

The Process of Institutional Strategic Planning the Level of the Ministry of Labour and Achievement of Public Policies Objectives

Maria Roxana ATEȘOAE¹

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

Abstract: *The paper is presenting the main results of the research on the Supreme Audit Institution reports regarding the institutional strategic plans realised by Ministry of Labour from Romania. The adoption of performance budgeting implies a shift in the focus of budget process, from the management of inputs to a focus on the results of spending and the achievement of policy objectives. The adoption of performance budgeting implies a shift in the focus of the budget process from the management of inputs to an emphasis on results and the achievement of policy objectives.*

Keywords: *strategic planning, governance, performance-based budgeting, Ministry of Labor, public administration.*

How to cite: Ateșoae, M. R. (2023). The Proces of Institutional strategic Planning the Level of the Ministry of Labour and Achievement of Public Policies objectives. *Anuarul Universității "Petre Andrei" din Iași, Fascicula: Asistență Socială, Sociologie, Psihologie, 29, 1-18.*
<https://doi.org/10.18662/upasw/29/63>

1. Obiectivele cercetării

Obiectivul principal al lucrării îl reprezintă examinarea gradului de implementare a recomandărilor Curții de Conturi a României în cadrul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale, în vederea identificării direcțiilor de acțiune pentru creșterea performanței în planificarea strategică instituțională și se referă la perioada cuprinsă în intervalul 2008-2011.

Recomandările formulate, potrivit legii, de către auditorii publici externi în rapoartele de audit, cu privire la măsurile ce urmează a fi luate de către conducerea entității, în vederea înlăturării abaterilor constatate, stau la baza măsurilor ce sunt dispuse prin decizie. Raportul de follow-up este un act de control care se întocmește în urma acțiunilor de verificare a modului de ducere la îndeplinire a măsurilor transmise prin decizie și se întocmește în situațiile în care:

a) măsurile dispuse prin decizie au fost duse la îndeplinire în totalitate;

b) măsurile dispuse prin decizie au fost duse la îndeplinire parțial;

c) măsurile dispuse prin decizie nu au fost duse la îndeplinire.

Acest act de control se încheie atât în situația în care se verifică modul de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizie, ca o acțiune distinctă cuprinsă în programul de activitate, cât și cu prilejul unei acțiuni curente de control, când, pe lângă obiectivele controlului, se verifică și modul de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin deciziile anterioare.

În rapoartele de follow-up, pentru fiecare abatere care a făcut obiectul măsurilor dispuse prin decizie, sunt prezentate următoarele informații, conform „Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități”:

a) abaterea constatată care a făcut obiectul măsurii dispuse prin decizie;

b) măsura dispusă prin decizie pentru remedierea abaterii respective;

c) detalierea aspectelor rezultate în urma acțiunii de verificare a modului de ducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizie, inclusiv acordarea unor prelungiri ale termenului de ducere la îndeplinire a acestora.

În situația în care măsurile dispuse au fost duse la îndeplinire de către conducerea entității verificate, se vor face referiri cu privire la:

a) impactul efectiv al măsurilor luate de entitate asupra activității acesteia în ceea ce privește:

- îmbunătățirea managementului pentru realizarea obiectivelor entității;

- îmbunătățirea activității entității verificate, din punctul de vedere al evidenței financiar-contabile, fiscale, al sistemului informațional, al resurselor umane etc.;

- obținerea unor rezultate economico-financiare mai bune, reducerea cheltuielilor etc.;

b) în cazul în care au fost dispuse măsuri pentru stabilirea întinderii prejudiciului, sunt menționate atât valoarea erorilor/abaterilor estimate în urma acțiunii de control a Curții de Conturi, cât și prejudiciul stabilit și recuperat de conducerea entității verificate;

c) măsurile stabilite în plus de către entitate față de cele dispuse prin decizie, în vederea înlăturării deficiențelor constatate de către Curtea de Conturi;

d) măsurile luate de conducerea entității în timpul verificării modului de ducere la îndeplinire a deciziei, dacă este cazul.

Astfel, analiza documentației Curții de Conturi asupra activității Ministerului Muncii și Solidarității Sociale din perioada 2008 – 2011, prin prisma recomandărilor formulate și a nivelului de implementare a acestora, va permite o identificare a principalelor acțiuni necesare pentru o îmbunătățire semnificativă a managementului instituțional și sintetizarea unui cadru de planificare strategică sustenabilă. Cuantificarea nivelului de implementare a recomandărilor aferente acțiunilor de control și audit din cei patru ani de către MMSS și analiza variațiilor acestor nivele vor putea reliefa aspecte structurale cu impact asupra strategiei ministerului vizat.

