca efect al schimbării, riscul și managementul riscurilor) pot fi luate de administrația publică ca punct de plecare pentru dezvoltarea bazelor de cunoștințe personale, după care, ele trebuie încorporate în sistemele Big Data. Următorul pas îl constituie transferul de cunoștințe către o rețea de practicieni ai administrației publice. Ca o concluzie generală se arată că, implementarea administrării adaptive trebuie să se facă treptat și că, această introducere implică învățare continuă și adaptare constantă³³.

Un lucru pozitiv al cărții este acela că, în vederea utilizării în practica administrativă a generatoarelor de teorie, autorii reevaluează teoria managementului științific, urmărind, astfel, îmbunătățirea performanțelor în îndeplinirea sarcinilor de serviciu de către funcționarii publici. Un generator de teorie poate urmări performanța personalului în îndeplinirea sarcinilor de serviciu, prin unirea conceptelor lui Taylor³⁴, despre timpul de lucru și mișcarea lucrătorilor, atunci când executau o operațiune, cu noile concepte care privesc performanța individuală, cum ar fi impactul intervențiilor conducerii asupra îndeplinirii sarcinilor de serviciu, sensibilitatea funcționarului și reacția acestuia la alte intervenții. Analiza pe care trebuie să o facă generatorul de teorie trebuie să cuprindă următoarele: (1) modul de îndeplinire a sarcinilor cerute, (2) listarea factorilor de mediu și a celor istorici, care au relevanță în îndeplinirea sarcinilor de serviciu, (3) asocierea factorilor de mediu și istorici cu o scară calitativă de tipologii de contribuții pe fiecare factor, (4) tabelele de căutare trebuie să estimeze performanța probabilă a îndeplinirii sarcinilor în funcție de fiecare factor care poate avea impact asupra îndeplinirii sarcinilor de serviciu și (5) ar trebui introduse reguli care să combine efectele diverșilor factori asupra performanței îndeplinirii sarcinilor de serviciu.

Managementul științific al lui Taylor a promovat patru principii privind aplicarea cunoașterii la studiul muncii, aceste principii, adaptate la generatorul de teorie, sunt următoarele:

- dezvoltarea generatorului de teorie prin adunarea și sistematizarea cunoștințelor deținute de funcționarii publici în îndeplinirea sarcinilor de serviciu și transformarea lor în reguli și formule;
- selecția științifică a funcționarilor publici și dezvoltarea treptată a aptitudinilor lor;
- apropierea, dintre teorie și funcționarul public, prin inducerea dorinței funcționarului de a se instrui și a se perfecționa în activitatea pe care o desfășoară;

³³ F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *op. cit.*, p. 217.

³⁴ F. W. Taylor, *The Principles of Scientific Management* (New York: Cosimo Classics, 2006), p. 76.

- cooperarea constantă între conducătorii de instituții și funcționarii publici.

Aspectele negative ale cărții constă în: (1) neintroducerea în analiză a aspectelor de mediu știut fiind faptul că, mediul înconjurător poate avea un impact major asupra bunei funcționări a administrației publice, care trebuie să se adapteze rapid la crize (exemplu: coronavirusului SARS-CoV-2 a dezechilibrat administrația publică din întreaga lume), (2) autorii cărții nu au luat în calcul managementul adaptiv aplicat în ecosisteme, deși acesta poate fi aplicat și în cazul instituțiilor publice, (3) deși dreptul administrativ este principalul factor blocant al adaptivității administrației publice, totuși, autorii, nu analizează o cale pentru transformarea dreptului într-un factor permisiv. În carte sunt puține mențiuni despre legislație față de importanța acestui subiect și (4) autorii propun mecanisme esențiale pentru administrarea adaptivă, cum ar fi generatorul de teorie și Big Data, dar, nu analizează dacă informatica poate să transpună în practică aceste concepte.

Contribuția cercetătorilor români la dezvoltarea teoriei și practicii adaptive. În România, teoria adaptivă a pătruns mai târziu, astfel că, se poate vorbi de o școală, în domeniul adaptiv, începând cu anul 2011, dată de la care, cercetarea, s-a dezvoltat susținut. Cercetarea și aplicarea în practică a teoriei adaptive se grupează în jurul următoarelor universități: Școala Națională de Studii Politice și Administrative, Academia de Studii Economice, Universitatea București, precum și a unor instituții publice sau asociații, cum ar fi Asociația Română a Biosferei Delta Dunării și Administrația Parcului Natural Bucegi sau firme private, cum este, de exemplu, UTL.

În cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative cercetarea în domeniul adaptiv s-a coagulat în jurul unor cadre didactice, cum ar fi, de exemplu: Ani Matei, Corina-Georgiana Antonovici, Carmen Săvulescu, Cătălina Antonie și a unor studenți doctoranzi aflați sub coordonarea prof. univ. dr. Ani Matei.

În cadrul Academiei de Studii Economice din București, la Facultatea de Cibernetică, Statistică și Informatică Economică se predă, de către Emil Scarlat și Dorin Mitruț, cursul „Bazele Ciberneticii”³⁵, acest curs, pe lângă noțiuni despre cibernetică, are și capitole cu tematică adaptivă.

În domeniul ecosistemelor, cu sprijinul Universității din București, au apărut o serie de lucrări științifice și, au fost implementate câteva proiecte adaptive. Astfel, în cadrul Parcului Natural Bucegi, arie protejată în România, s-a implementat, în perioada 2005-2007, un proiect elaborat de către Administrația Parcului împreună cu prof. dr. Anca Sârbu de la Universitatea

³⁵ E. Scarlat și D. Mitruț, *Sistemul adaptiv complex în economie*, capitolul 3 în *Bazele ciberneticii*, ASE. Facultatea de Cibernetică, Statistica și Informatica Economică, Curs online.

din București, proiect intitulat „Managementul adaptativ al modificărilor induse de schimbările climatice, asupra diversității habitatelor din ariile protejate”³⁶.

Administrația Rezervația Biosfera Delta Dunării, împreună cu Danube Carpathian Programme Romania, Danube Biosphere Reserve Ukraine, Center for Regional Studies Ukraine și NGO Ecospectr Moldova, a transpus în practică un proiect intitulat „Management adaptativ la modificările induse de schimbările climatice, asupra diversității habitatelor din ariile protejate”³⁷, proiect terminat în anul 2012, de către Asociația Română a Biosferei Delta Dunării.

Aplicarea în practică a teoriei adaptive s-a făcut și în alte domenii, nu doar în cadrul ecosistemelor, ca de exemplu, în orașele București și Iași s-au implementat, de către Compania UTI, sisteme de management adaptiv al traficului.

7.2 Capitolul 2 „Rolul legii și al deciziilor administrative în transformarea adaptivă a administrației publice”

Legislația și deciziile administrative, în concepția părinților managementului adaptiv aplicat în ecosisteme³⁸ și a administrației publice adaptive³⁹, sunt esențiale pentru managementul adaptiv deoarece pot constrânge aplicarea acestuia în practică, astfel:

- instituțiile au ca obiectiv menținerea stabilității, excluderea perturbărilor și a riscurile din activitatea lor și care reacționează, la apariția problemelor și a oportunităților, prin crize instituționale⁴⁰. Legea care guvernează aceste instituții nu permite implementarea managementului adaptiv;
- instituțiile trebuie proiectate pentru a face față apariției catastrofelor de mari dimensiuni, imposibil de eliminat, prevenirea eșecurilor și supraviețuirea instituțională atunci când se produce un eșec⁴¹. Pentru proiectare unor astfel de instituții este necesară permisiunea acordată de lege pentru implementarea managementului adaptiv;

³⁶ A. Sârbu, manager de proiect, *Managementul adaptativ al modificărilor induse de schimbările climatice, asupra diversității habitatelor din ariile protejate*, Administrația Parcului Natural Bucegi, Universitatea din București, Habit Change, Programul Europa Centrală, 2005-2007.

³⁷ M. Neubert și A. Sârbu, manageri de proiect, *Management adaptativ la modificările induse de schimbările climatice, asupra diversității habitatelor din ariile protejate*, Danube Delta Biosphere Reserve. EU Interreg IV B Central, Project Habit-Change, 5th Partner Meeting, 7-11. May 2012, Tulcea, România.

³⁸ C. S. Holling, ed., *Adaptive environmental assessment and management. Institute for Applied Systems Analysis*. (Chichester-New York-Brisbane-Toronto: John Wiley & Sons, 1978).

³⁹ F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *op. cit.*.

⁴⁰ C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 35-37.

⁴¹ *Ibidem*, p. 138-139.

- administrația publică trebuie să se adapteze în mod constant ca domeniu pentru a rămâne relevantă, dar, instituțiile publice sunt considerate bastioane de stabilitate, în care au loc schimbări limitate care nu afectează stabilitatea existentă, teoriile sunt stabile oferind o referință constantă, administratorii implementează doar practicile consacrate, iar societatea se bazează pe valori și pe operațiuni stabile⁴²;
- planurile făcute de conducătorii instituțiilor, pentru rezolvarea diverselor situații, planuri care intră în conflict cu cerințele legale, nu sunt aprobate. Administrația publică are o gamă largă de constrângeri legale, chiar și opțiunea de a introduce administrarea adaptivă în activitatea unei instituții este restricționată de probleme legale⁴³.

