



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 2: 13 planuri strategice instituționale elaborate

Activitatea 2: Realizarea unei analize privind acțiunile de control și audit public extern la nivelul Curții de Conturi, ale cărei rezultate vor sprijini experții Băncii Mondiale în elaborarea și actualizarea celor 13 PSI-uri la nivelul ministerelor din grupul țintă al proiectului “Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort”

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 analiza privind acțiunile de control și audit public extern la nivelul Curții de Conturi, în vederea sprijinirii experților Băncii Mondiale în elaborarea și actualizarea celor 13 PSI-uri.

Pentru realizarea activității din cadrul rezultatului 2 al proiectului, Academia Română a contractat 25 experți care au dezvoltat o cercetare individuală concretizată prin studii și analize specifice și un expert principal ce a avut rolul de a concentra într-un singur studiu cercetările experților și de a emite propriile opinii și recomandări privind acțiunile de reducere sau eliminare a disfuncționalităților din cadrul ministerelor. Fiecare analiză reflectă propria abordare a expertului în corelație cu tematica analizată, iar conținutul studiilor/analizelor realizate a avut la bază respectarea metodologiei de cercetare elaborată de către expertul principal.

Analiza privind acțiunile de control și audit public extern la nivelul Curții de Conturi, în vederea sprijinirii experților Băncii Mondiale în elaborarea și actualizarea celor 13 PSI-uri este compusă din trei lucrări științifice – module – individuale, astfel:

- Identificarea punctelor forte și punctelor slabe ale ministerelor pe baza analizei documentelor rezultate în urma acțiunilor de audit public extern;
- Studiu privind gradul de implementare al planificării strategice și al bugetării pe programe la nivelul ministerelor;
- Analiză cu privire la identificarea, planificarea și implementarea acțiunilor de reducere sau eliminare a disfuncționalităților din cadrul ministerelor.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferența!



Instrumente Structurale
2014-2020

În grupul țintă de ministere care sunt incluse în Proiectul denumit „Extinderea sistemului de planificare strategică la nivelul ministerelor de resort” – SIPOCA 28 se includ:

1. Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene (MDRAPFE)
2. Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR)
3. Ministerul Afacerilor Interne (MAI)
4. Ministerul Educației Naționale (MEN)
5. Ministerul Cercetării și Inovării (MCI)
6. Ministerul Finanțelor Publice (MFP)
7. Ministerul Muncii și Justiției Sociale (MMJS)
8. Ministerul Mediului (MM)
9. Ministerul Apelor și Pădurilor (MAP)
10. Ministerul Sănătății (MS)
11. Ministerul Transporturilor (MT)
12. Ministerul Economiei (ME)
13. Ministerul pentru Mediul de Afaceri, Comerț și Antreprenariat (MMACA).

Precizăm faptul că unele ministere (MEN, MCI, MM, MAP, ME și MMACA) nu au putut fi analizate separat având în vedere frecvența transformare a acestora, contopirea, preluarea sau divizarea instituțiilor. Astfel, Ministerul Educației Naționale a fost analizat împreună cu Ministerul Cercetării și Inovării dat fiind faptul că în perioada 2004-2015 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



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

Ministerul Economiei cu Ministerul pentru Mediul de Afaceri, Comerț și Antreprenariat deoarece obiectivele acestora se intersectează în perioada 2004-2015, fapt pentru care se regăsesc observații cumulate pentru ambele ministere. Modificarea frecventă a denumirii și structurii ministerelor analizate, cu suprapuneri și delimitări succesive ale responsabilităților în raport cu alte ministere, a condus la apariția unor semnificative 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.

În procesul de redactare a studiilor/analizelor autorii au parcurs fazele privind documentarea științifică și culegerea datelor, prelucrarea și analiza acestora, precum și interpretarea rezultatelor pe care s-au bazat concluziile și recomandările.

Prima etapă a cercetării a avut ca principal scop identificarea punctelor forte și a punctelor slabe ale fiecărui minister, relevante pentru planificarea strategică instituțională, plecând de la analiza acțiunilor de control și audit public extern realizate de Curtea de Conturi a României. Constatările auditorilor Curții de Conturi a României au reprezentat principala nișă de inițiere a cercetărilor realizate de fiecare expert, corelându-se cu strategiile și activitatea fiecărui minister supus analizei.

Activitatea experților s-a bazat pe analiza documentelor privind stabilirea structurii organizatorice a instituțiilor din grupul țintă și a modului de funcționare a acestora în perioada analizată, planurile strategice instituționale elaborate la nivelul instituției, modul de implementare al planificării strategice instituționale la nivelul fiecărui minister, documentele rezultate în urma acțiunilor de control și audit extern, reieșind astfel o evaluare cantitativă și calitativă a entităților studiate.

În cadrul cercetării experții au aprofundat problematica necesității dezvoltării capacității ministerelor analizate, corelând informațiile din perioada



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

2004-2015 pentru a identifica punctele forte și punctele slabe la nivelul entităților supuse analizei și pentru a determina influențele atât ale mediului intern cât și ale celui extern.