Astfel, planurile strategice instituționale ale Ministerului Muncii și Solidarității Sociale devin o bază de analiză. Planul strategic instituțional (PSI) se elaborează începând cu anul 2007 și reprezintă principalul instrument de management la nivelul unei instituții, având scopul de a planifica pe termen mediu politicile din domeniul de activitate al unui minister, în corelare cu bugetul aprobat și cu cadrul bugetar pe termen mediu. De asemenea, Planul strategic instituțional a fost creat cu scopul de a sprijini ministerele în procesul decizional. PSI reflectă obiectivele, programele, măsurile pe care Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, împreună cu entitățile pe care le coordonează sau pe care le are în subordine, le-a planificat pe o perioadă de câte trei ani (2007 - 2009 și 2011 - 2013) și pentru care a alocat fonduri în limita resurselor bugetare destinate sectorului corespunzător cadrului bugetar pe termen mediu atribuit acestuia, pentru implementarea lor și obținerea rezultatelor estimate.

Elaborarea planurilor strategice instituționale a fost reglementată prin Hotărârea Guvernului nr. 1807/2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1024 din 22 decembrie 2006 și Hotărârea Guvernului nr. 158/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 21 februarie 2008.

Scopul programelor la nivelul instituției este acela de a permite alocarea de bugete pe obiective strategice și de a facilita monitorizarea indicatorilor de rezultat ai programelor, ca urmare a faptului că programele sunt bazate integral pe alocări de resurse. Programele corespunzătoare obiectivelor strategice prezintă rezultatele pe care le-a anticipat MMSS și pentru care au fost alocate resurse bugetare. Programele incluse în Planul Strategic Instituțional sunt identice cu programele bugetare și în acest sens ele au devenit anexă la bugetul anual al ministerului și au fundamentat alocările de resurse.

În acest context, vom realiza evaluarea gradului de implementare a planificării strategice și a bugetării pe programe la nivelul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale în perioada 2008 – 2011. În acest context, analiza documentației rezultate din acțiunile de control și audit extern realizate de către Curtea de Conturi a României va furniza informații relevante pentru evaluarea impactului procesului de planificare strategică la nivelul ministerului studiat și reprezintă o bază de analiză pentru evaluarea Planurilor Strategice Instituționale ulterioare ale ministerului vizat.

2. Analiza Planului Strategic Instituțional și a Componentei de programare bugetară a Planului Strategic Instituțional al Ministerului Muncii pentru intervalul 2009-2011 în rapoartele de control ale Curții de Conturi

Curtea de Conturi analizează programele propuse în PSI al Ministerului Muncii în cadrul „Raportului 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 (M.M.F.P.S.)”.

Trebuie subliniat faptul că aprobarea Componentei de programare bugetară a PSI s-a realizat în anul 2008, ceea ce a determinat ca propunerea de bugetare și execuția acestor programe să se facă în anul 2009. Prin

urmare, anul 2009 este singurul din perioada analizată în care Curtea de Conturi identifică, analizează și formulează opinii asupra execuției programelor Ministerului Muncii.

Auditorii externi constată că plățile pentru cheltuieli de asigurări și asistență socială efectuate din bugetul de stat pe anul 2009, în valoare de 16.213.768.316 lei, au fost structurate în bugetul M.M.F.P.S. în 5 programe, după cum urmează:

- a) Finanțarea prestațiilor sociale (cod program 660) în sumă de 8.175.843.049 lei;
- b) Programe de interes național (cod program 661) în sumă de 19.608.271 lei, reprezentând finanțarea unor cheltuieli de reabilitare, amenajare, modernizare, reparații clădiri și dotare cu mobilier și echipamente, cheltuieli în primul an de funcționare pentru 27 centre sociale de urgență în sumă totală de 5.532.949 lei, a unor programe de protecție socială și integrare socio-profesională a persoanelor cu handicap derulate prin A.N.P.H. în sumă de 6.376.737 lei și de susținere a protecției copilului derulate prin A.N.F.D.P.C. în sumă de 7.720.575 lei;
- c) Pensii agricultori și alte indemnizații reparatorii (cod program 662) în sumă de 7.826.928.412 lei;
- d) Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social-aparat propriu (cod program 663) în sumă de 141.770.243 lei, din care 60.968.377 lei din bugetul de stat, 5.495 mii lei credite externe și 75.307 mii lei fonduri nerambursabile;
- e) Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social - instituții aflate în subordinea sau în coordonarea ministerului (cod program 664) în sumă de 131.776.858 lei, din care 130.420.207 lei din bugetul de stat și 1.356.651 lei din fonduri nerambursabile.

