

**Proiect de Twininig nr. RO 07 / IB / FI / 03**

**Întărirea managementului finanțelor publice**

**Susținerea activității Unității centrale de armonizare a sistemelor de management financiar și control în întărirea sistemelor de management financiar și control în cadrul instituțiilor publice**

**Componenta 2**

**Activitatea 2.1**

**Rezultat final**

**Procedură propusă de experții olandezi pentru aplicarea Standardului 4 „Funcții sensibile”, în instituțiile publice din România**

## Cuprins

1. Introducere
2. Configurarea sistemului pentru procesul de lucru
3. Descrierea procesului de lucru, a riscurilor și a controalelor
4. Reglementare/baza legală pentru procesul de lucru
5. Managementul informației pentru monitorizare și control

## 1. Introducere

Descrierea Standardului 4 „Funcții sensibile”<sup>\*)</sup> stabilește faptul că instituția publică identifică funcțiile clasificate ca fiind sensibile și stabilește o politică adecvată de rotație a persoanelor/salariaților care ocupă acele funcții. Ca cerință generală, se menționează că, în fiecare instituție publică, se întocmește:

- un inventar al funcțiilor sensibile;
- o listă a salariaților care ocupă funcții sensibile;
- un plan de asigurare a rotației salariaților din funcții sensibile, astfel încât un angajat să nu fie activ, în acea poziție, în mod normal, mai mult de 5 ani.

De obicei, în acest inventar al funcțiilor sensibile sunt reflectate acele funcții care prezintă un risc semnificativ în raport cu obiectivele. Rotația personalului se va face cu un efect minim asupra activității instituției publice și angajaților.

Fișa Standardului 4 conține esența unui cadru de politică privind modul cum trebuie tratate funcțiile sensibile, furnizând, în limitele integrității și ale Ordinului ministrului finanțelor publice nr. 946/2005, principiile de bază referitoare la:

- structurare, clasificare, înregistrare, control;
- schițarea unui ghid concis de gestionare, îndeplinire și rotație a funcțiilor sensibile.

În cadrul acestui document, principiile *Fișei standardului 4* vor fi transpuse într-o procedură pentru funcțiile sensibile.

\* \*  
\*

## 2. Configurarea sistemului pentru procesul de lucru

**Deținătorul procesului** – obligația conducerii ministerului (nivelul de secretar general sau unul superior) este de a institui controale și sisteme de control, de a ține sub control riscurile ce ar putea pune în pericol desfășurarea, cu succes, a proceselor și subproceselor menite să conducă la atingerea obiectivelor stabilite ministerului, în sensul furnizării de condiții pentru controlul riscului, astfel încât acesta să poată fi efectiv gestionat.

Pentru a asigura desfășurarea unor procese de manieră precisă, efectivă și eficientă, managerul general/ordonatorul de credite ar trebui să instituie proceduri corespunzătoare, prin emiterea de acte administrative interne (decizii, ordine etc.).

**Responsabil de proces** – persoana angajată, autorizată, care trebuie să implementeze procesul, de o manieră precisă, efectivă și eficientă, pe baza procedurii - manual emise de către deținătorul procesului.

**Obiectivul procesului** – procesul de stabilire și gestionare a funcțiilor sensibile are ca obiectiv asigurarea deciziei legale, eficiente și efective asupra funcțiilor sensibile din instituțiile publice din România, în conformitate cu Standardul 4 „Funcții sensibile” și Fișa standardului 4.

**Element de intrare (input) în proces** – procesul de stabilire și gestionare a funcțiilor sensibile începe cu o decizie de politică publică a secretarului general (SG) sau a unui nivel superior, cu privire la faptul că o necesar să fie făcut un inventar al funcțiilor.

**Elemente de ieșire (output) din proces** – rezultatele finale ale procesului sunt:

- 1) lista angajaților ce ocupă funcții sensibile;
- 2) planul de rotație, ca măsură de asigurare a faptului că angajatul nu va ocupa o funcție sensibilă pentru o perioadă, de regulă, mai lungă de cinci ani.

