



MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE
Unitatea centrală de armonizare a sistemelor de
management financiar și control

RAPORT
PRIVIND CONTROLUL INTERN
PE ANUL 2011

București
2012

Raport privind controlul intern pe anul 2011



MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE
Unitatea centrală de armonizare a sistemelor de
management financiar și control

Da
FL
22.06.2012

SINTEZA
RAPORTULUI PRIVIND CONTROLUL INTERN PE ANUL 2011

În conformitate cu prevederile Ordonanței Guvernului nr.119/1999 privind controlul intern/managerial și controlul financiar preventiv, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Ministerului Finanțelor Publice prin Unitatea centrală de armonizare a sistemelor de management financiar și control (UCASMFC) are obligația elaborării și implementării politicii în domeniul sistemelor de control intern/managerial. În acest context, are obligația de a prezenta Guvernului, până la sfârșitul semestrului I al anului curent, pentru anul precedent, un raport anual privind controlul intern care cuprinde analiza activității de control financiar preventiv și a stadiului implementării sistemelor de control intern/managerial la nivelul instituțiilor publice la care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat și al bugetului oricărui fond special.

Raportul privind controlul intern pe anul 2011, este primul raport anual întocmit de MFP- UCASMFC, care se bazează pe asumarea responsabilității directe a conducătorilor entităților publice, odată cu instituirea obligației de a elabora un raport asupra propriului sistem de control intern/managerial, reglementată prin Legea nr.234/2010 pentru modificarea și completarea OG 119/1999.

Raportul este structurat pe capitole specifice activității Corpului controlorilor delegați, respectiv prezentarea cadrului funcțional și metodologic al UCASMFC, prin punerea în evidență a dezvoltării sistemelor de control intern/managerial la nivelul ordonatorilor principali de credite, a utilizării fondurilor publice în condiții de legalitate, regularitate și încadrare în limita și destinația creditelor bugetare și/sau de angajament de către ordonatorii de credite și măsurile pentru depășirea dificultăților întâmpinate în anul 2011.

În urma analizei efectuate am constatat următoarele:

- în entitățile publice din România, controlul intern/managerial instituit oferă grade diferite de asigurare cu privire la calitatea gestiunii publice, de la o entitate la alta.

Astfel, la nivelul celor 53 de ordonatori principali de credite, au rezultat următoarele informații:

-15,09%, reprezentând 8 instituții au un sistem de control intern/managerial **conform** cu standardele. Ordonatorii principali de credite care au declarat că au un sistem conform sunt: Ministerul Apărării Naționale, Agenția Națională de Integritate, Serviciul de Protecție și Pază, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat, Agenția Națională de Presă Agerpres, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal și Casa Națională de Asigurări de Sănătate;

-79,25%, reprezentând majoritatea instituțiilor, respectiv 42 au un sistem de control intern/managerial **parțial conform** cu standardele;

Raport privind controlul intern pe anul 2011

-5,66%, reprezentând 3 instituții au un sistem de control intern/managerial **neconform** cu standardele. Ordonatorii principali de credite care au declarat că au un sistem neconform sunt: Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Ministerul Afacerilor Europene și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

Cu privire la modul de implementare al fiecărui standard de control intern/managerial, putem concretiza următoarele:

-stadiul actual al implementării standardelor de control intern/managerial la nivelul ordonatorilor principali de credite relevă în general, un grad superior de implementare, bază a unei administrații publice moderne. Astfel, sunt o serie de ordonatori principali de credite care au un grad de implementare de peste 90%, cum ar fi: Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Apărării Naționale, Serviciul de Protecție și Pază, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Casa Națională de Asigurări de Sănătate ;

-în majoritatea entităților publice stadiul de implementare al standardelor de control intern/managerial are un grad mediu de implementare, respectiv de peste 50%. Totuși, la unele instituții, cum ar fi Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă și Ministerul Afacerilor Europene, gradul de implementare este nesatisfăcător;

-unele standarde de control intern/managerial, respectiv standardele nr. 2 „Atribuții, funcții, sarcini”, 6 „ Structura organizatorică”, 9 „Coordonarea”, 13 „Comunicarea”, 23 „Accesul la resurse” și 25 „Auditul intern”, au un grad mare de implementare, de peste 85%, ceea ce înseamnă că cerințele acestor standarde au fost implementate cu succes în cadrul entităților publice;

-anumite standarde de control intern/managerial, respectiv standardele nr. 4 „Funcții sensibile”, 11 „Managementul riscurilor”, 15 „Ipoteze, reevaluări”, 20 „Gestionarea abaterilor” și 22 „Strategii de control”, au un grad de implementare nesatisfăcător, fiind necesar ca în cadrul sesiunilor de pregătire profesională care se vor desfășura în cursul anului 2012 cu personalul entităților publice, să se aprofundeze cerințele acestor standarde;

-deși în cursul anului 2011, din informațiile cuprinse în situațiile trimestriale întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, s-a observat o ușoară accelerare a procesului de implementare a standardelor de control intern/managerial, în urma analizei situației anuale pe baza autoevaluării, putem afirma că mai sunt încă multe aspecte de îmbunătățit în perioada următoare astfel încât standardele de control intern/managerial să poată fi apreciate ca implementate;

-stadiul de implementare al standardelor de control intern/managerial diferă de la o instituție la alta, în funcție de cultura organizațională, preocuparea manifestată de managementul superior, responsabilitățile și competențele stabilite persoanelor implicate în controlul intern/managerial și modalitățile în care funcționează structurile de monitorizare de la nivelul ordonatorilor principali de credite;

-preocupare insuficientă din partea conducerii unor instituții publice, ceea ce a determinat nedepunerea sau depunerea cu întârziere a situațiilor centralizatoare anuale. Un exemplu în acest sens este Ministerul Afacerilor Externe.

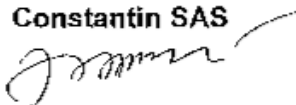
- activitatea de control/monitorizare exercitată de MFP-UCASMFC, prin caracterul de prevenție asupra cheltuiii nelegale și a risipei fondurilor publice, a adăugat valoare, în mod semnificativ, în gestiunea banului public, contribuind împreună cu conducerile entităților publice la limitarea propagării efectelor crizei economico-financiare asupra mediului economic, ajutând astfel aceste entități să nu devină generatoare de arierate.
- pentru creșterea performanței sistemelor de control intern este nevoie ca eforturile pentru implementarea standardelor de control intern/managerial să continue, atât la nivelul entităților publice, cât și la nivelul MFP, ca autoritate de reglementare în domeniu. Consolidarea și lărgirea colaborării instituționale între MFP și celelalte instituții publice ale statului, conduse de ordonatori principali de credite, inclusiv prin competența, cunoștințele și experiența controlorilor

delegati, au drept scop atât utilizarea în condiții de legalitate a fondurilor publice, cât și consolidarea și dezvoltarea unor sisteme proprii de control intern/managerial performante.

Apreciem că există rezerve cu privire la realitatea, completitudinea și exactitatea datelor și informațiilor cuprinse în situațiile transmise de ordonatorii principali de credite, întrucât acestea sunt rezultatul autoevaluării propriului domeniu de responsabilitate. Ca urmare, autoevaluarea efectuată de către conducere, trebuie validată prin misiuni de audit intern și/sau extern, din care să rezulte că datele și informațiile raportate de ordonatori au fost veridice și pertinente.

CONTROLORI FINANCIARI ȘEFI ADJUNȚI:

Constantin SAS



Viorica LAZAR



Cuprins

CUPRINS	1
1. PREZENTAREA GENERALĂ ȘI SCOPUL RAPORTULUI	2
2. SCURT ISTORIC AL SISTEMULUI DE CONTROL FINANCIAR PUBLIC INTERN ÎN ROMÂNIA ȘI PRINCIPALELE DIRECȚII DE DEZVOLTARE ALE ACESTUIA	3
3. STADIUL IMPLEMENTĂRII SISTEMELOR DE CONTROL INTERN/MANAGERIAL LA NIVELUL INSTITUȚIILOR PUBLICE LA CARE SE EXERCITĂ FUNCȚIA DE ORDONATOR PRINCIPAL DE CREDITE AL BUGETULUI DE STAT, AL BUGETULUI ASIGURĂRILOR SOCIALE DE STAT SAU AL BUGETULUI ORICĂRUI FOND SPECIAL, LA 31.12. 2011	5
3.1. ATRIBUȚIILE MINISTERULUI FINANȚELOR PUBLICE REFERITOARE LA ELABORAREA ȘI IMPLEMENTAREA POLITICII ÎN DOMENIUL SISTEMELOR DE CONTROL INTERN/MANAGERIAL ȘI MODUL DE IMPLEMENTARE A ACESTORA	5
3.2. ÎNDRUMAREA METODOLOGICĂ, COORDONAREA ȘI MONITORIZAREA CU PRIVIRE LA SISTEMUL DE CONTROL INTERN/MANAGERIAL, EFECTUATE DE CONTROLORII DELEGAȚI DE MINISTRUL FINANȚELOR PUBLICE LA ORDONATORII PRINCIPALI DE CREDITE	7
3.3. ACȚIUNI DE PERFECTIONARE PROFESIONALĂ DESFĂȘURATE, REFERITOARE LA IMPLEMENTAREA SISTEMULUI DE CONTROL INTERN/MANAGERIAL	10
3.4. ANALIZA STADIULUI IMPLEMENTĂRII STANDARDELOR DE CONTROL INTERN/ MANAGERIAL LA NIVELUL INSTITUȚIILOR PUBLICE LA CARE SE EXERCITĂ FUNCȚIA DE ORDONATOR PRINCIPAL DE CREDITE AL BUGETULUI DE STAT, AL BUGETULUI ASIGURĂRILOR SOCIALE DE STAT SAU AL BUGETULUI ORICĂRUI FOND SPECIAL, PRECUM ȘI LA ORDONATORII DE CREDITE SUBORDONAȚI ACESTORA	11
3.4.1. Implementarea standardelor de control intern/managerial la nivelul ordonatorilor principali de credite – aparat propriu	12
3.4.2. Implementarea standardelor de control intern/managerial la nivelul ordonatorilor principali de credite – unități subordonate	41
3.5. ANALIZA RAPOARTELOR ASUPRA SISTEMELOR DE CONTROL INTERN/MANAGERIAL LA 31.12.2011, ALE CONDUCĂTORILOR INSTITUȚIILOR PUBLICE LA CARE SE EXERCITĂ FUNCȚIA DE ORDONATOR PRINCIPAL DE CREDITE AL BUGETULUI DE STAT, AL BUGETULUI ASIGURĂRILOR SOCIALE DE STAT SAU AL BUGETULUI ORICĂRUI FOND SPECIAL	42
4. ANALIZA ACTIVITĂȚII DE CONTROL/MONITORIZARE PRIVIND UTILIZAREA FONDURILOR PUBLICE ÎN CONDIȚII DE LEGALITATE, REGULARITATE ȘI ÎNCADRARE ÎN LIMITA ȘI DESTINAȚIA CREDITELOR BUGETARE/DE ANGAJAMENT, DE CĂTRE ORDONATORII DE CREDITE	47
4.1. CARACTERISTICILE ȘI STRATEGIA SISTEMULUI DE CONTROL/MONITORIZARE, PRIN CONTROLORII DELEGAȚI, ORGANIZAT DE MINISTERUL FINANȚELOR PUBLICE LA ORDONATORII PRINCIPALI DE CREDITE	47
4.2. CONSTATĂRI REZULTATE ÎN URMA PROCESULUI DE CONTROL/MONITORIZARE	50
4.2.1. În domeniul execuției bugetare	51
4.2.2. În domeniul achizițiilor publice	52
4.2.3. În domeniul administrării contractelor	53
4.2.4. În domeniul drepturilor de personal și al unor cheltuieli de funcționare normate	53
4.2.5. Prevenirea efectuării unor plăți nelegale	53
5. PROPUNERI DE MĂSURI DE ACȚIUNE PENTRU CREȘTEREA PERFORMANȚEI SISTEMELOR DE CONTROL INTERN/MANAGERIAL BAZATE PE STANDARDE	54

1. Prezentarea generală și scopul Raportului

Prezentul Raport cuprinde analiza stadiului implementării sistemelor de control intern/managerial la nivelul instituțiilor publice la care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat și al bugetului oricărui fond special, a activității de control financiar preventiv, precum și principalele direcții de acțiune ale Ministerului Finanțelor Publice (MFP) în elaborarea și implementarea politicii în domeniul sistemelor de control intern/managerial, în anul 2011.

Prezentul document este elaborat având în vedere, în principal, următoarele acte de reglementare:

- Ordonanța Guvernului (OG) nr.119/1999 privind controlul intern/managerial și controlul financiar preventiv, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare;
- Ordinul ministrului finanțelor publice (OMFP) nr. 946/2005 pentru aprobarea Codului controlului intern/managerial, cuprinzând standardele de control intern/managerial la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control intern/managerial, republicat;
- Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 522/2003 pentru aprobarea Normelor metodologice generale referitoare la exercitarea controlului financiar preventiv, cu modificările și completările ulterioare.

Cerințele actelor de reglementare menționate se reflectă în elementele referitoare la activitatea de consiliere/monitorizare a utilizării fondurilor publice și de elaborare și implementare a politicii în domeniul sistemelor de control intern/managerial din:

- strategia dezvoltării controlului financiar public intern în România;
- raportările controlorilor delegați, întocmite ca urmare a derulării activităților de monitorizare și consiliere/îndrumare metodologică la nivelul instituțiilor publice la care sunt numiți;
- rapoarte/informări ale ordonatorilor de credite privind dezvoltarea propriilor sisteme de control intern/managerial;
- concluzii ale întâlnirilor de lucru, organizate la nivelul conducerilor instituțiilor publice, cu participarea Unității centrale de armonizare a sistemelor de management financiar și control (UCASMFC);
- rapoarte ale misiunilor de audit întocmite de Unitatea centrală de armonizare a auditului public intern și de Direcția de audit public intern din cadrul MFP.

În acest context, Raportul constată stadiul în care se regăsește această nouă latură a culturii manageriale, în finanțele publice din țara noastră, în anul 2011, reprezentată de controlul intern/managerial, bazată pe standardele de control intern/managerial, care încorporează în fluxul procesual măsurile de control stabilite de manageri.

Raportul este structurat pe capitole specifice activității Corpului controlorilor delegați, respectiv prezentarea cadrului funcțional și metodologic al UCASMFC, prin punerea în evidență a dezvoltării sistemelor de control intern/managerial la nivelul ordonatorilor principali de credite, a utilizării fondurilor publice în condiții de legalitate, regularitate și încadrare în limita și destinația creditelor bugetare și/sau de angajament de către ordonatorii de credite și măsurile de acțiune pentru depășirea dificultăților întâmpinate în anul 2011.

Scopul principal al prezentului raport anual îl constituie prezentarea stadiului de implementare al sistemelor de control intern/managerial la nivelul ordonatorilor principali de credite, a contribuției UCASMFC la îmbunătățirea activității entităților publice, precum și a principalelor direcții de acțiune pentru creșterea performanței în această activitate.

Un real ajutor a oferit entităților publice misiunea de audit cu implicații multisectoriale, efectuată de Unitatea centrală de armonizare pentru auditul public intern din cadrul MFP, în perioada 15 august – 30 decembrie 2011 cu tema „Evaluarea stadiului de implementare a sistemului de control intern/managerial, inclusiv a procedurilor formalizate pe activități, în entitățile publice centrale”. Această misiune a avut un rol important în conștientizarea managementului entităților publice asupra responsabilității care îi revine pentru implementarea standardelor de control intern/managerial, dat fiind că la data de 31.12.2011 urma să fie întocmit primul Raport asupra sistemului de control intern/managerial. Chestionarul de autoevaluare a stadiului de implementare al standardelor de control intern/managerial, întocmit la data de 30.06.2011 de către 47 de entități publice, a constituit un pre-examen al managementului instituțional pentru efectuarea autoevaluării și elaborarea Raportului asupra sistemului de control intern/managerial la finele anului 2011.

2. Scurt istoric al sistemului de control financiar public intern în România și principalele direcții de dezvoltare ale acestuia

MFP este autoritatea administrației publice centrale de specialitate care are responsabilitatea elaborării și implementării politicii în domeniul sistemelor de control intern/managerial, precum și de asigurare a bunei gestiuni financiare în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului public.

Conceptul de Control Financiar Public Intern a fost creat și promovat de către Comisia Europeană în vederea stabilirii unui model structural și operațional care să sprijine țările ce aderă la Uniunea Europeană în reconstruirea mediului propriu de control intern și actualizarea sistemelor de control din sectorul public, în conformitate cu standardele internaționale și cele mai bune practici ale Uniunii Europene.

În calitate de integrator al reformelor în domeniul controlului financiar public intern în România, MFP a fost monitorizat de Comisia Europeană, care prin experții săi, a formulat o serie de recomandări în vederea armonizării legislației naționale cu cea comunitară și a dezvoltării infrastructurii instituționale necesare implementării principiilor generale de bună practică europeană și internațională în domeniu.

Dintre recomandările însușite de partea română, menționăm:

- a) dezvoltarea coerentă și armonizată a sistemelor de control intern/managerial bazate pe principiile și conținutul responsabilității manageriale;
- b) înființarea în cadrul MFP a unei unități centrale de armonizare a sistemelor de management financiar și control;
- c) proiectarea și adoptarea unei strategii în domeniul controlului public intern;
- d) adoptarea legislației relevante în domeniul controlului intern/managerial și al auditului intern.

Având în vedere angajamentele asumate de România la Capitolul 28 “Control financiar” de negociere cu Uniunea Europeană, în cadrul administrației publice au fost implementate componentele controlului financiar public intern, precum controlul managerial, responsabilitatea și răspunderea managerială, standardele de control intern/managerial, auditul intern. Statul a renunțat la o parte din atribuțiile sale de control, pe care le-a transferat managementului entității publice, a restrâns formele de control exercitate prin structuri de sine-stătătoare, accentul punându-se pe îmbunătățirea sistemelor de control intern/managerial ale entităților publice, funcția sancționatorie intervenind numai în cazuri deosebite, reglementate prin lege. Managementul de top își

desfășoară activitatea pe bază de politici publice, prin strategii dinamice, active și anticipative, prin promovarea bunelor practici și pe baza analizei riscurilor.

În țara noastră, strategia dezvoltării controlului financiar public intern (Policy Paper) a fost elaborată de MFP și asumată de către Guvern în cursul procesului de negociere cu Comisia Europeană în vederea aderării României la Uniunea Europeană. Ultima formă a acestui document strategic prezintă stadiul actual al sistemului de control financiar public intern pentru perioada 2010-2013, ca urmare a progreselor înregistrate în acest domeniu, analiza – diagnostic, precum și proiectarea principalelor direcții de acțiune pe termen scurt și mediu, pentru dezvoltarea în continuare a acestui sistem.

Potrivit acestui document, pentru instituirea bunei guvernări în sectorul public, este implementat controlul financiar public intern care include sistemele de control intern/managerial, auditul intern și coordonarea/armonizarea centralizată a primelor două componente.

Reforma controlului financiar public intern în România presupune, de fapt, promovarea, de către fiecare entitate publică, a obiectivelor generale ale controlului intern/managerial, respectiv:

- realizarea, la un nivel corespunzător de calitate a atribuțiilor entităților publice, stabilite în concordanță cu misiunea acestora, în condiții de regularitate, eficacitate, economicitate și eficiență;
- protejarea fondurilor publice împotriva pierderilor datorate erorii, risipei, abuzului sau fraudei;
- respectarea legilor, a reglementărilor și deciziilor conducerii;
- dezvoltarea și întreținerea unor sisteme de colectare, stocare, prelucrare, actualizare și difuzare a datelor și informațiilor financiare și de conducere, precum și a unor sisteme și proceduri de informare publică prin rapoarte periodice.

Cadrul legal existent prezintă controlul intern/managerial ca reprezentând ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entității publice asupra utilizării fondurilor publice și administrării patrimoniului public cu eficiență, eficacitate și economicitate și stabilește responsabilitatea conducătorului entității publice pentru dezvoltarea propriului sistem de control intern/managerial prin implementarea standardelor de control intern/managerial. Standardele definesc un minimum de reguli de management pe care trebuie să le urmeze toate entitățile publice. Acestea au ca obiectiv crearea unui model de referință, uniform și coerent, în raport cu care se evaluează/autoevaluează sistemele de control intern/managerial, la nivelul fiecărei entități publice, se identifică zonele de risc și direcțiile viitoare de acțiune. Ca reguli de conducere de sine-stătătoare, standardele de control intern/managerial constituie un reper util, de permanentă sensibilizare a managementului pe fiecare din domeniile pe care aceste reguli le reprezintă.

Amplificarea și diversificarea riscurilor în mediul economico-financiar actual, complexitatea crescândă a atribuțiilor și organizării entităților, frecvența deficiențelor în funcționarea acestora, dezvoltarea continuă, dar și înăsprirea cadrului legal ce trebuie respectat, a pus în evidență necesitatea ca toți conducătorii de entități publice să așeze în centrul preocupărilor lor crearea și implementarea unor sisteme de control intern/managerial care să le permită deținerea unui cât mai bun control asupra funcționării entității publice, în ansamblul ei, dar și asupra derulării activităților acesteia, astfel încât obiectivele fixate să poată fi realizate.

Strategia dezvoltării controlului financiar public intern în România urmărește, în principal, realizarea următoarelor obiective:

- consolidarea bazei juridice de reglementare în domeniul controlului public intern;
- dezvoltarea metodologiilor și procedurilor pentru controlul public intern, în vederea alinierii acestora la standardele europene și buna practică internațională în domeniu;

- acționarea concertată în vederea organizării și bunei funcționări a structurilor cu atribuții în domeniul monitorizării, coordonării și îndrumării metodologice a implementării și/sau dezvoltării sistemului propriu de control intern/managerial la nivelul tuturor entităților publice;
- integrarea, treptată, a controlului financiar preventiv, în sfera răspunderii manageriale, pe măsură ce controlul intern/managerial va asigura eliminarea riscurilor în administrarea fondurilor publice, în principal prin întărirea sistemelor proprii de control intern/managerial ale entităților și ridicarea gradului de pregătire profesională a persoanelor desemnate pentru exercitarea controlului financiar preventiv propriu, precum și prin îndrumarea realizată de către UCASMFC;
- efectuarea periodică a unei evaluări a stadiului implementării standardelor de control intern/managerial în entitățile publice;
- perfecționarea pregătirii profesionale a personalului cu atribuții în domeniul controlului public intern.

În concluzie, reforma administrației publice, în general și reformele în domeniul controlului financiar public intern, în special, nu sunt finalizate. Continuă căutarea unor soluții eficiente sub aspectul costurilor la provocările specifice care apar într-un mediu caracterizat prin schimbări rapide, în care tradițiile administrative vor trebui adaptate la noile cerințe.

În fața crizei financiare mondiale care a început în anul 2009 și ale cărei reverberații au atins și țara noastră, este nevoie de eforturi susținute din partea managerilor și a personalului operațional în scopul dezvoltării și implementării unor sisteme de control public intern moderne, bazate pe cunoașterea și stăpânirea riscurilor reale cu care se confruntă propria entitate publică, astfel încât realizarea obiectivelor să se facă cu costuri cât mai reduse.

3. Stadiul implementării sistemelor de control intern/managerial la nivelul instituțiilor publice la care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat sau al bugetului oricărui fond special, la 31.12. 2011

3.1. Atribuțiile Ministerului Finanțelor Publice referitoare la elaborarea și implementarea politicii în domeniul sistemelor de control intern/managerial și modul de implementare a acestora

Conform prevederilor OG nr. 119/1999, MFP are responsabilitatea elaborării și implementării politicii în domeniul sistemelor de control intern/managerial, competențe exercitate prin UCASMFC.

În vederea implementării în sectorul public românesc a unor sisteme de control intern/managerial mai performante și compatibile cu cele existente în țările Uniunii Europene, UCASMFC a elaborat standardele de control intern/managerial, ca reguli minime de management, aprobate prin OMFP nr. 946/2005, republicat.

Pentru completarea instrumentelor de lucru ce pot fi utilizate de entitățile publice, în demersul acestora de a-și dezvolta sisteme de control intern/managerial în concordanță cu standardele, UCASMFC a elaborat un model de procedură operațională, general aplicabil, aprobat prin OMFP nr.1389/2006 privind modificarea și completarea OMFP nr. 946/2005. Astfel, entitățile publice, în funcție de mărimea acestora, de politica adoptată cu privire la sistemul propriu de control intern/managerial, de gradul de dotare, de tipul de activități și complexitatea acestora, pot utiliza acest

model, pentru elaborarea procedurilor proprii, sau îl pot completa și îmbunătăți cu noi componente.