Tabelul 1

Sinteza execuției bugetare a programelor Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale în anul 2009

PROGRAM	COD PROGRAM	CREDITE BUCETARE DEFINITIVE - LEI	PLĂȚI EFECTUATE /REALIZĂRI - LEI	GRAD REALIZARE 2009
Finanțarea prestațiilor sociale	660	8.193.352.000	8.175.843.049	99,78
Programe de interes național	661	19.972.000	19.608.271	98,17

Pensii agricultori și alte indemnizații reparatorii (veterani, invalizi, război, văduve)	662	7.835.197.000	7.826.928.412	99,89
Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social - aparat central	663	278.585.000	141.770.243	50,88
Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social – instituțiile aflate în subordinea sau în coordonarea ministerului	664	162.787.965	131.776.858	80,95

Sursa: Legea 18/2009 - Legea bugetului de stat pe anul 2009, Anexa 3/20 www.cdep.ro/proiecte/2009/000/40/4/ax3_20.pdf; Legea 286/2010 – Legea bugetului de stat pe anul 2011, Anexa 3/20 - www.cdep.ro/proiecte/2010/800/30/7/axIII_20.pdf, 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 (M.M.F.P.S.). Prelucrarea aparține autorului.

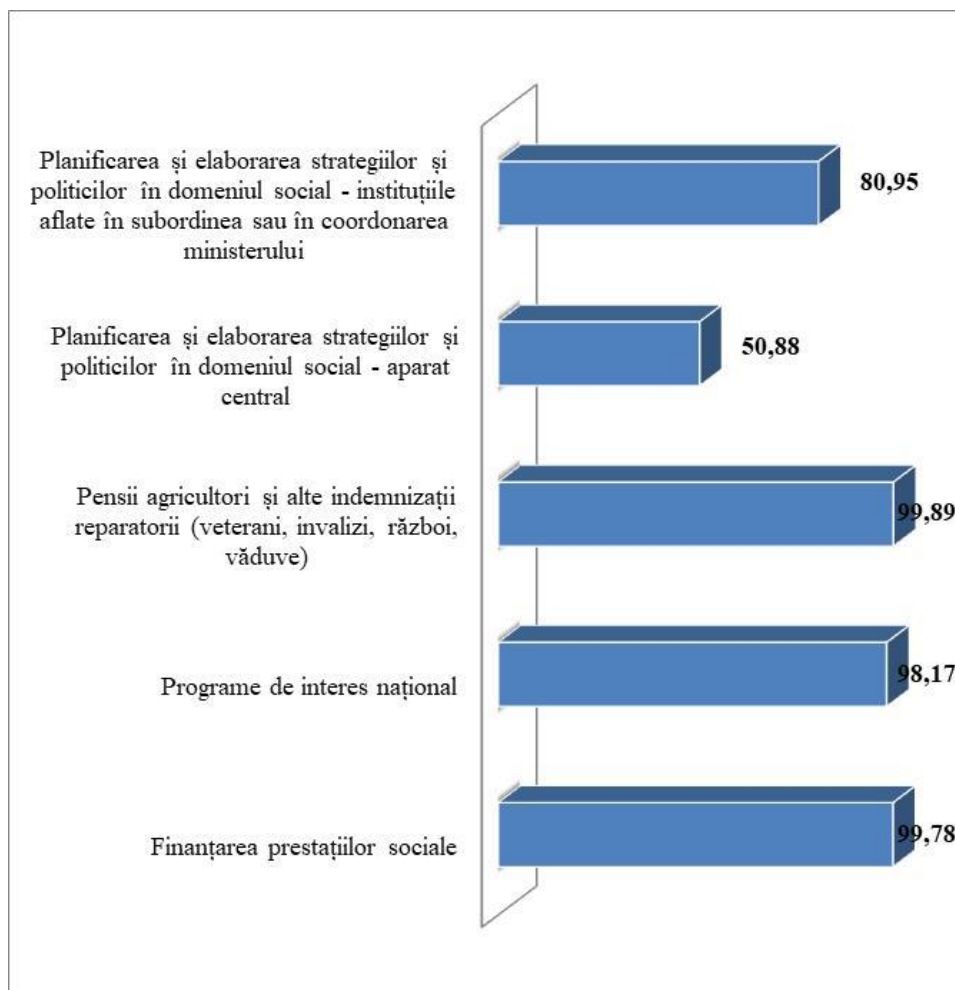


Fig 1. Execuția bugetară a programelor MMSS în anul 2009

Sursa: Legea 18/2009 - Legea bugetului de stat pe anul 2009, Anexa 3/20 - www.cdep.ro/proiecte/2009/000/40/4/ax3_20.pdf; Legea 286/2010 – Legea bugetului de stat pe anul 2011, Anexa 3/20 - www.cdep.ro/proiecte/2010/800/30/7/axIII_20.pdf, 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 (M.M.F.P.S.). Prelucrarea aparține autorului.

Plățile pentru cheltuieli de asistență socială în caz de boli și invaliditate, asistența socială pentru familie și copii, prevenirea excluderii sociale, în sumă totală de 8.195.451.320 lei, au fost cuprinse potrivit H.G. nr. 158/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen

mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central, în două programe și anume:

- Programul 660 – Finanțarea prestațiilor sociale;
- Programul 661 - Programe de interes național.

Programul 660 „Finanțarea prestațiilor sociale” și programul 661 „Programe de interes național” au fost derulate prin Agenția Națională pentru Prestații Sociale (A.N.P.S.), organ de specialitate cu personalitate juridică în subordinea M.M.F.P.S., având drept scop crearea unui sistem unitar privind administrarea procesului de acordare a prestațiilor sociale și prin agențiile județene pentru prestații sociale, respectiv a municipiului București, servicii publice deconcentrate cu personalitate juridică în subordinea A.N.P.S., cărora le-a revenit responsabilitatea administrării și gestionării tuturor prestațiilor sociale acordate de la bugetul de stat, printr-un sistem unitar de plată și colaborării cu autoritățile administrației publice locale la care se depun în unele cazuri documentele de generare/încetare a drepturilor sau cărora le revine sarcina de a verifica prin anchete sociale realitatea situațiilor potrivit cărora persoanele beneficiare sunt îndreptățite să primească / să li se sisteze aceste drepturi, cu alte entități furnizori de servicii sociale.

