

FIȘA STANDARD 6 „STRUCTURA ORGANIZATORICĂ”

Prezenta fișă constituie un instrument de punere în aplicare a Standardului de control intern/managerial 6 “Structura organizatorică”, care face parte din Codul controlului intern/managerial, cuprinzând standardele de control intern/managerial la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control intern/managerial, republicat, aprobat prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 946/2005, cu modificările și completările ulterioare. Acest standard este cuprins la secțiunea “Mediul de control”, element-cheie al controlului intern, care grupează probleme legate de organizare, managementul resurselor umane, etică, deontologie și integritate.

Structura organizatorică, ca element organizațional fundamental al entității publice, are un rol major, prin: definirea cadrului de acțiune și determinarea factorilor generatori de eficiență; precizarea cadrului profesional și stabilirea locului și rolului fiecărui compartiment; stabilirea atribuțiilor, sarcinilor și responsabilităților; influențarea procesului informațional-decizional și a eficienței activităților.

1. Definirea structurii organizatorice și a principalelor sale componente

Prin **structură organizatorică** se înțelege configurația internă a unei entități publice formată din persoane, subdiviziuni organizatorice și relații, astfel determinate încât să asigure premisele organizatorice adecvate realizării obiectivelor managementului public.

Scopul structurii organizatorice este acela de a divide activitățile entității publice în sarcini, care sunt efectuate de anumiți angajați pentru a realiza obiectivele organizației.

În temeiul actului normativ privind organizarea și funcționarea entității publice, managerul aprobă structura organizatorică, alcătuită din: departamente, direcții generale, direcții, servicii, birouri, posturi de lucru. Încadrarea cu personal de conducere și personal de execuție a acestor structuri se regăsește în statul de funcții al entității.

În orice entitate publică, structura organizatorică reunește două segmente, aflate într-o interdependență permanentă:

- **structura de conducere** a entității publice, care reunește ansamblul personalului, compartimentelor și relațiilor organizatorice interne și externe, constituite și plasate în structura organizatorică astfel încât să asigure condițiile necesare desfășurării proceselor de management și de execuție prin care crește gradul de satisfacere a interesului public;
- **structura de execuție** a entității publice, care este formată din ansamblul personalului, compartimentelor și relațiilor organizatorice interne și externe, constituite cu scopul realizării și furnizării de servicii publice specifice tipului de entitate publică.

Componentele primare, încorporate în cele două segmente ale structurii organizatorice, sunt următoarele:

- **postul** - un ansamblu de sarcini, responsabilități și competențe ce revin, în mod curent, unei persoane pentru realizarea obiectivelor individuale;
- **funcția** - cuprinde mai multe posturi cu aceleași caracteristici generale;

- **compartimentul** - un grup de persoane (minimum 2), care, sub o conducere unică, exercită atribuții omogene și/sau complementare ce asigură realizarea unor obiective specifice;
- **relațiile organizatorice** - legăturile care se stabilesc prin reglementări oficiale între componentele structurii organizatorice;
- **ponderea ierarhică** - numărul persoanelor conduse nemijlocit de un manager;
- **nivelul ierarhic** - poziții succesive ale posturilor de management și execuție față de managerul general sau de cel mai important organism participativ de management.

În funcție de particularitățile pe care le are fiecare domeniu de activitate, în sectorul public se identifică mai multe **tipuri de structuri organizatorice**. Cele mai frecvent întâlnite structuri organizatorice în entitățile publice din țara noastră sunt următoarele:

- **structura ierarhic funcțională**, caracterizată prin structurarea pe niveluri ierarhice;
- **structura teritorială**, caracterizată de organizarea în raport cu unitatea administrativ-teritorială, axată pe un grad mare de flexibilitate și pe diminuarea nivelurilor ierarhice;
- **structură mixtă**, caracterizată printr-un mixt al caracteristicilor primelor două structuri.

În unele lucrări de specialitate se recomandă adoptarea unor structuri organizatorice plate, cu număr mic de niveluri ierarhice și cu dezvoltare corespunzătoare pe orizontală, deoarece acestea facilitează buna comunicare și integrare a componentelor structurale în sistemul de management al entității publice.

