



**GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL ECONOMIEI ȘI FINANTELOR**

---

**RAPORT  
PRIVIND ACTIVITATEA DE AUDIT PUBLIC INTERN  
PE ANUL 2007**

**București**

## CUPRINS

<b>Introducere</b>	3
<b>Cap. I – Evaluarea modului de organizare și funcționare a structurilor de audit public intern, a experienței și calificării auditorilor interni</b>	4
1.1. Stadiul organizării structurilor de audit intern la nivelul administrației publice centrale și locale	4
1.2. Statutul compartimentelor de audit intern și al auditorilor interni în cadrul entităților publice	6
1.3. Conștientizarea managementului privind consolidarea funcției de audit intern	10
<b>Cap. II - Evaluarea activității de audit public intern</b>	11
2.1. Evaluarea modului de desfășurare a activității de audit intern	11
2.1.1. Planificarea activității de audit intern	11
2.1.2. Metodologia de audit intern utilizată	16
2.1.3. Raportarea activității de audit intern	19
2.1.4. Urmărirea implementării recomandărilor formulate în rapoartele de audit intern	21
2.2. Evaluarea rezultatelor activității de audit public intern	23
2.2.1. Procesul bugetar	23
2.2.2. Achiziții publice	27
2.2.3. Managementul resurselor umane	31
2.2.4. Activitatea juridică	33
2.2.5. Sistemul informatic	34
2.2.6. Administrarea, gestionarea și utilizarea fondurilor externe	35
2.2.7. Activități specifice instituțiilor publice	36
2.3. Activitatea desfășurată de U.C.A.A.P.I. și de C.A.P.I.	38
2.3.1. Activitatea desfășurată de U.C.A.A.P.I.	38
2.3.2. Activitatea C.A.P.I.	42
<b>Cap. III – Direcțiile de acțiune pentru consolidarea activității de audit intern la nivelul sectorului public</b>	44

**APROB**  
**MINISTRUL ECONOMIEI ȘI FINANTELOR**  
**VARUJAN VOSGANIAN**

**INTRODUCERE**

Scopul principal al raportului anual îl constituie prezentarea stadiului implementării auditului intern la nivelul sectorului public, a contribuției acestuia la îmbunătățirea activității entităților publice și a principalelor direcții de acțiune pentru dezvoltarea acestei funcții.

**Baza legală**

Raportul a fost elaborat de Ministerul Economiei și Finanțelor, prin Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern, în baza art. 8, lit. g din Legea nr.672/2002 privind auditul public intern și a OMFP nr. 38/2003 pentru aprobarea Normelor generale privind exercitarea activității de audit public intern, cu modificările și completările ulterioare.

**Baza documentară**

Elaborarea Raportului anual privind activitatea de audit intern desfășurată în cadrul sectorului public are la bază rapoartele de activitate ale tuturor entităților publice pe anul 2007, referitoare la acest domeniu și rapoartele de evaluare a activității de audit intern, realizate de Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern, la nivelul administrației publice centrale și locale.

Raportul a fost structurat conform modelului general de raportare pentru această activitate, stabilit de Comisia Europeană în acord cu țările membre și candidate, în care a fost implementat noul sistem privind controlul financiar public intern.

## CAPITOLUL I

### **Evaluarea modului de organizare și funcționare a structurilor de audit public intern, a experienței și calificării auditorilor interni**

#### **1.1. Stadiul organizării structurilor de audit intern la nivelul administrației publice centrale și locale**

Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern, cu modificările și completările ulterioare, răspunde cerințelor Comisiei Europene în ceea ce privește crearea cadrului legal în domeniul auditului intern în țările membre ale Uniunii Europene. Prin această lege a fost definit conceptul de audit intern în conformitate cu standardele acceptate pe plan internațional, ca parte importantă a sistemului de control financiar public intern, definind în același timp arhitectura sistemului de audit intern în sectorul public, precum și principiile de funcționare a acestuia în sistem descentralizat.

Sistemul de audit public intern la nivel național are următoarea structură:

- Comitetul pentru Audit Public Intern (C.A.P.I.) – organism profesional, cu caracter consultativ, format din specialiști în domeniu din cadrul altor entități publice decât Ministerul Economiei și Finanțelor, al cărui rol, din poziția unui observator independent, este acela de a îmbunătăți strategia de dezvoltare a activității de audit intern, de a contribui la creșterea generală a calității sistemului de audit intern din entitățile publice, dezvoltarea cooperării cu auditul extern și de a promova schimbul de experiență cu sectorul privat în acest domeniu.
- Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern (U.C.A.A.P.I.) – care funcționează ca direcție generală în Ministerul Economiei și Finanțelor, având responsabilitatea de a elabora și conduce o strategie unitară în domeniul auditului public intern, de a asigura dezvoltarea cadrului normativ și procedural necesar exercitării activității de audit intern, de a evalua funcționalitatea acesteia în scopul identificării direcțiilor de acțiune pentru creșterea contribuției la îmbunătățirea activităților entităților publice și de a coordona sistemul de perfecționare a pregătirii profesionale al auditorilor interni.
- Compartimentele de audit intern din entitățile publice – reprezintă cea mai importantă verigă în cadrul arhitecturii sistemului descentralizat de audit intern, acestea fiind de fapt unitățile care desfășoară activitatea propriu-zisă de audit intern, cu scopul de a furniza managementului organizației din care face parte o asigurare rezonabilă și obiectivă asupra funcționalității sistemului de conducere bazat pe identificarea și gestiunea riscului, a controlului intern și a proceselor de administrare.

a. Organizarea activității de audit intern la nivelul administrației publice centrale, în anul 2007, se prezintă astfel:

- la nivelul central (ministere și autorități naționale asimilate ordonatorilor principali de credite) – toate cele 49 instituții și-au organizat activitatea de audit intern. Menționăm faptul că, la două instituții centrale, respectiv Consiliul Național al Audiovizualului și Consiliul Economic și Social, postul de auditor intern nu a fost ocupat datorită imposibilității cooptării personalului corespunzător, cu toate că au fost organizate mai multe concursuri;
- la nivelul instituțiilor subordonate, în coordonare sau sub autoritate, din cele 1151 entități publice și-au organizat activitatea de audit intern un număr de 708 entități, în celelalte 443 entități activitatea de audit fiind exercitată de instituția ierarhic superioară.

În anul 2007 s-a manifestat tendința de creștere a numărului de instituții publice subordonate pentru care activitatea de audit intern este exercitată de structurile de audit intern din entitățile publice ierarhic superioare, respectiv de la 20,6% în anul 2006, la 38,5% în anul 2007.

b. Organizarea activității de audit intern la nivelul administrației publice locale ridică în continuare probleme, dat fiind numărul redus al entităților publice de interes local care și-au organizat această activitate. Astfel, din cele 3171 unități administrativ-teritoriale și-au organizat activitatea de audit intern numai 916 entități, ceea ce reprezintă circa 30% din totalul acestora, cu o ușoară creștere față de anul 2006, când acestea reprezentau 29%.

Principala cauză o reprezintă dificultățile de selecție pe plan local a personalului adecvat pentru activitatea de audit, dar și restricțiile bugetare ce conduc la finanțarea cel mult a unui singur post de auditor intern. În același timp, acordarea statutului de comună, respectiv de trecere de la un nivel inferior la unul superior al unităților administrativ-teritoriale, nu ține cont de capacitatea instituțională limitată, care să permită implementarea unor sisteme complexe de control intern, necesare unei bune gestiuni financiare.

Și în anul 2007, în special la nivelul administrației publice locale, s-a menținut un număr relativ ridicat al entităților publice, în care activitatea de audit s-a desfășurat cu un singur auditor intern, ceea ce generează o serie de neajunsuri, dintre care menționăm:

- neexercitarea prerogativelor manageriale în activitatea de audit intern;
- imposibilitatea realizării activității de supervizare a misiunilor, activitate esențială, care garantează calitatea muncii de audit intern;
- limitarea auditului, având în vedere că un singur auditor intern nu poate avea nivelul de competență necesar pentru toate activitățile care formează domeniul auditabil dintr-o instituție.

În aceste condiții, la nivelul administrației publice locale s-a menținut situația din 2006, în sensul că, la peste 80 % din entitățile publice de interes local, care și-au organizat activitatea de audit, aceasta se realizează cu un singur auditor.

Una din soluțiile adoptate pe plan internațional o reprezintă asocierea mai multor unități administrativ-teritoriale cu scopul exercitării activității de audit intern în comun, facilitând organizarea unui compartiment solid de audit intern, din punctul de vedere al numărului și calității personalului, scăzând în același timp și costurile necesare desfășurării acestei activități.

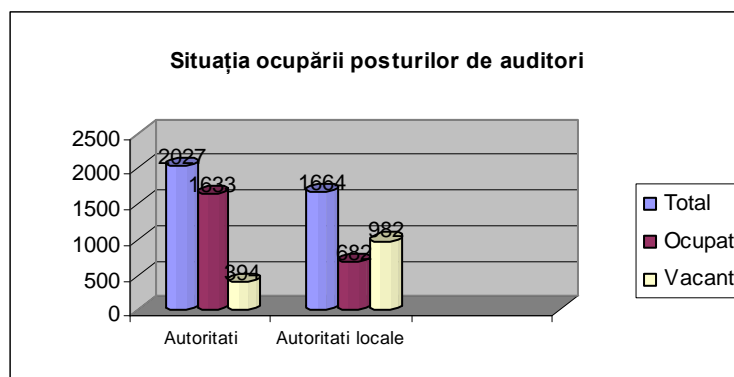
## 1.2. Statutul compartimentelor de audit intern și al auditorilor interni în cadrul entităților publice

În anul 2007, la nivelul administrației publice nu au fost raportate cazuri care să constituie abateri de la aplicarea standardelor de audit intern în ceea ce privește statutul, respectiv nivelul de subordonare al structurilor de audit intern în ierarhia instituțională, ceea ce constituie un progres față de perioada de raportare anterioară, când nu în toate entitățile publice funcția de audit intern se organiza la cel mai înalt nivel al managementului.

- În privința acoperirii cu resurse umane și a statutului auditorilor interni, situația actuală este diferențiată în funcție de nivelul de organizare, astfel:

- a. pentru instituțiile din cadrul administrației publice centrale au fost prevăzute 2027 posturi de auditori interni, din care au fost ocupate 1633 posturi, 394 fiind vacante, iar procentul de acoperire a posturilor se situează la 80,5%. Din informațiile transmise prin rapoartele de activitate anuale, cea mai mare parte a auditorilor interni, respectiv 85%, sunt funcționari publici.

- b. pentru instituțiile din administrația publică locală au fost prevăzute 1664 posturi de auditori interni, din care au fost ocupate 682 posturi, 982 fiind vacante, situație în care procentul de acoperire se ridică la aproape 41 %.



Din informațiile transmise prin rapoartele de activitate anuale, personalul care efectuează activități de audit intern la un număr de 235 consilii locale, prin contracte de prestări servicii, nu beneficiază de statutul de auditor intern, nefiind

personal angajat al instituției, aceasta fiind o formă atipică de organizare a activității de audit intern.

- În privința nivelului de experiență și calificare al auditorilor interni din sfera administrației publice, se constată un progres vizibil față de anul anterior, luând în considerare că nivelul de experiență al auditorilor interni a depășit pragul de maturitate de 5 ani. În același timp, prin apartenența auditorilor interni la categoria funcționarilor publici, au fost parcurse etapele carierei funcționarilor publici, fiindu-le asigurat cadrul de participare la stagii de pregătire profesională.

La nivelul întregului sistem public, în anul 2007, a continuat trendul pozitiv din anii precedenți, prin lărgirea paletei specializărilor din care provin auditorii interni, în special pentru funcțiile și domeniile specifice din cadrul administrației publice. În totalul auditorilor interni, specializarea economică rămâne preponderentă (70%), la care se adaugă și alte specializări, dintre care menționăm: juriști, ingineri, arhitecți, chimiști, medici, profesori. Considerăm că, aceasta este o consecință pozitivă a gradului de înțelegere a activității de audit intern, de către management, cu privire la necesitatea implementării noului sistem de control intern, care să acopere majoritatea domeniilor din cadrul instituției.

- În privința perfecționării profesionale a auditorilor interni din sectorul public menționăm:

- a. Principala formă de perfecționare a pregătirii profesionale o reprezintă parcurgerea unei perioade de 15 zile anual, cuprinsă în Programul de asigurare a calității activității de audit intern. Această perioadă este dedicată în primul rând studiului individual, schimbului de experiență între auditori pentru însușirea elementelor de noutate privind practica auditului intern, a tehnicilor și instrumentelor de audit utilizate pe plan național și internațional.

Având în vedere necesitatea de a avea cunoștințe profesionale, practic, în toate domeniile auditabile, auditorii interni au participat și la diferite cursuri de perfecționare a pregătirii profesionale organizate la nivelul entităților publice, care au abordat următoarele tematici:

- managementul riscurilor (Ministerul Economiei și Finanțelor, Curtea Constituțională, Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse);
- managementul achizițiilor publice (Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, Ministerul Apărării, Ministerul Transporturilor);
- funcția de audit intern (Administrația Prezidențială, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Transporturilor, Camera Deputaților, dar și la administrația publică locală a județelor Galați, Maramureș, Sălaj, Neamț, Mureș, Tulcea, Vaslui, Vâlcea, Vrancea);
- gestionarea fondurilor europene nerambursabile (Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Ministerul Economiei și Finanțelor, fiind cuprinși în programe de pregătire cu această tematică și auditori din

administrația publică locală a județelor Constanța, Mehedinți, Consiliul Local al Sectorului 2 București);

- standarde de management ale instituțiilor publice (Consiliul Local al Municipiului București);
- controlul financiar preventiv al instituțiilor publice (Direcția Generală a Finanțelor Publice Bihor pentru consiliile locale Marghita, Ștei, Beiuș și Sânmartin).

b. Pregătirea profesională asigurată de U.C.A.A.P.I.:

În anul 2007, perfecționarea pregătirii profesionale a fost organizată pe mai multe paliere, pentru asigurarea necesităților de formare în etapa de consolidare a funcției de audit intern pe care o parcurgem în prezent.

Astfel, în prima parte a anului a fost definitivat "Ghidul practic de desfășurare a misiunii de audit intern privind activitatea financiar-contabilă", acesta fiind ultimul din setul de ghiduri practice privind auditul de regularitate și auditul de sistem, pe funcțiile suport ale entităților publice, în număr de 5, acțiune începută în anul 2006. Scopul elaborării ghidurilor practice a fost acela de a veni în sprijinul auditorilor, pentru realizarea unor misiuni în conformitate cu normele generale de audit intern, dar și pentru asigurarea unei practici unitare în domeniu, în sectorul public. La prezentarea ghidului, au fost invitați 50 de auditori din cadrul administrației publice centrale.

