



**MINISTERUL ECONOMIEI SI
FINANTELOR**

Strada Apolodor nr. 17
Bucuresti, sector 5
Cod postal 050.741

Telefon: 319.97.59; 319.97.68;
319.97.76
Fax: 312.25.09
e-mail: publicinfo@mfinante.gov.ro

SE APROBA,

**VARUJAN VOSGANIAN
MINISTRUL ECONOMIEI SI FINANTELOR**

**RAPORT NATIONAL PE ANUL 2007 PRIVIND ACTIVITATEA
DE CONTROL INTERN**

CUPRINS

	<u>Pag.</u>
A. Precizari preliminare	1
B. Caracteristicile si strategia sistemului de monitorizare prin controlorii delegati, organizat de Ministerul Economiei si Finantelor la ordonatorii principali de credite	1
C. Constatari rezultate in urma procesului de monitorizare	3
D. Aplicarea principiilor de buna practica in managementul financiar al fondurilor publice	8
E. Dezvoltarea sistemelor de management financiar si control la nivelul entitatilor publice	10

RAPORTUL NATIONAL PE ANUL 2007 privind controlul intern

A. Precizari preliminare

Prezentul Raport cuprinde o evaluare a controlului intern in anul 2007 pe baza aspectelor relevante rezultate din activitatea de monitorizare intreprinsa de Ministerul Economiei si Finantelor prin Unitatea centrala de armonizare a sistemelor de management financiar si control.

Activitatea de monitorizare a avut ca principal suport actiunea directa a controlorilor delegati de ministrul economiei si finantelor pe langa ordonatorii de credite ai bugetelor adoptate de Parlament si, in complementaritate, autoevaluarile conducatorilor entitatilor publice care administreaza patrimoniul si fondurile publice.

Avand in vedere strategia de integrare a controlului in responsabilitatea manageriala, evaluarea are drept scop determinarea gradului in care conducatorii entitatilor publice au adoptat masuri menite sa elimine riscurile in gestiunea patrimoniului si a fondurilor publice.

In acest context, Raportul constata gradul in care, in finantele publice din tara noastra, in anul 2007, se regaseste aceasta noua latura a culturii manageriale, reprezentata de controlul intern, bazata pe gestiunea riscurilor si proceduri de gestiune care incorporeaza procedurile de control.

Intrucat aspectele constatate au fost aduse la cunostinta ordonatorilor de credite pe parcursul procesului de monitorizare, Raportul nu se opreste asupra detaliilor, ci incearca sa surprinda acele domenii in care persista inca riscuri in gestiunea publica.

B. Caracteristicile si strategia sistemului de monitorizare prin controlorii delegati, organizat de Ministerul Economiei si Finantelor la ordonatorii principali de credite

Scopul procesului de monitorizare este definit la pct. 12.2. din Normele metodologice generale referitoare la exercitarea controlului financiar preventiv, aprobate prin Ordinul ministrului finantelor publice nr. 522/2003, ca fiind: evaluarea capacitatii administrative (controlul managerial) de a utiliza fondurile publice si de a administra patrimoniul public in conditii de legalitate, regularitate, economicitate si eficienta; identificarea si evaluarea riscurilor asociate actelor de gestiune ale ordonatorilor; formularea de opinii si recomandari cu privire la actiunile ce trebuie intreprinse in plan administrativ intern si in plan legislativ, pentru o mai corecta si eficienta utilizare a resurselor publice.

Pentru atingerea acestui scop s-a legiferat un ansamblu de proceduri de monitorizare activa, prin actiunea nemijlocita a controlorilor delegati de ministrul economiei si finantelor la ordonatorii de credite. Din acest ansamblu fac parte: procedura reverificarii preventive a operatiunilor cuprinse intr-un esantion determinat dupa criteriile de risc, volumul de resurse antrenate, repetabilitatea operatiunilor etc.; procedura verificarii ulterioare prin sondaj; procedura avizului consultativ notificat; procedura asistentei de specialitate, la solicitarea ordonatorului sau initiativa controlorului.

Procedura reverificarii preventive, aplicata de Ministerul Economiei si Finantelor prin intermediul controlorilor delegati, are la baza urmatoarele principii: preventiei (reverificarea se face inainte ca actele sa capete forta juridica, prin semnarea lor de catre titularii competentelor); nesubstituirii controlului managerial (documentele sunt prezentate controlorului delegat dupa ce au fost verificate de controlul intern); selectivitatii si concentrarii spre zone de risc si valori ridicate (este

reverificat un numar redus de operatiuni, selectate dupa criteriile de complexitate, nerepetabilitate sau valoare ridicata).

Aplicarea acestor principii este reflectata de datele cuprinse in tabelul nr. 1.

