



Ghid de bune practici privind consolidarea mecanismelor de control administrativ la nivelul autorităților publice centrale

*„Mecanisme eficiente de control administrativ
și de prevenire a corupției (SIPOCA 432)”*





Cuprins:

I. INTRODUCERE	3
1.1 Context	3
1.2 Scop și obiective	6
II. NOȚIUNI DE BAZĂ ALE CONTROLULUI ADMINISTRATIV	7
2.1. Controlul administrativ și structurile de control	7
2.2. Rolul, funcțiile și metodele controlului administrativ	9
III. INSTITUIREA UNUI SISTEM DE BUNE PRACTICI CU PRIVIRE LA MECANISMELE DE CONTROL ADMINISTRATIV.....	13
3.1. Reglementarea unitară a funcției de control administrativ	13
3.2. Rolul preventiv al controlului administrativ	20
3.3. Resurse umane	23
3.3.1. Recrutarea resursei umane	23
3.3.2. Formarea profesională	24
3.3.3. Sistemul de salarizare și de bonificații	32
3.4. Acțiuni mixte de control.....	35
3.5. Cooptarea unor experți în echipe de control	37
3.6. Baze de date, instrument în activitatea de control administrativ	38
3.7. Implicarea structurilor de control administrativ în elaborarea cadrului normativ	41
3.8. Gestionarea riscurilor de corupție	42
3.9. Rolul cetățeanului ca avertizor	45
IV. Studii de caz din practica altor țări.....	48
4.1. Cartografierea activităților unei facultăți de învățământ superior și educație	48
4.2 Implicarea organizațiilor naționale de cercetare în politica de structurare teritorială a învățământului superior și a cercetării.....	49
V. ROLUL ȘI RESPONSABILITATEA AUTORITĂȚILOR PUBLICE	51
VI. CONCLUZII	53
Referințe bibliografice	58





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

I. INTRODUCERE

1.1. Context

Fenomenul corupției reprezintă unul din motivele de îngrijorare pentru orice societate. Prezența ei poate să întârzie dezvoltarea economică și administrativă a unui stat, poate afecta desfășurarea proceselor democratice, justiția și statul de drept. În cele din urmă, corupția afectează buna guvernare, administrația publică și gestionarea banilor publici.

În acest sens, în vederea îndeplinirii unuia dintre obiectivele de referință ale Mecanismului de cooperare și de verificare (respectiv, instituirea măsurilor suplimentare de prevenire și luptă împotriva corupției), Guvernul României a adoptat *Hotărârea nr. 583/2016 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2016-2020, a seturilor de indicatori de performanță, a riscurilor asociate obiectivelor și măsurilor din strategie și a surselor de verificare, a inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, a indicatorilor de evaluare, precum și a standardelor de publicare a informațiilor de interes public.*

Strategia națională anticorupție (denumită în continuare „SNA”) reprezintă instrumentul central de prevenire a corupției în administrația publică, atât la nivel național, cât și la nivel local, iar continuarea punerii în aplicare a SNA a fost recomandată prin Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul Europei privind progresele înregistrate în România în cadrul Mecanismului de cooperare și de verificare nr. COM(2017) 44/25.01.2017.

Potrivit SNA 2016 - 2020, Corpul de control al primului - ministru are, printre altele, responsabilitatea implementării pct. 1 din obiectivul specific 5.3 - Consolidarea mecanismelor de control administrativ, respectiv reglementarea unitară a funcției de control administrativ din autoritățile și întreprinderile publice, inclusiv prin





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

consolidarea autonomiei operaționale a structurilor de control intern și alocarea resurselor adecvate.

În acest sens, pentru a răspunde obiectivelor SNA 2016-2020, asumate de Guvernul României, Secretariatul General al Guvernului, în calitate de solicitant, împreună cu Corpul de control al primului - ministru și în parteneriat cu Ministerul Justiției, derulează în prezent proiectul „**Mecanisme eficiente de control administrativ și de prevenire a corupției**” cod SIPOCA 432, cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Capacitate Administrativă, Axa Prioritară 2: Administrație și sistem judiciar accesibile și transparente, Obiectivul Specific 2.2.: Creșterea transparenței, eticii și integrității în cadrul autorităților și instituțiilor publice.