Un alt document de referință, elaborat în anul 2007, îl reprezintă "Cadrul de competențe al auditorilor interni din sectorul public". Documentul cuprinde cunoștințele, abilitățile și valorile necesare profesiei de auditor intern din domeniul public și constituie un model care să permită în perspectivă gestionarea carierei acestora. Cunoștințele solicitate pentru practicarea profesiei de auditor intern sunt reprezentate de o colecție de date și informații dobândite prin programe de instruire sau acumulate din experiență proprie, pe următoarele domenii: contabilitate, finanțe publice, management, drept, tehnologia informației, audit intern și guvernanta corporativă. Pe lângă capacitățile cognitive, definite de cunoștințele nominalizate mai sus, auditorii interni mai trebuie să demonstreze o serie întregă de abilități profesionale în îndeplinirea sarcinilor ce le revin și să posede valori etice, morale și personale, cerute de buna practică recunoscută în domeniu, care au fost cuprinse în document. Diseminarea informațiilor cuprinse în acest document s-a realizat în prezența unui număr de 100 de auditori interni din cadrul administrației publice centrale.

De asemenea, au fost organizate, la solicitarea entităților publice, training-uri privind activitatea de asigurare și consiliere, pentru probleme concrete cu care se confruntă auditorii interni în practică, respectiv la Ministerul Internelor și Reformei Administrative, Ministerul Apărării și Ministerul Justiției.

Activitatea de perfecționare a funcției de audit intern a continuat cu implementarea proiectului de twinning "Întărirea funcției de audit intern" cu



parteneri din Franța și Polonia. Obiectivul principal al proiectului este dezvoltarea funcției de audit pentru asigurarea protejării intereselor naționale și ale Comisiei Europene împotriva iregularităților și a fraudei. Proiectul a fost structurat pe trei componente:

- Actualizarea strategiei și legislației privind auditul public intern și îmbunătățirea capacității administrative pentru protejarea intereselor naționale și ale Comisiei Europene în utilizarea fondurilor publice;
- Instruiri tematice pentru auditorii publici interni în vederea dobândirii competențelor necesare pentru asigurarea protejării intereselor naționale și ale Comisiei Europene;
- Stagii practice de instruire pentru dobândirea competențelor și abilităților necesare privind protejarea intereselor financiare naționale și ale Comisiei Europene.

Realizările obținute prin dezvoltarea acestui twinning, în anul 2007, s-au concretizat în:

- îmbunătățirea legislației primare și secundare, în baza căroră au fost organizate dezbateri între experții străini și cei români, precum și ateliere de lucru, cu participarea șefilor structurilor de audit intern de la principalele ministere de linie. În cadrul acestor întâlniri au fost dezbătute documentele de referință privind progresul auditului intern în România, respectiv Strategia de dezvoltare a Controlului Financiar Public Intern și Legea auditului public intern;

- analiza normelor generale și a procedurilor de audit, acțiune care a prilejuit organizarea unor seminarii cu participarea unor auditori interni de la diverse instituții publice, pentru ca, pe baza experienței acumulate, să-și exprime opiniile privind îmbunătățirile ce pot fi aduse actualelor norme metodologice pentru desfășurarea mai eficientă a activității de audit intern.

Proiectul va continua și în 2008, pentru pregătirea auditorilor interni în domeniile care asigură contribuția României la bugetul Uniunii Europene, cât și pentru cei care sunt implicați în derularea fondurilor comunitare. În acest proiect de twinning, vor fi antrenați un număr de 150 de auditori interni din toate instituțiile care sunt implicate în problematica proiectului.

Putem aprecia că, în anul 2007, procesul de perfecționare profesională a auditorilor interni a continuat și s-a diversificat, fiind evidentă o dezvoltare, într-o mai mare măsură decât în anii anteriori, a componentei naționale, în consonanță cu evoluția funcției de audit intern în România. În acest sens, a crescut implicarea mediului universitar prin sistemul de masterate și doctorat, organizate pe domeniul auditului intern, precum și prin introducerea auditului intern ca disciplină de studiu la majoritatea specializărilor din universități.

De asemenea, se remarcă și eforturile Institutului Național de Administrație pentru diseminarea informațiilor privind sistemele de control managerial și audit

intern din structura entităților din administrația publică centrală și locală, dar și al societăților acreditate în sistemul de pregătire profesională a adulților.

În același timp, Asociația Auditorilor Interni din România – AAIR și-a continuat activitatea în sprijinul dezvoltării profesiei de auditor intern, în special pe linia certificării internaționale a auditorilor interni, fiind organizate cursuri de pregătire profesională, întâlniri de lucru cu specialiști internaționali în domeniu, dar și prin dezbaterile unor teme de interes național.

În concluzie, începând din anul 2007, ponderea componentei externe în pregătirea profesională a auditorilor interni s-a manifestat într-o măsură mai mică față de anii anteriori și a fost asigurată în principal de U.C.A.A.P.I., prin intermediul proiectului de twinning "Întărirea funcției de audit intern", derulat la nivelul administrației publice centrale și locale.

### **1.3. Conștientizarea managementului privind consolidarea funcției de audit intern**

Anul 2007 a însemnat un progres evident în ceea ce privește percepția managementului asupra rolului auditului intern și mai ales asupra așteptărilor pe care acesta trebuie să le aibă ca urmare a exercitării acestei funcții în cadrul entităților.

La nivelul administrației publice centrale au fost identificate numeroase elemente care ne permit să apreciem modul în care managementul general se sprijină pe activitatea de audit intern, dintre care menționăm:

- creșterea numărului misiunilor de consiliere, prin care auditorii interni își aduc contribuția la îmbunătățirea construcției instituționale;
- solicitarea realizării de misiuni de audit ad-hoc care să acopere anumite necesități suplimentare de informare obiectivă pentru management.

La nivelul administrației publice locale nu putem aprecia același nivel de utilizare a auditului intern, manifestat prin subdimensionarea capacității funcționale a auditului intern și mai ales prin lipsa unor acțiuni ferme de organizare a acestuia la nivelul entității.

Principalele acțiuni întreprinse, în anul 2007, de compartimentele de audit intern din cadrul structurilor teritoriale ale Ministerului Economiei și Finanțelor s-au concretizat în:

- transmiterea unor scrisori de atenționare consiliilor locale nou înființate sau celor care nu au organizat activitatea de audit intern;
- organizarea de seminarii, mese rotunde la care au fost invitați să participe primarii și ceilalți responsabili pentru funcțiile suport din cadrul primăriilor, având tematici legate de necesitatea implementării sistemului de control intern, în general, și organizarea funcției de audit intern, în special, în cadrul primăriilor (Direcțiile Generale ale Finanțelor Publice Galați și Vâlcea);

- organizarea de misiuni de evaluare a activității de audit din cadrul entităților administrației publice locale, efectuate de structurile de audit intern din cadrul direcțiilor județene ale finanțelor, ca urmare a atribuțiilor delegate de U.C.A.A.P.I. privind exercitarea activității de audit intern la nivel local.

De asemenea, acțiuni de conștientizare au fost derulate și prin U.C.A.A.P.I., în cadrul misiunilor de evaluare a modului de îndeplinire a atribuțiilor delegate de către structurile de audit teritoriale ale Ministerului Economiei și Finanțelor. Cu ocazia acestor misiuni, au fost stabilite peste 50 de întâlniri cu primari și cu responsabili pe diverse domenii de activitate din cadrul unităților administrativ-teritoriale, în cadrul cărora s-au purtat discuții cu privire la rolul auditului intern, necesitatea și beneficiile implementării sistemelor de control intern la nivelul administrației publice locale.

## **CAPITOLUL II - Evaluarea activității de audit public intern**

### **2.1. Evaluarea modului de desfășurare a activității de audit intern**

#### **2.1.1. Planificarea activității de audit intern**

Normele profesionale ale auditului intern prevăd desfășurarea acestei activități pe bază de plan, rezultat în urma evaluării domeniilor auditabile și a riscurilor asociate acestora, în scopul concentrării capacității de audit spre activitățile cu riscuri semnificative din cadrul entității.

În conformitate cu această prevedere activitatea de planificare a auditului intern în cadrul sectorului public a fost structurată pe două componente: planificarea strategică și planificarea anuală.

Planurile strategice sunt elaborate pentru o perioadă de 3-5 ani, utilizând metodologia recomandată de normele profesionale și buna practică internațională în domeniul auditului intern, respectiv: inventarierea completă a activităților, proiectelor și programelor din cadrul entității; consultarea personalului cheie pentru identificarea domeniilor care corespund preocupărilor majore ale managementului; identificarea potențialelor riscuri și a sistemelor de control intern atașate; corelarea acestora în cadrul modelului matematic de analiză a riscului, având ca finalitate ierarhizarea activităților, proiectelor și programelor în funcție de scorul riscurilor asociate. Astfel, planul oferă o imagine de perspectivă, globală a întregii activități pe o perioadă medie de timp, astfel încât munca de audit intern să fie focalizată către problemele importante și cu impact major asupra realizării obiectivelor entității. În același timp, sunt furnizate elementele necesare planificării anuale și pentru fundamentarea capacității de audit intern.

În anul 2007, activitatea de planificare strategică a auditului intern s-a generalizat la nivelul administrației publice centrale. Astfel, au fost elaborate planuri temeinic fundamentate, în instituții precum Ministerul Apărării, Ministerul

Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Ministerul Economiei și Finanțelor, Ministerul Justiției, Ministerul Afacerilor Externe. În anii anteriori existau entități ale administrației centrale, în cadrul cărora activitatea de audit intern nu se desfășura pe baza unei planificări fundamentate, pentru un orizont mediu de timp, care să asigure o acoperire adecvată a activităților, proiectelor și programelor din entitate (Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, Comisia de Supraveghere a Asigurărilor, Societatea Română de Radiodifuziune). Începând cu anul 2007, în cadrul acestor entități au fost demarate acțiuni ample, organizate pentru identificarea întregului domeniu auditabil al acestora, precum și pentru efectuarea unor analize riguroase a riscurilor, care să conducă la o selecție obiectivă a componentelor sferei auditabile, ierarhizate în funcție de nivelul expunerii la risc.

Evaluările efectuate au condus, totuși, la identificarea unor disfuncții, în special în ceea ce privește definirea sferei auditabile și a modelelor de analiză a riscurilor, care stau la baza planificării strategice a activității de audit intern (Ministerul Culturii și Cultelor, Consiliul Concurenței, Autoritatea Electorală Permanentă, unități din sfera Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, instituții din subordinea Ministerului Transporturilor).

Privitor la administrația publică locală, în anul 2007, s-au înregistrat nivele diferite de implementare a planificării auditului intern, bazat pe gestiunea riscurilor, funcție de experiența și pregătirea auditorilor interni și de capacitatea acestora de a convinge managementul asupra importanței administrării riscurilor. În urma procesului de evaluare au fost identificate instituții în care au fost elaborate planuri strategice fundamentate temeinic (Primăriile Municipiilor Sfântu Gheorghe, Focșani, Timișoara), dar și altele în care fundamentarea acestor planuri necesită îmbunătățiri semnificative, plecând de la inventarierea completă a sferei auditabile până la stabilirea modelelor de analiză a riscurilor și a criteriilor de apreciere a acestora (Primăriile Municipiilor Dej, Buzău și Gherla, Consiliul Județean Sibiu). De asemenea, există încă un număr mare de ordonatori locali care nu au întocmit astfel de planuri de perspectivă (Consiliile Județene Arad și Giurgiu, Primăriile Municipiilor Arad și Giurgiu).

Pe baza planificării strategice au fost elaborate planurile anuale de audit intern, în urma unui proces de reevaluare anuală a riscurilor, corelată cu resursele de audit disponibile, în anul 2007 aceasta fiind o practică curentă pentru entitățile din sectorul public, atât în administrația centrală, cât și în cea locală. Din examinarea rapoartelor anuale de activitate a rezultat faptul că planurile anuale au fost analizate și aprobate de conducerea entităților, devenind astfel un document de referință pentru exercitarea activității de audit intern în aceste entități.

Analiza rapoartelor anuale și evaluările efectuate au condus la identificarea unor entități în cadrul administrației publice centrale, care gestionează fonduri publice semnificative și care au un nivel ridicat de complexitate a activității, dar care au o capacitate de audit limitată, respectiv un număr insuficient de auditori,

ceea ce face ca în procesul de implementare a planurilor strategice și anuale să existe activități care să nu fie cuprinse în procesul de auditare, decât la un interval de câțiva ani (Ministerul Comunicațiilor și Tehnologia Informațiilor, Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ministerul Culturii și Cultelor, Ministerul pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, Comerț, Turism și Profesii Liberale, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor).

La nivelul entităților din administrația publică locală au fost identificate instituții care nu și-au cuprins, în planurile anuale, activități de interes major, deoarece tematicile de audit planificate nu au fost stabilite în urma identificării obiective a activităților cu riscuri semnificative, corelată cu calculul fondului de timp disponibil (Primăriile Municipiilor Râmnicu Vâlcea și Calafat, Primăria Băile Govora).

În cazul altor ordonatori principali ai bugetelor locale, planul anual a fost însoțit de o analiză incompletă a riscurilor, ceea ce a condus la omiterea de la selecție în vederea auditării, a unor activități care puteau prezenta riscuri majore pentru îndeplinirea obiectivelor entității (Consiliul Județean Sibiu, Primăria Municipiului Sibiu, Primăria Orașului Avrig). Selectarea în fiecare an a aceluiași misiuni denotă menținerea unor riscuri în acele domenii. În acest fel, se poate concluziona că recomandările, fie nu au avut un grad de semnificație important, care să conducă la reglementarea disfuncțiilor, fie nu au fost implementate de factorii de management. Menționăm că, în aceste condiții, auditorii interni au la dispoziție alte instrumente de acțiune stabilite de cadrul metodologic, nefiind necesară repetarea misiunii.

În ceea ce privește tipurile de audit abordate în anul 2007, se menține caracteristica anului anterior, și anume practicarea auditului de sistem, în care componenta de regularitate a deținut ponderea predominantă, în detrimentul auditului performanței.

