

CZU 334.784:35

## BENEFICIILE GUVERNANȚEI CORPORATIVE PENTRU SECTORUL PUBLIC

*Conf. univ. dr. Angela BOGUȘ, ASEM*  
e-mail: [bogus.angela@ase.md](mailto:bogus.angela@ase.md)  
ORCID: 0000-0003-0413-7154

*Conf. univ. dr. Marina BAIEȘU, ASEM*  
e-mail: [baiesu.m@ase.md](mailto:baiesu.m@ase.md)  
ORCID: 0000-0003-1274-6347

DOI: <https://doi.org/10.53486/econ.2022.120.007>

*Lucrarea de față are drept scop punerea în evidență a rolului determinant pe care îl are guvernanta corporativă pentru sporirea eficienței și creșterea economică a organizațiilor, inclusiv a instituțiilor publice. Beneficiile și efectele pe care guvernanta corporativă le oferă, a condus la extinderea acestei practici inclusiv în sectorul public. Deși, misiunea pe care și-o asumă domeniul public este una de ordin social și se deosebește esențial de cea pe care o urmărește sectorul privat – de ordin economic, totuși o serie de trăsături ale guvernantei corporative sunt specifice ambelor sectoare, scopul prioritar fiind eficientizarea managementului și îmbunătățirea sistemului de control intern.*

*Studiul pune în lumină motivele ce au condus la creșterea interesului pentru guvernanta corporativă în sectorul public, oferind posibilitatea identificării unor soluții optime pentru prevenirea practicilor negative de fraude și eșecuri financiare.*

**Cuvinte-cheie:** guvernanta corporativă, sector privat și public, criză financiară, control, responsabilitate corporativă, management, etică, corupție.

**JEL:** G34, M14, M5.

### Introducere

**Guvernanta corporativă** este un concept utilizat frecvent după 1980 din dorința reprezentanților unor companii de a nu-și asuma integral răspunderea pentru acțiunile iresponsabile, cu efecte devastatoare asupra întregii societăți, a

CZU 334.784:35

## CORPORATE GOVERNANCE BENEFITS FOR THE PUBLIC SECTOR

*Assoc. Prof. PhD Angela BOGUS, ASEM*  
e-mail: [bogus.angela@ase.md](mailto:bogus.angela@ase.md)  
ORCID: 0000-0003-0413-7154

*Assoc. Prof. PhD Marina BAIESU, ASEM*  
e-mail: [baiesu.m@ase.md](mailto:baiesu.m@ase.md)  
ORCID: 0000-0003-1274-6347

DOI: <https://doi.org/10.53486/econ.2022.120.007>

*This paper aims to highlight the key role that corporate governance plays in increasing the efficiency and the economic growth of organizations, including the public institutions. The benefits and effects that Corporate Governance offers have led to the expansion of the practice in question, including in the public sector. Although the mission of the public sector is a social one, it differs significantly from that of the private sector – which is the economic one, however, a number of corporate governance traits are specific to both sectors, and the aim of each sector is to streamline management and improve the internal control system.*

*The study highlights the reasons that have led to growing interest in corporate governance in the public sector, providing the possibility to identify optimal solutions to prevent negative practices of fraud and financial failure.*

**Keywords:** corporate governance, private and public sector, financial crisis, control, corporate responsibility, management, ethics, corruption.

**JEL:** G34, M14, M5.

### Introduction

**Corporate governance** is a concept, more commonly used after 1980 by the desire of companies not to take full responsibility for irresponsible actions, with devastating effects on society as a whole, of some leaders. This concept has become even more widespread since the 1990s, following the World Bank's first reference

unor conducători. Începând cu anii '90, această noțiune devine și mai răspândită, ca urmare a referinței efectuată în premieră de Banca Mondială în raportul prezentat în 1989, termenul în cauză fiind asociat cu oamenii care operează în cadrul unei organizații. Prin urmare, atenția sporită acordată guvernantei corporative de către toate părțile interesate – manageri de top, proprietari, investitori, societatea în ansamblu – a contribuit nu doar la consolidarea societății pe principii etice, dar și la reducerea fraudelor și a scandalurilor corporatiste.

Inițial, conceptul a dobândit o amploare deosebită, la nivelul sectorului privat, în contextul crizei economice și a trucurilor financiare dubioase. Misiunea guvernării corporative a avut drept scop echilibrarea și împărțirea egală a puterii între acționari, administratori și conducerea executivă, în scopul prevenirii a noi fraude și abuzuri financiare și mai ales recâștigarea încrederii mediului de afaceri în fața societății. Însă, nu doar sectorul privat s-a confruntat cu eșecuri financiare și fraude, ci și sectorul public, motiv pentru care se intensifică discuțiile pentru promovarea guvernantei corporative și în sectorului public. În studiile consacrate problemei date, guvernanta corporativă este definită ca *un sistem prin care entitățile sunt dirijate și controlate* [7, p.3], precum și – *un set de acțiuni menite să permită guvernarea în bune condiții* [2, p.21], *un proces care influențează capacitatea unei entități de a genera valoare* [10, p.1], *un set de structuri, reguli, proceduri și mecanisme destinate gestionării și controlului unei organizații* [9, p.1228].

Marea Britanie a fost primul stat care a adoptat un ghid de guvernanta corporativă, elaborat în 1992 prin contribuția președintelui Comitetului pentru Aspecte Financiare de guvernanta corporativă din Marea Britanie, motiv pentru care este cunoscut drept **Codul Cadbury**. După o perioadă relativ lungă – 1997-1999 – o serie de recomandări privind guvernanta corporativă au fost elaborate și de Franța, Finlanda, Olanda, Spania, Italia, Belgia și Portugalia.

Standardul Australian de guvernanta corporativă definește guvernanta corporativă ca fiind *procesul prin care o organizație este dirijată, controlată și stăpânită*, ceea ce implică autori-

in a 1989 report, the term being associated with people that operate within an organization. The increased focus on corporate governance by all stakeholders – top managers, owners, investors, society as a whole has contributed not only to consolidating the company on ethical principles, but also to reducing corporate fraud and scandals.