Scopul acestui proiect este reprezentat de consolidarea mecanismelor de control administrativ și de prevenire a corupției în administrația publică centrală. Obiectivele specifice ale proiectului „**Mecanisme eficiente de control administrativ și de prevenire a corupției**”, cod SIPOCA 432 sunt:

- ✓ reglementarea organizării și funcționării Corpului de Control al Primului-Ministru și eficientizarea activității acestuia,
- ✓ reglementarea unitară a funcției de control administrativ în cadrul autorităților publice centrale,
- ✓ consolidarea sistemului intern de prevenire a corupției al Secretariatului General al Guvernului.

Printre principalele rezultate așteptate în cadrul proiectului se numără și un **Ghid de bune practici privind consolidarea mecanismelor de control administrativ la nivelul autorităților publice centrale** (denumit în continuare „*Ghid de bune practici*”) ce va fi diseminat la nivelul administrației publice centrale.

* * *

În vederea fundamentării Ghidului de bune practici, în cadrul proiectului s-a realizat o *cercetare sociologică având ca grup țintă personalul cu atribuții de control din cadrul administrației publice centrale* ale cărei obiective includ evaluarea





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

percepției personalului cu atribuții de control cu privire la reglementarea unitară a funcției de control administrativ, la mecanismele care condiționează buna funcționare a procesului precum și la identificarea problemelor cheie ale personalului cu atribuții de control, în vederea stabilirii priorităților și soluțiilor de îmbunătățire a activității de control.

Totodată Ministerul Justiției, în calitate de partener în proiect, a efectuat un *Studiu privind sistemul sancțiunilor administrative și implementarea lui*, obiectivul acestuia fiind identificarea și analiza cadrului actual al sancțiunilor administrative și al mecanismelor de control administrativ, iar rezultatele acestuia au fost integrate în cuprinsul prezentului ghid.

De asemenea, în cadrul proiectului a fost elaborat de către experții Corpului de control al primului-ministru (denumit și „CCPM”) un *Studiu comparativ privind elementele comune și cele specifice ale structurilor de control administrativ de la nivelul aparatului central al administrației publice*, rezultatele acestuia fiind evidențiate în prezentul ghid.

Cu scopul realizării unui schimb de experiență specific domeniului propriu și pentru a fi identificate noi studii de caz și mecanisme de control administrativ, în cadrul proiectului, au fost efectuate 3 vizite de studiu în statele membre UE (Portugalia, Franța și Croația) cu rezultate excepționale în activitatea de control și combatere a corupției.

Obiectivul vizitelor a constat în aprofundarea cunoștințelor cu privire la mecanismele de control administrativ implementate de către instituțiile de profil din administrația publică centrală din statele sus menționate.

Temele relevante luate în discuție în cadrul vizitelor de studiu (metodologii/mecanisme de control administrativ, studii de caz, bune practici etc.) au fost înglobate în conținutul prezentului ghid.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

1.2. Scop și obiective

SCOPUL elaborării ghidului a fost acela de a disemina în rândul personalului cu atribuții de control administrativ din cadrul administrației publice centrale din România, practicile care s-au dovedit de succes în țară și în diverse state europene și astfel de a implementa metode menite să deservească în cel mai bun mod posibil administrația publică, contribuind în acest fel la dezvoltarea competențelor materiale și funcționale ale structurilor de control și pe cale de consecință la creșterea capacității instituționale de identificare a disfuncționalităților din administrația publică.

OBIECTIVUL principal îl reprezintă *consolidarea mecanismelor de control administrativ la nivelul autorităților publice centrale*.

În sensul celor de mai sus, ghidul de bune practici se adresează, în mod direct, grupului țintă format din personalul cu atribuții de control administrativ, iar în mod indirect este vizată întreaga administrație publică centrală și locală. Astfel, în urma diseminării ghidului, pot beneficia de informațiile conținute în acesta și alte categorii de specialiști: auditori interni și externi, personal cu funcții de conducere din administrația publică la nivel central, care vor putea valorifica elementele de bună practică în procesul de eficientizare instituțională.