În scopul clarificării și aplicării unitare a unor prevederi ale standardelor de control intern/managerial, UCASMFC a întocmit pentru unele standarde, considerate cu grad ridicat de dificultate, fișe analitice, care se constituie în instrucțiuni pentru facilitarea înțelegerii adecvate a acestora, astfel încât managementul să implementeze în mod armonizat cerințele standardelor și să identifice zonele și direcțiile în care mai trebuie acționat în vederea aplicării corecte și integrale a tuturor actelor normative aplicabile.

Conform prevederilor OMFP nr. 946/2005, republicat, conducătorilor entităților publice le revine obligația să dispună punerea în aplicare a următoarelor măsuri în domeniul controlului intern/managerial:

- constituirea, prin act de decizie internă, a unei structuri de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică a implementării și/sau dezvoltării sistemului de control intern/managerial;
- elaborarea/actualizarea programului de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial al entității publice și urmărirea realizării acțiunilor/măsurilor/etapelor prevăzute în program;
- elaborarea/actualizarea procedurilor formalizate pe activități și monitorizarea aplicării acestora;
- participarea personalului la acțiuni de perfecționare profesională;
- efectuarea de analize și raportări cu privire la dezvoltarea sistemului de control intern/managerial și la acțiunile de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică derulate de structura cu astfel de atribuții.

Structura constituită pentru monitorizarea, coordonarea și îndrumarea metodologică a sistemului de control intern/managerial este formată, de regulă, din persoanele cu funcție de conducere din entitate și are, în principal, următoarele atribuții:

- elaborarea și actualizarea programului de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial, care cuprinde obiective, acțiuni, responsabilități, termene, precum și alte măsuri necesare dezvoltării acestuia, cum ar fi elaborarea și aplicarea procedurilor formalizate pe activități, perfecționarea profesională, managementul riscului etc.;
- identificarea periodică a obiectivelor generale ale entității;
- urmărirea stabilirii, pentru fiecare compartiment din structura entității publice, a obiectivelor specifice, activităților, procedurilor, etc.;
- avizarea procedurilor formalizate pe activități și asigurarea armonizării acestora la nivelul tuturor compartimentelor din entitate, precum și la nivelul unităților subordonate;
- stabilirea măsurilor de organizare și realizare a operațiunii de autoevaluare a sistemului de control intern/managerial;
- întocmirea Situației sintetice a rezultatelor autoevaluării, prin centralizarea datelor din chestionarele de autoevaluare, completate de compartimentele din structura entității;
- aprecierea gradului de conformitate a sistemului de control intern/managerial al entității publice cu standardele de control intern/managerial;
- elaborarea proiectului Raportului anual asupra sistemului de control intern/managerial și rapoartelor trimestriale privind stadiul implementării sistemului de control intern/managerial, precum și prezentarea situațiilor deosebite, constatate în acțiunile de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică derulate.

Modificarea și completarea OG nr.119/1999 și a legislației secundare, în sensul introducerii obligativității elaborării de către conducătorii entităților publice a unui raport anual asupra sistemului de control intern/managerial, a determinat UCASMFC să

continue procesul sensibilizării și conștientizării managementului instituțiilor publice prin organizarea unor cursuri de pregătire profesională, participarea la reuniuni de lucru și, de asemenea, elaborarea unor precizări cu privire la unele standarde de control intern/managerial, la autoevaluarea stadiului implementării acestora, precum și la întocmirea situațiilor trimestriale/anuale. Materialele elaborate au fost diseminate ordonatorilor principali de credite și, de asemenea, au fost publicate pe pagina de internet a ministerului, pentru o înțelegere corectă și unitară a conținutului acestora.

Totodată, noile reglementări legale au determinat solicitarea din partea unor ministere de a participa la reuniunile de lucru ale propriilor structuri de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică a dezvoltării sistemului de control intern/managerial, în sensul clarificării unor aspecte legate de implementarea standardelor de control intern/managerial. În acest context, UCASMFC a participat la reuniunile de lucru organizate de Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului și Curtea de Conturi a României.

Deși la instituțiile publice aparținând administrației centrale au fost înregistrate progrese în creșterea calității și eficacității actului managerial, este incontestabil faptul că sunt, în continuare, necesare eforturi pentru dezvoltarea sistemelor de control intern/managerial proprii, în principal la nivelul instituțiilor subordonate acestora.

În același timp, aplicarea procedurii autoevaluării sistemului de control intern/managerial, în scopul elaborării raportului anual al conducătorului entității publice, a reprezentat un exercițiu cu grad sporit de dificultate pentru managementul instituțional și a produs o schimbare esențială în cultura organizațională a entităților publice, datorită accentului pus pe responsabilitatea managerială.

3.2. Îndrumarea metodologică, coordonarea și monitorizarea cu privire la sistemul de control intern/managerial, efectuate de controlorii delegați de ministrul finanțelor publice la ordonatorii principali de credite

În baza art. 5 alin.(2) din OG nr. 119/1999, MFP, prin UCASMFC, are competența de a îndruma metodologic, coordona și supraveghea implementarea sistemelor de control intern/managerial.

Această activitate se realizează prin acțiunea directă a controlorilor delegați de ministrul finanțelor publice pe lângă ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, ai bugetului asigurărilor sociale de stat și ai bugetului oricărui fond special și are drept țință facilitarea aplicării corecte a prevederilor legale cu privire la sistemele de control intern/managerial de către personalul instituțiilor publice la care sunt numiți, precum și identificarea obstacolelor care împiedică desfășurarea proceselor, stabilirea cauzelor, determinarea consecințelor, propunând totodată măsuri pentru eliminarea acestora.

Principalele aspecte care fac obiectul îndrumării metodologice, coordonării și monitorizării sunt următoarele:

- constituirea structurii de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică, modul de organizare și de lucru al acesteia;
- elaborarea, aprobarea și aplicarea programului de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial;
- remedierea disfuncționalităților și neregulilor constatate în organizarea și desfășurarea activității de control financiar preventiv propriu, la solicitarea ordonatorului de credite sau din proprie inițiativă;
- respectarea de către ordonatorii de credite a cerințelor legale cu privire la organizarea, ținerea, actualizarea și raportarea angajamentelor;

- respectarea termenului de depunere a situației centralizatoare trimestriale/anuale privind stadiul implementării sistemului de control intern/managerial;
- proiectele de proceduri operaționale/de sistem, din punct de vedere al referirilor la măsurile de control și la conformitatea acestora cu prevederile OMFP nr. 946/2005, republicat.

Din activitatea controlorilor delegați de îndrumare metodologică, coordonare și monitorizare și din datele centralizate în Anexa nr. 1 la prezentul Raport, s-au constatat următoarele:

a) Referitor la modul de constituire, componența și atribuțiile structurii de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică de la nivelul entităților publice centrale și a celor subordonate acestora, prevăzute în actele de decizie internă emise de conducătorii acestora, controlorii delegați au remarcat că, în majoritatea cazurilor, au fost respectate prevederile OMFP nr. 946/2005, republicat.

Totuși, din rapoartele primite de la controlorii delegați, pentru anul 2011, rezultă că s-au mai înregistrat deficiențe privind constituirea, componența, atribuțiile, precum și modul de lucru al structurii, la unele entități publice, după cum urmează:

- neconstituirea, la nivelul unor entități publice subordonate ordonatorilor principali de credite, a structurii care să asigure armonizarea sistemului de control intern/managerial, ceea ce are drept consecință neasigurarea îndrumării și asistenței de specialitate care să conducă la elaborarea unor sisteme de control intern/managerial performante (Ministerul Justiției, Ministerul Sănătății, Academia Română, etc);
- reprezentarea incompletă în structura de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică, a personalului de conducere de la nivelul tuturor compartimentelor reprezentate în organigrama aprobată prin actul normativ de organizare și funcționare al entității publice (Administrația Prezidențială, Ministerul Justiției, Curtea de Conturi a României);
- la unele entități publice, deși au fost constituite structuri cu atribuții de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică, acestea nu au fost actualizate, conform actului normativ de organizare și funcționare în vigoare, sau nu au desfășurat o activitate corespunzătoare (Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, Consiliul Economic și Social, Consiliul Concurenței).

Controlorii delegați au formulat, din proprie inițiativă, avize consultative prin intermediul cărora au recomandat punctual, ordonatorilor de credite, rezolvarea problemelor identificate în organizarea, constituirea și funcționarea structurii cu atribuții de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică a implementării și/sau dezvoltării sistemului de control intern/managerial.

b) Referitor la elaborarea Programului de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial, din analiza și prelucrarea datelor cuprinse în Cap.I al Situațiilor centralizatoare trimestriale privind stadiul implementării sistemului de control intern/managerial, la finele anului 2011 (anexa nr. 3 la OMFP nr. 946/2005), transmise de către ordonatorii principali de credite, prin controlorii delegați, a rezultat o rată a elaborării și aprobării acestuia la ordonatorii principali de credite - aparat propriu de 96,23% (nu au elaborat program: Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului și Ministerul Afacerilor Europene), în timp ce la unitățile subordonate ordonatorilor principali de credite, rata elaborării programului a fost de 86,95%.

În ceea ce privește stabilirea obiectivelor, activităților, responsabilităților, termenelor și a altor componente ale programelor de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial, controlorii delegați au evidențiat faptul că acestea sunt prezentate

într-o mare varietate de forme datorită particularităților specifice fiecărui minister și nu întotdeauna respectă cerințele reglementărilor în vigoare.

De asemenea, a rezultat că sunt instituții publice centrale la care nu s-a acordat suficientă importanță elaborării programelor, astfel încât acestea să conțină toate elementele prevăzute de reglementări, sau la unele entități programele nu au fost actualizate, cum ar fi: Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri și Consiliul Concurenței.

Controlorii delegați au formulat, din proprie inițiativă, avize consultative prin intermediul cărora au prezentat ordonatorilor de credite deficiențele constatate, întârzierile înregistrate în implementarea măsurilor/acțiunilor/etapelor prevăzute în programe, cazurile de neactualizare a acestora și au propus luarea de măsuri cu privire la înlăturarea respectivelor neconformități.

c) În legătură cu organizarea și exercitarea controlului financiar preventiv propriu, controlorii delegați numiți la ordonatorii de credite au monitorizat, în principal, următoarele elemente:

- existența/actualizarea și utilizarea normelor specifice de organizare și exercitare a controlului financiar preventiv propriu, a cadrului specific al operațiunilor supuse controlului financiar preventiv propriu și a check-list-urilor, precum și existența avizului MFP;
- existența acordului MFP/organului ierarhic superior pentru persoanele desemnate cu exercitarea controlului financiar preventiv propriu;
- existența și completarea corectă și la zi a registrului de control financiar preventiv propriu;
- întocmirea rapoartelor periodice privind exercitarea controlului financiar preventiv propriu, cuprinzând și rapoartele entităților subordonate (anexa nr. 7 la OMFP nr. 522/2003), precum și urmărirea transmiterii acestora la MFP- UCASMFC, în termenul legal;
- evaluarea persoanelor pentru care se solicita acordul MFP-UCASMFC în cazul numirii, suspendării, schimbării sau destituirii persoanelor care desfășoară activitate de control financiar preventiv propriu, sau cu ocazia evaluărilor periodice a activității acestora.

Ori de câte ori au constatat neconformități în organizarea și efectuarea activității de control financiar preventiv propriu, controlorii delegați au consiliat ordonatorii principali de credite pentru înlăturarea cazurilor de neregularitate. Evaluarea avizelor consultative formulate de controlorii delegați în perioada analizată, relevă un nivel superior al calității acestora, fapt demonstrat de însușirea conținutului lor de către ordonatorii de credite.

d) Referitor la respectarea, de către ordonatorii de credite, a cerințelor legale cu privire la organizarea, ținerea, actualizarea și raportarea angajamentelor bugetare și legale, controlorii delegați au monitorizat, în principal, aspectele legate de aplicarea OMFP nr. 1.792/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale, cu modificările și completările ulterioare.

.La unele entități publice, contabilitatea angajamentelor este privită ca o metodă de evidență contabilă și nu ca un instrument de control intern/managerial, care să conducă la creșterea performanței în gestiunea fondurilor publice. Totodată, încă mai sunt cazuri în care unele entități publice nu respectă principiul fundamental al contabilității angajamentelor, respectiv principiul angajării juridice a creditului reflectat prin angajamentul bugetar, astfel că nu se realizează o corespondență strictă între

creditul bugetar și/sau de angajament, angajamentul bugetar, angajamentul legal și plăți, ceea ce conduce la transferarea unor obligații bugetare spre exercițiile viitoare, fără a exista credite de angajament.

Avizele consultative elaborate de controlorii delegați conțin recomandări pentru remedierea aspectelor de neconformitate sau a neregulilor sesizate în organizarea, ținerea, actualizarea și raportarea evidenței angajamentelor sau în existența/actualizarea normelor proprii, a circuitului documentelor și stabilirea persoanelor împuternicite să efectueze operațiunile legate de angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor.

e) Referitor la respectarea termenului de depunere a situației centralizatoare trimestriale/anuale privind stadiul implementării sistemului de control intern/managerial și la calitatea indicatorilor raportați, majoritatea ordonatorilor principali de credite au respectat termenul de raportare, însă au existat și cazuri în care s-au constatat neconformități în situațiile elaborate, când s-a procedat la restituirea acestora în vederea modificării, înlocuirii sau completării, ceea ce a condus implicit la depășirea termenului de transmitere. Au înregistrat întârzieri în raportare ordonatorii principali de credite care au centralizat date de la un număr mare de entități publice din subordine, care la rândul lor au unități subordonate. De regulă, structura cu atribuții de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică, constituită prin act de decizie internă a conducătorului entității publice, are obligația de a raporta trimestrial gradul de implementare a sistemelor de control intern/managerial și de a face mențiuni, la rubrica *Observații din Situațiile centralizatoare trimestriale* întocmite, cu privire la cazurile deosebite constatate în această activitate.

Analiza indicatorilor raportați prin situațiile centralizatoare trimestriale/anuale, relevă creșterea numărului de proceduri operaționale elaborate, de indicatori asociați obiectivelor, de riscuri identificate, evaluate și înregistrate în Registrul riscurilor, ceea ce demonstrează existența condițiilor pentru creșterea performanțelor manageriale în majoritatea entităților publice.

Totuși, controlorii delegați au semnalat și cazuri în care raportările întocmite la nivelul ordonatorilor principali de credite nu au cuprins toate structurile subordonate acestora, ca de exemplu: Ministerul Sănătății, Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, Ministerul Justiției, Ministerul Mediului și Pădurilor, Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri.

O situație deosebită s-a constatat la Ministerul Afacerilor Externe care a transmis situațiile trimestriale cu mare întârziere, iar la finele anului 2011 nu a transmis nicio situație. Raportul asupra sistemului de control intern/managerial la 31.12.2011 al cărui termen de depunere era 20.02.2012, a fost depus abia în luna mai 2012, urmare insistențelor controlorului delegat și ale conducerii MFP.

3.3. Acțiuni de perfecționare profesională desfășurate, referitoare la implementarea sistemului de control intern/managerial

Acțiunile UCASMFC de perfecționare profesională au fost orientate în direcția conștientizării, atât a personalului de conducere, cât și a personalului de execuție, cu privire la responsabilitățile ce le revin în domeniul implementării/dezvoltării sistemului de control intern/managerial la nivelul entităților publice din care fac parte. Programul de instruire a vizat diseminarea cunoștințelor pe baza:

- Standardelor de control intern/managerial, aprobate prin OMFP nr. 946/2005, republicat;

- Îndrumarului metodologic pentru dezvoltarea controlului intern/managerial în entitățile publice;
- Metodologiei de implementare a standardului de control intern „Managementul riscurilor”;
- Strategiei dezvoltării controlului financiar public intern în România (Policy Paper).

În acest context, în anul 2011, UCASMFC a exercitat competențele ce revin MFP privind îndrumarea metodologică și coordonarea procesului de implementare a sistemului de control intern/managerial în entitățile publice, organizând, prin intermediul Școlii de finanțe publice și vamă, 31 cursuri de pregătire profesională la care au participat 1051 persoane din cadrul structurilor administrației publice centrale și locale, precum și din cadrul instituțiilor aflate în subordinea sau coordonarea ministerelor.

UCASMFC a susținut, în anul 2011, cursuri cu următoarele tematici:

- Controlul intern, un instrument util pentru managerii instituțiilor publice. Autoevaluarea sistemului de control intern/managerial;
- Controlul financiar preventiv propriu, componentă a controlului intern/managerial la nivelul instituțiilor publice;
- Controlul financiar public intern – concept și aplicare;
- Dezvoltarea sistemului de control intern/managerial la nivelul entităților publice;
- Prezentarea metodologiei de implementare a Standardului „Managementul riscului” la nivelul instituțiilor publice.

În cadrul acțiunilor de formare profesională a funcționarilor publici din structurile MFP, UCASMFC a susținut, pe platforma de e-learning a Școlii de finanțe publice și vamă, cursul: „Implementarea, la nivelul instituțiilor publice, a standardului de control intern Managementul riscului”, la care au participat 26 de funcționari publici din cadrul direcțiilor generale județene de finanțe publice.

Totodată, prin UCASMFC s-a realizat instruirea unui număr de 84 cursanți din cadrul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ministerului Administrației și Internelor și Ministerului Dezvoltării Regionale și Turismului, în cadrul unor reuniuni de lucru ce au avut loc la sediul acestor ministere. De asemenea, la solicitarea Serviciului Român de Informații, doi controlori delegați au participat, în calitate de lectori, la activitatea de pregătire a contabililor șefi și a șefilor compartimentelor de planificare bugetară, unde au fost prezentate aspectele de noutate în domeniul controlului intern/managerial.

Cu ocazia acestor dezbateri s-au clarificat diverse aspecte practice cu privire la modul de implementare a noilor prevederi legale.

3.4 Analiza stadiului implementării standardelor de control intern/managerial la nivelul instituțiilor publice la care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat sau al bugetului oricărui fond special, precum și la ordonatorii de credite subordonați acestora

Conform reglementărilor în domeniu, respectiv Legea nr. 234/2010 pentru modificarea și completarea OG nr. 119/1999 și OMFP nr. 946/2005, republicat, fiecare entitate publică este responsabilă pentru implementarea și autoevaluarea unui sistem de control intern/managerial bazat pe standardele de control intern/managerial.

Standardele reprezintă un ansamblu minimal de reguli de management care trebuie să fie aplicate în oricare entitate publică și sunt aprobate prin OMFP nr.

946/2005. Prin acest act normativ s-au creat premisele alinierii culturii manageriale a entităților publice din România la bunele practici internaționale și la sistemul de valori europene în materie de control financiar public intern, bazat pe standardele COSO¹.

Implementarea standardelor de control intern/managerial implică stabilirea unui plan de implementare, care include activități, termene și responsabili și depinde de structura organizatorică a entității publice.

Autoevaluarea stadiului implementării standardelor presupune o evaluare a modului de implementare a fiecărui standard în parte, de către fiecare compartiment din structura entității și ulterior, o evaluare generală la nivelul entității, prin centralizarea informațiilor din chestionarele de autoevaluare, completate și transmise de conducătorii de compartimente.

Potrivit prevederilor art. 4 alin. (2) din OMFP nr. 946/2005, republicat, stadiul implementării și dezvoltării sistemului de control intern/managerial la nivelul entităților publice face obiectul unor situații trimestriale/anuale, care se transmit entităților publice ierarhic superioare, la termenele stabilite de acestea.

Situația centralizatoare privind stadiul implementării sistemului de control intern/managerial, conform rezultatelor autoevaluării la data de 31 decembrie 2011, este detaliată, la nivelul fiecărui ordonator principal de credite și al fiecărui standard, în Anexa nr. 2 la prezentul Raport.

3.4.1 Implementarea standardelor de control intern/managerial la nivelul ordonatorilor principali de credite – aparat propriu

Instituțiile publice în care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat sau al bugetului oricărui fond special transmit MFP, UCASMFC, prin controlorii delegați numiți la acestea de către ministrul finanțelor publice, situații centralizatoare trimestriale/anuale privind stadiul implementării sistemului de control intern/managerial.

Din centralizarea informațiilor cuprinse în situațiile centralizatoare anuale rezultă faptul că în instituțiile publice la care se exercită funcția de ordonator principal de credite, standardele de control intern/managerial se află în diferite stadii de implementare.

Stadiul implementării standardelor, la nivelul ordonatorilor principali de credite – aparat propriu, se prezintă, conform rezultatelor autoevaluării, astfel:

¹ COSO - Comitetul Entităților Publice de Sponsorizare a Comisiei Treadway

Situație privind stadiul implementării standardelor de control intern/managerial, la nivelul ordonatorilor principali de credite – aparat propriu

Nr. crt.	Ordonator principal de credite – aparat propriu	Numărul standardelor de control intern/managerial			Gradul de implementare a standardelor de control intern/managerial (%)
		I	PI	NI	
0	1	2	3	4	5=col.2/25 ⁽¹⁾ * 100
1	Administrația Prezidențială	21	3	1	84,00
2	Senatul României	15	8	2	60,00
3	Camera Deputaților	17	5	3	68,00
4	Înalta Curte de Casație și Justiție	22	3	0	88,00
5	Curtea Constituțională	13	12	0	52,00
6	Consiliul Legislativ	17	0	8	68,00
7	Curtea de Conturi a României	13	10	2	52,00
8	Consiliul Concurenței	15	1	9	60,00
9	Avocatul Poporului	20	5	0	80,00
10	Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității	19	6	0	76,00
11	Consiliul Național al Audiovizualului	15	7	3	60,00
12	Secretariatul General al Guvernului	23	2	0	92,00
13	Ministerul Afacerilor Externe ⁽²⁾				0,00
14	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului	20	4	1	80,00
15	Ministerul Finanțelor Publice	24	0	1	96,00
16	Ministerul Justiției	22	1	2	88,00
17	Ministerul Apărării Naționale	25	0	0	100,00
18	Ministerul Administrației și Internelor	19	6	0	76,00
19	Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale	14	7	4	56,00
20	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	14	11	0	56,00
21	Ministerul Mediului și Pădurilor	15	6	4	60,00
22	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii	14	9	2	56,00
23	Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului	14	11	0	56,00
24	Ministerul Sănătății	15	8	2	60,00
25	Ministerul Culturii și Patrimoniului Național	14	3	8	56,00
26	Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale	16	5	4	64,00
27	Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție	22	1	2	88,00
28	Agenția Națională de Integritate	25	0	0	100,00
29	Serviciul Român de Informații	21	4	0	84,00
30	Serviciul de Informații Externe	21	4	0	84,00

31	Serviciul de Protecție și Pază	25	0	0	100,00
32	Serviciul de Telecomunicații Speciale	24	0	1	96,00
33	Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri	13	9	3	52,00
34	Academia Română	16	6	3	64,00
35	Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor	16	6	3	64,00
36	Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluționarilor din Decembrie 1989	21	4	0	84,00
37	Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor	22	3	0	88,00
38	Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat	24	1	0	96,00
39	Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării	20	2	3	80,00
40	Agenția Națională de Presă Agerpres	25	0	0	100,00
41	Institutul Cultural Român	23	0	2	92,00
42	Societatea Română de Radiodifuziune	13	1	11	52,00
43	Societatea Română de Televiziune	13	8	4	52,00
44	Consiliul Superior al Magistraturii	19	3	3	76,00
45	Autoritatea Electorală Permanentă	13	7	5	52,00
46	Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal	22	0	3	88,00
47	Consiliul Economic și Social	14	4	7	56,00
48	Casa Națională de Asigurări de Sănătate	25	0	0	100,00
49	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă	7	16	2	28,00
50	Casa Națională de Pensii Publice	18	4	3	72,00
51	Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului	13	6	6	52,00
52	Ministerul Afacerilor Europene	8	15	2	32,00
53	Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor	0	0	25	0,00
		919	237	144	70,69

⁽¹⁾ - Numărul standardelor de control intern/managerial

⁽²⁾ - Ministerul Afacerilor Externe nu a transmis situațiile centralizatoare la data de 31.12.2011

Gradul mediu de implementare al standardelor de control intern/managerial, conform datelor cuprinse în tabelul de mai sus și în Anexa nr. 2 la prezentul Raport, la nivelul celor 52 instituții publice-aparat propriu (fără Ministerul Afacerilor Externe, care nu a transmis situația centralizatoare anuală), la data de 31 decembrie 2011 este următorul:

- 70,69% standarde implementate;
- 18,23% standarde parțial implementate;
- 11,08% standarde neimplementate;

Referitor la standardele implementate, gradul de implementare al acestora diferă de la un ordonator principal de credite la altul, în funcție de stadiul de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial. Conform situațiilor transmise la MFP - UCASMFC, există atât instituții care raportează că au implementat 25 de standarde, cum ar fi Ministerul Apărării Naționale, Agenția Națională de Integritate, Serviciul de Protecție și Pază, Agenția Națională de Presă AGERPRES și Casa Națională de

Asigurări de Sănătate, cât și instituții care raportează că nu au implementat niciun standard (Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor).