Initially, the concept has acquired a particular scale, at the private sector level, in the context of the economic crisis and dubious financial tricks. The corporate governance mission aimed to balance and share power equally between shareholders, directors and the executive, in order to prevent new frauds and financial abuses, and especially to regain the trust of the business environment in society. However, not only the private sector has faced financial failures and fraud, but also the public sector, which is why discussions are intensifying to promote corporate and public sector governance. In studies devoted to this issue, corporate governance is defined as a *system by which companies are directed and controlled* [7, p.3], as well as – *a set of actions designed to enable good governance* [2, p.21], *a process that influences the ability of an entity to generate value* [10, p.1], *a set of structures, rules, procedures, and mechanisms for managing and controlling an organization* [9, p.1228].

The first state to adopt a corporate governance guide was the United Kingdom, which was drafted in 1992 with input from the chair of the UK Corporate Governance Financial Committee, which is why it is known as the **Cadbury Code**. After a relatively long period of – 1997-1999 – recommendations on corporate governance were also developed by France, Finland, the Netherlands, Spain, Italy, Belgium and Portugal.

The Australian standard defines corporate governance as the *process by which an organization is directed, controlled and owned* which involves *authority, responsibility, administration, leadership, guidance and control* exercised in the management of organizations, and the **need for control** and **balance** in the process of managing organizations. In this way, corporate governance is essentially the system by which an entity is governed and controlled [6, p.34].

tate, responsabilitate, administrare, conducere, îndrumare și control, exercitat în procesul de gestionare a organizațiilor, fiind evidențiată **nevoia de control și de echilibru** în procesul de gestionare a organizațiilor. Astfel, guvernanta corporativă reprezintă, în esență, sistemul prin care o entitate este condusă și controlată. [6, p.34]

#### Metodologia aplicată

Din punct de vedere metodologic, în procesul elaborării lucrării au fost folosite metode de cercetare clasice:

- *metoda analitică*, prin care este prezentată esența problemei examinate;
- *metoda de sinteză*, aplicată pentru stabilirea legăturilor dintre fenomenele cercetate;
- *analiza comparativă*, utilizată în abordarea aspectului comparativ între diferite concepte și modele de guvernanta corporativă.

Combinarea diverselor metode de cercetare a avut drept rezultat, în mod vădit, asigurarea fiabilității și validității concluziilor.

#### Rezultatele cercetărilor și discuții

Guvernanta corporativă este un concept cu o conotație foarte largă care include: principiile etice, responsabilitatea socială, bunele practici de afaceri, activitățile de control, care sunt aplicate deopotrivă atât în marile corporații private, cât și în instituțiile publice.

Rolul guvernantei corporative, conform cercetătorilor A. Matei și C. Drumașu, „*este de a promova comportamentul etic și transparența, de a echilibra și a diviza în mod egal puterea între toți acționarii interesați, de a preveni apariția fraudelor și de a îmbunătăți încrederea oamenilor și a societății în mediul de afaceri*” [7, p.496].

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) rezumă că guvernanta corporativă:

1. Reprezintă sistemul / mecanismul prin care o companie este condusă și controlată, respectiv procesul de luare a deciziilor majore privind dezvoltarea acesteia, dar și a modului de implementare a strategiilor adoptate;
2. Este unul dintre elementele cheie pentru îmbunătățirea eficienței și creșterii economice, precum și pentru extinderea încrederii investitorilor.

#### Methodology

From a methodological point of view, the work is carried out by applying classical research methods, such as:

- *the analytical method*, which presents the essence of the examined problem;
- *the synthesis method*, applied to establish the links between the researched phenomena;
- *the comparative analysis*, used to address the comparative aspect between different concepts and corporate governance models.

The combination of the various methods used ensured the reliability and validity of the conclusions.

#### Research results and discussions

Corporate governance is a concept with a very broad connotation, which includes: ethical principles, social responsibility, good business practices, control activities, which are used both in large private corporations and public institutions.

The mission of corporate governance, as the researchers A. Matei and C. Drumașu claim, “*is to promote ethical behaviour and transparency, balance and divide power equally among all stakeholders, prevent fraud and improve people and society’s confidence in the business environment*” [7, p.496].

The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) summarizes that corporate governance:

1. Represents the system / mechanism through which a company is managed and controlled, respectively the process of making major decisions regarding its development, but also the way of implementing the adopted strategies;
2. One key element in improving efficiency and economic growth as well as enhancing investor confidence;
3. Involves a set of relationships established between the company’s management, its board of directors and shareholders;
4. Determines the framework of the rules and practices by which a board of directors

3. Implică un set de relații instituite între managementul companiei, consiliul său de administrație și acționari;
4. Determină cadrul normelor și al practicilor prin care un consiliu de administrație asigură responsabilitatea, corectitudinea și transparența în relația unei companii cu toate părțile interesate (finanțatori, clienți, manageri, angajați, guvern și comunitate);
5. Furnizează o structură prin care obiectivele companiei sunt stabilite, iar mijloacele de atingere a acestora, precum și de monitorizare a performanțelor sunt determinate [8, p.11].

Odată cu trecerea timpului, interesul pentru guvernarea corporativă se intensifică tot mai mult, conștientizându-se că o guvernare eficientă va avea rezultate benefice, atât pentru dezvoltarea economică a societății, cât și pentru entitatea influențată direct de rezultatele acestor intervenții. Crizele financiare profunde din Asia, Rusia, America Latină, numeroasele falimente înregistrate de anumite organizații în anii '90, a adus în atenția publicului larg problema guvernării corporative, astfel încât *îmbunătățirea mecanismelor de guvernare* a devenit una dintre principalele priorități ale politicului. De regulă, aceste falimente au fost consecința situației în care membrii organului de conducere nu cunoșteau amploarea totală a unui risc sau a unor activități de natură ilegală, sau situația reală era cunoscută doar unui număr mic de membri dominanți (de obicei cu funcții executive) ai consiliului de administrație.