Ghidul de bune practici se dorește a se constitui într-un model pentru personalul cu atribuții de control administrativ în ceea ce privește aplicarea unor metode de lucru/instrumente de control utile, eficiente, moderne, de natură a conduce la creșterea capacității instituționale de identificare a disfuncționalităților din administrația publică.

La elaborarea ghidului de bune practici s-au avut în vedere o gamă largă de surse de informații, respectiv:

- datele/informațiile obținute în urma vizitelor de studiu efectuate în Portugalia, Franța și Croația;
- participarea experților din Corpul de control al primului-ministru la seminarii și conferințe tematice;





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

- studiile realizate în cadrul proiectului, respectiv *Rapoartele de cercetare calitativă, cantitativă și integrat*, precum și *Studiul cu privire la sistemul sancțiunilor administrative și implementarea lui*;
- documentarea proprie și valorificarea portofoliului propriu de expertiză al experților din cadrul Corpului de control al primului-ministru;
- cadrul legislativ în vigoare la data elaborării prezentului ghid.

II. NOȚIUNI DE BAZĂ ALE CONTROLULUI ADMINISTRATIV

2.1. Controlul administrativ și structurile de control

Controlul reprezintă o componentă esențială în asigurarea bunei desfășurări a activităților întreprinse în sfera administrației publice. Acesta trebuie să asigure atingerea obiectivelor instituționale prin verificarea desfășurării activităților acestora în conformitate cu legislația în vigoare.

Controlul nu trebuie să reprezinte un instrument de presiune și de tensiune, ci un *“barometru care indică modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, precum și gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă”*¹.

Structurile de control se plasează în structura de organizare drept veriga ce se preocupă de verificarea exhaustivă a activității instituționale, identificând neregulile și deficiențele ce pot apărea în cadrul acesteia.

În cadrul ministerelor, structurile de control deserveșc conducerea acestora, reprezentând instrumentul miniștrilor prin intermediul căruia se constată gradul de aliniere a activității entităților aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor, la legislația în vigoare. Structurile de control răspund solicitărilor miniștrilor și aduc la

¹ Dana Apostol Tofan, Drept Administrativ, vol.II, pag 266





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

cunoștință acestora situațiile constatate la nivelul ministerului și în sfera de activitate pe care o gestionează.

În România, structurile de control se constituie, sub aspect organizatoric, sub forma compartimentelor, serviciilor sau direcțiilor cu atribuții de control, în funcție de numărul de angajați alocat pentru fiecare dintre aceste structuri. Organizarea și funcționarea acestor structuri de control se fac în baza actelor normative/regulamentelor/normelor precum și a procedurilor interne de sistem și operaționale, sub viziunea de coordonare și organizare a conducătorului entității.

În actul normativ ce reglementează organizarea și funcționarea administrației publice la nivel național, respectiv *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ*, nu se regăsește nici o prevedere referitoare la controlul administrativ (definiție, clasificare sau orice altă reglementare). Astfel, în privința reglementării controlului administrativ se identifică un vid legislativ, deși funcția de control este una din principalele funcții ale managementului, având ca obiect analiza, verificarea și măsurarea realizării cantitative și calitative a unor performanțe, sarcini sau lucrări, raportarea acestora la normele legale aplicabile, obiectivele planificate, precum și verificarea îndeplinirii obligațiilor economice, comerciale, financiare, fiscale, administrative ori de altă natură de către entitățile publice verificate, având ca scop depistarea eventualelor abateri de la legalitate și luarea măsurilor pentru intrarea în legalitate .

O definire a conceptului de control administrativ o regăsim menționată într-o reglementare cu aplicare sectorială, respectiv în cuprinsul *Ordinului Ministrului Afacerilor Interne nr. 138/2016 privind organizarea și executarea controalelor în Ministerul Afacerilor Interne*, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia controlul este definit ca fiind activitatea specifică constând în analiza, verificarea și măsurarea realizării cantitative și calitative a unor performanțe, sarcini sau lucrări, compararea acestora cu obiectivele planificate și indicarea măsurilor ce se impun pe



Competența face diferență!