Stadiul de implementare a sistemului de control intern/managerial, pentru cei 52 de ordonatori principali de credite- aparat propriu, este analizat la nivelul fiecărui standard de control intern/managerial din cadrul celor 5 elemente – cheie ale controlului intern, respectiv:

I. MEDIUL DE CONTROL

A. Standardul 1 “ETICĂ, INTEGRITATE”

Potrivit cerințelor acestui standard, în entitatea publică trebuie să existe un cod de conduită scris și aprobat, să fie asigurate condițiile necesare cunoașterii sale de către întregul personal și să fie desemnat un consilier de etică pentru funcționarii publici.

Din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de 52 dintre ordonatorii principali de credite – aparat propriu (fără Ministerul Afacerilor Externe care nu a raportat și deci reprezintă un caz de neconformitate), a rezultat, conform figurii de mai jos, că 84,62% din cei 52 de ordonatori principali de credite, respectiv 44 de instituții publice au implementat acest standard, 9,62%, respectiv 5 instituții publice au implementat parțial, iar 5,76%, respectiv 3 instituții publice nu l-au implementat.

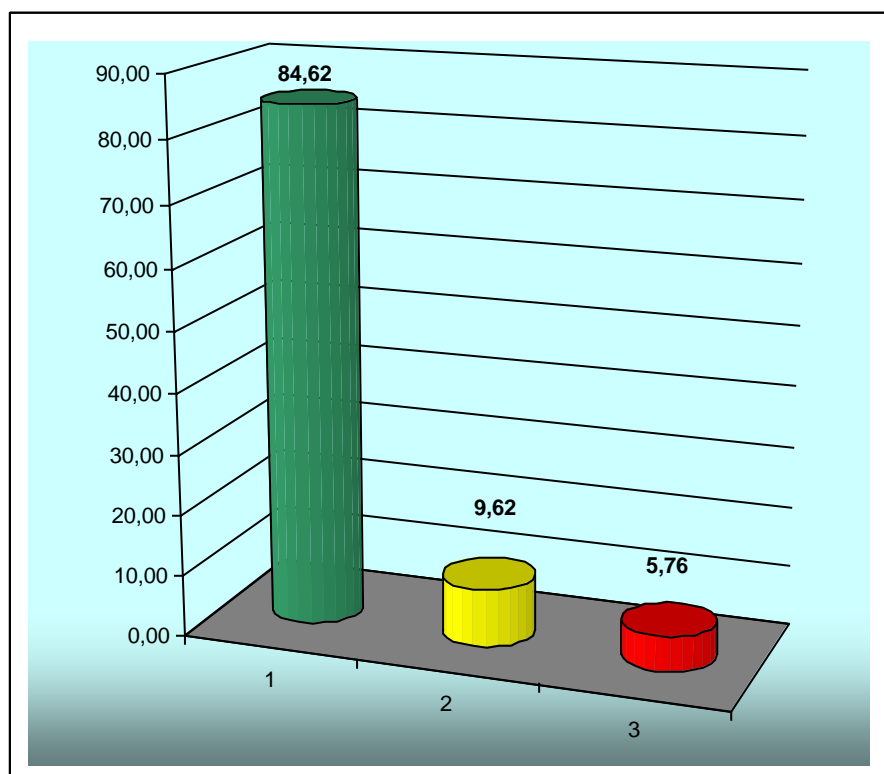


Fig. nr. 1 Gradul de implementare al Standardului 1 “Etică, Integritate”

De asemenea, se poate observa că gradul de implementare al acestui standard (84,62%) este superior gradului mediu de implementare (70,69%), explicația fiind dată de faptul că în legislația națională există corespondent pentru cerințele generale ale standardului și, în general, există o apreciere generală pentru valorile de etică și integritate.

Există totuși instituții publice care au declarat că standardul este neimplementat, ca de exemplu: Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, Societatea Română de Radiodifuziune și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

B. Standardul 2 “**ATRIBUȚII, FUNCȚII, SARCINI**”

Activitățile prin care se realizează obiectivele (individuale, specifice și generale) sunt transpuse în atribuții, funcții și sarcini, care la rândul lor sunt atribuite spre efectuare unor compartimente din structura entității. Potrivit standardului entitatea publică trebuie să comunice, în scris, către întregul personal orice actualizare a documentului privind misiunea/misiunile structurilor componente, rolul fiecărui angajat în cadrul entității (fișele de post), sarcinile care le-au fost repartizate (obiectivele individuale) și rezultatele așteptate. Acest standard impune o analizare permanentă a modului de încărcare cu sarcini de serviciu pe fiecare salariat, în vederea realizării unui echilibru și a unei mai bune corelări cu capacitățile/aptitudinile fiecărui angajat.

Din analiza datelor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite – aparat propriu, a rezultat conform figurii de mai jos că, un număr semnificativ de ordonatori principali de credite (49 instituții publice) reprezentând 94,23% au implementat acest standard, 3,85%, reprezentând 2 instituții publice (Senatul României și Ministerul Afacerilor Europene), au implementat parțial și 1,92%, reprezentând o instituție publică (Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) nu l-a implementat.

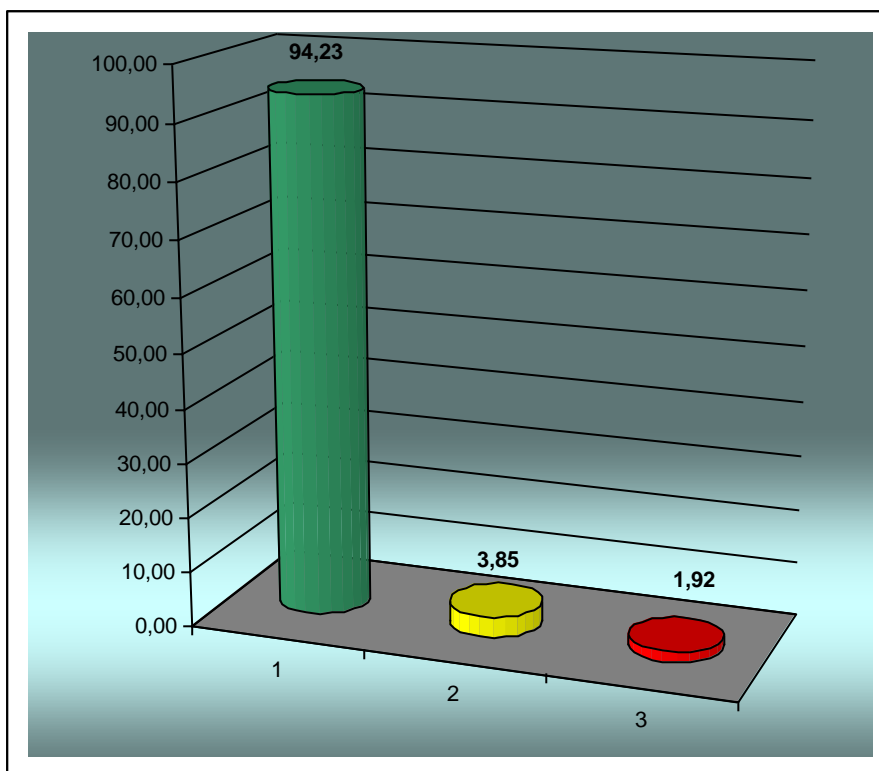


Fig. nr. 2 Gradul de implementare al Standardului 2 “Atribuții,funcții, sarcini”

De asemenea, se poate observa că gradul de implementare al acestui standard (94,23%) este cel mai aproape de gradul maxim de implementare.

C. Standardul 3 “**COMPETENȚA, PERFORMANȚA**”

Potrivit acestui standard, managerul entității asigură ocuparea posturilor de către persoane competente, cărora le încredințează sarcini aferente competențelor, și asigură condiții pentru dezvoltarea capacității profesionale a salariaților.

Competențele reprezintă acele deprinderi, abilități, comportamente, aptitudini, valori necesare pentru realizarea sarcinilor și atribuțiilor stabilite unui post și care constituie premisa performanței.

Performanța este solicitată în funcție de specificul activității și nivelul ierarhic al postului și are la bază criterii legate de sarcini, rezultate și de nevoile de dezvoltare a carierei ocupantului postului.

Cunoștințele și aptitudinile necesare a fi deținute pentru îndeplinirea sarcinilor/atribuțiilor fiecărui post sunt analizate cu ocazia întocmirii și actualizării fișelor de post iar nevoile de pregătire profesională ale personalului sunt identificate.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

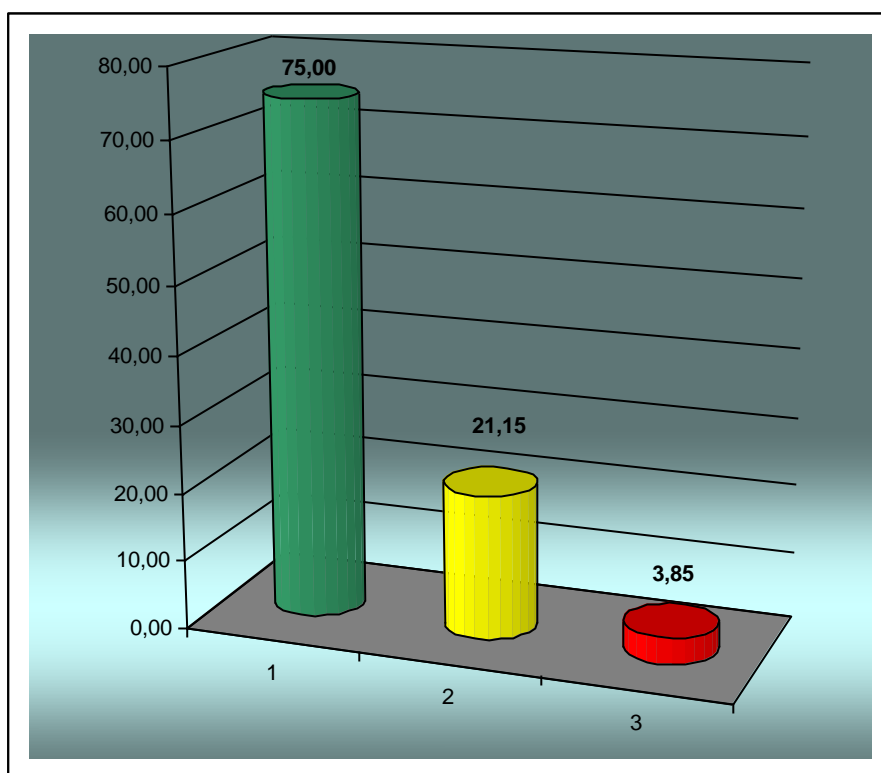


Fig. nr. 3 Gradul de implementare al Standardului 3 "Competență, performanță"

Din figura de mai sus rezultă că 75%, reprezentând 39 instituții publice au implementat acest standard, 21,15%, reprezentând 11 instituții publice, l-au implementat parțial și 3,85%, reprezentând 2 instituții publice, respectiv Ministerul Afacerilor Europene și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, nu l-au implementat.

D. Standardul 4 "FUNCȚII SENSIBILE"

Potrivit acestui standard entitățile publice trebuie să identifice funcțiile considerate ca fiind sensibile și să stabilească o politică adecvată pentru rotația salariaților care ocupă aceste funcții. De regulă, în inventarul acestor funcții sunt reflectate acele funcții care prezintă un risc semnificativ în raport cu obiectivele.

Bunele practici identificate relevă posibilitatea existenței funcțiilor sensibile în activități cu risc ridicat, precum:

- accesul la informații confidențiale;
- gestionarea fondurilor și a bunurilor materiale;
- exercitarea puterii sau autorității statului;

- activități bazate pe un privilegiu exclusiv, de drept și de fapt pe care îl posedă o entitate publică de a exploata anumite bunuri sau servicii;
- evaluarea unor active existente sau aflate în curs de realizare; acțiuni de evaluare legate de privatizări;
- achiziții publice de bunuri, servicii, lucrări;
- activități prin care se constată conformitatea cu prevederile legale;
- activități cu influență directă asupra cetățenilor și companiilor;
- activități care stabilesc performanța individului (ex. concursuri pentru ocuparea funcțiilor publice, evaluări profesionale);
- activități în care salariatul se află în conflict de interese, precum și cele în care riscul de fraudă este semnificativ;
- funcția ocupată de superiorul ierarhic al unui salariat care exercită o funcție sensibilă.

Practica demonstrează că o anumită funcție publică poate fi „funcție sensibilă” la o anumită entitate publică, iar la altă entitate publică, să fie o funcție obișnuită.

De asemenea, este posibil ca anumite funcții, considerate ca nefiind sensibile, să devină la un moment dat sensibile, din cauza schimbării contextului în care se exercită sau datorită slăbiciunilor organizatorice.

Managementul are responsabilitatea de a discerne care anume din multitudinea funcțiilor exercitate în cadrul entității, sunt funcții sensibile, respectiv ce funcții pot aduce atingere realizării obiectivelor organizației.

Din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, a rezultat că acest standard, comparativ cu celelalte standarde, are cel mai scăzut grad de implementare, respectiv de 23,08% față de gradul mediu de implementare de 70,69%.

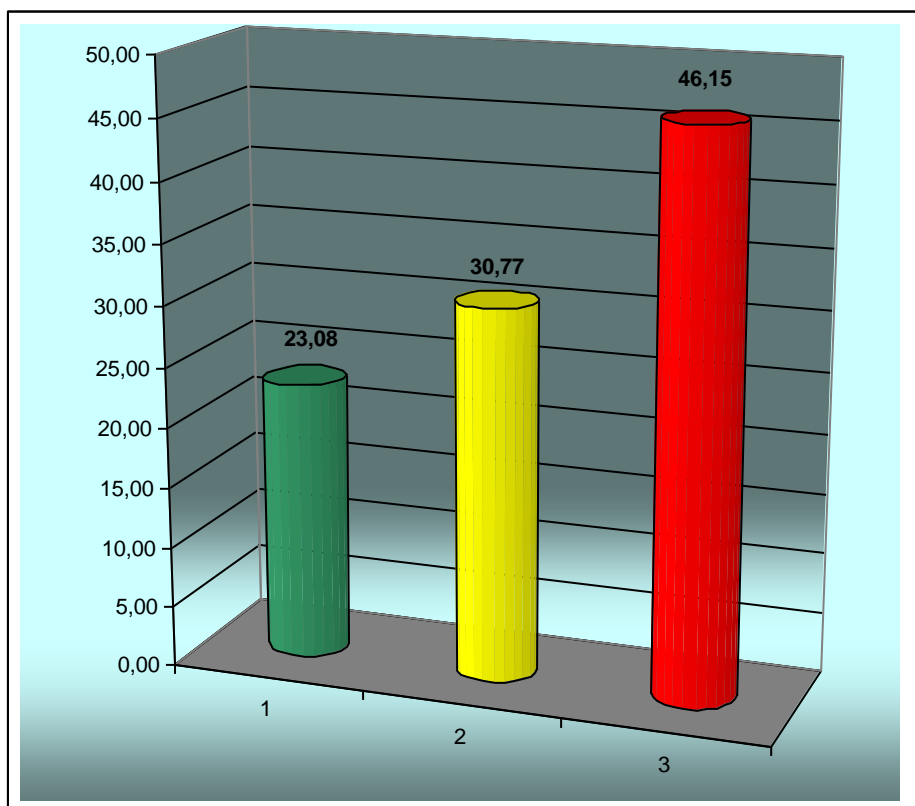


Fig. nr. 4 Gradul de implementare al Standardului 4 “Funcții sensibile”

Din figura de mai sus rezultă că, doar 23,08% din cei 52 de ordonatori principali de credite, reprezentând 12 instituții publice, au implementat acest standard, 30,77%,

reprezentând 16 instituții publice, au implementat parțial și 46,15%, reprezentând 24 instituții publice nu l-au implementat.

Ordonatorii principali de credite care au declarat că standardul este implementat sunt: Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, Agenția Națională de Integritate, Serviciul Român de Informații, Serviciul de Protecție și Pază, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Academia Română, Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat, Agenția Națională de Presă AGERPRES, Consiliul Superior al Magistraturii, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal și Casa Națională de Asigurări de Sănătate.

Dintre ordonatorii principali de credite care au raportat standardul ca parțial implementat menționăm : Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Administrației și Internelor, Consiliul Național al Audiovizualului, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Mediului și Pădurilor, Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, Ministerul Sănătății, etc.

Standardul 4 “Funcții Sensibile” este neimplementat la nivelul a 24 de ordonatori principali de credite, marea majoritate a acestora având ordonatori secundari/terțiari subordonați, fapt ce a îngreunat implementarea acestuia.

Gradul de implementare este nesatisfăcător, fiind necesar ca în cadrul cursurilor de pregătire profesională care se desfășoară în anul 2012, cu personalul entităților publice, conținutul cerințelor sale să fie aprofundat. Totodată, UCASMFC are în vedere sensibilizarea personalului implicat în actele de decizie prin susținerea unor cursuri de pregătire profesională dedicate acestuia.

Punctele nevralgice ale acestui standard sunt, pe de-o parte, identificarea și acceptarea de către manageri a existenței unor funcții sensibile cărora trebuie să li se aplice măsuri de control suplimentare, iar pe de altă parte, includerea salariaților respectivi într-un plan de rotație, astfel încât un salariat să nu activeze mai mult de 5 ani într-o astfel de funcție.

Rotația salariaților care ocupă funcții sensibile poate determina cheltuieli suplimentare pentru calificarea personalului, care, de asemenea, trebuie luate în considerare.

Pentru implementarea acestui standard, în contextul reglementărilor actuale și în acord cu practicile Comisiei Europene, identificarea funcțiilor sensibile se va direcționa spre zonele de activitate cu risc rezidual de fraudă semnificativ, deturnare de fonduri și/sau informații specifice anumitor domenii, pentru realizarea unui câștig personal.

O altă dificultate identificată cu privire la implementarea acestui standard, este faptul că acesta trebuie implementat în condițiile prevederilor legale actuale cu privire la funcțiile publice, care nu conțin referiri la conceptul de funcție sensibilă.

E. Standardul 5 “DELEGAREA”

Conform standardului, managerul stabilește, în scris, limitele competențelor și responsabilităților pe care le delegă. Delegarea de competență se face ținând cont de imparțialitatea deciziilor ce urmează a fi luate de persoanele delegate și de riscurile asociate acestor decizii. Delegarea de competență nu îl exonerează pe manager de responsabilitate.

Asumarea responsabilității de către salariatul delegat se confirmă prin semnătură.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

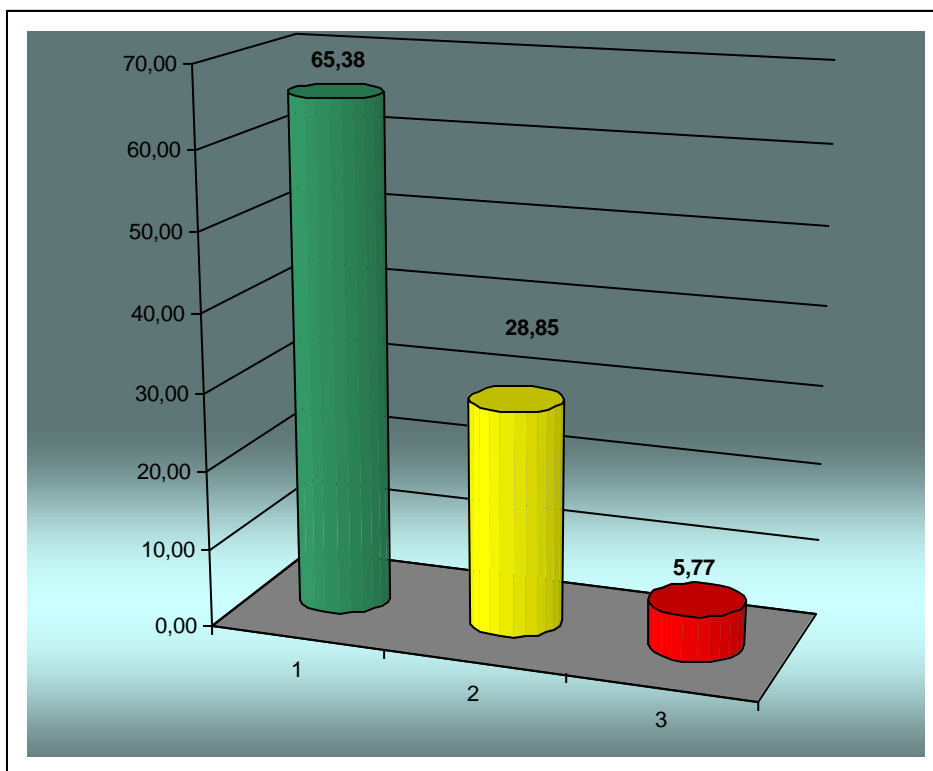


Fig. nr. 5 Gradul de implementare al Standardului 5 "Delegarea"

Din figura de mai sus rezultă că, 65,38%, reprezentând 34 instituții publice, au implementat acest standard, 28,85%, reprezentând 15 instituții publice, l-au implementat parțial și 5,77%, reprezentând 3 instituții publice, nu l-au implementat.

Ordonatorii principali de credite care au declarat că standardul nu a fost implementat sunt: Curtea Constituțională, Ministerul Culturii și Patrimoniului Național și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

F. Standardul 6 "STRUCTURA ORGANIZATORICĂ"

Fiecare entitate publică, potrivit actului normativ privind organizarea și funcționarea sa, definește propria structură organizatorică, competențele, responsabilitățile, sarcinile și obligația de a raporta pentru fiecare componentă structurală.

Structura organizatorică trebuie stabilită astfel încât la repartizarea oamenilor și sarcinilor să se asigure comunicarea, cooperarea, îndeplinirea sarcinilor, distribuirea resurselor și luarea de decizii în modul cel mai eficient.

Din datele cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, a rezultat că acest standard are un grad de implementare care este reprezentat astfel:

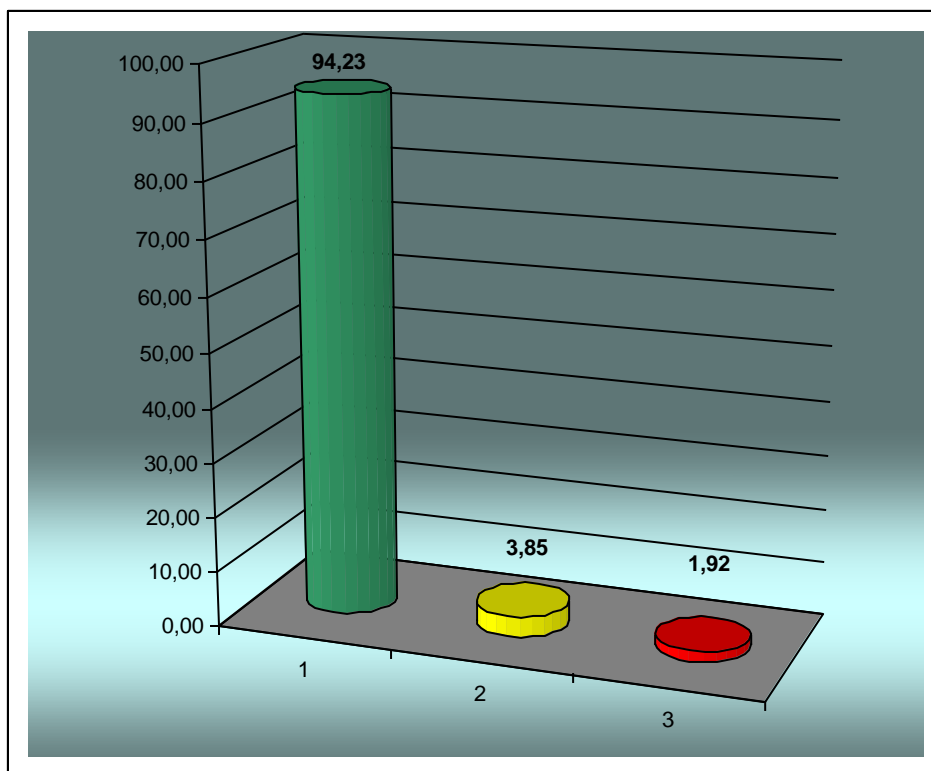


Fig. nr. 6 Gradul de implementare al Standardului 6 “Structura organizatorică”

Din prezentarea grafică rezultă că, un număr semnificativ de ordonatori principali de credite (49 de instituții publice) reprezentând 94,23% au implementat acest standard, 3,85% (2 instituții publice, respectiv Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă) l-au implementat parțial și 1,92%, respectiv Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor nu l-a implementat.