Din punctul de vedere al tematicii selectate, dacă în perioadele anterioare raportul între auditarea activităților generale și cea pentru activitățile specifice era de 7 la 3, în anul 2007 s-a înregistrat o tendință de egalizare a ponderii celor două categorii de misiuni. Creșterea ponderii misiunilor de audit pe teme specifice reprezintă o evoluție pozitivă în exercitarea funcției de audit intern în sectorul public, deoarece domeniile specifice entităților sunt purtătoare ale unor riscuri cu incidență semnificativă asupra atingerii obiectivelor instituțiilor. Acest proces s-a datorat scăderii riscurilor în domeniile generale, ca urmare a faptului că disfuncțiile majore, care grevau aceste activități, s-au remediat (și ca urmare a implementării recomandărilor formulate de auditori în anii anteriori), dar și extinderii expertizei profesionale a auditorilor interni către domeniile specifice entității publice.

În anul de referință, la nivelul unor instituții centrale, auditarea funcțiilor generale a continuat să dețină o pondere ridicată (Ministerul Internelor și Reformei Administrative, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, Serviciul de Protecție și Pază, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Constituțională, Înalta

Curte de Casație și Justiție, Avocatul Poporului). În același timp, pentru o altă categorie de entități, ponderea misiunilor de auditare a funcțiilor suport a scăzut în anul 2007, atenția auditorilor interni fiind îndreptată spre activități specifice, cu mare pondere în bugetul instituției, relevante pentru domeniul de activitate al entității, cum ar fi:

- stimularea și sprijinirea producătorilor agricoli (Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale);
- strategia de modernizare și dezvoltare a infrastructurilor portuare, a căilor și canalelor navigabile; realizarea programului de lucrări pentru asigurarea și menținerea gabaritelor de navigație pe Dunăre și pe căile și canalele navigabile; realizarea strategiei de restructurare și dezvoltare a aviației civile (Ministerul Transporturilor);
- auditul activității diplomatice și consulare (Ministerul Afacerilor Externe).

O situație adecvată a fost înregistrată la Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, unde au fost auditate cu preponderență domenii specifice (83 % din totalul misiunilor planificate), care prin natura lor sunt potențial purtătoare a unor riscuri cu consecințe importante asupra atingerii obiectivelor specifice ministerului, cum ar fi: evaluarea capacității administrative și funcționale a Agențiilor de Dezvoltare Regională, modul de gestionare a Programului Operațional Regional, activitatea de certificare și plăți pentru Programul Operațional Regional, Cooperare Teritorială State Membre, derularea contractelor încheiate pentru realizarea proiectelor tehnice și a supervizării lucrărilor de construcții, activitatea de certificare și plată în cadrul procesului de gestionare a programelor Phare CES.

Pe lângă activitățile planificate, în unele instituții au fost efectuate și misiuni de audit ad-hoc, la solicitarea managementului, ele venind să completeze nevoia de informare a conducerii în zonele în care s-au manifestat riscuri, ce nu erau previzibile la momentul planificării activității de audit sau nu au fost identificate corect de auditori în cadrul procedurii de analiză a riscurilor. O altă cauză a acestor misiuni ad-hoc este reprezentată de faptul că, încă nu a intrat în practica multor entități publice de a se asigura participarea conducătorului structurii de audit la dezbaterile problemelor importante, pentru a fi creată astfel posibilitatea orientării activității de audit intern către problematica cu care se confruntă managementul.

În perioada analizată, numărul misiunilor de audit ad-hoc a scăzut comparativ cu anii anteriori, reprezentând mai puțin de 12%, comparativ cu numărul misiunilor planificate (Ministerul Economiei și Finanțelor, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Senatul României, Casa Națională de Asigurări de Sănătate și Casele de Asigurări de Sănătate județene). Un număr mai mare de audituri ad-hoc a fost realizat la Comisia Națională a Valorilor Mobiliare și Societatea Română de Televiziune, în care ponderea acestor misiuni a reprezentat 50 % față de numărul misiunilor planificate.

În anul 2007 s-a menținut antrenarea auditorilor interni în activități non-audit, având drept cauze percepția încă deficitară a unor conducători de instituții cu privire la incompatibilitatea muncii de audit intern cu aceste activități, precum și lipsa structurilor de control/inspecție, în special în instituțiile publice de dimensiuni reduse din punctul de vedere al fondurilor publice derulate și al resurselor umane. Totuși, ponderea acestora este redusă comparativ cu volumul activităților de audit intern (pe baza informațiilor cuprinse în raportările anuale ale entităților publice, estimăm că activitățile non-audit au ocupat sub 5 % din fondul de timp anual disponibil), fiind raportată de un număr redus de instituții (Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Consiliul Superior al Magistraturii, Camera Deputaților, Academia Română).

Comparativ cu anii precedenți, în anul 2007 s-a extins activitatea de consiliere acordată de către auditorii interni managementului instituțiilor. În cadrul acestor acțiuni s-a urmărit evitarea afectării independenței și obiectivității auditorilor interni atunci când misiunile de asigurare au fost realizate în urma unei misiuni de consiliere.

Deși ponderea acțiunilor de consiliere a managementului a înregistrat o tendință de creștere, totuși un număr mic de entități publice și-au inclus misiuni de consiliere formalizate în planurile anuale de audit (Administrația Prezidențială, Agenția Națională pentru Resurse Minerale, Agenția Națională de Presă ROMPRES, Serviciul de Telecomunicații Speciale). Un număr mai mare de misiuni de consiliere formalizate a fost înregistrat la Ministerul Internelor și Reformei Administrative, unde planul anual a cuprins 5 astfel de misiuni. În același timp, a crescut ponderea activităților de consiliere de tip informal neplanificate, efectuate la cerere pe parcursul anului, ele venind să răspundă necesităților de informare ale managementului entității, ca fundament în procesul de luare a deciziilor. Tematicile abordate în cadrul acțiunilor de consiliere au fost:

- consultanță privind înțelegerea unor dispoziții legale referitoare la desfășurarea activităților economico-financiare și de resurse umane (Senatul României, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Avocatul Poporului, Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluționarilor, Serviciul Român de Informații);
- formularea unor puncte de vedere referitoare la propunerile de modificare a unor acte normative specifice (Serviciul de Telecomunicații Speciale, Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Comisia de Supraveghere a Asigurărilor);
- clarificări metodologice în procesul implementării Standardelor privind controlul intern în cadrul entității (Serviciul de Informații Externe, Serviciul Român de Informații, Agenția Națională de Presă ROMPRES);
- evaluarea unor indicatori solicitați de management pentru fundamentarea procesului de decizie, cum ar fi: nivelul condițiilor de stres în care lucrează salariații (Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu

Caracter Personal), gradul de utilizare a resurselor umane (Serviciul de Telecomunicații Speciale).

Analiza numărului de misiuni efectuate, comparativ cu cele planificate, a evidențiat tendința de îmbunătățire a gradului de realizare a planurilor de audit pentru anul 2007, față de perioada anterioară. Planul anual de audit intern a fost realizat integral în cadrul unui număr mare de entități, ceea ce dovedește capacitatea acestor structuri de audit de a fi fundamentat corect necesitățile de auditare corelate cu resursele disponibile (Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Ministerul Transporturilor, Camera Deputaților, Serviciul de Informații Externe, Administrația Prezidențială, Serviciul Român de Informații, Academia Română, Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării).

Nerealizarea integrală a planurilor de audit în cadrul altor entități a fost determinată în principal de lipsa de auditori, neîncadrarea în termenele prevăzute în programele de intervenție la fața locului, necesitatea realizării unor audituri ad-hoc și a unor acțiuni non-audit la solicitarea managementului. Aceste cauze au determinat nerespectarea termenelor de realizare, îndeplinirea parțială a misiunilor sau replanificarea unora dintre misiuni pentru perioade viitoare (Senatul României, Avocatul Poporului, Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Consiliul Superior al Magistraturii, Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluționarilor, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal).

O situație îngrijorătoare a fost identificată în cadrul câtorva entități publice, în care auditorii interni nu au finalizat nicio misiune de audit intern în anul 2007 (Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluționarilor, Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap, un număr de patru entități din cadrul componentei de Administrație Publică din Ministerul Internelor și Reformei Administrative, respectiv Instituția Prefectului din județele Covasna, Cluj, Ilfov și Mehedinți). În cadrul evaluărilor externe efectuate, au fost informați factorii de decizie și au fost atenționați și evaluați în mod corespunzător auditorii interni, care au fost cuprinși în programe de perfecționare profesională suplimentare.

### **2.1.2. Metodologia de audit intern utilizată**

O caracteristică importantă a activității de audit intern este aceea că se desfășoară pe baza unor norme metodologice riguroase, care definesc în detaliu etapele procesului de audit intern, procedurile de urmat, documentele utilizate în derularea misiunilor de audit, în scopul direcționării muncii auditorilor pe un traseu logic și coerent, de natură să conducă la cele mai bune rezultate, ca o garanție a calității raportului de audit întocmit la finalul misiunii.



În contextul diversității activităților care caracterizează organizațiile, au fost elaborate Standarde de audit intern, care, fiind un rezultat al buneia practici, sunt recunoscute pe plan internațional, prezentându-se ca un cadru de referință general. Pornind de la aceste standarde au fost elaborate Normele generale privind exercitarea activității de audit intern, aprobate prin OMFP nr. 38/2003, pe baza cărora entitățile din sectorul public și-au elaborat propriul cadru procedural.

Cadrul procedural specific instituțiilor publice a fost definitivat în perioadele premergătoare anului 2007, în acest an completându-se cu prevederi referitoare la activitatea de consiliere desfășurată de către auditorii interni, care este reglementată la nivel național prin OMFP nr.1702/2005 de aprobare a Normelor privind organizarea și exercitarea activității de consiliere din cadrul entităților din domeniul public.

Practic, din evaluările efectuate și pe baza raportărilor privind activitatea de audit intern, a rezultat că toate entitățile din sectorul public, în care se exercită activitate de audit intern, și-au elaborat norme metodologice proprii.

În procesul de evaluare a activității de audit intern desfășurată în entitățile publice, s-a urmărit cu prioritate nivelul de cunoaștere și modul de aplicare efectivă a cadrului procedural specific, de către auditorii interni. Aprecierea generală este aceea că auditorii din sectorul public și-au însușit metodologia de audit, pe care o aplică efectiv în activitatea proprie. În același timp, au fost constatate unele deficiențe în modul de respectare a cadrului procedural pe parcursul derulării misiunilor de audit, determinate de neefectuarea unor proceduri sau de aplicarea lor inadecvată.

Instituțiile publice care au prevăzut post unic de auditor nu pot exercita procedura de supervizare a activității de audit pe parcursul misiunilor realizate, deoarece supervizarea trebuie să fie efectuată de o altă persoană din structura de audit intern, neimplicată în misiune, respectiv șeful structurii de audit intern sau un auditor cu experiență. Menționăm că, supervizarea este o fază extrem de importantă, deoarece funcționează ca o formă suplimentară de control intern asupra modului în care echipa de auditori derulează misiunea, fiind aceea care garantează calitatea raportului de audit intern.

De asemenea, au fost identificate situații în care nu au fost parcurse unele etape în procesul de auditare din motive subiective, dat fiind faptul că auditorii nu au înțeles necesitatea respectării procedurilor cuprinse în normele metodologice proprii. Aceste cazuri sunt însă reduse ca frecvență și nu au constituit o caracteristică generală în munca de audit intern desfășurată în instituțiile publice. Cele mai des întâlnite disfuncții în procesul de aplicare a cadrului procedural au fost următoarele:

- neidentificarea tuturor obiectelor auditabile aferente tematicii auditate, ceea ce a condus la auditarea parțială a domeniului selectat și la furnizarea unei asigurări insuficient fundamentate (Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse,

Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității);

- aplicarea deficitară a metodologiei de analiză a riscurilor privind următoarele aspecte:
  - o identificarea parțială a riscurilor specifice asociate domeniului selectat pentru auditare (Ministerul Culturii și Cultelor, ordonatori principali de credite ai bugetelor locale);
  - o acordarea scorurilor pentru unele riscuri în mod exclusiv subiectiv, pe baza experienței profesionale a auditorilor, fără a fi conexate cu informații privind evoluția în dinamică a proceselor auditate, analiza naturii sesizărilor, semnalele din presă și audituri externe, probleme care intră în preocupările managementului, colectate cu ocazia participării auditorilor la dezbateri în cadrul entității (Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, ordonatori principali de credite ai bugetelor locale);
- misiuni la care nu a fost întocmit Programul preliminar al intervenției la fața locului, componentă a Programului de audit al misiunii (Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Primăriile Municipiilor Râmnicu-Vâlcea și Calafat, Primăria Băile Govora, alți ordonatori principali de credite ai bugetelor locale). Programul preliminar are o importanță deosebită, deoarece prezintă în formă detaliată lucrările pe care auditorii interni și le-au propus să le efectueze (interviuri, studii, teste, chestionare), în vederea obținerii probelor de audit, precum și perioadele în care acestea urmează să se realizeze și auditorii responsabili;
- rapoarte de audit în care nu s-a specificat modul de colectare a datelor, ceea ce are implicații asupra evidențierii gradului de reprezentativitate al eșantioanelor utilizate (Ministerul Internelor și Reformei Administrative, Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Primăria Lugoj);
- neparcurgerea unor proceduri importante în procesul de audit, în cadrul unora dintre misiuni, cum ar fi întocmirea “Tematicii în detaliu” și a “Tabelului puncte tari și puncte slabe”; elaborarea de teste. Precizăm ca aceste documente sunt foarte importante în cadrul unei misiuni de audit, deoarece “Tematica în detaliu” stă la baza elaborării unui Program de audit complet de derulare a misiunii, iar prin “Tabelul puncte tari și puncte slabe” sunt ierarhizate riscurile, prezentate consecințele și gradul de încredere al auditorului în sistemul de control intern existent. Pe baza disfuncționalităților constatate prin teste, se întocmesc fișele de identificare și analiză a problemei, documente care dau consistență raportului de audit (Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Primăriile Municipiilor Râmnicu-Vâlcea și Calafat, Primăria Băile Govora, alți ordonatori principali de credite ai bugetelor locale).

Măsurile întreprinse pentru corectarea acestor aspecte au vizat orientarea sistemului de perfecționare profesională a auditorilor către aceste domenii, precum și întărirea sistemului de evaluare. Unele instituții centrale și-au dezvoltat o procedură de evaluare internă, care se exercită la sfârșitul fiecărei misiuni, în urma căreia se pot desprinde concluzii cu privire la eficacitatea normelor metodologice specifice și aplicarea lor adecvată, se pot diagnostica nevoile de perfecționare profesională pe baza deficiențelor constatate în pregătirea profesională individuală a auditorilor, manifestate în derularea misiunilor (Cancelaria Primului-Ministru, Ministerul Culturii și Cultelor, Ministerul Economiei și Finanțelor). Pe baza acestor concluzii pot fi stabilite acțiuni concrete, cu termene de realizare și responsabili, pentru actualizarea normelor și derularea unor programe de perfecționare profesională personalizate pentru fiecare auditor.