Reacția comportamentală a administrației publice la drepturile și libertățile cetățenilor este redusă, putând fi caracterizată ca rigidă, datorită exercitării „controlului social prin lege”⁴⁴, în același timp asistăm la „osificarea”⁴⁵ procesului de legiferare „care devine un impediment serios”⁴⁶ pentru adaptarea activităților la schimbările rapide în domeniul tehnologiilor. Reglementările în vigoare „devin rapid depășite și nu sunt revizuite în timp util și eficient, ca răspuns la schimbarea tehnologiilor și a circumstanțelor”⁴⁷ care au dus la legiferare.

Obiectivul general al capitolului 2 este acela de a analiza cauzele rigidității instituțiilor publice, legislația și practica judecătorească, capacitatea de adaptare în cadrul sistemului juridic, influența legislației asupra capacității adaptive a instituțiilor publice, precum și de a studia procesul decizional din administrația publică.

Relația, privită din punct de vedere adaptiv, dintre drept și instituțiile publice, a fost analizată, din mai multe puncte de vedere, de o serie de cercetători, aceștia au stabilit că:

- dreptul administrativ trebuie să permită aplicarea managementului adaptiv. Sunt propuse o serie de modificări care, în opinia autorilor⁴⁸, vor contribui la scoaterea, dintr-un punct mort, a situației actuale;

⁴² F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *op. cit.*, p. 15-16.

⁴³ *Ibidem*, p. 58-60.

⁴⁴ A. Matei, “Analiza Sistemelor Administrației Publice” – descriere carte, Editura Economică, www.edecon.ro/carte/807/analiza-sistemelor-administratiei-publice-ani-matei/ (accesat 15.12.2019).

⁴⁵ T. O. McGarity, “Some Thoughts on Deossifying the Rulemaking Process”, *Duke Law Journal* 41, Nr. 6 (1992), p. 1385-1462.

⁴⁶ L. M. Gaudet și G. E. Marchant, “Administrative Law Tools for More Adaptive and Responsive Government Regulation,” în *The Growing Gap Between Emerging Technologies and Legal-Ethical Oversight: The Pacing Problem*, ed. Gary Marchant, Braden Allenby și Joseph Herkert (Germania: Springer, 2011), p. 167.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 167.

⁴⁸ R. K. Craig et al., “A proposal for amending administrative law to facilitate adaptive management,” *Environmental Research Letters* 12, nr. 7 (2017).

- există diferențe majore între sistemele ecologice și sociale, care sunt dinamice, complexe și, în același timp, supuse unor schimbări abrupte și imprevizibile și dreptul administrativ, care presupune că, natura este relativ stabilă și previzibilă⁴⁹;
- procesul de reglementare este osificat, el a devenit un impediment pentru noile tehnologii, care, spre deosebire de drept, sunt în permanentă mișcare. Procedurile, probatoriile, controlul judiciar și alte obligații legale contribuie la creșterea decalajului dintre tehnologie și reglementare⁵⁰;
- în timp ce, avocații instituțiilor administrative s-au concentrat asupra perspectivei judiciare și a responsabilităților legale, pentru a obține rezultate, atenția publicului a fost atrasă de procesele organizaționale și a rezultatelor obținute de instituții⁵¹;
- gradul de adaptare, al unei instituții, la schimbările climatice⁵², din ce în ce mai frecvente și incerte, este influențat de capacitatea legală de adaptare înscrisă într-un program aprobat, de variabilitatea obiectivelor urmărite și, în limitele legal autorizate;
- structurile juridice și instituționale modelează, în mod fundamental, oportunitățile de administrare adaptivă a resurselor, atât la nivel ecologic, cât și social⁵³;
- dreptul administrativ⁵⁴ determină modul în care se adaptează și se transformă societățile ca răspuns la schimbările social-ecologice;
- cercetările din domeniul rezilienței orașelor și al instituțiilor juridice sugerează că, legile și sistemele juridice pot deveni mai adaptive la schimbările neliniare care au loc în sisteme complexe și interconectate⁵⁵;
- dreptul este văzut ca o barieră în calea managementului adaptiv de a trece de la teorie la practică⁵⁶;
- legea dictează structura, limitele, regulile și procesele în cadrul cărora se desfășoară acțiunile guvernamentale⁵⁷. Acest lucru constituie unul din punctele focale pentru a analiza barierele în calea adaptării, pe măsură ce se simt efectele schimbărilor climatice.

⁴⁹ C. A. (Tony) Arnold și L. H. Gunderson, "Adaptive Law and Resilience," *Environmental Law Reporter* 43, (2013).

⁵⁰ L. M. Gaudet și G. E. Marchant, *op. cit.*

⁵¹ D. C. Dragoș și P. M. Langbrock, "Law and Public Administration: A love-Hate Relationship?," în *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, ed. E. Ongaro și S. van Thiel, (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2018), p. 1057-1085.

⁵² A. E. Camacho și R. L. Glicksman, "Legal Adaptive Capacity: How Program Goals and Processes Shape Federal Land Adaptation to Climate Change," *University of Colorado Law Review* 87, (2016).

⁵³ D. A. DeCaro et al., "Legal and institutional foundation of adaptive environmental governance," *Ecology and Society* 22, nr. 1 (2017), p. 1-32.

⁵⁴ D. Armitage, "Resilience and Administrative Law," *Ecology and Society* 18, nr. 2, articol 11 (2013).

⁵⁵ C. A. (Toni) Arnold, "Resilient Cities and Adaptive Law," *Idaho Law Review* 50, (2014), p. 245-264.

⁵⁶ M. F. Frohlich et al., "The relationship between adaptive management of social-ecological systems and law: a systematic review," *Ecology and Society* 23, nr. 2 (2018), p. 23.

Proiectele de implementare a managementului adaptiv, atât în ecosisteme, cât și în sociosisteme, s-au lovit, de-a lungul timpului, de o serie de bariere legale „legate de una sau mai multe dintre următoarele valori juridice: (i) staționaritate; (ii) certitudine; și (iii) finalitate.”⁵⁸. În sistemul administrativ actual, viitorul legii arată ca trecutul ei (staționaritate), există certitudinea că legea este făcută, interpretată și aplicată la fel, în timp și spațiu, finalitatea legii fiind aceea de a stabili standarde, de a menține ordinea și de a soluționa litigiile și a proteja libertățile și drepturile. În sistemul adaptiv sunt acceptate schimbările, incertitudinile și iterațiile, astfel că, introducerea administrației adaptive depinde de modul „cum sunt proiectate să funcționeze instituțiile, de exemplu, structura politică, seturile de norme, valorile sociale și standardele de comportament care modelează interacțiunile umane”⁵⁹. Interacțiunea dintre structura politică, normele juridice, valori și standarde de comportament sunt, de regulă, prea conservatoare pentru a permite adaptarea instituțiilor publice la schimbările care se produc, atât în ecosisteme, cât și în sociosisteme.

Dreptul administrativ adaptiv se bazează pe dinamica unui sistem complex, interconectat, atât cu societatea, cât și cu mediul înconjurător, acest sistem nu este static, ci suferă transformări, influențate de perturbări, feedback și de capacitatea sistemelor de a se adapta la aceste acțiuni.

Dreptul adaptiv are un cadru de desfășurare, obiective, structură, metode și acțiuni. Cadru de desfășurare al dreptului adaptiv “situează reforma juridică în contextul empiric al modului în care forțele sociale și naturale interacționează între ele.”⁶⁰ Obiectivele dreptului adaptiv “încurajează managementul rezilienței: rezistența ecosistemelor și capacitatea de adaptare a sistemelor sociale și ecologice, inclusiv a subsistemelor constitutive, precum instituțiile și comunitățile.”⁶¹ Structura dreptului adaptiv “este policentrică, folosind răspunsuri multimodale și multiscalare la problemele care sunt integrate în mod liber.”⁶² Metoda dreptului adaptiv „facilitează reziliența socială și ecologică printr-o adaptare moderată/evolutivă la condiții în schimbare, în ceea ce privește contextul, standardele, toleranța la incertitudine și luarea deciziilor discreționare flexibile.”⁶³ Acțiunile care au loc în cadrul dreptului adaptiv “recunosc și înglobează acțiuni iterative cu bucle de feedback între mai mulți participanți, la limite raționalității umane și organizaționale, efectele forțelor sociale

⁵⁷ Barbara A. Cosens et al., “The role of law in adaptive governance,” *Ecology and Society* 22, nr. 1 (2017), p. 2.

⁵⁸ M. F. Frohlich et al., *op. cit.*, p. 23.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 23.

⁶⁰ C. A. (Tony) Arnold și L. H. Gunderson, *op. cit.*, p. 428.

⁶¹ *Ibidem*, p. 428.

⁶² *Ibidem*, p. 436.

⁶³ *Ibidem*, p. 436.

