



Titlul proiectului: **“Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort”**

Beneficiar: Secretariatul General al Guvernului

Partener 1: Curtea de Conturi a României

Partener 2: Academia Română

Numărul de identificare al contractului: SIPOCA 28

Cod proiect: 117834

Proiect cofinanțat din POCA.

**REZULTATUL 4: *Actualizarea celor 13 Planuri Strategice
Instituționale după primul an de implementare a acestora***

**ACTIVITATEA 11: *Elaborarea unui studiu privind riscurile
în utilizarea resurselor financiare de către entitățile publice din
România***

București



Conform Acordului de Parteneriat semnat pentru proiectul “Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort”, cod SIPOCA 28, Academia Română, în calitate de partener 2 în cadrul proiectului, a realizat studiul privind riscurile în utilizarea resurselor financiare de către entitățile publice din România, în vederea sprijinirii experților Băncii Mondiale în reactualizarea celor 13 PSI-uri.

Pentru atingerea obiectivului cercetării, Academia Română a contractat 5 experți riscuri și un expert principal riscuri pentru realizarea unei metodologii de cercetare a riscurilor, a unei analize comparative între ministerele din grupul țintă în cadrul căreia a studiat relația cauză – efect a riscurilor identificate la nivelul ordonatorului principal de credite în raport cu entitățile subordonate acestuia și a unei strategii de diminuare a probabilităților apariției riscurilor în utilizarea resurselor financiare de către entitățile publice din România.

Experții au studiat problematica riscurilor în perioada 2013-2016 la ministerele din grupul țintă, la alți ordonatori principali de credite și la ordonatorii secundari și terțiari de credite subordonați ministerelor din grupul țintă. Studiul acestora a fost structurat în 3 lucrări științifice (module), astfel:

→ Identificarea riscurilor posibile în utilizarea resurselor financiare, analiza acestora din punct de vedere cauză-efect (Descrierea riscurilor, zona de risc, circumstanțele care favorizează apariția riscului, posibilitatea apariției acestuia, impactul și expunerea zonei de risc, eventuale riscuri secundare) – M1:M5;

→ Sistematizarea riscurilor privind utilizarea resurselor financiare și elaborarea unor măsuri generale de diminuare a probabilităților apariției riscurilor și tratarea riscurilor cu prezentarea unor instrumente de control intern – M6:M10;



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

→ Analiză în ceea ce privește impactul potențial al riscurilor identificate, riscurile reziduale, concluziile și recomandările pentru evidențierea apariției acestor riscuri care pot afecta obiectivele planurilor strategice instituționale – M11-M15.

În cadrul Rezultatului 4 al proiectului partenerul 2 - Academia Română vine cu un aport științific important realizând în total 18 de lucrări științifice pe o tematică specifică, participând astfel la atingerea scopului proiectului.

O atenție specială trebuie acordată tipologiei și ierarhizărilor riscurilor din punctul de vedere al probabilității și impactului (efectelor) acestora asupra resurselor financiare pornind de la ipoteza de lucru că direct sau indirect aceste resurse, ca formare și utilizare, se află sub incidența unui sistem complex de factori de risc la nivel macroeconomic, la nivelul ordonatorilor principali, secundari și terțiari. În acest sens experții contractați de Academia Română au cercetat problematica aceasta și au concretizat studiul elaborat într-o analiză a riscurilor identificate, formulând recomandări de diminuare/eliminare a probabilităților apariției acestora.

Fiecare studiu reflectă propria abordare a expertului în corelație cu entitatea analizată și perioada de referință 2013-2016. Conținutul, structurarea și redactarea fiecărui modul au respectat ”Metodologia de cercetare a riscurilor la nivelul ministerelor vizate cât și la nivelul celorlalte entități supuse cercetării care trebuie urmată în vederea realizării modulelor într-un mod coerent și unitar și elaborarea criteriilor de evaluare a cercetării pentru fiecare modul solicitat experților”.

Cercetarea s-a realizat la nivelul grupului țintă de ministere care sunt incluse în Proiectul denumit „Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort” – SIPOCA 28 și s-a extins și în afara acestuia. Astfel, în entitățile analizate se includ:

Ordonatori principali de credite – entități din grupul țintă al proiectului

1. Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene (MDRAPFE) – grupul țintă al proiectului



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

2. Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) – grupul țintă al proiectului

3. Ministerul Afacerilor Interne (MAI) – grupul țintă al proiectului

4. Ministerul Educației Naționale (MEN) – grupul țintă al proiectului

5. Ministerul Cercetării și Inovării (MCI) – grupul țintă al proiectului

6. Ministerul Finanțelor Publice (MFP) – grupul țintă al proiectului

7. Ministerul Muncii și Justiției Sociale (MMJS) – grupul țintă al proiectului

8. Ministerul Mediului (MM) – grupul țintă al proiectului

9. Ministerul Apelor și Pădurilor (MAP) – grupul țintă al proiectului

10. Ministerul Sănătății (MS) – grupul țintă al proiectului

11. Ministerul Transporturilor (MT) – grupul țintă al proiectului

12. Ministerul Economiei (ME) – grupul țintă al proiectului

13. Ministerul pentru Mediul de Afaceri, Comerț și Antreprenoriat (MMACA) – grupul țintă al proiectului

Ordonatori principali de credite – alte entități care nu fac parte din grupul țintă

1. Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ)

2. Ministerul Tineretului și Sportului (MTS)

3. Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale (MCSI)

4. Ministerul Justiției (MJ)

5. Ministerul Culturii și Identității Naționale (MCIN)

6. Ministerul Afacerilor Externe (MAE)

7. Ministerul Apărării Naționale (MAN)

Ordonatori secundari de credite ai ministerelor din grupul țintă al proiectului

1. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) - Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene

2. Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPI) - Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene



3. Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) - Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
4. Inspectoratul General al Poliției Române (IGPR) - Ministerul Afacerilor Interne
5. Inspectoratul General pentru Situații de Urgență (IGSU) - Ministerul Afacerilor Interne
6. Unitatea Executivă pentru Finanțarea Învățământului Superior, a Cercetării, Dezvoltării și Inovării (UEFISCDI) - Ministerul Educației Naționale
7. Autoritatea Națională pentru Calificări (ANC) - Ministerul Educației Naționale
8. Agenția Națională de Administrare Financiară (ANAF) - Ministerul Finanțelor Publice
9. Inspekția Muncii București (IM) - Ministerul Muncii și Justiției Sociale
10. Agenția Națională pentru Protecția Mediului (ANPM) - Ministerul Mediului
11. Administrația Națională "Apele Române" (ANAR) - Ministerul Apelor și Pădurilor
12. Direcția de Sănătate Publică a Municipiului București (DSPMB) – Ministerul Sănătății
13. Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (ANPC) - Ministerul Economiei.

Ordonatori terțiari de credite ai ministerelor din grupul țintă al proiectului

1. Administrația Fondului pentru Mediu (AFM) - Ministerul Mediului
2. Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar (ARACIP) - Ministerul Educației Naționale
3. Institutul Național de Hidrologie și Gospodărire a Apelor (INHGA) - Ministerul Apelor și Pădurilor
4. Comisia Națională de Prognoză (CNP) - Ministerul Finanțelor Publice
5. Institutul de Fizică Atomică (IFA) - Ministerul Cercetării și Inovării



6. Oficiul Teritorial pentru IMM și Cooperăție Ploiești (OTPIMMC) - Ministerul pentru Mediul de Afaceri, Comerț și Antreprenoriat
7. Autoritatea Națională Fitosanitară (ANF) - Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale
8. Inspectoratul de Stat în Construcții (ISC) - Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene
9. Autoritatea Rutieră Română (ARR) - Ministerul Transporturilor
10. Agenția Națională pentru Egalitate de Șanse între Femei și Bărbați (ANESFB) - Ministerul Muncii și Justiției Sociale
11. Oficiul de Stat pentru Invenții și Mărci (OSIM) - Ministerul Economiei
12. Institutul Național de Sănătate Publică (INSP) - Ministerul Sănătății
13. Agenția Națională Antidrog (ANA) - Ministerul Afacerilor Interne

Precizăm faptul că unele ministere (MEN, MCI, MM, MAP, ME și MMACA) nu au putut fi analizate separat având în vedere contopirea, preluarea sau divizarea instituțiilor. Astfel, Ministerul Educației Naționale a fost analizat împreună cu Ministerul Cercetării și Inovării dat fiind faptul că în perioada 2013-2016 acestea nu erau scindate ci erau contopite într-un singur minister. O situație asemănătoare regăsim și în cazul Ministerului Mediului care a fost analizat împreună cu Ministerul Apelor și Pădurilor și în cazul Ministerului Economiei care a fost în cea mai mare parte a perioadei comasat cu Ministerul pentru Mediul de Afaceri, Comerț și Antreprenoriat întrucât obiectivele acestora se intersectează în perioada 2013-2016, fapt pentru care se regăsesc observațiile cumulate pentru ambele ministere. Modificarea frecvență a denumirii și structurii ministerelor analizate, cu suprapuneri și delimitări succesive ale responsabilităților în raport cu alte ministere, a condus la apariția unor dificultăți în abordarea cercetării, în analiza datelor și interpretarea rezultatelor. Nici sursele de date nu au avut o structură omogenă pe parcursul perioadei analizate, extragerea datelor într-o formă care să permită atingerea obiectivelor lucrării fiind o sarcină dificilă.



Elaborarea studiului a parcurs fazele privind documentarea științifică și culegerea datelor, prelucrarea și analiza acestora, precum și interpretarea rezultatelor pe care s-au bazat concluziile și recomandările.

Studiul s-a concretizat în două lucrări științifice (module), rezultatele analizelor experților riscuri fiind omogenizate de către expertul principal riscuri, astfel:

→ Analiza comparativă privind impactul riscurilor bazată pe modulele: M1, M2, M3, M4 și M5. În cadrul analizei se va studia relația cauză-efect atât la nivelul ordonatorului principal de credite cât și la nivelul entităților subordonate acestuia pentru fiecare minister din grupul țintă și va cuprinde un studiu comparativ al riscurilor identificate la toate entitățile cercetate concretizat prin abordări proprii, măsuri și concluzii – M17;

→ Strategia de diminuare a probabilităților apariției riscurilor în utilizarea resurselor financiare de către entitățile publice din România și recomandări privind acțiunea de control. Strategia se va baza pe următoarele module: M6, M7, M8, M9, M10, M11, M12, M13, M14, M15 – M18.

Prima etapă a cercetării a avut ca scop principal realizarea unui studiu asupra riscurilor ce pot fi identificate în utilizarea resurselor financiare ale entităților publice care fac obiectul acestei analize și gruparea acestora în trei categorii (riscuri de performanță / bugetare necorespunzătoare, riscuri de utilizare inefficientă a resurselor și riscuri de nerealizare a obiectivelor), cu scopul stabilirii cauzelor de producere a acestora, a efectelor precum și a estimării nivelului acestor riscuri. Cercetările individuale au constituit premisa analizei comparative a impactului riscurilor identificate la nivelul ministerelor din grupul țintă și a celorlalte entități analizate.