Programului 660 „Finanțarea prestațiilor sociale” i s-au alocat credite inițiale în sumă de 8.089.628.000 lei, credite definitive în sumă de 8.193.352.000 lei și au fost efectuate plăți în sumă de 8.175.843.049 lei. De asemenea, au fost stabiliți indicatori de eficiență:

- Ponderea programului de asistență în total fonduri administrate de M.M.F.P.S.
- Indicele anual de creștere a fondurilor alocate programului de asistență socială

și de rezultat:

- număr de beneficiari (mii persoane);
- număr de prestații sociale.

Tabelul 2

Situația indicatorilor aferenți programului 660 – Finanțarea prestațiilor sociale în anul 2009

Indicatori de eficiență	Prevederi inițiale	Prevederi definitive	Realizări
Ponderea programului de asistență în total fonduri administrate de MMFPS	49	35	35,88
Indicele anual de creștere a fondurilor alocate programului de asistență socială	105	106	106
<i>Indicatori de rezultat</i>	Prevederi inițiale	Prevederi definitive	Realizări
Număr de beneficiari (mii persoane)	10.300	7.960	7.960
Număr de prestații sociale	35	34	34

Sursa: Curtea de Conturi, *Raportul de audit financiar* nr. 30959/V/7.09.2010

Din analiza indicatorilor de rezultate în corelație cu volumul plăților efectuate, a rezultat că numărul beneficiarilor a scăzut de la numărul inițial planificat de 10.300.000 persoane la numărul realizat de 7.960.000 persoane (nerealizare de 29,4%), în condițiile reducerii numărului de prestații sociale acordate cu una (ajutoare de urgență persoanelor care se află în situații de necesitate datorate calamităților naturale, incendiilor, accidentelor) de la 35 prestații sociale planificate la 34 realizate, iar volumul cheltuielilor planificate a fost realizat în proporție de 101,1%.

Programul 661 „Programe de interes național” a cuprins 10 programe de interes național, din care 2 aferente Autorității Naționale pentru Persoane cu Handicap (A.N.P.H.), 4 aferente Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului (A.N.P.D.C.), 3 aferente Agenției Naționale pentru Protecția Familiei (A.N.P.F.) și un program privind combaterea excluziunii sociale a persoanelor fără adăpost prin reabilitarea, amenajarea, modernizarea, reparația clădirilor, dotarea cu mobilier și echipamente, susținerea cheltuielilor în primul an de funcționare a 27 centre sociale de urgență, finanțat prin Agenția Națională pentru Prestații Sociale (A.N.P.S).