și ecologice asupra ordonării și gestionării afacerilor umane și a mecanismului de responsabilizare pentru conservarea capitalului.”⁶⁴

Sistemul juridic adaptiv se diferențiază⁶⁵ de cel non adaptiv prin numărul de obiective, prin structură, prin flexibilitatea metodelor aplicate și prin procesele care au loc în cadrul sistemului, astfel:

- sistemul juridic adaptiv are obiective specifice multiple, spre deosebire de numărul limitat al obiectivelor în cazul non adaptiv;
- sistemul adaptiv are structură cu mai multe centre, multimodală și integraționistă, în timp ce sistemul non adaptiv are o structură cu un singur centru care dirijează autoritățile în vederea rezolvării problemelor, utilizează modele unice și uniforme ca soluții la probleme;
- metodele adaptive sunt bazate pe standarde, pe flexibilitate, discreție și respect spre deosebire de metodele inflexibile, în cazul celor non adaptive, care folosesc reguli, abstracții legale și, care promovează rezistența la schimbare;
- sistemul adaptiv folosește procese juridice iterative, pluraliste, bazate pe învățare și responsabilitate și cu bucle de feedback. În cazul sistemelor juridice non adaptive avem de a face cu procese raționale, liniare, juridico-centraliste care nu iau în considerare incertitudinea în funcționarea lor.

7.3 Capitolul 3 „Tehnologia informației, factor determinant în transformarea adaptivă a instituțiilor publice”

Capitolul 3 analizează mecanismul de funcționare al sistemului informatic adaptiv în vederea flexibilizării activității și transformarea instituțiilor publice în instituții capabile să proceseze informațiile în mediile de lucru incerte, complexe și dinamice, cum se prefigurează a fi în viitorul apropiat, să prelucreză datele cu resurse limitate și cu informații incomplete.

Tehnologia informației, în concepția părinților managementului adaptiv aplicat în ecosisteme⁶⁶ și a administrației publice adaptive⁶⁷, este extrem de importantă pentru managementul adaptiv deoarece ajută la luarea unor decizii rapide și corecte, astfel:

- datele sunt incomplete și incertitudinea este foarte mare;
- datele nu trebuie colectate masiv⁶⁸, ci, doar, cele relevante;

⁶⁴ C. A. (Tony) Arnold și L. H. Gunderson, *op. cit.*, p. 438.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁶⁶ C. S. Holling, ed., *op. cit.*.

⁶⁷ F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *op. cit.*.

⁶⁸ C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 19.

- multe date colectate sunt inutile pentru construirea unui model de management adaptiv⁶⁹;
- analistul, după finalizarea studiilor, constată că, are un volum de informații foarte mare care trebuie transmis structurii decizionale pentru aprobare, decidenții nu le pot parcurge pe toate în vederea evaluării, este necesar să se facă rezumatul studiilor, informațiile trebuie triate și prezentate într-un limbaj credibil pentru decident;
- informațiile trebuie prezentate sub forma de slide-uri, prezentări grafice, succint și ilustrat⁷⁰
- este necesară crearea unei baze de cunoștințe care pot ajuta la identificarea problemelor și la rezolvarea problemelor cu care se confruntă administratorii instituțiilor publice⁷¹;
- analiza datelor din bazele de cunoștințe implică o combinație între scale tipologice și tabele de căutare pentru a crea reprezentări ale interacțiunilor între concepte care pot varia în timp⁷²;
- trebuie un generator de teorie, care produce noi versiuni de teorie⁷³;
- utilizarea Big Data, pre-procesarea informațiilor, noi tipuri de prelucrări informatice pentru a transforma și post-procesa informațiile⁷⁴.

Primul obiectiv al capitolului 3 îl reprezintă analizarea programelor informatice adaptive și utilizarea lor în cadrul instituțiilor publice, iar cel de al doilea obiectiv îl constituie prezentarea guvernării electronice adaptive a sănătății publice.

Programe informatice adaptive. În instituțiile publice se folosesc programe informatice în cadrul fiecărui compartiment, aceste programe sunt independente unul față de altul și sunt concepute în funcție de nevoile compartimentului respectiv, nu există un program informatic la nivelul instituției care să înglobeze în el toate programele folosite, cu module pe compartimente. Un cetățean care solicită informații sau documente de la mai multe compartimente din cadrul aceleiași instituții trebuie să depună același tip de documente și informații (ca de exemplu documente și informații de identificare) la toate compartimentele, în loc ca, solicitarea cetățeanului și identificarea lui, să fie făcută o singură dată, „în momentul de față, în aproape toate situațiile, solicitantul de servicii publice trebuie să meargă la un ghișeu (sau mai multe), să aștepte la o coadă, să depună personal o serie de documente și apoi să aștepte câteva zile (după caz chiar săptămâni) pentru a intra în posesia unui alt document

⁶⁹ C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 62

⁷⁰ *Ibidem*, p. 120-131.

⁷¹ F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *op. cit.*, p. 4.

⁷² *Ibidem*, p. 4.

⁷³ *Ibidem*, p. 47-49.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 51-53.

cu care trebuie să meargă la un alt ghișeu, unde va sta la o altă coadă ... și tot așa până când treaba este rezolvată.”⁷⁵

Programele informatice existente trebuie modificate permanent datorită, în principal, modificărilor legislative. Aducerea la zi a programelor informatice reprezintă, în prezent, o problemă, datorită refuzului informaticienilor angajați ai instituțiilor publice sau ai vânzătorilor de astfel de programe, care refuză să muncească mult pentru a menține coerența programelor și a respecta cadrul normativ, cât și a costului ridicat, cost pe care instituția publică nu poate să-l acopere. Inadecvarea reprezintă o problemă fundamentală a programelor informatice ale instituțiilor publice deoarece aceste sisteme au fost concepute pentru a susține un set specific de instrucțiuni într-un cadru legal rigid. Extinderea acestor programe informatice pentru a susține noi prevederi legale este greoaie. Complexitatea crește odată cu fiecare nouă schimbare, astfel, încât, după câțiva ani, chiar și micile modificări devin greu de făcut fără a afecta restul programului.

În acest context, al programelor informatice inflexibile și al costurilor ridicate, se face simțită nevoia dezvoltării unor ecosisteme digitale care „constă în construirea de sisteme artificiale menite să gestioneze dinamica mecanismelor operaționale.”⁷⁶ În categoria ecosistemelor digitale intră sistemele adaptive, acestea funcționează după două principii de bază: auto-ajustarea și auto-organizarea. “În primul caz, în conformitate cu schimbările din mediul extern, se schimbă modul de funcționare a sistemului, iar, în al doilea caz, se schimbă structura, organizarea sistemului”⁷⁷. Un program informatic este adaptiv dacă își „schimbă automat algoritmul de funcționare și (uneori), structura lui, în scopul de a menține sau pentru a atinge o stare optimă, atunci când se schimbă condițiile externe”⁷⁸, programul trebuie să se adapteze situațiilor prezente și viitoare, nu au valoare programele care rezolvă o problemă chiar dacă o rezolvă perfect. Software-ul adaptiv folosește „informațiile disponibile despre schimbări din mediul său pentru a-și îmbunătăți comportamentul.”⁷⁹

Caracteristicile programelor informatice adaptive sunt următoarele:

⁷⁵ C. Vrabie, “Posibile efecte ale crizei mondiale asupra adoptării sistemelor de e-Guvernare,” *SNSPA. Administrație publică*, <http://www.apas.admpubl.snsps.ro/bitstream/handle/2010/513/POSIBILE%20%20EFECTE%20ALE%20CRIZEI%20MONDIALE%20ASUPRA%20ADOPTARII%20%20%20SISTEMELOR%20DE%20E-GUVERNARE.pdf?sequence=1> (accesat 02 martie 2020).

⁷⁶ A. Matei, L. Matei și C. Săvulescu, “Digital Ecosystems for Public Affairs,” *Procedia Information Technology & Computer Science* 3 (2013), p. 5.

⁷⁷ V. Ciobu, “Aplicații adaptive pentru cercetarea sistemelor fizice și managementul resurselor,” *Conferința Științifică Națională cu participare internațională “Integrare prin cercetare și inovare,”* Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, (2014), p. 121.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 121.

⁷⁹ P. Norvig și D. Cohn, “Adaptive Software,” *Harlequin Incorporated*, <http://norvig.com/adapaper-pcai.html> (accesat 04 martie 2020).

- elementele de bază ale unui program adaptiv sunt următoarele: programul informatic adaptiv este tridimensional, gradul de incertitudine mare contribuie la dezvoltarea acestui tip de programe, apariția XML (Extensible Markup Language) a contribuit la dezvoltarea programelor adaptive, programele informatice adaptive pot avea și motoare adaptive;
- programele informatice adaptive sunt adaptabile: programele adaptive au, ele însele, capacitate de adaptare, programul informatic adaptiv este reconfigurabil, reprogramabil, extensibil, poate fi specializat, iar unele părți din program pot fi eliminate, pot fi stabilite relații între părți ale programului sau între mai multe programe adaptive din aceeași categorie, programul informatic adaptiv nu trebuie să fie independent de mediul extern, programul informatic adaptiv poate să memoreze mai multe versiuni ale programului;
- ajustarea programelor adaptive poate fi făcută ușor: programul informatic adaptiv, poate fi ușor modificat, pentru a îndeplini cerințele existente, precum și cele care vor apărea în viitor, utilizatorul autorizat poate să ajusteze și extinde, ușor, un program adaptive;
- rolul programelor adaptive este de producător de informații, ele trebuie să: permită definirea altor unități administrative, să poată folosi în prelucrarea informațiilor data efectivă și data procesării, să colecteze și informații bazate pe context, să facă față unui număr mare de reguli, părțile, dintr-un program sau din programe asemănătoare, care coincid pot fi eliminate. Programele informatice adaptive pot opera modificări dacă legea aplicabilă se modifică și să permită înregistrări și prelucrări ale datelor în afara limitelor acceptate.

