

1. Considerații preliminare

Scopul prezentei fișe este acela de a prezenta o metodă prin care managementul operațional poate fi eficientizat și consolidat.

Entitățile publice sunt constituite pentru a realiza misiuni și obiective, în raport cu care se concep, se reglementează și se organizează activitățile destinate realizării acestora, misiuni care se regăsesc în actele normative de constituire, cum ar fi legi, hotărâri ale Guvernului, statute, regulamente interne etc. Scopurile sunt cunoscute și sub denumirea generică de obiective.

Atingerea obiectivelor stabilite sau obținerea rezultatelor așteptate este grevată de incertitudine, care poate deveni o barieră în calea succesului sau o oportunitate. Incertitudinea există, indiferent de modul în care o percepem. Oricând pot apare situații sau evenimente, acțiuni sau inacțiuni, care au drept consecință neatingerea obiectivelor sau se pot constitui în oportunități ce trebuie exploatare. Astfel de probleme care pot apare și care influențează în sens negativ sau pozitiv obținerea rezultatelor dorite, reprezintă riscurile.

Riscuri în realizarea obiectivelor entității publice pot apărea și ca urmare a neimplementării standardului 18 “Separarea atribuțiilor”. Separarea atribuțiilor reduce riscul de fraudă, al manipulării intenționate, al erorii și îmbunătățește verificarea (controlul).

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 trei funcții fundamentale sunt incompatibile în oricare entitate publică:

- funcția de autorizare (sau de decizie), care aparține managerului general / ordonatorului de credite;
- funcția de înregistrare contabilă, care nu poate fi exercitată decât de contabil;
- funcția financiară, care constă în actul de plată sau de încasare, îndeplinită de un specialist în finanțe sau, după caz, de un casier.

A le atribui pe toate trei sau doar pe două dintre ele, unei singure persoane, determină asumarea unor riscuri importante privind securitatea activelor.

La aceste trei funcții permanente și incompatibile se adaugă: funcția de control, aici cuvântul “control” având înțelesul exclusiv de verificare, ca activitate specializată; funcția de deținere, specifică persoanelor care dețin în gestiune bunuri fizice sau alte valori.

Organizarea, ca funcție managerială, constituie un ansamblu de măsuri, metode, tehnici, mijloace și operațiuni prin care conducerea stabilește în conformitate cu anumite principii, criterii, reguli și norme, componentele procesuale (sarcina, atribuția, activitatea) și componentele structurale (postul, funcția, compartimentul, nivelurile ierarhice și relațiile organizatorice), în vederea realizării obiectivelor fixate.

Structura organizatorică și componentele sale, sunt cuprinse în Regulamentul de organizare și funcționare (ROF), document cu caracter normativ, elaborat și aprobat la nivelul entității publice.

Atribuția reprezintă un ansamblu de sarcini de același tip, necesare pentru realizarea unei anumite activități sau unei părți a acesteia, care se execută periodic sau continuu și care implică cunoștințe specializate pentru realizarea unui obiectiv specific.

Activitatea constă în totalitatea atribuțiilor de o anumită natură, care determină procese de muncă cu un grad de omogenitate și similaritate ridicat, cunoștințele necesare realizării activității sunt din domenii apropiate, personalul utilizat putând avea astfel o pregătire profesională sensibil unitară; activitatea cuprinde atribuții omogene ce revin compartimentelor entității.

Fișa postului reprezintă documentul care definește locul și contribuția postului în atingerea obiectivelor individuale și organizaționale, caracteristic atât salariatului cât și instituției și care precizează sarcinile și responsabilitățile care îi revin titularului unui post.

Standardul 18 "Separarea Atribuțiilor" presupune separarea atribuțiilor privind efectuarea de operațiuni între persoane, astfel încât atribuțiile de aprobare, control și înregistrare să fie, într-o măsură adecvată, încredințate unor persoane diferite, cum ar fi de exemplu: auditul intern și controlul financiar trebuie să fie independente de managementul activităților; execuția bugetară se bazează pe principiul separării atribuțiilor persoanelor care au calitatea de ordonator de credite de atribuțiile persoanelor care au calitatea de contabil; cu privire la exercitarea activității de control financiar preventiv propriu, conducerea este obligată să ia măsurile necesare pentru separarea atribuțiilor de aprobare, efectuare și control al operațiunilor, astfel încât acestea să fie încredințate unor persoane diferite.

2. Definirea componentelor standardului

Standardele de control intern/managerial definesc un minimum de reguli de management, pe care toate entitățile publice trebuie să le urmeze.

Obiectivul standardelor este de a crea un model de control managerial uniform și coerent. Totodată, standardele constituie un sistem de referință, în raport cu care se evaluează sistemele de control intern, se identifică zonele și direcțiile de schimbare.