Tabelul nr. 1

Dimensiunea si structura esantionului de monitorizare prin procedura reverificarii preventive, in anul 2007, comparativ cu anul 2006

Tipuri de operatiuni	Procent din:			
	Nr. de operatiuni efectuate de ordonatorii de credite		Valoarea operatiunilor efectuate de ordonatorii de credite	
	2006	2007	2006	2007
Total,	0,9	0,8	8,3	9,4
din care:				
a) Operatiuni bugetare specifice (deschideri, alimentari, repartizari, retrageri, virari de credite)	16,9	17,0	7,9	8,5
b) Operatiuni patrimoniale	0,6	0,6	11,2	11,0
• Angajamente	0,5	0,5	19,6	19,2
• Ordonantari	1,3	1,0	7,3	7,1
• Alte operatiuni	0,1	0,1	0,8	0,7

Datele din tabelul de mai sus permit degajarea unor concluzii importante, in contextul strategiei de integrare a controlului in sfera responsabilitatii manageriale:

- Cea mai mare parte a operatiunilor efectuate de ordonator sunt supuse exclusiv controlului intern, ceea ce scoate in evidenta gradul inalt de integrare a acestuia in responsabilitatea manageriala. Esantionul de monitorizare selectat de Ministerul Economiei si Finantelor are dimensiuni reduse in comparatie cu totalul operatiunilor efectuate de ordonatori fapt ce reflecta descentralizarea accentuata a controlului;
- Persistenta riscurilor in gestiunea publica a determinat Ministerul Economiei si Finantelor sa opereze numai o reducere relativa a esantionului de reverificare (de la 0,9%, in anul 2006, la 0,8%, in anul 2007), dar nu si absoluta. Astfel, in anul 2007, numarul operatiunilor reverificate a fost cu 22.000 mai mare decat in anul precedent;
- Monitorizarea prin procedura reverificarii preventive este axata pe operatiunile de risc si valori ridicate (impact semnificativ asupra bugetului), fapt reflectat de ponderea de 9,4% pe care o detin operatiunile verificate in valoarea totala a operatiunilor efectuate de ordonatori in timp ce ponderea acestora, ca numar, este de 0,8%. Comparativ cu anul 2006, in anul 2007 a avut loc o concentrare a actiunii Ministerului Economiei si Finantelor spre operatiunile de valori semnificative;
- In ansamblul operatiunilor reverificarea se focalizeaza pe operatiunile ce apartin managementului global al Ministerului Economiei si Finantelor, care vizeaza mentinerea echilibrului banesc si stabilitatea structurala a bugetelor in ansamblul lor (17% din numarul operatiunilor cuprinse in grupa a);
- In cazul operatiunilor specifice managementului institutiilor publice (operatiunile patrimoniale), reverificarea preventiva pastreaza orientarea spre operatiunile de risc si miza ridicata (0,6%, respectiv 11,0%) si se

focalizeaza spre zona angajamentelor bugetare si juridice semnificative (0,5%, respectiv 19,2%).

Principiile si caracteristicile sistemului de monitorizare prin procedura **reverificarii preventive, aplicata de Ministerul Economiei si Finantelor, aratate mai sus, nu conduc la centralizarea controlului in domeniul finantelor publice, si nici la substituirea competentelor managementului entitatilor publice. Dimpotriva, in conditiile descentralizarii manageriale, acest sistem a fost conceput pentru a mentine riscurile asociate operatiunilor financiare in limite rezonabile, pana ce controlul intern (controlul managerial) va elimina aceste riscuri.** De asemenea, monitorizarea prin procedura reverificarii preventive este un mijloc eficient de a facilita asimilarea, la nivel managerial, a transformarilor ample si rapide, caracteristice acestei perioade de tranzitie.

Pentru consolidarea rolului Ministerului Economiei si Finantelor de autoritate de reglementare, armonizare si asistenta in domeniul administrarii patrimoniului public si a fondurilor publice, sfera de actiune a controlorului delegat a fost extinsa, in aceasta directie, prin implementarea procedurii avizului consultativ. Prin intermediul acestei proceduri, controlorul delegat poate: analiza economicitatea, eficienta si eficacitatea unor acte de gestiune; solicita managementului remedierea unor situatii patrimoniale identificate prin controale *ex-post* efectuate prin sondaj; mentioneaza necesitatea introducerii unor proceduri formalizate de gestiune si control intern; avizeaza unele proiecte de regulamente sau acte normative etc.

Asa dupa cum rezulta din datele prezentate in tabelul nr. 2, procedura avizului consultativ s-a extins intr-un ritm accelerat, tocmai pentru a facilita integrarea controlului in responsabilitatea manageriala.

Tabelul nr. 2

Dinamica principalilor indicatori ce caracterizeaza modificarile structurale in strategia de monitorizare in 2007

Anul 2006=100%

	Procent
	2007/2006
- Operatiuni bugetare si patrimoniale	157
- Operatiuni monitorizate prin procedura reverificarii preventive	123
- Avize consultative	171

C. Constatari rezultate in urma procesului de monitorizare

1. Potrivit art. 52 alin. (3) din Legea nr. 500/2002 privind finantele publice, cu modificarile ulterioare, "Operatiunile specifice angajarii, lichidarii si ordonantarii cheltuielilor sunt in competenta ordonatorilor de credite si se efectueaza pe baza avizelor compartimentelor de specialitate". Prin aceasta reglementare s-a reluat, in noua lege de finante publice, principiul universal al controlului preventiv, ce trebuie pus in practica de toti conducatorii entitatilor publice care administreaza patrimoniu si fonduri publice.

O definire sintetica si precisa a controlului preventiv, la care s-a racordat si legislatia romaneasca, este cuprinsa in art. 47 alin. (2) din Regulamentul financiar nr. 2.343/2002 al Comisiei Europene, conform caruia "Prin verificare *ex-ante* a unei operatiuni trebuie inteles ansamblul controalelor *ex-ante* definite de ordonator pentru a verifica aspectele operationale si financiare".

