Action Lines for Increasing Performance In Institutional Strategic Planning Within the Ministry of Labor and Social Justice in 2008- 2011

**[Direcții de acțiuni pentru
creșterea performanței în
planificarea strategică
instituțională din cadrul
Ministerul Muncii și Justiției
Sociale în perioada 2008 –
2011]**

Maria Roxana ATEȘOAE¹

¹ Lecturer Ph.D., ”Petre Andrei”
University of Iași, Romania, E-mail:
roxana_andrei2001@yahoo.com

Abstract: The paper is focused on the main directions of the institutional strategic plans of the Labor Ministry from Romania and the reflection of these priorities on the budget of the Ministry in 4 years (from 2008 to 2011). Based on the annual reports of the Romanian Courts of Accounts, the author calculates the level of implementation of the recommendations of these reports by the Ministry of Labor and Social Justice for the period of 2008-2011 and identifies the solutions to reduce or eliminate dysfunctions in order to increase performance in institutional strategic planning of this Ministry.

Keywords: strategic planning; Ministry of Labor and Social Justice.

How to cite: Ateșoae, M. R. (2018). Action Lines for Increasing Performance In Institutional Strategic Planning Within the Ministry of Labor and Social Justice in 2008-2011. *Anuarul Universității “Petre Andrei” din Iași, Fascicula: Asistența Socială, Sociologie, Psihologie*, 21, 1-8. <https://doi.org/10.18662/upasw/10>

1. Analiza gradului de implementare a recomandărilor Curții de Conturi a României la nivelul Ministerului Muncii și Justiției Sociale în perioada 2008-2011

Pe baza valorilor calculate ale gradului de implementare a recomandărilor Curții de Conturi a României, aferente fiecărui audit din perioada 2008-2011, am calculat un grad mediu de implementare a recomandărilor la nivelul Ministerului Muncii și Justiției Sociale (Gi), pentru fiecare an al perioadei analizate.

Figura 1. Evoluția gradului mediu de implementare a recomandărilor făcute de Curtea de Conturi a României pentru eliminarea disfuncționalităților la nivelul Ministerului Muncii și Justiției Sociale în perioada 2008-2011

Am apreciat ca fiind relevantă compararea gradului de implementare a recomandărilor Curții de Conturi a României în ceea ce privește acțiunile de audit financiar asupra contului de execuție al Ministerului Muncii și Justiției Sociale pentru cei 4 ani din perioada analizată. Astfel, figura 2 indică o tendință descrescătoare de implementare a acestor măsuri.

Printre factorii care pot explica acest trend enumerăm:

- creșterea numărului de măsuri decise în urma acțiunilor de audit public extern;
- creșterea numărului de măsuri atacate în instanță de către MMJS și asupra cărora instanța nu s-a pronunțat definitiv;

- creșterea complexității nivelului de analiză a implementării recomandărilor de către auditorii externi ceea ce conduce la scăderea numărului de măsuri pe care aceștia le consideră îndeplinite.

Figura 2. Evoluția gradului de implementare (gi) a recomandărilor făcute de Curtea de Conturi a României pentru eliminarea disfuncționalităților, aferente acțiunilor de audit financiar asupra situației financiare la nivelul Ministerului Muncii și Justiției Sociale în perioada 2008-2011

Cu excepția raportului de follow-up aferent auditului financiar pentru anul 2009, în care auditorii externi nu fac o analiză aprofundată a modului de implementare a măsurilor impuse, în celelalte situații, în special în auditul performanței, auditorii verifică detaliat implementarea sau remedierea acestor recomandări. În consecință, MMJS face eforturi de remediere chiar și în situații ce țin de dezvoltare și realizare de politici publice. Din păcate, auditorii nu au verificat și modul de construire a bugetului MMJS pe programe, precum și execuția acestora, ceea ce a făcut ca în perioada menținată, 2008-2011, să nu se vadă o creștere a rolului acestui tip de bugetare în cadrul managementului MMJS.

2. Concluzii relevante în vederea identificării unor soluții pentru reducerea sau eliminarea disfuncționalităților la nivelul Ministerului Muncii și Justiției Sociale

Modul de fundamentare atât a proiectului de buget anual, cât și a programelor MMJS indică deficiențe în metodologia de lucru la nivelul aparatului central.