Activitatea experților a avut ca punct de pornire datele și informațiile furnizate de către organizațiile economice analizate, o serie de informații obținute din surse



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

publice accesibile online, precum și analiza informațiilor extrase din Legea bugetului de stat, de Conturile de execuție bugetară și din Planurile strategice instituționale.

În cadrul cercetării experții au aprofundat problematica amplă și complexă a riscurilor în utilizarea resurselor financiare. Varietatea riscurilor financiare și a celor subiacente acestora ca și rapiditatea cu care acestea se schimbă sau se înmulțesc, constituie dificultăți crescânde, uneori chiar insurmontabile, în procesul de identificare, evaluare și monitorizare a acestora. Din această cauză, problema managementului și a monitorizării riscurilor financiare a devenit, în prezent, una din preocupările majore ale entităților publice.

Controlul acestor riscuri, prin strategii acțiuni și măsuri adecvate, poate contribui la diminuarea efectelor nocive, la prevenirea/atenuarea consecințelor negative pe care le-ar putea avea, în general, la nivelul entităților publice și nu numai. Diversitatea problematici analizate este generată, pe de o parte, de particularitățile de manifestare a riscurilor financiare în contextual intensificării interdependenței și chiar globalizării, cât și de impactul tehnologic produs de a 4 a Revoluție industrială bazată pe digitizare și robotizare, ce obligă la o alocare financiară SMART.

În urma studiului realizat s-a obținut o imagine mai clară a modului în care a evoluat mediul instituțional al ministerelor în scopul identificării unor tendințe și condiționalități care se creează cu privire la evoluția indicatorilor utilizați.

Principalele concluzii rezultate în urma realizării analizei sunt:

➤ Pe categorii de riscuri, cele mai multe frecvențe de apariție s-au înregistrat pentru riscul de performanță / de bugetare necorespunzătoare, 229 apariții, reprezentând 42,1% din total, urmat de riscul de utilizare inefficientă a resurselor cu 178 apariții (32,72%) și de riscul de nerealizare a obiectivelor cu 137 apariții (25,18% din total);



- Pe categorii de cheltuieli, cel mai expus capitol bugetar a fost "Cheltuielile de capital" cu 81 apariții ale riscurilor la 13 din cele 16 ministere / grupuri de ministere analizate, urmat de "Alte transferuri" și "Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare" cu 70 apariții fiecare;
- Cele mai reduse frecvențe de apariție s-au înregistrat în cazul "Dobânzilor" și a "Fondurilor de rezervă" unde nu a fost identificată posibilitatea apariției celor 3 categorii de riscuri, respectiv "Operațiunilor financiare" cu o frecvență de apariție redusă (9 apariții);
- Cele mai mari frecvențe de apariție ale riscului de utilizare ineficientă a resurselor (RUIR) au fost identificate la MJ și MAPN (16 apariții), iar cea mai mică frecvență la MCSI cu 5 apariții;
- Cele mai mari frecvențe de apariție ale riscului de nerealizare a obiectivelor (RNO) s-au înregistrat în cazul MEN_MCI (20 apariții) și a MM_MAP (17 apariții). În schimb, în cazul MMJS acesta a avut o singură apariție (pentru capitolul bugetar "Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare");
- Cele mai mari frecvențe de apariție ale riscului de performanță / de bugetare necorespunzătoare (RP) s-au înregistrat la nivelul MDRAPFE (27 apariții) și MT (21 apariții), datorită amplitudinii ridicate a rectificărilor bugetare operate la nivelul acestora. Cel mai mic număr de apariții ale RP s-a consemnat la nivelul MMJS (7 apariții) și MADR (8 apariții), semnificând faptul că bugetul acestora a fost cel mai stabil, cu cele mai puține rectificări bugetare;
- Frecvența de apariție a RUIR s-a corelat pozitiv cu indicatorii execuției bugetare și ai bugetării pe programe, ceea ce înseamnă că pe măsură ce frecvența de apariție a RUIR crește, crește și gradul de realizare a bugetului inițial / definitiv, atât pe ansamblul ministerelor cât și pe programe;
- Frecvența de apariție a RNO se corelează pozitiv cu frecvența de apariție a RP, adică pe măsură ce crește numărul de apariții ale RNO (datorită



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

valorilor scăzute ale GBD) va crește și numărul de apariții ale RP (determinate de rectificări bugetare semnificative);

➤ Impactul riscului de nerealizare a obiectivelor se corelează negativ cu indicatorii execuției bugetare și ai bugetării pe programe (GBIp, IRB și GBI). Aceasta înseamnă că pe măsură ce nivelul gradului de realizare a bugetului inițial pe total și pe programe este mai mic, impactul riscului de nerealizare a obiectivelor va fi mai ridicat;

➤ Legătura dintre impactul riscului de performanță și indicele de rectificare bugetară (IRB) este directă. Aceasta înseamnă că pe măsură ce intensitatea rectificărilor bugetare crește, crește și impactul riscului de performanță asupra obiectivelor ministerelor;

➤ Gradul de realizare a bugetului inițial pe programe (GBIp) se corelează negativ cu impactul riscului de nerealizare a obiectivelor, semnificând faptul că pe măsură ce GBIp crește, impactul RNO se reduce;

➤ În concluzie, impactul riscurilor asupra obiectivelor strategice ale ministerelor este dependent de nivelul indicatorilor execuției bugetare, dar și de modul în care este implementată bugetarea pe programe la nivelul ministerelor.

Studiul realizat, atât la nivelul ministerelor și al entităților din subordine, cât și pe ansamblul instituțiilor, prin integrarea studiilor individuale, a permis formularea unor recomandări pentru creșterea performanțelor la nivelul ministerelor și reducerea riscurilor în utilizarea resurselor financiare:

👍 Îmbunătățirea sistemului de control managerial intern prin introducerea unor instrumente eficiente de monitorizare a gradului de realizare a obiectivelor programelor bugetare. În foarte multe cazuri, deși sistemul de control intern/managerial există formal, implementarea acestuia este lacunară, acesta neavând capacitatea de a preveni, detecta și corecta toate erorile/abaterile semnificative care pot să apară în cadrul activității ministerelor. Se consideră oportună o actualizare a instrumentelor de control managerial intern, care să permită



monitorizarea modului în care alocarea resurselor este corelată cu obiectivele strategice instituționale;

👍 Transformarea Planurilor Strategice Instituționale în instrumente manageriale care să permită monitorizarea nivelului de performanță în utilizarea resurselor alocate. Deși în elaborarea Planurilor Strategice Instituționale, aferente perioadei 2013 – 2016, au fost respectate prevederile actelor normative în vigoare, au fost numeroase cazuri când prevederile acestora în ceea ce privește programele bugetare și sumele alocate pentru finanțarea acestora, nu au corespuns cu prevederile din Legea bugetului de stat, constatând existența unor diferențe semnificative între acestea. Pentru eliminarea unor astfel de deficiențe, este necesar ca Planul Strategic Instituțional să nu rămână doar un instrument de programare strategică, ci să servească și în etapa de monitorizare a rezultatelor obținute. Ministerele trebuie să-și definească SMART obiectivele generale și obiectivele specifice atașate obiectivelor strategice, să-și stabilească clar activitățile și acțiunile necesare realizării fiecărui obiectiv în parte, să-și definească și să-și cuantifice indicatorii de rezultat sau de performanță pentru fiecare activitate/acțiune, apoi să monitorizeze permanent modul de realizare a acestora;

👍 Optimizarea numărului de programe bugetare la nivelul ministerelor. Diferențele foarte mari dintre numărul de programe bugetare gestionate la nivelul ministerelor conduc la apariția riscului ca unele priorități să nu se regăsească în niciun program bugetar datorită numărului prea mic al acestora, sau, dimpotrivă la dispersia foarte mare a fondurilor alocate pe un număr foarte mare de programe;

👍 Realizarea și prezentarea execuției bugetare pe programe, pe baza căreia să se poată realiza o monitorizare atentă a indicatorilor de rezultat din cadrul programelor bugetare și să poată fi urmărită cu acuratețe atingerea obiectivelor la nivelul ministerelor, a ordonatorilor secundari și a ordonatorilor terțiari de credite;

👍 Introducerea unui sistem de indicatori de performanță specifici fiecărei entități, care să permită o evaluare corectă a performanței realizate. Evaluarea



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

performanței instituționale la nivel de minister are de multe ori un puternic caracter subiectiv, bazat pe numărul măsurilor din programul de guvernare care au fost abordate / atinse. Completarea acestui sistem cu un set de indicatori de performanță, pentru care să fie furnizate informații prin documente publice (anexele la conturile de execuție a bugetului, raport de activitate la nivel de minister etc.) ar contribui la vizualizarea mai exactă a legăturilor dintre alocarea resurselor financiare și modul de realizare a obiectivelor instituțiilor;

👍 Corelarea salarizării funcționarilor publici cu performanța la locul de muncă prin acordarea unor ”bonusuri salariale” pentru angajații / compartimentele care și-au atins obiectivele. Salarizarea funcționarilor publici, în general, nu depinde de performanța acestora. Lipsa unei astfel de legături (performanță/salarii) nu stimulează funcționarii publici în eforturile de creștere a eficienței și eficacității lor, care s-ar converti în servicii publice de calitate mai bună;

👍 Ierarhizarea proiectelor de investiții în vederea alocării resurselor financiare, în funcție de principiile analizei cost-beneficiu. Numărul mare de proiecte de investiții pentru care a fost deschise linii de finanțare, conduc la fărâmițarea modului de alocare a resurselor, la prelungirea termelor de execuție și la reducerea calității lucrărilor. Pentru evitarea producerii unor astfel de consecințe este necesară o ierarhizare a acestora în funcție de beneficiile și costurile economice și sociale pe care le generează și alocarea resurselor cu prioritate către proiectele cu un raport beneficiu / cost superior;

👍 Îmbunătățirea metodologiei de elaborare și implementare a bugetelor de venituri și cheltuieli ale ministerelor și o mai bună corelare a acestora cu principalele strategii politice și programe prioritare ale ministerului, dar și cu necesitățile entităților aflate în subordine. Astfel, se pot evita frecvențele rectificări bugetare, cu impact asupra eficienței utilizării resurselor alocate;

👍 Elaborarea, implementarea și monitorizarea continuă a unor proceduri operaționale corespunzătoare, specifice domeniului gestionat de către fiecare



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

compartiment din cadrul ministerelor și, în special de către Unitățile de Management ale Proiectului (UMP) și Unitățile de Implementare ale Proiectului (UIP) care gestionează fondurile externe rambursabile (finanțări de la Banca Mondială-BEI și BIRD) și fondurile externe nerambursabile (FEDR, FSE);

👉 Organizarea unor stagii de pregătire profesională / schimburi de experiență pentru personalul din comisiile de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică a implementării și dezvoltării sistemului de control intern managerial, precum și pentru personalul din echipa de gestionare a riscurilor constituită la nivelul fiecărui minister;

👉 Includerea în execuția bugetară a ordonatorilor secundari și terțiari de credite a prevederilor privind programarea multianuală, în vederea asigurării de către ordonatorul principal de credite a unei monitorizări în ceea ce privește prognozarea și utilizarea fondurilor publice.