In rapoartele transmise Ministerului Economiei si Finantelor, in anul 2007, nu se consemneaza respingeri de avize, inasa, din acest fapt, **nu se poate trage concluzia ca sistemele de control puse in opera de ordonatori sunt eficace si ca toate operatiunile indeplinesc conditiile de legalitate, regularitate si eficienta**. Monitorizarea directa, prin aplicarea procedurii reverificarii preventive de catre controlorii delegati de ministrul economiei si finantelor la ordonatorii de credite, a relevat existenta unui numar inca semnificativ de neregularitati in executia bugetara. Majoritatea acestor neregularitati au fost solutionate prin consultanta operativa, nefiind necesare notificari de refuzuri de viza. Cu toate acestea, au ramas suficiente situatii in care notificarea a fost necesara pentru a se evita producerea unor neregularitati pe seama fondurilor publice.

Structura notificarilor de refuz, dupa modul de solutionare, este prezentata in tabelul nr. 3.

Tabelul nr. 3

Structura refuzurilor de viza, dupa modul de solutionare, notificate de catre controlorii delegati in urma reverificarii operatiunilor cuprinse in esantionul de monitorizare, in anul 2007

Modul de solutionare	Procent din:	
	Nr. de operatiuni	Valoare
Total refuzuri de viza notificate, din care, finalizate prin:	100,0	100,0
• Neefectuarea operatiunilor	86,02	98,4
• Asumarea raspunderii pentru efectuarea operatiunilor	9,3	1,4
• Retragerea notificarii dupa furnizarea de informatii suplimentare	4,7	0,2

Din analiza datelor cuprinse in tabelul de mai sus rezulta cateva concluzii importante:

- Procedura reverificarii preventive nu a fost conceputa ca fiind o substituire a controlului intern, ci ca o modalitate practica prin care Ministerul Economiei si Finantelor semnaleaza ordonatorilor disfunctionalitatile din propriile sisteme de gestiune. Prin urmare, orice refuz de viza al controlorului delegat de ministrul economiei si finantelor ar trebui sa declanseze, din partea ordonatorilor, o analiza a cauzelor pentru care sistemul intern de gestiune nu a functionat si sa dispuna masuri corective. In realitate, ordonatorii nu procedeaza in acest mod, limitandu-se la simpla constatare a nelegalitatii operatiunii si, in consecinta, la neefectuare. **Schimbarea acestei optici este absolut necesara, deoarece numai astfel se pot face pasi semnificativi pe linia integrarii complete a controlului in sfera responsabilitatii manageriale, in conditii de eliminare a riscurilor asociate;**
- Acceptarea neconditionata a unui numar semnificativ de notificari asupra neautorizarii unor operatiuni denota ca actiunea Ministerului Economiei si Finantelor este competenta si, in acelasi timp, benefica pentru fondurile bugetare. Totusi, aceasta actiune nu trebuie utilizata de catre ordonatori decat ca o oportunitate pentru cresterea performantelor propriilor sisteme;
- Asumarea responsabilitatii, in mod explicit, de catre ordonatori, nu s-a semnalat decat in zece cazuri, datorita consecintelor pe care le-ar putea avea efectuarea unor operatiuni neconforme cu dispozitiile legale.

2. Procesul de monitorizare prin procedura reverificarii preventive a scos in evidenta faptul ca exista, inca, un numar mare de riscuri asociate operatiunilor financiare, si ca acesta nu s-a redus semnificativ fata de anul 2006. Instabilitatea institutionala si legislativa este una din explicatiile viabile pentru aceasta stare de fapt.

Categoriile de riscuri identificate si operatiunile carora le sunt asociate sunt prezentate in tabelul nr. 4.

Tabelul nr. 4

Principalele grupe de riscuri si operatiunile carora le sunt asociate

Categoriile de riscuri	Operatiuni carora li se asociaza
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Riscuri juridice</u> <ul style="list-style-type: none"> - Absenta bazei legale - Absenta serviciului facut - Absenta controalelor prealabile - Insuficienta pieselor justificative 	<ul style="list-style-type: none"> - In special angajamentelor juridice si bugetare - Lichidare - Definirea procedurilor de gestiune si control - Definirea procedurilor, inclusiv a celor contabile
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Riscuri bugetare</u> <ul style="list-style-type: none"> - Indisponibilitati de credite - Erori in estimarea si autorizarea plafoanelor de plati - Erori de imputare 	<ul style="list-style-type: none"> - Angajamente bugetare, repartizari, virari - Deschideri de credite, repartizari si plati - Angajamente bugetare si ordonantari
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Riscuri financiare</u> <ul style="list-style-type: none"> - Erori de lichidare - Plati duble - Prescriptii 	<ul style="list-style-type: none"> - Diminuarea nejustificata a drepturilor de creanta ale creditorilor - Neidentificarea beneficiarului platii - Ordonantari, inregistrari contabile - Inregistrari contabile si lipsa definire proceduri

Riscurile financiare sunt destul de reduse, cele care au o frecventa mai mare fiind cele din primele doua categorii.

Riscurile de buna gestiune financiara, desi prezente, au fost mai putin monitorizate, actiunea controlorului delegat de ministrul economiei si finantelor fiind restrictionata prin lege. Cu toate acestea, legea deschide o cale de monitorizare prin procedura avizului consultativ, a carei aplicatie a marcat o evolutie ascendenta, asa cum s-a aratat deja in tabelul nr. 2. Cu siguranta, aceasta tendinta va continua si se va accentua, pe masura ce implementarea unui management pe baza de programe va progresa.

