



MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE

**RAPORT NAȚIONAL PE ANUL 2009
PRIVIND CONTROLUL INTERN**

CUPRINS

	<u>Paq.</u>
A. Precizări preliminare	1
B. Caracteristicile și strategia sistemului de monitorizare prin controlorii delegați, organizat de Ministerul Finanțelor Publice la ordonatorii principali de credite	1
C. Constatări rezultate în urma procesului de monitorizare...	4
D. Aplicarea principiilor de bună practică în managementul financiar al fondurilor publice	10
E. Dezvoltarea sistemelor de management financiar și control la nivelul entităților publice	11

RAPORTUL NAȚIONAL PE ANUL 2009 privind controlul intern

A. Precizări preliminare

Prezentul Raport cuprinde o evaluare a controlului intern în anul 2009 pe baza aspectelor relevante rezultate din activitatea de monitorizare, întreprinsă de Ministerul Finanțelor Publice, prin Unitatea centrală de armonizare a sistemelor de management financiar și control.

Activitatea de monitorizare a avut, ca principal suport, acțiunea directă a controlorilor delegați de ministrul finanțelor publice pe lângă ordonatorii de credite ai bugetelor adoptate de Parlament și, în complementaritate, autoevaluările conducătorilor entităților publice care răspund de buna administrare a patrimoniului și a fondurilor publice.

Având în vedere strategia de integrare a controlului în responsabilitatea managerială, evaluarea are drept scop determinarea gradului în care conducătorii entităților publice au adoptat măsuri menite să elimine riscurile în gestiunea patrimoniului și a fondurilor publice.

În acest context, Raportul constată gradul în care, în finanțele publice din țara noastră, în anul 2009, se regăsește această nouă latură a culturii manageriale, reprezentată de controlul intern, bazată pe gestiunea riscurilor și proceduri operaționale elaborate pentru principalele activități care încorporează în fluxul procesual măsurile de control stabilite de manageri.

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

B. Caracteristicile și strategia sistemului de monitorizare, prin controlorii delegați, organizat de Ministerul Finanțelor Publice 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 finanțelor publice nr. 522/2003, ca fiind: evaluarea capacității administrative (controlul managerial) de a utiliza fondurile publice și de a administra patrimoniul public în condiții de legalitate, regularitate, economicitate și eficiență; identificarea și evaluarea riscurilor asociate actelor de gestiune ale ordonatorilor; formularea de opinii și recomandări cu privire la acțiunile ce trebuie întreprinse în plan administrativ intern și în plan legislativ, pentru o mai corectă și eficientă utilizare a resurselor publice.

Pentru atingerea acestui scop s-a legiferat un ansamblu de proceduri de monitorizare activă, prin acțiunea nemijlocită a controlorilor delegați, de ministrul finanțelor publice, la ordonatorii de credite. Din acest ansamblu fac

parte: procedura reverificării preventive 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, notificat; procedura asistenței de specialitate, acordată la solicitarea ordonatorului sau din inițiativa controlorului.

Procedura reverificării preventive, aplicată de Ministerul Finanțelor Publice prin intermediul controlorilor delegați, are la bază următoarele principii: prevenției (reverificarea se face înainte ca actele să capete forță juridică, prin semnarea lor de către titularii competențelor); nesubstituirii controlului managerial (documentele sunt prezentate controlorului delegat după ce au fost verificate de controlul intern); selectivității și concentrării spre zone de risc și valori ridicate (este reverificat un număr redus de operațiuni, selectate după criteriile de risc, complexitate, nerepetabilitate sau valoare ridicată).

Aplicarea acestor principii este reflectată de datele cuprinse în tabelul nr. 1.