Partea a doua a studiului, intitulată ”Strategia de diminuare a probabilităților apariției riscurilor în utilizarea resurselor financiare de către entitățile publice din România și recomandări privind acțiunea de control. Strategia se va baza pe următoarele module: M6, M7, M8, M9, M10, M11, M12, M13, M14, M15” – M18 are ca obiectiv principal realizarea unei strategii de diminuare a probabilităților apariției riscurilor în utilizarea resurselor financiare de către entitățile publice din România, recomandări privind acțiunea de control a acestora și formularea concluziilor referitoare la problematica analizată.

Existența unei multitudini de factori din cadrul unei instituții a căror influență aleatorie, incertă, repetitivă sau non-repetitivă poate avea impact nefavorabil asupra realizării obiectivelor unei instituții economico-financiare, publice sau private la timp, în condiții și parametri de eficiență și eficacitate prestabiliți a determinat și determină necesitatea managementului strategic al riscurilor.

În acest sens, pentru contracararea unor factori și/sau fenomene care se produc sub semnul incertitudinii, nesiguranței sau al unui grad diferit de probabilitate a



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

producerii lor, este necesară luarea unor măsuri de evitare, diminuare, ameliorare, prevenire și prudență sub forma unei preocupări permanente a factorilor de decizie și nu numai.

Pe lângă motivația cu caracter general a necesității implementării managementului riscului în orice entitate publică sau privată, se poate distinge și o serie de motivații cu caracter specific, determinate de caracterul său general, particularitățile structurale și evolutive ale domeniului analizat.

Adoptarea unui stil de management care să îmbine abordările prevenției, precauției față de vulnerabilități cu cele reactive este imperios necesară. Acesta presupune nu doar tratamentul unor evenimente și urmări de risc produs, ci și conceperea și implementarea ex-ante a unor măsuri de prevenire, atenuare a producerii consecințelor riscurilor în viitor, ceea ce mărește șansele de a realiza obiectivele pe care și le-au propus decidenții.

Riscurile care s-au produs dar nu au fost în mod adecvat gestionate, denumite și riscuri reale, se pot manifesta și în viitor, în anumite situații cu consecințe mai grave decât în trecut, ceea ce nu înseamnă că, dacă sunt relativ ușor de identificat, vor fi și mai ușor de anihilat sau ameliorat, din punctul de vedere al prejudiciilor generate. Tratarea eficientă a riscurilor reale oferă garanții mai mari în ceea ce privește buna funcționare a sistemelor de control intern al entităților economico-financiare în sensul nerespectării situațiilor de risc în viitor. Eficiența și eficacitatea managementului strategic nu presupun analiza și repararea consecințelor riscurilor care se materializează, nu se limitează doar la evidențierea eforturilor manageriale de diminuare/înlăturare a acestora, ci și la evaluarea rezultatelor, a realizării obiectivelor pe care managerii și le-au asumat eventual prin contractele de management încheiate.

Adoptarea unui comportament de management reactiv, a principiului ”să așteptăm și să vedem” (wait and see) sau a celui de văzând și făcând (seeing and doing) sunt lipsite de viziune iar adoptarea unui comportament de tip implicare timpurie (early warning) caracteristică a unui management proactiv, performant care



concomitent cu repararea unor pierderi ale unui risc concretizat pune accent și pe principiul precauției și prevenției.

Managementul proactiv are o dimensiune strategică în cadrul căreia se iau în calcul evenimente de risc ce se pot produce și pe termen mediu și lung, ca urmare a unor schimbări și factori cu acțiune pe orizont de timp mai mare, în perspectivă.

Managementul strategic prin obiective are caracter prospectiv și nu se limitează la comportamente ci presupune eforturi îndreptate spre analiză aprofundată a trecutului și prezentului în scopul desprinderii unor repere și fundamentări ale deciziilor care privesc eliminarea, diminuarea, evitarea riscurilor în viitor.

Managementul strategic, pro-activ al riscurilor reprezintă o condiție sine-qua-non a efectuării unui control eficient consistent, a asigurării realizării scopurilor, țintelor și obiectivelor pe care și le-a propus o întreprindere sau o unitate a administrației publice. Prin acest tip de management se poate realiza o mai bună gestionare și un control mai eficient al riscurilor, amenințărilor și vulnerabilităților cu care se confruntă decidentul. În consecință, orice plan de măsuri și acțiuni, în vederea realizării unor obiective, ținte sau scopuri va trebui să fie însoțit de un plan al măsurilor menite să diminueze și/sau elimine manifestarea unor riscuri, inclusiv un plan de soluționare a situațiilor dificile create de riscurile deja concretizate sau manifestate.

Importanța gestionării riscurilor potențiale la nivelul organizațiilor, în general, și a riscurilor în utilizarea resurselor financiare, în special, a crescut semnificativ în ultimele decenii, și privește atât organizațiile de afaceri, cât și entitățile publice. Apariția riscului la nivelul unei organizații are ca principală sursă instabilitatea mediului extern completată cu incapacitatea organizației de a contracara la timp și fără costuri ridicate efectele generate de această evoluție a mediului în care acționează.

Pentru realizarea strategiei de diminuare a probabilității apariției riscurilor a fost necesară determinarea contextului actual al utilizării resurselor financiare în



UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!Instrumente Structurale
2014-2020

entitățile publice din România. Din analizele efectuate asupra entităților supuse studiului a rezultat următoarele:

Situația plăților efectuate în perioada 2013 – 2016, în funcție de sursa de finanțare, este prezentată în tabelul următor:

Tabelul nr. 1. Plățile efectuate, după sursa de finanțare

- mii lei -

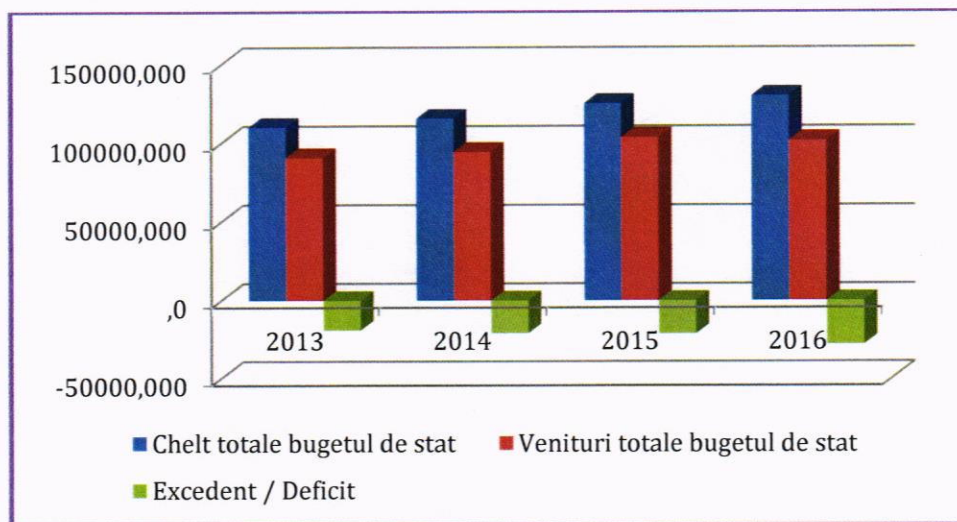
Nr. crt.	Sursa de finanțare	2013	2014	2015	2016
1.	Bugetul de stat	110.128.049	115.615.914	125.215.841	130.083.138
2.	Credite externe	105.289	2.009	0	0
3.	Fonduri externe nerambursabile	11.960.325	12.306.870	9.815.622	7.885.124
4.	Venituri proprii	3.898.153	3.517.251	4.429.850	3.256.176
5.	Plăți efectuate - total	126.091.816	139.558.131	139.461.313	148.276.038
6.	Indice plăți (an anterior = 100%)	-	104,24%	106,10%	101,26%
7.	Venituri totale bugetul de stat	90.945.055	94.513.742	103.767.634	101.757.300
8.	Indice venituri (an anterior = 100%)	-	103,92%	109,79%	98,06%
9.	Excedent / Deficit	-19.182.993	-21.102.172	-21.448.207	-28.325.838
10.	Venituri totale / Plăți totale	82,58%	81,75%	82,87%	78,22%

Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

Plățile nete efectuate în perioada 2013 – 2016 au avut tendința de creștere în fiecare an, cu un maxim de 6,10% în anul 2015. În dinamică, această creștere s-a datorat plăților aferente bugetului de stat, care au crescut în fiecare an. În schimb, se observă tendința de reducere a plăților aferente fondurilor externe nerambursabile, dar și a celor provenind din venituri proprii în anul 2016. În ceea ce privește veniturile încasate la bugetul de stat, acestea au crescut până în anul 2015, după care s-au redus ușor (cu aproape 2%) în anul 2016.

În raport cu veniturile totale încasate la bugetul de stat, plățile aferente acestora au fost mai mari, generând în fiecare an un deficit financiar. Evoluția comparativă a acestora este prezentată în figura următoare:

Figura nr. 1. Dinamica veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat



Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

Ritmurile diferite de modificare a veniturilor și cheltuielilor bugetare au condus la creșterea deficitului bugetar, în valori nominale, de la 19,2 mld. lei în anul 2013 la 28,3 mld. lei în anul 2016. Gradul de acoperire a cheltuielilor totale din veniturile totale s-a redus astfel, de la 82,58% în anul 2013 la 78,22 % în anul 2016.

În ceea ce privește utilizarea resurselor financiare, s-a analizat structura plăților efectuate conform clasificăției economice și clasificăției funcționale.

Clasificăția economică grupează cheltuielile publice după natura și efectul lor economic, pe titluri, articole și alineate, stând la baza organizării evidenței sintetice și analitice a cheltuielilor în fiecare instituție publică. Ea evidențiază modul în care instituția alocă resurse pentru realizarea obiectivelor pe termen scurt prin cheltuielile curente, respectiv a obiectivelor pe termen lung prin cheltuielile de capital.

Plățile totale efectuate au crescut în fiecare an al perioadei analizate, de la 126,1 mld. lei în anul 2013 la 141,2 mld. lei în anul 2016, reprezentând o creștere de 12,0%. Pe componente ale acestora, constatăm că nivelul cheltuielilor de capital a crescut în anii 2014 și 2015 (când a atins nivelul maxim al perioadei), după care s-a

redus în anul 2016, fiind totuși cu 43,86% mai mare decât cel înregistrat în anul 2013. Cheltuielile curente au urmat tendința plăților totale, fiind cu 10,86% mai mari în anul 2016 față de anul 2013, iar operațiunile financiare au crescut ușor în anii 2014 și 2015, după care s-au redus în anul 2016, ajungând la un nivel similar cu cel înregistrat în anul 2013.