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

parcursul ori la sfârșitul acestei activități pentru menținerea stării de normalitate a activității entității.

De asemenea, *Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi*, cu modificările și completările ulterioare, definește controlul din perspectiva atribuțiilor instituției ca fiind activitatea prin care se verifică și se urmărește modul de respectare a legii privind constituirea, administrarea și utilizarea fondurilor publice.

În concluzie, demersurile întreprinse în cadrul proiectului au relevat existența unui vid legislativ cu privire la reglementarea controlului administrativ, nefiind identificate acte normative, recomandări sau ghiduri cu caracter general care să definească limitele tipurilor de control administrativ, noțiunile folosite, funcționarea și rolurile unei structuri de control administrativ, liniile directoare care să guverneze activitatea de control administrativ extern ierarhic sau specializat.

2.2. Rolul, funcțiile și metodele controlului administrativ

Activitatea de control presupune verificarea exhaustivă a activității entităților controlabile iar în ansamblu, „*controlul reprezintă o garanție a respectării principiului legalității în toate manifestările administrației publice, prin intermediul său putând fi descoperite eventualele abateri de la normele legale și stabilite măsuri concrete de corectare și, eventual, optimizare a acțiunii de executare a legii în ansamblu*”².

Controlul se evidențiază printr-o multitudine de roluri dintre care, cele mai importante, pot fi definite ca fiind³:

✓ **rolul preventiv** prin îndeplinirea căruia se înlătură anticipat cauzele unor dereglări, disfuncționalități, disproporții și neconcordanțe care ar putea să apară;

² Mihai Diaconu, *Esența și rolul controlului exercitat asupra administrației publice* - REVISTA NAȚIONALĂ DE DREPT Nr. 8, 2011, p.54

³ Mihai Diaconu, *opera citată*, p.53





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

✓ **rolul de recuperare/corectiv** în măsura în care înlătură deficiențele înainte ca acestea să producă efecte negative;

✓ **rolul de perfecționare a instituțiilor** (serviciilor) sociale, prin revelarea și valorificarea unor condiții obiective favorabile, prin generalizarea experienței pozitive acumulate;

✓ **rolul stimulativ**, prin aprecierea rezultatelor, prin aplicarea sistemului de recompense și sancțiuni;

✓ **rolul informativ**, deoarece furnizează permanent autorităților cu funcție de decizie informațiile ce sunt obținute, prelucrate și valorificate în procesul controlului.

Controlul administrativ reprezintă o formă a controlului efectuat asupra activității administrației publice, fiind unul dintre componentele mecanismului de conducere a administrației publice de către Guvern. Aceasta se exercită de către o autoritate cu competențe de control din afara autorității publice controlate, având următoarele funcții specifice:

✓ **Funcția de constatare** - presupune constatarea conformității, corectitudinii și completitudinii documentațiilor instituțiilor controlate cu cerințele legale și procedurale.

✓ **Funcția de îndrumare** - prin intermediul verificărilor realizate de către entitățile de control în cadrul entităților controlate, se asigură și implementarea unei componente de îndrumare. Componenta de îndrumare vizează aducerea la cunoștință a eventualelor nereguli și deficiențe ce se pot corecta fie pe loc, fie ca urmare a implementării unui set de recomandări/măsuri, rezultate din actul de control, cu termen de implementare specific.

✓ **Funcția preventivă** - aceasta funcție este asigurată, în principal, prin desfășurarea controalelor tematice și prin includerea, prin ciclicitate, a tuturor instituțiilor aflate în subordinea sau coordonarea ministerelor, în planurile de control anuale. Totodată, recomandările și măsurile dispuse pot asigura componenta





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

preventivă, în măsura în care aceste recomandări sunt preluate drept bune practici și ghidaj în activitatea instituției controlate.