În vederea formalizării unei structuri organizatorice sunt utilizate următoarele documente:

a) **Regulamentul de organizare și funcționare (ROF)**, instrument de organizare folosit pentru descrierea detaliată a structurii organizatorice a organizației, fiind structurat, de regulă, în două subdiviziuni principale:

- prima parte, care cuprinde: informații privind baza legală a constituirii și funcționării entității; o succintă prezentare a obiectului de activitate; organigrama generală, organigrame parțiale ale principalelor componente ale organizării structurale (dacă este necesar); prezentări detaliate ale principalelor caracteristici organizaționale (obiective specifice sau individuale, sarcini, autoritate și responsabilități ale conducerii colective și individuale);
- a doua parte, care cuprinde descrierea în detaliu a compartimentelor și a funcțiilor încorporate, pentru primele prezentându-se obiectivele și atribuțiile acestora.

b) **Fișa postului**, document organizatoric indispensabil fiecărui angajat, utilizat ca suport pentru evaluarea muncii acestuia, și care prezintă în detaliu elementele cerute unui angajat pentru ca acesta să-și poată exercita în condiții normale activitatea. Fișa postului cuprinde:

- denumirea și obiectivele postului;
- compartimentul din care face parte;

- competențele și responsabilitățile;
- cerințe referitoare la studii, vechime și aptitudini.

c) **Organigrama**, este reprezentarea grafică a structurii organizatorice, fiind un element de informare și analiză, care are ca obiectiv punerea în evidență a componentelor structurale: funcții, compartimente, niveluri ierarhice, relații organizaționale.

d) **Statul de funcții**, documentul sub formă de schemă generală, care cuprinde posturile, funcțiile, limitele de salarizare și de încadrare ale personalului dintr-o instituție.

2. Aspecte referitoare la interdependența dintre standardele de control intern/managerial

Între standardul 6 "Structura organizatorică" și celelalte standarde componente ale Codului controlului intern/managerial poate fi constatată existența unei interdependențe strânse, obiective.

Din această perspectivă, managerii entităților publice, în demersurile lor de a implementa/dezvolta/perfecționa propriile sisteme de control intern/managerial, aplică și măsuri în scopul valorificării influențelor potențial benefice ale unor astfel de interdependențe.

În acest sens, pentru exemplificare, prezentăm câteva din aspectele care reliefează interdependența dintre standardul 6 "Structura organizatorică" și alte câteva standarde, astfel:

- Standardul 1 "Etica, integritatea": organizațiile trebuie să dispună de o structură organizatorică formală adecvată, axată pe principii, reguli și relații bine precizate și unanim înșușite și respectate de componenții grupului.

- Standardul 2 "Atribuții, funcții, sarcini": atribuțiile, funcțiile, sarcinile și principalele responsabilități ale managementului și ale personalului care participă la realizarea obiectivelor sunt stabilite prin ROF și fișele posturilor.

- Standardul 5 "Delegarea": pentru îndeplinirea mandatului său, ordonatorul stabilește o structură organizatorică, raporturi ierarhice și de colaborare, sarcini de serviciu (competențe). Actul de delegare îl reprezintă ROF, fișele posturilor și, în unele cazuri, ordine exprese de a executa anumite operațiuni. Prin urmare, funcțiunile managerului general sunt îndeplinite de compartimentele de specialitate, adică de entitatea publică.

- Standardul 7 "Obiective": Obiectivele generale (strategice) reprezintă direcțiile majore de acțiune, respectiv punctul de plecare în conturarea unui sistem categorial de obiective ce vizează toate componentele procesuale și structurale ale organizației. Între obiectivele specifice și activitățile derulate pentru realizarea acestora există o legătură directă; de aceea, atunci când se realizează o analiză a sistemului organizatoric, este obligatorie efectuarea unei analize corelative obiective – activități.

- Standardul 8 "Planificarea": structura organizatorică permite managerilor să aloce resurse către obiectivele definite prin plan.