În structura cheltuielilor curente evoluția articolelor bugetare a fost diferită. Cea mai mare creștere s-a înregistrat pentru articolul "Asistență socială", care, în anul 2016, a fost cu 73,42% mai mare decât nivelul înregistrat în anul 2013, respectiv pentru "Subvenții" cu o creștere de 28,27% în anul 2016 față de anul 2013. În schimb, la articolele "Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă" și "Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare" s-au înregistrat scăderi semnificative, nivelul lor din anul 2016 reprezentând doar 22,82% din cel raportat în anul 2013, în primul caz, și de 78,61% în cel de-al doilea caz.

Ritmurile diferite de evoluție a variatelor componente ale cheltuielilor publice au determinat modificarea structurii acestora în perioada analizată. Structura cheltuielilor publice, conform clasificăției economice, este prezentată în tabelul următor:

Tabelul nr. 2. Structura cheltuielilor publice conform clasificăției economice

<i>Denumire indicator</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
TOTAL GENERAL, din care:	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
A. Cheltuieli curente din care:	96,09%	95,94%	94,82%	95,11%
1. Cheltuieli de personal	16,37%	16,69%	15,56%	15,86%
2. Bunuri și servicii	4,26%	4,70%	4,79%	4,84%
3. Dobânzi	7,30%	6,64%	5,95%	6,71%
4. Subvenții	2,61%	3,07%	2,82%	2,99%
5. Fonduri de rezervă	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
6. Transferuri între unități ale administrației publice	22,79%	23,38%	25,21%	24,99%
7. Alte transferuri	8,98%	8,75%	7,60%	7,43%



UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!Instrumente Structurale
2014-2020

8. Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	19,65%	18,66%	19,36%	13,79%
9. Asistență socială	10,61%	10,54%	11,12%	16,43%
10. Alte cheltuieli	1,62%	2,30%	1,89%	1,68%
11. Chelt. aferente programelor cu finanțare rambursabilă	1,91%	1,19%	0,52%	0,39%
B. Cheltuieli de capital	2,34%	2,45%	3,68%	3,01%
C. Operațiuni financiare	2,11%	2,10%	2,02%	1,88%

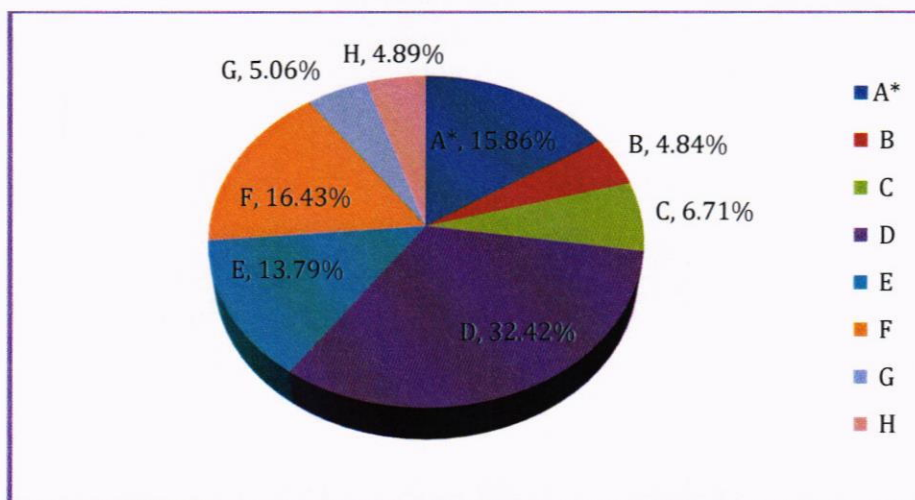
Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

Se constată că circa 95% din cheltuielile publice reprezintă cheltuieli curente, circa 3% cheltuieli de capital, iar diferența este acoperită de operațiunile financiare. O analiză comparativă a structurii cheltuielilor publice între anii 2016 și 2013, reflectă o serie de modificări, respectiv:

- ✓ Reducerea ponderii cheltuielilor cu personalul, de la 16,37% la 15,86%;
- ✓ Creșterea ponderii bunurilor și serviciilor, de la 4,26% la 4,84%;
- ✓ Creșterea ponderii subvențiilor cu 0,38%, de la 2,61% la 2,99%;
- ✓ Creșterea ponderii transferurilor între unități ale administrației publice cu 2,21%, concomitent cu reducerea ponderii altor transferuri cu 1,55%;
- ✓ Reducerea semnificativă a ponderii proiectelor cu fonduri externe nerambursabile, cu 5,86%, de la 19,65% la 13,79%;
- ✓ Creșterea ponderii asistenței sociale, de la 10,61% la 16,43%;
- ✓ Reducerea ponderii cheltuielilor aferente programelor cu finanțare rambursabilă, de la 1,91% la 0,39%.

Luând în considerare detalierea cheltuielilor curente pe articole și gruparea celor cu ponderi reduse, structura cheltuielilor publice în anul 2016 este prezentată în figura următoare:

Figura nr. 2. Structura cheltuielilor publice în anul 2016, conform clasificății economice



Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

*A - Cheltuieli de personal; B - Bunuri și servicii; C - Dobânzi; D - Transferuri între unități ale administrației publice / Alte transferuri; E - Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile; F - Asistență socială; G - Alte elemente ale cheltuielilor curente; H - Cheltuieli de capital / Operațiuni financiare.

Cea mai mare pondere o dețin ”Transferurile între unități ale administrației publice / Alte transferuri” cu aproape 1/3 din cheltuielile publice aferente anului 2016, urmate de ”Asistența socială” cu 16,43% și cheltuielile de personal cu 15,86%. În același timp, cheltuielile de capital și operațiunile financiare au avut o pondere cumulată mai mică de 5%.

Structura cheltuielilor publice conform clasificății economice reflectă o orientare a politicii bugetare din perioada 2013 - 2016 către rezolvarea unor probleme curente în detrimentul finanțării proiectelor de investiții, cu efecte multiplicatoare pe termen lung.

Identificarea riscurilor care pot să apară în legătură cu utilizarea resurselor financiare, dar și prezentarea contextului actual al utilizării resurselor financiare în instituțiile publice din România, se află în strânsă legătură cu valorile indicatorilor execuției bugetare: Indicele de rectificare bugetară (IRB); Gradul de realizare a bugetului inițial (GBI) și Gradul de realizare a bugetului definitiv (GBD). Acești indicatori au fost analizați la nivelul fiecărui minister inclus în studiu și au stat la baza identificării riscurilor la nivelul acestor entități. O analiză similară s-a realizat



și pe baza Contului general anual de execuție a bugetului de stat, pentru perioada 2013 – 2016 utilizând cei trei indicatori ai execuției bugetare.

Valorile **Indicelui rectificărilor bugetare** pentru titlurile și articolele bugetare, conform clasificăției economice, calculate ca raport între prevederile bugetare definitive și prevederile bugetare inițiale, sunt prezentate în tabelul următor:

Tabelul nr. 3. Indicele de rectificare bugetară (IRB) conform clasificăției economice

<i>Denumire indicator</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
TOTAL GENERAL, din care:	99,53%	101,35%	105,95%	103,83%
A. Cheltuieli curente din care:	98,57%	99,94%	104,76%	104,49%
1. Cheltuieli de personal	102,29%	103,71%	105,32%	101,83%
2. Bunuri și servicii	100,14%	121,02%	114,14%	108,43%
3. Dobânzi	92,19%	86,87%	94,09%	95,86%
4. Subvenții	98,50%	99,75%	112,18%	110,98%
5. Fonduri de rezervă	25,08%	10,60%	208369%	112,93%
6. Transferuri între unități ale administrației publice	100,83%	109,15%	103,87%	110,51%
7. Alte transferuri	94,89%	102,70%	95,80%	91,53%
8. Proiecte cu finanțare din FEN	98,86%	87,66%	102,88%	84,16%
9. Asistență socială	94,83%	98,65%	112,13%	108,92%
10. Alte cheltuieli	100,60%	147,97%	121,73%	109,51%
11. Chelt. aferente programelor cu finanțare rambursabilă	106,08%	74,97%	67,73%	82,71%
B. Cheltuieli de capital	146,84%	159,00%	150,17%	89,09%
C. Operațiuni financiare	99,51%	98,70%	100,96%	103,55%

Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

Anul 2013 a fost singurul în care prevederile bugetare au fost micșorate prin rectificări bugetare, în ceilalți ani ai perioadei analizate rectificările fiind pozitive. În toată perioada analizată intensitatea rectificărilor operate s-a încadrat într-o marjă de $\pm 10\%$. Pe elemente de cheltuieli situația a fost diferită, existând articole de cheltuieli pentru care prevederile bugetare au fost diminuate, dar și articole de cheltuieli pentru care intensitatea rectificărilor a depășit pragul de $\pm 10\%$, astfel:



- ✓ Sumele alocate pentru bunuri și servicii au fost majorate, în raport cu prevederile inițiale, cu 21% în anul 2014 și cu 14,14% în anul 2015;
- ✓ Subvențiile au fost majorate prin rectificări bugetare cu 12,18% în anul 2015 și cu 10,98% în anul 2016;
- ✓ În anul 2016 s-a înregistrat o majorare cu 10,51% a sumelor alocate "Transferurilor între unități ale administrației publice", reducându-se cu 8,47% sumele alocate "Altora transferuri";
- ✓ Prevederile bugetare inițiale aferente articolului "Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile" au fost reduse cu 15,84% în anul 2016 și cu 12,34% în anul 2014;
- ✓ Au fost majorate sumele alocate asistenței sociale, cu 12,13% în anul 2015 și cu 8,92% în anul 2016, dar și cele incluse la articolul "Alte cheltuieli", cu 47,97% în anul 2014, cu 21,73% în anul 2015 și cu 9,51% în anul 2016;
- ✓ Cheltuielile aferente programelor cu finanțare rambursabilă au fost diminuate semnificativ în urma rectificărilor bugetare operate în anii 2014, 2015 și 2016;
- ✓ Cheltuielile de capital au fost majorate prin rectificări bugetare în anii 2013, 2014 și 2015, însă au fost diminuate în anul 2016.

Rectificările bugetare înregistrate au avut rolul, pe de o parte, de a corela sumele repartizate pe cheltuieli cu gradul de colectare a veniturilor prognozate, iar pe de altă parte de a pune de acord prevederile bugetare cu necesitățile reale ale instituțiilor bugetare, constatate pe parcursul exercițiului financiar. O intensitate ridicată a rectificărilor bugetare operate pune sub semnul întrebării fiabilitatea previziunilor inițiale și atrage atenția asupra posibilității apariției riscului de performanță / de bugetare necorespunzătoare.