Programul 661 „Programe de interes național” a fost bugetat fără o fundamentare riguroasă, iar pe parcursul execuției bugetare nu a fost analizat lunar gradul de utilizare a creditelor bugetare alocate, resurse bugetare în sumă de 44.689 mii lei rămânând imobilizate până în luna noiembrie 2009.

Acestui program bugetar i-au fost alocate credite bugetare inițiale în sumă de 64.761.000 lei, credite bugetare definitive în sumă de 19.972.000 lei și au fost efectuate plăți de 19.608.271 lei. Creditele bugetare alocate au fost diminuate pe parcursul execuției bugetare în perioada noiembrie - decembrie 2009 cu 69,2 %, în condițiile păstrării în mod eronat a numărului de 10 programe ce urmau a fi finanțate.

Prin program au fost stabiliți indicatori:

a) de eficiență:

- ponderea programului PIN în total buget administrat de M.M.F.P.S.;

- indicele anual de creștere a fondurilor alocate programului PIN;

b) de rezultat:

- număr programe de interes național.

Situația realizării indicatorilor se prezintă astfel:

Tabelul 3

Situația indicatorilor aferenți programului 661 - Programe de interes național în anul 2009, MMSS

INDICATORI DE EFICIENȚĂ	PREVEDERI INIȚIALE	PREVEDERI DEFINITIVE	REALIZĂRI
Ponderea programului PIN în total buget administrat de M.M.F.P.S.	0,4	0,09	0,09
Indicele anual de creștere a fondurilor alocate programului PIN	187	148	207,58
INDICATORI DE REZULTAT	PREVEDERI INIȚIALE	PREVEDERI DEFINITIVE	REALIZĂRI
Număr programe de interes național	10	10	6

Sursa: Curtea de Conturi, *Raportul de audit financiar* nr. 30959/V/7.09.2010

Din raportarea prezentată în situațiile financiare pe anul 2009 rezultă că, din cele 10 programe de interes național propuse la începutul anului 2009, au fost realizate 6, nerealizându-se 4 programe din sfera A.N.F.D.P.C.

În cadrul celor 4 programe nerealizate:

- programul „Dezvoltarea rețelei serviciilor sociale comunitare pentru copil și familie”, aprobat prin H.G. nr.617/2008 privind aprobarea

programelor de interes național în domeniul protecției drepturilor copilului pentru perioada 2008-2009 s-a încheiat în anul 2009, cheltuindu-se însă o sumă ne semnificativă, respectiv 159.727 lei față de 3.280.000 lei alocați prin bugetul inițial M.M.F.P.S. prin Autoritatea Națională pentru Protecția Familiei și Drepturilor Copilului. În referatul final al A.N.P.F.D.C. nu sunt analizate cauzele care au condus la realizarea în proporție de doar 4,9% a proiectului PIN 2.

- programele „Susținerea sistemului de servicii specializate prin finanțarea în parteneriat de proiecte destinate dezvoltării și menținerii unităților pentru prevenirea și combaterea violenței în familie”, „Perfecționarea personalului care lucrează în serviciile de combatere a violenței în familie” și „Dezvoltarea serviciilor de recuperare și reintegrare socială destinate agresorilor familiari” (în număr de 3) nu au fost realizate. Propunerile bugetare au invocat o hotărâre de guvern a cărei aplicabilitate a încetat în anul 2008, finanțarea programelor enunțate fiind încheiată la momentul aprobării bugetului pe anul 2009 (luna februarie), pentru finanțarea programelor fiind necesară o altă inițiativă legislativă care nu a mai fost promovată de entitate.

Analiza realizată de Curtea de Conturi în Raportul de audit financiar pe anul 2009 arată faptul că Planul strategic instituțional și component sa bugetară nu s-au reflectat în activitatea ministerului.

Astfel, în cadrul programului „Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social-aparat central” (cod program 663) au fost aprobate trei subprograme:

- a) Cheltuieli de administrare ale aparatului central;
- b) Achiziții publice;
- c) Gestionarea asistenței financiare rambursabile și nerambursabile acordate României de către Uniunea Europeană pentru proiecte incluse în sfera de activitate a M.M.F.P.S.

În anul 2009, prin Legea bugetului de stat, au fost aprobate credite bugetare și angajamente bugetare în sumă de 474.945.000 lei pentru programul „Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social - aparat central”.