✓ **Funcția corectivă** - această funcție este asigurată, în principal, prin intermediul controalelor reactive. Acestea sunt realizate ca urmare a primirii sesizărilor și petițiilor privitoare la situații și incidente punctuale. Funcția corectivă este îndeplinită, în primul rând, prin dispunerea în actul de control, elaborat de către entitățile de control, a măsurilor și recomandărilor rezultate în urma acțiunii desfășurate. Întrucât, în acest moment, entitățile de control nu dispun de un instrument de sancțiune directă, funcția corectivă se materializează prin dreptul și obligația acestora de a sesiza anumite situații ce reprezintă suspiciuni privind abateri de natură penală sau disciplinară, în vederea încadrării acestora de către organele abilitate și emiterii sancțiunilor potrivite. Funcția corectivă a entităților de control nu se materializează, astfel, prin intermediul unor acțiuni directe, ci prin intermediul transmiterii neregulilor identificate ca urmare a verificării activității entităților controlate. În funcție de natura și gravitatea neregulilor identificate, structurile de control au datoria de a sesiza în mod direct organele de urmărire penală pentru preluarea cazului vizat, în urma constatării unor suspiciuni de faptă penală; totodată, ele pot transmite comisiilor de disciplină pentru a investiga speța și pentru stabilirea ulterioară a sancțiunilor disciplinare.

✓ **Funcția de monitorizare** - prin intermediul acestei funcții este asigurat impactul activității de control asupra entității controlate, prin supravegherea implementării recomandărilor/măsurilor cuprinse în actul de control, în termenul de implementare pus la dispoziție. Funcția de monitorizare reprezintă finalitatea activității de control din punctul de vedere al scopului controlului (asigurarea atingerii obiectivelor instituționale prin conformitatea legală). Funcția de monitorizare este asigurată în mod specific de fiecare entitate de control în parte, fără a exista un cadru legal de reglementare unitară a funcției de monitorizare.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

În urma analizării normelor și procedurilor interne ale autorităților cu competențe de control administrativ au fost identificate următoarele metode de control:

✓ **control secvențial**, care constă în acțiunea de verificare a documentelor, cronologic și/sau sistematic, rezultate în urma activităților și operațiunilor specifice desfășurate de structura și/ori personalul supus verificării;

✓ **controlul prin sondaj**, care constă în activitatea de verificare selectivă a unor activități efectuate, operațiuni semnificative și documente justificative, pe perioada supusă controlului;

✓ **controlul electronic**, care constă în activitatea de verificare a documentelor justificative ale structurii verificate, stocate în mediu electronic, precum și de verificare a informațiilor relevante necesare, care au legătură cu obiectivele acțiunii de control, stocate în programele informatice specifice la care are drepturi de acces, conform competențelor legale;

✓ **controlul documentar**, care constă în activitatea de documentare a uneia sau mai multor activități și/sau operațiuni specifice desfășurate de structura și/ori personalul supus verificării, raportat la obiectivele stabilite, pentru perioada supusă controlului.

Vizitele de studiu au evidențiat, la nivelul țărilor europene, metode similare celor prezentate mai sus, putând afirma, în consecință, că metodele naționale de verificare la nivelul administrației publice reprezintă exemple de bună practică care contribuie la întărirea mecanismelor de control administrativ.

Eficientizarea și modernizarea mecanismelor pentru exercitarea funcției de control administrativ conduce la creșterea capacității instituționale de identificare a disfuncționalităților din administrația publică și se poate optimiza prin crearea unei politici unitare de aplicare a controlului administrativ, formare profesională în domeniul controlului administrativ, prin schimburi de experiență între diverse



Competența face diferență!

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

autorități și instituții publice, prin elaborarea unor manuale de bune practici și cazuistică în domeniul controlului administrativ pentru creșterea nivelului de competență a persoanelor cu atribuții de control administrativ.

III. INSTITUIREA UNUI SISTEM DE BUNE PRACTICI CU PRIVIRE LA MECANISMELE DE CONTROL ADMINISTRATIV

În cele ce urmează, vor fi detaliate practicile instituționale identificate prin activitățile derulate în cadrul proiectului, de grupul de lucru din cadrul Corpului de control al primului-ministru ca fiind exemple pentru buna funcționare și consolidare a mecanismelor de control administrativ existente la nivel național.