În urma analizei realizate s-a obținut o imagine mai clară a modului în care a evoluat mediul instituțional al ministerelor. Un rol important în această evoluție a mediului instituțional l-a jucat, în mod evident, mediul extern. Această dimensiune a fost tratată în realizarea analizei SWOT, prin metode consacrate, unde experții au folosit informațiile obținute și au completat cu propria înțelegere a mediului instituțional. Evaluarea punctelor forte și a punctelor slabe ale ministerelor a fost realizată prin prisma importanței lor pentru procesul de planificare strategică instituțională.

Punctele forte identificate de către experți relevă o strânsă legătură cu procesul de planificare strategică instituțională. Dintre acestea subliniem principalele aspecte favorabile constatate de către experți, în perioada 2004-2015:

- preocuparea factorilor de decizie pentru elaborarea unei strategii naționale privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică;
- practicarea unui sistem de management de tip participativ, delegare de atribuții și stabilirea de obiective;
- gestionarea valorilor materiale și bănești, asigurarea integrității patrimoniului și eficiența gospodăririi acestuia;
- buna gestionare a fondurilor cu destinație specială;
- preocuparea intensă privind legalitatea stabilirii și încasării veniturilor;
- preocuparea continuă de a dezvolta entitățile prin absorbția fondurilor europene, dezvoltarea și implementarea proiectelor specifice;
- decidenții și personalul executiv au un nivel corespunzător de integritate profesională și morală;
- creșterea productivității muncii în cadrul structurilor analizate;



- existența cadrului legal aferent implementării și dezvoltării sistemului de control intern/ managerial;
- existența unor parteneriate solide și funcționale cu instituții publice, structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, ONG-uri și organizații internaționale;
- adaptarea și implementarea treptată a unor noi instrumente și metode moderne de management în domeniile specifice;
- flexibilitatea sistemului informatic la modificările legislative.

Punctele slabe identificate conduc la cunoașterea zonelor de intervenție și la elaborarea strategiei instituționale în consecință.

Subliniem principalele deficiențe constatate de către experți, în perioada 2004-2015:

- instabilitate organizațională cauzată de frecventele reorganizări ale instituției, fluctuația factorilor de decizie, implicit modificările organizatorice frecvente produse în structurile/instituțiile din subordine;
- inexistența unui sistem de monitorizare a resurselor financiare pentru asigurarea performanței în gestiunea acestora: management orientat pe procese și nu pe obiective (rezultate);
- lipsa instrumentelor de monitorizare a planurilor de acțiune a strategiilor;
- legături interinstituționale insuficiente în vederea obținerii unui plus de valoare la care se aspiră;
- programul de dezvoltare a sistemului de control managerial intern neactualizat: nu au fost implementate integral standardele de control intern în cadrul tuturor compartimentelor, iar procedurile operaționale nu sunt revizuite periodic pentru a se asigura o actualizare a acestora la cerințele și nevoile reale ale entității;



- sistem de proceduri incomplet și necorelat pentru fluxul pregătirii, organizării, desfășurării, evaluării și feed-back-ului programelor de formare continuă;
- dificultăți în implementarea instrumentelor de eficientizare organizațională;
- deficiențe în elaborarea bugetului de venituri și cheltuieli corelat cu necesitățile reale de resurse, fundamentate temeinic de către direcțiile/beneficiarii implicați din cadrul ministerului și de către structurile subordonate;
- capacitatea slabă de finanțare și/sau susținere a inițiativelor de dezvoltare destinate îmbunătățirii modalităților de abordare a managementului funcției publice și funcționarilor publici: lipsa, în unele cazuri, a verificărilor privind eficiența și eficacitatea programelor derulate prin alocarea de fonduri de la bugetul de stat;
- preocuparea scăzută la nivelul managementului pentru recrutarea și perfecționarea continuă a personalului cu atribuții în domeniul financiar-contabil: de asemenea s-a constatat lipsa posibilităților de motivare a personalului ceea ce a condus la crearea unei atitudini de rezistență la schimbare în cadrul instituției;
- inexistența unui sistem integrat de management electronic al documentelor;
- lipsa unei campanii eficiente de informare publică la nivel național, dar și la nivel local, care să producă efecte clare în domeniul educației cetățenilor și comunităților în prevenirea faptelor de corupție;
- insuficienta acoperire cu resurse umane, financiare și materiale a direcțiilor de acțiune și a obiectivelor asumate la nivel național și european: venituri bugetare insuficiente pentru dezvoltarea bazei materiale;



- lipsa unor soft-uri de specialitate pentru sprijinul personalului în procesul decizional, managementul documentelor și arhivarea electronică a acestora;
- lipsa unui sistem eficient de evaluare a indicatorilor de performanță;
- prevederi legislative insuficiente, imprecise.

S-a analizat de asemenea influența mediului extern pentru a identifica oportunitățile și amenințările care pot fi exploatate respectiv evitate.