Analiza cauzala a existentei riscurilor a permis identificarea a doua grupe de factori favorizanti:

- factorii generali, in care pot fi incadrati lipsa de omogenitate si instabilitatea sistemului de norme juridice;
- factori ce tin de managementul ordonatorilor, intre care pot fi enumerati: slabiciuni organizatorice si in definirea de obiective, competente, responsabilitati si sarcini (cu alte cuvinte, definirea de proceduri de gestiune si control intern); manifestarea unor tendinte in a ocoli regula; prevalenta raporturilor ierarhice, chiar si atunci cand ar trebui sa opereze principiul separatiei atributiilor si al independentei in exercitarea lor; calificarea personalului; insuficienta unor resurse etc.

Actiunile indreptate spre atenuarea actiunii factorilor favorizanti constituie, in acelasi timp, modalitati de diminuare a probabilitatii de manifestare a riscurilor.

3. Intrucat, asa cum s-a aratat in preambulul acestui Raport, aspectele de detaliu au facut obiectul notificarilor permanente catre ordonatorii de credite, pe parcursul procesului de monitorizare, acestia dispunand de intreaga baza documentara, in continuare vor fi prezentate, sintetic, principalele disfunctionalitati ale managementului si controlului intern:

a) In domeniul procedurilor bugetare

Cu toate ca Legea nr. 500/2002 privind finantele publice, cu modificarile ulterioare, este in vigoare de cinci ani, controlorii delegati au constatat numeroase abateri, cele mai frecvente fiind urmatoarele: fundamentarea insuficienta a proiectelor de buget, managementul institutiilor publice fiind mai putin interesat de aplicarea principiilor de economicitate, eficienta si eficacitate; estimarea sumelor solicitate a fi deschise lunar se bazeaza pe supraevaluare si nu pe necesitati reale de plati, ceea ce conduce la imobilizari de resurse banesti in conturile de trezorerie si, in consecinta, la cresterea costurilor mentinerii echilibrului banesc al bugetului; contabilitatea angajamentelor este privita ca o simpla metoda de evidenta contabila, si nu ca instrument managerial de ameliorare a gestiunii publice; nu se realizeaza, inca, o corespondenta stricta intre credit, angajament bugetar, angajament juridic si plati, ceea ce permite translatarea obligatiilor bugetare spre exercitiile viitoare fara a exista o autorizare prin creditele de angajament.

Deosebit de cele de mai sus, controlorii delegati au semnalat ca Legea nr. 500/2002 a rigidizat excesiv executia bugetara conducand la cresterea birocratiei si la desresponsabilizarea managementului institutional preocupat mai mult de respectarea normei decat de aplicarea principiilor de buna practica financiara. Unitatea centrala de armonizare a sistemelor de management financiar si control isi exprima opinia ca rigidizarea executiei bugetare nu conduce la o mai buna tinere sub control a cheltuielilor bugetare ci, mai degraba, la cresterea ineficientei in gestiunea publica.

b) In domeniul achizitiilor publice

Unii ordonatori de credite nu acorda importanta convenita elaborarii programului anual de achizitii publice, desi aceasta etapa este fundamentala pentru a gestiona corect procedurile de achizitie si pentru atingerea obiectivelor la care concursa aceste achizitii. Intocmirea la timp a programului de achizitii publice ar permite: o mai buna identificare si fundamentare a prioritatilor, in raport cu disponibilul de credite bugetare alocate; alegerea corecta a procedurilor ce trebuie urmate; declansarea procedurilor in timp util, pentru a se elimina riscurile de intarziere; evaluarea corecta a achizitiilor; obtinerea tuturor avizelor prevazute de lege; identificarea riscurilor generate de restrictii de timp, de posibilitati de finantare, de capacitate etc. Acest fapt a generat o serie de notificari de neautorizare sau de remedieri ale situatiei unor operatiuni, ca urmare a: depasirii creditelor de angajament sau a celor de plati; aplicarii unor proceduri de achizitie inadecvate in raport cu conditiile de exceptare sau limitele valorice impuse de lege; necorelarii cu anexele la buget, in ceea ce priveste obiectul cheltuielilor de capital; neclarificarii regimului juridic al unor bunuri sau amplasamente; lipsa unor contracte cu titularii drepturilor reale de proprietate; nerespectarii criteriului de adjudecare anuntat; nerespingerii ofertelor neconcordante cu documentatia; neobtinerii prealabile a avizelor necesare etc.

Desi au fost elaborate proceduri detaliate pentru realizarea publicitatii si pentru intocmirea documentatiei de elaborare si prezentare a ofertelor, cu caracter obligatoriu pentru autoritatile contractante, au fost identificate si notificate prin aviz consultativ o serie de abateri de la aceste proceduri, cum ar fi: neconcordante intre fisa de date a achizitiei, informatiile generale si informatiile din anuntul de participare; necorelarea termenului de valabilitate al ofertei cu termenul de valabilitate al scrisorii de garantie bancara; calculul eronat al garantiei de participare; prezentarea incorecta a criteriilor de evaluare; lipsa unor documente scrise pentru numirea comisiilor prevazute de normele legale, desi acestea reprezinta acte oficiale de delegare de competenta.