3.1. Reglementarea unitară a funcției de control administrativ

Așa cum a rezultat din studiul sociologic realizat în cadrul proiectului, lipsa unui cadru normativ general de reglementare a activității de control administrativ și a unui statut privind personalul cu atribuții de control poate conduce la diminuarea rolului controlului administrativ în ansamblul său și, pe cale de consecință, la diminuarea capacității de identificare a disfuncționalităților din administrația publică.

În prezent, singura reglementare a activității de control administrativ la nivelul fiecărei structuri de control, constă în proceduri și regulamente interne. Impedimentul este reprezentat, așadar, de nereglementarea unitară a activității de control administrativ, printr-un act normativ aplicabil tuturor entităților cu atribuții de efectuare a controlului administrativ.

Lipsa cadrului normativ de reglementare a activității de control și a unui statut privind personalul cu atribuții de control se reflectă în eficiența cu care angajații structurilor de control își derulează activitatea în condiții optime. Pentru o dezvoltare





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

a instrumentelor/mecanismelor de control și întărirea structurii de control administrativ este necesară soluționarea următoarelor aspecte:

- ✓ lipsa unei definiții unitare a controlului administrativ/lipsa unor linii directoare care să ghideze activitatea de control administrativ;
- ✓ lipsa unor delimitări conceptuale clare a controlului administrativ față de celelalte forme de control exercitate în administrația publică (audit, control intern managerial, controlul specific proiectelor finanțate prin fonduri nerambursabile, controlul specific unui domeniu - inspecția muncii, inspecția financiară etc.) și a ariei de aplicabilitate;
- ✓ lipsa unei metodologii/unor proceduri comune care vizează activitatea de control;
- ✓ lipsa unor instrumente unitare de control;
- ✓ lipsa unei metodologii/proceduri privind etapa de planificare a controalelor;
- ✓ lipsa reglementării statutului persoanelor cu atribuții de control (acolo unde acesta nu este deja reglementat): drepturi și obligații; criteriile de selecție pentru angajare; reglementarea grilei de salarizare și bonificații; protecție juridică pentru persoanele cu atribuții de control.

În administrația publică, majoritatea structurilor cu atribuții de control administrativ funcționează în baza actelor normative de aprobare a organizării și funcționării entității publice din care fac parte. Situația frecvent întâlnită este cea a unei structuri de control dintr-un minister care are ca temei legal de funcționare hotărârea de Guvern privind organizarea și funcționarea ministerului și regulamentul de organizare și funcționare, aplicabil la nivelul entității. Pentru a reglementa desfășurarea activității proprii, structurile de control sunt nevoite să utilizeze doar proceduri operaționale proprii, neexistând un cadru normativ și metodologic cu aplicabilitate generală, la nivel național, care să reglementeze în mod unitar activitatea de control administrativ.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

Deși în practica curentă a acțiunilor de control se utilizează un instrumentar cu o aplicabilitate largă în activitatea de control administrativ, în urma analizei realizate prin intermediul studiilor s-a relevat că diferitele structuri de control existente utilizează metodologii și proceduri particularizate la nivelul acestora, fără a exista o preocupare de a identifica și generaliza elementele comune întâlnite în practica acestor structuri de control administrativ.

Lipsa unei metodologii unitare, general aplicabile în activitatea de control administrativ, îngreunează demersurile de cooperare/colaborare interinstituționale sau între structuri de control diferite, în realizarea unor misiuni de control comune. Acest lucru generează o incapacitate a aparatului administrativ de a furniza decidenților analize/expertize pluridisciplinare asupra unor situații complexe.