Guvernarea electronică adaptată la situații incerte. e^a-Guvernarea (guvernarea electronică adaptivă) reprezintă viitorul administrației publice, acest nou mod de administrație constă în mutarea instituțiilor publice pe internet, unde, direcțiile, serviciile, birourile și compartimentele vor deveni module informatice, funcționarii publici vor putea lucra, de oriunde, nu dintr-un loc fix. Guvernarea electronică adaptivă se bazează pe munca în condiții incerte, pe sisteme informatice și tehnologia informatică adaptivă, pe culegerea datelor în mod automat, transformarea datelor în informații și a informațiilor în cunoștințe și feedback-ul acestora la utilizatori. Cetățenii vor putea deveni, ori de câte ori este cazul, „funcționari publici” și vor contribui la bunul mers al societății.

Cetățeanul, în Guvernarea de tip vechi, caută informațiile necesare lui, în arhive, în legislație sau întreabă la biroul de informații a instituției publice, structurează informațiile, le clasifică în importante sau mai puțin importante, pierde timp și face erori, copleșit de multitudinea informațiilor. Același cetățean, în e-Guvernare, caută informațiile în portalul oficial al instituției, citește legea aplicabilă la data emiterii ei, citește toate modificările publicate pe portal, completează legea de bază cu articolele nou introduse, citește ghidul care

însoțește formularului necesar lui, completează formularul tip pus la dispoziția lui de instituție după ce l-a descărcat de pe site, îl depune la Registratura online a instituției, după ce completează chestionarul pe care l-a mai completat și cu alte ocazii. În cazul e^a-Guvernării, același utilizator este recunoscut de interfața portalului datorită faptului că a mai utilizat serviciile instituției, este îndrumat către legislația cerută și îi sunt puse la dispoziție doar articolele din lege necesare în cazul lui, articole în care se regăsesc toate modificările aduse legii respective, jurisprudența națională, CEDO, CCR, eventual, dacă solicită, textele din revistele de drept privitoare la cererea sa, etc., formularul tip este completat automat cu datele lui de identificare, la fel și chestionarul Registraturii, iar un asistent informatic îl ajută să nu greșească în completarea cererii.

Un portalul al unei instituții publice, ca, de exemplu, Ministerului Sănătății poate fi îmbunătățit, în sens adaptiv, prin introducerea radarului portalurilor web și prin introducerea unor butoane informatice.

Prima propunere vizează introducerea radarului portalurilor web. După cum rezultă din analiza portalului <http://www.ms.ro> s-a constatat că, în proiectarea, construcția și funcționarea acestuia nu s-a folosit tehnologie informatică adaptivă. Până la transformarea adaptivă a acestuia se propune folosirea unui radar informatic, înglobat în portal și afișat pe prima pagină, care să ajute conducerea instituției la depistarea problemelor existente în cadrul ministerului, dar, mai ales, în relația minister - cetățeni. Propunerea vizează doar conceptul de radar, instrumentarul informatic care să transpună în practică acest concept urmând a fi construit de specialiștii din domeniu.

Radarul, figura 1, reprezintă o instalație virtuală, vizuală, care detectează cu ajutorul click-urilor utilizatorilor existența problemelor, apropierea ministerului de cetățeni și zona de unde provin dificultățile. Se compune dintr-un receptor de click-uri compus din 5 (cinci) cercuri concentrice, care evaluează, de la grav, în mijloc, la, fără probleme, spre marginea receptorului și un număr de 7 (șapte) grupe distincte de indicatori. Directivitatea pronunțată a click-urilor în cadranul radarului contribuie la formarea unui poligon al cărui perimetru indică existența, mărimea și tipul problemelor prin poziția sa.



Figura 1 Radarul portalului Ministerului Sănătății⁸⁰

Indicatorii urmăriți de radarul site-urilor, figura nr. 1, sunt următorii: gradul de birocratizare, cantitatea și calitatea informațiilor, nivelul de implicare a politicului, gradul de adaptare, gradul de satisfacție, nivelul de profesionalism și gradul de cultură.

Propunerea 2 vizează introducerea, în portalul <http://www.ms.ro>, pe fiecare pagină, la fiecare act normativ, la categoria transparență decizională, a două butoane⁸¹, care exprimă acordul sau ne-acordul utilizatorilor cu deciziile luate sau în curs de aprobare, pe paginile: acte normative în transparență⁸², dezbateri publice⁸³, acte normative în lucru⁸⁴, la acte normative aprobate⁸⁵, cât și, la dezbateri publice.

7.4 Capitolul 4 „Studiu de caz: Administrarea adaptivă a instituțiilor publice în timpul pandemiei COVID-19”

În prezent există puține abordări în evaluarea adaptabilității instituțiilor publice la pandemia COVID-19, care să analizeze relațiile dintre factori diverși, precum: pandemia

⁸⁰ Kafka Brigade, *De Kafkathermometer uw wapen tegen bureaucratisch onbehagen*, Olanda.

⁸¹ Department of Health and Social Care, Gov.uk, United Kingdom, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-health-and-social-care> (accesat 28 martie 2020).

⁸² Ministerul Sănătății, *Acte normative în transparență*, <http://www.ms.ro/acte-normative-in-transparenta/> (accesat 02 februarie 2020).

⁸³ Ministerul Sănătății, *Dezbateri publice*, <http://www.ms.ro/dezbateri-publice/> (accesat 02 februarie 2020).

⁸⁴ Ministerul Sănătății, *Acte normative în lucru*, <http://www.ms.ro/proiecte-in-circuitul-intern-de-avizare/> (accesat 06 iulie 2020).

⁸⁵ Ministerul Sănătății, *Acte normative aprobate*, <http://www.ms.ro/acte-normative-aprobate/> (accesat 06 iulie 2020).

COVID-19, instituții publice, legislație, informatică, teorii ale managementului și ale administrării adaptive.

Din punct de vedere conceptual, managementul adaptiv, ajustat la situația pandemiei COVID-19, poate ajuta la luarea unor decizii rapide și corecte, astfel:

- Comportamentul spațial, la revenirea în țară, datorită pandemiei, a cetățenilor români, potențial infectați cu virusul Sars-Cov-2, plecați la muncă în străinătate, poate avea consecințe sociale și medicale dramatice, atât asupra localităților de reședință, cât și asupra spațiului prin care trec, consecințe mult mai puternice decât beneficiile aduse de influxul de capital cu care revin în țară⁸⁶;
- Există o variabilitate dinamică în sociosisteme, un grup de cetățeni care cred în existența virusului poate câștiga ascendență pentru o perioadă de timp, în același timp creșterea numerică a acestora poate declanșa forțe de contracarare care inversează acest proces⁸⁷;
- Workshop-urile reprezintă esența evaluărilor adaptive. Problemele legate de managementul pandemiei pot fi discutate în cadrul unei serii de workshop-uri televizate, intense, de scurtă durată și cu obiective clare, unde, un grup mic de cetățeni pot să interacționeze cu un număr mai mare de experți din mai multe domenii pentru a transfera cunoștințe despre problemele reale cauzate de pandemie⁸⁸;
- incertitudinea creată de pandemie este un concept care include: (1) evenimentele care pot fi predefinite deoarece au efecte directe, cunoscute și care au probabilități de apariție cunoscute, (2) acele evenimente care sunt imaginabile și parțial descriptibile pentru care nu se cunoaște nici rezultatul, nici probabilitatea apariției și (3) cele mai periculoase sunt perturbările transmise rapid la scară globală, perturbări datorate capacității tehnologice și industriale moderne, pentru care nu avem experiență, iar evenimentele care au loc implică procese și forme necunoscute⁸⁹;
- Managementul adaptiv înseamnă crearea de mecanisme care să permită ca, evaluarea să continue pe tot parcursul pandemiei, cât și mecanisme care să permită adaptarea ca răspuns la evoluția pandemiei⁹⁰;
- Deciziile care se iau la un moment dat schimbă mediul în care se iau deciziile viitoare, luarea de decizii din care nu mai există retragere în viitor sunt cele mai periculoase⁹¹;

⁸⁶ C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 28-30.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 33-35.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 48-56.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 133-135.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 136-137.

⁹¹ *Ibidem*, p. 137-138.

- Instituțiile care exclud perturbările și riscurile din activitatea lor reacționează, la apariția problemelor create de pandemie prin crize instituționale, blocând orice încercare de intrare în sistemul ei a factorilor care pot deranja activitățile obișnuite⁹²;
- Administrația publică este, în același timp, un domeniu aflat sub un stres continuu (nu are metode, instrumente și idei pentru a funcționa eficient), dar, este și un domeniu care creează, la rândul lui, stres (în rândul cetățenilor, de exemplu)⁹³, ea trebuie să se adapteze în mod constant ca domeniu pentru a rămâne relevantă⁹⁴;
- Trebuie creată o baza de cunoștințe în cadrul administrației publice, care să furnizeze informații largi și accesibile despre pandemie, despre problemele administrative și modul de rezolvare a problemelor cu care se confruntă administratorii instituțiilor publice⁹⁵;
- Alienare există în cazul cetățenilor în perioada pandemiei, ei nu se mai simt ajutați de instituțiile publice și se înstrăinează față de guvernare⁹⁶;
- În condițiile în care mediul extern al unei instituții se modifică, datorită existenței pandemiei, cooperarea devine dificilă, este necesară, în acest caz, o procedură adaptivă de stingere a conflictelor (conflictele sunt considerate normale și acceptate în cadrul administrației adaptive)⁹⁷;
- Frustrarea și stresul în perioada pandemiei. Conducătorii de instituții și funcționarii publici se vor simți amenințați de valul de critici, atât externe, cât și interne și, în acest caz, nu-și vor mai asuma riscuri pentru a îmbunătăți activitatea preferând să acționeze rigid, într-un cadru legal strict⁹⁸.