Din analiza programului „Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social-aparat central” au rezultat următoarele:

- Din bugetul de stat au fost aprobate:
 - Credite inițiale în sumă de 358.851.000 lei,
 - credite definitive în sumă de 167.289.000 lei,
 - plăți efectuate în sumă de 60.969.000 lei,
 - grad utilizare 46,61%.

Creditele bugetare au fost alocate pentru desfășurarea activității ministerului (cheltuieli de personal, bunuri și servicii, cheltuieli de capital), pentru proiecte cu finanțare nerambursabilă post-aderare, cheltuieli aferente programelor cu finanțare nerambursabilă.

➤ Din credite externe:

- Credite inițiale în sumă de 11.150 mii lei,
- credite definitive în sumă de 6.473 mii lei,
- plăți efectuate în sumă de 5.495 mii lei,
- grad utilizare 84,89%.

➤ Fonduri externe nerambursabile preaderare (PHARE)

- Credite inițiale în sumă de 104.944 mii lei,
- credite definitive în sumă de 104.893 mii lei,
- plăți efectuate în sumă de 75.307 mii lei,
- grad utilizare 71.79%.

Din verificarea documentelor care au stat la baza fundamentării, a formulării propunerilor și realizării programului și a indicatorilor de eficiență și de rezultat s-au constatat următoarele:

a) Conform prevederilor pct.4 lit. g) din Instrucțiunile privind conținutul, forma de prezentare și structura programelor elaborate de ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni aprobate prin Ordinul M.F.P. nr.1159/2004, ordonatorul principal de credite nu a emis actul administrativ pentru stabilirea responsabilului de programe care să răspundă de elaborarea și urmărirea în execuție a acestuia;

b) Direcția buget nu a solicitat direcțiilor din cadrul ministerului date, documente justificative legal întocmite pentru fundamentarea bugetului programului și a indicatorilor de eficiență și de rezultate ale acestuia;

c) În notele de fundamentare prezentate de direcțiile din cadrul ministerului a fost stabilit numai nivelul cheltuielilor din punct de vedere al clasificării bugetare și nu al sumelor care să susțină fundamentarea programului și a indicatorilor de eficiență și de rezultate care se estimează a fi realizați.

În sinteza finanțării programelor și fișele programelor, anexe la Legea bugetului de stat, la propunerea M.M.F.P.S, au fost stabiliți și aprobați indicatori de fundamentare, astfel:

a) de eficiență: cheltuieli de administrare pe salariat - 1024 mii lei; ponderea cheltuielilor de administrare în total fonduri M.M.F.P.S. - 2,9%;

b) de rezultate: număr de salariați care au urmat cursuri de perfecționare - 380; număr de proiecte din fonduri nerambursabile - 63.

Din verificarea documentelor care au stat la baza fundamentării proiectului de buget, s-a constatat că direcțiile de specialitate din cadrul ministerului nu au prezentat note în susținerea datelor înscrise în buget.

La programul „Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social-aparat central” a fost înscris numai volumul creditelor definitive, aprobate și plățile efectuate pe structura clasificăției bugetare, fără a fi menționate obiectivele, rezultatele preconizate și cele obținute, indicatorii și costurile asociate.

Din verificarea datelor înscrise în contul de execuție, în fișa programului și raportul de performanță s-a constatat că la 31.12.2009 volumul creditelor definitive a fost însumă de 278.585 mii lei, în raportul de performanță fiind înscrisă eronat suma de 267.760 mii lei.

În cadrul programului, la titlul „Proiecte cu finanțare nerambursabilă post aderare” au fost alocate credite definitive în sumă de 126.470 mii lei, reprezentând 45,4% din totalul creditelor bugetare aprobate, iar plățile efectuate în sumă de 22.392 mii lei reprezintă 18,0% din creditele definitive aprobate pentru proiectele cu finanțare externă nerambursabilă, în raportul de performanță nefiind prezentate cauzele care au determinat această situație având în vedere că, în acest caz, realizarea unui nivel scăzut al cheltuielilor reprezintă de fapt un grad scăzut de absorbție a fondurilor externe nerambursabile.

Mai mult decât atât, deși prin Ordinul ministrului muncii nr. 396/2008 au fost aprobate 3 subprograme, în raportul de performanță nu se prezintă obiectivele, rezultatele obținute și gradul de realizare a indicatorilor în cadrul acestora.