Una din constatările auditorilor Curții de Conturi care apare în rapoartele de audit financiar se referă la nefundamentarea proiectului de buget anual pe baza documentelor justificative legal întocmite și aprobate de la aparatul central și structurile teritoriale, prin care să se confirme necesarul de credite bugetare și să se susțină înscrierea sumelor atât în indicatorii din documentele de sinteză, cât și în proiectul bugetului transmis la Ministerul Finanțelor Publice.

Prin nerespectarea prevederilor legale privind fundamentarea și execuția bugetului pe programe, în perioada studiată, MMJS nu s-a asigurat că programele bugetare, aprobate prin Legea bugetului de stat, se constituie în planuri care să permită luarea deciziilor, de alocare a fondurilor publice și nu un formular anexat la bugetul aprobat. Având în vedere că politica bugetară reprezintă expresia dimensionării și ierarhizării cheltuielilor publice prin acțiuni și instrumente specifice, MMJS nu se asigură de beneficiile obținute în urma folosirii unor bugete pe programe, astfel încât datele financiare să fie prezentate transparent, să se realizeze în cadrul ministerului activități mai eficiente și mai coordonate precum și axarea bugetelor anuale pe prioritățile ministerului și pe posibilitățile financiare ale acestuia.

De asemenea, în perioada 2008-2011 se remarcă faptul că programele bugetate diferă de la an la an ceea ce nu permite o analiză multianuală a acestor bugete și, implicit, a politicilor ministerului corespondente acestor bugete. Evaluarea progresului programelor bugetare și, implicit, al obiectivelor strategice ale ministerului nu se poate realiza fără asigurarea continuității acestora pentru perioadele vizate de PSI. Corelarea politicilor publice ale MMJS cu bugetul este insuficientă, iar metodologia de planificare strategică prevăzută de reglementările în vigoare care ar trebui să urmărească corelarea între obiective, indicatori de performanță, rezultate și resursele financiare nu este pusă în aplicare adecvat.

Structura curentă a bugetului reprezintă un mijloc adecvat pentru contabilitate și în mare respectă cerințele legislației privind finanțele publice. Cu toate acestea, atât structura bugetului cât și configurația sa îi limitează utilitatea de instrument pentru alocarea strategică a resurselor, management eficient, evaluarea și monitorizarea performanței. Utilizarea parametrilor de

performanță este bazică și orientată către randament și nu către rezultate strategice. Așadar, bugetul prevede o responsabilitate foarte redusă și un feedback redus în ceea ce privește implementarea și performanța.

O altă concluzie se referă la activitatea de audit a MMJS. În programul de audit aprobat de ordonatorul principal de credite nu a fost prevăzută înscrierea unei misiuni de audit în vederea implicării compartimentului de audit atât în pregătirea planului strategic, cât și în realizarea evaluării funcționale a ministerului.

Schimbările instituționale semnificative (precum cea care a avut loc în anul 2010) au avut consecințe pe care ministerul nu a avut capacitatea de a le gestiona în multe direcții. Prin urmare, trebuie avute în vedere departamentele cheie care pot evalua anticipat riscurile și schimbările structurale semnificative astfel încât să construiască scenarii de răspuns sustenabile.

De asemenea, auditorii semnalează necesitatea de a stabili și formaliza un set de indicatori de performanță pentru evaluarea instituțiilor din subordinea ministerului, astfel încât să poată fi monitorizată eficient activitatea în evoluție a acestora.

MMJS nu dovedește o preocupare generalizată pentru informație drept bun organizațional strategic. Sistemul de management informațional nu este integrat. Datele furnizate de rapoartele Curții de Conturi indică un nivel scăzut de implicare a ministerului în asigurarea funcționării optime a sistemului informatic SAFIR, pentru creșterea eficienței procesului managerial și pentru a oferi informații utile în scopul luării celor mai bune decizii în activitatea privind gestionarea sistemului de prestații sociale, inclusiv prin sprijinirea activității de resurse umane din instituțiile subordonate, prin asigurarea personalului de specialitate în măsură să gestioneze corespunzător aplicația informatică existentă.