Tabelul nr. 1

Dimensiunea și structura eșantionului de monitorizare prin procedura reverificării preventive, în anul 2009, comparativ cu anul 2008

Tipuri de operațiuni	Procent din:			
	Nr. de operațiuni efectuate de ordonatorii de credite		Valoarea operațiunilor efectuate de ordonatorii de credite	
	2008	2009	2008	2009
Total,	0,7	0,6	9,6	10,5
din care:				
a) Operațiuni bugetare specifice (deschideri, alimentări, repartizări, retrageri, virări de credite)	17,1	17,0	9,0	12,3
b) Operațiuni patrimoniale	0,6	0,6	10,8	10,5
• Angajamente	0,5	0,5	18,2	18,0
• Ordonanțări	1,0	0,4	7,0	7,0
• Alte operațiuni	0,1	0,1	0,6	0,5

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

- Cea mai mare parte a operațiunilor efectuate de ordonator sunt supuse exclusiv controlului intern, ceea ce scoate în evidență gradul înalt de integrare a acestuia în responsabilitatea managerială. Eșantionul de monitorizare selectat de Ministerul

Finanțelor Publice are dimensiuni reduse, în comparație cu totalul operațiunilor efectuate de ordonatori, fapt ce reflectă descentralizarea accentuată a controlului;

- Persistența riscurilor cu trend ușor descrescător în gestiunea publică a determinat Ministerul Finanțelor Publice să opereze o reducere relativă a eșantionului de reverificare (de la 0,7%, în anul 2008, la 0,6%, în anul 2009), precum și una absolută. Astfel, în anul 2009, numărul operațiunilor reverificate a fost cu 38.827 mai mic decât în anul precedent;
- Monitorizarea, prin procedura reverificării preventive, este axată pe operațiunile de risc și valori ridicate (impact semnificativ asupra bugetului), fapt reflectat de ponderea, de 10,5%, 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%. Comparativ cu anul 2008, în anul 2009 a avut loc o concentrare a acțiunii Ministerului Finanțelor Publice spre operațiunile de valori semnificative;
- În ansamblul operațiunilor, reverificarea se focalizează pe operațiunile ce aparțin managementului global al Ministerului Finanțelor Publice, care vizează menținerea echilibrului bănesc și stabilitatea structurală a bugetelor, în ansamblul lor (17,0% din numărul operațiunilor cuprinse în grupa a);
- În cazul operațiunilor specifice managementului instituțiilor publice (operațiunile patrimoniale), reverificarea preventivă păstrează orientarea spre operațiunile cu risc și miză ridicată (0,6%, respectiv 10,5%) și se focalizează spre zona angajamentelor bugetare și juridice semnificative (0,5%, respectiv 18,0%).

Principiile și caracteristicile sistemului de monitorizare, prin procedura reverificării preventive, aplicată de Ministerul Finanțelor Publice, arătate mai sus, 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 (controlul managerial) va elimina aceste riscuri. De asemenea, monitorizarea, prin procedura reverificării 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 care a afectat, în mod semnificativ, finanțele publice ale țării noastre.

Pentru consolidarea rolului Ministerului Finanțelor Publice de autoritate de reglementare, armonizare și asistență în domeniul administrării patrimoniului public și a fondurilor publice, sfera de acțiune a controlului delegat a fost extinsă, în această direcție, prin implementarea procedurii 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 identificate prin controale *ex-post*, efectuate prin sondaj; menționeze necesitatea introducerii unor proceduri formalizate de gestiune și control intern; avizeze unele proiecte de regulamente sau acte normative etc.

Așa după cum rezultă din datele prezentate în tabelul nr. 2, procedura avizului consultativ s-a extins, tocmai pentru a facilita integrarea controlului în responsabilitatea managerială.

Tabelul nr. 2

Dinamica principalilor indicatori ce caracterizează modificările structurale în strategia de monitorizare în 2009

Anul 2008=100%

	Procent 2009/2008
- Operațiuni bugetare și patrimoniale	108
- Operațiuni monitorizate, prin procedura reverificării preventive	67
- Avize consultative	153

C. Constatări rezultate în urma procesului de monitorizare

1. Potrivit art. 52 alin. (3) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, "Operațiunile specifice angajării, lichidării și ordonanțării cheltuielilor sunt în competența ordonatorilor de credite și se efectuează pe baza avizelor compartimentelor de specialitate ale instituției publice". Prin această reglementare s-a reluat, în legea finanțelor publice, principiul universal al controlului preventiv, ce trebuie pus în practică de toți conducătorii entităților publice care administrează patrimoniu și fonduri publice.

O definiție sintetică și precisă a controlului preventiv, la care s-a racordat și legislația românească, este cuprinsă în art. 47 alin. (2) din Regulamentul financiar nr. 2.342/2002 al Comisiei Europene, conform căruia "Prin verificare *ex-ante* a unei operațiuni trebuie înțeles ansamblul controalelor *ex-ante* definite de ordonator pentru a verifica aspectele sale operaționale și financiare".