Din analiza programului de audit aprobat de ordonatorul principal de credite s-a constatat că, pe anul 2009, compartimentul de audit nu a prevăzut în scrierea unei misiuni de auditare a compartimentelor cărora li se aplică prevederile ordinului mai sus menționat, având în vedere prevederile legale de întocmire a bugetului M.M.F.P.S. atât pe structura clasificăției bugetare, cât și pe baza programelor bugetare, deși conform punctului 2.3 din H.G. nr. 158/2008 „compartimentele de audit se implică atât în pregătirea planului strategic, cât și în realizarea evaluării funcționale a ministerului”.

Prin nerespectarea prevederilor legale privind fundamentarea și execuția bugetului pe programe, ministerul nu s-a asigurat că programul bugetar, aprobat prin Legea bugetului de stat, reprezintă un document de fundamentare și luare a deciziilor, de alocare a fondurilor publice și nu un formular anexat la bugetul aprobat pe anul 2009. Având în vedere că politica bugetară reprezintă expresia dimensionării și ierarhizării cheltuielilor publice prin acțiuni și instrumente specifice, ordonatorul principal de credite nu s-a

asigurat de beneficiile obținute în urma folosirii unui buget 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 bugetului pe prioritățile ministerului și pe posibilitățile financiare ale acestuia.

3. Concluzii relevante în vederea creșterii performanței în planificarea și bugetarea obiectivelor de politică publică la nivelul Ministerului Muncii și Solidarității Sociale

Cadrul normativ în vigoare și aplicarea acestuia la nivelul MMSS nu au reușit să ofere premise suficiente pentru realizarea conexiunii necesare între politicile ministerului și bugetul anual aferent în perioada 2008-2011. Acest lucru a fost cauzat și de absența utilizării bugetului pe bază de programe care să asigure o imagine clară și transparentă cu privire la cheltuirea banilor publici în raport cu obiectivele de politici publice asumate, deși legislația în vigoare permite acest lucru (Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice).

Un argument relevant este faptul că, dintre cei 4 ani analizați, singurul an în care MMSS prezintă o execuție bugetară pe programe este 2008.

Pornind de la observațiile auditorilor publici externi, conform cărora în anul 2009, la Ministerul Muncii:

- nu s-a emis actul administrativ pentru stabilirea responsabilului de programe care să răspundă de elaborarea și urmărirea în execuție a acestuia;
- Direcția buget nu a solicitat direcțiilor din cadrul ministerului date, documente justificative legal întocmite pentru fundamentarea bugetului programului și a indicatorilor de eficiență și de rezultate ale acestuia;
- direcțiile de specialitate din cadrul ministerului nu au prezentat note în susținerea datelor înscrise în buget;
- raportul de performanță privind execuția bugetului pe programe a fost întocmit fără respectarea prevederilor normelor de închidere;
- a fost înscris numai volumul creditelor definitive, aprobate și plățile efectuate pe structura clasificăției bugetare, fără a fi menționate obiectivele, rezultatele preconizate și cele obținute, indicatorii și costurile asociate pentru programele bugetate

- se poate aprecia că, la nivelul MMSS, componenta de programare bugetară a fost implementată parțial, ca un appendice pentru execuția bugetară.

Raportul de performanță privind execuția bugetului pe programe prin neconcordanțele identificate, atenționează asupra:

- gradului scăzut de utilizare a creditelor bugetare, de numai 50% în cadrul Programului privind „Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social - aparat propriu” și de 80,95% din Programul privind „Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social – instituții aflate în subordinea sau în coordonarea ministerului”
- lipsei menționării indicatorilor de performanță realizați.
- lipsei cu desăvârșire a proiectelor din fonduri nerambursabile (prevederea definitivă fiind pentru un număr de 63 proiecte)
- numărului nesemnificativ al salariaților care au urmat cursuri de perfecționare (1 din 76 existenți la prevederi definitive) din cadrul programului privitor la aparatul central.

În consecință, deși cele două metodologii în sine nu au înregistrat deficiențe din punct de vedere al calității, ele nu au fost suficiente pentru a angrena PSI în cadrul legislativ mai larg cu privire la elaborarea, aprobarea și execuția bugetului MMSS.

Procesul bugetar nu a reflectat politicile definite în cadrul componentei de management a Planului Strategic Instituțional. Chiar dacă Legea Finanțelor Publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, prevede utilizarea programelor bugetare alături de ținte și indicatori de performanță, în realitate execuția bugetară nu se realizează în baza acestor programe. Acest lucru are mai multe cauze:

- a) Programele bugetare nu reflectă în termeni financiari anumite obiective strategice de politici publice cu ținte și indicatori
- b) În lipsa unei corelări clare cu obiectivele strategice ale ministerului, obiective ce trebuie definite în cadrul componentei de management a PSI, țintele și indicatorii din cadrul programelor bugetare existente nu sunt definiți SMART, nepermițând astfel realizarea unei execuții bugetare pe bază de performanță.