Astfel, pe fondul crizei financiare profunde înregistrate în 1997 în Asia, la recomandarea Băncii Mondiale, Consiliul OCDE, reunit la nivel ministerial, s-a luat decizia de a realiza un set de standarde și linii directoare privind guvernarea corporativă. Drept urmare, în anul 1999 au fost aprobate principiile OCDE privind guvernarea corporativă, revizuite în 2002, în cadrul unui vast proces de consultări regionale. Noile principii au fost aprobate de guvernele țărilor OCDE. Acestea, actualmente, constituie setul de principii de conducere, acceptate pe plan internațional, care se aplică în cadrul guvernării corporative – în structurile juridice, instituționale și de regle-

ensures accountability, fairness and transparency in a company's relationship with all stakeholders (financiers, customers, management, employees, government and community);

5. Provides the structure through which the objectives of the company are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance are determined [8, p.11].

Over time, the interest in corporate governance has intensified, realizing that effective governance will have beneficial effects, both for the economic development of the society and for the entity directly affected by the results of these interventions. The deep financial crises in Asia, Russia, Latin America, the numerous bankruptcies of certain organizations in the 1990s brought the issue of corporate governance to the attention of the general public, so that *improving governance mechanisms* became one of the main politics priorities. These bankruptcies were usually the result of the fact that the members of the management body did not know the full extent of a risk or of illegal activities, or the situation was known only to a small number of dominant members (usually with executive functions) of the board of directors.

Thus, on the basis of the deep financial crisis in Asia in 1997, on the recommendation of the World Bank, the OECD Council meeting at ministerial level, took the decision to achieve a set of standards and guidelines on corporate governance. As a result, the OECD Principles on Corporate Governance were approved in 1999 and revised in 2002 as part of an extensive regional consultation process. The new principles have been approved by OECD governments. These are today the only set of internationally accepted principles of governance that apply to the entire corporate governance framework – the legal, institutional and regulatory structures, as well as the practices that create the context in which companies operate. OECD principles are recognized by Financial Stability Forum as one of the 12 core standards for sound financial systems. They are an important component of the report on Compliance with Standards and Codes, initiated

mentare, precum și practicile ce creează contextul în care operează firmele. Principiile OCDE sunt recunoscute de către Forul pentru Stabilitate Financiară ca fiind unul dintre cele 12 standarde de bază pentru sistemele financiare solide. Acestea reprezintă o componentă importantă a raportului privind Respectarea Standardelor și Codurilor, inițiate de către Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional. Principiile OCDE au servit drept punct de referință la realizarea unui mare număr de coduri naționale privind guvernarea corporativă. Ulterior, în multe țări, atât membre ale OCDE, cât și non-membre, au fost introduse coduri de guvernare corporativă, care, de obicei, nu sunt obligatorii dar sunt recomandate pentru utilizare, conținând, în esență, aceleași cerințe și având la bază asemenea principii ca: onestitate, loialitate, transparența și responsabilitatea. În majoritatea țărilor lumii se produc reforme substanțiale în vederea îmbunătățirii cadrului de guvernare corporativă.

Principiile OCDE sunt structurate pe șase secțiuni, după cum urmează:

1. *Asigurarea unui cadru adecvat* pentru implementarea efectivă a unei bune conduceri corporative;
2. *Drepturile acționarilor* și aspectele fundamentale legate de dreptul de proprietate – structura guvernării corporative trebuie să protejeze și să faciliteze exercitarea drepturilor acționarilor;
3. *Tratamentul egal al tuturor acționarilor* – structura guvernării corporative trebuie să asigure un tratament egal tuturor acționarilor (inclusiv minorităților și străinilor). Aceștia trebuie să aibă posibilitatea de a obține despăgubiri efective pentru încălcarea drepturilor lor;
4. *Rolul și guvernarea corporativă a acționarilor* și ale celorlalte entități interesate de societatea comercială („stakeholders”) – cadrul guvernării corporative trebuie să asigure recunoașterea drepturilor acționarilor, stabilite prin lege sau prin acorduri mutuale și să încurajeze cooperarea activă între corporație și acționari, pentru crearea de profituri cât mai mari și a noi locuri de muncă;

by the World Bank and the International Monetary Fund. OECD principles have served as a point of reference for the implementation of a large number of national corporate governance codes. Subsequently, in many OECD and non-OECD countries, corporate governance codes have been introduced, which are usually not mandatory but are recommended for use and contain essentially the same requirements and are based on such principles as honesty, loyalty, transparency and accountability. Substantial reforms are taking place in most countries of the world to improve the corporate governance framework.

The OECD principles are structured in six sections, as follows:

1. *Ensuring an appropriate framework* for the effective implementation of good corporate governance;
2. *The Rights of Shareholders* and Key Ownership Functions and fundamental issues related to property rights – the corporate governance structure should protect and facilitate the exercise of shareholders' rights;
3. *The Equitable Treatment of Shareholders* – the corporate governance structure should ensure equitable treatment of all shareholders (including minority and foreign shareholders). They should have the opportunity to obtain effective redress for violation of their rights;
4. *The Role of Stakeholders* and other interested parties in corporate governance – the corporate governance framework should recognize the rights of stakeholders established by law or through mutual agreements and encourage active co-operation between corporations and stakeholders in creating wealth, jobs, and the sustainability of financially sound enterprises;
5. *Disclosure and Transparency* – the corporate governance framework should ensure that timely and accurate disclosure is made on all material matters regarding the corporation, including the financial situation, performance, ownership, and governance of the company;

5. *Informarea și transparența* – cadrul guvernării corporative trebuie să asigure informații precise și în timp util cu privire la toate aspectele importante referitoare la corporație, inclusiv situația financiară, performanța, proprietatea și guvernanta companiei;
6. *Responsabilitatea administrațiilor / consiliului* – cadrul guvernării corporative trebuie să asigure gestionarea strategică a companiei, monitorizarea eficientă a managementului de către consiliu și responsabilitatea consiliului față de companie și acționari [8, p.17].