Pentru completarea metodologiei proprii de audit intern, în cadrul unor instituții publice centrale au fost elaborate ghiduri și manuale de audit specifice, pentru extinderea bunelor practici în realizarea misiunilor de asigurare și consiliere (Consiliul Superior al Magistraturii - manuale privind managementul fondurilor externe nerambursabile; Comisia Națională de Valori Mobiliare - manual de audit intern pentru fonduri Phare; Casa Națională de Asigurări de Sănătate - Ghidul de auditare a contractării serviciilor cu caracter medical, Îndrumarul de implementare a auditului performanței în sistemul asigurărilor sociale de sănătate; Ministerul Internelor și Reformei Administrative – Ghidul procedural privind efectuarea misiunilor de audit de sistem).

### **2.1.3. Raportarea activității de audit intern**

Componentele sistemului de raportare cuprinse în prevederile cadrului legal sunt: rapoartele de audit privind misiunile realizate, rapoartele anuale privind activitatea de audit intern desfășurată în întreaga entitate, inclusiv în unitățile din subordine, în coordonare sau sub autoritate; informări punctuale care privesc aspecte precum iregularitățile constatate pe parcursul misiunilor, situațiile de incompatibilitate ale auditorilor, recomandările importante neimplementate ș.a.

Principala componentă a sistemului de raportare a rezultatelor activității de audit intern o reprezintă rapoartele de audit, întocmite de auditori după fiecare misiune realizată și avizate de conducerea entităților. Rapoartele de audit intern trebuie să conțină constatările, concluziile și recomandările formulate de auditori în scopul îmbunătățirii activităților auditate, precum și opinia acestora în legătură cu nivelul de funcționalitate și de eficiență al sistemului de control intern atașat domeniilor auditate.

În cadrul entităților din sectorul public se respectă prevederile din standardele profesionale privind raportarea directă către cel mai înalt nivel decizional a rezultatelor activității de audit intern.

În cadrul evaluărilor efectuate, calitatea rapoartelor de audit a constituit un obiectiv major, fiind urmărită respectarea structurii-cadru și a precizărilor privind conținutul informațional al acestora, prevăzute în cadrul procedural de audit. Analiza rapoartelor de audit selectate cu ocazia evaluărilor a relevat creșterea graduală a calității acestora, ca rezultat al numeroaselor cicluri de perfecționare profesională a auditorilor și al implementării recomandărilor formulate. Există instituții centrale în care calitatea rapoartelor întocmite de auditori este adecvată, raportat la stadiul actual de dezvoltare a auditului intern în România (Ministerul Apărării, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Afacerilor Externe, Cancelaria Primului-Ministru, Ministerul Transporturilor, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Ministerul Economiei și Finanțelor, Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, Administrația Prezidențială).

Unele instituții, cum ar fi Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului și Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, care în anii anteriori nu atingeau standardul de calitate necesar în raportarea rezultatelor misiunilor desfășurate prin intermediul rapoartelor de audit, în anul 2007 și-au îmbunătățit vizibil activitatea.

Însă, au fost identificate și instituții în care activitatea de elaborare a rapoartelor de audit intern necesită îmbunătățiri de substanță, cum ar fi Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Institutul Cultural Român, Primăria Municipiului Calafat.

Evaluarea calității rapoartelor de audit intern a condus la identificarea unor aspecte ce necesită corecții, care se referă în principal la următoarele:

- existența în cadrul rapoartelor de audit a unor informații redundante sau deja cunoscute de destinatarii acestora (Autoritatea Națională de Supraveghere a Datelor cu Caracter Personal, Primăria Municipiului Timișoara);
- unele obiective au fost abordate la modul general, constatările reducându-se la o înșiruire de date statistice privind domeniul auditat (Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Casa Națională de Asigurări de Sănătate);
- abordarea unor subobiective care nu aparțin domeniului auditat sau nu constituie rezultatul analizei riscurilor (Institutul Cultural Român; Primăria Municipiului Timișoara);
- constatările, precum și recomandările formulate sunt punctuale și au caracter de inspecție (Primăriile Municipiilor Craiova și Calafat);
- lipsa coerenței fluxului problemă-constatări-cauze-consecințe-recomandări (Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, Primăriile Râmnicu Vâlcea și Lugoj, Direcția Generală a Finanțelor Publice Dolj);
- unele recomandări nu au un caracter de anticipare și, pe această bază, unul de prevenire a eventualelor disfuncționalități sau tendințe negative la nivelul entității (Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Direcția Generală a Finanțelor Publice Dolj);

- auditorii nu au formulat propria opinie privind gradul de adecvare și eficacitate a sistemului de control intern atașat ariei auditate sau asigurarea furnizată nu este fundamentată (Institutul Cultural Român, Consiliul Concurenței, Autoritatea Electorală Permanentă).

Rapoartele anuale privind activitatea de audit intern desfășurată în cadrul instituțiilor publice sunt aprobate de conducerile acestora și transmise la instituția ierarhic superioară sau la Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern, conform prevederilor normative, în vederea includerii principalelor aspecte în Raportul anual privind activitatea de audit public intern la nivel național, care este transmis spre informare Guvernului României.

Entitățile administrației centrale s-au integrat în sistemul de raportare dezvoltat de Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern. Astfel, marea majoritate a entităților centrale au transmis rapoartele de activitate pentru anul 2007, cu excepția a două instituții, respectiv Consiliul Național al Audiovizualului și Consiliul Economic și Social, care nu au desfășurat activitate de audit intern pe tot parcursul anului 2007, deoarece au posturile unice de auditori vacante.

Pe parcursul anului 2007 nu au fost raportate la U.C.A.A.P.I. cazuri de recomandări neînsușite de conducerea entităților. De asemenea, din rapoartele de activitate pe anul 2007 primite de la structurile de audit, reiese că nu au fost raportate cazuri de recomandări neacceptate de către manageri. Există însă situații în care recomandări formulate de auditori, care presupun schimbări în organizarea entității sau modificări legislative, sunt acceptate de management, dar implementarea lor este amânată. Spre exemplu, recomandările care vizau optimizarea arhitecturii sistemului de audit în cadrul unor entități importante, formulate în cadrul unor misiuni de evaluare efectuate în anii anteriori, nu au fost implementate până în prezent, deoarece sunt necesare sprijinul și implicarea factorilor de decizie de la nivelul managementului general al acestor instituții (Ministerul Culturii și Cultelor, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor).

Pe parcursul anului 2007 și prin Rapoartele anuale de activitate nu au fost raportate conflicte de interese majore și incompatibilități, respectându-se astfel prevederile legale.

#### **2.1.4. Urmărirea implementării recomandărilor formulate în rapoartele de audit intern**

Implementarea recomandărilor auditului intern finalizează munca auditorilor desfășurată pe parcursul misiunilor, fiind procesul prin care se adaugă valoare activităților auditate. Cadrul metodologic descrie procedura completă privind sistemul de urmărire a implementării recomandărilor formulate în cadrul misiunilor

de audit, care prevede următoarele: transmiterea, în vederea implementării, a recomandărilor către structurile auditate, care elaborează Planul de acțiune, prin care se stabilesc măsurile ce se impun pentru punerea în practică a acestora și termenele de realizare, care sunt însușite de managementul entității prin aprobarea lor; comunicarea către structura de audit a stadiului de realizare a acestor măsuri; urmărirea de către auditori a progreselor înregistrate în implementarea recomandărilor.

În perioada analizată, activitatea de urmărire a implementării recomandărilor s-a generalizat, auditorii analizând în mod sistematic transpunerea în practică de către structurile auditate, a recomandărilor formulate prin rapoartele de audit elaborate. Dacă în anii anteriori, nu întotdeauna structurile auditate au transmis structurii de audit intern planurile de acțiune și graficele de implementare a recomandărilor, precum și progresele înregistrate în realizarea acestora, în anul 2007 această situație s-a reglementat, puține instituții confruntându-se cu această problemă (Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor la nivelul central și la unitățile sale subordonate).

În urma procesului de evaluare a rezultat că sunt necesare unele îmbunătățiri cu privire la modul de urmărire a implementării recomandărilor de către auditori, după cum urmează:

- de regulă, auditorii s-au limitat la elaborarea Fișei de urmărire a recomandărilor, care au fost actualizate pe baza informațiilor periodice transmise de către structurile auditate, privind stadiul progreselor acțiunilor întreprinse. Ulterior derulării misiunilor, puține entități au realizat intervenții la fața locului special dedicate pentru verificarea gradului de adecvare a acțiunilor întreprinse de structurile auditate, aceasta fiind realizată de regulă după 1-2 ani, cu ocazia unei viitoare misiuni de audit la structura respectivă. În anul 2007, au fost realizate misiuni distincte, având ca obiectiv urmărirea implementării recomandărilor formulate în anii precedenți, la Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor; Ministerul Justiției;
- în cazul recomandărilor neimplementate în termenul preconizat, nu a intrat încă în practica auditorilor informarea managementului instituției, precum și desfășurarea de acțiuni pentru conștientizarea conducerii asupra necesității implementării acestora, prin prezentarea consecințelor neimplementării în contrast cu aportul de valoare adus în cazul realizării acestora, după exemplul oferit de unele instituții, cum ar fi Ministerul Economiei și Finanțelor, Ministerul Internelor și Reformei Administrative, Administrația Prezidențială;
- documentele care sunt vehiculate în cadrul sistemului de urmărire a implementării recomandărilor sunt arhivate la dosarul fiecărei misiuni, neexistând un sistem de evidență centralizată a tuturor recomandărilor formulate, în baza căreia să fie cunoscute în orice moment acțiunile întreprinse pentru remedierea disfuncțiilor semnalate și stadiul realizării acestora, măsura

în care aceste acțiuni au condus la un salt calitativ în activitatea entității, consecințele previzibile și produse - în cazul neimplementării în termen real a recomandărilor.

Deoarece organizarea unui astfel de sistem nu a intrat încă în practica instituțiilor publice, în cadrul evaluărilor efectuate a fost recomandat ca, pentru desfășurarea facilă și eficientă a procesului de urmărire a implementării recomandărilor în instituțiile în care numărul misiunilor realizate și al recomandărilor formulate de auditori este relativ ridicat, să fie utilizată o aplicație informatică prin care să se realizeze gestionarea adecvată a acestui proces, după modelul oferit de structura de audit din cadrul Serviciului Român de Informații.

## 2.2. Evaluarea rezultatelor activității de audit public intern

### 2.2.1 Procesul bugetar

Unul din mecanismele importante din sfera finanțelor publice îl reprezintă procesul bugetar, prin care se administrează veniturile și cheltuielile publice în etapele de planificare, execuție propriu-zisă și raportare bugetară, derulate într-un ciclu financiar de aproape 3 ani. Acest proces se desfășoară atât la nivelul fiecărei entități publice care colectează/utilizează bani publici, dar și la nivelul instituțiilor de sinteză care administrează bugetele publice.

Auditorii interni din mai multe entități publice au realizat misiuni care abordează, în principal, următoarele obiective specifice: fundamentarea propunerilor privind alocarea resurselor bugetare, utilizarea cheltuielilor de personal, pentru bunuri, servicii, subvenții și capital.

- Un prim aspect analizat îl reprezintă modul în care ordonatorii principali de credite își fundamentează propunerile de credite bugetare. În acest sens a fost constituit un eșantion de 12 ordonatori de credite care au prezentat variații de peste  $\pm 10\%$  a creditelor utilizate efectiv față de previziunea inițială, și anume:

Nr. Crt	Ordonatori principali de credite	Variație 2004	Variație 2005	Variație 2006
1	Senatul României	-22,82%	-24,28%	-18,56%
2	Avocatul Poporului	-22,66%	-16,77%	+15,18%
3	Ministerul Integrării Europene	-10,85%	+48,51%	+150,69%
4	Ministerul Finanțelor Publice - activitate proprie	-14,12%	+14,13%	+58,66%
5	Ministerul Culturii și Cultelor	+16,94%	+10,99%	+29,60%
6	Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației	-29,66%	-26,99%	-15,45%
7	Ministerul Public	-15,04%	+24,67%	+18,83%
8	Secretariatul de Stat pt. Problemele Revoluționarilor	-13,91%	-19,56%	-36,01%
9	Oficiul Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor	-24,26%	-34,85%	-20,46%
10	Institutul Cultural Român	-18,18%	-26,76%	-12,90%
11	Societatea Româna de Radiodifuziune	+14,16%	+51,86%	+25,87%
12	Ministerul Finanțelor Publice – acțiuni generale	-41,20%	-21,21%	-63,06%

Variația negativă consecutivă în cei trei ani



Din analiza tabloului rezultă faptul că, față de sumele solicitate prin proiectul de buget inițial și execuția bugetară aferentă, au existat diferențe care au ajuns și pînă la 60%, ca urmare a supraevaluării solicitărilor.

Analizând cauzele potențiale ale acestei situații s-a constatat faptul că, în etapa de planificare, scrisoarea-cadru nu cuprinde și solicitarea argumentării detaliate, narrative a acțiunilor care conduc la creșterea solicitărilor bugetare față de anul anterior, prevăzând doar determinarea aritmetică pentru sumele solicitate. De asemenea, s-a constatat faptul că nu toți ordonatorii de credite au transmis documentația la Ministerul Economiei și Finanțelor, în conformitate cu scrisoarea cadru și nici nu s-au încadrat în limitele de cheltuieli.

În acest context auditorii au formulat recomandarea ca, pentru creșterea impactului și garantarea caracterului obligatoriu a prevederilor limitative ale scrisorii-cadru, aceasta să fie aprobată printr-un act normativ, urmând modelul mai multor state europene, astfel încât fundamentările proiectelor de buget să se încadreze în limitele stabilite și să fie însoțite de descrierea activităților noi, indicatori de performanță cuantificabili asociați și rezultatele ce se așteaptă a se obține, permițând o analiză economico-financiară a respectivelor activități.

În același timp, s-a recomandat Ministerului Economiei și Finanțelor să dezvolte cadrul metodologic aferent elaborării proiectelor de buget, solicitând ordonatorilor de credite, odată cu întocmirea noului proiect de buget, prezentarea unei fundamentări solide a sumelor solicitate de la bugetul de stat, prin următoarele documente aduse în completarea scrisorilor cadru: corelația dintre obiectivele prevăzute în planul de guvernare și obiectivele ordonatorului principal de credite, corelația acestora cu resursele financiare solicitate, analiza comparativă la nivel de alineat între sumele pentru anul prognozat și alocările financiare din anul în curs, definirea activităților/acțiunilor noi, bugetate la nivel de articol.