Prin avizele consultative s-a atras atentia si asupra unor practici neconforme cu principiile bunei gestiuni financiare, dintre care mentionam: apelarea preponderenta la procedura cererii de oferta, desi principiul general este cel al

licitatiei, prin care se asigura o baza concurentiala extinsa si o mai buna transparenta; utilizarea criteriilor de calificare necorelata cu riscurile asociate complexitatii achizitiei, ceea ce, in unele cazuri, conduce la eliminarea unor ofertanti; definirea ofertei in asa fel incat se faciliteaza intelegerile tacite sau se directioneaza oferta; definirea inadecvata a criteriilor si algoritmului de evaluare.

Neregularitati au fost sesizate si in faza de contractare, fiind notificate ordonatorilor urmatoarele: nefinalizarea procedurilor legale, in cazurile in care s-au exercitat cai de atac administrative sau in instante; modificarea termenilor contractuali fata de cei ai documentatiei sau ai ofertei adjudecate; neintroducerea in contract a unor clauze asiguratorii si introducerea unor clauze ce creeaza unele facilitati contractantului in detrimentul autoritatii contractante etc.

c) In domeniul administrarii contractelor

Managementul eficace al contractelor presupune adoptarea unor proceduri care sa cuprinda, in principal, urmatoarele: cunoasterea, de catre toate persoanele implicate in derularea unui contract, a termenilor acestuia, sub aspect tehnic, comercial, financiar si al solutionarii litigiilor; numirea unui responsabil de contract si definirea competentelor acestuia; stabilirea unui grafic al obligatiilor asumate de contractor; desemnarea persoanelor (inclusiv persoane juridice, cand este cazul) competente sa verifice si sa certifice <serviciul facut>; stabilirea documentelor justificative si a circuitului acestora; planificarea fluxurilor financiare, in concordanta cu angajamentul bugetar ce acopera angajamentul juridic; definirea punctelor de control.

Neimplementarea, in unele cazuri, a unor astfel de proceduri, a generat o serie de abateri pe parcursul derularii contractelor, fapt pentru care controlorii au notificat ordonatorilor neautorizarea unor operatiuni, cu urmatoarele motivatii: nerefectarea modificarilor din contract in acte juridice aditionale, eludandu-se astfel controlul legalitatii si al influentelor in angajamentul bugetar; acordarea unor avansuri peste limita legala sau cea prevazuta in contract; neconstituirea garantiilor de buna executie, prin deduceri succesive din situatiile de plata; nededucerea cu prioritate a avansurilor din situatiile de plata; neacoperirea, la finele anului, a avansurilor prin serviciile prestate; insuficienta documentelor justificative prin care sa se ateste realitatea si cuantumul obligatiilor de plata; decontarea de lucrari suplimentare executate peste plafonul legal, iar, in alte cazuri, decontarea unor lucrari care, in realitate, nu au fost executate; regularizari fara receptii partiale sau finale etc.

Intrucat o proportie semnificativa din cheltuielile bugetare au la baza operatiuni contractuale, dezvoltarea procedurilor de achizitii publice constituie o prioritate in demersul de implementare a standardelor de control intern.

d) In domeniul drepturilor de personal si al unor cheltuieli de functionare normate

Aceste tipuri de cheltuieli sunt supuse unor limitari normative si se incadreaza intr-o politica bugetara restrictiva. Monitorizarea efectuata de Ministerul Finantelor Publice prin procedura avizului consultativ si a reverificarii preventive a relevat unele deficiente, printre care: stabilirea si ordonantarea la plata a unor drepturi salariale (in special prime anuale), fara a exista o baza legala adecvata; nerevizuirea unor normative de cheltuieli, desi s-au operat modificari in structura unor institutii; stabilirea unor drepturi de deplasare necuvenite; incheierea de angajamente prin depasirea normativelor de cheltuieli etc.

e) Prevenirea efectuarii unor plati nelegale

Desi procedura reverificarii preventive se exercita dupa autorizarea operatiunilor de catre controlul intern, au fost identificate, printre operatiunile cuprinse in esantionul de monitorizare, ordonantari care ar fi putut genera prejudicii sau dezechilibre bugetare. Dintre aceste operatiuni exemplificam: plati de arierate, care

excedau perioadei autorizate prin lege; plati fara documente justificative care sa ateste <serviciul facut>; plati nedatorate, ca urmare a erorilor in stabilirea drepturilor de creanta a creditorilor etc.

Pentru evaluarea cat mai cuprinzatoare a managementului si controlului intern nu s-a apelat numai la procedura reverificarii preventive, ci si la cea a verificarii *ex-post*, prin sondaj, solicitandu-se ordonatorilor luarea de masuri pentru diminuarea riscurilor in administrarea patrimoniului si a fondurilor publice, dar si pentru restabilirea situatiei de drept, in cazul in care, prin operatiunile neconforme, s-au produs prejudicii. Aspectele mai importante care au reiesit din verificarile *ex-post* prin sondaj se refera la: stabilirea unor indemnizatii de participare la comisiile de concurs, nelegale, si care trebuie recuperate; neplata taxei pe valoarea adaugata pentru unele servicii; nevirarea la buget a unor venituri realizate de unele institutii, care aveau aceasta obligatie; nerecuperarea avansurilor nejustificate prin servicii prestate, bunuri livrate sau lucrari executate, desi termenele de justificare expiraseră; neinceperea cercetarilor administrative pentru recuperarea prejudiciilor etc.