Dintre oportunitățile prezentate de experți pentru perioada 2004-2015, reliefăm următoarele:

- accesul la expertiza țărilor membre ale UE, parteneriate, schimburi de informații și de experiență cu state membre ale UE;
- adaptarea legislației naționale la legislația Uniunii Europene și a structurilor administrației din România la standardele comunitare;
- politica bugetară sustenabilă prin menținerea deficitului de cont curent în limitele stabilite;
- consolidarea formulării bugetului pe bază de programe având în vedere faptul că Legea nr. 500/2002 a finanțelor publice susține acest proces;
- dezvoltarea activității de modelare economică armonizată cu directivele europene în domeniu;
- atragerea de fonduri externe nerambursabile pentru finanțarea priorităților ministerelor și ale unităților subordonate;
- expertiza specialiștilor în diferite domenii acordată prin programele de twining;
- existența unor instrumente care permit simplificarea procedurilor administrative;
- tendința ascendentă înregistrată la nivelul informatizării proceselor și procedurilor;
- tendința ascendentă de uniformizare și standardizare;



- îmbunătățirea calitativă și creșterea gradului de interes a părților implicate pentru colaborarea inter-instituțională;
- diversificarea instrumentelor de comunicare și promovare a inițiativelor în domeniul funcției publice (inclusiv creșterea interesului mass-media pentru acest domeniu);
- posibilitatea de a iniția propuneri de modificări sau chiar de a promova bune practici în domeniul de activitate;
- creșterea gradului de conștientizare a societății civile și a partenerilor de dialog social pentru îmbunătățirea calității serviciilor oferite cetățenilor;
- colaborarea dintre toate forțele responsabile în prevenirea și combaterea corupției, având ca fundament solidarizarea în jurul ideii de front comun de acțiune împotriva acestui fenomen;
- perfecționarea managementului prin realizarea de parteneriate cu alte structuri pentru dezvoltarea de programe de pregătire managerială;
- dezvoltarea capitalului uman, corespunzătoare scopurilor criteriilor de convergență, atât în structurile ministerului cât și prin impactul politicilor sociale;
- o informare mai transparentă și mai eficientă în vederea rezolvării problemelor care rezultă din activitatea ministerelor în context european, cu soluții îndreptate spre cetățeni.

Mediul extern influențează entitățile atât în mod pozitiv oferind oportunități dar și amenințând activitatea acestora. Este foarte important a se cunoaște aceste influențe pentru a fi exploatate în cazul oportunităților sau pentru a fi evitate, contracarate sau transformate în oportunități în cazul amenințărilor.

Prezentăm câteva dintre amenințările mediului extern asupra ministerelor analizate, identificate de către experți pentru perioada 2004-2015:

- lipsa de participare a publicului: insuficienta informare și conștientizare a populației face ca aceasta să nu fie receptivă la sistemele noi create;



- lipsa de viziune privind dezvoltarea durabilă pe termen lung a planurilor și a deciziilor de la nivel local;
- creșterea costurilor de finanțare și nefinanțarea preponderentă a deficitului bugetului general consolidat din surse interne;
- neutilizarea expertizei specialiștilor în domeniile acordate și migrația specialiștilor pregătiți în domeniile de activitate ale ministerelor, fie în sectorul privat, fie în alte state membre ale UE;
- vulnerabilitatea sistemelor IT utilizate în activitatea de bază a ministerelor în fața atacurilor cibernetice;
- creșterea complexității și metodelor de evaziune fiscală (noi scheme de fraudare, în special fraudă multinațională și intracomunitară);
- modificări legislative frecvente în domeniile de activitate ale ministerelor (modalitatea de transpunere a legislației europene în legislația națională);
- absența unei instituții cu rol de planificare și coordonare la nivel național, care să poată integra toate informațiile cu impact dinspre sau asupra politicilor de cooperare teritorială europeană pe plan intern și extern;
- activitatea este supusă unor condiționalități externe, respectiv obligativității imperative de a îndeplini anumite obiective specifice, dar și unor dificultăți inerente în implementarea programelor derivate din sisteme legislative și administrative diferite ale statelor participante, decalaje mari între statele respective, blocaje în procesul de negociere și agreare a unor documente cu importanță strategică, legislația la nivel European;
- diferențele între caracterul anual, prevăzut pentru alcătuirea bugetului în România, și cel multianual prevăzut în procesul de programare la nivel european, cu impact asupra preluării fondului de rezervă bugetară și asupra asigurării surselor de cofinanțare pentru elaborarea/fundamentarea bugetelor anuale și multianuale aferente programelor /proiectelor;



- diferențele culturale între participanții la proiecte europene pot influența realizarea activităților de parteneriat și de creare de rețele în aria eligibilă;
- nerespectarea termenelor asumate de guvern prin programul legislativ.