Gradul de realizare a bugetului inițial, conform clasificăției economice, calculat ca raport între plățile efectuate și prevederile bugetare inițiale, este prezentat în tabelul următor:



UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!Instrumente Structurale
2014-2020

Tabelul nr. 4. Gradul de realizare a bugetului inițial (GBI), conform clasificăției economice

Denumire indicator	2013	2014	2015	2016
TOTAL GENERAL, din care:	93,70%	94,18%	91,15%	95,24%
A. Cheltuieli curente din care:	94,84%	95,21%	90,93%	96,29%
1. Cheltuieli de personal	100,54%	101,79%	103,20%	98,90%
2. Bunuri și servicii	91,44%	109,42%	95,23%	91,06%
3. Dobânzi	88,64%	85,47%	92,46%	94,04%
4. Subvenții	91,61%	95,41%	105,14%	98,04%
5. Fonduri de rezervă	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
6. Transferuri între unități ale administrației publice	99,06%	106,19%	100,08%	105,80%
7. Alte transferuri	90,98%	98,05%	86,88%	84,98%
8. Proiecte cu finanțare din FEN	90,33%	77,54%	68,71%	64,62%
9. Asistență socială	94,44%	98,45%	111,78%	108,62%
10. Alte cheltuieli	110,86%	140,61%	106,61%	101,92%
11. Chelt. aferente programelor cu finanțare rambursabilă	105,13%	73,29%	42,79%	69,87%
B. Cheltuieli de capital	113,26%	94,77%	120,25%	68,52%
C. Operațiuni financiare	63,36%	74,55%	85,34%	102,79%

Sursa: Prelucrări proprii ale autorului

Prevederile inițiale au fost realizate într-o proporție cuprinsă între 91,15% în anul 2015 și 95,24% în anul 2016. Valori ridicate, care au depășit de multe ori pragul de 100% s-au înregistrat pentru: cheltuielile de personal; transferuri între unități ale administrației publice; asistență socială și alte cheltuieli, articole pentru care s-au evidențiat și cele mai semnificative rectificări bugetare pozitive.

Pentru articolul "Bunuri și servicii" deși prevederile inițiale au fost majorate prin rectificări bugetare în fiecare an, gradul de realizare a bugetului inițial a fost mai mic de 100% în trei din cei patru ani analizați, semnificând faptul că nu au fost utilizate nici măcar resursele financiare alocate inițial, fără a mai ține cont de suplimentările de buget.

Valori scăzute ale gradului de realizare a bugetului inițial s-au înregistrat pentru "Proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile", cu un minim de

64,62% în anul 2016, și pentru ”Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă”, cu un minim de 42,79% în anul 2015. În ceea ce privește cheltuielile de capital, nivelul GBI pentru acestea a oscilat semnificativ de la un an la altul, fiind mai mare de 100% în anii 2013 și 2015, când au fost efectuate rectificări bugetare pozitive, dar de doar 94,77% în anul 2014 deși prevederile definitive au fost majorate cu 59% față de prevederile inițiale, respectiv de 68,52% în anul 2016, an în care Indicele de rectificare bugetară (IRB) a fost de 89,09%.

Valorile înregistrate pentru gradul de realizare a bugetului inițial arată că o parte a rectificărilor bugetare efectuate nu au fost validate prin intermediul execuției bugetare, sumele alocate suplimentar rămânând de multe ori neutilizate.

Analiza a continuat pe baza **Gradului de realizare a bugetului definitiv**, calculat ca raport între plățile efectuate și prevederile bugetare definitive. Nivelul acestuia pentru titlurile și articolele bugetare, conform clasificății economice, este prezentat în tabelul următor:

Tabelul nr. 5. Gradul de realizare a bugetului definitiv (GBD), conform clasificății economice

<i>Denumire indicator</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
TOTAL GENERAL, din care:	94,14%	92,93%	86,03%	91,73%
A. Cheltuieli curente din care:	96,21%	95,26%	86,80%	92,15%
1. Cheltuieli de personal	98,30%	98,15%	97,99%	97,12%
2. Bunuri și servicii	91,31%	90,42%	83,43%	83,98%
3. Dobânzi	96,15%	98,39%	98,27%	98,10%
4. Subvenții	93,00%	95,65%	93,72%	88,34%
5. Fonduri de rezervă	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
6. Transferuri între unități ale administrației publice	98,24%	97,29%	96,35%	95,74%
7. Alte transferuri	95,88%	95,47%	90,69%	92,84%
8. Proiecte cu finanțare din FEN	91,37%	88,46%	66,78%	76,78%
9. Asistență socială	99,59%	99,79%	99,68%	99,73%
10. Alte cheltuieli	110,20%	95,02%	87,57%	93,07%
11. Chelt. aferente programelor cu finanțare rambursabilă	99,11%	97,76%	63,17%	84,48%
B. Cheltuieli de capital	77,13%	59,60%	80,07%	76,91%
C. Operațiuni financiare	63,67%	75,53%	84,53%	99,26%

Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

Cel mai redus nivel al gradului de realizare a bugetului definitiv s-a înregistrat în anul 2015 (86,03%), în ceilalți trei ani nivelul său încadrându-se între 90 – 95%.

Valori ridicate ale GBD, de peste 95%, s-au înregistrat pentru: cheltuielile de personal; dobânzi; transferuri între unități ale administrației publice și asistență socială. Există câteva articole bugetare pentru care nivelul GBD a fost mai mare de 90% în anii 2013 și 2014, după care s-a redus în anii 2015 și 2016, respectiv:

- ✚ Pentru bunuri și servicii nivelul GBD a scăzut de la 91,31% în anul 2013 la 83,43% în anul 2015;
- ✚ Pentru subvenții nivelul maxim al GBD a fost de 95,65% în anul 2014, scăzând la 88,34% în anul 2016;
- ✚ Pentru proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile în anul 2013 s-a înregistrat un nivel al GBD de 91,37%, după care a scăzut până la 66,78% în anul 2015, crescând ușor, până la 76,78% în anul 2016;
- ✚ Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă au avut o evoluție similară cu cea înregistrată în cazul proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile;
- ✚ Cheltuielile de capital au înregistrat valori scăzute ale GBD în fiecare an al perioadei analizate, cu un minim de 59,6% în anul 2014 și un maxim de 80,07% în anul 2015, aspect apreciat nefavorabil. Valorile scăzute ale Gradului de realizare a bugetului definitiv atrag atenția asupra posibilității apariției riscului de nerealizare a obiectivelor entităților, în timp ce valorile ridicate impun realizarea unei analize asupra posibilității apariției riscului de utilizare inefficientă a resurselor.

Clasificarea funcțională a cheltuielilor publice folosește ca și criteriu de grupare scopul urmărit, corespunzător obiectivelor socio-economice vizate de resursele publice, pe tipuri de acțiuni mari ale statului, corespunzător funcțiilor sale. Nivelul prevederilor bugetare (inițiale și definitive) și al plăților efectuate, pe părți și capitole bugetare conform clasificăției funcționale, reflectate în Contul general



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

anual de execuție a bugetului de stat, pentru perioada 2013 – 2016 au fost calculate de către experți.

Plățile nete aferente ”*Serviciilor publice generale*” au crescut în anii 2014 și 2015, după care s-au redus în anul 2016, fiind totuși cu 9,18% mai mari decât cele aferente anului 2013. În cadrul acestora, cea mai mare creștere s-a înregistrat pentru capitolul ”Cercetare fundamentală și cercetare – dezvoltare” (46,31% în anul 2016 față de 2013) și pentru capitolul ”Autorități publice și acțiuni externe” (29,94% în anul 2016 față de 2013). În schimb, pentru capitolul ”Transferuri cu caracter general între diferite nivele ale administrației” plățile nete au scăzut cu 4% în perioada analizată.

Pentru componenta ”*Apărare, ordine publică și siguranță națională*” plățile nete au crescut cu circa 10% în anii 2014 și 2015, după care s-au redus cu aproximativ 5% în anul 2016, nivelul lor din acest an fiind însă cu 16,18% mai mare decât cel aferent anului 2013. În cadrul acesteia, ambele capitole bugetare au crescut, cu un plus pentru capitolul ”Apărare” unde plățile nete aferente anului 2016 au fost cu 38,37% mai mari decât cele aferente anului 2013, în timp ce pentru capitolul ”Ordine publică și siguranță națională” creșterea a fost de doar 8%.

”*Cheltuielile social – culturale*” au crescut în anul 2016 față de anul 2013 cu 41,85%, creșteri înregistrându-se la toate capitolele componente. Cea mai mare creștere s-a înregistrat pentru capitolul ”Asigurări și asistență socială”, unde nivelul din anul 2016 a fost cu 58,86% mai mare comparativ cu cel înregistrat în anul 2013, urmat de ”Sănătate” cu o creștere de 22,06% în perioada 2013 – 2016. Plățile nete aferente capitolului ”Învățământ” au crescut în cei patru ani cu 15,64%, însă în anul 2016 s-a consemnat o ușoară reducere față de anul anterior, iar cele aferente capitolului ”Cultură, recreere și religie” au crescut cu 10,48%.

Plățile nete aferente ”*Serviciilor și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape*” a înregistrat cea mai puternică creștere, fiind cu 120% mai mari în anul 2016 comparativ cu anul 2013. Pe capitole bugetare evoluția plăților nete a fost diferită. Astfel, pentru capitolul ”Locuințe, servicii și dezvoltare publică” plățile nete au

crescut de aproape patru ori, de la 1,3 mld. lei în anul 2013 la 5,2 mld. lei în anul 2016, iar pentru capitolul "Protecția mediului" nivelul acestora s-a redus de la 1,7 mld. lei în anul 2013 la 1,1 mld. lei în anul 2016.

"Acțiunile economice" au înregistrat o reducere a plăților nete în fiecare an al perioadei analizate, fiind cu 22,68% mai mici în anul 2016 față de anul 2013. Pe capitole bugetare componente s-au înregistrat creșteri semnificative pentru "Combustibili și energie" (87,34%) și "Cercetare și dezvoltare în domeniul economic" (35,96%), capitole cu ponderi mici în structura bugetului, în timp ce pentru capitolele bugetare reprezentative ("Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânatoare" și "Transporturi") plățile nete au scăzut cu 13,1%, respectiv cu 31,95%.