<sup>\*)</sup> Standardul 4 „Funcții sensibile” din Codul controlului intern, cuprinzând standardele de management/control intern la entitățile publice, aprobat prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 946/2005.

**Domeniul de aplicare a procedurii** - principiile acestei proceduri sunt aplicabile oricărei entități publice din România. Desigur, fiecare organizație publică poate face unele ajustări, pentru a adapta procedura conform propriilor sale cerințe organizaționale.

**Implementare și consiliere** - Unitatea centrală de armonizare a sistemelor de management financiar și control poate consilia instituțiile publice asupra implementării proceduri privind funcțiile sensibile. Respectarea acestei proceduri poate fi monitorizată de către structura de control intern și compartimentul de audit intern al instituției care a implementat procedura.

### 3. Descrierea procesului de lucru, a riscurilor și controalelor

În această secțiune, pașii detaliați ai procesului de stabilire și gestionare a funcțiilor sensibile din instituțiile publice vor fi cuprinși într-un flux de activități succesive procesului (tabelul 1), însoțite de o explicație scrisă. De asemenea, se descriu măsurile de control intern privind administrare a riscurilor procesului (tabelul nr. 2)

*Tabel nr. 1*

**Fluxul procesului**

Activitate nr. ... (din procesul x)	(Scurtă descriere pentru) Fluxul de lucru din procesul x	Documente (folosite/produse)	Secretar general	Funcționar public	Controlor (șef compartiment resurse umane)	Audit intern	Profilul riscului	Administrare
1	Managementul (nivel SG sau superior) decide să aibă un inventar al funcțiilor sensibile		D <sup>**</sup> )				M	
2	• Funcționarul public face inventarul • Controlorul (șeful compartimentului resurse umane) verifică conformitatea listei cu principiile și reglementările legate de bază și, în caz afirmativ, o avizează	Proiect de listă		E	C A		M	
3	Decizie asupra proiectului de listă (finalizarea și autorizarea acesteia)	Lista finală	D	E K	K	K	M	
4	Plan de rotație	Plan final de rotație	D	E K	C A K	K	M	
5	Oficializarea listei și planului de rotație						M	S

- \*\*)
- D = Dispoziție
  - S = Supraveghere
  - Î = Înregistrare
  - E = Executare
  - C = Verificare (control)
  - A = Avizare
  - K = Consiliere

**Nota:**

Prezumția de bază este că aplicarea principiului separării atribuțiilor va duce la o posibilitate ridicată de gestionare a unor informații de încredere și complete, ca rezultat al acțiunii conjugate a diferitelor interese. De exemplu, toate riscurile sunt estimate ca fiind de nivel mediu. În funcție de situațiile de risc organizaționale specifice, instituțiile vor stabili profilul real al fiecărui risc.

## Explicația activităților din fluxul de proces

### 1.) Decizia secretarului general privind inventarierea funcțiilor sensibile

SG decide, anual, să fie făcut un inventar al funcțiilor sensibile din cadrul instituției publice. Funcțiile sensibile sunt funcții ce prezintă un risc semnificativ (ridicat) în raport cu atingerea obiectivelor instituției. SG emite îndrumări cu privire la ce puncte ar trebui luate în considerare în inventariere și când o funcție este, sau ar putea fi, considerată drept o zonă de risc ridicat, în conformitate cu prevederile art. 15 din Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu modificările și completările ulterioare. Prin definițiile de la art. 15, această lege structurează variile funcții sensibile după criteriul nivelului de secretizare.

O clasificare bazată pe riscuri determină nivelul de risc (1, 2 sau 3), precum și nevoia și nivelul de detaliu la care ar putea ajunge o investigație de acest tip.