II. PERFORMANȚA ȘI MANAGEMENTUL RISCULUI

G. Standardul 7 “OBIECTIVE”

Fiecare entitate publică își definește un set de obiective generale în strânsă concordanță cu misiunea sa, pe care le transpune în obiective specifice și rezultate așteptate pentru fiecare activitate.

Fixarea obiectivelor reprezintă atributul managementului, iar responsabilitatea realizării acestora revine atât acestuia cât și salariaților. Pentru atingerea obiectivelor specifice, la nivelul compartimentelor se stabilesc activități individuale pentru fiecare salariat.

Obiectivele specifice trebuie să fie realiste și să includă indicatori relevanți, măsurabili.

După definirea obiectivelor generale și a celor specifice, entitatea publică trebuie să le comunice tuturor salariaților și terților interesați.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

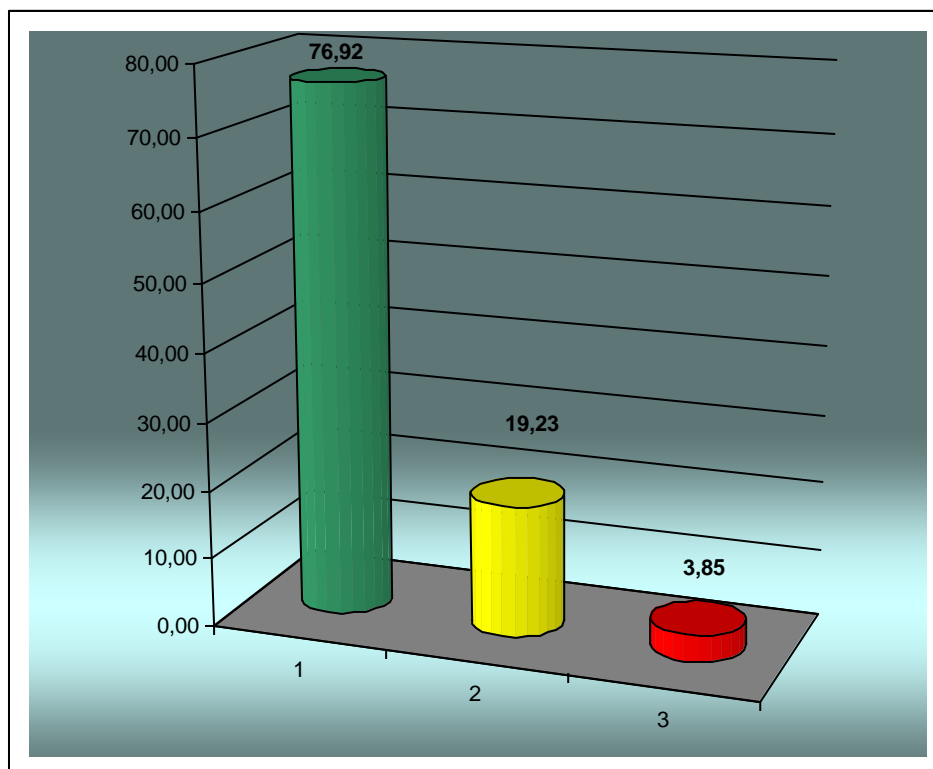


Fig. nr. 7 Gradul de implementare al Standardului 7 “ Obiective”

Din prezentarea grafică rezultă că, acest standard a fost implementat într-un procent de 76,92% (40 instituții publice), parțial implementat într-un procent de 19,23% (10 instituții publice) și neimplementat într-un procent de 3,85% (2 instituții publice, respectiv de Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor).

H. Standardul 8 “PLANIFICAREA”

Planificarea este un proces major al entității, prin care se pun în concordanță activitățile necesare a se efectua pentru atingerea obiectivelor cu resursele posibil de alocat, astfel încât riscurile de a nu realiza obiectivele să fie minime.

Planificarea urmărește repartizarea resurselor în funcție de nevoile de realizare a obiectivelor și trebuie privită ca un proces continuu, ceea ce imprimă planului un caracter dinamic. Schimbarea obiectivelor, a resurselor sau a altor elemente care au stat la baza fundamentării planului impune actualizarea acestuia. Gradul de structurare sau detaliere a planurilor variază în funcție de diverși factori, printre care: mărimea entității, structura decizională a acesteia, necesitatea aprobării formale a unor activități etc.

Având în vedere caracterul limitat al resurselor, planificarea este modalitatea cea mai eficientă de valorificare a potențialului economic, managerial, uman, tehnic, etc, astfel încât, prin deciziile luate cu privire la “calea de urmat” să se poată atinge obiectivele stabilite.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

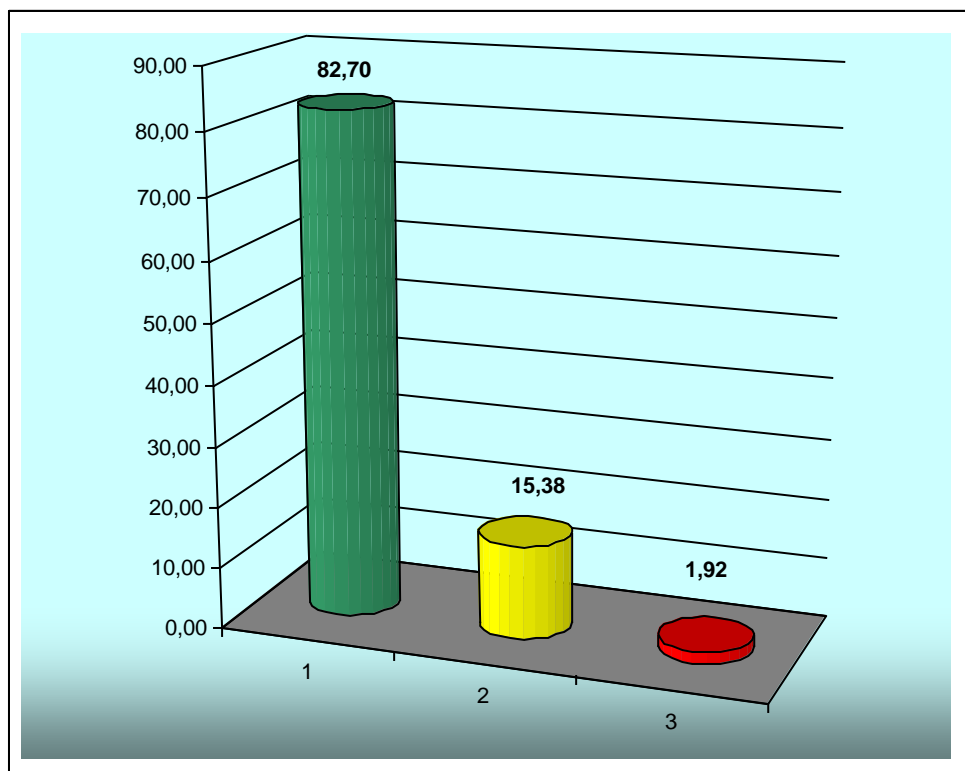


Fig. nr. 8 Gradul de implementare al Standardului 8 "Planificarea"

Din figura de mai sus rezultă că, acest standard a fost implementat de 82,70% din ordonatorii principali de credite raportori, reprezentând 43 de instituții publice, parțial implementat de 15,38% (8 instituții publice) și nu a fost implementat de 1,92%, respectiv de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

I. Standardul 9 "COORDONAREA"

Coordonarea este funcție a managementului ce constă în armonizarea deciziilor și acțiunilor personalului entității și ale subdiviziunilor organizatorice ale entității în scopul asigurării convergenței și coerenței acestora pentru realizarea obiectivelor.

Prin coordonare, managementul crează și menține armonia între activități, oameni și compartimente, pentru realizarea obiectivelor în condiții de economicitate, eficiență și eficacitate, în condițiile impulsurilor factorilor interni și externi.

Coordonarea eficientă presupune consultări prealabile în scopul identificării unor elemente de armonizare care să eficientizeze activitățile derulate în realizarea obiectivelor structurii.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

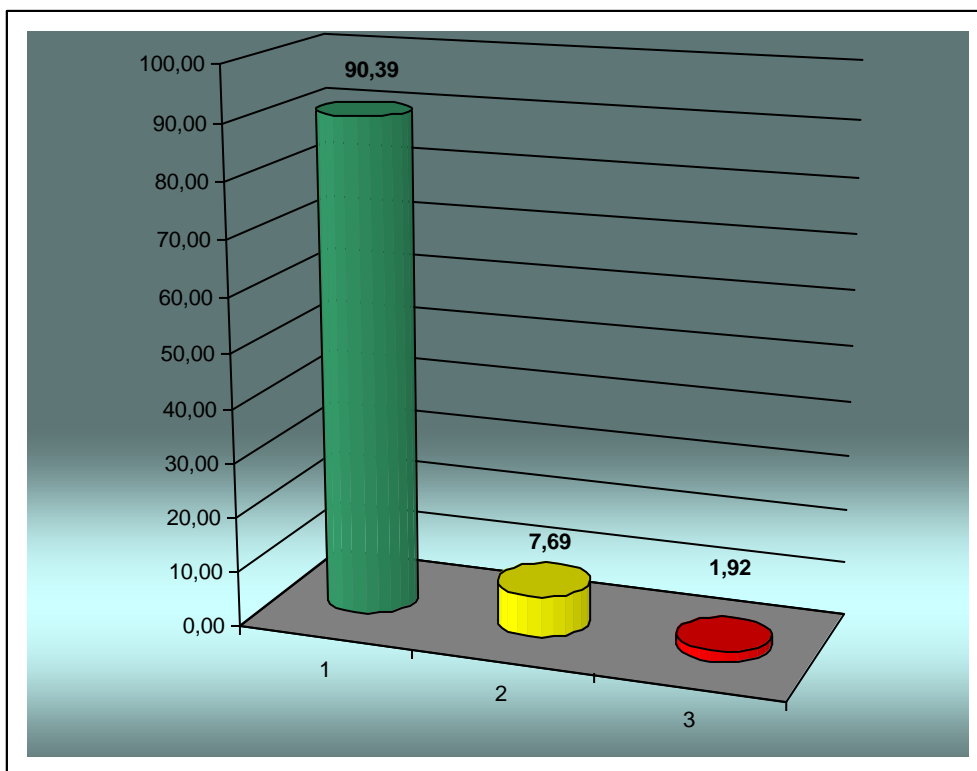


Fig. nr. 9 Gradul de implementare al Standardului 9 “Coordonarea”

Din graficul de mai sus rezultă că, 90,39% din cei 52 ordonatori principali de credite care au raportat (reprezentând 49 instituții publice) au implementat acest standard, 7,69% (4 instituții publice, respectiv Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, Ministerul Culturii și Patrimoniului Național și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă) au implementat parțial, iar 1,92%, respectiv Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor nu l-a implementat.

J. Standardul 10 “MONITORIZAREA PERFORMANȚELOR”

Monitorizarea este un proces prin care se evaluează abilitatea sistemului de control intern/managerial, de a gestiona și de a reduce riscurile semnificative la realizarea obiectivelor organizației.

Mecanismul de monitorizare presupune ca pentru fiecare politică și activitate să fie utilizați atât indicatori cantitativi cât și calitativi, inclusiv cu privire la economicitate, eficiență și eficacitate, măsurile de coordonare a deciziilor și activităților să fie adoptate în scopul asigurării convergenței și coerenței acestora, instituirea unui sistem de raportare a performanțelor, pe baza indicatorilor asociați obiectivelor și atunci când se impune, reevaluarea relevanței indicatorilor asociați obiectivelor specifice.

Managementul se va ocupa de urmărirea și analizarea rapoartelor periodice primite, în care se prezintă rezultatele preconizate și cele obținute, indicatorii și costurile asociate, acesta având obligația evaluării performanțelor și întreprinderii de acțiuni pentru ca factorii de risc să nu influențeze realizarea obiectivelor.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat mai jos:

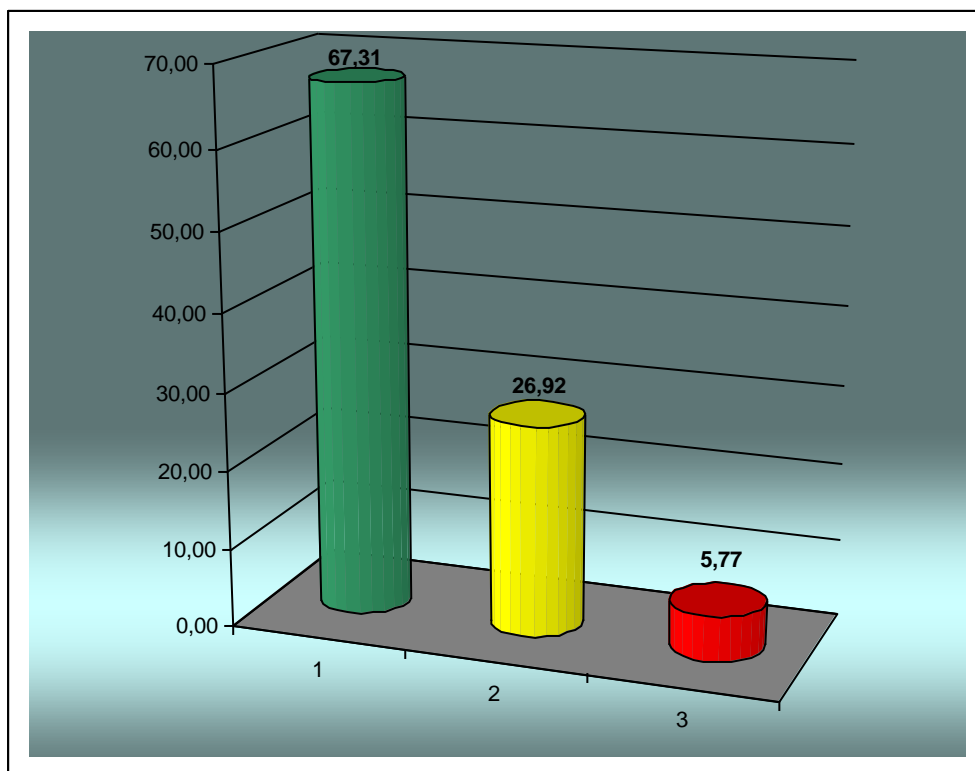


Fig. nr. 10 Gradul de implementare al Standardului 10 "Monitorizarea performanțelor"

Din graficul de mai sus rezultă că, 67,31% din ordonatorii principali de credite (corespunzător unui număr de 35 instituții publice) au implementat standardul, 26,92% (14 instituții publice) au implementat parțial, iar 5,77% (3 instituții publice, respectiv Societatea Română de Radiodifuziune, Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) nu l-au implementat.

K. Standardul 11 "MANAGEMENTUL RISCURILOR"

Managementul riscurilor vizează asigurarea unui control global al riscului, care permite entității publice menținerea unui nivel acceptabil al expunerii la risc, cu costuri minime.

Managementul riscurilor presupune identificarea și evaluarea riscurilor, precum și stabilirea modului de a reacționa în fața riscurilor, adică punerea în aplicare a mijloacelor de control intern care să le atenueze posibilitatea de apariție sau consecințele pe care le-ar produce în cazul în care s-ar materializa.

Gestionarea corespunzătoare a riscurilor depinde de abilitățile, implicarea și responsabilitatea conducerii și de conștientizarea întregului personal cu privire la importanța procesului în atingerea propriilor obiective.

Analizarea în mod sistematic, cel puțin o dată pe an, a riscurilor legate de desfășurarea activității entității publice, elaborarea și dezvoltarea unor planuri de acțiune pentru a răspunde la riscurile identificate și numirea unor persoane responsabile cu aplicarea acestor planuri, asigură condițiile de bază pentru un control intern sănătos.

Din analiza datelor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite a rezultat, conform figurii de mai jos, că doar 46,15%, reprezentând 24 de instituții publice, au implementat acest standard, 21,15%, reprezentând 11 instituții publice, l-au implementat parțial și 32,70%, reprezentând 17 instituții publice, nu l-au implementat.

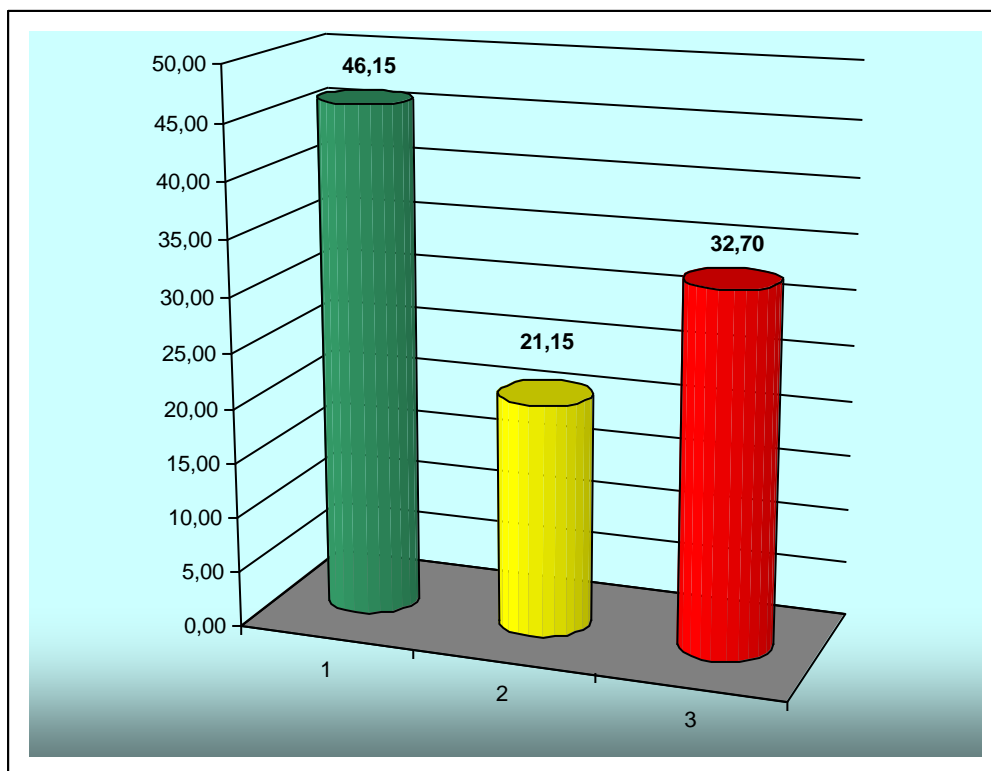


Fig. nr. 11 Gradul de implementare al Standardului 11 "Managementul riscurilor"

Cifrele de mai sus relevă un grad nesatisfăcător de implementare al standardului și indică una din slăbiciunile sistemului de control intern/managerial.

L. Standardul 15 "IPOTEZE, REEVALUĂRI"

Obiectivele unei entități publice sunt fixate luând în considerare ipoteze acceptate în mod conștient, prin consens, la un anumit moment. Deoarece mediul se află în continuă mișcare, se impune reevaluarea obiectivelor, cel puțin o dată pe an, mai ales în contextul schimbării mediului economic și al cadrului normativ.

Personalul implicat în realizarea obiectivelor trebuie să fie conștient de ipotezele formulate și acceptate. Modificarea ipotezelor impune reevaluarea obiectivelor și a nevoilor de informare, determinând schimbări în ceea ce privește informațiile necesare a fi colectate, conținutul rapoartelor sau sistemele de informații conexe.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat mai jos:

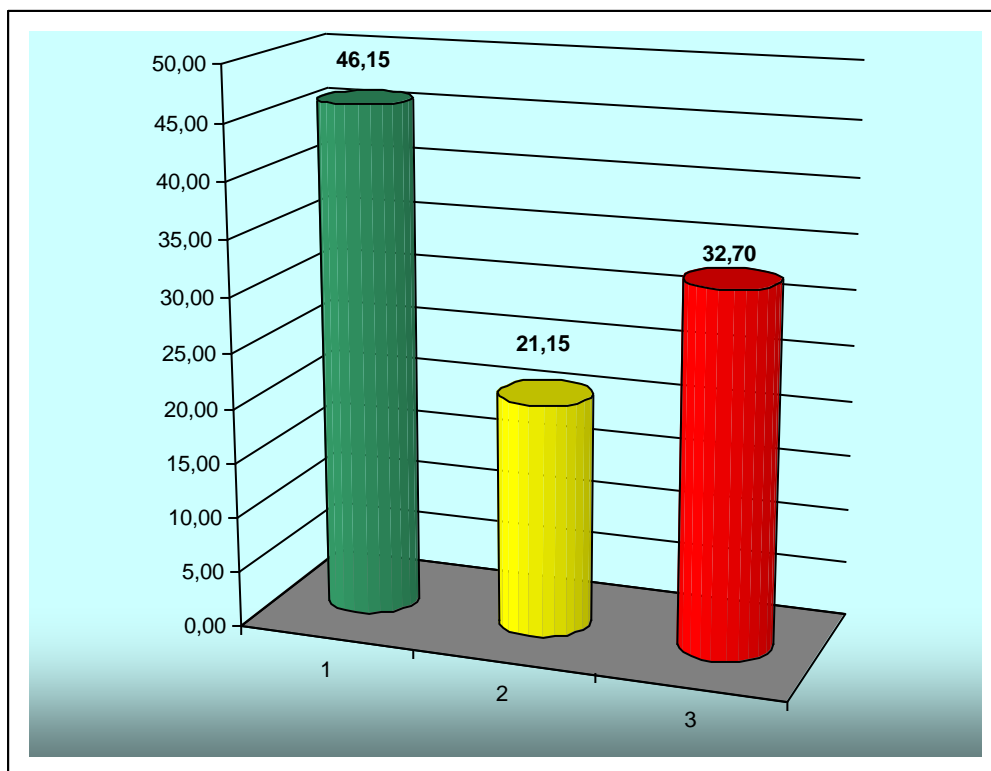


Fig. nr. 12 Gradul de implementare al Standardului 15 “ Ipoteze, reevaluări”

Din graficul de mai sus, rezultă că, 46,15% din ordonatorii principali de credite (reprezentând 24 instituții publice) au implementat standardul, 21,15% (reprezentând 11 instituții publice) au implementat parțial, iar 32,70% (reprezentând 17 instituții publice) nu l-au implementat.

Acest grad necorespunzător de implementare al standardului este motivat de faptul că managementul nu i-a acordat importanța cuvenită în cadrul sistemului de control intern/managerial.

III. INFORMAREA ȘI COMUNICAREA

M. Standardul 12 “INFORMAREA”

Deoarece informațiile stau la baza deciziilor managementului, fiecare entitate publică stabilește tipurile de informații, conținutul, calitatea, frecvența, sursele și destinarii acestora, modalitățile de culegere, înregistrare, transmitere și prelucrare. Pentru a fi utile informațiile trebuie să fie corecte, credibile, clare, utile, ușor de înțeles, să nu implice un consum semnificativ de resurse, să fie oportune și de actualitate.