- Analiza utilizării cheltuielilor de personal a pus în evidență manifestarea în principal a doi factori de influență, și anume: evoluția numărului de personal și creșterile salariale.

Referitor la creșterea cheltuielilor de personal determinată de evoluția numărului de personal, auditorii au identificat faptul că în situația înființării unor instituții noi, de mare anvergură (Agenția de Plăți și Intervenții în Agricultură), numărul de personal a fost stabilit fără a avea la bază o cunoaștere exactă a proceselor, procedurile de lucru nefiind elaborate în totalitate, existând riscul determinării eronate a numărului personalului angajat. În aceste cazuri, fiind dificilă aprecierea numărului de personal în etapa inițială de constituire, s-a recomandat să se prevadă în actul normativ care reglementează organizarea și funcționarea acestora, obligativitatea analizei, într-o etapă ulterioară de evaluare, cuprinsă între 1-2 ani, a numărului și structurii de personal, funcție de activitățile rigurose procedurate, procesele efectiv desfășurate și volumul de activitate.

O altă problemă constatată a fost aceea că sunt suplimentate cheltuielile de personal din bugetul de stat atunci când au loc transferuri de activități de la un



ordonator de credite la altul, când în mod normal aceste influențe financiare ar trebui să fie nule sau foarte mici.

Recomandările au vizat necesitatea îmbunătățirii notelor de fundamentare care însoțesc actele de transfer, în sensul cuprinderii în cadrul acestora și a influențelor reciproce (+/-) între ordonatori și în ceea ce privește numărul și structura de personal.

De asemenea, s-a identificat la unii ordonatori de credite, faptul că, în momentul constituirii structurilor deconcentrate, au creat structuri intermediare și la nivel regional pe lângă cele județene. Rolul acestora este de a asigura legătura între nivelul județean și cel central, iar de foarte multe ori activitățile ajung să se suprapună, creând astfel structuri fără a avea foarte bine conturate rolul și responsabilitățile ce le revin.

Auditorii interni au recomandat eliminarea acestor verigi intermediare care majorează în mod artificial numărul de personal, acestea fiind justificate numai atunci când dezvoltarea structurilor deconcentrate nu se face până la nivel de județ.

În cazul celui de al doilea factor de influență al creșterii cheltuielilor salariale, o primă problemă identificată a reprezentat-o tendința de scădere a ponderii salariilor de bază în totalul cheltuielilor de personal, coroborată cu creșterea ponderii cheltuielilor cu indemnizațiile, sporurile, precum și a cheltuielilor salariale în natură.

Recomandarea a privit necesitatea stabilirii în cadrul politicii salariale a unui nivel de referință privind ponderea salariului de bază în total venituri salariale (spre exemplu 75%), urmând ca partea variabilă să fie în acest mod limitată.

O altă problemă identificată cu privire la creșterea cheltuielilor salariale o reprezintă diversitatea mare de indemnizații, sporuri și alocații al căror cuantum, la unele dintre ele, se situează între 50 - 100%, fără a fi definite clar condițiile de acordare, personalul beneficiar, având nivelul decizional de acordare foarte coborât.

Auditorii au recomandat reanalizarea categoriilor de indemnizații, sporuri și alocații acordate, pe fiecare ordonator principal de credite, în vederea reducerii substanțiale a numărului acestora prin eliminarea redundanței între natura acestora și activitățile pentru care există retribuție de bază, asigurarea echității, definirea clară a condițiilor de delimitare și acordare, precum și ridicarea nivelului de responsabilitate în ceea ce privește decizia acordării acestora.

- Analiza cheltuielilor cu bunurile și serviciile la nivelul bugetului de stat a pus în evidență un trend descendent al ponderii în totalul cheltuielilor bugetare, respectiv de la 14% în anul 2004, la 8,07% în anul 2007. În același timp s-au constatat mutații semnificative în structura acestora, urmare a respectării angajamentelor asumate de Guvernul României în procesul de negociere cu UE; a respectării angajamentelor ca stat membru al NATO; apariției unor situații de urgență care au determinat creșteri considerabile ale cheltuielilor privind acțiunile

de combatere a inundațiilor și înghețurilor și ale cheltuielilor pentru finanțarea acțiunilor din domeniul apelor; creșterii nivelului prețurilor etc.

Una dintre problemele sesizate de auditori în acest domeniu a fost aceea că determinarea cheltuielilor cu bunurile și serviciile nu a avut la bază instrumente obiective care să permită o estimare riguroasă și corectă a nivelului acestor cheltuieli. Metoda utilizată a fost aceea de determinare a cheltuielilor în funcție de evoluția în perioada anterioară a acelui articol de cheltuială, la care, eventual, s-a adăugat o rată de creștere anuală.

Recomandarea s-a referit la faptul că ar trebui introduse treptat normele naționale de cheltuieli cu bunurile și serviciile pe salariat/suprafață/mijloc tehnic etc, astfel încât să crească obiectivitatea și rigurozitatea stabilirii sumelor alocate cu această destinație. Aceste norme ar urma să fie elaborate de instituții specializate în domeniu, urmând a fi stabilite articolele de cheltuieli care se pretează la o astfel de normare.

O altă problemă sesizată s-a referit la faptul că pentru acțiunile noi stabilite sau structurile nou înființate nu sunt elaborate fundamentări detaliate ale impactului financiar, prin prisma cheltuielilor cu bunuri și servicii.

Recomandarea auditorilor s-a referit la necesitatea analizării, în cadrul notelor de fundamentare care însoțesc proiectele de acte normative pentru înființarea de instituții noi sau extinderea unor obiective pentru activitățile existente, a creșterii cheltuielilor privind bunurile și serviciile, atât în structură, cât și în dinamică, pentru o mai bună definire a impactului financiar.

Din evaluare, auditorii au constatat că sistemul informațional existent privind evidența și raportarea în execuție a cheltuielilor cu bunurile și serviciile, datorită modificărilor majore de structură de la o perioadă la alta, nu poate furniza date privind trendul real al acestui titlu de cheltuieli, care să permită efectuarea unei analize sistematice a evoluției în timp.

Recomandarea a vizat îmbunătățirea sistemului informațional la nivelul Ministerului Economiei și Finanțelor în ceea ce privește evidența și raportarea în execuție a acestor cheltuieli, în special prin prisma indicatorilor economici care trebuie să însoțească indicatorii financiari, astfel încât, cel puțin anual, să permită efectuarea unei analize detaliate, precum și necesitatea unei stabilități a clasificăției bugetare din punctul de vedere al structurii acesteia.

- În cadrul analizei modului de utilizare a subvențiilor, auditorii au constatat faptul că unele subvenții se acordă pentru acoperirea globală a diferențelor între veniturile și cheltuielile activităților sprijinite financiar, fără stabilirea unor destinații precise și mai ales fără a fi condiționate de realizarea unor indicatori de performanță. Recomandarea formulată pentru Ministerul Economiei și Finanțelor viza analiza posibilității îmbunătățirii sistemului de subvenționare prin direcționarea sprijinului statului către anumite obiective sau acțiuni ale entităților beneficiare, astfel încât să fie o separare între obiectivele/activitățile care au ca sursă de finanțare subvenția, față de cele finanțate din veniturile proprii ale

beneficiarului. De asemenea, s-a recomandat ca acordarea subvenției să fie condiționată de realizarea unor indicatori de performanță asociați activităților subvenționate.

- Analiza cheltuielilor de capital din sectorul public a reliefat faptul că în 2007 principala sursă de finanțare a acestora rămâne bugetul de stat (72%), alături de creditele externe (14,7%) și veniturile proprii (12,2%).

Principala problemă constatată de auditori a reprezentat-o existența încă a multor obiective începute înainte de 1989, precum și în perioada 1990 – 2000, și nefinalizate. Continuarea finanțării acestora în ritmul sumelor alocate în anul 2007 conduce, în cazul unor obiective, la prelungirea finalizării cu câteva decenii.

Recomandarea echipei de audit a constat în efectuarea, la nivelul fiecărui ordonator de credite, a unor analize competente care să propună soluții pentru continuarea, conservarea sau valorificarea obiectivelor de investiții, astfel încât să fie definit un viitor clar al acestora. În cazul în care se propune continuarea acestora, decizia trebuie să aparțină Guvernului, acordându-se astfel o prioritate financiară adecvată pentru ca obiectivul să poată fi finalizat într-o perioadă de timp acceptabilă.

### **2.2.2. Achiziții publice**

Achizițiile publice au reprezentat întotdeauna un domeniu cu risc ridicat, drept pentru care evaluarea sistemelor de control intern atașate procesului de achiziții publice desfășurat în cadrul administrației publice centrale și locale în anul 2007, ca și în anii precedenți, a constituit un subiect abordat cu predilecție de auditorii interni. Misiunile de audit intern pe această temă au avut ca obiective principale: constituirea cadrului organizatoric și procedural necesar desfășurării activității de achiziții; verificarea conformității în procesul propriu-zis de achiziționare; încadrarea în prevederile bugetare.

În anul 2007, în majoritatea cazurilor s-a constatat că sistemul achizițiilor publice este funcțional, că aceste activități s-au desfășurat în condiții de conformitate, persoanele implicate în derularea achizițiilor publice cunoscând sarcinile stabilite în cadrul procesului și aplicând prevederile cadrului metodologic.

În cadrul misiunilor de audit intern efectuate în anul 2007, auditorii interni au identificat în cadrul administrației publice mai multe disfuncționalități în derularea procesului de achiziții publice, pentru remedierea cărora au fost formulate recomandări care să contribuie la îmbunătățirea acestui proces în ansamblul său. Dat fiind multitudinea problemelor constatate în domeniu, acestea au fost grupate în funcție de succesiunea etapelor procesului de achiziție publică, astfel:

- a. Organizarea activității de achiziții publice presupune crearea compartimentelor de specialitate cu personal adecvat, dotarea tehnică a compartimentelor specifice și bazei de date aferente, cu furnizorii de

produse/executanții de lucrări/prestatorii de servicii și prețurile practicate, permanent actualizată, existența procedurilor specifice de lucru, repartizarea sarcinilor și stabilirea responsabilităților. Față de acest cadru de referință, auditorii interni au constatat următoarele:

- în cadrul unor entități publice, compartimentul de achiziții publice nu există sau nu funcționează ca structură organizatorică specifică (județul Teleorman - Primăriile localităților Turnu Măgurele, Didești, Dobrotești, Lunca, Crângu, Islaz, Suhaia, Lisa și Talpa);
- persoanele angajate în cadrul structurilor de achiziții publice nu au o experiență adecvată în domeniu sau sunt insuficiente ca număr (Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor – la unități din subordine, Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluționarilor, Primăriile localităților Dobrotești, Lunca, Crângu, Islaz, Lița, Țigănești, Balaci județul Teleorman);
- lipsa dotărilor tehnice necesare desfășurării activității de achiziții publice (Academia Română, județul Teleorman - Primăriile localităților Turnu Măgurele, Alexandria, Didești, Dobrotești, Lunca, Crângu, Islaz, Suhaia, Lisa, Lița, Țigănești și Talpa);
- aplicațiile informatice utilizate în activitatea de achiziții publice nu corespund criteriilor impuse de reglementările legale cu privire la achizițiile electronice (unități din subordinea Autorității Naționale Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, Căminul pentru persoane vârstnice Hunedoara);
- inexistența studiului prospectării pieței și a unei baze de date proprii și complete, cu furnizorii reprezentativi, care să pună la dispoziție o ofertă corespunzătoare și neasigurarea cadrului concurențial (Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, județul Teleorman - Primăriile localităților Turnu Măgurele, Alexandria, Didești, Dobrotești, Crângu, Islaz, Suhaia, Lisa, Țigănești, Balaci și Talpa);
- fișele de post ale personalului nu au stabilite atribuțiile specifice activității de achiziții publice (Academia Română, județul Teleorman - Primăriile localităților Turnu Măgurele, Alexandria, Didești, Dobrotești și Balaci).

b. Programul anual al achizițiilor publice este un instrument important în cadrul procesului de achiziții publice, acesta incluzând identificarea necesarului de produse/servicii și lucrări de achiziționat, ierarhizarea priorităților în achiziționare, estimarea valorii pragului pentru alegerea procedurii de atribuire a contractelor de achiziție publică, identificarea fondurilor, elaborarea calendarului, punerea în corespondență cu CPV (vocabularul comun al achizițiilor publice), emiterea anunțului de intenție. În urma analizelor efectuate în anul 2007, auditorii interni au constatat următoarele:

- lipsa Programului anual de achiziții publice (Direcțiile de Muncă și Protecție Socială Iași și Constanța, Societatea Română de Televiziune, Primăriile localităților: Turnu Măgurele, Alexandria, Didești, Dobrotești, Lunca, Crângu, Islaz, Suhaia, Lisa, Lita, Balaci, Talpa din județul Teleorman );

- elaborarea Programului anual de achiziții publice în baza experienței anilor precedenți și nu pe baza unei fundamentări riguroase a necesităților și priorităților instituției;
- nerespectarea structurii standard prevăzută de cadrul legal (Ministerul Transporturilor - C.N.R.N. RADIONAV S.A. Constanța, Institutul Cultural Român, Direcțiile de Muncă și Protecție Socială din Iași și Constanța, Societatea Română de Televiziune, Primăriile localităților: Turnu Măgurele, Alexandria, Didești, Dobrotești, Lunca, Crângu, Islaz, Talpa din județul Teleorman);
- schimbarea frecventă a priorităților în achiziționare (Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluționarilor, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor – la unități din subordine);
- Programul de achiziții publice nu a fost aprobat de ordonatorul principal de credite, nu prezintă avizul compartimentului financiar-contabil sau cuprinde produse, servicii și lucrări ale căror referate de necesitate nu au fost aprobate de ordonatorul principal de credite (județul Teleorman - Primăriile localităților Turnu Măgurele, Alexandria, Didești, Dobrotești, Lunca, Islaz, Suhaia, Balaci);

c. Atribuirea contractului de achiziție publică reprezintă cea mai importantă fază a procesului și cuprinde: stabilirea modalității de atribuire a contractului, elaborarea documentației de prezentare a ofertei (DEPO) și constituirea comisiilor de evaluare; lansarea procedurii, etapă în care practic se inițiază efectiv procedura achiziției prin publicarea anunțului de participare și rezolvarea solicitărilor privind clarificările la documentația DEPO; derularea procedurii propriu-zise, respectiv calificarea ofertelor, examinarea acestora în vederea stabilirii ofertei câștigătoare și încheierea contractului, urmând publicarea anunțului de atribuire și constituirea dosarului achiziției publice.