D. Aplicarea principiilor de buna practica in managementul financiar al fondurilor publice

In anul 2007, Ministerul Economiei si Finantelor a intreprins mai multe actiuni de analiza asupra managementului din mai multe sectoare publice cu scopul de a evalua aplicarea principiilor de economicitate, eficienta si eficacitate in utilizarea fondurilor. Rapoartele intocmite au fost transmise factorilor de decizie guvernamentali pentru a se dispune masurile adecvate.

1) Raportul cu privire la eficienta utilizarii fondurilor publice in invatamantul preuniversitar a scos in evidenta faptul ca, desi finantarea a crescut semnificativ in ultimii ani, performantele sistemului de invatamant preuniversitar au regresat continuu. Politicile publice ale Ministerului Educatiei, Cercetarii si Tineretului in loc sa fie centrate pe elev s-au concentrat pe interesele cadrelor didactice. Diminuarea normelor didactice si a dimensiunii grupelor de lucru a facut ca numarul cadrelor didactice sa creasca in timp ce efectivul de elevi s-a redus cu 25%. Fondurile publice au fost absorbite de decorelarea celor doua dinamici si de cresterile salariale in detrimentul ameliorarii bazei materiale.

2) Raportul cu privire la eficienta utilizarii fondurilor in invatamantul preuniversitar a scos in evidenta faptul ca actualul sistem de finantare (subventionarea universitatilor) este inadecvat, generand lipsa de performanta. Acest sistem trebuie inlocuit cu unul in care statul sa sprijine studentul, universitatile urmand sa functioneze in regim de piata concurentiala. Perpetuarea actualului sistem de finantare va conduce, si pe viitor, la o utilizare ineficienta a fondurilor publice. Actualul proiect de lege, desi se declara reformist, nu face altceva decat sa conserve mecanismele care au condus la lipsa de performanta a invatamantului superior.

3) Raportul privind eficienta utilizarii resurselor bugetare alocate Casei Nationale de Pensii si Alte Drepturi de Asigurari Sociale cuprinde o serie de propuneri menite sa consolideze echilibrul bugetar dintre care enumeram: renegocierea tarifelor de distributie a pensiilor care acum au la baza procentul din valoare si care nu are nici o legatura cu costurile de distributie (spre exemplu, platile cresc desi numarul de pensionari se reduce ca urmare a cresterii cuantumului pensiilor); introducerea pentru anumite categorii de pensionari a platii pensiilor prin card care presupune costuri mult mai mici; verificarea corectitudinii acordarii pensiilor de invaliditate intrucat cresterea de la 192.700 persoane, in anul 1990, la 875.500 persoane, in anul 2007, nu poate fi explicata prin cauze obiective; identificarea si implementarea unor activitati aducatoare de venituri etc.

4) In ultimii ani, pe fondul unei legislatii permissive, au proliferat metodele de majorare a veniturilor personalului din administratie ceea ce a condus la o crestere semnificativa a cheltuielilor bugetare fara a fi reflectate transparent in cheltuielile de personal. Enumaram mai jos cateva dintre aceste metode care au avut si au si in continuare un impact bugetar semnificativ.

a) Plata orelor suplimentare. Desi in legislatia muncii, primeaza principiul recuperarii timpului lucrat suplimentar, in practica, acest principiu a fost inlocuit de remunerarea acestora. Fara a exista o motivatie reala a crescut necontrolat timpul suplimentar lucrat astfel incat, in multe situatii, remunerarea acestuia depasea cuantumul salariilor;

b) Participarea la comisiile de concurs. Profitandu-se de faptul ca legislatia prevede remunerarea participarii la comisiile de concurs (20% din salariu) s-a recurs la o serie de metode cum ar fi fractionarea concursului si participarea, in paralel, la mai multe comisii care, in final, aveau drept rezultat majorarea veniturilor, in medie, cu inca un salariu lunar. In acest mod, recrutarea personalului s-a transformat dintr-o obligatie a managementului institutiilor intr-un mijloc de majorare a veniturilor;

c) Cheltuielile telefonice. In institutiile publice s-a generalizat practica suportarii din buget a cheltuielilor cu abonamentele la telefonie mobila a personalului, sustinandu-se ca acest lucru se face in interesul bunei desfasurari a activitatii profesionale. Mai mult decat atat, incepe sa se manifeste destul de pregnant tendinta de a fi preluate, pe cheltuieli institutionale, chiar si convorbirile suplimentare celor incorporate costului abonamentelor;

d) Pregatirea profesionala. Fara indoiala, cresterea cheltuielilor cu pregatirea profesionala a personalului este o necesitate atata timp cat este organizat in scopul perfectionarii si acumularii de noi cunostinte. Insa, din ce in ce mai des, institutiile publice recurg la contractarea de pachete complexe care cuprind, pe langa costurile cu lectorii si inchirierea salilor, si servicii de cazare si masa in statiuni turistice unde se organizeaza instruirile. Se apreciaza ca aceasta tendinta trebuie oprita pentru a nu se asista la transformarea pregatirii profesionale intr-o actiune turistica din fonduri bugetare;

e) Norma de hrana. Profitandu-se de unele reglementari specifice care prevad acordarea valorii financiare a normei de hrana si a indemnizatiilor de obiective specifice organizatiilor militare s-au extins aceste drepturi, fara nici un temei legal, la personalul din institutii a caror activitate este similara celorlalte institutii ale administratiei statului. Prin aceasta metoda s-au majorat semnificativ si netransparent veniturile unor largi categorii de functionari publici grevandu-se semnificativ bugetele.