Partea a doua a analizei, intitulată ”Studiu privind gradul de implementare al planificării strategice și al bugetării pe programe la nivelul ministerelor” are ca obiectiv principal analiza gradului de implementare al planificării strategice și al bugetării pe programe la nivelul ministerelor din grupul țintă al proiectului și formularea concluziilor referitoare la problematica analizată. Punctul de plecare în realizarea acestui demers la reprezentat analiza execuției bugetare conform clasificăției funcționale și a sursei de finanțare, în vederea identificării domeniilor majore care au fost finanțate prin bugetul fiecărui minister, precum și a surselor de finanțare utilizate. Pe baza informațiilor furnizate de Planurile Strategice Instituționale ale ministerelor și de Legile de aprobare a bugetului de stat, a fost realizată analiza bugetării pe programe la nivelul fiecărui minister, identificând programele bugetare care au fost finanțate, inclusiv sumele alocate acestora, precum și gradul de implementare la nivelul fiecărui minister.

Din cercetările efectuate de experți prezentăm programele majore finanțate la fiecare minister din grupul țintă și gradul de bugetare pe programe pentru perioada 2004-2015.

Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene - MDRAPFE

Tabelul nr. 1 Analiza programelor bugetare la MDRAPFE

| <i>Anii</i> | <i>Nr programe</i> | <i>Sume alocate programelor (mii lei)</i> | <i>Prevederi bugetare inițiale (mii lei)</i> | <i>Grad de bugetare pe programe</i> |
|-------------|--------------------|---|--|-------------------------------------|
| 2004 | 6 | 85.730 | 754.089 | 11,37% |



UNIUNEA EUROPEANĂ

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

| | | | | |
|-------|----|------------|------------|--------|
| 2005 | 6 | 82.438 | 663.186 | 12,43% |
| 2006 | 5 | 139.665 | 656.361 | 21,28% |
| 2007 | 15 | 738.130 | 960.419 | 76,85% |
| 2008 | 15 | 865.310 | 3.499.987 | 24,72% |
| 2009 | 21 | 2.341.435 | 3.743.461 | 62,55% |
| 2010 | 21 | 1.397.472 | 2.644.966 | 52,84% |
| 2011 | 19 | 1.161.604 | 3.095.350 | 37,53% |
| 2012 | 29 | 1.464.700 | 3.451.889 | 42,43% |
| 2013 | 14 | 662.144 | 2.549.262 | 25,97% |
| 2014 | 18 | 2.222.957 | 4.801.452 | 46,30% |
| 2015 | 11 | 2.871.035 | 5.005.620 | 57,36% |
| Total | | 14.032.620 | 31.826.042 | 44,09% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – MADR*Tabelul nr. 2 Analiza programelor bugetare la MADR*

| <i>Anii</i> | <i>Nr programe</i> | <i>Sume alocate programelor (mii lei)</i> | <i>Prevederi bugetare inițiale (mii lei)</i> | <i>Grad de bugetare pe programe</i> |
|-------------|------------------------|---|--|---|
| 2004 | 8 | 4.648.181 | 4.699.127 | 98,9% |
| 2005 | 6 | 4.358.133 | 4.386.617 | 99,4% |



UNIUNEA EUROPEANĂ

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

| | | | | |
|-------|---|-------------|-------------|--------|
| 2006 | 5 | 3.099.048 | 4.874.551 | 63,6% |
| 2007 | 5 | 6.549.707 | 7.634.827 | 85,8% |
| 2008 | 5 | 11.169.297 | 11.704.967 | 95,4% |
| 2009 | 2 | 16.210.230 | 8.454.185 | 191,7% |
| 2010 | 2 | 3.744.073 | 9.087.681 | 41,2% |
| 2011 | 2 | 11.676.518 | 11.676.518 | 100,0% |
| 2012 | 2 | 14.977.561 | 14.977.561 | 100,0% |
| 2013 | 2 | 17.281.852 | 17.281.852 | 100,0% |
| 2014 | 2 | 19.410.802 | 19.410.802 | 100,0% |
| 2015 | 2 | 23.594.977 | 23.692.977 | 99,6% |
| Total | | 136.720.379 | 137.881.665 | 99,2% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

Ministerul Afacerilor Interne – MAI

Tabelul nr. 3 Analiza programelor bugetare la MAI

| <i>Anii</i> | <i>Nr programe</i> | <i>Sume alocate programelor (mii lei)</i> | <i>Prevederi bugetare inițiale (mii lei)</i> | <i>Grad de bugetare pe programe</i> |
|-------------|--------------------|---|--|---|
| 2004 | 22 | 3.520.753 | 3.615.705 | 97,4% |
| 2005 | 20 | 4.519.628 | 4.621.603 | 97,8% |
| 2006 | 19 | 5.580.691 | 5.607.354 | 99,5% |
| 2007 | 18 | 7.335.299 | 7.255.058 | 101,1% |

| | | | | |
|-------|----|------------|------------|--------|
| 2008 | 21 | 7.926.126 | 8.583.165 | 92,3% |
| 2009 | 3 | 9.437.757 | 9.981.677 | 94,6% |
| 2010 | 3 | 10.478.259 | 10.601.219 | 98,8% |
| 2011 | 4 | 8.805.507 | 8.499.414 | 103,6% |
| 2012 | 4 | 8.095.124 | 8.105.256 | 99,9% |
| 2013 | 3 | 8.297.878 | 8.297.878 | 100,0% |
| 2014 | 3 | 8.399.131 | 8.399.131 | 100,0% |
| 2015 | 3 | 8.829.361 | 8.829.361 | 100,0% |
| Total | | 91.225.514 | 92.396.821 | 98,7% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