Managementul entității trebuie să stabilească sisteme adecvate pentru colectarea și analizarea informațiilor relevante, iar primirea și transmiterea informațiilor trebuie să beneficieze de o circulație rapidă, în toate sensurile, inclusiv în și din exterior.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat mai jos:

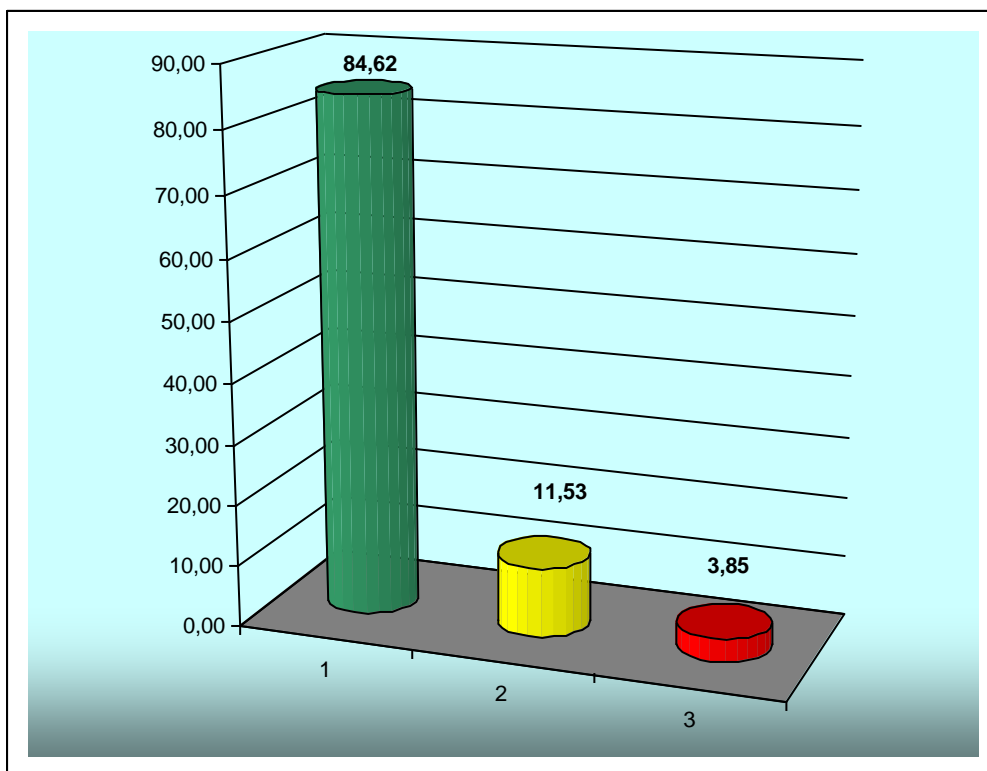


Fig. nr. 13 Gradul de implementare al Standardului 12 "Informarea"

Din prezentarea grafică de mai sus, rezultă că, 84,62% din ordonatorii principali de credite (44 instituții publice) au implementat standardul, 11,53% (6 instituții publice, respectiv Senatul României, Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale, Autoritatea Electorală Permanentă și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă) au implementat parțial iar 3,85% (2 instituții publice, respectiv Ministerul Mediului și Pădurilor și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) nu l-au implementat.

N. Standardul 13 "COMUNICAREA"

În cadrul entității, managerii trebuie să asigure dezvoltarea unui sistem eficient de comunicare, care să permită o difuzare rapidă, fluentă și precisă a informațiilor, astfel încât acestea să ajungă complete și la timp la utilizatori.

Comunicarea este elementul dinamizator al proceselor manageriale și, în același timp, condiție a unui climat organizațional și motivațional adecvat realizării obiectivelor. Comunicările de informații pot fi formale, acestea fiind precizate riguros prin acte normative, dispoziții cu caracter intern concretizate în informații strict necesare derulării activității entității publice, dar pot fi și comunicări informale, stabilite spontan între posturi și compartimente.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat mai jos:

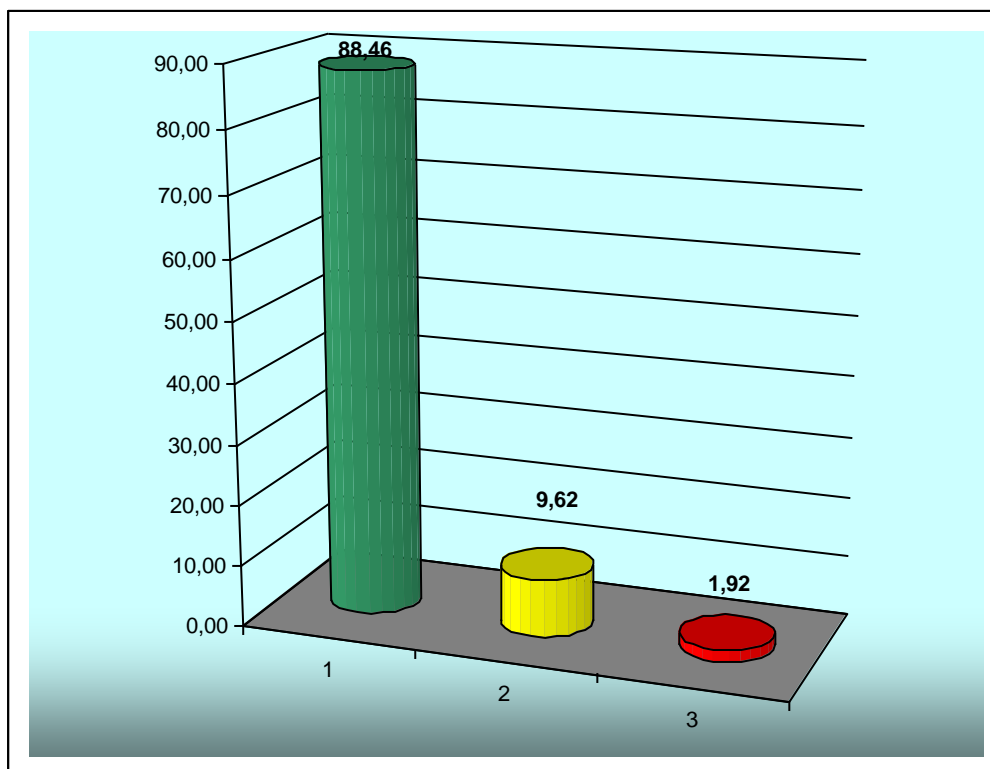


Fig. nr. 14 Gradul de implementare al Standardului 13 "Comunicarea"

Din graficul de mai sus, rezultă că, 88,46% dintre ordonatorii principali de credite (46 instituții publice) au implementat standardul, 9,62% (5 instituții publice, respectiv Senatul României, Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Mediului și Pădurilor și Ministerul Afacerilor Europene) l-au implementat parțial iar 1,92%, respectiv Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor nu l-a implementat.

O. Standardul 14 "CORESPONDENȚĂ ȘI ARHIVARE"

Fiecare entitate publică organizează primirea, expedierea, înregistrarea și arhivarea corespondenței, astfel încât sistemul să fie accesibil atât managerului, angajaților cât și terților interesați.

Pentru corespondența intrată, ieșită, înregistrată și arhivată, indiferent de tipul de purtător al informației și mijlocul de realizare utilizat, este necesară implementarea unei proceduri clare și transparente.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

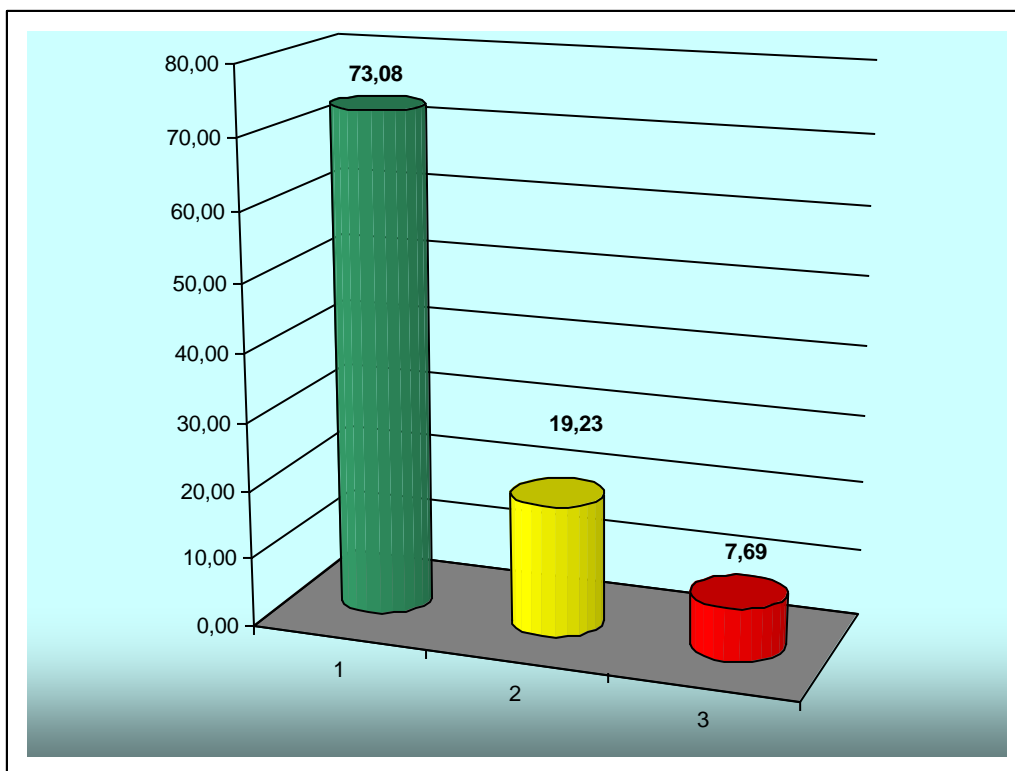


Fig. nr. 15 Gradul de implementare al Standardului 14 “Corespondența și arhivarea”

Din graficul de mai sus, rezultă că, 73,08% dintre ordonatorii principali de credite (38 instituții publice) au implementat standardul, 19,23% (10 instituții publice) l-au implementat parțial, iar 7,69% (4 instituții publice, respectiv Consiliul Legislativ, Societatea Română de Radiodifuziune, Consiliul Economic și Social și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) nu l-au implementat.

P. Standardul 16 “SEMNALAREA NEREGULARITĂȚILOR”

În cadrul entității publice, se impune elaborarea unei proceduri care să reglementeze activitatea de semnalare a neregularităților, precum și protecția persoanelor care le semnalează, pentru ca astfel de semnalări să nu atragă un tratament inechitabil sau discriminatoriu față de salariatul care se conformează unei astfel de proceduri.

Totodată, managerii au obligația de a întreprinde cercetări adecvate în scopul elucidării neregularităților semnalate și dacă este cazul, să aplice măsuri corective.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

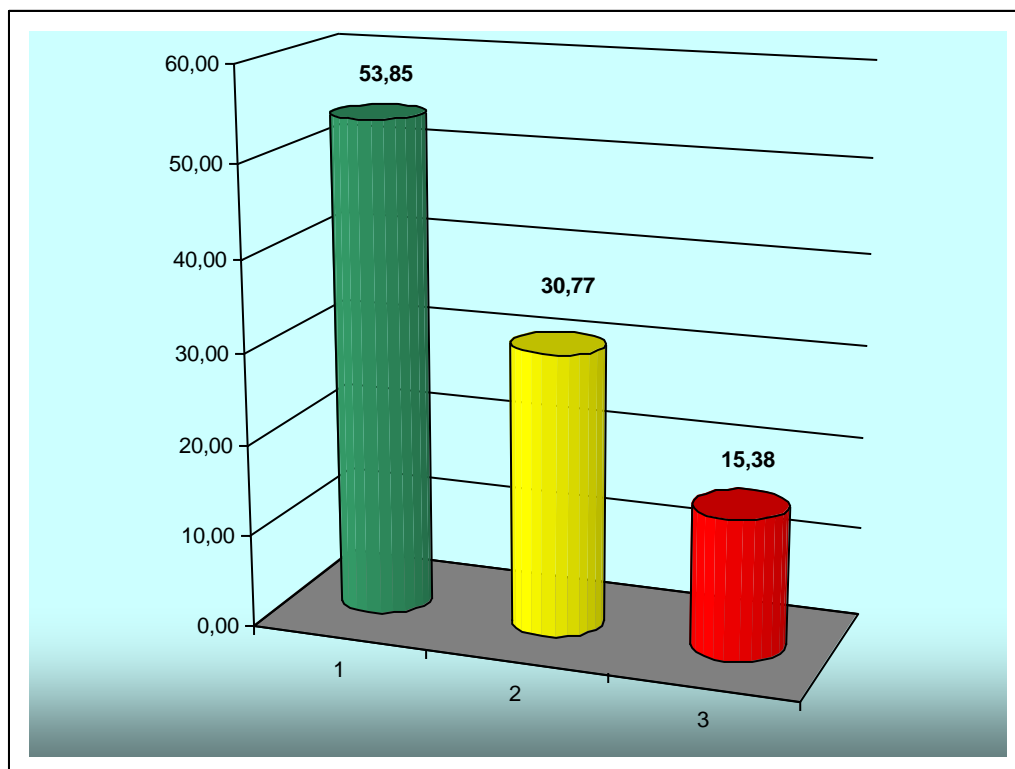


Fig. nr. 16 Gradul de implementare al Standardului 16 "Semnalarea neregularităților"

Din graficul de mai sus, rezultă că, 53,85% dintre ordonatorii principali de credite (28 instituții publice) au implementat standardul, 30,77% (16 instituții publice) au implementat parțial iar, 15,38% (8 instituții publice, respectiv Consiliul Legislativ, Consiliul Concurenței, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, Societatea Română de Radiodifuziune, Casa Națională de Pensii Publice, Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) nu l-au implementat.

Gradul de implementare al acestui standard relevă că în cultura organizațională a entităților publice, semnalarea neregularităților conform unei proceduri formalizate, nu este încă o practică firească, cu caracter transparent, care să prevadă protecția salariaților.

IV. ACTIVITĂȚI DE CONTROL

Q. Standardul 17 "PROCEDURI"

Proiectarea unor controale interne eficiente în cadrul entităților publice presupune asigurarea integrării acestora în proceduri formalizate. Diversitatea și complexitatea activităților desfășurate în cadrul entităților publice și asigurarea faptului că funcțiile manageriale de planificare, coordonare, organizare, antrenare și evaluare – control sunt exercitate în mod coerent și eficiente, fac inevitabilă elaborarea și aplicarea procedurilor.

Procedurile formalizate, ca elemente de control intern/managerial, aduc o contribuție importantă la îmbunătățirea realizării proceselor, a transferului de cunoștințe, la prevenirea fraudelor și consolidează controlul managementului și responsabilitatea.

Managerii trebuie să se asigure că pentru orice activitate/operațiune semnificativă au fost elaborate și comunicate proceduri scrise complete, precise, actualizate, ușor de examinat și accesibile întregului personal.

Din analiza datelor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite a rezultat, conform figurii de mai jos, că 69,23%, reprezentând 36 de instituții publice, au implementat acest standard, 28,85%, reprezentând 15 instituții publice, l-au implementat parțial și 1,92%, respectiv Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor nu l-a implementat.

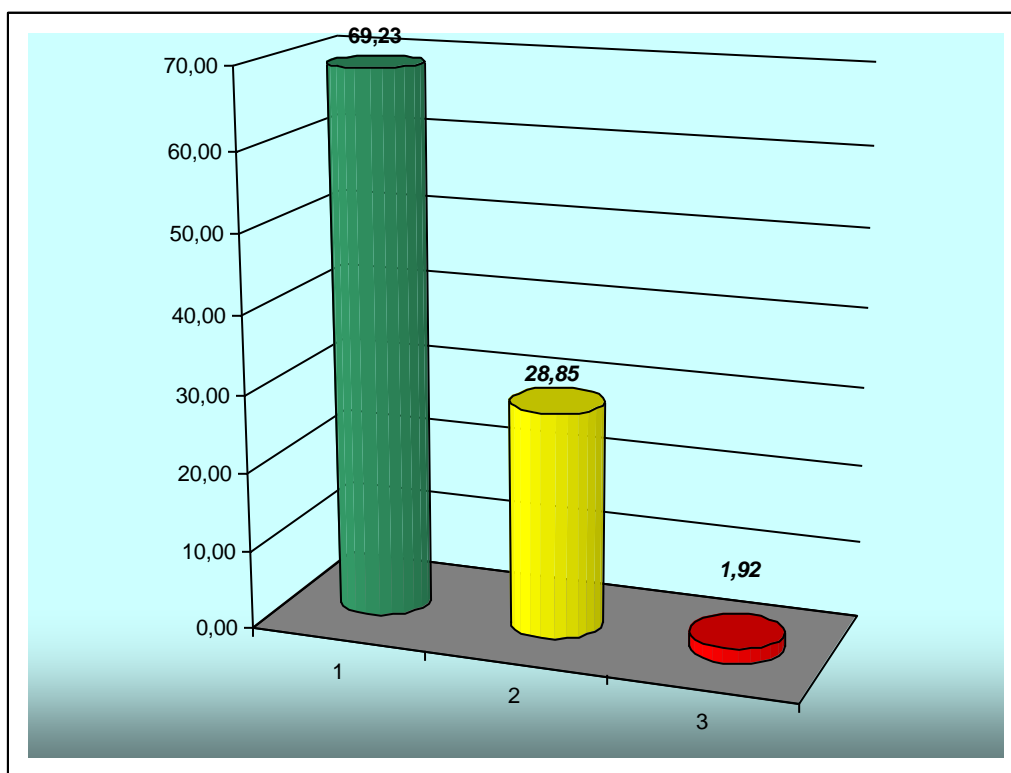


Fig. nr. 17 Gradul de implementare al Standardului 17 "Proceduri"

Gradul de implementare al acestui standard poate fi considerat acceptabil, având în vedere că actualele proceduri formalizate au apărut în condițiile existenței, în cultura entităților publice a procedurilor de tipul normelor metodologice, precizărilor și instrucțiunilor. Procesul de implementare va continua cu bune rezultate având în vedere experiența acumulată până în prezent.

R. Standardul 18 "SEPARAREA ATRIBUȚIILOR"

Potrivit cerințelor acestui standard, elementele financiare și operaționale ale fiecărei acțiuni trebuie îndeplinite de persoane diferite, în mod independent una de cealaltă, respectiv trebuie separate funcțiile de inițiere de cele de verificare. Scopul este prevenirea cumulării de atribuții care, în mod normal, revin unor funcții diferite, pe această cale creându-se condițiile de reducere a riscului de eroare, nerespectare a legislației sau chiar fraudă, precum și a riscului de a nu putea detecta aceste probleme.

Separarea atribuțiilor, decurge din cerința elementară ca nicio persoană sau verigă organizatorică să nu dețină controlul exclusiv asupra tuturor etapelor importante ale unei tranzacții, activități sau operațiuni.

Următoarele funcții sunt incompatibile în orice entitate publică: de autorizare (de decizie), care aparține managerului general, de înregistrare contabilă, care poate fi exercitată doar de contabil și funcția financiară, care constă în actul de plată sau de incasare, îndeplinită de o persoană autorizată sau de casier.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

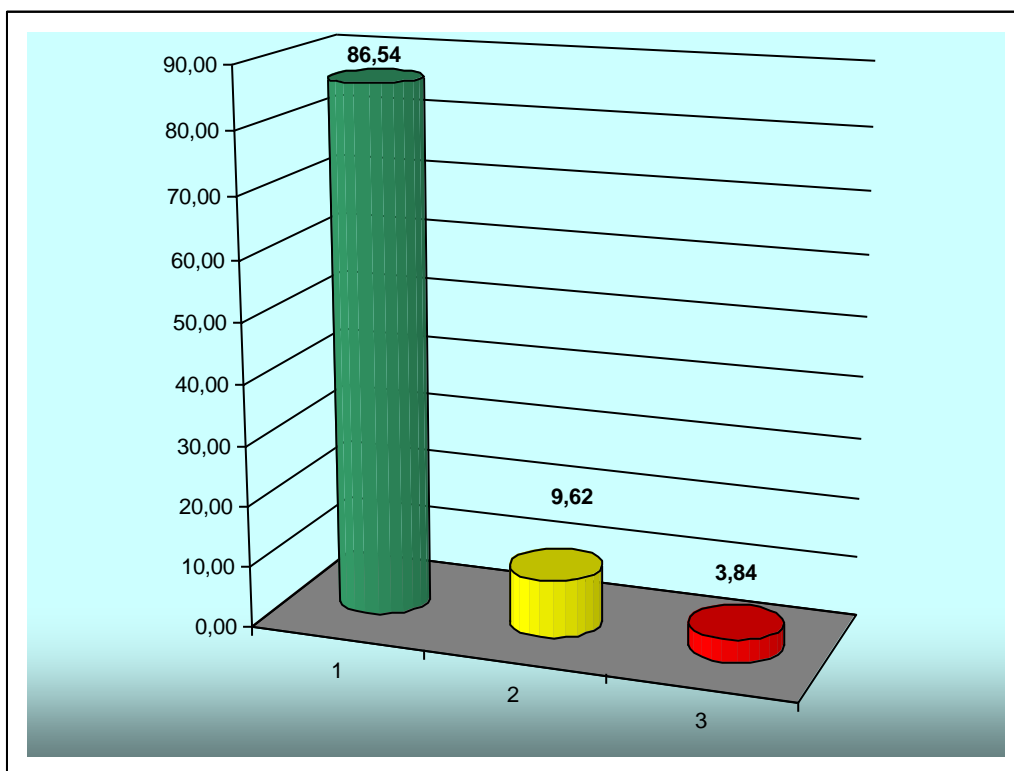


Fig. nr. 18 Gradul de implementare al Standardului 18 “Separarea atribuțiilor”

Din graficul de mai sus, rezultă că, 86,54% dintre ordonatorii principali de credite (45 instituții publice) au implementat standardul, 9,62% (5 instituții publice, respectiv Consiliul Național al Audiovizualului, Ministerul Sănătății, Societatea Română de Televiziune, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă și Ministerul Afacerilor Europene) l-au implementat parțial, iar 3,84% (2 instituții publice, respectiv Consiliul Economic și Social și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) nu l-au implementat.

La nivelul ordonatorilor principali de credite, separarea atribuțiilor are o îndelungată tradiție. Se observă că standardul este neimplementat de către instituțiile care au un număr redus de personal.

S. Standardul 19 “SUPRAVEGHEREA”

Sistemul de control intern/managerial trebuie să fie într-o continuă supraveghere de către management pentru a se asigura că el operează așa cum a fost proiectat.

Activitățile unei entități publice trebuie să fie permanent controlate de către management, pe baza unor proceduri prestabilite, inclusiv prin control ex-post, în scopul realizării acestora în mod eficace. Controalele de supraveghere pot îmbrăca următoarele forme: observare, comparare, raportare, coordonare, analiză, aprobare, autorizare, verificare, etc.

Managerul verifică și aprobă munca salariaților, dă instrucțiuni pentru minimizarea erorilor și respectarea legislației, veghează asupra înțelegerii și aplicării instrucțiunilor. Supravegherea activităților este adecvată, în măsura în care fiecărui salariat i se comunică atribuțiile, responsabilitățile și limitele de competență atribuite și îi este evaluată activitatea.

Din analiza datelor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite a rezultat, conform figurii de mai jos, că 63,46%, reprezentând 33 de instituții publice, au implementat acest standard, 25,00%, reprezentând 13 instituții publice, l-au implementat parțial, iar 11,54%, reprezentând 6 instituții publice, respectiv

Consiliul Concurenței, Ministerul Mediului și Pădurilor, Ministerul Culturii și Patrimoniului Național, Societatea Română de Radiodifuziune, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, nu l-au implementat.

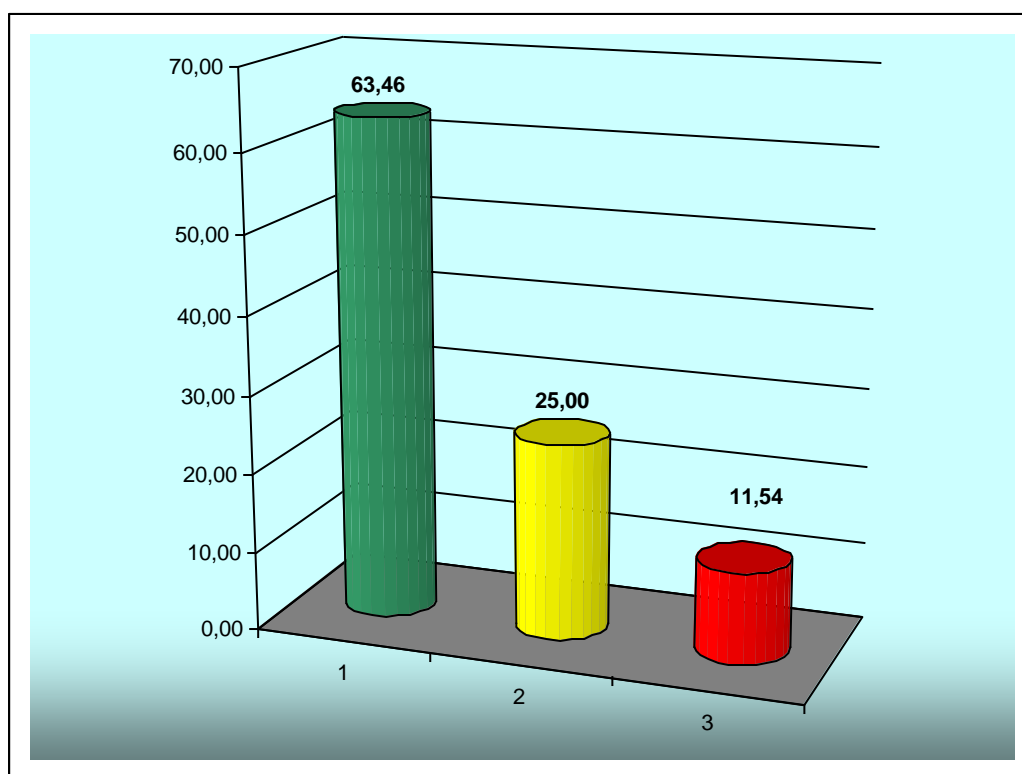


Fig. nr. 19 Gradul de implementare al Standardului 19 "Supravegherea"

Acest grad de implementare a standardului nu poate fi considerat ca asigurator pentru performanța sistemului de control intern/managerial și relevă faptul că nu toți managerii supervizează activitățile cu un grad ridicat de expunere la risc, pe baza unor proceduri prestabilite.