Angajarea de personal și resurse trebuie optimizată după funcțiile prioritare. Rapoartele auditorilor semnalează deficiențe în respectarea planului anual de pregătire profesională în vederea dezvoltării competențelor angajaților corespunzător atribuțiilor specifice instituției. „Este nevoie ca dezvoltarea politicilor, monitorizarea, evaluarea și bugetarea să ocupe o pondere mai mare, împreună cu ajustări ale numărului și structurii personalului. Parțial, axarea pe dezvoltarea legislativă se datorează faptului că, în 2010, unitatea a fost înputernicită de către Guvern să dezvolte o Lege-Cadru privind asistența socială și să revizuiască legislația privind ajutoarele cele mai importante, o politică prioritară pentru guvern. Acest efort major a absorbit o mare parte din personalul unității în intervalul 2010-2011, spre dezavantajul altor funcții. Însă favorizarea dezvoltării legislative în

detrimentul altor funcții a fost întotdeauna o caracteristică a Direcției Generale, reflectând cadrul legal aflat sub revizie continuă în ultimii zece ani”. (Banca Mondială, 2011b, p. 58).

Capacitatea Ministerului Muncii și Justiției Sociale de a monitoriza și evalua performanța generală a sectorului sau a anumitor sub-sectoare este limitată în prezent, în parte datorită incapacității sale de a accesa separat sistemele de management al informației ale agențiilor din subordine, dar și datorită limitărilor legate de aptitudinile personalului, funcții și reguli. Cu sisteme separate de managementul informațiilor pentru fiecare dintre cele patru mari agenții și cu programele principale, abilitatea de monitorizare a performanței și conectarea informațiilor în sub-sectoare lipsește. Mai mult, nu există nici o modalitate de verificare transversală a sistemelor separate de managementul informațiilor.

3. Propuneri privind îmbunătățirea managementului de performanță a utilizării resurselor la nivelul Ministerului Muncii și Justiției Sociale

Un format clar de alocare a bugetului pentru un program ar îmbunătăți și procesul de formulare, deoarece ar fi mult mai ușor să se identifice schimburile comerciale strategice. În loc să se primească solicitări din partea agențiilor subordonate care se bazează pe nivelele de cheltuieli din prezent și să se încerce distribuirea „justă” a resurselor precare între acestea, unitatea de management și politică a Ministerului poate stabili anual reguli clare de prioritate, creând un cadru de cheltuieli pe termen mediu, în concordanță cu planurile strategice instituționale, actualizat în mod continuu. Aceste reguli de prioritate vor ajuta la rândul lor agențiile și direcțiile să-și fixeze bugetele. „Mecanismul de consultare va trebui de asemenea îmbunătățit prin stabilirea bugetului pentru programe și autorizând fiecare unitate să-și distribuie propriul buget și să fie responsabilă pentru el. O comisie de lucru a conducerii Ministerului ar fi cea care ar lua deciziile finale cu privire la buget” (Banca Mondială, 2011b, p. 13).

Corelat cu acest aspect, se recomandă stabilirea, formalizarea unui set de indicatori de performanță pentru evaluarea instituțiilor din subordinea ministerului, astfel încât să poată fi monitorizată eficient activitatea în evoluție a acestora. În același timp, analiza rapoartelor trimestriale depuse de către instituțiile din subordine și aplicarea de măsuri corective pentru derapajele sesizate în cuprinsul acestora va permite o bună implementare a programelor. O altă serie de aspecte se dovedesc relevante pentru îmbunătățirea managementului de performanță a utilizării resurselor la nivelul Ministerului Muncii și Justiției Sociale: îmbunătățirea coordonării

orizontale la nivelul ministerului, precum și cea verticală între nivelele central, județean și local; realizarea unei alocări bugetare corecte pentru fiecare tip de program.

Un alt aspect relevant se referă la elaborarea și aprobarea unei metodologii specifice, care să asigure colectarea datelor și informațiilor statistice, procesarea și diseminarea datelor, precum și stabilirea unei structuri în cadrul ministerului cu atribuții în domeniul statisticii sociale în măsură să elaboreze studii și analize prin utilizarea tuturor surselor de date statistice disponibile, inclusiv corelarea cu informațiile cuprinse în situațiile financiare ale instituției.