Cercetătorii preocupați de subiectul guvernantei corporative fac referire la cinci grupuri de actori importanți:

- *Salariații, precum și diversele reuniuni / asociații* – din care fac parte;
- *Consiliul de administrație* – în calitate de organ de conducere al organizației care controlează și reglementează activitatea acesteia;
- *Comitetul de directori* – în calitate de organ executiv, responsabil de gestionarea efectivă a organizației, în scopul atingerii obiectivelor stipulate în strategia acesteia;
- *Acționarii* – care au posibilitatea de a interveni prin utilizarea votului garantat de deținerea acțiunilor, precum și posibilitatea de a se retrage și de a renunța la companie prin înstrăinarea acțiunilor, în cazul în care decizia adoptată nu corespunde așteptărilor lor;
- *Autoritățile* – care stabilesc normele generale de guvernanta, obligatorii pentru toți actorii.

Deoarece au fost înregistrate practici negative de fraudare, dar și neînțelegeri corporatiste, atât în sectorul privat, cât și în unele entități publice, fiind la fel de afectate de eșecuri financiare, inclusiv după anii '90, necesitatea promovării guvernantei corporative în sectorul public devine tot atât de importantă. Un argument în plus, în acest sens, servește, în special, numărul mare de instituții interesate și eterogenitatea acestora, nevoia de responsabilitate, eficiență, performanță, transparență și sustenabilitate. Mai mult ca atât – guvernanta corporativă, în sectorul

6. *Accountability of administrations/board* – the corporate governance framework must ensure the strategic management of the company, the effective monitoring of management by the board and the responsibility of the board towards the company and shareholders [8, p.17].

Comparative corporate governance researchers refer to five groups of important actors:

- *Employees* – and the *various meetings / associations* they belong to;
- *The Board of Directors* – as the governing body of the organization that controls and regulates its activity;
- *The Board of Directors* – as the executive body, responsible for the effective management of the organization, in order to achieve the objectives set out in its strategy;
- *Shareholders* – who have the opportunity to intervene by using the vote guaranteed by the holding of shares, as well as the possibility to withdraw and leave the company by alienating the shares if the decision taken does not meet their expectations;
- *Authorities* – that establish the general rules of governance, binding on all actors.

Whereas negative practices of fraud and corporate scandals have been reported not only in the private sector, many public entities are also affected by financial failures, including after the 1990s, the need to promote corporate governance in the public sector becomes equally important. In particular, an argument in this respect serves the large number of stakeholders and their heterogeneity, the need for accountability, efficiency, performance, transparency and sustainability. Moreover, in fact, corporate governance in the public sector in the United Kingdom was adopted following the disputes that arose around the behaviour of some politicians and public dignitaries in the early 1990s. The Committee on Public Living Standards (Nolan Commission), as a public advisory body under the Government, set up by Prime Minister John Major, aimed to analyse the causes of scandals and financial

public din Regatul Unit, a fost adoptată ca urmare a neînțelegerilor care s-au iscat între o serie de politicieni și demnitari publici la începutul anilor '90. Comitetul pentru standardele vieții publice (Comisia Nolan), în calitate de organism consultativ public, aflat în subordinea Guvernului, înființat de premierul John Major, a avut drept scop analiza cauzelor neînțelegerilor și a fraudelor financiare, precum și identificarea soluțiilor optime în scopul înlăturării acestora.

În rezultatul falimentelor înregistrate de multiple organizații, în anii '90 a fost impusă tuturor entităților de interes public, obligația de a respecta codul de guvernare și confirmarea respectării acestuia, în rapoartele anuale și situațiile financiare pe care le publică. Crizele financiare declanșate la nivel internațional, au demonstrat că în cazul în care nu există un control transparent, nu se respectă drepturile acționarilor și consiliile de administrație nu sunt responsabile, economiile puternice se pot prăbuși destul de rapid din cauza pierderii încrederii investitorilor.

Spre deosebire de sectorul privat, nuanțările conceptuale privind guvernarea corporativă în sectorul public, la nivel internațional, sunt relativ limitate. Cu toate acestea, bibliografia internațională cuprinde un bogat portofoliu de abordări aprofundate, comparative și multidimensionale, în timp ce în literatura de specialitate autohtonă, abordările guvernării corporative în sectorul public sunt limitate.

Pentru sectorul public, guvernarea corporativă are o semnificație aparte. Or, guvernarea corporativă eficientă poate limita esențial abuzurile, fraudă, administrarea iresponsabilă și conflictele de interese dintre acționari și celelalte părți interesate, atât de prezente în sectorul public.

În sectorul public, guvernarea corporativă cuprinde politicile, procedurile și regulile utilizate pentru a direcționa activitățile unei organizații și pentru a oferi o asigurare rezonabilă că obiectivele sunt îndeplinite și că operațiunile se desfășoară într-un mod corect și responsabil.

Buna guvernare în sectorul public are o serie de beneficii, printre care:

- încurajează un proces mai bun de luare a deciziilor în cunoștință de cauză, precum și de utilizare eficientă a resurselor;

fraud, as well as to identify optimal solutions to eliminate them.

Concerns over the failures of multiple organizations in the 1990s have required all public interest entities to comply with a governance code and to confirm compliance with it in their annual reports and financial statements. Financial crises triggered internationally have shown that if there is no transparent control, no shareholder rights are respected and boards of directors are not held accountable, strong savings can collapse fairly quickly when investor confidence disappears.

Unlike in the private sector, the conceptual nuances of corporate governance in the public sector at the international level are relatively limited. However, the international literature offers a portfolio of in-depth, comparative and multidimensional approaches, while in the local literature, approaches to corporate governance in the public sector are limited.

For the public sector, corporate governance has a special significance because effective corporate governance can significantly limit abuse, fraud, mismanagement and conflicts of interest between shareholders and other stakeholders.