Ministerul Educației Naționale - MEN și Ministerul Cercetării și Inovării – MCI

Tabelul nr. 4 Analiza programelor bugetare la MEN_MCI

| <i>Anii</i> | <i>Nr programe</i> | <i>Valoare programe (mii lei)</i> | <i>Prevederi bugetare inițiale (mii lei)</i> | <i>Grad de bugetare pe programe</i> |
|-------------|------------------------|---|--|---|
| 2004 | 16 | 1.702.813 | 3.725.020 | 45,7% |
| 2005 | 17 | 2.511.476 | 4.769.026 | 52,7% |
| 2006 | 10 | 2.564.907 | 5.387.227 | 47,6% |
| 2007 | 9 | 4.056.638 | 11.917.079 | 34,0% |
| 2008 | 12 | 5.736.444 | 15.833.082 | 36,2% |
| 2009 | 9 | 5.562.799 | 11.985.459 | 46,4% |



UNIUNEA EUROPEANĂ

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

| | | | | |
|-------|----|------------|-------------|-------|
| 2010 | 15 | 3.918.083 | 14.590.490 | 26,9% |
| 2011 | 15 | 4.163.526 | 8.554.174 | 48,7% |
| 2012 | 15 | 4.881.067 | 8.713.819 | 56,0% |
| 2013 | 8 | 4.218.179 | 8.502.390 | 49,6% |
| 2014 | 7 | 4.112.519 | 8.567.096 | 48,0% |
| 2015 | 6 | 4.041.557 | 9.133.831 | 44,2% |
| Total | | 47.470.008 | 111.678.693 | 42,5% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

Ministerul Finanțelor Publice – MFP

Tabelul nr. 5 Analiza programelor bugetare la MFP

| <i>Anii</i> | <i>Nr programe</i> | <i>Valoare programe (mii lei)</i> | <i>Prevederi bugetare inițiale (mii lei)</i> | <i>Grad de bugetare pe programe</i> |
|-------------|--------------------|---------------------------------------|--|---|
| 2004 | 1 | 5.443 | 778.584 | 0,70% |
| 2005 | 1 | 5.384 | 850.012 | 0,63% |
| 2006 | 2 | 25.129 | 1.329.238 | 1,89% |
| 2007 | 3 | 1.336.586 | 1.577.466 | 84,73% |
| 2008 | 12 | 2.668.753 | 3.376.485 | 79,04% |
| 2009 | 11 | 3.566.223 | 3.106.713 | 114,79% |
| 2010 | 4 | 3.449.309 | 2.219.963 | 155,38% |
| 2011 | 5 | 2.719.744 | 2.792.648 | 97,39% |

| | | | | |
|-------|---|------------|------------|--------|
| 2012 | 5 | 2.917.935 | 3.001.850 | 97,20% |
| 2013 | 4 | 2.709.314 | 2.805.359 | 96,58% |
| 2014 | 4 | 2.961.431 | 3.057.602 | 96,85% |
| 2015 | 4 | 3.343.139 | 3.466.981 | 96,43% |
| Total | | 25.708.390 | 28.362.901 | 90,64% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

Ministerul Muncii și Justiției Sociale – MMJS

Tabelul nr. 6 Analiza programelor bugetare la MMJS

| Anii | Nr programe | Valoare programe (mii lei) | Prevederi bugetare inițiale (mii lei) | Grad de bugetare pe programe |
|------|-------------|-------------------------------|--|---------------------------------|
| 2004 | 9 | 1.706.837 | 4.282.955 | 39,85% |
| 2005 | 6 | 3.922.972 | 5.352.175 | 73,30% |
| 2006 | 4 | 4.757.825 | 5.248.969 | 90,64% |
| 2007 | 3 | 8.193.201 | 8.646.398 | 94,76% |
| 2008 | 3 | 11.625.315 | 14.162.964 | 82,08% |
| 2009 | 5 | 13.500.162 | 16.371.371 | 82,46% |
| 2010 | 2 | 18.055.935 | 24.141.543 | 74,79% |
| 2011 | 2 | 17.103.745 | 34.149.718 | 50,08% |
| 2012 | 2 | 17.121.373 | 31.933.494 | 53,62% |
| 2013 | 2 | 16.925.483 | 30.444.760 | 55,59% |
| 2014 | 2 | 16.628.454 | 29.698.786 | 55,99% |



UNIUNEA EUROPEANĂ

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

| | | | | |
|-------|---|-------------|-------------|--------|
| 2015 | 2 | 16.828.527 | 36.721.160 | 45,83% |
| Total | | 146.369.829 | 241.154.293 | 60,70% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