T. Standardul 20 "GESTIONAREA ABATERILOR"

Entitățile publice trebuie să definească un sistem de gestionare a abaterilor de la politicile și procedurile existente. Abaterile, determinate de circumstanțe excepționale care nu au putut fi anticipate, trebuie să fie documentate și justificate în mod corespunzător în scopul prezentării spre aprobare. Se impune analizarea periodică a circumstanțelor care au indus abateri și a modului cum au fost gestionate acțiunile, în vederea desprinderii unor concluzii de bună practică pentru viitor, ce urmează a fi formalizate.

Din analiza datelor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite a rezultat, conform figurii de mai jos, că 46,15%, reprezentând 24 de instituții publice, au implementat acest standard, 23,08%, reprezentând 12 instituții publice, l-au implementat parțial, iar 30,77%, reprezentând 16 instituții publice nu l-au implementat.

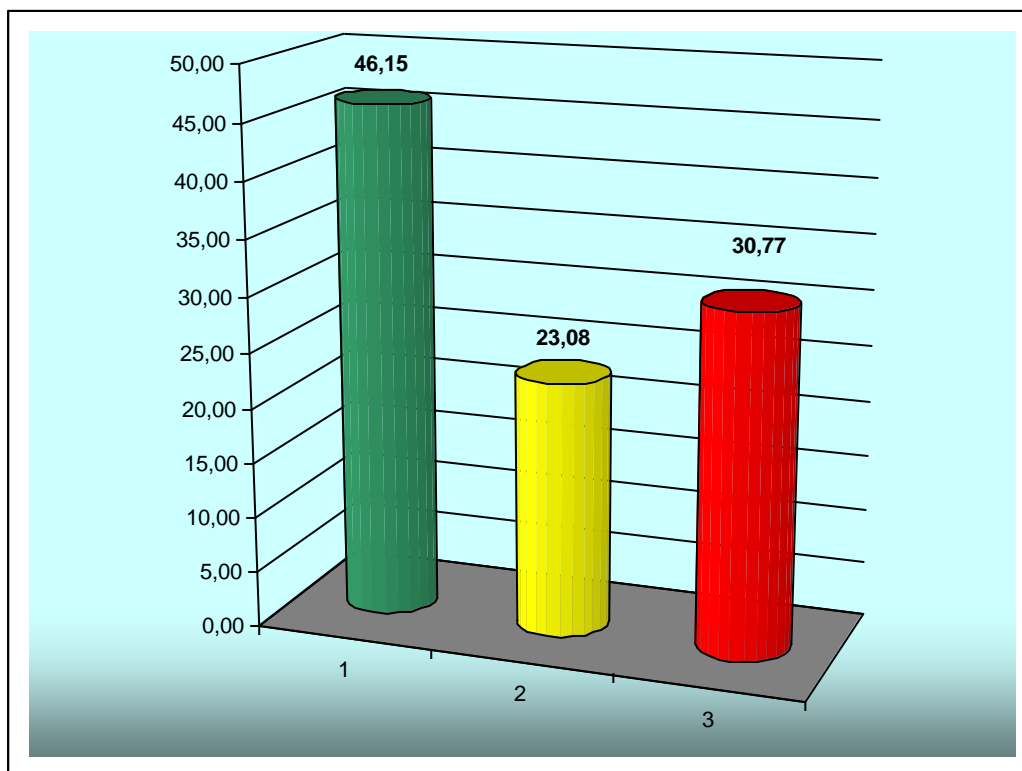


Fig. nr. 20 Gradul de implementare al Standardului 20 "Gestionarea abaterilor"

Se poate desprinde concluzia că, în cazul unor circumstanțe deosebite, care nu permit efectuarea operațiunilor prin procedurile existente, cultura organizațională, de tip normativ, împiedică un segment semnificativ al managementului să aplice soluțiile adecvate pentru depășirea situației.

U. Standardul 21 "CONTINUITATEA ACTIVITĂȚII"

Entitatea publică trebuie să asigure măsurile corespunzătoare pentru ca activitatea acesteia să poată continua în orice moment, în toate împrejurările și în toate planurile.

În scopul asigurării continuității activității, managementul are în vedere toate aspectele care pot conduce la întreruperi, cum ar fi: mobilitatea salariaților, absența unui manager general, defecțiuni ale echipamentelor din dotare, schimbări de proceduri, întreruperi în furnizarea unor utilități, etc.

Soluționarea acestor situații perturbatoare se realizează prin intermediul unor măsuri adoptate de management.

Pentru a se asigura că au fost luate măsurile corespunzătoare pentru ca activitatea să poată continua în orice moment, entitățile publice trebuie să stabilească un inventar al situațiilor care pot conduce la discontinuități în activitate și al măsurilor care să prevină apariția acestora.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

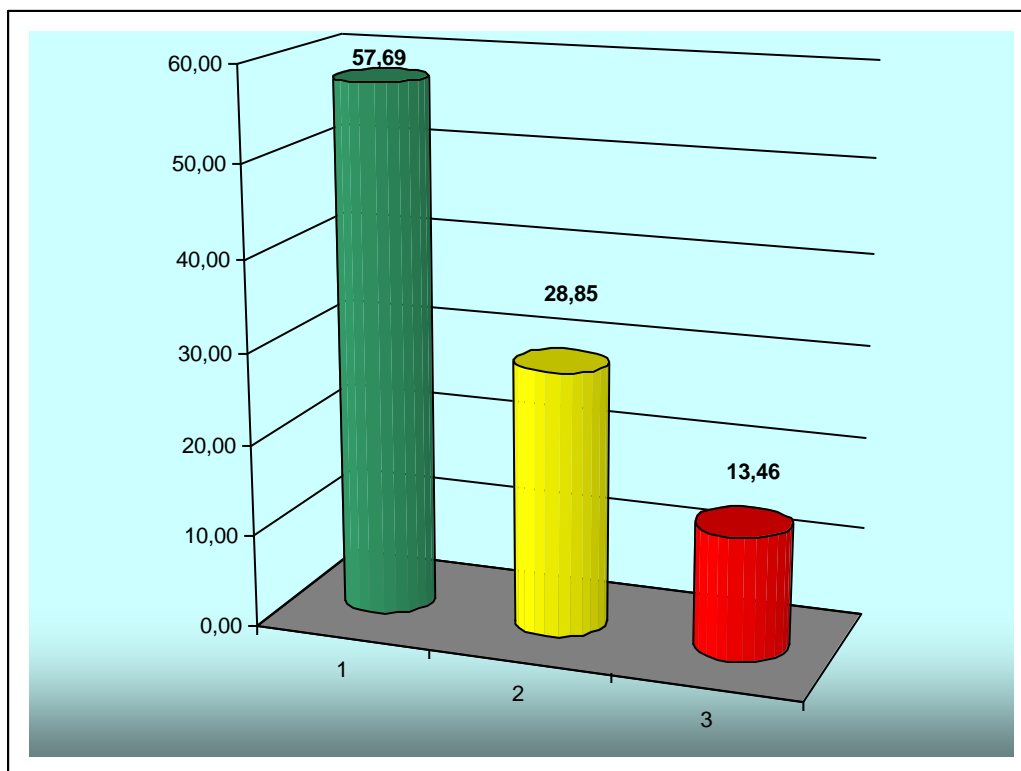


Fig. nr. 21 Gradul de implementare al Standardului 21 "Continuitatea activității"

Din graficul de mai sus rezultă că 57,69% dintre ordonatorii principali de credite (30 instituții publice) au implementat standardul, 28,85% (15 instituții publice) l-au implementat parțial iar 13,46% (7 instituții publice, respectiv Consiliul Concurenței, Ministerul Culturii și Patrimoniului Național, Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale, Institutul Cultural Român, Societatea Română de Radiodifuziune, Autoritatea Electorală Permanentă și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) nu l-au implementat.

Rezultă că mare parte din instituțiile publice centrale nu au în vedere măsuri corespunzătoare pentru continuarea activității în orice împrejurare și nu au inventariat situațiile generatoare de întreruperi în dezvoltarea unor activități.

V. Standardul 22 "STRATEGII DE CONTROL"

Potrivit acestui standard, entitățile publice trebuie să-și construiască politici adecvate strategiilor de control și programelor concepute astfel încât obiectivele lor să fie atinse.

Strategia de control a oricărei entități publice trebuie să vizeze în principal: integrarea controlului în componentele procesuale și structurale ale entității; definirea obiectivelor controlului; stabilirea tipurilor de control ce vor fi aplicate, a metodelor și procedurilor ce trebuie utilizate în cadrul acestora; elaborarea planurilor/programelor de control; pregătirea personalului cu atribuții de control; modalitățile de evaluare și valorificare a rezultatelor controalelor; eficacitatea și eficiența controlului prin prisma criteriului costuri/beneficii.

Din analiza datelor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite a rezultat, conform figurii de mai jos, că 42,31%, reprezentând 22 de instituții publice, au implementat acest standard, 26,92%, reprezentând 14 instituții publice, l-au implementat parțial, iar 30,77%, reprezentând 16 instituții publice nu l-au implementat.

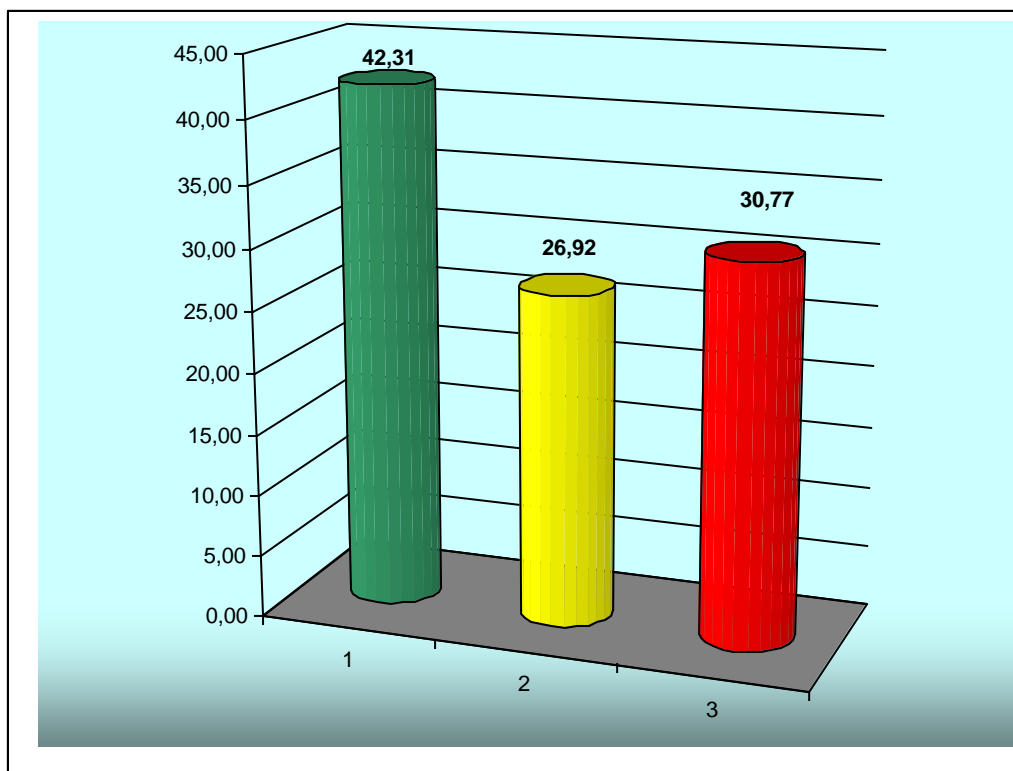


Fig. nr. 22 Gradul de implementare al Standardului 22 "Strategii de control"

Se poate desprinde concluzia că există un număr semnificativ de instituții publice din aparatul central care au implementat parțial sau nu au implementat acest standard, ceea ce poate constitui o vulnerabilitate pentru sistemul de control intern/managerial al acestora.

W. Standardul 23 "ACCESUL LA RESURSE"

Managerul stabilește, prin emiterea de acte administrative de autorizare, persoanele care au acces la resursele materiale, financiare și informaționale ale entității publice și numește persoanele responsabile pentru protejarea și folosirea corectă a acestora.

Persoanele autorizate să acorde sau să revoce accesul la resurse trebuie să utilizeze un sistem adecvat de gestionare a resurselor, să revizuiască periodic documentațiile și autorizațiile de acces, să controleze ca accesul la resurse să fie realizat în mod adecvat.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

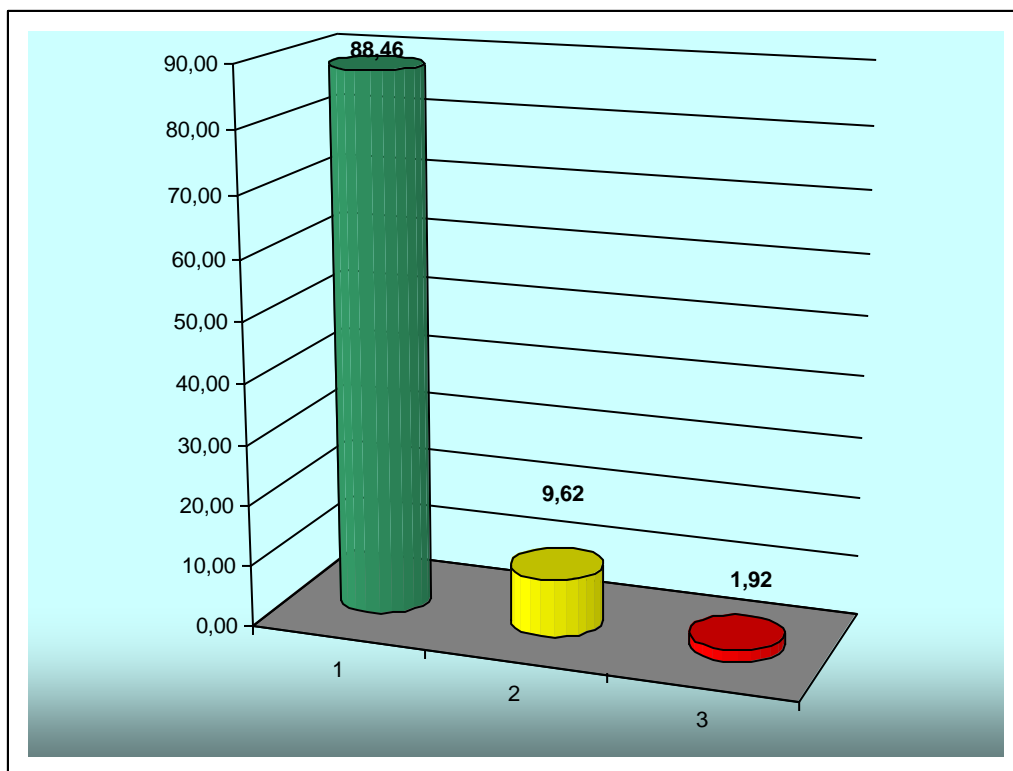


Fig. nr. 23 Gradul de implementare al Standardului 23 "Accesul la resurse"

Din graficul de mai sus rezultă că, 88,46% din cei 52 de ordonatori principali de credite (46 instituții publice) au implementat standardul, 9,62% (5 instituții publice, respectiv Senatul României, Consiliul Național al Audiovizualului, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă) l-au implementat parțial, iar 1,92%, respectiv Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor nu l-a implementat.

V. AUDITAREA ȘI EVALUAREA

X. Standardul 24 "VERIFICAREA ȘI EVALUAREA CONTROLULUI"

Potrivit acestui standard, entitatea publică trebuie să elaboreze un program/plan de evaluare și verificare a funcționării propriului sistem de control intern/managerial. Evaluarea eficacității și eficienței controlului intern se va referi fie la totalitatea obiectivelor entității publice, fie numai la unele dintre acestea. Fiecare conducător de compartiment trebuie să efectueze, cel puțin o dată pe an, o verificare și autoevaluare a subsistemului de control intern/managerial instituit la acest nivel.

Autoevaluarea sistemului de control intern, efectuată periodic de manageri, previne funcționarea defectuoasă a controlului intern, prin detectarea deficiențelor și corectarea acestora. Întregul proces de autoevaluare a sistemului/subsistemului de control intern/managerial trebuie să fie bine organizat, pragmatic și să adauge performanță, să nu fie privit ca o „povară birocratică” și, în mod obligatoriu, trebuie să fie susținut de managementul superior. Modul în care conducerea superioară a unei entități acordă importanță autoevaluării controlului intern/managerial are un impact direct asupra eficacității acestuia.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

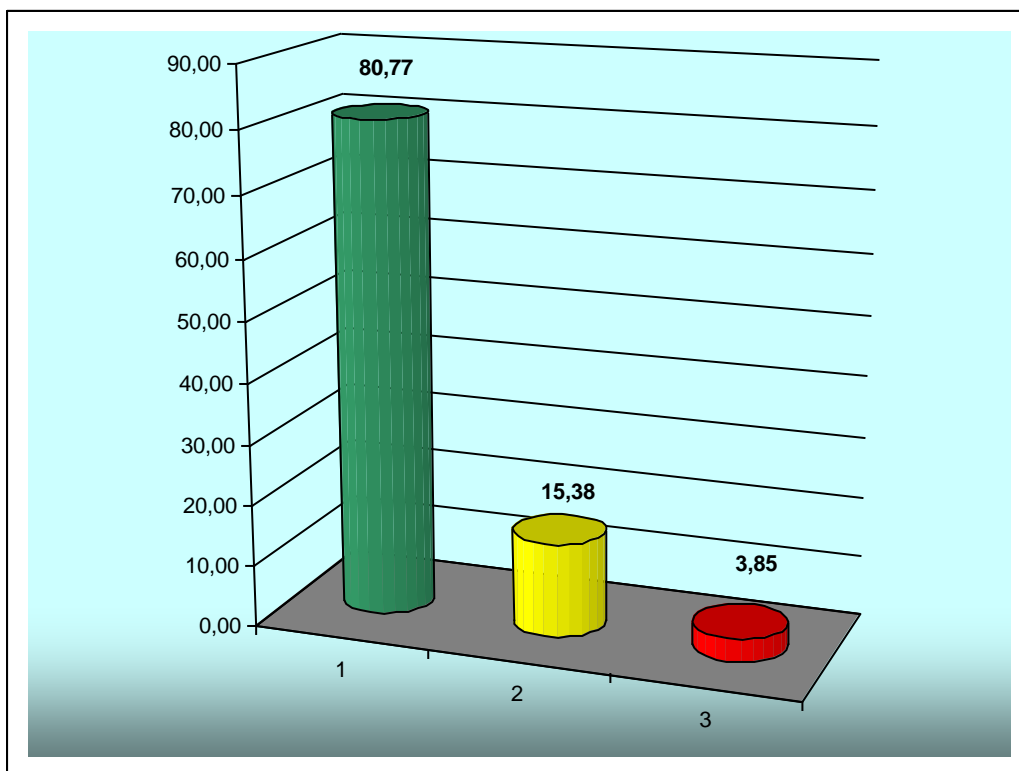


Fig. nr. 24 Gradul de implementare al Standardului 24 “Verificarea și evaluarea controlului”

Din graficul de mai sus rezultă că, 80,77% din 52 de ordonatori principali de credite (42 instituții publice) au implementat standardul, 15,38% (8 instituții publice, respectiv Camera Deputaților, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi a României, Consiliul Concurenței, Ministerul Mediului și Pădurilor, Ministerul Sănătății, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă și Ministerul Afacerilor Europene) au implementat parțial, iar 3,85% (2 instituții publice, respectiv Autoritatea Electorală Permanentă și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) nu l-au implementat.

Y. Standardul 25 “AUDITUL INTERN”

Activitatea de auditare a sistemului de control intern se desfășoară conform unor programe bazate pe evaluarea riscului și se finalizează prin rapoarte de audit, în care se enunță punctele slabe identificate în sistem și se formulează recomandări pentru eliminarea acestora.

Scopul unei misiuni de audit intern este acela de a identifica aspectele de îmbunătățit și de a formula recomandări care să asigure impulsivitatea procesului de elaborare și/sau dezvoltare a sistemelor de control intern/ managerial.

Gradul de implementare al acestui standard, rezultat din analiza informațiilor cuprinse în situațiile întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, este reprezentat astfel:

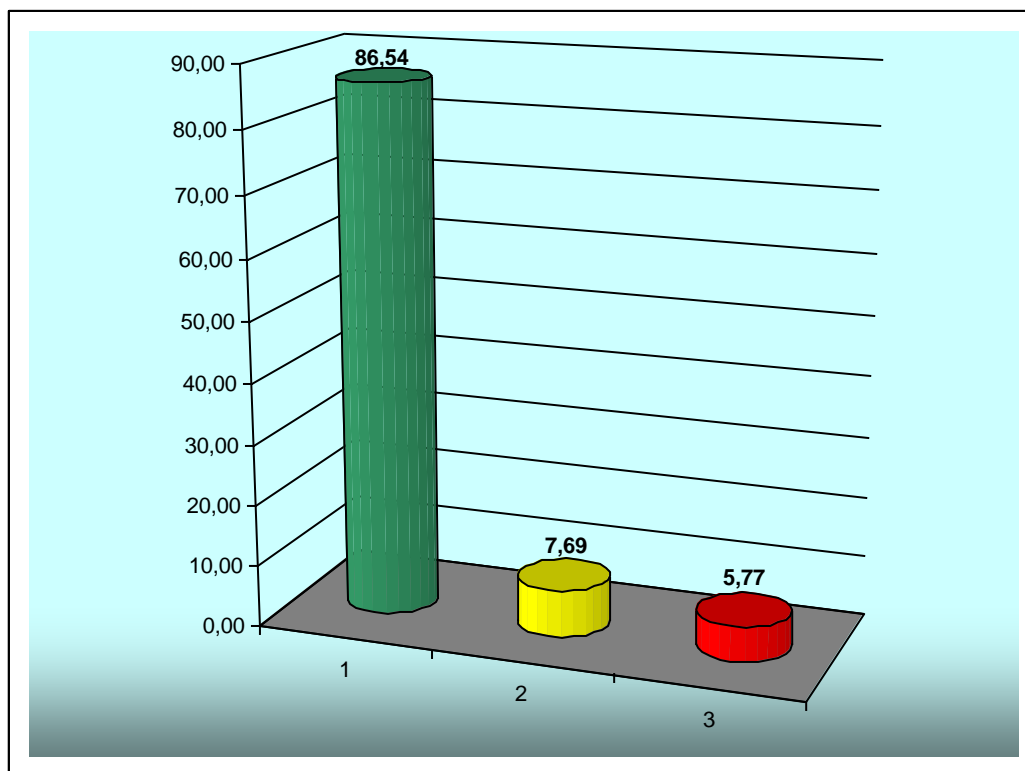


Fig. nr. 25 Gradul de implementare al Standardului 25 "Auditul intern"

Din graficul de mai sus rezultă că, 86,54% din cei 52 de ordonatori principali de credite (45 instituții publice) au implementat standardul, 7,69% (4 instituții publice, respectiv Curtea Constituțională, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, Autoritatea Electorală Permanentă și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă) au implementat parțial, iar 5,77% (3 instituții publice, respectiv Consiliul Economic și Social, Ministerul Afacerilor Europene și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor) nu l-au implementat.