Privind modul de respectare a acestor etape și operațiuni ale procesului de achiziții în sistemul administrației publice, auditorii interni au constatat următoarele deficiențe:

- generalizarea aplicării în mod inadecvat a criteriului “prețul cel mai mic” pentru achizițiile de profil tehnic, service auto, lucrări de reparații, concomitent cu nedetalierea cerințelor caietului de sarcini asupra condițiilor de performanță și a acreditării în sistemul calității pentru ofertant (Departamentul Național Anticorupție, Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului);
- definirea nejustificată, pentru selecție, numai a criteriilor de preț, nu și a condițiilor tehnice pentru achiziția pachetelor de programe și a software-ului de rețea (Senatul României, Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluționarilor);
- documentație de atribuire elaborată sumar și nepublicată în Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP), fapt ce a redus sfera concurențială, necesitând repetarea procedurii și încheierea contractelor cu un singur participant (unități din subordinea Autorității Naționale Sanitară Veterinară și pentru Siguranța

Alimentelor, Departamentul Național Anticorupție, Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului);

- deciziile de constituire a comisiilor de evaluare pentru atribuirea contractelor de achiziții publice nu au incluse și nominalizări ale membrilor de rezervă care să asigure funcționarea comisiei (Direcția de Muncă și Protecție Socială Bacău);
- informarea insuficientă a potențialilor concurenți prin nepublicarea în SEAP a documentației pentru atribuirea contractelor (unități din sistemul educației și cercetării – MECT, Departamentul Național Anticorupție);
- selectarea și aplicarea eronată a procedurii de achiziție (Agenția Națională pentru Sport și Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului în România - din sfera Cancelariei Primului-Ministru);
- neasigurarea uneori a principiului transparenței și a tratamentului egal al potențialilor furnizori (Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse - direcțiile teritoriale de muncă și protecție socială, Inspectia Muncii, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Casa Națională de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale, Agenția Națională pentru Protecția Familiei);
- neîntocmirea tuturor documentelor necesare pentru derularea procedurii de atribuire a contractelor de achiziție publică, precum și nerespectarea termenelor de încheiere a contractelor (Institutul Cultural Român, Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului);
- neîntocmirea dosarelor de achiziție publică pentru fiecare contract atribuit (Ministerului Muncii, Familiei și Egalității de Șanse);

d. Administrarea contractului de achiziție publică, de fapt urmărirea derulării executării contractului încheiat, efectuarea recepției produselor/serviciilor/ lucrărilor contractate, verificarea/certificarea documentelor de decontare a acestora, constituie faza finală a procesului de achiziție publică.

În această fază, auditorii din sistemul administrației publice au identificat:

- disfuncții privind nerespectarea constituirii garanției de bună execuție, întâlnite la foarte mulți ordonatori de credite, ceea ce demonstrează că aceasta este deja o practică generalizată;
- disfuncții generate de neclarități ale cadrului legal, lipsa detalierii procedurilor privind elaborarea actelor adiționale, fapt ce a permis prelungirea valabilității unor contracte deja încheiate pe perioade de câțiva ani (Casa Națională de Asigurări de Sănătate);
- executarea de către constructor a altor lucrări decât cele regăsite în oferta acceptată de beneficiar, iar lucrări prevăzute în ofertă nu au fost executate în fapt (Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului);
- efectuarea de achiziții publice pe bază de comenzi transmise furnizorilor, fapt ce a favorizat manifestarea unor riscuri în derularea procesului de achiziție publică prin lipsa unor clauze asiguratorii privind penalitățile, rezilierea și forță majoră (Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului);

- nerespectarea legalității privind realizarea recepțiilor la lucrările efectuate, comparația sumelor decontate cu devizul ofertă pentru furnizorul adjudecat (Cămin pentru Persoane Vârstnice Hunedoara);
- neîntocmirea documentelor de recepție a produselor/lucrărilor, evidențierea clară a diferențelor față de prevederile contractuale/standardelor de referință; contractele de achiziție publică nu poartă viza de CFP propriu (Agenția Națională pentru Sport din sfera Cancelariei Primului-Ministru);
- neînregistrarea în evidența contabilă a bunurilor materiale achiziționate sau aflate în custodie la terți (Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului – unități de învățământ).

Fiecare din aceste disfuncții au fost însoțite de recomandări ale auditorilor interni, care, prin rapoartele elaborate, au fost aduse la cunoștința managementului și a celor auditați. Structurile de audit intern din cadrul administrației publice au raportat că, la finele anului 2007, majoritatea recomandărilor în domeniul achizițiilor publice au fost implementate, parte din ele sunt în curs de implementare, fapt ce ne îndreptățește să considerăm că și activitatea în acest domeniu se va îmbunătăți.

### **2.2.3. Managementul resurselor umane**

Gestionarea resurselor umane într-o instituție publică reprezintă o funcție suport importantă și în același timp complexă, justificată de multitudinea de procese care sunt derulate și în mod implicit de riscurile care le însoțesc, astfel încât acest domeniu este abordat într-o mai mare măsură de auditorii interni.

Obiectivele generale urmărite în cadrul misiunilor de audit derulate în anul 2007 de auditorii interni au vizat principalele procese, respectiv: organizarea recrutării personalului, evoluția carierei personalului, pregătirea profesională continuă a personalului, stabilirea drepturilor salariale convenite personalului, gestionarea dosarelor profesionale și a carnetelor de munca, funcționalitatea sistemului informatic specific gestiunii resurselor umane.

Concluzia generală, formulată pe baza datelor transmise de entitățile administrației publice în cadrul rapoartelor anuale de activitate, a fost aceea că, în linii generale, în anul 2007, activitățile procesului de gestionare a resurselor umane au fost organizate și au funcționat, în marea lor majoritate, conform prevederilor legale.

În cadrul misiunilor de audit derulate, auditorii interni au identificat și unele disfuncționalități ale sistemului de gestionare a resurselor umane, pentru îmbunătățirea cărora au fost formulate recomandări adecvate, care au vizat în principal următoarele aspecte:

- În ceea ce privește organizarea recrutării personalului - în anunțurile privind concursurile sunt descrise succint comportamentele solicitate postului fără o

enumerare clară a atribuțiilor și a responsabilităților funcției, respectiv conținutul și complexitatea acesteia; condițiile de vechime în specialitate pe care trebuie să le îndeplinească candidatul înscrise în anunțul de concurs sunt altele decât cele legal stabilite și aferente postului respectiv (Administrația Națională a Penitenciarelor);

- Privind evoluția carierei personalului – lipsa preocupărilor managementului resurselor umane pentru elaborarea unor strategii clare de acțiune în această direcție, care să ia în calcul motivarea personalului sub toate aspectele și elaborarea unui plan de carieră (la unități din sfera Ministerului Economiei și Finanțelor);

- Referitor la pregătirea profesională continuă a personalului - lipsa unor politici adecvate de pregătire profesională în vederea realizării unui echilibru privind menținerea, actualizarea și dezvoltarea competențelor profesionale ale salariaților instituției (Ministerul Economiei și Finanțelor - Agenția Națională de Administrare Fiscală);

- În ceea ce privește stabilirea drepturilor salariale cuvenite personalului:

- lipsa procedurilor scrise privind: acordarea drepturilor salariale, evaluarea anuală a salariaților, promovarea acestora, verificarea prezenței și a orelor suplimentare (S.C. Hidroelectrica, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor și la unele entități publice din județul Vâlcea);

- existența multor erori materiale în acordarea drepturilor salariale cuvenite personalului, cum ar fi: sporuri, premii, indemnizații (entități din sfera Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului);

- acordarea în mod eronat a gradației la unități din sfera Ministerului Justiției, sistemul privind plata orelor prestate peste durata normală a timpului de lucru nu este formalizat, fiind posibilă efectuarea acestor ore fără cerința expresă a șefilor ierarhici (la entități din județul Teleorman: Alexandria, Videle, Islaz, Didești, Dobrotești, Lunca, Crângu, Ciuperceni; Năsturelu - din județul Vâlcea);

- În legătură cu gestionarea dosarelor profesionale și a carnetelor de munca:

- acordarea unei importanțe reduse modului de constituire a dosarelor profesionale, acestea fiind în mare parte incomplete sau neactualizate, disfuncție care poate conduce la acordarea în mod eronat a unor drepturi salariale (Agenția Națională pentru Resurse Minerale și la entități publice din județul Vrancea);

- existența unor situații de neconcordanță între sarcinile stabilite prin fișa postului și cele executate efectiv de salariați (unități din sfera Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, unde majoritatea direcțiilor nu au realizat analiza gradului de încărcare cu sarcini a personalului);

- Referitor la funcționalitatea sistemului informatic specific gestiunii resurselor umane - neutilizarea unui sistem de securitate integrat privind accesul în cadrul instituției al salariaților, care să poată permite stabilirea duratei timpului de lucru efectiv pe fiecare salariat, ca bază pentru stabilirea drepturilor salariale (unele unități din administrația locală a județului Teleorman).



Recomandările formulate de echipele de auditori, la disfuncționalitățile constatate, au vizat îmbunătățirea politicilor de pregătire profesională și remedierea deficiențelor constatate.

În rapoartele de activitate aferente anului 2007, auditorii interni au subliniat faptul că, în cadrul structurilor auditate, s-a trecut în mare măsură la transpunerea în practică a recomandărilor formulate.

#### **2.2.4. Activitatea juridică**

Principalele obiective stabilite de auditorii interni în misiunile derulate în anul 2007, cu privire la acest domeniu, au acoperit următoarele arii: organizarea, planificarea și raportarea activității juridice; reprezentarea entității în instanțele de judecată; modalitățile de analiză a cauzelor care au determinat respingerea în instanță a acțiunilor formulate; investirea hotărârilor judecătorești și solicitarea punerii lor în aplicare de către organele de executare; declanșarea falimentului în vederea recuperării debitelor; sistemul de gestionare a dosarelor cauzelor la care entitatea este parte; sistemul informatic; arhivarea dosarelor.

În conformitate cu informațiile transmise în cadrul rapoartelor de activitate din anul 2007, principalele disfuncționalități constatate au vizat:

- În ceea ce privește reprezentarea entității în instanțele de judecată:
  - neluarea măsurilor de inițiere a acțiunilor în instanță pentru urmărirea recuperării integrale a debitelor în vederea evitării posibilelor prescripții (unități din sfera Cancelariei Primului - Ministru);
  - inexistența sau completarea în mod necorespunzător a evidenței formalizate (Condiții termenelor) în vederea gestionării corecte a termenelor de judecată stabilite de instanță a avut drept consecință neprezentarea în instanță sau chiar pierderea unor procese, dificultăți în efectuarea controalelor (entități publice din județul Teleorman);
- Din punct de vedere al analizei cauzelor care au determinat respingerea în instanță a acțiunilor formulate:
  - lipsa unor proceduri formalizate specifice activității juridice (Agenția Română pentru Investiții Străine);
  - dosarele cauzelor la care entitatea este parte au fost incomplete, conțin documente neînregistrate sau nu este organizat un registru special de evidență în care să se facă înscrierea documentelor care constituie probe (Primăria Turnu Măgurele, Agenția Română pentru Investiții Străine);
  - inexistența unor spații destinate arhivării dosarelor îngreunează desfășurarea activității în cadrul compartimentului juridic datorită faptului că dosarele finalizate sunt păstrate în același loc cu dosarele aflate pe rolul instanțelor de judecată; lipsa unor spații de depozitare adecvate, care poate conduce la posibilitatea distrugerii și pierderii în timp a unor dosare (Ministerul Transporturilor).

Majoritatea recomandărilor formulate în acest domeniu au vizat îmbunătățirea aspectelor negative constatate, implementarea multora dintre ele conducând la înregistrarea de progrese în activitatea de ansamblu a entității.

### **2.2.5. Sistemul informatic**

Sistemul informatic este un domeniu relativ nou, care în anii precedenți a fost mai puțin abordat de auditorii interni, în special datorită lipsei de personal specializat în acest domeniu. În anul 2007, conform datelor transmise de auditorii interni în cadrul rapoartelor anuale de activitate, s-a putut constata o creștere a numărului de misiuni în acest domeniu, atât la nivelul entităților centrale, cât și la nivelul celor locale. Scopul misiunilor de audit a fost de a da asigurări asupra activității IT de la nivelul entității publice pe următoarele domenii auditabile: planurile directe în domeniul IT, organizarea și funcționarea departamentului IT, implementarea sistemelor informatice și asigurarea securității acestora.

În cadrul acestor misiuni au fost evaluate riscurile și formele de control intern atașate unor activități/subactivități aparținând domeniului IT, fiind constatate următoarele disfuncții:

- În ceea ce privește elaborarea planului strategic de aplicare a politicilor în domeniul IT, integrarea subsistemelor informatice - nu au fost elaborate și aprobate strategii pe termen mediu și lung, care să cuprindă: analizarea situației curente/obiectivele strategice/ opțiuni pentru dezvoltare ulterioară/ planificarea multianuală a investițiilor (Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor);
- Privind organizarea și funcționarea Departamentului IT:
  - nu au fost stabilite clar responsabilitățile personalului care lucrează în cadrul compartimentului IT și înscrierea acestora în fișele posturilor (unități din sfera Cancelariei Primului Ministru),
  - inexistența procedurilor formalizate specifice activităților desfășurate în sfera IT (Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuinței, unități din sfera Ministerului Muncii, Familiei și Egalității de Șanse);
- În implementarea sistemului IT - nu a fost realizată o analiză a flexibilității și avantajelor sau dezavantajelor pe care le oferă sistemul informatic existent, (Termoelectrica, RAAN-Turnu Severin, Compania Națională Huilă-Petroșani, Conversmin, Comisia de Supraveghere a Asigurărilor și la Autoritatea Electorală Permanentă);
- Privind securitatea IT:
  - nerealizarea unei evaluări a sistemului informatic existent, dacă acesta răspunde cerințelor de securitate a informației (metodele de acces în cadrul aplicațiilor fără a fi permisă modificarea neautorizată sau accidentală); autentificarea și autorizarea pentru a i se permite utilizatorului o anumită acțiune; monitorizarea

în vederea identificării acțiunilor rău intenționate (Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Senatul României);

- neasigurarea securității infrastructurii, protejarea la furt (Ministerul Afacerilor Externe, Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității);
- lipsa unui plan de recuperare a datelor în caz de incidente majore sau dezastru, realizarea unor copii de rezervă ale datelor (unități din sfera Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Senatul României).