Ministerul Mediului - MM și Ministerul Apelor și Pădurilor – MAP

Tabelul nr. 7. Analiza programelor bugetare la MM_MAP

| <i>Anii</i> | <i>Nr programe</i> | <i>Sume alocate programelor (mii lei)</i> | <i>Prevederi bugetare inițiale (mii lei)</i> | <i>Grad de bugetare pe programe</i> |
|-------------|--------------------|---|--|-------------------------------------|
| 2004 | 2 | 525.546 | 0 | - |
| 2005 | 2 | 816.318 | 818.319 | 99,8% |
| 2006 | 2 | 744.888 | 745.888 | 99,9% |
| 2007 | 3 | 1.646.696 | 1.647.196 | 100,0% |
| 2008 | 3 | 1.823.505 | 1.817.291 | 100,3% |
| 2009 | 4 | 3.262.771 | 2.582.580 | 126,3% |
| 2010 | 5 | 1.794.546 | 1.697.531 | 105,7% |
| 2011 | 5 | 2.312.427 | 2.312.427 | 100,0% |
| 2012 | 5 | 2.994.481 | 2.994.481 | 100,0% |
| 2013 | 5 | 2.208.917 | 2.208.917 | 100,0% |
| 2014 | 6 | 2.684.607 | 2.684.607 | 100,0% |
| 2015 | 6 | 2.826.878 | 2.826.878 | 100,0% |
| Total | | 23.641.580 | 22.336.115 | 105,8% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

Ministerul Sănătății – MS

Tabelul nr. 8 Analiza programelor bugetare la MS

| <i>Anii</i> | <i>Nr programe</i> | <i>Sume alocate programelor (mii lei)</i> | <i>Prevederi bugetare inițiale (mii lei)</i> | <i>Grad de bugetare pe programe</i> |
|-------------|--------------------|---|--|-------------------------------------|
| 2004 | 4 | 1.028.362 | 1.499.131 | 68,6% |
| 2005 | 4 | 1.329.819 | 1.797.470 | 74,0% |
| 2006 | 4 | 1.336.000 | 1.539.935 | 86,8% |
| 2007 | 2 | 3.491.256 | 3.868.048 | 90,3% |
| 2008 | 2 | 4.641.010 | 4.969.474 | 93,4% |
| 2009 | 3 | 6.641.727 | 4.218.865 | 157,4% |
| 2010 | 3 | 3.857.376 | 4.191.554 | 92,0% |
| 2011 | 3 | 3.924.807 | 4.417.609 | 88,8% |
| 2012 | 3 | 3.936.233 | 5.469.267 | 72,0% |
| 2013 | 3 | 3.901.017 | 8.680.192 | 44,9% |
| 2014 | 3 | 3.994.447 | 7.957.858 | 50,2% |
| 2015 | 3 | 4.536.305 | 6.800.576 | 66,7% |
| Total | | 42.618.359 | 55.409.979 | 76,9% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

Ministerul Transporturilor – MT

Tabelul nr. 9 Analiza programelor bugetare la MT

| <i>Anii</i> | <i>Nr programe</i> | <i>Sume alocate programelor (mii lei)</i> | <i>Prevederi bugetare inițiale (mii lei)</i> | <i>Grad de bugetare pe programe</i> |
|-------------|--------------------|---|--|-------------------------------------|
| 2004 | 14 | 2.071.867 | 7.465.323 | 27,8% |
| 2005 | 15 | 2.441.889 | 8.231.813 | 29,7% |
| 2006 | 18 | 2.158.196 | 8.482.414 | 25,4% |
| 2007 | 17 | 2.993.829 | 10.848.780 | 27,6% |
| 2008 | 7 | 4.393.594 | 9.884.192 | 44,5% |
| 2009 | 7 | 12.948.086 | 10.655.125 | 121,5% |
| 2010 | 7 | 9.125.498 | 10.859.928 | 84,0% |
| 2011 | 7 | 9.047.672 | 11.574.413 | 78,2% |
| 2012 | 7 | 7.858.611 | 14.794.426 | 53,1% |
| 2013 | 4 | 3.093.299 | 7.298.957 | 42,4% |
| 2014 | 4 | 3.889.271 | 6.465.971 | 60,1% |
| 2015 | 4 | 3.320.942 | 14.827.360 | 22,4% |
| Total | | 63.342.754 | 121.388.702 | 52,2% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