References

- 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 contului anual de execuție a bugetului de stat încheiat la 31.12.2009 de către MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI PROTECȚIEI SOCIALE (M.M.F.P.S.)* 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 (M.M.F.P.S.)* nr. 219LSL/30.06.2011
- 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 (M.M.F.P.S.)* nr. 40494/11.06.2012
- Curtea de Conturi, *Raport de audit* nr. 40859/03.10.2012
- Curtea de Conturi, *Raportul de audit al performanței* nr. 40944/05.11.2012.
- Curtea de Conturi, *Raportul de control* nr. 8.566/20.03.2014
- Curtea de Conturi (2009) *Raport public peanul 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 peanul 2009*. Disponibil la adresa: <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport%20public%202009.pdf>
- Curtea de Conturi (2011) *Raport public peanul 2010*. Disponibil la adresa: <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raportulpublicpeanul2010.pdf>
- Curtea de Conturi (2012) *Raport public peanul 2011*. Disponibil la adresa: <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/RAPORTUL%20PUBLIC%20PE%20ANUL%202011.pdf>
- Guvernul României, Hotărârea nr. 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale
- Guvernul României, Hotărârea nr. 1807/2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central
- Guvernul României, Hotărârea nr. 381/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei și Egalității de Șanse
- Guvernul României, Hotărârea nr. 158/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central
- Guvernul României, Hotărârea nr. 11/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale

- Guvernul României, Hotărârea nr.1.387 din 18 noiembrie 2009 pentru modificarea H.G. nr.11/2009 privind organizarea și funcționarea M.M.F.P.S
- Guvernul României, Hotărârea nr. 728 din 21 iulie 2010 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 11/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale
- Guvernul României, Hotărârea nr.816 din 10 august 2011 pentru modificarea anexelor nr. 1-3 la Hotărârea Guvernului nr. 11/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale
- Guvernul României, Ordonanța de urgență nr.221/2008 pentru stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale
- Guvernul României, Ordonanța de urgență nr. 34/2009 cu privire la rectificarea bugetară pe anul 2009 și reglementarea unor măsuri financiar-fiscale
- Guvernul României, Ordonanța de urgență nr. 68/2010 privind unele măsuri de reorganizare a Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale și a activității instituțiilor aflate în subordinea, în coordonarea sau sub autoritatea sa
- Guvernul României, Ordonanța de urgență nr. 17/2011 privind administrarea creanțelor bugetare reprezentând comisionul datorat, până la data de 31 decembrie 2010, de angajatori inspectoratelor teritoriale de muncă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul sistemului asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă
- Legea nr.18 din 26 februarie 2009 bugetului de stat pe anul 2009
- Legea 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional
- Legea nr.193 din 21 octombrie 2010 pentru aprobarea contului general anual de execuție a bugetului de stat, a contului anual de execuție a bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate și a contului general anual al datoriei publice, aferente anului 2008
- Legea nr. 286 din 28 decembrie 2010 bugetului de stat pe anul 2011
- Legea 119/2011 pentru aprobarea contului general anual de execuție a bugetului de stat, a contului anual de execuție a bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate și a contului general anual al datoriei publice, aferente anului 2009
- Legea nr.293 din 21 decembrie 2011 a bugetului de stat pe anul 2012
- Legea nr. 5/2013 a bugetului de stat pe anul 2013
- MINISTERUL FINANTELOR, ORDIN nr. 1.159 din 30 iulie 2004 pentru aprobarea Instrucțiunilor privind conținutul, forma de prezentare și structura programelor elaborate de ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni
- Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, *PLANUL STRATEGIC INSTITUȚIONAL, 2007-2009 - Componenta de management, 2007*

- Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ordin nr. 621 din 02.07.2007
- Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ordin nr.396/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară a Planului strategic al M.M.F.P.S
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ordin nr. nr. 317/2009
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ordin nr. 189 din 28.01.2011
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, *Planul Strategic Instituțional al Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale pentru perioada 2011 – 2013.*
- Secretariatului General al Guvernului (2006) *Metodologia privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central.*
- Ștefura Gabriel (2007) *Proces bugetar public*, Iași: Editura Universității Al. I. Cuza