Recomandările formulate în cadrul rapoartelor de audit elaborate au vizat problemele identificate, având rolul de a remedia sau reduce deficiențele constatate. Aceste recomandări, conform planurilor de acțiune, sunt în curs de implementare.

### **2.2.6. Administrarea, gestionarea și utilizarea fondurilor externe**

Procesul de pregătire și funcționare a cadrului instituțional și procedural necesar implementării fondurilor structurale și de coeziune la nivelul entităților publice a continuat și în anul 2007. În vederea evaluării stadiului în care se află acest proces au fost derulate o serie de misiuni de audit intern la entitățile care administrează, gestionează și utilizează fonduri externe – autorități de management, agenții de implementare, autorități de plată, beneficiari și utilizatori finali, în vederea evaluării sistemelor create.

Conform informațiilor transmise de auditorii interni în rapoartele anuale de activitate, aferente anului 2007, aceștia au apreciat că activitatea privind administrarea, gestionarea și utilizarea fondurilor externe s-a desfășurat în mare măsură conform reglementărilor generale în domeniu, fiind semnalate însă și unele deficiențe, cum ar fi:

- neelaborarea unei proceduri unitare de promovare/informare aplicabilă programelor finanțate din fonduri PHARE (Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Ministerul Justiției);
- nu întotdeauna membrii comitetelor de evaluare au experiența necesară în evaluarea proiectelor (Ministerul Dezvoltării Lucrărilor Publice și Locuințelor);
- existența unor puncte slabe pe linia organizării și implementării sistemelor de management și control, bazate pe gestiunea riscurilor, atașate activităților și care au condus la deficiențe privind întocmirea și înregistrarea în evidența contabilă a documentelor de recepție, în cadrul derulării contractelor de achiziții încheiate. Nu au fost elaborate corespunzător Registrul riscurilor, care să cuprindă toate activitățile desfășurate în cadrul proiectelor, precum și piste de audit la nivel de subprogram (Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor, Ministerul Internelor și Reformei Administrative);

- arhitectura sistemului de control intern este necorespunzătoare, astfel că din analiza documentelor de licitație și contractare supuse controlului ex-ante s-a constatat faptul că acestea au fost deseori respinse pentru completare/corecție ca urmare a erorilor, omisiunilor sau elementelor neclare (Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor);
- efectuarea unor plăți către beneficiarii fondurilor PHARE fără să fi avut la bază documente justificative (unele entități din sfera Ministerului Economiei și Finanțelor);
- neoperarea în contabilitate a operațiunilor economice care au fost derulate în cadrul unor granturi, cu toate că există documente justificative care atestă efectuarea operațiunilor economice aferente (unități din sfera Ministerului Economiei și Finanțelor);
- neadaptarea cadrului organizatoric și procedural al structurilor implicate în constatarea și recuperarea sumelor reprezentând creanțe rezultate din nereguli și/sau fraude, ca urmare a utilizării necorespunzătoare a fondurilor comunitare și a fondurilor de cofinanțare aferente (Ministerul Economiei și Finanțelor);
- beneficiarii finali ai programelor cu finanțare externă nu sunt suficient sprijiniți în respectarea procedurilor de achiziții publice aplicabile programelor respective, fapt ce a generat numeroase încălcări ale procedurii aplicabile având drept consecință neeligibilitatea cheltuielilor efectuate;
- inexistența programelor de pregătire profesională dedicate personalului implicat în gestionarea fondurilor externe (unități din sfera Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale).

Prin recomandările formulate, auditorii interni au urmărit îmbunătățirea aspectelor care au prezentat disfuncționalități și au constatat faptul că mare parte din aceste recomandări sunt în curs de implementare.

### **2.2.7. Activități specifice instituțiilor publice**

În perioada analizată, s-a putut remarca, la nivel național, o abordare în cadrul misiunilor de audit intern și a unor teme din sfera activităților specifice entităților publice, care concură la realizarea atribuțiilor principale ale acestora, astfel:

- în sistemul economiei și finanțelor misiunile de audit au vizat: evaluarea execuției bugetare la ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat în perioada 2004 – 2007; sistemul de derulare a activității de antifraudă fiscală; modalitățile de acordare și monitorizare a înlesnirilor la plată; rambursările de T.V.A., restituiri și compensări; evidența analitică pe plătitori; registru contribuabili, cazier fiscal și gestiune dosare fiscale, declarații și bilanțuri;
- în sistemul dezvoltării și lucrărilor publice au fost realizate misiuni de audit intern privind politicile regionale și coordonarea programelor operaționale

- regionale, certificările și plățile în cadrul programelor operaționale; modul de derulare a contractelor pentru realizarea proiectelor tehnice și a supervizării lucrărilor de construcții;
- în sistemul justiției au fost derulate misiuni privind: organizarea, coordonarea și controlul, potrivit legii, a unor profesii liberale și activități conexe;
  - în sistemul muncii, familiei și egalității de șanse au fost efectuate misiuni privind: asistența socială, sănătatea și securitatea în muncă, expertiza medicală și recuperarea capacității de muncă;
  - în sistemul internelor și reformei administrative s-au realizat misiuni privind: autorizații emise de prefect, eliberarea permiselor de conducere și înmatricularea vehiculelor, eliberarea și evidența pașapoartelor simple, armonizarea legislației în domeniu cu acquis-ul comunitar, primirea și soluționarea petițiilor, sistemul corespondenței și arhivării în cadrul Institutului Național de Administrație;
  - în sistemul agriculturii și dezvoltării rurale au fost evaluate programele privind stimularea și sprijinirea producătorilor agricoli;
  - în sistemul transporturilor au fost realizate misiuni de audit care a vizat: modul de organizare a activității de autorizare a școlilor de conducători auto, derularea contractelor încheiate cu operatorii de trafic feroviar, analiza poziției deținută de portul Constanța în competiția cu celelalte porturi și poziția în cadrul segmentului de piață transport maritim-fluvial;
  - în sfera afacerilor externe au fost realizate misiuni privind activitatea consulară și a reprezentanțelor diplomatice;
  - în sistemul televiziunii române au fost realizate misiuni de audit intern care au vizat: evaluarea proceselor de producție derulate pentru producerea programelor din cadrul direcțiilor artistice, programe și producție; evaluarea din punct de vedere organizațional a activității desfășurate în cadrul direcției știri; evaluarea modului de organizare și administrare a fondului arhivistic;
  - la nivelul unităților sanitare veterinare și pentru siguranța alimentelor au fost realizate misiuni de audit intern privind: identificarea și înregistrarea bovinelor, ovinelor, suinelor și caprinelor; programul de supraveghere, profilaxie și combatere a bolilor la animale, de prevenire a transmiterii de boli de la animale la om și de protecție a mediului;
  - la nivelul administrației publice locale au fost abordate teme privind stabilirea și acordarea ajutoarelor sociale, indemnizațiile și ajutoarele de sprijin (Primăriile Alexandria, Zimnicea, Crangeni, Drăgănești de Vede, Frumoasa, Sârbeni, Viișoara și Izlaz - județul Teleorman); evidența și încasarea impozitelor și taxelor locale; activitatea de urbanism în entități publice (județul Iași).

Recomandările formulate de auditorii interni în cadrul acestor misiuni au vizat remedierea deficiențelor constatate, în vederea îmbunătățirii acestor activități și îndeplinirea adecvată a obiectivelor principale ale instituțiilor publice.

## **2.3. Activitatea desfășurată de Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern și de Comitetul de Audit Public Intern**

### **2.3.1. Activitatea desfășurată de Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern (U.C.A.A.P.I.)**

În anul 2007, activitatea U.C.A.A.P.I. s-a concentrat pe următoarele direcții:

- a. îmbunătățirea gradului de implementare a auditului intern în sfera administrației publice;
- b. coordonarea misiunilor de audit intersectoriale, pentru evaluarea capacității instituționale necesare procesului de administrare a fondurilor structurale și de coeziune;
- c. evaluarea procesului de integrare a controlului financiar preventiv în sfera răspunderii manageriale;
- d. coordonarea procesului de perfecționare profesională a auditorilor interni.

a. Îmbunătățirea gradului de implementare a auditului intern în sfera administrației publice

Pentru atingerea acestui deziderat au fost efectuate misiuni pentru evaluarea progreselor înregistrate în activitatea de audit intern la 13 entități publice în cadrul cărora se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat. Obiectivele misiunilor au privit modul de organizare a structurilor de audit intern; sistemul de management al activității de audit intern; activitatea de planificare a auditului intern; modul de respectare a metodologiei și procedurilor în derularea misiunilor de audit intern, precum și a Codului privind conduita etică a auditorului intern; calitatea rapoartelor de audit intern; urmărirea implementării recomandărilor formulate în rapoartele de audit; organizarea sistemului de raportare a activității de audit intern; evaluarea activității de auditare a administrării, gestionării și utilizării fondurilor externe.

Principalele constatări au pus în evidență faptul că a continuat procesul de consolidare a cadrului organizatoric și funcțional al activității de audit intern, a crescut calitatea rapoartelor de audit, precum și nivelul de aplicare a procedurilor de audit, dar și faptul că arhitectura sistemului de audit din cadrul unor entități ale administrației centrale nu are încă configurația necesară asigurării tuturor domeniilor auditabile, iar gradul de acoperire a posturilor de auditor este în unele cazuri necorespunzător.

Principalele recomandări formulate de auditorii U.C.A.A.P.I. au vizat derularea unor acțiuni privind îmbunătățirea percepției managementului de vârf asupra obiectivelor și scopurilor specifice auditului intern; includerea în planurile anuale de activitate a unor domenii cu impact major, precum fundamentarea și execuția bugetului de cheltuieli, gestionarea fondurilor externe; creșterea profunzimii analizei domeniilor auditate pentru identificarea problemelor și a

formulării unor recomandări pertinente; perfecționarea pregătirii profesionale a auditorilor prin participarea la diverse forme de pregătire.

De asemenea, au mai efectuate misiuni de audit la nivelul structurilor teritoriale ale Ministerului Economiei și Finanțelor, în vederea evaluării modului de îndeplinire a atribuțiilor delegate de U.C.A.A.P.I. acestora și care au avut ca scop principal evaluarea gradului de implementare a activității de audit intern în sfera administrației publice locale. Datorită faptului că, în cadrul administrației publice locale, auditul intern manifestă un nivel mai scăzut de organizare, au fost realizate misiuni de audit în 13 județe.

Principalele acțiuni întreprinse în direcția creșterii gradului de implementare a auditului intern în administrația publică locală s-au concentrat asupra evaluării posibilității de realizare a asocierii entităților publice locale pentru realizarea în comun a funcției de audit intern. Astfel, au fost identificate la nivelul orașelor sau municipiilor, structurile de audit formate din mai mult de 3 auditori, care să poată constitui nucleul viitoarei structuri partenoriale, precum și în identificarea ordonatorilor principali de credite ai bugetelor locale care manifestă disponibilitate în privința sprijinirii acestei inițiative. Sistemul de asociere constă în gruparea pe zone geografice și pe principalele căi de comunicație, în jurul unei primării, considerată primărie coordonatoare, a mai multor primării locale. Între primăria coordonatoare și celelalte primării locale se încheie un acord de cooperare privind modul de elaborare a planului de audit intern, sistemul de derulare a misiunilor de audit intern, modalitățile de raportare și de urmărire a implementării recomandărilor. Funcția de audit intern ar urma să fie asigurată de primăria coordonatoare, care va dezvolta o structură de audit intern capabilă să efectueze cel puțin 2-3 misiuni de audit intern la nivelul standardelor profesionale, în fiecare an, la primăriile cuprinse în acordul de cooperare.

Luând în considerație disponibilitatea majorității primarilor de a realiza o astfel de asociere, care ar permite exercitarea auditului intern cu costuri minime, aplicarea practică a acestui proiect conduce la creșterea gradului de implementare a auditului intern la nivel local.

b. Coordonarea misiunilor de audit intersectoriale pentru evaluarea capacității instituționale necesare procesului de administrare a fondurilor structurale și de coeziune.

În acest context, în anul 2007 s-au desfășurat trei misiuni intersectoriale, cu participarea a 7 instituții publice centrale, fiind angrenați 41 auditori interni:

- « Evaluarea sistemelor de control intern și gestionare a recuperării creanțelor provenite din nereguli și/sau fraude ca urmare a utilizării necorespunzătoare a fondurilor comunitare și de cofinanțare aferente »

Principalele obiective ale misiunii de audit, realizate la începutul anului 2007, au vizat: evaluarea sistemelor, procedurilor și activităților care privesc constatarea creanțelor bugetare provenite din nereguli/fraude ca urmare a utilizării

necorespunzătoare a fondurilor comunitare și a fondurilor de cofinanțare aferente; recuperarea creanțelor bugetare provenite din aceste nereguli/fraude; analiza rezultatelor obținute în recuperarea efectivă a acestor creanțe.

Principala constatare sesizată de auditorii interni s-a referit la caracterul incomplet al cadrului normativ (la acea dată) care nu reglementa întregul lanț de la constatarea până la încasarea efectivă a potențialelor prejudicii, inclusiv executarea silită și nu definea rolul și conexiunile diferitelor instituții ale statului pe acest lanț și mai ales faptul că nu stabilea o instituție coordonatoare pentru întregul proces.

Principalele recomandări au fost în direcția armonizării cadrului procedural pe întregul lanț de constatare, recuperare a creanțelor bugetare provenite din nereguli și/sau fraude, definitivării cadrului organizatoric prin înființarea structurilor de control specializate în constatarea elementelor constitutive ale neregulilor și/sau fraudei la nivelul entităților publice în cauză, astfel încât noul sistem de constatare și recuperare să fie complet funcțional.

De asemenea, s-a formulat recomandarea pentru desemnarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală ca recuperator general în cazul în care se ajunge la încasarea prin executare silită.

Urmare și a acestor recomandări, cadrul normativ aferent acestei probleme a fost îmbunătățit prin O.U.G. nr.12/2007, respectiv H.G. nr.1307/2007 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare și a fondurilor de cofinanțare aferente, creându-se astfel un mecanism unitar de control și recuperare a fondurilor comunitare și a fondurilor de cofinanțare aferente, care au fost utilizate necorespunzător.

- În cadrul misiunii « Evaluarea stadiului de implementare a sistemelor de management și control aferente gestionării fondurilor structurale și de coeziune » la nivelul fiecărei instituții implicate în implementarea fondurilor structurale și de coeziune, au fost analizate progresele în elaborarea și aprobarea Programelor operaționale; evaluarea cadrului organizatoric, standardului resurselor umane și sistemului de delegare a unor sarcini; evaluarea sistemului de management și control existent la acea dată.