- Standardul 11 "Managementul riscului": identificarea și evaluarea riscurilor semnificative trebuie să se facă atât la nivel de ansamblu al unei entități publice, cât și la toate nivelurile organizatorice ale acesteia, cu luarea în considerare a complexității structurii organizatorice, naturii activităților desfășurate, calității personalului și fluctuației acestuia.

- Standardele 12 „Informarea” și 13 “Comunicarea”: modalitatea de comunicare între manager și coordonați este stabilită în strânsă legătură cu structura organizatorică și trebuie să aibă loc într-un sens mai larg și care să implice toate activitățile și toate structurile organizației.

- Standardul 17 „ Proceduri”: pentru activitățile ce se desfășoară în fiecare compartiment din cadrul organizației este necesar să fie elaborate proceduri scrise, astfel încât ocupantul fiecărui post să cunoască pașii pe care trebuie să îi parcurgă pentru realizarea activităților ce i-au fost repartizate prin fișa postului.

- Standardul 18 “Separarea atribuțiilor”: conceperea și funcționarea sistemului organizatoric are la bază principiul de separare a atribuțiilor pe grupe omogene de activități și eliminarea incompatibilităților și a conflictelor de interese în realizarea sarcinilor.

3. Aspecte metodologice cu privire la implementarea standardului 6 “Structura organizatorică”

3.1. Direcții de acțiune și instrumente de control intern/managerial pentru implementarea standardului

În elaborarea structurii organizatorice se au în vedere funcțiile stabilite prin actul normativ de constituire, precum și derularea unor analize periodice privind activitățile noi apărute sau posibilele suprapuneri de activități.

Structura organizatorică trebuie stabilită astfel încât să permită fluxul informațional și să răspundă la două cerințe fundamentale: diviziunea muncii și coordonarea. Așadar, structura creată trebuie să repartizeze oamenii și sarcinile în așa fel încât să fie asigurate comunicarea, cooperarea, îndeplinirea sarcinilor, distribuirea resurselor și luarea de decizii în modul cel mai eficace posibil.

Conform regulilor de management instituite prin standardul 6 “Structura organizatorică”, și exprimate în “Cerințe generale” ale standardului, **direcțiile determinante** în care trebuie acționat în vederea implementării acestui standard sunt următoarele:

- competența, responsabilitatea, sarcina și obligația de a raporta sunt atribute asociate postului; acestea trebuie să fie clare, coerente și să reflecte elementele avute în vedere pentru realizarea obiectivelor entității publice;
- competența constituie capacitatea de a lua decizii, în limite definite, pentru realizarea activităților specifice postului;
- responsabilitatea reprezintă obligația de a îndeplini sarcinile și se înscrie în limitele ariei de competență;
- raportarea reprezintă obligația de a informa asupra îndeplinirii sarcinilor.

Elaborarea structurii organizatorice se realizează cu respectarea următoarelor **principii**:

- supremația obiectivelor - fiecare subdiviziune organizatorică a entității trebuie să servească atingerii unor obiective precise și judicios stabilite;
- managementul participativ - constituirea și funcționarea unor organisme participative de management, crearea și întreținerea unui climat organizațional și motivațional propice participării personalului la conducere;

- flexibilitatea structurii organizatorice - adaptarea prin schimbare a structurii organizatorice la influențele exercitate de mediul contextual;
- asigurarea unei concordanțe depline între natura posturilor și caracteristicile titularilor de posturi - „dotarea” posturilor de management și execuție cu personal cu competența necesară;
- aplatizarea structurii organizatorice - apropierea managementului de execuție prin reducerea numărului de niveluri ierarhice;
- permanența managementului - presupune existența unui înlocuitor al managerului în absența acestuia;
- armonizarea posturilor și funcțiilor - definirea adecvată a sarcinilor, responsabilităților și competențelor posturilor și ale funcțiilor, ca elemente de generalitate a posturilor;
- varianta optimă - elaborarea structurii organizatorice în mai multe variante și selectarea celei optime în funcție de avantajele maxime pe care aceasta le oferă;
- eficiența structurii organizatorice - exprimă nevoia ca proiectarea structurii organizatorice să se facă prin comensurarea și compararea cheltuielilor ocazionate de elementele structurii, cu efectele economice pe care le generează.