Standardul 18 "Separarea atribuțiilor" face parte din secțiunea (elementul – cheie) „Activități de control”, secțiune care prezintă problematica managementului legată de documentarea procedurilor; continuitatea activităților; gestionarea abaterilor (excepții de la proceduri); separarea atribuțiilor; supravegherea (monitorizarea).

În descrierea standardului se specifică faptul că, în cadrul entității publice elementele operaționale și financiare ale fiecărei acțiuni sunt efectuate de persoane independente una față de cealaltă, respectiv funcțiile de inițiere și verificare trebuie să fie separate.

În cerințele generale ale standardului, care reprezintă direcțiile determinante în care trebuie acționat în vederea implementării standardului, se precizează că:

- separarea atribuțiilor și responsabilităților este una dintre modalitățile prin care se reduce riscul de eroare, fraudă, încălcare a legislației, precum și riscul de a nu putea detecta aceste probleme;
- prin separarea atribuțiilor se creează condițiile ca nicio persoană sau compartiment să nu poată controla toate etapele importante ale unei operațiuni sau ale unui eveniment;
- separarea atribuțiilor și responsabilităților între mai multe persoane creează premisele unui echilibru eficace al puterilor;
- managerii entităților publice în care, datorită numărului mic de salariați, se limitează posibilitatea de aplicare a separării atribuțiilor și responsabilităților, trebuie să fie conștienți de riscuri și să compenseze această limitare prin alte măsuri de control intern/managerial.

3. Autoevaluarea și stabilirea măsurilor de control intern/managerial aferente standardului

Operațiunea de autoevaluare a sistemului de control intern/managerial al entității se realizează prin programarea și efectuarea următoarelor acțiuni:

- convocarea unei reuniuni a structurii cu atribuții de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică privind sistemul propriu de control intern/managerial, având ca obiect stabilirea măsurilor de organizare și realizare a operațiunii de autoevaluare;
- completarea, de către fiecare compartiment din organigrama entității publice, a chestionarului de autoevaluare a stadiului de implementare a standardelor de control intern/managerial.

Pentru pregătirea autoevaluării, conducătorul entității publice poate recurge la capacitatea de consiliere a compartimentului de audit intern, în condițiile prevederilor Ordinului ministrului finanțelor publice nr. 1.702/2005 pentru aprobarea Normelor privind organizarea și exercitarea activității de consiliere desfășurate de către auditorii interni din cadrul entităților publice, dar și a altor structuri cu rol de îndrumare metodologică a implementării sistemului de control intern/managerial și, după caz, la consilierea de către

controlorul delegat numit de ministrul finanțelor publice, să își exercite atribuțiile la respectiva entitate publică.

Scopul autoevaluării este de a stabili stadiul implementării standardului la nivelul entității publice. Pentru realizarea acesteia se parcurg următorii pași:

- **Completarea chestionarului de autoevaluare a stadiului implementării standardelor de control intern/managerial**

Managerii/persoanele care ocupă o funcție de conducere în entitatea publică, vor formula răspunsuri pertinente la întrebările aferente standardului, cuprinse în chestionarul de autoevaluare a stadiului implementării standardelor de control intern/managerial.

Răspunsurile incluse în chestionar trebuie să vizeze, în primul rând, cerințele generale precizate în standard, precum și alte cerințe specifice ținând de domeniul standardului, mărimea și specificul entității publice.

În continuare se prezintă o secțiune a chestionarului de autoevaluare, completată pentru standardul 18 “Separarea atribuțiilor”:

Compartiment

Conducător de compartiment

.....
Numele și prenumele, funcția/semnătura/data

CHESTIONAR DE AUTOEVALUARE

a stadiului de implementare a standardelor de control intern/managerial la data de

| Criterii generale de evaluare a stadiului implementării standardului | Răspuns și explicații | | La nivelul compartimentului standardul este: |
|---|-----------------------|--|--|
| | Da/Nu | Explicație asociată răspunsului | I/PI/NI |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| IV. ACTIVITĂȚI DE CONTROL | | | |
| Standardul 18 - Separarea atribuțiilor | | | I |
| Funcțiile de inițiere, verificare și aprobare a operațiunilor sunt funcții separate și exercitate de persoane diferite? | Da | - au fost dispuse măsurile necesare pentru separarea atribuțiilor și responsabilităților conform legislației în vigoare, pentru toate lucrările realizate la nivelul compartimentului(concepție, analiză, sinteză, raportare, etc.); - în cadrul fișelor de post au fost definite responsabilitățile și limitele de competență, asigurându-și astfel, separarea atribuțiilor; - ordinele conducătorului entității publice pentru organizarea și exercitarea CFPP (valabil pentru compartimentul financiar-contabil). Documente:Atribuții compartimente, fișele posturilor, proceduri operaționale,proceduri de sistem | |
| Conceperea și aplicarea procedurilor asigură separarea atribuțiilor? | Da | - în cadrul procedurilor elaborate la nivelul compartimentului, s-a asigurat separarea funcțiilor de inițiere,verificare și aprobare a operațiunilor. | |

Răspunsurile și explicațiile asociate se completează în Chestionarul de autoevaluare de către fiecare compartiment din cadrul entității publice. Acestea vor formula răspunsurile la întrebări prin "da" sau "nu" (col. 2), precum și un comentariu motivat, constând într-o explicație realistă a situației existente (col. 3).