Public sector corporate governance includes the policies, procedures, and rules used to direct the activities of an organization and to provide reasonable assurance that the objectives are met and that operations are conducted in an ethical and responsible manner.

Good governance in the public sector has a number of benefits, among which:

- encouraging a better-informed decision-making process as well as efficient use of resources;
- improving the liability mechanism for the act of managing the respective resources;
- being characterized by a rigorous control, which exerts significant pressures in order to improve the performance of the public sector and the fight against corruption;
- the ability to improve leadership, management and oversight within an organization, leading to more effective interventions and ultimately better results.

- îmbunătățește mecanismul de răspundere pentru actul de gestiune a resurselor respective;
- se caracterizează printr-un control riguros, care exercită presiuni importante în vederea îmbunătățirii performanței sectorului public și a luptei împotriva corupției;
- îmbunătățește leadership-ul, administrarea și supravegherea în cadrul unei organizații, conducând la intervenții mai eficiente și, în ultimă instanță, la rezultate mai bune.

Pornind de la importanța pe care o are guvernarea corporativă pentru sectorul public, fiecare societate modernă și democratică, în scopul transparentizării și profesionalizării managementului entităților publice, și-a elaborat standardele de guvernare corporativă pentru domeniul public în conformitate cu Principiile de guvernare corporativă instituite de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică. Cetățenii, reprezentanții acestora, bazându-se pe standarde și linii directoare elaborate, pot monitoriza modul de utilizare a resurselor, iar informațiile circumscrise instituțiilor publice sunt diseminate publicului larg pentru fundamentarea proceselor decizionale ale acestuia.

O bună guvernare corporativă constituie baza creșterii performanțelor instituțiilor publice, a managementului eficient al riscurilor, cât și baza încrederii publicului.

Studiile efectuate de cercetătorii preocupați de guvernarea corporativă [9, p.1229], scot în evidență mecanismele de guvernare, în sectorul public, care includ:

- structura, care asigură clarificarea responsabilităților;
- abordările pentru îmbunătățirea abilităților de realizare a responsabilităților;
- instrumentele precum sistemul de control intern și responsabilitatea externă.

Obligația de a respecta Codul de guvernare corporativă, în special, în sectorul public, impune entităților publice angajamente de funcționare pe baza unor principii, considerate piatra de temelie a bunei guvernări: *integritate, transparență, răspundere, competență*.

*Integritatea* reprezintă elementul cheie, indispensabil pentru sectorul public, și se referă la

Based on the major importance of corporate governance for the public sector, every modern and democratic society, in order to make transparent and professionalize the management of public entities, has developed its corporate governance standards for the public domain in accordance with the Corporate Governance Principles established by Organization for Economic Co-operation and Development. Citizens, their representatives, based on developed standards and guidelines, can monitor the use of resources, and information limited to public institutions is disseminated to the general public to substantiate its decision-making processes.

Good corporate governance is the basis for increasing the performance of public institutions, the efficient management of risks, and the basis for public confidence.

Studies conducted by researchers concerned with and interested in corporate governance [9, p.1229], reflect that governance mechanisms in the public sector include:

- the structure, which ensures the clarification of responsibilities;
- approaches to improving accountability;
- tools such as the internal control system and external liability.

The obligation to respect a code of governance, especially in the public sector, imposes on public entities commitments to operate on the basis of principles, considered as pillars of good governance: *integrity, transparency, accountability, competence*.

*Integrity* is a key element for the public sector, and it refers to the coherent and relatively stable set of professional values of an institution, but also to the dignitaries of those institutions, values such as: *being and remaining intact, honest, honest, fair, incorruptible*. Integrity is considered to be the benchmark of a civil servant, public authority or institution and used as a unit for assessing the confidence, competence and professionalism of civil servants.

The mechanisms by which public integrity is ensured refer to issues such as:

- reducing/combatting cases of corruption;
- preventing, coercing abuse and increasing the degree of responsibility.



setul coerent și relativ stabil de valori profesionale ale angajaților unei instituții, dar și a demnitarilor acestor instituții, valori precum: *a fi și a rămâne intact, integru, onest, cinstit, corect, incoruptibil*. Integritatea este considerată etalonul unui funcționar, a unei autorități sau instituții publice și este utilizată ca unitate de apreciere a încrederii, competenței și profesionalismului funcționarilor publici.

Mecanismele prin care se asigură integritatea publică se referă la aspecte precum:

- reducerea/combateră cazurilor de manifestare a fenomenului corupției;
- prevenirea, constrângerea abuzurilor și creșterea gradului de responsabilitate.

Atunci când funcționează corect, sistemul de integritate publică combate abuzul de putere, corupția și fraudă în toate formele sale.

*Transparența* – un principiu fundamental, fără de care nu poate exista o societate democratică și un instrument primordial pentru sectorul public, întrucât conduce la creșterea responsabilității, performanței și a încrederii pentru sectorul dat. Principiul are ca bază, dreptul cetățenilor la accesarea informației, care refuză să fie conduși fără ca să înțeleagă finalitățile și motivațiile administrației. Când acțiunile demnitarilor sunt la vedere, deschise publicului larg și sunt supuse consultărilor publice, calitatea actului administrativ crește și sporesc șansele de reușită în acest sector. Pe de o parte, transparența are drept scop de a preveni acțiunile care amenință integritatea publică, de a combate corupția, iar pe de altă parte, de a evalua performanța administrației publice.

În contextul promovării transparenței în sectorul public, o importanță majoră revine sistemului de *e-governanță*, care facilitează interacțiunea dintre instituțiile publice și oameni, simplifică procedurile birocratice, oferă informații și îmbunătățește transparența. Printre informațiile care ar trebui incluse se numără: reglementările privind organizarea și funcționarea instituțiilor publice, organigrama, situațiile financiare, bugetul, achizițiile, programul, proiectele aflate în desfășurare, informațiile de contact și posibilitatea traducerii informațiilor în cel puțin o altă limbă.