În rapoartele transmise Ministerului Finanțelor Publice, în anul 2009, nu se consemnează refuzuri de viză de control financiar preventiv propriu, însă, din acest fapt, **nu se poate trage concluzia că sistemele de control puse în operă de ordonatori sunt eficace și că toate operațiunile îndeplinesc condițiile de legalitate, regularitate și eficiență.** Monitorizarea directă, prin aplicarea procedurii reverificării preventive, 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 acestor neregularități au fost soluționate prin consultanță operativă, nefiind necesare notificări de refuzuri 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 notificărilor de refuz, după modul de soluționare, este prezentată în tabelul nr. 3.

Tabelul nr. 3

Structura refuzurilor de viză, după modul de soluționare, notificate de către controlorii delegați în urma reverificării operațiunilor cuprinse în eșantionul de monitorizare, în anul 2009

Modul de soluționare	Procent din:	
	Nr. de operațiuni	Valoare
Total refuzuri de viză notificate, din care, finalizate prin:	100,0	100,0
• Neefectuarea operațiunilor	63,7	95,9
• Asumarea răspunderii pentru efectuarea operațiunilor	33,3	3,8
• Retragerea notificării după furnizarea de informații suplimentare	3,0	0,3

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

- Procedura reverificării preventive a fost concepută ca fiind o modalitate practică, prin care Ministerul Finanțelor Publice semnaleză ordonatorilor disfuncționalitățile din propriile sisteme de gestiune. Prin urmare, orice refuz de viză al controlorului delegat de ministrul finanțelor publice ar trebui să declanșeze, din partea ordonatorilor, o analiză a cauzelor pentru care sistemul intern de gestiune nu a funcționat și să dispună măsuri corective. În realitate, ordonatorii nu procedează în acest mod, limitându-se la simpla constatare a nelegalității operațiunii și, în consecință, de regulă, la neefectuare. **Schimbarea acestei optici este absolut necesară, deoarece numai astfel se pot face pași semnificativi pe linia integrării complete a controlului în sfera responsabilității manageriale, în condiții de eliminare a riscurilor asociate;**

- Acceptarea necondiționată a unui număr semnificativ de notificări asupra neautorizării unor operațiuni denotă că acțiunea Ministerului Finanțelor Publice este competentă și, în același timp, benefică pentru fondurile bugetare. Totuși, această acțiune nu trebuie percepută de către ordonatori decât ca o oportunitate pentru creșterea performanțelor propriilor sisteme;

- Asumarea responsabilității, în mod explicit, de către ordonatori, a efectuării de operațiuni pentru care controlorul delegat a emis refuz de viză, s-a semnalat într-un număr destul de mare de cazuri, informându-se despre aceste situații Curtea de Conturi care, în urma verificărilor dispuse, a constatat că refuzurile de viză de control financiar preventiv delegat au fost întemeiate.

2. Procesul de monitorizare, prin procedura reverificării preventive, a scos în evidență faptul că există, încă, un număr mare de riscuri asociate operațiunilor financiare, și că acesta nu s-a redus semnificativ față de anul 2008. Instabilitatea instituțională și legislativă este una din explicațiile viabile pentru această stare de fapt.

Categoriile de riscuri identificate și operațiunile cărora le sunt asociate sunt prezentate în tabelul nr. 4.

Tabelul nr. 4

Principalele grupe de riscuri și operațiunile cărora le sunt asociate

Categoriile de riscuri	Operațiuni cărora li se asociază
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Riscuri juridice</u> <ul style="list-style-type: none"> - Lipsa bazei legale - Absența serviciului făcut - Neefectuarea controalelor prealabile - Insuficiența pieselor justificative 	<ul style="list-style-type: none"> - În special angajamentelor juridice și bugetare - Lichidare - Definirea procedurilor de gestiune și control - Definirea procedurilor, inclusiv a celor contabile - Repartizări și virări de credite
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Riscuri bugetare</u> <ul style="list-style-type: none"> - Indisponibilități de credite - Erori în estimarea și autorizarea plafoanelor de plăți - Erori de imputare 	<ul style="list-style-type: none"> - Deschideri de credite, repartizări și plăți - Angajamente bugetare și ordonanțări
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Riscuri financiare</u> <ul style="list-style-type: none"> - Erori de lichidare - Plăți duble - Prescripții 	<ul style="list-style-type: none"> - Lichidarea drepturilor de creanță ale creditorilor - Ordonanțări, înregistrări contabile - Înregistrări contabile și lipsă definire proceduri

Riscurile financiare sunt destul de reduse, spre deosebire de cele din primele două categorii care au o frecvență mai mare.