Ipotezele de cercetare sunt următoarele:

- Instituțiile publice pot deveni, în anumite situații, instituții adaptive.
- În timpul unei pandemii pot fi înființate instituții/organisme publice adaptive.

Studiul de caz are următoarea structură: primul subcapitol este reprezentat de o analiză a impactului pandemiilor asupra omenirii, al doilea subcapitol cercetează modul cum se adaptează Organizația Mondială a Sănătății și Uniunea Europeană la pandemia Covid-19 și ultimul subcapitol examinează modalitățile de adaptare a administrației publice din România la criza create de pandemia COVID-19.

⁹² C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 35-37.

⁹³ F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *op. cit.*, p. 7.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 15-16.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 56-58.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 32-35.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 18-19.

Lecțiile învățate de Organizația Mondială a Sănătății, în perioada pandemiei COVID-19, în țările din Europa, privesc următorii indicatori: sistemele de sănătate și serviciile esențiale de sănătate⁹⁹, investiții¹⁰⁰, centre de activități în care au loc activități specifice de urgență pentru sănătate publică¹⁰¹, echipe de sprijin pentru gestionarea incidentelor¹⁰², inovație, inteligență artificială și big data¹⁰³, valori sociale¹⁰⁴, conducerea¹⁰⁵, salvarea vieților și a mijloacelor de subzistență¹⁰⁶ și guvernare globală a sănătății¹⁰⁷.

Din lecțiile învățate de Organizația Mondială a Sănătății, rezultă că, doar, sistemele de sănătate robuste, centrate pe oameni, se pot adapta rapid la amenințări și că, planurile și recomandările inițiale trebuie gândite, re-gândite și refăcute permanent, pe baza datelor incerte.

Uniunea Europeană a întârziat, în luarea rapidă de măsuri, în vederea protejării țărilor membre și a cetățenilor lor, astfel că, era necesară apelarea la instrumentul adaptiv al lecțiilor învățate, din erorile comise, în timpul pandemiei COVID-19, lecții, în baza cărora să propună măsuri¹⁰⁸ în vederea remedierii situației create. Măsurile propuse vizează următoarele aspecte: (1) aplicarea răspunsului coordonat la nivelul Uniunii Europene, (2) contramăsuri medicale, (3) pregătirea, planificarea și raportarea răspunsurilor privind supravegherea epidemiologică, (4) constatări de laborator, testare și depistarea contactilor, (5) capacitatea de avertizare și evaluare a riscurilor, (6) cooperarea și coordonarea internațională, (7) pregătirea medicinei de urgență în cadrul Uniunii Europene și răspunsul autorităților.

Pentru ca România să se adapteze la situația creată de pandemia de COVID-19 s-a creat, foarte rapid, o rețea de organizații / instituții publice, pe lângă cea existentă, pentru a asigura sănătatea cetățenilor. Criza sanitară are un caracter multisectorial, de aceea legăturile intersectoriale au o prioritate foarte mare și, din acest motiv au fost înființate organisme interinstituționale, precum: Grupului de suport tehnico-științific privind gestionarea bolilor înalt contagioase pe teritoriul României, Grupul de comunicare strategică, Grup de lucru

⁹⁹ World Health Organization, Regional Office for Europe, “The COVID-19 pandemic: lessons learned for the WHO European Region,” version 1.0, 15 septembrie 2020, nr. document: WHO/EURO:2020-1121-40867-55292, 2.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 3.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 3.

¹⁰² *Ibidem*, p. 4.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 4.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 4.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 6.

¹⁰⁸ European Commission, “Building a European Health Union: Reinforcing the EU’s resilience for cross-border health threats. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions,” Brussels, 11.11.2020 COM(2020) 724 final.

interinstitucional și Comitetului național de coordonare a activităților privind vaccinarea împotriva SARS-CoV-2. Și în cazul spitalelor s-a procedat în mod adaptiv, astfel, asigurarea asistenței medicale pentru pacienții testați pozitiv cu virusul SARS-CoV-2 „se va realiza prin implicarea etapizată a spitalelor”¹⁰⁹. Scopul urmărit a fost acela de a preveni răspândirea infecției cu COVID-19 și să se asigure accesul bolnavilor la tratament, imediat și în condiții de izolare.

În timpul pandemiei COVID-19 instituțiile publice au aplicat o „adaptare prin proiectare”¹¹⁰, care reprezintă acțiuni care, încă de la început, se cunoaște că vor suferi modificări și se vor adapta, pe măsură ce cunoașterea asupra pandemiei crește, iar pentru a ușura procesul se vor stabili „procese clare de colectare, interpretare și luarea de acțiuni bazat pe dovezi.”¹¹¹ Astfel, la baza fiecărei hotărâri luate în timpul pandemiei au stat: recomandările Organizației Mondiale a Sănătății, hotărârile Uniunii Europene, colaborarea cu statele lumii afectate de pandemie, analizele și studiile specialiștilor.

Un factor cheie în adaptabilitatea instituțiilor publice în timpul pandemiei a fost „simțul de răspundere în fața constrângerilor impuse de cunoștințele limitate în domeniu”¹¹². Instituțiile publice trebuiau să implementeze măsuri, imediate, în funcție de noile „descoperiri din domeniul medical”¹¹³, să „interpreteze, rapid, diferite forme de dovezi și date. Toate aceste acțiuni adaptive ale instituțiilor publice trebuie să le implementeze în timp real și, în același timp să obțină o „minimizare a impactului pandemiei”¹¹⁴. Un alt factor cheie în adaptabilitatea instituțiilor publice l-a constituit înființarea organismelor publice interministeriale, ca, de exemplu, Comitetului național de coordonare a activităților privind vaccinarea împotriva SARS-CoV-2. Comitetul a funcționat ca o instituție/organism adaptiv conform evaluării făcute, în baza conceptului managementului adaptiv, după cum urmează:

- Organizarea Comitetului. Eliminarea Comitetului, la terminarea scopului pentru care a fost înființat, nu distruge întreg sistemul administrativ, din cauza conexiunilor minime existente, celelalte instituții și organisme publice pot supraviețui, suficient timp până își revin. Noile

¹⁰⁹ Ministerul Sănătății, *Ordinul nr. 555 din 3 aprilie 2020 privind aprobarea Planului de măsuri pentru pregătirea spitalelor în contextul epidemiei de coronavirus COVID-19, a Listei spitalelor care asigură asistența medicală pacienților testați pozitiv cu virusul SARS-CoV-2 în faza I și în faza a II-a și a Listei cu spitalele de suport pentru pacienții testați pozitiv sau suspecți cu virusul SARS-CoV-2*, Cap. II, Monitorul Oficial nr. 290 din 07.04.2020.

¹¹⁰ B. Ramalingam, L. Wild și M. Ferrari, “Adaptive leadership in the coronavirus response Bridging science, policy and practice,” *ODI, Coronavirus Briefing note*, aprilie 2020.

¹¹¹ *Ibidem.*

¹¹² *Ibidem.*

¹¹³ *Ibidem.*

¹¹⁴ *Ibidem.*

structuri interinstituționale se adaptează rapid la schimbări¹¹⁵. Scopul pentru care a fost înființat Comitetul este acela de a organiza și coordona activitățile privind vaccinarea împotriva SARS-CoV-2¹¹⁶;

- Comportamentul spațial. Impactul local asupra mediului instituțional al unui proiect de instalare, de către Comitet, a unui flux de vaccinare poate fi identificat și ameliorat, fluxurile de vaccinare sunt instalate în spațiile temporar disponibile, în care nu se desfășoară activități. Nu sunt construite noi clădiri și se identifică nevoia de resurse umane, fără a fi angajate cu carte de muncă, necesare pentru membrii echipelor de vaccinare¹¹⁷. Construirea de noi clădiri și angajarea de personal specializat ar avea consecințe dramatice asupra evoluției pandemiei, datorită timpului necesar pentru construirea clădirilor și pentru angajări, cât și pentru evoluția bugetului de venituri și cheltuieli¹¹⁸, având în vedere că vaccinarea se face gratuit, iar construirea de spații special amenajate ar afecta masiv costurile;

- Stabilitate și reziliență. Incertitudinea se află în centrul pandemiei, la fel și în cazul cetățenilor, de exemplu, numărul de cetățeni care doresc să se vaccineze poate trece brusc într-o stare radical diferită, în acest sens Comitetul poate deschide rapid sau poate să închidă, centre sau fluxuri de vaccinare în funcție de solicitările cetățenilor¹¹⁹;

- Variabilitatea dinamică. Credințele și dorințele cetățenilor legate de vaccinare nu sunt statice, ci, ele sunt într-o continuă schimbare. Această variabilitate dinamică este indusă prin mecanisme interne, de exemplu, un grup anti-vaccinare poate câștiga ascendență pentru o perioadă de timp, dar, creșterea numerică a acestui grup, poate declanșa forțe de contracarare care inversează acest proces¹²⁰;

- Workshop-urile pot constitui esența evaluărilor adaptive asupra situației pandemiei și a vaccinărilor, ele sunt o modalitate eficientă de a analiza, de a realiza modele sau predicții alternative și, în care pot fi evaluate scheme de management alternative, de transfer de cunoștințe și de implementare a rezultatelor¹²¹. Comitetul nu a organizat workshop-uri, fapt care a afectat obiectul de activitate și anume vaccinarea în masă;

- Complexitatea. Pandemia are un număr foarte mare de variabile necesare pentru a descrie în mod adecvat condițiile dinamice ale sistemului în orice moment, de exemplu, problemele nu

¹¹⁵ C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 26-28.