*Răspunderea* – un alt principiu al buneii guvernări, care se referă la faptul că rolul fiecărei

When it works properly, the public integrity system fights abuse of power, corruption, and fraud in all its forms.

*Transparency* – a fundamental principle without which there can be no democratic society and a key tool for the public sector, as it leads to increased accountability, performance and trust for the given sector. The principle stems from the right of citizens to access information, citizens refusing to be led without understanding the purposes and motivations of the administration. When the actions of dignitaries are visible and open to the general public, are subject to public consultation, the quality of the administrative act increases and increases the chances of success in this sector. On the one hand, transparency aims to prevent actions that threaten public integrity, to fight corruption, and on the other hand, to assess the performance of public administration.

In the context of promoting transparency in the public sector, the *e-governance* system, which facilitates interaction between public institutions and people, simplifies bureaucratic procedures, provides information and improves transparency. Among the information that should be included are: regulations on the organization and operation of public institutions, organization chart, financial statements, budget, procurement, the program, ongoing projects, contact information and the possibility of translating information into at least one other language.

*Liability* – another principle of good governance, which refers to the fact that the role of each public institution, as well as of each official within them, is very well defined, and they, in turn, are responsible for all decisions taken, actions taken and acts issued. However, liability is often the most misunderstood element, which is why it is often disregarded. Assuming responsibility presupposes:

- understanding the responsibilities for the actions to be taken, their consequences and the behaviours necessary in the execution of the mission;
- the need to be responsible to the superior who delegated your responsibility, involving the obligation of reporting and hierar-

instituții publice, precum și a fiecărui funcționar din cadrul acestora este foarte bine definit, aceștia, la rândul lor, fiind responsabili pentru toate deciziile adoptate, acțiunile întreprinse și actele emise. Totuși, de multe ori, răspunderea constituie elementul cel mai prost înțeles, motiv pentru care deseori este nerespectat. Asumarea răspunderii are în vedere:

- înțelegerea responsabilităților privind acțiunile întreprinse, consecințele acestora și comportamentul necesar în efectuarea misiunii;
- necesitatea de a fi responsabil față de superiorul care ți-a delegat responsabilitatea, implicând și obligația de raportare și subordonare ierarhică, de la cele mai inferioare nivele până la nivelul Consiliului de administrație;
- garanția deținerii unui volum suficient și adecvat de informații, necesar unui superior pentru a fi capabil să evalueze just și obiectiv rezultatele prezentate de subaltern;
- necesitatea aprobării unui sistem eficient de recompensare obiectivă și adecvată și, după caz, de sancționare pentru acțiuni irepsonabile;
- încurajarea unui sistem deschis care să promoveze examinările independente, precum ar fi activitățile de audit intern și extern (incluzând și societatea civilă).

*Competența* este principiul conform căruia persoanele care ocupă diferite funcții publice au obligația de a-și exercita atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate. Este necesar ca nivelul de competență să fie clar stabilit din timp, până a fi angajată persoana în funcția publică și trebuie revizuit cu regularitate de către factorii de decizie.

Republica Moldova, prin semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană (UE), în anul 2014, și-a asumat responsabilitatea de a aproba obligativitatea introducerii Codurilor de guvernare corporativă în cadrul entităților de interes public, inclusiv în cadrul companiilor de stat. Astfel, prin Hotărârea Comisiei Naționale a Pieței Financiare (CNPF) cu privire la aprobarea *Codului de guvernare corporativă nr. 67/10 din 24.12.2015*, statul nostru și-a respectat acest

chical subordination, from the lowest levels to the level of the Board of Directors;

- the guarantee of having a sufficient and adequate volume of information, necessary for a superior to be able to evaluate fairly and objectively the results presented by the subordinate;
- the need to approve an effective system of objective and adequate reward and, where appropriate, fair punishment for irresponsible actions;
- encouraging the existence of an open system that allows for the possibility of independent review, such as internal and external audit activities (including civil society).

*Competence* is the principle according to which persons holding various public positions have the obligation to perform their duties with responsibility, competence, efficiency, fairness and conscientiousness. The level of competence needs to be clearly established in advance, until the person is hired in the civil service and needs to be regularly reviewed by decision makers.

The Republic of Moldova, by the signing of the Association Agreement with the European Union (EU) in 2014, assumed the responsibility to approve the mandatory introduction of Corporate Governance Codes in public interest entities, including state-owned companies. Thus, by the decision regarding the approval of the *Corporate Governance Code No. 67/10 of 24.12.2015*, our state has fulfilled this commitment. [4] Thus, by the decision of the National Commission of the Financial Market (NCFM) regarding the approval of the *Corporate Governance Code No. 67/10 of 24.12.2015*, our state has fulfilled this commitment. Consequently, any public entity, in accordance with the *Law on Accounting and Financial Reporting no. 287/2017 and National Commission of the Financial Market Decision no. 67/10 of 24.12.2015*, is obliged to comply with and respect the provisions of the Corporate Governance Code.

The provisions of the Code are based on the principles of corporate governance developed by the OECD, which are mandatory for public

angajament. [4] În consecință, orice entitate publică, în corespundere cu *Legea contabilității și raportării financiare nr. 287/2017* și *Hotărârea CNPF nr.67/10 din 2015*, este obligată să se conformeze și să respecte prevederile Codului de guvernanta corporativă.