Principalele constatări sesizate de auditori au pus în evidență faptul că Programele Operaționale (P.O.) și Documentele cadru de implementare (Programele complement) se aflau în plin proces de elaborare, se inițiaseră deja negocierile cu Comisia Europeană pentru definirea clară a conținutului acestora; majoritatea structurilor organizatorice erau create, dar gradul de ocupare efectivă a posturilor era redus; întârzieri semnificative în ceea ce privește sistemul de management și control – la acea dată nu era aprobată nici una din procedurile necesare derulării acestor fonduri.

Prin rapoartele de audit s-a informat conducerea fiecărui minister care este implicat în acest proces, elaborându-se planuri de acțiune pentru accelerarea



procesului de consolidare instituțională necesar administrării fondurilor structurale și de coeziune.

De asemenea rapoartele au fost transmise către Autoritatea de Audit pentru a fi avute în vedere de aceasta ca punct de plecare în propriile evaluări necesare acordării conformității pentru autoritățile de management și organismele intermediare implicate în derularea acestor fonduri.

- Misiunea de audit « Evaluarea fiabilității și acurateții sistemelor contabile utilizate în implementarea și gestionarea asistenței financiare comunitare » a privit atât evaluarea fiabilității și acurateții sistemelor contabile pentru asistența comunitară aflată în derulare, cât și stadiul creării și punerii în aplicare a sistemelor contabile pentru asistența financiară comunitară post-aderare, precum și modul în care pentru realizarea acestor sisteme s-a valorificat buna practică contabilă rezultată din derularea fondurilor comunitare de pre-aderare.

Principalele constatări referitoare la sistemele contabile existente pentru fondurile comunitare derulate efectiv, au pus în evidență nivelul bun de funcționalitate al acestora, fiind capabile să ofere situații fidele asupra modului cum s-au derulat aceste fonduri. Auditorii au semnalat și problemele care se referă la necesitatea completării compartimentelor contabile cu personal specializat, care să asigure eliminarea incompatibilităților ce pot lua naștere în procesul execuției bugetare; îmbunătățirea punctuală a unor proceduri contabile; valorificarea mai bună a informației contabile, de către structurile de implementare a asistenței financiare comunitare de preaderare.

Referitor la implementarea sistemelor contabile pentru asistența financiară post-aderare, problemele constatate se referă la: întârzieri în elaborarea procedurilor; acestea se află în faza de proiect și nu au fost testate; aplicațiile informatice care deservește procesul contabil nu sunt finalizate, iar pentru unele instituții nu este asigurată interfața cu sistemul general IT. De asemenea au mai fost identificate probleme referitoare la insuficiența personalului și a infrastructurii (echipamente IT și comunicații).

Aceste constatări au fost aduse la cunoștința managementului de vârf din fiecare instituție publică centrală, care a dispus întocmirea planurilor de acțiune pentru eliminarea disfuncțiilor constatate astfel încât până la intrarea în efectivitate a Programelor operaționale, funcționarea sistemului contabil să nu reprezinte un obstacol.

c. Evaluarea procesului de integrare a controlului financiar preventiv exclusiv în sfera răspunderii manageriale

Unul din angajamentele importante pe care România și le-a asumat în urma procesului de aderare, în cadrul Capitolului 28 „Control financiar” îl reprezintă și retragerea controlului preventiv delegat exercitat de Ministerul Economiei și Finanțelor la ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, astfel încât aceștia să exercite numai controlul financiar preventiv propriu.

Procesul de retragere trebuie să fie concomitent cu întărirea propriului sistem de control intern al instituției centrale, astfel încât să fie asigurate toate condițiile pentru utilizarea corectă a banului public.

În anul 2007 au fost realizate misiuni de audit la 21 entități publice centrale (ultimele din acest proces), care au avut ca obiectiv general aprecierea capacității controlului intern din aceste entități publice de a ține sub control riscurile ce pot conduce la producerea de iregularități în utilizarea banului public.

Misiunile de evaluare s-au finalizat cu propunerea de retragere a controlului financiar preventiv delegat exercitat de către reprezentanții Ministerului Economiei și Finanțelor la un număr de două entități publice centrale, iar în cazul celorlalte 19 de menținere a controlului financiar preventiv delegat.

Deficiențele constatate, care nu au permis retragerea, se referă la aprobarea și executarea unor operațiuni cu implicații financiare, fără ca acestea să fie supuse controlului financiar preventiv propriu, sau chiar acordarea vizei de control financiar preventiv propriu, pentru operațiuni care nu respectau condițiile de legalitate, existența încă a unui număr relativ mare de avize consultative, intenții sau chiar refuzuri de viză din partea controlorilor delegați.

Conducerea acestor instituții a fost informată direct asupra constatărilor concrete, fiindu-le adresată rugămintea de a dispune luarea măsurilor pe care le consideră necesare, pentru eliminarea neajunsurilor și asigurarea condițiilor care să facă posibilă retragerea în perioada imediat următoare, a controlului financiar preventiv delegat, iar România să-și poată îndeplini angajamentul asumat.

d. Coordonarea procesului de pregătire profesională a auditorilor interni s-a concretizat în acțiunile care au fost prezentate la pct. 1.2. lit. b al prezentului raport.

### **2.3.2. Activitatea Comitetului de Audit Public Intern (C.A.P.I.)**

C.A.P.I. este una din structurile importante în arhitectura sistemului național de audit din sectorul public. Poziția sa este aceea a unui observator independent din afara Ministerului Economiei și Finanțelor, care își utilizează expertiza profesională pentru a sprijini U.C.A.A.P.I. în activitatea sa, astfel:

- dezbate planurile strategice de dezvoltare și cadrul normativ în domeniul auditului intern din sistemul public;
- analizează cadrul procedural pentru auditul intern în vederea asigurării unui caracter unitar bazat pe standardele internaționale;
- avizează planul și rapoartele de audit ale misiunilor intersectoriale, pentru a emite o opinie profesională;
- dezbate și avizează raportul anual al activității de audit.

În cursul anului 2007, Comitetul s-a întrunit în 9 ședințe de lucru în care și-a exprimat opinia profesională asupra unei game largi de probleme, care au vizat:

- definirea Cadrului de competență al auditorilor interni, un document de referință care permite asigurarea premiselor dezvoltării profesionale, cât și gestionarea carierei auditorilor interni. Contribuția efectivă a Comitetului s-a referit la validarea, din punct de vedere profesional, a celor 7 discipline care formează setul de bază al cunoștințelor, dezvoltarea curriculumelor analitice, a setului de abilități și valori, astfel încât acestea să fie un instrument util pentru auditori, cadrele didactice și alți specialiști care se ocupă de formarea profesională a auditorilor.
- evaluarea gradului de implementare a auditului intern în cadrul instituțiilor publice centrale și locale, prin dezbaterile rapoartelor care priveau modul de exercitare al auditului intern la cele mai importante instituții publice. Comitetul a invitat reprezentanți, atât din partea conducerilor entităților auditate, cât și din partea echipelor de auditori care au realizat misiunile de audit intern, astfel încât să se poată emite o opinie profesională, în cunoștință de cauză și formulând direct recomandări structurilor auditate, pentru întărirea funcției de audit, necesitatea separației între activitățile propriu-zise de control și cele de audit, conștientizarea managementului pentru utilizarea optimă a capacității de audit intern existente. În același timp și auditorii interni au beneficiat de unele recomandări, care se refereau la necesitatea unei mai bune susțineri a constatărilor cu informații, analize economice, serii dinamice, precum și la formularea cu mai multă claritate a recomandărilor.
- dezbaterile rapoartelor de audit de interes național cu implicații multisectoriale, referitoare la evaluarea capacității instituționale, necesitatea administrării fondurilor structurale și de coeziune, emițând o opinie favorabilă asupra constatărilor și recomandărilor formulate în aceste rapoarte, completate cu un set de recomandări în vederea creșterii acurateții acestora;
- analiza rapoartelor de audit privitoare la evaluarea condițiilor necesare retragerii controlului financiar preventiv delegat al Ministerului Economiei și Finanțelor, de la ordonatorul principal de credite, în vederea integrării acestuia, exclusiv în sfera răspunderii manageriale. Comitetul a evaluat soliditatea opiniei de retragere sau de menținere a controlului financiar preventiv delegat, prin prisma calității probelor de audit aduse de auditorii interni.

De asemenea, membrii Comitetului au formulat propuneri de natura îmbunătățirii conceptelor privind acreditarea profesională a auditorilor interni, cât și a exercitării activității de audit intern prin asociere.

Menționăm că, în toate cazurile, U.C.A.A.P.I. a ținut cont de recomandările formulate de membrii Comitetului, aducând corecțiile necesare materialelor analizate.

## CAPITOLUL III

### **Direcțiile de acțiune pentru consolidarea activității de audit intern la nivelul sectorului public**

În anul 2007 s-au înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește practica auditului intern, fiind abordate domenii cu riscuri majore, concomitent cu creșterea gradului de profunzime al analizelor efectuate, situând astfel auditul intern la un nivel funcțional.

Având în vedere existența unei experiențe în domeniu de aproape 5 ani, considerăm că aportul activității de audit intern pentru consolidarea sistemului de control managerial și îmbunătățirea activităților publice trebuie să crească într-un ritm mai susținut.

Principalele direcții de acțiune preconizate privesc:

a. Îmbunătățirea cadrului normativ și procedural al activității de audit intern, care va avea în vedere asigurarea creșterii gradului de implementare a auditului intern la nivelul entității publice și al armonizării cu buna practică europeană, prin:

- introducerea posibilității de exercitare a activității de audit intern în sistem asociativ, care va permite entităților publice mici, izolate, cu bugete restrânse, să-și poată dezvolta o funcție de audit intern.

Sistemul asociativ se realizează prin gruparea a două sau mai multe entități publice, în vederea exercitării în comun a funcției de audit intern, în condițiile creșterii independenței și obiectivității auditorilor interni și a respectării principiilor guvernantei corporative;

- atestarea auditorilor interni, în vederea creării unui corp profesional, reprezintă cea mai importantă cale de asigurare a creșterii nivelului profesional al personalului care lucrează în domeniul auditului intern.

Atestarea auditorilor interni va fi privită ca un proces prin care se confirmă de către instituțiile abilitate capacitatea profesională a auditorilor interni de a planifica și executa misiuni de audit intern, în conformitate cu cadrul normativ în vigoare și buna practică recunoscută în domeniu. Organizarea activității de atestare a auditorilor interni va contribui la îmbunătățirea sistemului de recrutare al acestora și la creșterea posibilității de acoperire a posturilor de auditori interni din sectorul public, care în prezent sunt vacante. Atestarea va asigura un sistem de pregătire omogen al auditorilor interni, care se vor bucura de stabilitate și vor fi stimulați să investească în propria profesie;

- înființarea comitetelor de audit la nivelul entităților publice decurge din necesitatea implementării în sistemul românesc a bunei practici europene în domeniu.

Comitetele de audit reprezintă un element al Guvernanței corporative, având un rol important în asigurarea bunei funcționări a auditului intern, a sistemelor de control intern și a relației acestora cu auditul extern.

Comitetele de audit funcționează ca o interfață între managementul entității publice și audit, respectiv pe de-o parte facilitează înțelegerea recomandărilor și sprijină entitățile publice în implementarea acestora, iar, pe de altă parte, susțin auditorii interni în activitatea lor, fiind garantul independenței și obiectivității profesionale a acestora.

b. Dezvoltarea activității de evaluare a funcției de audit intern, la nivelul entităților publice. Evaluarea reprezintă instrumentul cel mai important în asigurarea eficientizării activității de audit, având în vedere organizarea și funcționarea în sistem descentralizat a auditului intern în România.

Îmbunătățirea activității de evaluare se va realiza prin:

- dezvoltarea ghidurilor practice de evaluare, la nivelul instituțiilor publice centrale;
- evaluarea sistematică, bazată pe un sistem de raportare a rezultatelor activității de audit, care să confere un caracter de continuitate activității de evaluare;
- dezvoltarea sistemului de raportare periodică privind, în principal, iregularitățile și recomandările neimplementate.

c. Perfecționarea pregătirii profesionale a auditorilor interni este o direcție importantă de activitate, având în vedere că prin aceasta se asigură creșterea calității activității de audit intern.

În anul 2007 a fost elaborat Cadrul de competență al auditorilor interni din domeniul public, în scopul asigurării dezvoltării și menținerii unui corp profesional al auditorilor interni, iar începând din anul 2008, acesta va fi utilizat în definitivarea curriculei pentru pregătirea auditorilor interni, astfel încât programele analitice ale disciplinelor de studiu, să asigure o calitate mai bună.

Pregătirea profesională a auditorilor interni va continua la nivelul instituțiilor publice, dar cu un grad mai mare de focalizare, prin punerea în valoare a Cadrului de competențe, care va orienta în mod unitar programele analitice ale disciplinelor de studiu.

Creșterea nivelului de pregătire va fi susținut și prin elaborarea ghidurilor practice privind auditul performanței, care vor completa suita de ghiduri privind auditul de sistem al funcțiilor suport din cadrul entităților publice. În aceste condiții, ponderea misiunilor de audit al performanței va crește în mod semnificativ față de perioada anterioară.

Activitatea de perfecționare a funcției de audit intern va cuprinde și implementarea proiectului de twinning "Întărirea funcției de audit intern", realizat cu parteneri din Franța și Polonia. Proiectul va permite pregătirea auditorilor

interni în domeniile care asigură contribuția României la bugetul Uniunii Europene, cât și pentru cei care sunt implicați în derularea fondurilor comunitare.

Tematica abordată se referă la managementul și controlul cheltuielilor fondurilor comunitare, politica agricolă comună, colectarea taxelor asupra zaharului, taxele vamale, contribuția din TVA, contribuția din PIB și fluxurile financiare ale României reprezentând contribuția la bugetul Uniunii Europene. În completarea acestor instruiri, în cadrul proiectului se vor realiza două activități importante, respectiv realizarea unui sistem permanent de instruire al auditorilor interni și organizarea unui curs de formare pentru formatori. La finalul proiectului, urmează să fie realizate 7 manuale de audit pe domeniile menționate mai sus. În acest proiect de twinning, vor fi antrenați un număr de 150 de auditori interni din toate ministerele care sunt implicate în problematica proiectului.

Având în vedere nivelul actual de dezvoltare a auditului intern în sectorul public, apreciem că, în viitor, va crește valoarea adăugată activităților din cadrul entităților publice, prin evaluarea, alături de aspectele de regularitate, a elementelor de performanță.

**MIHAI SPRÂNCEANĂ**  
**DIRECTOR GENERAL**