Etapele necesare pentru elaborarea unei structurii organizatorice sunt:

- definirea sau redefinirea obiectivelor organizației;
- analiza situației existente, cu deosebire a aspectelor care impun modificarea structurii organizatorice;
- elaborarea variantelor posibile de structuri organizatorice;
- evaluarea eficienței variantelor și alegerea celei optime.

Următoarele **acțiuni** sunt apreciate ca minim necesare în demersul organizației de a elabora structura sa organizatorică, și anume:

- elaborarea documentelor organizatorice: ROF; organigrama; descrieri de funcții; fișe de post;
- comunicarea acestor documente către angajați;
- elaborarea unei proceduri privind modul de întocmire a documentelor organizatorice;
- evaluarea periodică a flexibilității și conformității structurii organizatorice.

Rezultatele așteptate ale efectuării acestui demers, de către organizație, sunt:

- publicarea și/sau comunicarea organigramei și a ROF aprobate, angajaților;
- fișele posturilor, avizate și semnate;
- procedura de sistem privind întocmirea/actualizarea ROF și a fișelor posturilor;
- analize periodice ale modului de organizare și funcționare și propuneri de flexibilizare a activității.

Acțiunile (instrumentele de control intern/managerial) stabilite de manageri în vederea implementării standardului, responsabilii cu implementarea acestor acțiuni,

precum și termenele de realizare se cuprind, pentru aplicare, în **Programul de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial** al entității publice.

3.2. **Autoevaluarea stadiului implementării standardului 6 “Structura organizatorică”**

Entitățile publice au obligația de a efectua **autoevaluarea propriilor sisteme de control intern/managerial**, în conformitate cu prevederile pct. 1.8 – 1.11 din „Instrucțiunile privind întocmirea, aprobarea și prezentarea raportului asupra sistemului de control intern/managerial” – anexa nr. 4 la Ordinul nr.946/2005 al ministrului finanțelor publice, republicat, precum și potrivit anexelor nr. 4.1 și 4.2 la instrucțiunile menționate.

Operațiunea de autoevaluare, realizată de către conducerea entității publice, nu poate înlocui evaluarea realizată de compartimentul/structura de audit intern a entității, care are rolul de a evalua, pe baza unei metodologii specifice, și de a da o asigurare fundamentală și obiectivă managementului asupra gradului de funcționalitate, atât pe ansamblul sistemului de control intern/managerial, cât și pe fiecare formă concretă de manifestare a acestuia.

În scopul realizării operațiunii de autoevaluare a implementării standardelor, fiecare compartiment din organigrama entității publice completează un **chestionar de autoevaluare** (după modelul prevăzut în anexa nr. 4.1. la OMFP nr. 946/2005, republicat). În chestionarul menționat sunt precizate două **criterii generale** de evaluare a stadiului implementării standardului 6, astfel:

1. Sunt efectuate analize la nivelul principalelor activități, în scopul identificării eventualelor disfuncționalități în fixarea sarcinilor de lucru individuale prin fișele posturilor și în stabilirea atribuțiilor compartimentului?
2. Structura organizatorică asigură funcționarea circuitelor și fluxurilor informaționale necesare supravegherii și realizării activităților proprii?

Fiecare răspuns, de tip „Da” sau „Nu” (înscris în coloana 2 a chestionarului), formulat la criteriile generale de evaluare, trebuie motivat (în coloana 3 „Explicație asociată răspunsului” a chestionarului), prin comentarii și explicații realiste și bine documentate, care să susțină implementarea/implementarea parțială sau neimplementarea standardului.

Operațiunea de autoevaluare a structurii organizatorice se realizează într-o dublă formă, prin:

- autoevaluarea funcționalității structurii organizatorice;
- autoevaluarea laturii constructive a structurii organizatorice.