Prevederile codului se bazează pe principiile de guvernanta corporativă elaborate de OCDE, având caracter obligatoriu pentru entitățile de interes public și de recomandare pentru Societățile pe acțiuni care nu intră în categoria entităților de interes public. Elementele specifice și de noutate din Codul de guvernanta corporativă se referă la:

- recomandarea de a vota cu norme de voturi mai mari decât cele prevăzute de actele normative în vigoare, pentru aspectele ce vizează competența exclusivă a *Adunării Generale a Acționarilor*;
- atribuirea de noi competențe pentru *Consiliul societății*;
- recomandarea de a constitui pe lângă Consiliu pentru examinarea celor mai semnificative subiecte din activitatea societății a unor comitete specializate;
- recomandarea ca cel puțin 1/3 din membrii Consiliului societății să fie membri independenți;
- introducerea criteriilor de evaluare a independenței membrilor Consiliului societății;
- obligația organului executiv al societății de a adăuga, în raportul anual de activitate, un capitol separat cu descrierea măsurii în care societatea aplică sau nu prevederile Codului de guvernanta;
- introducerea criteriilor de stabilire a cuantumului remunerației pentru membrii Consiliului societății, cei ai Organului executiv și ai Comisiei de cenzori;
- recomandarea aprobării de către Consiliu a Codului de conduită în afaceri al societății, Consiliul urmând a fi responsabil și de supravegherea modului de implementare;
- recomandarea aprobării regulamentului intern privind modul de selectare și aprobare a societăților de audit;

interest entities and by recommendation for Joint Stock Companies that do not fall into the category of public interest entities. The specific and novelty elements of the Corporate Governance Code refer to:

- the recommendation to vote with voting norms higher than those provided by the normative acts in force, for the aspects that concern the exclusive competence of the *General Meeting of Shareholders*;
- assigning new competencies to the *Company's Board*;
- the recommendation to set up specialized committees before the Board for the examination of the most significant topics in the company's activity;
- the recommendation that at least 1/3 of the members of the Board of Directors be independent members,
- introduction of criteria for assessing the independence of the members of the company's Board;
- the obligation of the executive body of the company to add in the annual activity report a separate chapter with the description of the extent to which the company applies or not the provisions of the Governance Code;
- introduction of criteria for determining the amount of remuneration for members of the company's Board, members of the Executive Body and of the Board of Auditors;
- the recommendation of the approval by the Board of the Code of Business Conduct of the company, the Board will also be responsible for the supervision regarding the implementation;
- the recommendation of the approval of internal regulations on the selection and approval of audit firms;
- providing the list of information that public interest entities have the obligation to publish on the website;
- the introduction of the obligation to prepare a Corporate Governance Statement "Com-

- stabilirea listelor informative pe care entitățile de interes public au obligația de a le publica pe pagina web;
- introducerea obligației de pregătire a unei Declarații de guvernare corporativă „Conformare sau justificare”, potrivit modelului din anexa Codului, prin care societățile urmează să ofere o justificare detaliată în formă scrisă cu privire la recomandările din cod care încă nu au fost aplicate în practică [1, p.7].

În 2018 prin *Hotărârea Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 14/1 din 19-03-2018 cu privire la modificarea și completarea Codului de guvernare corporativă*, au fost operate o serie de modificări importante la Codul de guvernare corporativă. În conformitate cu hotărârea în cauză, aprobarea unui Cod de Guvernare la nivel de întreprindere, bazat pe principiile practicilor echitabile, a devenit obligatorie pentru entitățile de interes public, acestea având la dispoziție un termen de șase luni pentru a se conforma prevederilor Codului, inclusiv modificărilor și completărilor noi [5].

Astfel, în conformitate cu prevederile legale, entitățile de interes public au obligația de a întocmi și prezenta anual, suplimentar la rapoartele financiare și raportul conducerii, care va include un capitol privind guvernarea corporativă. Totuși, deși suntem în anul 2022, multe dintre entitățile de interes public (întreprinderi de stat și societățile comerciale) nu s-au conformat prevederilor legii în cauză.

Un rol cheie în asigurarea unei activități sustenabile a entității publice, revine controlului intern, menit să sporească gradul de eficacitate a activității operaționale, credibilitatea rapoartelor financiare și manageriale și conformitatea cu procedurile interne, cât și cu reglementările externe, și obligațiunile legale.

Începând cu 2019, autoritățile Republicii Moldova întreprind o serie de alte măsuri menite să fortifice guvernarea corporativă în sectorul public, în general și în sectorul întreprinderilor de stat, în particular. În acest sens, în scopul asigurării calității și eficacității activității operaționale, a unei gestiuni optime a resurselor din sectorul public, sporește rolul controlului intern și al

pliance or justification”, according to the model in the annex to the Code, by which companies are to provide a detailed written justification regarding the recommendations in the code that have not yet been applied in practice. [1, p.7]

In 2018, by the *National Commission of Financial Market Decision no. 14/1 of 19-03-2018 regarding the amendment and completion of the Corporate Governance Code*, a series of important amendments were made to the Corporate Governance Code. In accordance with the judgment in question, the approval of a Code of Governance at the enterprise level, based on the principles of fair practice, it has become mandatory for public interest entities, which have six months to comply with the provisions of the Code, including the amendments and new additions [5].

Thus, according to the legal provisions, the public interest entities have the obligation to prepare and present annually, in addition to the financial statements and the management report, which will include a chapter on corporate governance. However, although we are in 2022, many of the public interest entities (state-owned enterprises and companies) have not complied with the legal provision.

A key role in ensuring the sustainable activity of the public entity lies in internal control, designed to increase the effectiveness of operational activity, the credibility of financial and managerial reports and compliance with internal procedures, as well as external regulations and legal obligations.

Starting in 2019, the Moldovan authorities are undertaking a number of other measures aimed at strengthening corporate governance in the public sector in general and in the state-owned enterprise sector in particular. In this regard, in order to ensure the quality and effectiveness of operational activity, optimal management of public sector resources, it enhances the role of internal control and audit activity. In this context, the *Decision of the Government of the Republic of Moldova for the approval of the Regulation on the acquisition, confirmation and*

activității de audit. În contextul dat a fost emisă și *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind dobândirea, confirmarea și dezvoltarea calificării profesionale în domeniul auditului intern în sectorul public nr. 556 din 19.11.2019* [3]. Pentru îmbunătățirea transparenței și guvernantei corporative în sectorul public, Ministerul Finanțelor a fost obligat, ca până la finele anului 2021 – începutul anului 2022, să realizeze prevederile Programului de instruire în domeniul auditului intern în sectorul public, menit să contribuie la creșterea profesionalismului auditorilor din sectorul public.