¹¹⁶ Prim-ministrul, *Decizia nr. 385 din 20 noiembrie 2020 privind înființarea Comitetului național de coordonare a activităților privind vaccinarea împotriva SARS-CoV-2*, Monitorul Oficial nr. 1110 din 20.11.2020, art. 2, alin. 1.

¹¹⁷ *Ibidem*, art. 2, alin. 1.

¹¹⁸ C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 28-30.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 30-33.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 33-35.

¹²¹ *Ibidem*, p. 48-56.

apar într-o singură zonă sau într-un timp anume, trebuie, de asemenea, ținut cont și de faptele cetățenilor, fapte care au loc pe scări de timp diferite (zile, săptămâni, luni, ani, etc.) sau intervalele de timp între evenimente pot fi diferite¹²²;

- Indiferent de cantitatea și calitatea datelor colectate, cunoștințele, despre pandemia COVID-19, sunt foarte mici, în raport cu ignoranța umană¹²³. Un model mental sau matematic al pandemiei COVID-19, nu poate fi adevărat, el, poate fi credibil sau nu. Odată construit un model al pandemiei și al vaccinării, cum este, de exemplu, „Strategia de vaccinare împotriva SARS-CoV-2”¹²⁴, trebuie calculat gradul său de credibilitate, calcularea corectă se face, în primul rând prin invalidarea modelului¹²⁵. Pentru construirea unui model al pandemiei trebuie colectate doar datele relevante, în nici-un caz nu se face o colectare masivă a lor¹²⁶;

- Pentru a înțelege comportamentul pandemiei COVID-19, dar și, al populației legat atât de pandemie, cât și de vaccinare, trebuie studiată literatura de specialitate care tratează despre cercetările experimentale derulate în laboratoare sau direct din realitate¹²⁷;

- Modelul de management adaptiv al vaccinării trebuie să răspundă la perturbările, permanente, existente în societate. Răspunsul la aceste perturbări are, în el, o doză de incertitudine. Modelul trebuie să aibă o structură cauzală logică, elementele noi apărute pot fi încorporate mult mai repede pe măsură ce perturbările apar și sunt înțelese¹²⁸;

- Incertitudinea evaluării vaccinului. Sunt trei feluri de incertitudini și anume: există incertitudine în stabilirea vaccinului potrivit pentru o persoană sau alta, există, de asemenea incertitudine în privința vaccinului, dacă este sigur sau nu și, în final există incertitudine creată de reacțiile adverse. Rezolvarea acestei probleme stă în răspunsul la întrebarea: cât de semnificative sunt aceste abateri?¹²⁹;

- Comunicarea reprezintă un domeniu prioritar¹³⁰. Comitetul trebuie să informeze și să comunice cu personalul medico-sanitar și cu populația, ținând cont de situația de criză existentă^{131,132};

¹²² C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 60-61.

¹²³ *Ibidem*, p. 7.

¹²⁴ Prim-ministrul, *Decizia nr. 385 din 20 noiembrie 2020 privind înființarea Comitetului național de coordonare a activităților privind vaccinarea împotriva SARS-CoV-2*, Monitorul Oficial nr. 1110 din 20.11.2020, art. 3.

¹²⁵ C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 15.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 19.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 64.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 66-67.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 116-117.

¹³⁰ Prim-ministrul, *Decizia nr. 385 din 20 noiembrie 2020 privind înființarea Comitetului național de coordonare a activităților privind vaccinarea împotriva SARS-CoV-2*, Monitorul Oficial nr. 1110 din 20.11.2020, art. 2, alin. 2.

¹³¹ *Ibidem*, art. 2, alin. 1.

- Imperfecțiunea predicției. O evaluare a unei situații, la un moment dat, pentru o localitate nu constituie o previziune exactă, deoarece situațiile nemăsurate, afectate de intervențiile omului, se pot propaga și acolo unde s-a măsurat. Evaluarea adaptivă nu constituie o prezicere a ceea ce se va întâmpla, evaluarea este un proces continuu¹³³;
- Trăind cu incertitudinea. Cele mai periculoase incertitudini sunt cele care se transmit rapid la scară globală, din cauza capacităților tehnologice și industriale moderne, de exemplu virusul SARS-CoV-2, precum și informațiile înșelătoare¹³⁴, pentru care nu avem experiență, iar evenimentele care au loc implică procese și forme necunoscute¹³⁵;
- Managementul adaptiv al vaccinării împotriva COVID-19. Managementul adaptiv al vaccinării anti-COVID solicită reorientarea perspectivei, de la una în care funcționează o certitudine asumată, la una în stare de reacție pregătită la orice eveniment neprevăzut, de exemplu: neautorizarea vaccinurilor, nelivrarea la timp, de către furnizori, a vaccinurilor, neprogramarea cetățenilor la vaccinare, renunțarea la programare, etc.;
- Restabilirea și flexibilitatea viitoare. Vaccinarea anti-COVID nu contribuie la revenirea completă la situația de pornire, rămân sechele la persoanele infectate, în același timp oamenii pot fi infectați cu virusul SARS-CoV-2 în continuare, cu mai mică intensitate, de asemenea apar noi tulpini ale virusului, mult mai periculoase, pentru care nu se știe dacă oamenii pot fi protejați de vaccinare. Decizia unui cetățean de a se vaccina sau de a nu se vaccina, schimbă mediul în care acesta poate lua decizii în viitor, pot apare situații periculoase din care nu mai poate exista retragere¹³⁶;
- Comportamentul instituțiilor. Instituțiile au fost supuse în perioada pandemiei unui ritm susținut al schimbării și, care, fie au avut răspuns flexibil și adaptiv, fie, unele din ele au avut ca obiectiv menținerea stabilității, excluderea perturbărilor și a riscurile din activitatea lor și care, au reacționat prin crize instituționale¹³⁷. Apariția unor organisme publice interinstituționale, ca de exemplu Comitetul, organism adaptiv, poate contribui la introducerea managementului adaptiv și în instituțiile cu care colaborează;
- Proiectarea instituțiilor pentru incertitudine. Instituțiile publice trebuie proiectate, cum este cazul Comitetului sau re-proiectate, cum este cazul Ministerului Sănătății, pentru a face față

¹³² C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 120-131.

¹³³ *Ibidem*, p. 133.

¹³⁴ Comitetul Național de Coordonare a Activităților privind Vaccinarea împotriva COVID-19, *Top 10 informații înșelătoare*, <https://vaccinare-covid.gov.ro/vaccinarea-sars-cov-2/top-10-informatii-inselatoare/> (accesat 25 martie 2021).

¹³⁵ C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 133-135.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 137-138.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 35-37.

aparitiei catastrofelor de mari dimensiuni, imposibil de eliminat, în așa fel încât să se prevină eșecurile și să se asigure supraviețuirea instituțională atunci când se produce un eșec¹³⁸.

În timpul pandemiei COVID-19 instituțiile se confruntă cu un mediu în continuă schimbare, datorită: (1) presiunilor financiare, cauzate de încasările, mult mai mici, din impozite și taxe; (2) percepțiilor guvernelor, numite politic, care trebuie să-și asigure numărul necesar de voturi pentru a putea governa în continuare; (3) influenței, tot mai mare, a mass-media și a știrilor false; (4) complexității programelor nou introduse care urmăresc eradicarea infecțiilor cu SARS-CoV-2 și menținerea pe linia de plutire a economiei; (5) așteptărilor cetățenilor, în perioada pandemiei, ca statul să-i susțină financiar; (6) schimbarea, datorită globalizării, a valorilor sociale; (7) modului cum se percep instituțiile pe ele însele; (8) înțelegerea, de către instituții, a lumii exterioare lor și (9) a răspunsului rigid la situațiile incerte cu care se confruntă pe perioada pandemiei. În perioada pandemiei, deși au loc schimbări permanente, instituțiile publice consideră că trebuie să fie, în continuare, bastioane de stabilitate, în care nu trebuie să aibă loc schimbări¹³⁹. Apariția organismelor interministeriale, ca de exemplu Comitetul, caută să evite un răspuns rigid la măsurile adaptive luate pentru stăvilirea pandemiei.