5. Cheltuieli cu spatiile administrative. Aceste cheltuieli au o tendinta de crestere accentuata mai ales in cazul institutiilor care si-au format structuri noi. La prima vedere o astfel de crestere ar fi justificata, insa, in realitate, dinamica este accentuata de achizitionarea unor cladiri supradimensionate si cu o structura inadecvata desfasurarii activitatii administrative. Toate acestea genereaza, pe langa cheltuieli de achizitii mari, si cheltuieli considerabile de transformare si intretinere curenta care vor greva bugetul pe perioade indelungate.

Din cele cateva exemple selectate pentru aceasta sinteza se degaja concluzia ca managementul institutiilor publice nu este preocupat de aplicarea principiilor de economie, eficienta si eficacitate, ci mai mult de gasirea unor argumente care sa justifice decizii a caror impact este cresterea efortului bugetar.

E. Dezvoltarea sistemelor de management financiar si control la nivelul entitatilor publice

Prin Ordinul ministrului finantelor publice nr. 946/2005 s-a aprobat Codul controlului intern, cuprinzand standardele de management/control intern la entitatile publice si pentru dezvoltarea sistemelor de control managerial, precum si unele actiuni destinate imbunatatirii sistemelor de control.

Conform acestui ordin, conducatorilor entitatilor publice le revine obligatia sa dispuna unele actiuni in domeniul managementului financiar/controlului intern, cum ar fi:

- constituirea de structuri cu atributii de monitorizare, coordonare si indrumare metodologica a sistemelor proprii de control managerial;

- elaborarea si/sau actualizarea programelor de dezvoltarea a sistemelor de control managerial ale entitatii publice;
- elaborarea si/sau actualizarea procedurilor formalizate pe activitati, aplicarea acestora;
- urmarirea realizarii actiunilor/masurilor cuprinse in programele respective;
- participarea personalului la actiuni pe perfectionare profesionala;
- actiuni pe limita perfectionarii managementului financiar, in raport cu entitatile publice subordonate;
- efectuarea de analize si informari cu privire la dezvoltarea sistemelor de control managerial si la actiunile de monitorizare, coordonare si indrumare metodologica derulate de structurile cu astfel de atributii.

Din analiza situatiilor transmise Unitatii centrale de armonizare a sistemelor de management financiar si control de institutiile publice rezulta urmatoarele:

- la aproape toti ordonatorii de credite s-au constituit structuri cu atributii de monitorizare, coordonare si indrumarea metodologica a sistemelor proprii de control managerial;
- la o mare parte dintre ordonatorii principali de credite au fost elaborate programe de dezvoltare a sistemelor de control managerial;
- s- au elaborat si/sau actualizat proceduri formalizate pe activitati.

Daca la ordonatorii principali de credite situatia este cea prezentata mai sus, **la entitatile publice aflate in subordinea, sub autoritatea sau in coordonarea ministerelor, din informarile primite, rezulta urmatoarele:**

- doar la 1/3 din numarul acestor entitati publice s-au constituit structuri cu atributii de monitorizare, coordonare si indrumare metodologica a sistemelor proprii de control managerial;
- la si mai putine entitati au fost elaborate programe de dezvoltare a sistemelor de control managerial, iar si acolo unde acestea au fost elaborate nu peste tot au fost stabilite etape cu termene si responsabilitati;
- situatia sta ceva mai bine in privinta elaborarii de proceduri operationale.

Referitor la implementarea standardelor de management/control intern la ordonatorii principali de credite, se constata urmatoarele:

- Fiecare entitate publica a asigurat conditiile cunoasterii, de catre angajati, a reglementarilor care guverneaza comportamentul acestora, prevenirea si raportarea fraudelor si neregulilor;
- Fiecare entitate publica a transmis angajatilor sarcinile entitatii rezultate din actul normativ de organizare si functionare si a elaborat Regulamentul de organizare si functionare si a intocmit fisele posturilor;
- Salariatii entitatii publice au cunostintele profesionale, competentele, atributiile si instrumentele necesare pentru a contribui la realizarea obiectului de activitate al entitatii publice, insa pregatirea profesionala trebuie continuata;
- Entitatile publice au identificat partial functiile considerate ca fiind sensibile si au stabilit politici adecvate de rotatie a salariatilor care ocupa astfel de functii;
- Managerii au stabilit limitele competentelor si responsabilitatilor pe care le-au delegat;
- In temeiul actului normativ privind organizarea si functionarea entitatilor publice, managerii au aprobat structura organizatorica: departamente, directii generale, directii, servicii, birouri. Incadrarea cu personal de conducere si de executie a structurilor se regaseste in statul de functii al entitatilor. Totusi, structurile organizatorice nu se subordoneaza numai criteriilor derivate din desfasurarea eficienta a proceselor controlului intern, ci si unor criterii subiective;
- Chiar daca nu in toate cazurile obiectivele sunt definite astfel incat sa raspunda pachetului de cerinte S.M.A.R.T., adica sa fie precise, masurabile si verificabile, necesare, realiste si cu termen de realizare, acestea exista si sunt in concordanta cu misiunea entitatii publice respective. Obiectivele generale ale

entitatilor publice se refera la realizarea unor servicii publice de buna calitate, in conditii de eficienta si eficacitate maxima, astfel cum sunt prezentate aceste obiective in actul normativ care reglementeaza organizarea si functionarea entitatii publice;