**Ministerul Economiei - ME și Ministerul pentru Mediul de Afaceri,
Comerț și Antreprenorial – MMACA**

Tabelul nr. 10 Analiza programelor bugetare la ME_MMACA

| <i>Anii</i> | <i>Nr programe</i> | <i>Sume alocate programelor (mii lei)</i> | <i>Prevederi bugetare inițiale (mii lei)</i> | <i>Grad de bugetare pe programe</i> |
|--------------|--------------------|---|--|-------------------------------------|
| 2004 | 15 | 3.404.557 | 1.963.852 | 173,4% |
| 2005 | 17 | 2.148.891 | 1.285.686 | 167,1% |
| 2006 | 12 | 1.248.955 | 1.328.380 | 94,0% |
| 2007 | 13 | 1.002.588 | 1.339.465 | 74,8% |
| 2008 | 10 | 872.059 | 3.376.485 | 25,8% |
| 2009 | 13 | 1.182.148 | 1.481.267 | 79,8% |
| 2010 | 23 | 1.075.153 | 2.081.740 | 51,6% |
| 2011 | 22 | 1.114.189 | 1.498.880 | 74,3% |
| 2012 | 22 | 735.502 | 1.426.307 | 51,6% |
| 2013 | 21 | 422.871 | 1.264.991 | 33,4% |
| 2014 | 15 | 378.136 | 1.074.730 | 35,2% |
| 2015 | 13 | 428.339 | 407.530 | 105,1% |
| Total | | 14.013.388 | 18.529.313 | 75,6% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

Centralizând datele din cercetările experților se observă:

Tabelul nr. 11 Situația bugetării pe programe la nivelul ministerelor

| <i>Minister</i> | <i>Număr programe bugetare (2004 – 2015)</i> | <i>Valoare alocată finanțării programelor bugetare</i> | <i>Valoare totală buget inițial (2004 – 2015)</i> | <i>Grad mediu de bugetare pe programe</i> |
|-----------------|--|--|---|---|
| MDRAPFE | 47 | 14.032.620 | 31.826.042 | 44,09% |
| MADR | 13 | 136.720.379 | 137.881.665 | 99,20% |
| MAI | 34 | 91.225.514 | 92.396.821 | 98,70% |
| MEN_MCI | 32 | 47.470.008 | 111.678.693 | 42,50% |
| MFP | 18 | 25.708.390 | 28.362.901 | 90,64% |
| MMJS | 22 | 146.369.829 | 241.154.293 | 60,70% |
| MM_MAP | 8 | 23.641.580 | 22.336.115 | 105,80% |
| MS | 7 | 42.618.359 | 55.409.979 | 76,90% |
| MT | 27 | 63.342.754 | 121.388.702 | 52,20% |
| ME_MMACA | 38 | 14.013.388 | 18.529.313 | 75,60% |

Sursa: Prelucrări proprii ale expertului principal

În concluzie, se apreciază că Planurile Strategice Instituționale trebuie să devină instrumente funcționale ale managementului public prin care să se operaționalizeze strategiile ministerelor și să coreleze obiectivele asumate cu resursele alocate, atât în etapa inițială a elaborării bugetelor ministerelor, cât și ulterior în procesul de monitorizarea a rezultatelor obținute.



Poate fi remarcat faptul că, în cazul unora dintre proiecte, propunerile de proiect și estimările pentru anii următori nu par a fi fundamentate pe previziuni clare, fiind făcute pe baza unor “pași de creștere”.

Se desprinde cu claritate necesitatea îmbunătățirii acurateții planificării nivelului creditelor bugetare. Privind în evoluție, acestea au fost subestimate în prima parte a intervalului și supraestimate în cea de a doua parte. În plus, este necesar să se evite perpetuarea situației în care rectificările bugetare îndepărtează ministerul de ținta unei echivalențe între creditele bugetare aprobate inițial și plățile efective. Din rapoartele Curții de Conturi a României analizate a reieșit și necesitatea îmbunătățirii colaborării dintre ministerele de linie și Ministerul Finanțelor Publice în procesul de elaborare și gestionare a bugetelor anuale.

Ca o concluzie parțială se poate aprecia că planificarea strategică la nivelul ministerelor nu trebuie să rămână un exercițiu decuplat de procesul de bugetare, fiind necesară o integrare completă a funcțiilor strategice și de planificare, atât la nivel intra- cât și inter-instituțional. Planurile Strategice Instituționale aduc un plus valoare mai mare în măsura în care sunt complet corelate cu resursele alocate prin bugetul anual.

Ministerele operează într-un cadru în care se suprapun multiple documente cu caracter strategic, ce includ strategii sectoriale, instituționale, naționale sau europene. Necesitatea implementării acestui proiect a decurs din faptul că Planurile Strategice Instituționale, cu componenta lor de bugetare pe programe, nu trebuie abordate ca documente realizate periodic, la intervale de 3 sau 4 ani, ci ca documente menite să operaționalizeze strategiile existente, ce necesită o actualizare cel puțin anuală, atât în partea descriptivă cât și în ceea ce privește corelarea dintre programele bugetare descrise în acestea și cele din bugetele anuale aprobate. Desigur, este necesară și corelarea calendarului privitor la elaborarea bugetului anual cu procesul de actualizare a planurilor strategice instituționale.