Riscurile de bună gestiune financiară, deși prezente, au fost mai puțin monitorizate, acțiunea controlorului delegat de ministrul finanțelor publice fiind limitată prin lege. Cu toate acestea, legea deschide o cale de monitorizare, prin procedura avizului consultativ, a cărei aplicație a marcat o evoluție ascendentă, așa cum s-a arătat deja în tabelul nr. 2. Cu siguranță, această tendință va continua și se va accentua, pe măsură ce implementarea unui management pe bază de programe va progresa.

Analiza cauzală a existenței riscurilor a permis identificarea a două grupe de factori favorizanți:

- factorii generali, în care pot fi încadrate lipsa de omogenitate și instabilitatea sistemului de norme juridice;

- factori ce țin de managementul ordonatorilor, între care pot fi enumerate: slăbiciuni în definirea de obiective, cele din domeniul organizatoric cum ar fi stabilirea de competențe, responsabilități și sarcini (cu alte cuvinte, definirea de proceduri de gestiune și control intern); manifestarea unor tendințe în a eluda regulile; prevalența raporturilor ierarhice, chiar și atunci când ar trebui să opereze principiul separației atribuțiilor și al independenței în exercitarea lor; calificarea personalului; insuficiența unor resurse etc.

Acțiunile îndreptate spre atenuarea acțiunii factorilor favorizanți constituie, în același timp, modalități de diminuare a probabilității de manifestare a riscurilor.

3. Întrucât, așa cum s-a aratat în preambulul acestui Raport, 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 managementului și controlului intern:

a) În domeniul procedurilor bugetare

Cu toate că Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, este în vigoare de opt ani, controlorii delegați au constatat numeroase abateri de la prevederile acesteia, cele mai frecvente fiind următoarele: fundamentarea insuficientă a proiectelor de buget, managementul instituțiilor publice fiind mai puțin interesat de aplicarea principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate; estimarea sumelor solicitate a fi deschise lunar se bazează pe supraevaluare, și nu pe necesități reale de plăți, ceea ce conduce la imobilizări de resurse bănești în conturile de trezorerie și, în consecință, la creșterea costurilor menținerii echilibrului bănesc al bugetului; contabilitatea angajamentelor este privită ca o metoda de evidență contabilă, și nu ca instrument managerial de ameliorare a gestiunii publice; nu se realizează, încă, o corespondență strictă între credit, angajament bugetar, angajament juridic și plăți, ceea ce permite translatarea obligațiilor bugetare spre exercițiile viitoare, fără a exista întotdeauna o autorizare prin creditele de angajament.

Deosebit de cele de mai sus, controlorii delegați au semnalat că Legea nr. 500/2002 a rigidizat excesiv execuția bugetară, conducând la creșterea birocrăției și la deresponsabilizarea managementului instituțional, preocupat mai mult de respectarea normei decât de aplicarea principiilor de bună practică financiară. Unitatea centrală de armonizare a sistemelor de management financiar și control își exprimă opinia că rigidizarea execuției bugetare nu conduce la o mai bună ținere sub control a cheltuielilor bugetare, ci, mai degrabă, la creșterea ineficienței în gestiunea publică.

b) 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 a programului de achiziții publice ar permite: o mai bună identificare și fundamentare a priorităților, în raport cu disponibilul de credite bugetare 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, de capacitate etc. Acest fapt a generat o serie de notificări de neautorizare sau de remedieri ale situației unor operațiuni, ca urmare a: depășirii creditelor de angajament sau a celor de plăți; aplicării unor proceduri de achiziție inadecvate în raport cu condițiile de exceptare sau limitele valorice impuse de lege; necorelării cu anexele la buget, în ceea ce privește obiectul cheltuielilor de capital; lipsei unor contracte cu titularii drepturilor reale de proprietate; nerespectării criteriului de adjudecare anunțat; nerespingerii ofertelor neconcordante cu documentația; neobținerii prealabile a avizelor necesare etc.