Teoria și practica, în cazul Comitetului național de coordonare a activităților privind vaccinarea împotriva SARS-CoV-2, organism public interministerial, nu sunt separate și distincte, sunt legate între ele și co-dependente¹⁴⁰. Relațiile dintre teorie, ceea ce se știe despre virusul SARS-CoV-2, pandemii în general, vaccinul anti-COVID, punctul la care se atinge imunizarea de masă, etc. și practică, de exemplu, despre modul cum este organizată vaccinarea, este unică, în cazul Comitetului și trebuie să evolueze în permanență împreună. Cunoașterea, în cazul Comitetului, este o reflectare a practicilor din toată lumea, dacă practicile se schimbă și se dovedesc utile pentru imunizarea populației, teoria, referitoare la combaterea pandemiei și la vaccinarea în masă, trebuie să se schimbe pentru a rămâne relevantă. Termenul de teorie administrativ-practică (a-p) indică faptul că teoria, în cazul Comitetului, ca organizație publică, provine din practica administrativă și nu este un set independent de concepte. Teoria administrativ-practică (a-p), în cazul Comitetului, schimbă modul în care este percepută practica vaccinării, astfel, încât, vaccinarea anti-COVID, ca practică, devine o parte a conceptelor care sunt utilizate, pe măsură ce vaccinarea, în masă, are

¹³⁸ C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 138-139.

¹³⁹ F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *op. cit.*, p. 15-16.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 3.

loc, teoriile despre vaccinare trebuie să evolueze și, odată teoriile prezentate sau publicate, practicile trebuie să se schimbe¹⁴¹.

8. Concluziile principale ale tezei de doctorat

Principalele concluzii ale tezei de doctorat sunt următoarele:

- conceptele folosite în cadrul managementului adaptiv al evaluării și proiectării ecosistemelor, pot fi utilizate și în domeniul instituțiilor publice datorită unui comportament asemănător¹⁴²;
- instituțiile trebuie re-proiectate, cele existente și proiectate, cele în curs de înființare, pentru a face față catastrofelor de mari dimensiuni, imposibil de eliminat. Proiectarea trebuie să aibă ca scop, atât prevenirea eșecurilor, cât și supraviețuirea atunci când se produce un eșec, instituțiile publice trebuie să fie mai adaptabile și să aibă o capacitate de reacție mai mare, decât, să funcționeze pe baza unei predicții și să controleze strâns atingerea predicției planificate. Instituțiile trebuie să privească activ incertitudinea, ca o fațetă fundamentală a vieții, mai degrabă decât să aibă o tranziție dezastruoasă către o certitudine realizabilă¹⁴³;
- administrația publică trebuie să se adapteze, în mod constant, ca domeniu, pentru a rămâne relevantă. Situația actuală este reprezentată de instituții - bastioane de stabilitate, în care au loc schimbări limitate, administratorii publici implementează doar practicile consacrate, iar societatea se bazează pe valori și pe operațiuni stabile¹⁴⁴;
- teoria administrativ-practică (a-p) schimbă modul în care este percepută practica, astfel încât acțiunile devin o parte a conceptelor care sunt utilizate, pe măsură ce acțiunile de practică au loc, teoriile trebuie să evolueze și, în același timp pe măsură ce teoriile sunt prezentate, practicile trebuie să se schimbe. Instituțiile publice implicate în combaterea pandemiei COVID-19 au aplicat o teorie care s-a dezvoltat din practică (lecțiile învățate din pandemiile trecute) și care, la rândul ei, a îmbunătățit activitatea practică în pandemia COVID-19 (purtarea măștii de protecție, distanțarea socială, izolarea, carantina, etc.), în același timp, activitatea de observare a bolnavilor, tratamentele efectuate, etc. a îmbunătățit teoria vaccinurilor (vaccinurile anti COVID-19 Pfizer/BioNTech și Moderna au fost realizate folosindu-se o tehnologie nouă pentru vaccinuri - ARN mesager). Teoria administrativ-practică (a-p) și-a demonstrat viabilitatea;

¹⁴¹ F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *op. cit.*, p. 9-11.

¹⁴² C. S. Holling, ed., *op. cit.*, p. 35-37.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 138-139.

¹⁴⁴ F. H. Mitchell și C. C. Mitchell, *op. cit.*, p. 15-16.

- Big Data și Bazele de date reprezintă instrumente esențiale pentru conducătorii instituțiilor publice, astfel, ei pot întreba, în timp real, pot primi asistență, în timp real și, pot lua, rapid, decizii bazate pe realitate. Implementarea sistemului de tip Big Data în instituțiile publice din România a fost făcută de Institutul Național de Sănătate Publică și Comitetului Național de Coordonare a Activităților privind Vaccinarea împotriva COVID-19, prin aplicațiile Registrul Electronic Național al Vaccinărilor (<https://renv.ro/renv/login.php>) și Vaccinare COVID-19 (<https://vaccinare-covid.gov.ro/platforma-programare/>), în aceste platforme se înscriu zilnic, electronic, persoanele care doresc să se vaccineze sau să se înscrie pe liste de așteptare, se fac programări pentru vaccinare, se comunică data programării și sunt trecuți în registrul cetățenii care au fost vaccinați, de asemenea se comunică populației, operativ, situația exactă a vaccinărilor, situație actualizată zilnic (<https://vaccinare-covid.gov.ro/raportari/>). Sistemul de tip Big Data stă la baza deciziilor luate de guvernanți;

- au fost emise acte normative și au fost modificate, în mod adaptiv, în funcție de situația concretă a pandemiei. Erorile făcute, în ordonanțe și legi, au fost sesizate de Avocatul Poporului, sancționate de Curtea Constituțională și remediate de emitent;

- instituțiile publice, implicate în combaterea pandemiei COVID-19, au fost dotate cu sisteme, de tip tabletă și programe informatice, de către Serviciul de Telecomunicații Speciale, pentru a raporta operativ situația existentă în vederea luării de decizii adaptate situației reale;

- dreptul administrativ constituie principala cauză a rigidității instituțiilor publice;

- completul de judecată, în momentul luării unei hotărâri, poate adapta legislația la realitatea supusă judecătii, de exemplu există o soluție jurisprudențială furnizată de Curtea de Apel Timișoara, care printr-o hotărâre judecătorească¹⁴⁵ a consacrat în dreptul român maternitatea de substituție, cu efectul modificării filiației copiilor astfel născuți, contrar dreptului pozitiv român;

- teoria adaptivă nu se poate aplica în toate situațiile. Sunt circumstanțe în care nu se poate aplica teoria adaptivă, ca de exemplu: atunci când deciziile trebuie să fie stabile pe termen lung (de exemplu Constituția), atunci când ajustarea deciziilor nu se poate face cu ușurință (de exemplu deciziile, rezoluțiile, dispozițiile, sentințele, directivele, hotărârile, normele, ordonanțele, legile, etc., sunt rigide în esența lor, pentru adaptarea lor este nevoie de o procedură complicată de modificare sau este prevăzută o perioadă de timp în care pot fi

¹⁴⁵ Curtea de Apel Timișoara, *Decizia Civilă nr. 1196 din data de 26.09.2013*, citat în *Assisted Human Reproduction and The Best Interest of The Child, Communication, Context, Interdisciplinarity*, Maria Lavinia Tec., Vol III, Section Law (Târgu Mureș: Petru Maior University Press, 2014), p. 596.

ajustate parțial sau integral) și atunci când o instituție are dreptul de veto asupra deciziilor care se iau în altă instituție (adaptarea depinde de instituția care are drept de veto);

- e^a-Guvernare, guvernarea electronică adaptivă, constă în mutarea instituțiilor publice pe internet, unde, direcțiile, serviciile, birourile și compartimentele vor deveni module informatice, funcționarii publici vor putea lucra, de oriunde, nu dintr-un loc fix, ea se bazează pe munca în condiții incerte, pe sisteme informatice și tehnologia informatică adaptivă, pe culegerea datelor în mod automat, transformarea datelor în informații și a informațiilor în cunoștințe și feedback-ul acestora la utilizatori;

- În perioada pandemiei COVID-19, deși au loc schimbări permanente, instituțiile publice consideră că trebuie să fie, în continuare, bastioane de stabilitate, nefiind necesar să se adapteze la evoluția situației create de virusul SARS-CoV-2. Apariția organismelor interministeriale, ca de exemplu Comitetul național de coordonare a activităților privind vaccinarea împotriva SARS-CoV-2, caută să evite un răspuns rigid la măsurile adaptive luate pentru stăvilirea pandemiei. Comitetul este un organism/instituție interministerială adaptivă.

Instituțiile/organismele publice pot fi adaptive, în condiții de incertitudine (pandemia COVID-19, de exemplu), dacă:

- sunt evaluate și proiectate în acest scop;

- dacă legislația permite folosirea managementului și administrării adaptive în practica instituțională;

- dacă se dotează cu sisteme informatice performante și cu programe adaptive.