Sintetizând modul de implementare al fiecărui standard de control intern/managerial se pot desprinde unele concluzii, respectiv:

- a) stadiul actual al implementării standardelor de control intern/managerial la nivelul ordonatorilor principali de credite relevă în general, un grad superior de implementare, care permite crearea unor funcții efective de control ale managementului public, condiție de bază a unei administrații publice moderne. Astfel, sunt o serie de ordonatori principali de credite care au un grad de implementare de peste 90%, cum ar fi: Secretariatul General al Guvernului, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Apărării Naționale, Serviciul de Protecție și Pază, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Casa Națională de Asigurări de Sănătate (Tabelul nr. 1 la prezentul Raport);
- b) în majoritatea entităților publice stadiul de implementare al standardelor de control intern/managerial are un grad mediu de implementare, respectiv de peste 50%. Totuși, la unele instituții, cum ar fi Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă și Ministerul Afacerilor Europene, gradul de implementare este nesatisfăcător. Dat fiind faptul că Ministerul Afacerilor Europene s-a înființat în septembrie 2011, perioada de 4 luni a fost insuficientă pentru asigurarea conformității activității prin dispoziții administrative, menite să întărească sistemul de control intern/managerial;

- c) unele standarde de control intern/managerial, respectiv standardele nr. 2 „Atribuții, funcții, sarcini”, 6 „ Structura organizatorică”, 9 „Coordonarea”, 13 „Comunicarea”, 23 „Accesul la resurse” și 25 „Auditul intern”, au un grad mare de implementare, într-un procent de peste 85%, ceea ce înseamnă că cerințele acestor standarde au fost nu numai înțelese dar și implementate cu succes în cadrul entităților publice;
- d) anumite standarde de control intern/managerial, respectiv standardele nr. 4 „Funcții sensibile”, 11 „Managementul riscurilor”, 15 „Ipoteze, reevaluări”, 20 „Gestionarea abaterilor” și 22 ”Strategii de control”, au un grad de implementare nesatisfăcător, fiind necesar ca în cadrul sesiunilor de pregătire profesională care se vor desfășura în cursul anului 2012 cu personalul entităților publice, să se aprofundeze cerințele acestor standarde;
- e) deși în cursul anului 2011, din informațiile cuprinse în situațiile trimestriale întocmite și transmise de ordonatorii principali de credite, s-a observat o ușoară accelerare a procesului de implementare a standardelor de control intern/managerial, în urma analizei situației anuale pe baza autoevaluării, putem afirma că mai sunt încă multe aspecte de îmbunătățit în perioada următoare astfel încât standardele de control intern/managerial să poată fi apreciate ca implementate;
- f) stadiul de implementare al standardelor de control intern/managerial diferă de la o instituție la alta, în funcție de cultura organizațională, preocuparea manifestată de managementul superior, responsabilitățile și competențele stabilite persoanelor implicate în controlul intern/managerial și modalitățile în care funcționează structurile de monitorizare de la nivelul ordonatorilor principali de credite;
- g) preocupare insuficientă din partea conducerii unor instituții publice, ceea ce a determinat nedepunerea sau depunerea cu întârziere a situațiilor centralizatoare anuale. Un exemplu în acest sens este Ministerul Afacerilor Externe.

3.4.2. Implementarea standardelor de control intern/managerial la nivelul ordonatorilor principali de credite – unități subordonate

La nivelul ordonatorilor secundari și terțieri de credite din subordinea ordonatorilor principali de credite, gradul de implementare al standardelor de control intern/managerial este relativ acceptabil, așa cum rezultă din situațiile centralizatoare anuale întocmite și transmise MFP-UCASMFC, ceea ce conduce la concluzia că structurile constituite au funcționat.

Conform datelor cuprinse în Anexa nr. 2 la prezentul Raport, gradul mediu de implementare al standardelor de control intern/managerial, la nivelul unităților subordonate la data de 31 decembrie 2011, este următorul:

- 78,33% standarde implementate;
- 14,25% standarde parțial implementate;
- 7,42% standarde neimplementate;

Se poate observa că la nivelul unităților subordonate gradul mediu de implementare al standardelor (78,33%) este mai mare cu 7,64% decât la nivelul ordonatorilor principali de credite (70,69%).

Totuși, luând în considerare faptul că ordonatorii principali de credite nu au efectuat decât operațiunea de a cumula informațiile cuprinse în situațiile sintetice ale rezultatelor autoevaluării, întocmite de instituțiile publice din subordine, apreciem că

gradul de implementare al standardelor, de multe ori superior celui existent la nivelul ordonatorului principal de credite, trebuie privit și tratat cu prudență.

Un alt argument al prudențialității noastre este și gradul de subiectivism cu care conducătorii compartimentelor din cadrul unor unități subordonate au tratat operațiunea de autoevaluare, respectiv că răspunsurile asociate criteriilor generale de autoevaluare nu s-au bazat pe realitate ci mai degrabă pe ceea ce au considerat că ar trebui să răspundă sau ce ceea ce intenționează să implementeze în viitor.

Dat fiind faptul că este pentru prima dată când se efectuează operațiunea de autoevaluare, realitatea și veridicitatea informațiilor trebuie să fie evaluată în cursul anului 2012 prin misiuni de audit intern.

Astfel, în susținerea afirmațiilor de mai sus, din compararea informațiilor cuprinse în situațiile trimestriale cu cele anuale, au rezultat o serie de anomalii care au influențat gradul de implementare al standardelor de control intern/managerial, cum ar fi:

a) diferențe semnificative între numărul total al unităților subordonate ordonatorilor principali de credite, în sensul că, în situația aferentă trimestrului IV 2011, numărul este superior celui din situația anuală. Exemple:

- Ministerul Sănătății, care în situația trimestrială a raportat 205 unități subordonate, iar în situația anuală doar 75;

- Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, care în situația trimestrială a raportat 340 unități subordonate, iar în situația anuală 311.

b) numărul total al unităților subordonate care au implementat anumite standarde, din situația anuală, este inferior numărului din situația trimestrială. Această situație există la standardele 7 „Obiective”, 11 „Managementul riscului” și 17 „Proceduri”.

Urmare celor de mai sus, considerăm că la nivelul unităților subordonate ordonatorilor principali de credite, va exista o imagine reală și corectă asupra gradului de implementare al standardelor de control intern/managerial, numai după ce vor fi efectuate misiuni de audit, din care să rezulte că informațiile cuprinse în situațiile centralizatoare trimestriale și anuale sunt veridice și pertinente, obținându-se astfel o asigurare rezonabilă că sistemul de control intern/managerial existent este conform și eficient.

3.5 Analiza Rapoartelor asupra sistemelor de control intern/managerial la 31.12.2011, ale conducătorilor instituțiilor publice la care se exercită funcția de ordonator principal de credite al bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat sau al bugetului oricărui fond special

Potrivit prevederilor art. 4, alin. (3) din OG nr. 119/1999, conducătorii entităților publice trebuie să elaboreze un raport anual asupra sistemului de control intern/managerial, care constituie forma oficială de asumare a responsabilității manageriale.

Prin legiferarea întocmirii acestui document a fost creat cadrul normativ care să asigure implementarea componentelor controlului financiar public intern, în acord cu cerințele standardelor prevăzute de OMFP nr. 946/2005.

Responsabilitatea managerială este un principiu important pentru performanța sectorului public, atât la nivel național cât și la nivel european.

Cadrul legal existent descrie responsabilitatea managerială ca pe un proces în care managerii de la toate nivelurile sunt responsabili pentru deciziile luate și acțiunile întreprinse pentru a atinge obiectivele entității publice. Acest lucru implică răspunderea managerilor pentru buna gestiune financiară și legalitatea gestionării fondurilor publice și/sau a activelor publice.

Raportul asupra sistemului de control intern/managerial în cadrul entității publice are ca scop creșterea nivelului de conștientizare a managerilor de la toate nivelurile cu

privire la responsabilitățile acestora în gestionarea fondurilor publice și buna funcționare a sistemului de control intern/managerial, conform standardelor.

Începând cu anul 2011, conducătorul fiecărei entități publice elaborează un raport anual cu privire la sistemul de control intern/managerial, care reprezintă o declarație de conformitate a sistemului cu standardele de control intern/managerial.

Conform prevederilor OMFP 946/2005, republicat, declarațiile din raportul anual se fundamentează pe datele, informațiile și constatările rezultate din operațiunea de autoevaluare a stării sistemului de control intern/managerial, controale ex-post, rapoarte de audit intern sau extern.

Situația centralizatoare privind Rapoartele asupra sistemului de control intern/managerial la data de 31 decembrie 2011, la nivelul ordonatorilor principali de credite, este redată detaliat în Anexa nr. 3 la prezentul Raport.

Gradul de conformitate a sistemului de control intern/managerial cu standardele, conform autoevaluării realizate de către ordonatorii principali de credite, în funcție de numărul de standarde implementate, se prezintă, după cum urmează:

Tabelul nr. 2

Situație privind gradul de conformitate a sistemului de control intern/managerial cu standardele de control intern/managerial, la nivelul ordonatorilor principali de credite

Nr. crt.	Ordonator principal de credite	Gradul de conformitate a sistemului de control intern/managerial la nivelul aparatelor proprii ale ordonatorilor principali de credite		
		Conform	Parțial conform	Neconform
1	Administrația Prezidențială			
2	Senatul României			
3	Camera Deputaților			
4	Înalta Curte de Casație și Justiție			
5	Curtea Constituțională			
6	Consiliul Legislativ			
7	Curtea de Conturi a României			
8	Consiliul Concurenței			
9	Avocatul Poporului			
10	Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității			
11	Consiliul Național al Audiovizualului			
12	Secretariatul General al Guvernului			
13	Ministerul Afacerilor Externe (*)			
14	Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului			
15	Ministerul Finanțelor Publice			
16	Ministerul Justiției			
17	Ministerul Apărării Naționale			
18	Ministerul Administrației și Internelor			
19	Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale			

20	Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale			
21	Ministerul Mediului și Pădurilor			
22	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii			
23	Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului			
24	Ministerul Sănătății			
25	Ministerul Culturii și Patrimoniului Național			
26	Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale			
27	Ministerul Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție			
28	Agenția Națională de Integritate			
29	Serviciul Român de Informații			
30	Serviciul de Informații Externe			
31	Serviciul de Protecție și Pază			
32	Serviciul de Telecomunicații Speciale			
33	Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri			
34	Academia Română			
35	Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor			
36	Secretariatul de Stat pentru Problemele Revoluționarilor din Decembrie 1989			
37	Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor			
38	Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat			
39	Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării			
40	Agenția Națională de Presă Agerpres			
41	Institutul Cultural Român			
42	Societatea Română de Radiodifuziune			
43	Societatea Română de Televiziune			
44	Consiliul Superior al Magistraturii			
45	Autoritatea Electorală Permanentă			
46	Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal			
47	Consiliul Economic și Social			
48	Casa Națională de Asigurări de Sănătate			
49	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă			
50	Casa Națională de Pensii Publice			
51	Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului			
52	Ministerul Afacerilor Europene			
53	Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor			
	Număr de ordonatori principali de credite	8	42	3
	Gradul de conformitate exprimat la total ordonatori principali de credite	15,09	79,25	5,66

Gradul de conformitate a sistemului de control intern/managerial este redat în figura de mai jos:

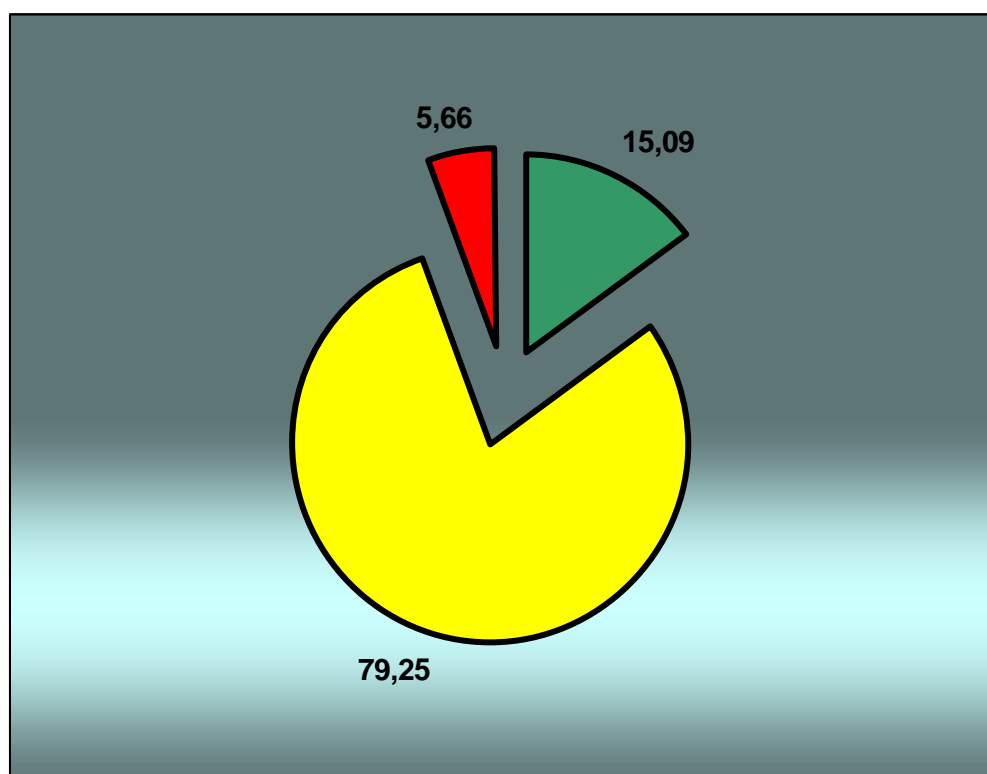


Fig. nr. 26 Gradul de conformitate a sistemului de control intern/managerial, la data de 31 decembrie 2011, la nivelul ordonatorilor principali de credite

Din informațiile de mai sus, la nivelul celor 53 de ordonatori principali de credite, rezultă următoarele:

- 15,09%, reprezentând 8 instituții au un sistem de control intern/managerial **conform** cu standardele. Ordonatorii principali de credite care au declarat că au un sistem conform sunt: Ministerul Apărării Naționale, Agenția Națională de Integritate, Serviciul de Protecție și Pază, Serviciul de Telecomunicații Speciale, Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat, Agenția Națională de Presă Agerpres, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal și Casa Națională de Asigurări de Sănătate;
- 79,25%, reprezentând majoritatea instituțiilor, respectiv 42 au un sistem de control intern/managerial **parțial conform** cu standardele;
- 5,66%, reprezentând 3 instituții au un sistem de control intern/managerial **neconform** cu standardele. Ordonatorii principali de credite care au declarat că au un sistem neconform sunt: Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Ministerul Afacerilor Europene și Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor. Gradul de neconformitate înregistrat de Ministerul Afacerilor Europene este justificat prin prisma faptului că această instituție a fost înființată în luna septembrie 2011, iar timpul până la finele anului a fost insuficient creării unui sistem de control intern/managerial funcțional.

Din informațiile furnizate de ordonatorii principali de credite prin Raportul asupra sistemului de control intern/managerial la data de 31 decembrie 2011, conform Anexei nr. 3 la prezentul Raport, se mai pot desprinde următoarele aspecte:

- a) 30 de ordonatori principali de credite, reprezentând 56,60%, dispun de un sistem de control intern/managerial care *permite* conducerii să

- furnizeze o asigurare rezonabilă că fondurile publice alocate au fost utilizate în condiții de legalitate, regularitate, eficacitate, eficiență și economicitate, iar 23 de ordonatori principali de credite, reprezentând 43,40%, dispun de un sistem care *permite parțial* o astfel de asigurare;
- b) pentru un număr de 29 de ordonatori principali de credite, reprezentând 54,71%, sistemul de control intern/managerial *cuprinde* mecanisme de autocontrol; pentru un număr de 23, reprezentând 43,40%, sistemul *cuprinde parțial* astfel de mecanisme, iar pentru un ordonator principal de credite (Ministerul Afacerilor Europene), reprezentând 1,89%, sistemul *nu cuprinde* mecanisme de autocontrol;
- c) punerea în practică a măsurilor privind creșterea eficacității sistemului de control intern/managerial *are* la bază evaluarea riscurilor la un număr de 47 de ordonatori principali de credite, reprezentând 88,68%, și *nu are* la bază evaluarea riscurilor, la un număr de 6 ordonatori principali de credite, reprezentând 11,32%.

La nivelul instituțiilor subordonate ordonatorilor principali de credite, situația conformității sistemelor de control intern/managerial se prezintă astfel:

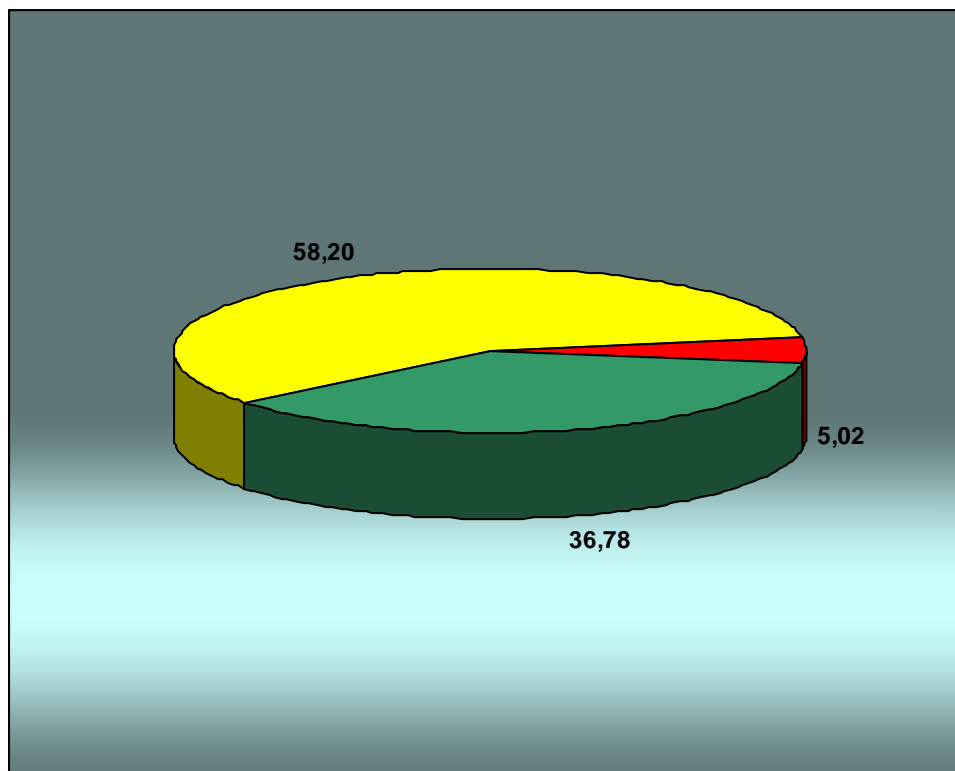


Fig. nr. 27 Gradul de conformitate a sistemului de control intern/managerial, la data de 31 decembrie 2011, la nivelul instituțiilor subordonate ordonatorilor principali de credite

Din graficul de mai sus și din Anexa nr. 3 la prezentul Raport, rezultă că:

- 36,78%, reprezentând 601 instituții publice subordonate ordonatorilor principali de credite, au sisteme conforme;
- 58,20%, reprezentând 951 instituții publice subordonate ordonatorilor principali de credite, au sisteme parțial conforme;
- 5,02%, reprezentând 82 instituții publice subordonate ordonatorilor principali de credite, au sisteme neconforme.

Așa cum reiese și din Anexa nr. 3 la prezentul Raport, majoritatea ordonatorilor principali de credite au un sistem de control intern/managerial parțial conform.

Deoarece aprecierea gradului de conformitate al sistemului cu standardele de control intern/managerial are la bază operațiunea de autoevaluare a stării sistemului de control intern/managerial, considerăm că realitatea, corectitudinea și veridicitatea informațiilor transmise vor putea fi confirmate numai prin rapoartele de audit rezultate în urma misiunilor de audit intern sau extern.

4. Analiza activității de control/monitorizare privind utilizarea fondurilor publice în condiții de legalitate, regularitate și încadrare în limita și destinația creditelor bugetare/de angajament, de către ordonatorii de credite

4.1. Caracteristicile și strategia sistemului de control/monitorizare, prin controlorii delegați, organizat de Ministerul Finanțelor Publice la ordonatorii principali de credite

În conformitate cu prevederile O.G.nr. 119/1999, controlul financiar preventiv delegat se organizează și se exercită de către MFP prin controlorii delegați de ministrul finanțelor publice la ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, ai bugetului asigurărilor sociale de stat, precum și ai bugetului orăruî fond special, la Fondul național și la agențiile de implementare a fondurilor comunitare, precum și la alte entități publice cu risc ridicat.

Activitatea de control/monitorizare efectuată de Corpul controlorilor delegați are ca principal obiectiv utilizarea fondurilor publice în condiții de legalitate, regularitate și încadrare în limita și destinația creditelor bugetare/de angajament. Pentru atingerea acestui scop s-a legiferat un ansamblu de proceduri de control/monitorizare, prin acțiunea nemijlocită a controlorilor delegați de ministrul finanțelor publice, la ordonatorii de credite. Din acest ansamblu fac parte: procedura controlului financiar preventiv delegat a operațiunilor cuprinse într-un eșantion determinat după criteriile de risc, volumul de resurse antrenate, repetabilitatea operațiunilor etc.; procedura verificării ulterioare, prin sondaj; procedura avizului consultativ; acordarea asistenței de specialitate la solicitarea ordonatorului sau din inițiativa controlorului.

Caracterul complex al activității Corpului controlorilor delegați poate fi relevat în mod direct de principalii indicatori de rezultat, prin compararea valorilor acestora, calculate pentru anul 2010 și anul 2011.

Tabelul nr. 3

Indicatori de rezultat și/sau de performanță	Realizat 2010	Realizat 2011
Rata restituirii documentelor în urma verificării formale efectuată de controlorii delegați	0,31%	0,37%
Rata intențiilor de refuz de viză de control financiar preventiv delegat	0,13%	0,05%
Rata refuzurilor de viză de control financiar preventiv delegat	0,05%	0,002%
Rata acordurilor de numire pentru controlul financiar preventiv propriu	90,91%	90,56%
Rata respingerii acordurilor de numire pentru controlul financiar preventiv propriu	9,09%	9,44%
Rata avizelor acordate asupra proiectelor de norme metodologice	100%	100%
Rata pregătirii profesionale a controlorilor delegați	100%	100%
Numărul documentelor supuse controlului/monitorizării de către	84445	81477

controlorii delegați		
Valoarea documentelor supuse controlului /monitorizării de către controlorii delegați (mii lei)*	598.045.543	603.502.399
Numărul controlorilor delegați la sfârșitul perioadei de raportare (exclusiv conducerea Corpului controlorilor delegați)	27	26

*) Documentele supuse controlului/monitorizării se verifică eșantionat, pe baza analizei de risc, și reflectă operațiunile financiare succesive - deschideri de credite, angajamente legale, ordonanțări - valoarea raportată cumulând respectivele operațiuni succesive.

Analizând datele din tabelul de mai sus, în perioada raportată, comparativ cu anul 2010, se pot desprinde următoarele concluzii:

- Rata restituirii documentelor datorită neregularităților constatate de către controlorii delegați în urma verificării formale a crescut de la 0,31% la 0,37%, ceea ce ne conduce la concluzia că mediul de control intern/managerial existent la nivelul ordonatorilor de credite are încă deficiențe și nu funcționează la nivelul cerințelor standardelor de control intern/managerial;
- Rata intențiilor de refuz de viză și rata refuzurilor de viză emise de controlorii delegați a scăzut cu 0,08%, respectiv cu 0,048%. Este de apreciat, totuși, că toate intențiile și refuzurile de viză emise de controlorii delegați au fost însușite integral de ordonatorii de credite, prin renunțarea la efectuarea operațiunilor sau prin eliminarea neregularităților constatate;
- Rata acordurilor de numire pentru control financiar preventiv propriu a înregistrat o ușoară scădere, de la 90,91% la 90,56%, ceea ce demonstrează că, la nivelul ordonatorilor de credite, nu se acordă suficientă atenție analizării documentelor care atestă condițiile necesare a fi îndeplinite de persoanele propuse să exercite activitatea de control financiar preventiv propriu;
- Numărul documentelor supuse controlului/monitorizării a înregistrat o ușoară scădere față de anul 2010, reprezentând 96,5%, deși valoarea acestora prezintă o ușoară creștere, reprezentând aproximativ 1%. Această situație reflectă tendința de diminuare treptată a eșantionului asupra căruia efectuează MFP controlul/monitorizarea. Astfel, în anul 2011, numărul operațiunilor cu risc și valori ridicate, verificate de controlorii delegați, a fost cu 2968 mai mic decât în anul precedent, ceea ce scoate în evidență strategia de integrare a controlului preventiv în sfera răspunderii manageriale, pe măsură ce controlul intern/managerial adoptă măsuri care să asigure eliminarea riscurilor în administrarea fondurilor publice.