Modificările intervenite în nivelul diferitelor componente ale cheltuielilor publice a determinat modificarea structurii acestora în perioada analizată. Structura cheltuielilor publice, conform clasificăției funcționale, este prezentată în tabelul următor:

Tabelul nr. 6. Structura cheltuielilor publice conform clasificăției economice

Denumire indicator	2013	2014	2015	2016
A. Servicii publice generale, din care:	33,76%	33,40%	34,62%	32,91%
1. Autorități publice și acțiuni externe	8,94%	9,86%	10,42%	10,37%
2. Cercetare fundamentală și cercetare - dezvoltare	1,14%	1,18%	1,40%	1,49%
3. Alte servicii publice generale	0,77%	1,40%	1,03%	0,80%
4. Tranzacții privind datoria publică și împrumuturi	9,04%	8,35%	7,73%	8,35%
5. Transferuri cu caracter general între diferite nivele ale administrației	13,87%	12,61%	14,04%	11,89%
B. Apărare, ordine publică și siguranță națională, din care:	14,86%	15,72%	16,37%	15,41%
6. Apărare	4,00%	4,40%	4,93%	4,94%
7. Ordine publică și siguranță națională	10,85%	11,32%	11,44%	10,47%
C. Cheltuieli social - culturale	23,02%	22,70%	24,08%	29,15%
8. Învățământ	4,75%	4,77%	5,16%	4,90%
9. Sănătate	3,21%	3,29%	3,41%	3,50%
10. Cultură, recreere și religie	1,42%	1,51%	1,47%	1,40%
11. Asigurări și asistență socială	13,65%	13,13%	14,04%	19,36%
D. Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape, din care:	2,29%	4,38%	5,08%	4,51%
12. Locuințe, servicii și dezvoltare publică	1,05%	2,86%	3,26%	3,70%



UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!Instrumente Structurale
2014-2020

13. Protecția mediului	1,24%	1,52%	1,82%	0,81%
E. Acțiuni economice, din care:	26,07%	23,72%	19,82%	18,00%
14. Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă	2,24%	1,43%	1,45%	0,98%
15. Combustibili și energie	0,13%	0,10%	0,09%	0,22%
16. Industria extractivă, prelucrătoare și construcții	0,10%	0,12%	0,07%	0,11%
17. Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânătoare	13,95%	13,48%	11,14%	10,82%
18. Transporturi	9,44%	8,45%	6,90%	5,74%
19. Comunicații	0,12%	0,03%	0,08%	0,02%
20. Cercetare și dezvoltare în domeniul economic	0,07%	0,08%	0,07%	0,08%
21. Alte acțiuni economice	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%
F. Cheltuieli din sume rămase neutilizate în anul anterior	0,00%	0,09%	0,02%	0,02%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

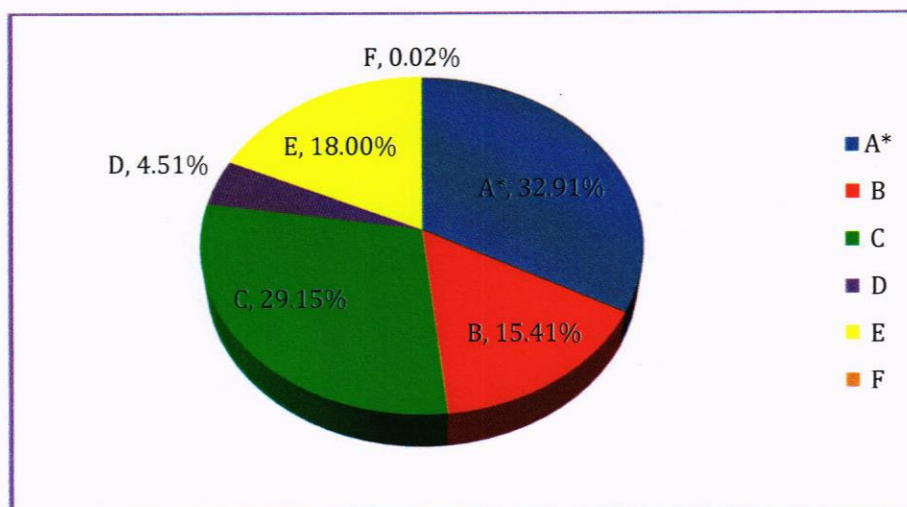
În perioada 2013 – 2016, în structura cheltuielilor publice, conform clasificăției funcționale, s-au produs o serie de modificări, astfel:

- S-a redus ponderea ”Serviciilor publice generale” de la 33,76% la 32,91%, în principal pe seama reducerii ponderii ”Tranzacțiilor privind datoria publică și împrumuturi” de la 9,04% la 8,35%, și a ponderii ”Transferurilor cu caracter general între diferite nivele ale administrației” de la 13,87% la 11,89%;
- A crescut ponderea componentei ”Apărare, ordine publică și siguranță națională” de la 14,86% la 15,41%, pe seama creșterii ponderii capitolului ”Apărare” de la 4% la 4,94%;
- Ponderea componentei ”Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape” s-a dublat în perioada analizată, crescând de la 2,29% în anul 2013 la 4,51% în anul 2016, datorită creșterii ponderii capitolului ”Locuințe, servicii și dezvoltare publică” de la 1,05% la 3,70%;
- ”Acțiunile economice” și-au redus semnificativ ponderea în totalul cheltuielilor bugetare, de la 26,07% în anul 2013 la 18% în anul 2016. Această reducere s-a datorat reducerii ponderii capitolului ”Agricultură,

silvicultură, piscicultură și vânătoare” de la 13,95% în anul 2013 la 10,82% în anul 2016, și a ponderii capitolului ”Transporturi” de la 9,44% la 5,74%.

Reprezentarea grafică a structurii cheltuielilor publice din anul 2016, conform clasificăției funcționale, este prezentată în figura următoare:

Figura nr. 3. Structura cheltuielilor publice în anul 2016, conform clasificăției funcționale



Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

*A - Servicii publice generale; B - Apărare, ordine publică și siguranță națională; C - Cheltuieli social - culturale; D - Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape; E - Acțiuni economice; F - Cheltuieli din sume rămase neutilizate în anul anterior.

Cea mai mare pondere în structura cheltuielilor publice o dețin serviciile publice generale cu aproape 1/3 din cheltuielile totale, în cadrul cărora două capitole bugetare (”Autorități publice și acțiuni externe” și ”Transferuri cu caracter general între diferite nivele ale administrației”) dețin, cumulată, peste 22% din bugetul total.

Pe poziția următoare se află cheltuielile social culturale cu o pondere în cheltuielile totale de 29,15%. În cadrul acestora nu cheltuielile pentru învățământ și sănătate sunt cele mai importante (acestea cumulând doar 8,4% din cheltuielile totale), ci asigurările și asistența socială, care la nivelul anului 2016 reprezentau 19,36% din cheltuielile totale.

A treia componentă ca importanță în structura bugetului este reprezentată de ”Acțiunile economice” cu o pondere, la nivelul anului 2016, de 18% din bugetul total, chiar dacă în scădere semnificativă față de anul 2013. Capitolele bugetare cele



mai reprezentative incluse în această componentă sunt: ”Agricultură, silvicultură, piscicultură și vânatoare” cu o pondere de 10,82% din cheltuielile totale și ”Transporturi” cu o pondere de 5,74%.

Analiza structurii cheltuielilor publice conform clasificăției funcționale în perioada 2013 – 2016 reflectă o pondere mare a capitolelor bugetare prin care se asigură funcționarea instituțiilor statului, dar și a cheltuielilor cu asigurările și asistența socială. În schimb, sumele alocate finanțării învățământului, cercetării științifice, sănătății și investițiilor în infrastructură au fost reduse.

Analiza structurii cheltuielilor conform clasificăției funcționale este completată cu analiza indicatorilor execuției bugetare (IRB, GBI și GBD) după același criteriu, realizată pe baza datelor din Contul general anual de execuție a bugetului de stat, pentru perioada 2013 – 2016.

Nivelul **Indicelui de rectificare bugetară (IRB)** pentru capitolele bugetare principale, conform clasificăției funcționale, este prezentat în tabelul următor:

Tabelul nr. 7. Indicele de rectificare bugetară (IRB) conform clasificăției funcționale

<i>Denumire indicator</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
A. Servicii publice generale	94,40%	96,69%	102,16%	103,50%
B. Apărare, ordine publică și siguranță națională	110,26%	113,54%	117,23%	100,65%
C. Cheltuieli social - culturale	99,36%	104,88%	110,63%	105,91%
D. Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape	112,33%	128,35%	140,55%	110,79%
E. Acțiuni economice	100,31%	94,07%	96,73%	102,18%
F. Cheltuieli din sume rămase neutilizate în anul anterior	0,00%	0,00%	325,00%	0,00%
Total	99,53%	101,35%	105,95%	103,83%

Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

Cele mai intense rectificări bugetare au fost înregistrate pentru capitolul ”Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape”, care a fost majorat prin rectificări bugetare cu mai mult de 10% în fiecare an. Și capitolul ”Apărare, ordine publică și siguranță națională” a fost majorat în perioada 2013 – 2015 cu sume reprezentând între 10 – 17% din prevederile inițiale. Reduceri ale prevederilor bugetare s-au înregistrat pentru capitolul ”Servicii publice generale” în anii 2013 și



UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!Instrumente Structurale
2014-2020

2014, respectiv pentru "Acțiunile economice" în anii 2014 și 2015, însă acestea nu au depășit pragul de -10%.

Nivelul **Gradului de realizare a bugetului inițial (GBI)** pentru capitolele bugetare principale, conform clasificăției funcționale, este prezentat în tabelul următor:

Tabelul nr. 8. Gradul de realizare a bugetului inițial (GBI) conform clasificăției funcționale

<i>Denumire indicator</i>	2013	2014	2015	2016
A. Servicii publice generale	88,00%	92,10%	94,75%	96,72%
B. Apărare, ordine publică și siguranță națională	106,60%	107,65%	111,26%	97,21%
C. Cheltuieli social - culturale	92,27%	94,78%	101,38%	97,22%
D. Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape	95,63%	119,46%	124,28%	100,26%
E. Acțiuni economice	96,28%	85,64%	64,77%	87,22%
F. Cheltuieli din sume rămase neutilizate în anul anterior	0,00%	0,00%	325,00%	0,00%
Total	93,70%	94,18%	91,15%	95,24%

Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

Cel mai ridicat grad de realizare a bugetului inițial s-a înregistrat pentru capitolele la care au fost efectuate majorări ale bugetului inițial prin rectificări, respectiv: "Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape" și "Apărare, ordine publică și siguranță națională". În schimb, pentru capitolul "Servicii publice generale" deși în anii 2015 și 2016 prevederile inițiale au fost majorate prin rectificări bugetare, gradul de realizare a bugetului inițial a fost mai mic de 100%, nefiind utilizate în totalitate nici măcar resursele alocate inițial.

Cele mai reduse valori ale gradului de realizare a bugetului inițial au fost înregistrate pentru capitolul "Acțiuni economice", cu un minim de 64,77% în anul 2015.

Nivelul **Gradului de realizare a bugetului definitiv (GBD)** pentru capitolele bugetare principale, conform clasificăției funcționale, este prezentat în tabelul următor:



UNIUNEA EUROPEANĂ

Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!Instrumente Structurale
2014-2020

Tabelul nr. 9. Gradul de realizare a bugetului definitiv (GBD) conform clasificăției funcționale

<i>Denumire indicator</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
A. Servicii publice generale	93,22%	95,26%	92,74%	93,46%
B. Apărare, ordine publică și siguranță națională	96,68%	94,81%	94,91%	96,57%
C. Cheltuieli social - culturale	92,86%	90,38%	91,64%	91,80%
D. Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape	85,14%	93,07%	88,42%	90,49%
E. Acțiuni economice	95,98%	91,04%	66,95%	85,37%
F. Cheltuieli din sume rămase neutilizate în anul anterior	0,00%	99,65%	100,00%	100,00%
Total	94,14%	92,93%	86,03%	91,73%

Sursa: Prelucrări expert principal riscuri

Pentru trei capitole bugetare ("Servicii publice generale"; "Apărare, ordine publică și siguranță națională" și "Cheltuieli social – culturale") gradul de realizare a bugetului definitiv a înregistrat valori mai mari de 90%. În cazul capitolului "Servicii și dezvoltare publică, locuințe, mediu și ape" nivelul GBD a fost mai mic de 90% în anii 2013 și 2015, iar în cazul "Acțiunilor economice" s-a înregistrat un nivel al GBD de doar 66,95% în anul 2015 și de 85,37% în anul 2016.