Standardul la nivelul compartimentului se consideră a fi:

- implementat (I), atunci când la fiecare dintre criteriile generale de evaluare aferente standardului s-a răspuns cu "Da";
- parțial implementat (PI), atunci când la cel puțin unul dintre criteriile generale de evaluare aferente standardului s-a răspuns cu "Da";
- neimplementat (NI), atunci când la fiecare dintre criteriile generale de evaluare aferente standardului s-a răspuns cu "Nu".

Stadiul implementării standardului se consemnează în col. 4, pe linia corespunzătoare acestuia.

• Întocmirea Situației sintetice a rezultatului autoevaluării stadiului de implementare a standardului la nivelul entității publice

În Situația sintetică, se centralizează informațiile din chestionarele de autoevaluare, semnate și transmise de conducătorii de compartimente, se stabilește stadiul implementării acestuia la nivelul entității publice și în raport cu acestea, se evaluează și stabilesc măsurile de control intern/managerial.

Situația sintetică se întocmește, conform modelului prezentat mai jos:

Președintele structurii

.....

Numele și prenumele/funția/semnătura/data

Situația sintetică a rezultatului autoevaluării stadiului de implementare a standardului

| Denumirea standardului | Numărul total al compartimentelor în care standardul este aplicabil | din care, compartimente în care standardul este: | | | La nivelul entității publice standardul este: |
|---|---|--|----|----|---|
| | | I | PI | NI | I/PI/NI |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| Standardul 18 "Separarea atribuțiilor" | | | | | |
| Măsuri de control intern/managerial de adoptat: | | | | | |
| | | | | | |

La nivelul entității publice, standardul de control intern/managerial se consideră a fi:

- implementat (I), dacă numărul compartimentelor specificat în coloana 3, pe rândul corespunzător acestui standard, reprezintă cel puțin 90% din numărul compartimentelor precizate în coloana 2, pe același rând;
- parțial implementat (PI), dacă numărul compartimentelor specificat în coloana 3, pe rândul corespunzător aceluși standard, reprezintă între 41% și 89% din numărul compartimentelor precizate în coloana 2, pe același rând;
- neimplementat (NI), dacă numărul compartimentelor specificat în coloana 3, pe rândul corespunzător aceluși standard, nu depășește 40% din numărul compartimentelor precizate în coloana 2, pe același rând.

În partea finală a Situației se consemnează măsurile de control intern/managerial necesare a fi luate pentru implementarea standardului, în cazul în care se constată că acesta este parțial implementat sau neimplementat.

• Includerea măsurilor de control intern/managerial adoptate în Programul de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial al entității publice

Măsurile/acțiunile concrete fixate de managerii entității publice pentru implementarea standardului, în cazul în care acesta este parțial implementat sau neimplementat, vor fi preluate din Situația sintetică a standardului, pentru aplicare, în Programul de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial al entității publice, care în extras, poate fi prezentat pe următorul exemplu:

Entitatea publica

APROB
Conducătorul entității publice
Numele si prenumele

PROGRAMUL
de dezvoltare a sistemului de control intern/managerial al (entitatea publica)
perioada

- Obiectivul programului: Implementarea standardelor de control intern/managerial la nivelul(entitatea publica)

| Standardul | Direcții de acțiune | Acțiuni | Cine răspunde | Termen |
|---|---|---|---|---------------|
| Standardul 18 „Separarea atribuțiilor” | - Asigurarea separării atribuțiilor și responsabilităților în privința elementelor operaționale și financiare ale fiecărei acțiuni, respectiv separarea funcțiilor de inițiere față de cele de verificare, astfel încât nicio persoană sau compartiment să nu poată controla toate etapele importante ale unei operațiuni sau ale unui eveniment. | - Urmărirea de către conducerea compartimentelor din minister, a aplicării principiului separării funcțiilor de inițiere, verificare și aprobare a operațiunilor. | Conducătorii compartimentelor din minister. | Permanent |
| | | - Monitorizarea respectării separării atribuțiilor în conceperea și aplicarea procedurilor elaborate pentru activitățile proprii. | Conducătorii compartimentelor din minister. | Permanent |