Deși au fost elaborate 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; necorelarea termenului de valabilitate al ofertei cu termenul de valabilitate al scrisorii de garanție bancară; calculul eronat al garanției de participare; 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 notificate ordonatorilor următoarele: nefinalizarea procedurilor legale, în cazurile în care s-au exercitat căi de atac administrative sau în instanțe; modificarea termenilor contractuali față de cei ai documentației sau ai ofertei adjudecate; neintroducerea, în contract, a unor clauze asiguratorii sau introducerea unor clauze ce creează unele facilități contractantului în detrimentul autorității contractante etc.

c) 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 (inclusiv

persoane juridice, când este cazul) competente să verifice și să certifice <serviciul făcut>; stabilirea documentelor justificative și a circuitului acestora; planificarea fluxurilor financiare, în concordanță cu angajamentul bugetar ce acoperă angajamentul juridic; 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 notificat ordonatorilor neautorizarea unor operațiuni, cu următoarele motivații: nereflectarea modificărilor din contract în acte juridice adiționale, eludându-se, astfel, controlul legalității și al influențelor în angajamentul bugetar; acordarea unor avansuri peste limita legală; neconstituirea garanțiilor de bună execuție; nededucerea, cu prioritate, a avansurilor din situațiile de plată; neacoperirea, la finele anului, a avansurilor prin serviciile prestate; insuficiența documentelor justificative, prin care să se ateste realitatea și cuantumul obligațiilor de plată; decontarea de lucrări suplimentare executate peste plafonul legal, iar, în alte cazuri, decontarea unor lucrări care, în realitate, nu au fost executate; regularizări fără recepții parțiale sau finale etc.

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

d) În domeniul drepturilor de personal și al unor cheltuieli de funcționare normate

Aceste tipuri de cheltuieli sunt supuse unor limitări normative și se încadrează într-o politică bugetară restrictivă. Monitorizarea efectuată de Ministerul Finanțelor Publice prin procedura avizului consultativ și a reverificării preventive a relevat unele deficiențe, printre care: stabilirea și ordonanțarea la plată a unor drepturi salariale, fără a exista o bază legală adecvată; 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 2010 etc.

e) Prevenirea efectuării unor plăți nelegale

Deși procedura reverificării preventive se exercită după autorizarea operațiunilor de către controlul intern, au fost identificate, printre operațiunile cuprinse în eșantionul de monitorizare, ordonanțări care ar fi putut genera prejudicii sau dezechilibre bugetare. Dintre aceste operațiuni exemplificăm: plăți fără documente justificative care să ateste <serviciul făcut>; plăți nedatorate, ca urmare a erorilor în stabilirea drepturilor de creanță ale creditorilor etc.

Pentru evaluarea cât mai cuprinzătoare a managementului și controlului intern nu s-a apelat numai la procedura reverificării preventive, 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: acordarea majorării salariului de bază al personalului care gestionează fonduri comunitare fără avizul Ministerului Finanțelor Publice pe lista nominală a personalului pentru care ordonatorul de credite confirmă îndeplinirea criteriilor stabilite de lege; recomandări cu privire la procedura de licitație în vederea atribuirii unui acord-cadru de achiziție a serviciului de telefonie mobilă, întrucât limitarea concurenței, prin împărțirea, pe patru loturi, a numărului de abonamente, a determinat creșterea ofertei financiare pe unitate de servicii; necesitatea negocierii și stabilirii unor prevederi contractuale clare cu prestatorul serviciilor de închiriere; 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; plata salariului de merit în luna ianuarie, înainte de aprobarea bugetului; dispunerea de măsuri pentru încasarea sumei aferente chiriei suprafeței de teren alocată suporturilor unor antene pentru un operator de telefonie mobilă etc.