Pe baza celor de mai sus, funcțiile sensibile pot fi clasificate după cum urmează:

Nivel de clasificare/	Descriere	Atribuit
Secrete de stat	Funcția în care există posibilitatea de a lua cunoștință de secrete de stat. Informațiile secrete de stat privesc securitatea națională, prin a căror divulgare se pot prejudicia siguranța națională și apărarea țării.	Pentru desfășurarea serviciului lor, este necesar ca angajații să aibă acces la secrete de stat. Cercul angajaților autorizați este, de obicei, foarte restrans.
Secrete de serviciu	Funcția în care există posibilitatea de a lua cunoștință de secrete de serviciu, care privesc informațiile a căror divulgare este de natură să determine prejudicii unei persoane juridice de drept public sau privat.	Funcții importante în sector (domeniul politic), poliție, vamă etc.

Inventarierea este o activitate ce poate fi realizată, în mod diferit, pentru fiecare organizație.

Va fi aplicată o metodă de management al riscului, aprobată de conducere, în scopul bunei gestionări a activității de inventariere. Pentru determinarea acestei metode, se ia în considerare atât impactul, cât și probabilitatea manifestării riscului. Zonele de risc înalt sunt, în general, următoarele:

- a) accesul la informații confidențiale;
- b) gestionarea banilor;
- c) puterea și monopolul;
- d) garantarea drepturilor / puterilor (personalului sau cetățenilor);
- e) evaluarea și consilierea (cu consecințe majore);
- f) achiziția publică de bunuri / servicii / lucrări;
- g) conformitatea cu normele legale;
- h) activitățile cu influență directă asupra cetățenilor, politicienilor și companiilor;
- i) performanța individului.

### 2) Efectuarea inventarului

Codul de conduită a funcționarilor publici (Legea nr. 7 /2004) prevede faptul că instituțiile publice, prin conducătorii acestora, trebuie să desemneze, prin emiterea unui act administrativ, un funcționar public, de regulă din compartimentul de resurse umane, pentru consiliere etică și monitorizarea respectării normelor de conduită (funcționarul public poate fi numit, pe scurt,

consilier de etică). Acest funcționar public va face inventarul funcțiilor sensibile din instituția publică. Rezultatul acestui inventar este un proiect de listă cu funcții sensibile, pe care șeful compartimentului de resurse umane o verifică dacă este conformă cu legea și în acord cu indicațiile SG; dacă da, șeful compartimentului resurse umane o avizează.

#### 3+4) Decizia asupra proiectului de listă și finalizarea acesteia

SG este consiliat de către șeful compartimentului de resurse umane, de auditul intern și de consilierul de etică în aprobarea listei. Lista aprobată va fi lista de funcții sensibile pentru anul următor.

#### 5) Planul de rotație

Odată cu elaborarea proiectului de listă cu funcții sensibile, va fi întocmită și o propunere de plan de rotație a salariaților din funcțiile sensibile. Proiectul planului de rotație, inclusiv excepțiile de la rotație, vor fi elaborate, avizate și aprobate de aceleași persoane și după aceeași procedură ca în cazul inventarului funcțiilor sensibile. Standardul 4 prevede faptul că un angajat nu va ocupa o funcție sensibilă, de regulă, mai mult de cinci ani. Regula trebuie aplicată conform sau, în caz de excepție de la regulă, excepția trebuie explicată. Este recomandabil ca măsura rotației personalului să fie utilizată numai în cazul în care nu pot fi identificate și aplicate alte măsuri de control intern, eficiente în gestionarea unor riscuri de acest tip.

#### 6) Riscuri și control

Cu privire la funcțiile sensibile, se pot realiza controale în următoarele zone:

- organizație/cultură.
- organizare administrativă/controale interne;
- politică de personal;
- politică de securitate.

Controalele pot fi aplicate la următoarele niveluri:

- cultură;
- structură;
- proces.

Controalele la nivelul *culturii* organizației sunt controalele care sunt cel mai probabil să se producă în cadrul mediului de control. Aceste controale „blande” (*soft controls*) sunt la fel de importante ca și cele aplicate pe alte niveluri, cum ar fi la nivelul de structură sau proces (așa-numitele *hard controls*). Cu privire la funcțiile sensibile, este foarte important faptul că este dezvoltată o cultură ce creează deschiderea necesară în dezbaterile aspectelor legate de funcțiile sensibile.