Cea de-a treia parte a analizei, intitulată ”Analiză cu privire la identificarea, planificarea și implementarea acțiunilor de reducere sau eliminare a disfuncționalităților din cadrul ministerelor” are ca obiectiv principal realizarea unei cercetări cu privire la identificarea, planificarea și implementarea acțiunilor de reducere sau eliminare a disfuncționalităților din cadrul ministerelor și formularea concluziilor referitoare la problematica analizată. Pe baza studiilor individuale realizate de experții din echipa de cercetare și a documentelor rezultate în urma misiunilor de audit public extern derulate de CCR, au fost identificate și analizate recomandările realizate de Curtea de Conturi a României la nivelul ministerelor din grupul țintă, precum și gradul de implementare al acestora. Analiza a fost realizată atât din punct de vedere al evoluției numărului și structurii lor în perioada 2004 – 2015, cât și a gradului de implementare a acestora.

Astfel, pe baza cercetărilor efectuate, se desprind următoarele recomandări pentru reducerea disfuncționalităților, cu caracter general, care vizează activitatea tuturor ministerelor din grupul țintă:

✚ Îmbunătățirea metodologiei de fundamentare a bugetelor anuale și multianuale de venituri și cheltuieli ale ministerelor, care să țină seama de principalele strategii politice și programe prioritare ale ministerului;

✚ Creșterea gradului de realizare a bugetului definitiv, prin repartizarea, pe parcursul anului, a creditelor bugetare aprobate și neutilizate, fie pentru finanțarea altor obiective de la nivelul ministerelor, fie disponibilizarea acestora la bugetul de stat, potrivit termenelor prevăzute de legislația în vigoare;

✚ Monitorizarea atentă a respectării principiilor de legalitate și regularitate în administrarea patrimoniului, în execuția bugetului de venituri și cheltuieli și în întocmirea situațiilor financiare anuale;



➤ Creșterea gradului de informatizare în procesul de planificare strategică, prin investiții în dotarea cu echipamente software, dar și interconectarea programelor informatice existente;

➤ Dezvoltarea unui plan multianual de investiții și prioritizarea investițiilor pe sectoare, în funcție de nevoile existente, ținând însă seama de caracterul limitat al resurselor financiare;

➤ Fiecare obiectiv inclus în Planul Strategic Instituțional trebuie să aibă prevăzuți indicatori de performanță cuantificabili, care să permită urmărirea gradului de implementare;

➤ O mai bună organizare, implementare și menținere a sistemelor de management și control intern, prin redefinirea unor forme funcționale de control managerial, astfel încât să se preîntâmpine risipa, abuzul sau fraudarea din fonduri publice și să se asigure urmărirea și recuperarea prejudiciilor constatate;

➤ Inițierea unor programe de pregătire / schimburi de bune practici pentru salariații care ocupă funcții "sensibile", cu un ritm alert al schimbărilor tehnologice / legislative (ex. utilizarea instrumentelor TIC; accesarea fondurilor europene; auditul public intern; aplicarea legislației financiar – contabile etc.);

➤ Alocarea de resurse suplimentare pentru pregătirea profesională continuă a resurselor umane ale ministerelor, în special a celor implicate în procesul de planificare strategică;

➤ Organizarea unor grupuri de lucru interministeriale, care să colaboreze pentru o mai bună implementare a prevederilor Planurilor Strategice Instituționale de la diverse ministere;

➤ Creșterea gradului de atragere și utilizare a resurselor din fonduri externe nerambursabile;



➤ Creșterea capacității infrastructurii informatice și accesul la platforme de baze de date care să permită o analiză ex-ante a eligibilității solicitanților de sprijin financiar și încheierea de protocoale de colaborare în acest sens (Oficiul Național al Registrului Comerțului, ARACHNE);

➤ Urmărirea mai atentă a modului de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse de către Curtea de Conturi a României pentru remedierea abaterilor constatate, cât și al impactului acestora asupra activității ministerelor;

➤ Respectarea prioritizărilor propuse prin Planul Strategic Instituțional în alocarea resurselor bugetare;

➤ Desemnarea a câte unui responsabil pentru fiecare program bugetar al ministerului care să se ocupe de elaborarea și monitorizarea derulării acestora;

➤ Dotarea cu tehnică de calcul, aplicații informatice și instrumente de protecție și control a sistemelor informatice în conformitate cu prevederile legale în vigoare, utilizând, în acest scop, programele finanțate prin fonduri europene.

Este evident faptul că pentru buna derulare a procesului bugetar nu este suficientă existența unei reglementări corespunzătoare. Este necesară existența unei stabilități instituționale la nivelul ordonatorilor de credite, existența predictibilității cadrului fiscal-bugetar, asigurarea personalului calificat și motivat necesar, crearea unei culturi de colaboare între instituțiile implicate și descurajarea tentativelor de punere în aplicare doar la nivel superficial a reglementărilor.

Cercetarea realizată în cadrul Rezultatului 2 - activitatea 2 a proiectului prezintă o abordare teoretică a problematicii privind dezvoltarea ministerelor din grupul țintă prin implementarea Planurilor Strategice Instituționale, accentuând în acest sens importanța și necesitatea dezvoltării acestui subiect.