D. Aplicarea principiilor de bună practică în managementul financiar al fondurilor publice

În anul 2009, Ministerul Finanțelor Publice a întreprins mai multe acțiuni de analiză asupra managementului din mai multe sectoare publice, cu scopul de a evalua modul de aplicare a principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate în utilizarea fondurilor. Rapoartele întocmite au fost transmise factorilor de decizie guvernamentali, pentru a se dispune măsurile adecvate. Dintre aceste rapoarte, menționăm pe cele apreciate ca având un impact semnificativ în anumite domenii:

1. În domeniul achizițiilor publice s-a constatat: existența unor diferențe semnificative între prețurile unitare de achiziție aferente unor produse de aceeași utilitate, în condițiile în care nu există o reglementare care să prevadă condiții tehnice maximale pentru produsele ce pot fi achiziționate de instituțiile publice, fapt ce conduce la concluzia că existența unui sistem de achiziție centralizat de produse și servicii ar putea sta la baza reducerii cheltuielilor publice; existența unor diferențe semnificative între costurile unor lucrări cu caracteristici tehnologice similare sau apropiate face necesară existența unui catalog de prețuri de referință, pe tipuri de investiții care ar putea sta la baza evaluării și implementării proiectelor care implică lucrări publice.

2. În domeniul salarizării personalului bugetar s-a constatat acordarea unui număr foarte mare de sporuri și alte venituri adiționale salariului, identificându-se 81 de astfel de categorii, care, în unele cazuri, au condus la obținerea unor venituri de peste 3,5 ori mai mari decât salariul de bază.

Analiza efectuată la nivelul ordonatorilor principali de credite ai bugetului de stat s-a constituit ca bază de date pentru fundamentarea proiectului de lege privind salarizarea unitară în sistemul bugetar.

În legătură cu stimularea financiară a personalului care gestionează fonduri comunitare s-a efectuat o analiză la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură și s-a constatat că, din cele 5.400 persoane, beneficiau de majorarea salariului cu 75% 5.341 persoane (99%), solicitându-se conducerii

Ministerului Agriculturii, Padurilor și Dezvoltării Rurale să revizuiască listele cu personalul beneficiar.

3. Pentru o mai bună utilizare a fondurilor publice, s-au analizat procedurile de plată utilizate de ordonatorii principali de credite pentru achiziționarea de carburanți, prin intermediul bonurilor valorice, constatându-se că se efectuau plăți în avans fără ca acestea să fie reglementate legal. S-a recomandat introducerea unui sistem de achiziționare a combustibilului prin carduri de credit pentru autovehicule.

4. În ultimii ani, pe fondul unei legislații ambigue, au proliferat metodele de majorare a veniturilor personalului din administrație. Semnificativă, în acest sens, este extinderea valorii financiare a normei de hrană și a sporului de obiectiv (drepturi acordate personalului militar) și la personalul civil din administrație (spre exemplu, prefecturi).

5. Implicarea cu specialiști în cadrul Consiliului de raționalizare a cheltuielilor publice, constituit din inițiativa Guvernului, care și-a desfășurat activitatea în domeniul reformei statului și a oferit Guvernului datele necesare cu privire la modul în care diverse agenții și structuri ale statului cheltuiesc banul public.

Din cele câteva exemple selectate pentru această sinteză se poate trage concluzia că managementul instituțiilor publice nu este întotdeauna preocupat de aplicarea principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate, ci, mai degrabă, de găsirea unor argumente care să justifice decizii care au, drept consecință, creșterea efortului bugetar.

E. Dezvoltarea sistemelor de management financiar și control la nivelul entităților publice

Prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 946/2005 s-a aprobat Codul controlului intern, cuprinzând standardele de management/control intern la entitățile publice, precum și unele măsuri revenind spre aplicare conducătorilor de entități publice pentru dezvoltarea sistemelor de control managerial. Prin intermediul acestuia au fost introduse în cultura instituțională din țara noastră, principiile generale de bună practică, acceptate în Uniunea Europeană sub forma standardelor de management/ control intern.

Conform acestui ordin, conducătorilor entităților publice le revine obligația să dispună punerea în aplicare a următoarelor măsuri în domeniul managementului financiar/controlului intern:

- constituirea de structuri cu atribuții de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică a sistemelor proprii de control managerial;
- elaborarea și/sau actualizarea programelor de dezvoltare a sistemelor de control managerial ale entității publice;
- elaborarea și/sau actualizarea procedurilor formalizate pe activități, aplicarea acestora;

- urmărirea realizării acțiunilor/măsurilor cuprinse în programele respective;

- participarea personalului la acțiuni de perfecționare profesională;

- stabilirea unor acțiuni pe linia perfecționării managementului financiar, în raport cu entitățile publice subordonate;

- efectuarea de analize și raportări cu privire la dezvoltarea sistemelor de control managerial și la acțiunile de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică derulate de structurile cu astfel de atribuții.