## Riscuri/controale

Activitate nr. ... (din procesul x)	Activitate	Tipul de riscuri ***)	Descrierea riscului	Măsuri de control intern	Angajat/Sistem	Frecvența
1	Managementul (nivel SG sau superior) decide să aibă un inventar al funcțiilor sensibile	D****)	Managementul nu decide sau decide prea târziu să aibă făcută inventarierea	Controale programate în sistemul de tehnologia Informației (TI)	Sistem	Continuă (permanen)
2	• Funcționarul public face inventarul • Controlorul (șeful compartimentului resurse umane) verifică conformitatea listei cu principiile și reglementările legale de bază și, în caz afirmativ, o avizează	Î, C	Inventarul/controalele sunt/nu sunt conforme cu legile și regulamentele și nu sunt complete	* Împărțirea sarcinilor * Examinarea candidaților	Controlor	Anuală
3	Decizie asupra proiectului de listă (finalizarea și autorizarea acesteia)	Î, C	Inventarul/controalele sunt/nu sunt conforme cu legile și regulamentele și nu sunt complete	Împărțirea responsabilităților	Controlor	Anuală
4	Plan de rotație					
5	Oficializarea listei și planului de rotație	Î	Datele din listă pot fi modificate	Politica corespunzătoare de securitate IT	Sistem	Continuă

\*\*\*\*) Tipul celor mai importante riscuri, de exemplu: Oportunitate (1), Completitudine (2), Bonitate (3), Integritate (4) etc.

\*\*\*\*\*) D = Dispoziție  
S = Supraveghere  
Î = Înregistrare  
E = Executare  
C = Verificare (control)

Funcțiile sensibile necesită examinarea antecedentelor. Examinarea candidaților în timpul procesului de recrutare și selecție previne posibilitatea să fie acceptați candidați care, în poziții anterioare, au demonstrat un comportament non-integru. Articolul 7 alin. (1) din Legea nr. 182/2002 prevede că persoanele care au acces la informații clasificate secrete de stat vor fi verificate, în prealabil, cu privire la onestitatea și profesionalismul lor, referitoare la utilizarea unor asemenea informații. Alin. (2), (3) și (4) ale aceluiași articol stabilesc reguli specifice pentru candidații la funcții publice și pentru alți funcționari. Legea nr. 182/2002 stabilește sarcini și responsabilități personalului Serviciului Român de Informații, cum ar fi:

- coordonarea globală a activităților și măsurilor de control cu privire la protecția informațiilor secrete de stat;
- dezvoltarea, împreună cu autoritățile publice, a standardului național pentru informații clasificate;
- monitorizarea acțiunilor întreprinse de Guvern pentru implementarea prevederilor Legii nr. 182/2002.

#### 4. Reglementare/baza legală pentru procesul de lucru

În acord cu Standardul 4 și cu Fișa Standardului 4, referințele principale în procesul de lucru sunt:

- Legea nr. 53/2003 - Codul muncii, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 168/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu modificările și completările ulterioare;
- Alte reglementări în domeniul muncii.

#### 5. Managementul informației pentru monitorizare și control

Este important, pentru SG, să obțină informații de încredere și de actualitate, la nivel strategic, tactic și operațional, cu privire la funcțiile sensibile. În tabelul de mai jos sunt făcute câteva sugestii în acest sens.

Nivel	Informații
Strategic/Tactic	<ul style="list-style-type: none"><li>• Informații la nivel de reglementare (eventual, elaborată de Guvern), cu privire la (inventarul) funcțiilor sensibile din România</li></ul>
Operațional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Schimbări în funcțiile și numele de pe lista funcțiilor sensibile din cadrul instituției și în lista cu salariații care ocupă funcții sensibile.</li><li>• Avertizare, din timp, în legătură cu salariații care vor împlini, într-un an sau doi, termenul de cinci ani într-o funcție sensibilă, în scopul luării unei eventuale decizii de includere a acestora în planul de rotație</li></ul>