În ceea ce privește sistemele IT, se recomandă asigurarea interoperabilității sistemului SAFIR cu alte sisteme/baze de date (ex. Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date) în timp real. Astfel, va fi verificată o cantitate mare de informații imediat ce operatorul va introduce datele solicitării. De asemenea, este recomandată încorporarea unui modul de management al documentelor electronice și îmbunătățirea modulului de raportare astfel încât să se poată genera rapoarte la cerere pentru diverse părți interesate sau pentru public.

Implicarea echipei de management a MMJS în asigurarea funcționării optime a sistemului informatic SAFIR și pentru a oferi informații utile în scopul luării celor mai bune decizii în activitatea privind gestionarea sistemului de prestații sociale, inclusiv prin sprijinirea activității de resurse umane din instituțiile subordonate și prin asigurarea personalului de specialitate în măsură să gestioneze corespunzător aplicația informatică existentă ar permite creșterea eficienței procesului managerial.

Bibliografie

Banca Mondială (2011a) *Analiza Funcțională a Sectorului Muncă și Protecție Socială în România* – Vol. 1, Pregătit de Banca Mondială pentru Secretariatul General al Guvernului. Disponibil la adresa:
http://sgg.gov.ro/docs/File/UPP/doc/rapoarte-finale-bm/etapa-II/MMFPS_RO-FR-Final%20Volume%201_RO.pdf

Banca Mondială (2011b) *Analiza Funcțională a Sectorului Muncă și Protecție Socială în România* – Vol. 2, Pregătit de Banca Mondială pentru Secretariatul General al Guvernului. Disponibil la adresa:
http://sgg.gov.ro/docs/File/UPP/doc/rapoarte-finale-bm/etapa-II/MMFPS_RO-FR-Final%20Volume%202_RO.pdf

Curtea de Conturi (2009) *Raport public pe anul 2008*. Disponibil la adresa:
[http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/RPA2008\(MO\).pdf](http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/RPA2008(MO).pdf)

- Curtea de Conturi (2010) *Raport public pe anul 2009*. Disponibil la adresa:
<http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport%20public%202009.pdf>
- Curtea de Conturi (2011) *Raport public pe anul 2010*. Disponibil la adresa:
<http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raportulpublicpeanul2010.pdf>
- Curtea de Conturi (2012) *Raport public pe anul 2011*. Disponibil la adresa:
<http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/RAPORTUL%20PUBLIC%20PE%20ANUL%202011.pdf>
- Curtea de Conturi, *Raport de audit asupra unor categorii de prestații sociale reflectate prin situațiile financiare pe anul 2011, la Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (MMFPS)*, nr. 40859/03.10.2012
- Curtea de Conturi, *Raportul „Controlul legalității utilizării și rambursării sumelor contractate direct, subîmprumutate sau ale creditelor garantate de stat la entitățile beneficiare”*, nr. 8566/20.03.2014
- Curtea de Conturi, *Raportul de audit al performanței asupra modului de fundamentare și acordare a unor categorii de prestații sociale la Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale*, nr. 40944/05.11.2012
- Curtea de Conturi, *Raportul de audit financiar asupra contului anual de execuție a bugetului de stat încheiat la 31.12.2009 de către Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (MMFPS)* nr. 30959/ V/7.09.2010
- Curtea de Conturi, *Raportul de audit financiar asupra contului anual de execuție a bugetului de stat încheiat la 31.12.2010 de către Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (MMFPS)*, nr. 219LSL/30.06.2011
- Curtea de Conturi, *Raportul de audit financiar asupra situației financiare încheiate la 31.12.2008 de către Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale*, nr. 30187/V/11.06.2009
- Curtea de Conturi, *Raportul de audit financiar asupra situației financiare încheiate la data de 31.12.2011 de către Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (MMFPS)*, nr. 40494/11.06.2012
- Curtea de Conturi, *Regulament privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități*, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, Nr. 547 din 24 iulie 2014
- Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse (2007) *Planul Strategic Instituțional, 2007-2009 - Componenta de management*
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale (2011) *Planul Strategic Instituțional al Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale pentru perioada 2011 - 2013*