Următoarele aspecte sunt urmărite, atunci când se realizează **autoevaluarea funcționalității** structurii organizatorice:

- determinarea gradului în care structura organizatorică este stabilită corespunzător cu obiectivele entității;
- evidențierea capacității structurii organizatorice de a acoperi necesitățile de funcționare ale entității în concordanță cu cerințele preconizate;
- constatarea gradului de adaptabilitate a structurii organizatorice la modificările intervenite în exteriorul ei.

Autoevaluarea laturii constructive a structurii organizatorice presupune luarea în considerare și analizarea aspectelor referitoare la:

- numărul de compartimente;
- numărul de niveluri ierarhice;
- ponderea ierarhică pentru fiecare funcțiune, compartiment și activitate.

3.3. Aspecte cu privire la restructurarea structurii organizatorice prin reproiectare managerială

De cele mai multe ori, în etapa de autoevaluare sunt detectate deficiențe ale sistemului organizatoric și, mai cu seamă, ale structurii organizatorice, care impun schimbări manageriale de fond, ce nu se pot realiza decât prin reproiectare managerială. Dintre **deficiențele** mai semnificative, amintim:

- delimitarea și dimensionarea insuficientă a unor componente procesuale (funcțiuni, activități, atribuții și sarcini), extrem de importante în realizarea obiectivelor;
- paralelisme în exercitarea de atribuții și sarcini, diluarea responsabilității, situații generate de definirea ambiguă a componentelor structural – organizatorice (posturi, funcții, atribuții și sarcini);
- flexibilitatea redusă și eficiența scăzută a structurii organizatorice;
- utilizarea, cu prioritate, a documentelor organizatorice (ROF, organigrama, fișele de post) ca instrumente administrative, birocratice;
- structurarea insuficientă a autorității și responsabilității pe nivelurile ierarhice ale organizației, ceea ce conduce la dificultăți în implementarea deciziilor de management și administrative;
- dificultăți în procesul de comunicare, ceea ce determină frecvența mare a distorsiunilor, filtrațiilor și redundanțelor, dar și supraîncărcări ale canalelor sistemului informațional;
- fluxuri și circuite informaționale lungi.

Reproiectarea structurii organizatorice implică un demers laborios, structurat în acțiuni menite să asigure:

- delimitarea și dimensionarea corespunzătoare, în funcție de volumul, complexitatea și dificultatea obiectivelor, a componentelor procesuale implicate nemijlocit în realizarea acestora (sarcini, atribuții, activități, funcțiuni);
- determinarea necesarului de posturi și funcții (și, în acest context, înființarea/desființarea/comasarea de posturi);
- înființarea/desființarea/comasarea de compartimente funcționale și operaționale;
- determinarea necesarului de personal, pe total și pe structură socio-profesională, în funcție de natura și caracteristicile posturilor de management și execuție;
- echilibrarea ponderilor ierarhice ale managerilor amplasați pe același nivel ierarhic;
 - reducerea, pe cât posibil, a numărului de niveluri ierarhice;
 - „îmbogățirea” și „lărgirea” posturilor;
 - proliferarea relațiilor organizatorice de cooperare și de autoritate de tip funcțional, ș.a.

Noua structură organizatorică, rezultată ca urmare a reproiectării manageriale, trebuie să îndeplinească câteva condiții, dintre care cele mai importante sunt:

- să corespundă scopului și obiectivelor generale ale entității;
- să fie suplă și să cuprindă un număr cât mai redus de niveluri de conducere;
- să definească cu claritate și precizie funcțiile și legăturile dintre funcții, precizând atribuțiile, sarcinile, responsabilitățile angajaților;
- să poată fi adaptată cu ușurință la noile obiective ale entității;
- să fie economică, respectiv să necesite cheltuieli reduse de personal și de gestiune.

Ulterior finalizării acțiunii de restructurare a structurii organizatorice, aceasta va fi monitorizată cu atenție, cu luarea în considerare a modificărilor intervenite și care impun revizuirea și adaptarea structurii organizatorice la noile condiții.