De asemenea, este predictibilă o scădere a valorii indicatorilor prezentați mai sus în condițiile în care atribuțiile controlorilor delegați vor crește în zona sistemelor de control intern/managerial, urmare unor măsuri organizatorice ce au ca scop creșterea ponderii activităților de monitorizare și consiliere a ordonatorilor de credite la care sunt numiți, în vederea impulsivării procesului de implementare a standardelor de control intern/managerial care să conducă la un mediu de control intern corespunzător.

Întrucât aspectele constatate au fost aduse la cunoștință ordonatorilor de credite, pe parcursul procesului de monitorizare, Raportul nu le mai subliniază, ci încearcă să surprindă acele domenii în care persistă, încă, riscuri în gestiunea publică.

Procedura controlului preventiv delegat, are la bază următoarele principii: cel al prevenției (controlul se face înainte ca actele să capete forță juridică, prin semnarea lor de către titularii competențelor); al nesubstituirii controlului intern/managerial (documentele sunt prezentate controlorului delegat după ce au fost verificate de către persoanele împuternicite de ordonatorul de credite); precum și cel al selectivității și

concentrării spre zone de risc și valori ridicate (este verificat un număr redus de operațiuni, selectate după criteriile de risc, complexitate și valoare ridicată).

Aplicarea acestor principii este reflectată de datele cuprinse în tabelul nr. 4.

Tabelul nr. 4

Dimensiunea și structura eșantionului de control/monitorizare în anul 2011, comparativ cu anul 2010

Tipuri de operațiuni	Procent din:			
	Nr. de operațiuni efectuate de ordonatorii de credite		Valoarea operațiunilor efectuate de ordonatorii de credite	
	2010	2011	2010	2011
Total, din care:	0,5	0,6	5,0	3,7
a) Operațiuni bugetare specifice (deschideri, repartizări, retrageri, virări de credite)	18,3	25,8	12,2	7,9
b) Operațiuni patrimoniale (angajamente, ordonanțări, alte operațiuni)	0,2	0,3	3,2	2,3

Datele din tabelul de mai sus permit desprinderea unor concluzii importante, în contextul strategiei de integrare a controlului preventiv în sfera răspunderii manageriale:

- Cea mai mare parte a operațiunilor efectuate de ordonatori sunt supuse exclusiv controlului intern, ceea ce scoate în evidență gradul înalt de integrare a acestuia în responsabilitatea managerială. Eșantionul de control/monitorizare selectat de MFP are dimensiuni reduse, în comparație cu totalul operațiunilor efectuate de ordonatori, fapt ce reflectă descentralizarea accentuată a controlului;
- Persistența riscurilor în gestiunea publică a determinat MFP să înregistreze o creștere relativă a eșantionului supus controlului (de la 0,5%, în anul 2010, la 0,6%, în anul 2011), cu toate că, în valoare absolută, numărul operațiunilor verificate a fost cu 2968 mai mic decât în anul precedent;
- Controlul/monitorizarea sunt axate pe operațiunile cu risc și valori ridicate (impact semnificativ asupra bugetului), fapt reflectat de ponderea de 3,7% pe care o dețin operațiunile verificate în valoarea totală a operațiunilor efectuate de ordonatori, în timp ce ponderea acestora ca număr este de 0,6%;
- În totalul operațiunilor, verificarea se focalizează pe operațiunile bugetare specifice care vizează menținerea echilibrului bugetar și stabilitatea structurală a bugetelor, respectiv 25,8% din numărul operațiunilor cuprinse în grupa a), în timp ce în cazul operațiunilor patrimoniale se păstrează orientarea spre operațiunile cu risc și miză ridicată (0,3%, respectiv 2,3%).

Urmare derogărilor de la prevederile O.G. nr. 119/1999, controlul financiar preventiv delegat nu se exercită asupra proiectelor de operațiuni inițiate la nivelul Autorității de management/Organismului intermediar/Autorității de certificare și plată, în vederea gestionării financiare a programelor operaționale finanțate din instrumente structurale, cu excepția proiectelor de operațiuni pentru care aceste structuri au calitatea de beneficiar. **Nivelul ridicat de integrare a controlului intern în sfera răspunderii manageriale nu se regăsește în creșterea gradului de absorbție a fondurilor**

structurale, ceea ce demonstrează că mediul de control intern, la nivelul structurilor menționate mai sus, are încă imperfecțiuni.

Principiile și caracteristicile sistemului de control/monitorizare nu conduc la centralizarea controlului în domeniul finanțelor publice, și nici la substituirea competențelor managementului entităților publice. Dimpotrivă, în condițiile descentralizării manageriale, acest sistem a fost conceput pentru ca riscurile asociate operațiunilor financiare să fie menținute în limite rezonabile, până ce controlul intern/managerial va elimina aceste riscuri. De asemenea, controlul, prin procedura verificării preventive este un mijloc eficient de a facilita asimilarea, la nivel managerial, a transformărilor ample și rapide, caracteristice acestei perioade marcate de criza financiară mondială.

Pentru consolidarea rolului MFP de autoritate de reglementare, armonizare și asistență în domeniul administrării patrimoniului public și a fondurilor publice, sfera de acțiune a controlorului delegat a fost completată, prin procedura avizului consultativ. Prin intermediul acestei proceduri, controlorul delegat este în măsură să: analizeze economicitatea, eficiența și eficacitatea unor acte de gestiune; solicite managementului remedierea unor situații patrimoniale neconforme, identificate prin controale *ex-post* efectuate prin sondaj; menționeze necesitatea introducerii unor proceduri operaționale și de sistem etc.

Astfel cum rezultă din datele prezentate în Tabelul nr. 5, procedura avizului consultativ s-a utilizat în continuare pentru a facilita integrarea controlului în responsabilitatea managerială.

Tabelul nr. 5

Dinamica principalilor indicatori ce caracterizează modificările structurale în strategia de control/monitorizare în 2011

	Anul 2010=100%	
	Procent	
	2011/2010	
- Operațiuni bugetare și patrimoniale efectuate	93	
- Operațiuni supuse controlului/monitorizării	96	
- Avize consultative	120	

Datele din tabelul de mai sus permit formularea următoarelor concluzii:

- A scăzut numărul operațiunilor efectuate de ordonatorii de credite, în anul 2011 față de anul 2010, cu 7%, ceea ce se datorează, în principal, faptului că fondurile publice se angajează și se utilizează, din ce în ce mai mult, la nivelul structurilor deconcentrate ale autorităților publice centrale.
- Eșantionul operațiunilor verificate de controlorii delegați a scăzut cu 4% față de anul 2010, totuși, apreciem că persistă riscurile în utilizarea fondurilor publice de către ordonatorii principali de credite, fapt demonstrat și de creșterea numărului de avize consultative emise de controlorii delegați, cu 20% în anul 2011 comparativ cu anul precedent.

4.2. Constatări rezultate în urma procesului de control/monitorizare

În rapoartele transmise MFP de către ordonatorii principali de credite, în anul 2011, se consemnează un număr redus de refuzuri de viză de control financiar preventiv propriu, însă, din acest fapt, **nu se poate trage concluzia că sistemele de control intern implementate de ordonatori sunt eficace și că toate operațiunile**

îndeplinesc condițiile de legalitate, regularitate și eficiență. Monitorizarea directă, prin aplicarea procedurii de control preventiv delegat, de către controlorii delegați de ministrul finanțelor publice, la ordonatorii de credite, a relevat existența unui număr încă semnificativ de neregularități în execuția bugetară. Majoritatea acestora au fost soluționate prin consultanță operativă, nefiind necesară emiterea de intenții de refuz de viză. Cu toate acestea, au rămas suficiente situații în care notificarea a fost necesară, pentru a se evita producerea unor neregularități pe seama fondurilor publice.

Structura intențiilor de refuz de viză, după modul de soluționare, este prezentată în tabelul nr. 6

Tabelul nr. 6

Structura intențiilor de refuz de viză, după modul de soluționare, emise de către controlorii delegați în urma verificării operațiunilor cuprinse în eșantionul de control/monitorizare, în anul 2011

Modul de soluționare	Procent din:	
	Nr. de operațiuni	Valoare
Total intenții de refuz de viză emise, din care, finalizate prin:	100,0	100,0
• Neefectuarea operațiunilor	96,6	97,2
• Refuz de viză	3,4	2,8
• Acordarea vizei după furnizarea de informații suplimentare	-	-

Din analiza datelor cuprinse în tabelul de mai sus rezultă câteva concluzii importante:

- Procedura verificării preventive este aplicată ca o modalitate practică, prin care MFP semnalează ordonatorilor de credite disfuncționalitățile din propriile sisteme de control intern/managerial. Prin urmare, orice refuz de viză al controlorului delegat ar trebui să declanșeze, din partea ordonatorilor de credite, o analiză a cauzelor pentru care sistemul de control intern/managerial nu a funcționat și să dispună măsuri corective. În realitate, ordonatorii de credite nu procedează în acest mod, limitându-se la simpla constatare a nelegalității/neregularității operațiunii și, în consecință, de regulă, la neefectuare. **Schimbarea acestei abordări este absolut necesară, deoarece numai astfel se pot face pași semnificativi pe linia integrării controlului preventiv în sfera responsabilității manageriale, în condiții de eliminare a riscurilor;**
- Acceptarea necondiționată a unui număr semnificativ de intenții de refuz de viză denotă că acțiunea MFP este competentă și, în același timp, benefică pentru fondurile bugetare.

Întrucât, așa cum am mai precizat, aspectele de detaliu au făcut obiectul notificărilor permanente către ordonatorii de credite, pe parcursul procesului de monitorizare, aceștia dispunând de întreaga bază documentară, în continuare vor fi prezentate, sintetic, principalele disfuncționalități ale controlului intern/managerial:

4.2.1. În domeniul execuției bugetare

Controlorii delegați au constatat abateri de la prevederile Legii nr. 500/2002, cu modificările ulterioare, cele mai frecvente fiind următoarele: insuficienta aplicare a principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate de către managementul instituțiilor

publice; estimarea sumelor creditelor bugetare solicitate a fi deschise lunar bazată pe supraevaluare și nu pe necesități reale de plăți, ceea ce conduce la creșterea costurilor menținerii echilibrului bugetar; contabilitatea angajamentelor este privită ca o metodă de evidență contabilă, și nu ca instrument managerial de creștere a performanței gestiunii publice; nu se realizează, încă, o corespondență strictă între credit bugetar și/sau de angajament, angajament bugetar, angajament legal și plăți, ceea ce permite translatarea obligațiilor bugetare spre exercițiile viitoare, fără a exista întotdeauna o autorizare prin creditele de angajament.

4.2.2. În domeniul achizițiilor publice

Unii ordonatori de credite nu acordă importanța cuvenită elaborării programului anual de achiziții publice, deși această etapă este fundamentală pentru a gestiona corect procedurile de achiziție și pentru atingerea obiectivelor la care concură aceste achiziții. Întocmirea la timp și corect a programului de achiziții publice ar permite: o mai bună identificare și fundamentare a priorităților, în raport cu disponibilul de credite bugetare și/sau de angajament alocate; alegerea corectă a procedurilor ce trebuie urmate; declanșarea procedurilor în timp util, pentru a se elimina riscurile de întârziere; evaluarea corectă a achizițiilor; obținerea tuturor avizelor prevăzute de lege; identificarea riscurilor generate de restricții de timp, de posibilități de finanțare, etc. Acest fapt a generat o serie de intenții de refuz de viză, restituiri ale unor proiecte de operațiuni pentru remedierea unor nereguli formale, ca urmare a: depășirii creditelor de angajament sau a celor bugetare; aplicării unor proceduri de achiziție inadecvate în raport cu condițiile de exceptare sau limitele valorice impuse de lege; nerespectarea principiului transparenței întrucât contractul a fost atribuit printr-o procedură specială asemănătoare cumpărării directe; expirarea valabilității ofertei financiare, la data încheierii contractului; necorelarea datelor referitoare la durata de implementare a proiectului cu acelea privind durata contractului de prestări de servicii, încălcând în acest fel prevederile din contractul de finanțare; nerespectării criteriului de adjudecare anunțat; nerespingerii ofertelor neconcordanțe cu documentația de atribuire; neobținerii prealabile a avizelor necesare etc.

Deși există proceduri detaliate pentru realizarea publicității și pentru întocmirea documentației de elaborare și prezentare a ofertelor, cu caracter obligatoriu pentru autoritățile contractante, au fost identificate și notificate, prin aviz consultativ, o serie de abateri de la aceste proceduri, cum ar fi: neconcordanțe între fișa de date a achiziției, informațiile generale și informațiile din anunțul de participare; nestabilirea în acordul-cadru a tuturor condițiilor tehnice aferente contractelor subsecvente; necorelarea termenului de valabilitate al ofertei cu termenul de valabilitate al scrisorii de garanție bancară; definirea incorectă a criteriilor de evaluare; lipsa unor documente scrise pentru numirea comisiilor prevăzute de normele legale, deși acestea reprezintă acte oficiale de delegare de competență.

Prin avizele consultative s-a atras atenția și asupra unor practici neconforme cu principiile bunei gestiuni financiare, dintre care menționăm: utilizarea criteriilor de calificare necorelate cu riscurile asociate complexității achiziției, ceea ce, în unele cazuri, conduce la eliminarea unor ofertanți; definirea ofertei în așa fel încât se facilitează înțelegerile tacite sau se direcționează oferta; definirea inadecvată a criteriilor și algoritmului de evaluare.

Neregularități au fost sesizate și în faza de contractare, fiind semnalate ordonatorilor următoarele: imposibilitatea îndeplinirii serviciilor contractate, în totalitate și în cadrul perioadei de contractare; determinarea incorectă a valorii totale a contractului; modificarea termenilor contractuali față de cei ai documentației de atribuire sau ai ofertei adjudecate; neintroducerea, în contract, a unor clauze asigurătorii sau introducerea unor

clauze ce creează unele facilități contractantului în detrimentul autorității contractante etc.

4.2.3. În domeniul administrării contractelor

Managementul eficace al contractelor presupune adoptarea unor proceduri care să cuprindă, în principal, următoarele: cunoașterea, de către toate persoanele implicate în derularea unui contract, a termenilor acestuia, sub aspect tehnic, comercial, financiar și al soluționării litigiilor; numirea unui responsabil de contract și definirea competențelor acestuia; stabilirea unui grafic al obligațiilor asumate de contractor; desemnarea persoanelor competente să verifice și să certifice serviciul prestat; stabilirea documentelor justificative și a circuitului acestora; planificarea fluxurilor financiare, în concordanță cu angajamentul bugetar ce acoperă angajamentul legal; definirea punctelor de control.

Neimplementarea, în unele cazuri, a unor astfel de proceduri, a generat o serie de abateri pe parcursul derulării contractelor, fapt pentru care controlorii au emis intenții de refuz de viză a unor operațiuni, cu următoarele motivații: nereflexarea modificărilor din contract în acte juridice adiționale, eludându-se, astfel, controlul legalității și al influențelor în angajamentul bugetar; deficiențe în întocmirea unor documente justificative, prin care se atestă realitatea și cuantumul obligațiilor de plată; nerespectarea clauzei contractuale potrivit căreia prestatorul are obligația de a obține acreditarea; regularizări fără recepții parțiale sau finale etc.

Întrucât o proporție semnificativă din cheltuielile bugetare au la bază operațiuni de contractare, actualizarea procedurilor de achiziții publice constituie o prioritate în demersul de implementare a standardelor de control intern/managerial.

4.2.4. În domeniul drepturilor de personal și al unor cheltuieli de funcționare normale

Aceste tipuri de cheltuieli sunt supuse unor limitări normative și se încadrează într-o politică bugetară restrictivă. Monitorizarea efectuată de MFP prin procedura controlului financiar preventiv delegat și cea a avizului consultativ a relevat unele deficiențe, printre care: neîncadrarea în prevederile bugetare aprobate; nerevizuirea unor normative de cheltuieli, deși s-au operat modificări în structura unor instituții; încheierea de angajamente prin depășirea normativelor de cheltuieli, ordonanțarea la plată a unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar, care au fost prevăzute a se reeșalona începând cu anul 2012 etc.

4.2.5. Prevenirea efectuării unor plăți nelegale

Deși controlul financiar preventiv delegat se exercită după avizarea operațiunilor de către controlul intern, au fost identificate, printre operațiunile cuprinse în eșantionul de control/monitorizare, ordonanțări care ar fi putut genera prejudicii sau dezechilibre bugetare. Dintre aceste operațiuni exemplificăm: plăți fără documente justificative care să ateste serviciul prestat; plăți nedatorate, ca urmare a erorilor în stabilirea drepturilor de creanță ale creditorilor, a facturării eronate pentru o parte din serviciile prestate, a neîndeplinirii criteriului de eligibilitate, etc.

Pentru evaluarea controlului intern nu s-a apelat numai la procedura controlului financiar preventiv, ci și la cea a verificării *ex-post*, prin sondaj, solicitându-se ordonatorilor luarea de măsuri pentru diminuarea riscurilor în administrarea patrimoniului și a fondurilor publice, dar și pentru restabilirea situației de drept, în cazul în care, prin operațiunile neconforme, s-au produs prejudicii. Aspectele mai importante care au

reieșit din verificările *ex-post*, prin sondaj, se referă la: nereguli constatate la încheierea unui contract de achiziție, întrucât, cantitatea de produs achiziționată a fost mai mică decât cea aprobată prin hotărârea Guvernului, însă la un cost total aproximativ egal cu cel aprobat prin actul normativ; nerespectarea unor prevederi procedurale interne referitoare la achiziția publică a serviciilor de cazare la hotel și a serviciilor de organizare de reuniuni și conferințe; aplicarea unor proceduri de achiziție inadecvate în raport cu limitele valorice stabilite de lege, în condițiile în care printr-un act adițional s-ar depăși valoarea inițială etc.

5. Propuneri de măsuri de acțiune pentru creșterea performanței sistemelor de control intern/managerial bazate pe standarde

În entitățile publice din România, controlul intern/managerial instituit oferă grade diferite de asigurare cu privire la calitatea gestiunii publice, de la o entitate la alta. Pentru creșterea performanțelor sistemelor de control intern este nevoie ca eforturile pentru implementarea standardelor de control intern/managerial să continue, atât la nivelul entităților publice, cât și la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, ca autoritate de reglementare în domeniu.

Totodată, activitatea de control/monitorizare exercitată de MFP-UCASMFC, prin caracterul de prevenție asupra cheltuirii nelegale și a risipei fondurilor publice, a adăugat valoare, în mod semnificativ, în gestiunea banului public, contribuind împreună cu conducerile entităților publice, atât în faza de constituire a resurselor publice, cât, în special, în faza de utilizare a acestora, la limitarea propagării efectelor crizei economico-financiare asupra mediului economic, ajutând astfel aceste entități să nu devină generatoare de arierate.

În acest context, consolidarea și lărgirea colaborării instituționale între MFP și celelalte instituții publice ale statului, conduse de ordonatori principali de credite, inclusiv prin competența, cunoștințele și experiența controlorilor delegați, au drept scop atât utilizarea în condiții de legalitate a fondurilor publice, cât și consolidarea și dezvoltarea unor sisteme proprii de control intern/managerial performante.

Astfel, apreciem că, o intensificare a activităților de consiliere și monitorizare a implementării sistemului de control intern/managerial efectuată de controlorii delegați poate oferi un nivel ridicat de eficacitate în clarificarea și soluționarea operativă a problemelor cu care se confruntă ordonatorii de credite în implementarea standardelor de control intern/managerial.

De asemenea, existența în cadrul instituțiilor publice a unui compartiment de audit public intern, ar trebui să se regăsească într-o mai mare măsură în performanțele sistemului de control intern/managerial, respectiv în implementarea standardelor.

Cu toate progresele înregistrate în creșterea calității și eficienței actului managerial, MFP-UCASMFC apreciază că sunt în continuare necesare eforturi pentru implementarea standardelor de control intern/managerial, atât la nivelul entităților publice centrale cât și la nivelul entităților publice din subordinea acestora, pentru ca sistemul de control intern/managerial să poată fi apreciat ca fiind unul conform.

Totodată este de subliniat faptul că există rezerve cu privire la realitatea, completitudinea și exactitatea datelor și informațiilor cuprinse în situațiile transmise de ordonatorii principali de credite, întrucât acestea sunt rezultatul autoevaluării propriului domeniu de responsabilitate. Ca urmare, autoevaluarea efectuată de către conducere, nu poate înlocui evaluarea realizată de structura de audit intern sau cea efectuată de către auditorii publici externi care pot furniza analize ale eficacității sistemelor de control intern/managerial mult mai obiective.

Pentru evitarea provocărilor generale pe care administrația publică din România le întâmpină, și care pot avea impact asupra controlului financiar public intern, MFP-

UCASMFC propune următoarele măsuri pentru creșterea nivelului de implementare a sistemelor de control intern/managerial la entitățile publice:

- Actualizarea actelor de decizie internă privind componența, modul de organizare și de lucru, precum și alte elemente privind structurile cu atribuții de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică;
- Îmbunătățirea capacității de definire a obiectivelor generale și specifice, a concordanței acestora cu misiunea entității, a gradului în care acestea îndeplinesc cerințele S.M.A.R.T.² Conducerile entităților publice vor dispune structurilor responsabile, dacă este cazul, stabilirea obiectivelor specifice sau redefinirea/revizuirea/reanalizarea celor existente, astfel încât acestea să îndeplinească cerințele S.M.A.R.T.;
- Elaborarea și/sau actualizarea programelor de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial astfel încât obiectivele, acțiunile, responsabilitățile, termenele, precum și celelalte componente ale măsurilor cuprinse în acestea să ofere o perspectivă clară a procesului de implementare a sistemului de control intern/managerial în funcție de volumul și complexitatea activităților din fiecare entitate publică;
- Creșterea implicării compartimentelor de audit intern în exercițiul de conștientizare și consiliere a personalului entităților publice cu privire la rolul controlului intern/managerial, cu accent pe trecerea de la aspectul de conformitate la cel de performanță. Această măsură are la bază constatarea că în urma autoevaluării, sistemul de control intern/managerial, la marea majoritate a ordonatorilor de credite, este parțial conform cu standardele.
- Realizarea la nivelul fiecărei entități publice, sub coordonarea managementului instituției, a unor analize temeinic fundamentate privind identificarea și evaluarea nevoilor de pregătire a personalului cheie implicat în implementarea sistemului de control intern/managerial;
- Organizarea de reuniuni de schimb de experiență cu instituțiile care au deja un sistem de control managerial funcțional de câțiva ani de zile;
- Includerea, ca obiectiv în planurile de audit intern ale entităților publice pentru anul curent și pentru anii următori, a unor misiuni de audit privind evaluarea atât a stadiului implementării standardelor de control intern/managerial cât și a operațiunii de autoevaluare a sistemelor de control intern/managerial efectuată de entitățile publice, și propunerea de măsuri concrete în scopul depistării cauzelor care au condus la neimplementarea cerințelor standardelor potrivit actelor normative în vigoare;
- Constituirea unor baze de date unitare în cadrul entităților publice care să furnizeze informații utile în procesul de implementare a programelor de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial, să permită consultarea, actualizarea, prelucrarea de date și întocmirea de rapoarte periodice și anuale reale și credibile.

Implicarea reală a tuturor nivelurilor de management din cadrul entităților publice este singura abordare care asigură implementarea cu succes a standardelor, respectiv creșterea performanțelor sistemului de control intern/managerial.

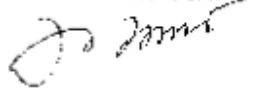
*
* *

² S.M.A.R.T.: S - Precise (în limba engleză: Specific); M - Măsurabile și verificabile (în limba engleză: Measurable and verifiable); A - Necesare (în limba engleză: Appropriate); R - Realiste (în limba engleză: Realistic); T - Cu termen de realizare (în limba engleză: Time-dependent).

Se poate concluziona că, pentru creșterea performanțelor sistemelor de control intern/managerial este nevoie să continue eforturile pentru implementarea standardelor atât la nivelul entităților publice cât și la nivelul MFP, ca autoritate a administrației publice centrale de specialitate, căreia îi revine responsabilitatea elaborării și implementării politicii în domeniul sistemelor de control intern/managerial și al gestiunii financiare.

CONTROLORI FINANCIARI ȘEFI ADJUNȚI,

Constantin Sas



Viorica Lazăr