- Repartizarea resurselor porneste de la stabilirea nevoilor pentru realizarea obiectivelor, entitatile publice intocmind, in acest sens, planuri pentru punerea in concordanta a activitatilor necesare pentru atingerea obiectivelor, cu resursele maxim posibil de alocat. Cu toate acestea nu exista preocupari suficiente pentru minimizarea acestora;

- Pentru atingerea obiectivelor, deciziile si actiunile componentelor structurale ale entitatii publice sunt coordonate inadecvat in scopul asigurarii convergentei si coerentei acestora;

- Managerii entitatilor publice primesc raportari asupra fiecarei activitati cuprinse in plan. Chiar daca nu in toate cazurile monitorizarea performantei se face pe baza unor indicatori cantitativi si calitativi, inclusiv cu privire la economicitate, eficienta si eficacitate, managerii analizeaza activitatea si evalueaza performantele;

- Pornind de la principiul general ca orice actiune prezinta un risc de nerealizare a obiectivelor, entitatile publice analizeaza riscurile legate de desfasurarea acestora. Chiar daca nu au fost dezvoltate planuri corespunzatoare in directia limitarii posibilelor consecinte ale riscurilor si nu au fost numiti salariatii responsabili in aplicarea planurilor respective, exista preocupari pentru ameliorarea sistemelor de control intern care sa le permita identificarea riscurilor, monitorizarea si evaluarea acestora;

- Entitatile publice au stabilit tipurile de informatii, cantitatea, calitatea, frecventa, sursele si destinatarii acestora, astfel incat managerii si salariatii, prin primirea, prelucrarea si transmiterea informatiilor, sa-si poata indeplini sarcinile, insa, sistemul informational este inca lacunar;

- Entitatile publice au organizat primirea/expedierea, inregistrarea si arhivarea corespondentei, astfel incat sistemul sa fie accesibil managerilor, precum si angajatilor si tertilor.

- Salariatii, deosebit de comunicarile pe care le realizeaza in legatura cu atingerea obiectivelor fata de care sunt angrenati au si posibilitatea semnalarii ilegalitatii prezumate, situatie in care managerii au obligatia sa intreprinda cercetarile adecvate, in scopul elucidarii celor semnalate si, daca este cazul, sa ia masurile ce se impun. Din pacate, acest standard este aplicat sporadic;

- Pentru activitatile importante si, in special, pentru operatiunile economice, entitatile publice au elaborat proceduri scrise.

Intr-un orizont de timp acceptabil se impune a fi generalizata, la nivelul tuturor entitatilor publice, practica procedurilor scrise, formalizate, ca parte a unui management performant;

- Aspectele operationale si financiare ale fiecarei operatiuni sunt verificate de doua persoane, independente una fata de cealalta, functiile de initiere si verificare ale fiecarei operatiuni fiind separate;

- Entitatile publice au instituit masuri de supraveghere a operatiunilor, inclusiv prin control *ex-post*, in scopul realizarii eficace a tranzactiilor. Cu toate acestea, cel mai adesea, controlul este declansat la sesizare.

Managementul entitatilor publice a stabilit atributiile ce ii revin pe linia supravegherii curente a activitatii, conditiile de exercitare a acesteia, raspunderile si, de asemenea, a dezvoltat forme de control (supraveghere) bazate cu deosebire pe autocontrol, control mutual si control ierarhic. Din pacate acest tip de control nu este inca formalizat.

- Intrucat in derularea actiunilor pot aparea circumstante deosebite care nu au putut fi anticipate si care induc abateri ce nu permit derularea tranzactiilor prin procedurile existente, managerii analizeaza periodic circumstantele si modul cum sunt gestionate actiunile, in vederea desprinderii unor concluzii de buna practica pentru viitor;

- Entitatile publice au asigurat masurile corespunzatoare (angajarea de personal in locul celor pensionati sau plecati din organizatie, delegarea, in cazul absentei temporare, contracte de servicii pentru intretinerea echipamentelor din dotare, contracte de achizitii pentru inlocuirea unor echipamente din dotare) pentru ca, in orice moment, activitatea sa poata continua;

- Entitatile publice si-au constituit strategii de control adecvate strategiilor, politicilor si programelor concepute pentru atingerea obiectivelor. In paleta larga a modalitatilor de control regasim observatia, compararea, verificarea, analiza, autorizarea, supervizarea, examinarea, monitorizarea etc;

- Managerii au stabilit, prin emiterea de documente de autorizare, persoanele care au acces la resursele materiale, financiare si informationale ale entitatii publice si au numit persoanele responsabile pentru protejarea si folosirea corecta a resurselor;

- Fiecare entitate publica a infiintat sau are acces la o capacitate de audit. totusi, corpul auditorilor este inca in curs de formare ceea ce se reflecta in calitatea si pertinenta rapoartelor.

Fata de cele prezentate putem concluziona ca in entitatile publice controlul intern este instituit. Ameliorarea sistemelor de control intern este, insa, un proces continuu.

CONTROLOR FINANCIAR SEF

PETRE ALEXANDRU DIMA