Din analiza situațiilor transmise Unității centrale de armonizare a sistemelor de management financiar și control de către instituțiile publice la 31.12.2009, rezultă următoarele:

- s-au constituit structuri cu atribuții de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică a sistemelor proprii de control managerial de către un număr de 53 ordonatori principali de credite, din totalul de 55, reprezentând 96,4% din total;

- din cei 53 ordonatori principali de credite care au constituit structuri cu atribuții de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică a sistemelor de control managerial, 37 de ordonatori principali de credite au aprobat programul de dezvoltare a sistemelor de control managerial, care se află în diferite stadii de implementare;

- la nivelul celor 55 ordonatori principali de credite, au fost inventariate 35.149 activități procedurabile și au fost elaborate 33.849 de proceduri, fiind în curs de elaborare un număr de 1.069 proceduri;

- în legătură cu implementarea standardului 11 „Managementul riscului” s-au realizat unele progrese, putând fi raportat că 15 ordonatori principali de credite (27% din total) au introdus în practică registrul riscurilor și alți 8 ordonatori principali de credite (15% din total) sunt în curs de a-l elabora;

Dezvoltarea sistemelor de management financiar și control la nivelul ordonatorilor secundari și terțari de credite, impusă de Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 946/2005, este nesatisfăcătoare, motiv pentru care, în perioada următoare, Ministerul Finanțelor Publice va acționa pentru responsabilizarea managerială și creșterea performanțelor managementului public, inclusiv la acest nivel.

Referitor la aplicarea standardelor de management/control intern la ordonatorii principali de credite, se constată următoarele:

- Fiecare entitate publică a asigurat condițiile cunoașterii, de către angajați, a reglementărilor care guvernează comportamentul acestora, prevenirea și raportarea fraudelor și neregulilor;

- Fiecare ordonator de credite a adus la cunoștință angajaților obiectivele entității, rezultate din actul normativ de organizare și funcționare și

a elaborat Regulamentul de organizare și funcționare și a întocmit fișele posturilor;

- Salariații entităților publice au, de regulă, cunoștințele profesionale, competențele, atribuțiile și instrumentele necesare pentru a contribui la realizarea obiectului de activitate al entității publice, însă pregătirea profesională trebuie continuată;

- Entitățile publice au identificat parțial funcțiile considerate ca fiind sensibile și au stabilit politici adecvate de rotație a salariaților care ocupă astfel de funcții;

- Managerii au stabilit limitele competențelor și responsabilităților pe care le-au delegat;

- În temeiul actului normativ privind organizarea și funcționarea entităților publice, managerii au aprobat structura organizatorică: departamente, direcții generale, direcții, servicii, birouri. Încadrarea cu personal de conducere și de execuție a structurilor se regăsește în ștutul de funcții al entităților. Totuși, structurile organizatorice nu se subordonează numai criteriilor derivate din desfășurarea eficientă a proceselor controlului intern, ci și unor criterii subiective;

- Chiar dacă nu în toate cazurile obiectivele sunt definite astfel încât să răspundă pachetului de cerințe S.M.A.R.T., adică să fie precise, măsurabile și verificabile, necesare, realiste și cu termen de realizare, acestea sunt în concordanță cu misiunea entității publice respective. Obiectivele generale ale entităților publice se referă la realizarea unor servicii publice de bună calitate, în condiții de eficiență și eficacitate maximă, fiind cuprinse în actul normativ care reglementează organizarea și funcționarea entității publice;

- Repartizarea resurselor pornește de la stabilirea nevoilor pentru realizarea obiectivelor, entitățile publice întocmind, în acest sens, planuri pentru punerea în concordanță a activităților necesare pentru atingerea obiectivelor, cu resursele maxim posibil de alocat. Cu toate acestea nu există preocupări suficiente pentru minimizarea acestora;

- Pentru atingerea obiectivelor, deciziile și acțiunile componentelor structurale ale entității publice sunt coordonate, în scopul asigurării convergenței și coerenței acestora;