În acest context, strategia de diminuare a probabilității apariției riscurilor reprezintă un model care integrează scopurile majore ale organizației, politicile și programele sale:

Misiunea strategiei de diminuare a probabilității apariției riscurilor

Creșterea eficienței în utilizarea resurselor financiare publice la nivelul ministerelor, a ordonatorilor secundari și a ordonatorilor terțiari de credite, prin implementarea unor instrumente de planificare strategică care să permită corelarea eforturilor depuse cu gradul de realizare a obiectivelor asumate.

Viziunea strategiei de diminuare a probabilității apariției riscurilor

Dezvoltarea unui sistem eficient de alocare, utilizare și monitorizare a resurselor financiare publice, care să pună accent pe încredere, eficiență și eficacitate și să contribuie la creșterea economică inteligentă, sustenabilă și incluzivă.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

Obiectivele strategiei de diminuare a probabilității apariției riscurilor sunt derivate din obiectivele construcției bugetare, stabilite prin Strategia Fiscal – Bugetară pentru perioada 2018 – 2020:

1. Stimularea, continuarea, consolidarea și menținerea unei creșteri economice inteligente, sustenabile și incluzive, de natură a furniza premisele consolidării unui stat puternic, proactiv și a unei societăți echilibrate, pentru a mări încrederea investitorilor în economia românească;

2. Alocarea unor sume importante pentru susținerea investițiilor publice prin prioritizarea investițiilor publice semnificative pentru asigurarea infrastructurii și serviciilor, pentru îmbunătățirea calității vieții, cu efect multiplicator și aport direct la formarea brută de capital fix;

3. Crearea unei politici fiscale predictibile pentru susținerea mediului de afaceri și stimularea investițiilor în sectoarele cu valoare adăugată ridicată, simplificarea fiscalității și fluidizarea proceselor interne, pentru a crea premisa unei creșteri economice sustenabile;

4. Măsuri adoptate de Guvern privind stimularea consumului prin adoptarea unor măsuri salariale, sociale pentru asigurarea protecției sociale și securității sociale pentru persoane vârstnice, pensionari și categoriile cele mai vulnerabile.

5. Dezvoltarea și diversificarea instrumentelor de management ale datoriei publice;

6. Îmbunătățirea, aplicarea și consolidarea guvernanței bugetare, creșterea transparenței bugetare și eficientizarea cheltuielilor publice.

Pentru fundamentarea strategiei de diminuare a probabilității apariției riscurilor s-au identificat riscurile care pot să apară în utilizarea resurselor financiare de către entitățile publice din România și au fost grupate în trei categorii, la care s-a adăugat o categorie suplimentară - "alte riscuri", respectiv:

- A. Riscul de utilizare ineficientă a resurselor
- B. Riscul de nerealizare a obiectivelor



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

C. Riscul de performanță / de bugetare necorespunzătoare

D. Alte riscuri

Pentru fiecare categorie de riscuri, la nivelul studiilor individuale au fost identificate mai multe riscuri, dintre care, cele mai relevante sunt prezentate în continuare:

A. RISCUL DE UTILIZARE INEFICIENTĂ A RESURSELOR

Poate lua următoarele forme de manifestare și poate genera următoarele riscuri:

- Aplicarea unui management al resurselor umane fără viziune concretizat prin neasigurarea personalului de specialitate necesar, suprasolicitarea personalului existent, suprapunerea de competențe, lipsa de claritate cu privire la executarea atribuțiilor și gradul ridicat de complexitate al activităților atribuite unui salariat pot conduce la apariția unor efecte nefavorabile în desfășurarea activității entității;
- Riscul de neîndeplinire a obiectivelor și direcțiilor de acțiune din cauza aprecierii incorecte a necesarului de resurse (umane, financiare și materiale);
- Desele schimbări de structură guvernamentală pot crea dezechilibre instituționale cu impact semnificativ asupra capacității administrative;
- Apariția unor constrângeri bugetare determină acoperirea insuficientă cu resurse umane, materiale și financiare și creează dificultăți în finalizarea unor proiecte în derulare, a investițiilor în curs de realizare sau începerea unora noi;
- Reducerea finanțării inițiale pentru unele proiecte generează riscul producerii unor pagube financiare mari;
- Riscul omiterii unor abateri de la legalitate generat de sistemul de control prin eșantionare;
- Sistem informatic deficitar neaxat pe gestionarea on-line a documentelor;



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Riscul gestionării ineficiente a bugetelor alocate și/sau riscul necesității de suplimentare a bugetelor inițiale ca urmare a influenței unor factori externi (creșterea prețurilor);
 - Riscul estimării incorecte a valorii contractelor de furnizare, lucrări, servicii;
 - Riscul unei monitorizări insuficiente a gradului de execuție a finanțării alocate fiecărui program bugetar;
 - Riscul finanțării preponderente a studiilor de fezabilitate și prefezabilitate, la capitolul “Alte investiții”;
 - Riscul nerespectării principiului prudenței în execuția bugetară;
 - Riscul efectuării unor viramente neautorizate de credite între capitolele bugetare;
 - Riscul efectuării de plăți din credite aprobate la alte aliniate;
 - Riscul efectuării de plăți fără existența creditelor bugetare aprobate;
 - Riscul efectuării de plăți fără existența unor angajamente legale;
 - Riscul de a nu se urmări și respecta eșalonarea plăților din angajamentul legal;
 - Riscul de a se da ”Bun de plată” de către o altă structură de specialitate decât cea care a justificat necesitatea angajării cheltuielii;
 - Riscul de a nu se analiza informațiile financiare prezentate în bilanțul contabil cu consecințe în neefectuarea demersurilor în vederea recuperării unor debite, în termenul legal de prescripție;
 - Riscul de a se plăti sume în baza acordurilor internaționale fără a se verifica modul de îndeplinire a obligațiilor / drepturilor ambelor părți.

B. RISCUL DE NEREALIZARE A OBIECTIVELOR

Cele mai importante forme ale acestei categorii de riscuri sunt:

- Riscul de reducere a gradului de profesionalizare în funcția publică care poate afecta modul în care sunt realizate obiectivele entităților publice;



- Riscul atragerii insuficiente a finanțării interne și externe pentru finalizarea proiectelor de investiții strategice;
- Rezistența la schimbare a angajaților;
- Riscul apariției unor modificări organizatorice frecvente în structura entităților publice;
- Reducerea gradului de motivare a personalului din administrația publică;
- Climatul de instabilitate și de nesiguranță, generat de schimbări și reorganizări frecvente care poate afecta modul de realizare a obiectivelor organizațiilor publice;
- Insuficiența resurselor umane comparativ cu complexitatea și magnitudinea activității și obiectivelor;
- Riscul migrației externe a personalului înalt calificat;
- Utilizarea ineficientă a planurilor de management al riscurilor corelate cu potențialele consecințe ale manifestării unor tipuri de risc;
- Riscul utilizării unor aplicații informatice paralele, care gestionează baze de date similare, cu consecințe negative asupra eficienței și operativității transmiterii informațiilor;
- Remunerarea relativ slabă a cercetătorilor, migrația externă a acestora și subfinanțarea cronicizată care nu permite investiții pe termen lung în CDI;
- Numărul de brevete, patente și licențe foarte scăzut în România, înregistrate la Oficiul de Stat pentru Invenții și Mărci, ca și indicatorii scientometrici modești ai cercetărilor din țara noastră, vor periclita atingerea obiectivului ca România să se situeze la nivelul mediu european, așa cum prevede Strategia Națională a CDI 2015-2020;
- Implementarea dificilă a legislației la nivelul angajatorilor, în special la IMM-uri, datorită culturii de prevenție insuficient dezvoltată;
- Riscul unei finanțări insuficiente sau intermitente a programelor de investiții publice poate genera întârzieri, blocaje etc.;



- Cooperarea internațională cu specialiști din alte țări poate fi obstrucționată de resursele financiare limitate;
- Riscul de intervenție subiectivă a unor factori de decizie;
- Riscul prelungirii duratei de realizare a obiectivelor investiționale în infrastructură;
- Riscul neimplementării unui control intern/managerial riguros;
- Riscul de realizare a unor verificări de slabă calitate, care să nu respecte prevederile legale, datorită volumului și complexității ridicate a controalelor necesare, concomitent cu numărul insuficient de angajați specialiști;
- Riscul apariției unor disfuncționalități în monitorizarea gradului de execuție a finanțării alocate programelor bugetare ale ministerelor;
- Riscul nedirecționării finanțării de la programele bugetare care nu prezintă interes și au un grad scăzut de execuție, către programele care necesită suplimentarea finanțării și se încadrează în Planul strategic instituțional;
- Riscul neasigurării unui fond suficient de cofinanțare a programelor derulate cu fonduri externe nerambursabile;
- Riscul finanțării insuficiente a unor obiective, urmare a subdimensionării necesarului de fonduri pentru atingerea acestora;
- Riscul nealocării unor finanțări eşalonate pe perioada de timp stabilită în vederea implementării unui anumit obiectiv strategic;
- Neprioritizarea obiectivelor de finanțat, pornind de la cele stabilite prin Planul strategic instituțional;
- Riscul utilizării fondurilor destinate finanțării unui anumit program fără a se atinge indicatorii de rezultat prognozați;
- Menținerea nejustificată a disponibilului aferent unor proiecte transferate către o altă entitate, cu ocazia divizării.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

C. RISCUL DE PERFORMANȚĂ / DE BUGETARE

NECORESPUNZĂTOARE

- Distribuirea inegală a atribuțiilor funcționarilor publici reflectă lipsa capacității administrative;
- Riscul apariției unor suprapuneri, deficiențe sau neajunsuri cu privire la rolul diferitelor instituții responsabile de formare în administrația publică, roluri incompatibile de reglementator, avizator și furnizor;
- Număr insuficient de posturi pentru realizarea atribuțiilor stabilite legal și a obiectivelor;
- Spații insuficiente sau improprii pentru desfășurarea activității unor instituții publice;
- Implementarea unei culturi organizaționale excesiv de birocratică;
- Fluctuația/migrația personalului specializat, stabilitate redusă pe funcții de conducere și la niveluri decizionale;
- Riscul creșterii instabilității economice și financiare internă și externă, a șomajului, etc.;
- Riscul manifestării unor fenomene ale catastrofelor naturale, poluare, terorism, crimă organizată și alte infracțiuni;
- Cea de a 4-a Revoluție industrială, începută încă din a 2-a jumătate a secolului al XX-lea, bazată pe digitalizare și robotizare necesită forță de muncă înalt calificată în cadrul căreia vor avea prioritate curriculară, în învățământul preuniversitar și universitar, domeniile STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics) care în România au o pondere relativ scăzută în numărul total de studenți (circa 18%) față de 25-30% în țările dezvoltate;
- Finanțare insuficientă a studiilor de impact și analizelor de specialitate;
- Riscul unor schimbări frecvente ale cadrului juridic-instituțional și a decidenților la nivel înalt;
- Nivelul diferit de salarizare la angajați cu pregătire, responsabilitate și experiență similare, ceea ce generează nișe de discriminare;

- Birocrația și numărul mare de situații și raportări în exterior și interior, ceea ce creează dificultăți între diferitele compartimente la nivel strategic-operational;
- Riscul utilizării unor criterii neclare și instabile pentru prioritizarea și finanțarea unor proiecte de la bugetul statului, ceea ce poate crea dificultăți în alocarea resurselor;
- Circuitul greoi al documentelor care poate conduce la prelungirea termenelor de avizare;
- Riscul modificării cerințelor inițiale stabilite în documentațiile de atribuire a contractelor de achiziții publice generat de evoluția tehnologiei;
- Riscul fundamentării Bugetului de venituri și cheltuieli fără a se finanța programe corelate cu obiectivele entității, dezvoltate în planul strategic instituțional;
- Riscul fundamentării Bugetului de venituri și cheltuieli fără a se solicita și include necesarul de finanțare a entităților subordonate, după caz;
- Riscul imobilizării incorecte a unor sume de bani printr-o dimensionare eronată a necesarului de fonduri;
- Riscul fundamentării Bugetului de venituri și cheltuieli fără a se ține cont de restricțiile financiar-bugetare reglementate pentru exercițiul financiar respectiv.