Realizarea unui control intern obiectiv în sectorul public, reprezintă o posibilitate de creștere a gradului de transparență, a eficienței și a competitivității instituțiilor publice, a întreprinderilor de stat, transformându-le dintr-o constrângere într-o oportunitate de dezvoltare economică.

### **Concluzii**

Deși, inițial guvernanta corporativă ia naștere în sectorul privat din dorința de a înlătura ilegalitățile și de a limita fraudele în mediul de afaceri, în scurt timp a devenit evident că pentru sectorul public subiectul are o importanță la fel de mare, aducând multiple beneficii, comparativ cu sectorul privat. Mai mult ca atât, întrucât neînțelegerile apărute la nivelul companiilor private au avut loc, inclusiv prin implicarea unor demnitari publici, aceste practici au constituit un imbold potrivit pentru promovarea guvernantei corporative și în sectorul public. Guvernanta corporativă publică urmărește dezvoltarea și îmbunătățirea mecanismelor de management și control, asumarea și îndeplinirea responsabilităților de către demnitarii publici pentru obținerea încrederii cetățenilor și, evident, ceea ce trezește cel mai mare interes pentru întreaga comunitate – controlul legalității cheltuielilor publice. În acest scop, entitățile publice sunt obligate să respecte cele mai înalte standarde de transparență în acord cu Principiile OCED privind guvernanta corporativă. Urmare a semnării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, autoritățile Republicii Moldova și-au asumat obligativitatea introducerii Codurilor de guvernanta corporativă în cadrul entităților de interes public, inclusiv în cadrul companiilor de stat. Astfel, recunoscând impor-

*development of professional qualification in the field of internal audit in the public sector no. 556 of 19.11.2019 was approved* [3]. In order to improve transparency and corporate governance in the public sector, the Ministry of Finance was obliged at the end of 2021 – the beginning of 2022 to implement the provisions of the Public Sector Internal Audit Training Program designed to help increase the professionalism of public sector auditors.

Achieving objective internal control in the public sector is a possibility to increase the degree of transparency, efficiency and competitiveness of public institutions, state-owned enterprises, transforming them from a constraint into an opportunity for economic development.

### **Conclusions**

Although corporate governance initially originated in the private sector out of a desire to eliminate illegalities and limit fraud in the business environment, it soon became apparent that the subject was of no less importance to the public sector, with multiple additional benefits compared to the private sector. Moreover, as scandals have occurred at the level of private companies, including through the participation of public officials, these practices have been a reason for promoting corporate and public sector governance. Public corporate governance aims at developing and improving management and control mechanisms, assuming and fulfilling the responsibilities of public dignitaries in order to gain the trust of citizens and, of course, what arouses the greatest interest for the whole community – the control of the legality of public expenditures. To this end, public bodies are required to adhere to the highest standards of transparency in accordance with the OECD Principles on Corporate Governance. Following the signing of the Association Agreement with the European Union, the authorities of the Republic of Moldova have assumed the obligation to introduce the Corporate Governance Codes within the public interest entities, including state-owned companies. Therefore, recognizing the importance of internal control, the public authorities have launched a national training

tanța controlului intern, autoritățile publice au lansat un program național de instruire în domeniul auditului intern în sectorul public cu scopul creșterii profesionalismului auditorilor din sectorul public.

program in the field of public sector internal audit which aims to increase the professionalism of public sector auditors.

### Bibliografie/ Bibliography:

1. Cartea Albă a Bunei Guvernări în sectorul întreprinderilor de stat și al celor cu capital de stat, Expert Group, Centru Analitic Independent, Fundația Soros Moldova, Chișinău, 2021. Disponibil la: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/2185>.
2. DOBROTA, Cristina ș.a. *Guvernanță universitară*, București, 2011, ISBN 978-973-0-11684-7, Disponibil la: <https://ro.scribd.com/document/455827608/6-Guvernanta-universitara-pdf>;
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind dobândirea, confirmarea și dezvoltarea calificării profesionale în domeniul auditului intern în sectorul public nr. 556 din 19.11.2019. Publicat: 27-12-2019 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 388-392. Disponibil la: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=119034&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119034&lang=ro).
4. Hotărârea Comisiei Națională a Pieței Financiare, nr. 67/10 din 24.12.2015 cu privire la aprobarea Codului de guvernanță corporativă. Publicat: 04.03.2016 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 49-54. Disponibil la: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=363619>.
5. Hotărârea Comisiei Naționale a Pieței Financiare nr. 14/1 din 19-03-2018 cu privire la modificarea și completarea Codului de guvernanță corporativă, au fost operate o serie de modificări importante la Codului de guvernanță corporativă.
6. International framework: good governance in the public sector, IFAC and CIPFA, 2014, ISBN: 978-1-60815-181-3. Disponibil la: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/publications/international-framework-good-governance-public-sector>.
7. MATEI, Ani, DRUMAȘU Ciprian, Corporate Governance and public sector entities, *Procedia Economics and Finance* 26, 2015. DOI: 10.1016/S2212-5671(15)00879-5. Disponibil la <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115008795>.
8. OECD Principles of Corporate Governance, organisation for economic co-operation and development, 2004. Disponibil la: <https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>.
9. STEFANESCU Aurelia, *The development of a corporate governance assessment model for the Romanian public sector*, Audit Financiar, November 2016. DOI:10.20869/AUDITF/2016/143/1227. Disponibil la: <https://www.researchgate.net/publication/309568424>.
10. TURNBULL, Shann, A sustainable future for corporate governance theory and practice, *Journal of Corporate Governance, Insurance, and Risk Management (JCGIRM)* 2017, Volume 4, Series 2, Disponibil la: <https://jcgirm.com/wp-content/uploads/2020/10/01.JCGRIM-2017-v4s2-pp1-27.pdf>.