Bibliografie selectivă

1. Alford, J., și Head B.. "Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework." *Policy and Society* 36 (2017), p. 397-413.
2. Armitage, D.. "Resilience and Administrative Law." *Ecology and Society* 18, nr. 2 (2013).
3. Arnold, C. A. (Tony). "Resilient Cities and Adaptive Law." *Idaho Law Review* 50, (2014), p. 245-264.
4. Arnold, C. A. (Tony), și Gunderson L. H.. "Adaptive Law and Resilience." *Environmental Law Reporter* 43, (2013), p. 426-443.
5. Ciobu, V.. "Aplicații adaptive pentru cercetarea sistemelor fizice și managementul resurselor." *Conferința Științifică Națională cu participare internațională "Integrare prin cercetare și inovare,"* Universitatea de Stat din Moldova, Chișinău, (2014), p. 121-123.
6. Camacho, A. E., și Glicksman R. L.. "Legal Adaptive Capacity: How Program Goals and Processes Shape Federal Land Adaptation to Climate Change." *University of Colorado Law Review* 87, (2016), p. 1-83.
7. Craig, R. K., Ruhl J. B., Brown E. D., și William B. K.. "A proposal for amending administrative law to facilitate adaptive management." *Environmental Robin Research Letters* 12, nr. 7 (2017), p. 1-17.
8. Crăciun, C.. *Metode și tehnici de cercetare*. București: Editura Universitară, 2015.
9. Creswell, J. W.. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods*. London: SAGE Publications, Inc., 2014.
10. Comitetul Național de Coordonare a Activităților privind Vaccinarea împotriva COVID-19. *Top 10 informații înșelătoare*. <https://vaccinare-covid.gov.ro/vaccinarea-sars-cov-2/top-10-informatii-inselatoare/> (accesat 25 martie 2021).
11. Cooper, S. J., și Wheeler T. "Adaptive governance: livelihood innovation for climate resilience in Uganda." *Geoforum* 65 (2015), p. 96-107.
12. Cosens, B. A., Craig R. K., Lee Hirsch S., Arnold C. A. (Tony), Harm Benson M., DeCaro D. A., Garmestani A. S., Gosnell H., Ruhl J. B., și Schlager E.. "The role of law in adaptive governance," *Ecology and Society* 22, nr. 1 (2017), p. 1-12.
13. Curtea de Apel Timișoara. *Decizia Civilă nr. 1196 din data de 26.09.2013*. citat în M. L. Tec. *Assisted Human Reproduction and The Best Interest of The Child, Communication, Context, Interdisciplinarity*. Vol III, Section Law. Târgu Mureș: Petru Maior University Press, 2014.

14. DeCaro, D. A., Chaffin B. C., Schlager E., Garmestani A. S., și Ruhl J. B.. "Legal and institutional foundation of adaptive environmental governance." *Ecology and Society* 22, nr. 1 (2017).
15. Department of Health and Social Care, Gov.uk, United Kingdom, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-health-and-social-care> (accesat 28 martie 2020).
16. Dragoș, D. C., și Langbrock P. M.. "Law and Public Administration: A love-Hate Relationship?." în *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. ed. E. Ongaro și S. van Thiel United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2018.
17. European Commission. "Building a European Health Union: Reinforcing the EU's resilience for cross-border health threats. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions." Brussels, 11.11.2020 COM(2020) 724 final.
18. Frohlich, M. F., Jacobson C., Fidelman P., și Smith T. F.. "The relationship between adaptive management of social-ecological systems and law: a systematic review." *Ecology and Society* 23, nr. 2 (2018).
19. Gaudet, Lyn M., și Marchant G. E.. "Administrative Law Tools for More Adaptive and Responsive Government Regulation." în *The Growing Gap Between Emerging Technologies and Legal-Ethical Oversight: The Pacing Problem*, ed. Gary Marchant, Braden Allenby și Joseph Herkert. Germania: Springer, 2011.
20. Holling, C. S., ed. *Adaptive environmental assessment and management. International Institute for Applied Systems Analysis*. Chichester-New York-Brisbane-Toronto: John Wiley & Sons, 1978, p. 132.
21. Holling, C. S. și Sundstrom S. M.. "Adaptive Management, a Personal History in Adaptive Management of Social-Ecological Systems." în *Adaptive Management of Social-Ecological Systems*, ed. C. Allen și A. Garmestani. Dordrecht: Springer, 2015.
22. Kafka Brigade. *De Kafkathermometer uw wapen tegen bureaucratisch onbehagen*. Olanda.
23. Kummar, R.. *Research methodology: A step-by-step guide for beginners*. Los Angeles: SAGE, 2011.
24. Le, T. H. P.. *Developing Adaptive Capacity in Times of Climate Change in Central Rural Vietnam: Exploring smallholders' learning and governance*. Netherlands Wageningen of Social Sciences (WASS), PhD thesis (Wageningen University, Wageningen, 2017).

25. Matei, A.. ”Analiza Sistemelor Administrației Publice.” – descriere carte, Editura Economică. www.edecon.ro/carte/807/analiza-sistemelor-administratiei_publice_animatei/ (accesat 15.12.2019).
26. Matei, A., Matei L., și Săvulescu C.. ”Digital Ecosystems for Public Affairs.” *Procedia Information Technology & Computer Science* 3 (2013), p. 729-733.
27. McGarity, T. O.. ”Some Thoughts on Deossifying the Rulemaking Process.” *Duke Law Journal* 41, Nr. 6 (1992), p. 1385-1462.
28. McKendrick, J. H.. ”Multi-Method Research: An Introduction to Its Application in Population Geography.” *The Professional Geographer* 51, nr. 1 (1999): 40-50.
29. Ministerul Sănătății. *Acte normative aprobate*. <http://www.ms.ro/acte-normative-aprobate/> (accesat 06 iulie 2020).
30. Ministerul Sănătății. *Acte normative în lucru*. <http://www.ms.ro/proiecte-in-circuitul-intern-de-avizare/> (accesat 06 iulie 2020).
31. Ministerul Sănătății. *Acte normative în transparență decizională*. <http://www.ms.ro/acte-normative-in-transparenta/#d6b8bc02r4> (accesat 02 februarie 2020).
32. Ministerul Sănătății. *Dezbateri publice*. <http://www.ms.ro/dezbateri-publice/#top> (accesat 02 februarie 2020).
33. Ministerul Sănătății. *Ordinul nr. 555 din 3 aprilie 2020 privind aprobarea Planului de măsuri pentru pregătirea spitalelor în contextul epidemiei de coronavirus COVID-19, a Listei spitalelor care asigură asistența medicală pacienților testați pozitiv cu virusul SARS-CoV-2 în faza I și în faza a II-a și a Listei cu spitalele de suport pentru pacienții testați pozitiv sau suspecți cu virusul SARS-CoV-2*, Cap. II, Monitorul Oficial nr. 290 din 07.04.2020.
34. Mitchell, F. H., și Mitchell C. C.. *Adaptive administration, Practice strategies for dealing with constant change in public administration and policy*. New York: CRC Press, 2016.
35. Moon, K., și Blackman D.. ”A guide to understanding social science research for natural scientists.” *Conservation Biology* 28, Nr. 5 (2014), p. 1167-1177.
36. Neubert, M., și Sârbu A., manageri de proiect. *Management adaptativ la modificările induse de schimbările climatice, asupra diversității habitatelor din ariile protejate*. Danube Delta Biosphere Reserve. EU Interreg IV B Central, Project Habit-Change, 5th Partner Meeting, 7-11. May 2012, Tulcea, România.
37. Norvig, P., și Cohn D.. ”Adaptive Software.” *Harlequin Incorporated*, <http://norvig.com/adapaper-pcai.html> (accesat 04 martie 2020).

38. Prim-ministrul. *Decizia nr. 385 din 20 noiembrie 2020 privind înființarea Comitetului național de coordonare a activităților privind vaccinarea împotriva SARS-CoV-2.* Monitorul Oficial nr. 1110 din 20.11.2020.
39. Ramalingam, B., Wild L., și Ferrari M.. ”Adaptive leadership in the coronavirus response Bridging science, policy and practice.” *ODI, Cronavirus Briefing note*, aprilie 2020.
40. Salkind N. J.. *Encyclopedia of research design*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2010.
41. Saunders, M., Lewis P., și Thornhill A.. *Research Methods for Business Students*. a 6-a ediție. Harlow: Pearson Education Limited, 2012.
42. Sârbu, A., manager de proiect. *Managementul adaptativ al modificărilor induse de schimbările climatice, asupra diversității habitatelor din ariile protejate*. Administrația Parcului Natural Bucegi, Universitatea din București, Habit Change, Programul Europa Centrala, 2005-2007.
43. Scarlat, E., și Mitruț D.. *Sistemul adaptiv complex în economie*, capitolul 3 în *Bazele ciberneticii*, ASE. Facultatea de Cibernetica, Statistica și Informatica Economica, Curs online.
44. Șandor, S. D.. *Metode și tehnici de cercetare în științele sociale*. București: Tritonic, 2013.
45. Taylor, F. W.. *The Principles of Scientific Management*. New York and London: Harper & Brothers, 1911.
46. Termeer, C., Dewulf A., și Breeman G.. ”Governance of wicked climate adaptation problems.” în *Climate change governance*, ed. Jörg Knieling și Walter Leal Filho. Elveția: Springer, 2013.
47. Vrabie, C.. ”Posibile efecte ale crizei mondiale asupra adoptării sistemelor de e-Guvernare.” *SNSPA. Administrație publică*, <http://www.apas.admpubl.snspa.ro/bitstream/handle/2010/513/POSIBILE%20%20EFECTE%20ALE%20CRIZEI%20MONDIALE%20ASUPRA%20ADOPTARII%20%20%20SISTEMELOR%20DE%20E-GUVERNARE.pdf?sequence=1> (accesat 02 martie 2020).
48. World Health Organization, Regional Office for Europe. ”The COVID-19 pandemic: lessons learned for the WHO European Region.” version 1.0, 15 septembrie 2020, nr. document: WHO/EURO:2020-1121-40867-55292.