- Managerii entităților publice primesc raportări asupra fiecărei activități cuprinse în plan. Chiar dacă, nu în toate cazurile, monitorizarea performanței se face pe baza unor indicatori cantitativi și calitativi, inclusiv cu privire la economicitate, eficiență și eficacitate, managerii analizează activitatea și evaluează performanțele;

- Pornind de la principiul general că orice acțiune prezintă un risc de nerealizare a obiectivelor, entitățile publice analizează riscurile legate de desfășurarea acestora. Chiar dacă nu au fost dezvoltate planuri corespunzătoare în direcția limitării posibilelor consecințe ale riscurilor și nu au fost numiți salariați responsabili în aplicarea planurilor respective, există

preocupări pentru ameliorarea sistemelor de control intern care să le permită identificarea riscurilor, monitorizarea și evaluarea acestora;

- Entitățile publice au stabilit tipurile de informații, cantitatea, calitatea, frecvența, sursele și destinatarii acestora, astfel încât managerii și salariații, prin primirea, prelucrarea și transmiterea informațiilor, să-și poată îndeplini sarcinile, însă sistemul informațional este, încă, lacunar;

- Salariații, deosebit de comunicările pe care le realizează în legătură cu atingerea obiectivelor față de care sunt responsabili și direct implicați, au și posibilitatea semnalării ilegalității prezumate, situație în care managerii au obligația să întreprindă cercetările adecvate, în scopul elucidării celor semnalate și, dacă este cazul, să ia măsurile ce se impun. Din păcate, acest standard este aplicat sporadic;

- Pentru activitățile importante și, în special, pentru operațiunile economice, entitățile publice au elaborat proceduri.

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

- Aspectele operaționale și financiare ale fiecărei operațiuni sunt verificate de două persoane, independente una față de cealaltă, funcțiile de inițiere și verificare ale fiecărei operațiuni fiind separate;

- Entitățile publice au instituit măsuri de supraveghere a operațiunilor, inclusiv prin control *ex-post*, în scopul realizării eficiente a tranzacțiilor. Cu toate acestea, cel mai adesea, controlul este declanșat la sesizare.

Managementul entităților publice a stabilit atribuțiile ce îi revin pe linia supravegherii curente a activității, condițiile de exercitare a acesteia, răspunderile și, de asemenea, a dezvoltat forme de control (supraveghere) bazate cu deosebire pe autocontrol, control mutual și control ierarhic. Din păcate, aceste tipuri de controale nu sunt, încă, formalizate.

- Întrucât, în derularea acțiunilor, pot apărea circumstanțe deosebite, care nu au putut fi anticipate și care induc abateri ce nu permit derularea tranzacțiilor prin procedurile existente, managerii analizează, periodic, circumstanțele și modul cum sunt gestionate acțiunile, în vederea desprinderii unor concluzii de bună practică pentru viitor;

- Entitățile publice au asigurat măsurile rezonabile (mutarea personalului în cadrul organizației, de la un loc de muncă la altul, unde se înregistrează o mai mare necesitate, în locul celor ieșiți din organizație, delegarea, în cazul absenței temporare, contracte de servicii pentru întreținerea echipamentelor din dotare, contracte de achiziții pentru înlocuirea unor echipamente din dotare) pentru ca activitatea să poată continua, chiar în condițiile determinate de efectele crizei financiare;

- Entitățile publice și-au constituit strategii de control adecvate politicilor și programelor concepute pentru atingerea obiectivelor. În paleta largă a

modalităților de control regăsim observația, 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 și informaționale ale entității publice și au numit persoanele responsabile pentru protejarea și folosirea corectă a resurselor;

- Fiecare entitate publică a înființat sau are acces la o capacitate de audit. Totuși, Corpul auditorilor este încă în curs de formare, ceea ce se reflectă în calitatea și relevanța rapoartelor.

Față de cele prezentate, putem concluziona că, în entitățile publice controlul intern este instituit și oferă asigurări rezonabile cu privire la calitatea gestiunii publice. Pentru creșterea performanțelor sistemelor de control intern este nevoie ca eforturile pentru implementarea standardelor de management să continue atât la nivelul entităților publice cât și la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, ca autoritate a administrației publice centrale de specialitate, careia îi revine responsabilitatea elaborării și implementării politicii în domeniul sistemelor de control intern și al gestiunii financiare.

CONTROLOR FINANCIAR ȘEF

TALOI LETIȚIA