D. ALTE RISCURI

- Vulnerabilități macroeconomice: criza economică, rata inflației, evoluția cursului valutar;
- Riscuri sociale: gradul de sărăcie în mediul rural și migrația forței de muncă din agricultură în străinătate sau către alte sectoare;
- Impactul negativ al degradării climei și fenomenelor meteo extreme;
- Din cauza vitezei schimbării calificărilor și profesiunilor există riscul neactualizării a Cadrului și Registrului național de calificări;



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Corelarea insuficientă a ofertei educaționale cu cerințele pieței muncii din România generează multiple riscuri în domeniile competitivității economice, sociale și tehnologice;
- Interesul scăzut al angajatorilor de a constitui rețele naționale și internaționale în vederea promovării bunelor practici;
- Lipsa feedbackului din partea membrilor comunităților privind politicile de dezvoltare locală;
- Interesul scăzut din partea specialiștilor din domeniul public sau privat pentru pregătirea în domeniul serviciilor sociale;
- Resursele financiare insuficiente pentru crearea instrumentelor de evaluare a nevoilor de servicii sociale;
- Slaba preocupare pentru analiza de impact și pentru mecanismele de implementare și monitorizare, parțial cauzate de insuficiența unor baze de date interconectate și a unor sisteme corespunzătoare pentru evaluarea nevoilor de management al informațiilor;
- Aplicarea necorespunzătoare a standardelor minime pentru evaluarea capacității instituționale;
- Elaborarea de indicatori de performanță neadecvați pentru evaluarea capacității instituționale;
- Exploatarea excesivă și inefficientă a resurselor naturale și aplicarea insuficientă a noilor tehnologii de protecție (prevenții, combatere și reconstrucții) a mediului;
- Încălzire globală, gazele cu efect de seră, produsele modificate genetic;
- Dificultăți în promovarea proiectelor de acte normative, atât în interiorul ministerului cât și pe circuitul interministerial;
- Insuficiența fondurilor alocate pentru asigurarea unor servicii de calitate;
- Intensificarea penuriei de cadre medicale în mediul rural și migrația externă a acestora;



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

- Întârzieri în realizarea proiectelor prioritare de infrastructură;
- Nefinalizarea proiectării în termenii contractelor. Întârzieri în obținerea acordurilor de mediu;
- Întârzieri în realizarea exproprierilor suplimentare, necesare pentru dezvoltarea proiectelor de investiții în infrastructură;
- Nedezvoltarea aptitudinilor antreprenoriale ale tinerilor prin cunoașterea și gestionarea optimă a resurselor;
- Acces limitat la finanțare a incubatoarelor de afaceri;
- Dezvoltarea necorespunzătoare a capacității de a fundamenta, implementa, monitoriza și evalua politici publice;
- Riscuri generate de importul de bunuri de consum care nu îndeplinesc standardele de calitate și cerințele de protecție a sănătății consumatorilor, sau care poluează mediul.

DIRECȚII DE ACȚIUNE PENTRU REDUCEREA PROBABILITĂȚII APARIȚIEI RISCURILOR ÎN UTILIZAREA RESURSELOR FINANCIARE

Având în vedere contextul actual al utilizării resurselor financiare de către entitățile publice analizate precum și riscurile identificate la nivelul acestora s-au conturat direcțiile principale de acțiune pentru reducerea probabilității apariției riscurilor în utilizarea resurselor financiare. În funcție de etapa procesului bugetar la care se referă, acestea a fost grupate în trei categorii:

- Elaborarea și aprobarea proiectului de buget;
- Execuția bugetului - utilizarea eficientă a resurselor financiare;
- Monitorizarea și controlul execuției bugetului.



ELABORAREA ȘI APROBAREA PROIECTULUI DE BUGET

1. Îmbunătățirea metodologiei de fundamentare a bugetelor anuale și multianuale de venituri și cheltuieli ale ministerului și corelarea cu strategiile guvernamentale și programele prioritare;
2. Elaborarea bugetului anual de venituri și cheltuieli trebuie corelată cu activitățile și proiectele fiecărei entități publice încă de la începutul anului astfel încât în ultimul trimestru să avem o rectificare bugetară cât mai mică;
3. Optimizarea numărului de programe bugetare finanțate la nivelul fiecărui minister.
4. Creșterea sumelor alocate finanțării cheltuielilor de capital care au o pondere redusă la majoritatea entităților publice;
5. Întocmirea bugetelor multianuale chiar dacă acest instrument nu este obligatoriu prin legislația în vigoare. Un astfel de exercițiu conduce către dezvoltarea previziunilor și a strategiilor pe termen lung;
6. Fundamentarea Bugetului de venituri și cheltuieli în strictă corelare cu obiectivele strategice, preluate în indicatorii de performanță ai programelor bugetare aferente exercițiului financiar;
7. Bugetul de venituri și cheltuieli se va elabora numai în baza unor programe bugetare, iar toate atribuțiile / activitățile unei entități se vor asocia, integral sau cotă-parte, în mod obligatoriu, unui program bugetar;
8. Ierarhizarea proiectelor de investiții publice după principiile analizei cost – beneficiu și alocarea cu prioritate a resurselor către proiectele cu cel mai bun raportul cost – beneficiu. Alocarea prin buget a unor sume mai mari pentru finanțarea acestora;
9. Optimizarea raportului dintre obiectivele pe termen lung și obiectivele pe termen scurt în procesul bugetar;



10. Actualizarea Normelor metodologice privind organizarea și conducerea contabilității instituțiilor publice, astfel încât situațiile financiare să reflecte cu acuratețe și fidelitate situația patrimoniului entității;

11. Realizarea unei baze de date cu proiectele de investiții publice nefinalizate, cu detalierea sumelor plătite pentru elaborarea / actualizarea documentațiilor tehnice, a stadiului de realizare pentru fiecare proiect și eventual a cauzelor care au condus la nefinalizarea lor în termenele asumate;

12. Elaborarea unui set de proceduri operaționale specifice fiecărui titlu din Bugetul de venituri și cheltuieli, care să prevadă pașii de urmat, în vederea certificării realității, legalității și regularității pentru fiecare tip de operațiune economică.

EXECUȚIA BUGETULUI - UTILIZAREA EFICIENTĂ A RESURSELOR FINANCIARE

1. Realizarea unei analize periodice a execuției bugetului în scopul repartizării pe parcursul anului bugetar a creditelor bugetare aprobate și neutilizate, fie pentru finanțarea altor obiective de la nivelul ministerului, fie disponibilizarea acestora la bugetul de stat, potrivit termenelor prevăzute de legislația în vigoare;

2. Respectarea angajamentelor privind plățile în funcție de bugetul stabilit după rectificarea bugetară, ceea ce va duce la un risc de utilizare inefficientă a resurselor la un nivel cât mai scăzut;

3. Realizarea unei execuții bugetare mai riguroase, în sensul evitării efectuării unor cheltuieli inefficiente și luarea măsurilor pentru recuperarea prejudiciilor constatate;

4. Realizarea execuției bugetare pe programe, în timp real, astfel încât rezultatele execuției să servească în evaluarea și monitorizarea rezultatelor alocării și utilizării creditelor bugetare;

5. Aplicarea consecventă a principiului eficienței, economicității și eficacității și ale bunei gestiuni în activitatea de administrare a patrimoniului public



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

și privat al statului, astfel încât să se reducă la minimum cheltuielile ineficiente pentru fiecare componentă a clasificăției bugetare;

6. Pregătirea continuă a personalului din compartimentele financiar-contabilitate în domeniul gestiunii financiare a instituțiilor publice, care se poate implementa prin programe de formare profesională dedicate strict acestei tematici, disponibile pe piața educațională;

7. Efectuarea tuturor demersurilor în vederea încasării debitelor restante la nivelul tuturor entităților publice.

MONITORIZAREA ȘI CONTROLUL EXECUȚIEI BUGETULUI

1. Creșterea gradului de execuție a bugetului fiecărui minister, în strânsă legătură cu îndeplinirea indicatorilor de performanță stabiliți la nivelul acestora, potrivit planurilor strategice instituționale;

2. Monitorizarea continuă a modului în care sunt implementate programele bugetare la nivelul ministerelor, prin utilizarea unor indicatori de performanță relevanți și desemnarea a câte unui responsabil pentru fiecare program bugetar;

3. Îmbunătățirea capacității decizionale la nivel de minister și perfecționarea controlului intern managerial prin introducerea unor instrumente eficiente de monitorizare a gradului de realizare a obiectivelor programelor bugetare;

4. Creșterea rolului compartimentului de audit intern de la nivelul ministerelor și al unităților subordonate, concomitent cu completarea metodologiei de analiză a riscurilor;

5. Implementarea sistemului de management al riscurilor, elaborarea și actualizarea permanentă a registrului riscurilor atât la nivelul ministerelor cât și a entităților publice din subordinea sau coordonarea ministerelor;

6. Îmbunătățirea sistemului informațional de culegere, prelucrare, interpretare și transmitere a datelor are un rol esențial pentru buna gestiune a riscurilor și prevenirea acestora.



7. Monitorizarea periodică (cu frecvență lunară) a execuției bugetare și a veniturilor încasate, care poate deveni un instrument util pentru diminuarea riscului, deoarece abaterile constatate față de buget pot fi corectate, parțial, prin rectificări bugetare ulterioare;

8. Organizarea unei evidențe a angajamentelor legale și bugetare astfel încât să se respecte principiile contabilității de angajamente și să se furnizeze informațiile în timp util, în vederea comparării cu exercițiile financiare anterioare;

9. Structura de politici publice să monitorizeze sistematic și să raporteze conducerii entității informațiile cu privire la stadiul îndeplinirii indicatorilor de performanță asumați prin programele bugetare ale exercițiului financiar curent, stadiul îndeplinirii obiectivelor strategice din care derivă indicatorii de performanță curenți, corelate cu gradul de execuție bugetară.