Crearea unui astfel de instrument metodologic presupune stabilirea elementelor comune ce se pot regăsi în desfășurarea controlului administrativ și statuarea acestora într-un act normativ care să ofere un cadru metodologic general de îndrumare a funcționării oricărei structuri cu competențe în exercitarea controlului administrativ. În acest sens, în cadrul studiului s-au evidențiat următoarele elemente ce pot fi reglementate într-un mod unitar: definirea controlului administrativ, limitele activității de control administrativ, tipuri de control, rolul și funcția acestuia, principiile în baza cărora se derulează activitatea de control, modul de declanșare, etapele controlului, rolul și statutul juridic al actului de control, modalitățile de efectuare a controlului, modul de valorificare, atribuțiile și responsabilitățile lucrătorului în control administrativ și modalitățile de măsurare a eficienței controlului.

Totodată s-a constatat faptul că, la nivelul structurilor de control din cadrul ministerelor, există diferențe în ceea ce privește puterea actelor normative prin care sunt adoptate procedurile operaționale proprii. Astfel, în urma analizei, s-a constatat faptul că o parte din proceduri sunt aprobate prin ordin al ministrului (Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Cercetării și Inovării, Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale etc.), în timp ce, la nivelul altor ministere (Ministerul





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

Economiei etc. - la data realizării studiului, respectiv ianuarie 2019) acestea sunt aprobate prin decizii ale șefului structurii. Această situație face ca activitatea structurilor de control de același rang să aibă un impact diferit asupra îndeplinirii rolului acestuia în activitatea de management (eliminarea disfuncționalităților, aplicarea sancțiunilor, gradul de cooperare al entităților controlate, modul de implementare a măsurilor stabilite).

Mai mult, în cadrul studiului s-a constatat faptul că există structuri de control administrativ care nu au elaborat proceduri operaționale care să reglementeze desfășurarea propriei activități (Ministerul Tineretului și sporturilor, Ministerul pentru relația cu Parlamentul, Ministerul Apelor și Pădurilor etc. - la data realizării studiului, respectiv ianuarie 2019).

În urma analizei comparative asupra procedurilor operaționale aplicate la nivelul structurilor de control administrativ, s-a constatat existența unor diferențe în gradul de detaliere a operațiunilor executate și a instrumentelor utilizate: definirea controlului administrativ, funcțiile și rolul acestuia, tipuri de control, modul de declanșare a controlului, tipuri de documente utilizate, perioada de desfășurare, instrumente de verificare, modul de valorificare a actelor de control etc.

În cadrul cercetării sociologice s-a identificat nevoia crescută de definire unitară a controlului administrativ, precum și de elaborare a unor metodologii cu aplicabilitate unitară și a unui cod deontologic al lucrătorului în control. Reglementarea unitară a funcției de control administrativ reprezintă o necesitate din perspectiva a **peste trei sferturi (86%)** dintre respondenții, cu atât mai mult cu cât, în desfășurarea misiunilor de control administrativ, diversele structuri existente utilizează o serie de instrumente cu aplicabilitate generală asupra cvasiunanimității domeniilor de activitate supuse verificărilor. Dificultatea resimțită în activitate ca urmare a lipsei de uniformitate metodologică la nivelul structurilor de control administrativ, a fost indicată frecvent în răspunsurile participanților la studiu. În acest sens, unul dintre respondenți a afirmat



Competența face diferență!

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

faptul că „este necesară adoptarea unei reglementări unitare, deoarece în acest mod, activitatea de control se poate efectua conform unor metodologii, proceduri și utilizând instrumente unitare către toate structurile de control administrativ din cadrul ministerelor.”

De altfel opiniile celor doi respondenți sunt preluate și identificate ca reale probleme de majoritatea participanților la cele două studii realizate în cadrul proiectului.

Un alt aspect privitor la reglementarea controlului administrativ vizează și calitatea și actualitatea procedurilor și regulamentelor interne din cadrul structurilor de control. Este necesar ca acestea să fie supuse îmbunătățirilor, reprezentând, totodată, și o prioritate a viziunii managementului actual din cadrul mai multor structuri. În același timp, lipsa accesului la alte proceduri și regulamente interne sau la bune practici din alte structuri de control pot constitui un impediment în îmbunătățirea și uniformizarea procedurilor și regulamentelor interne existente.

În cadrul studiului sociologic realizat, au fost identificate direcțiile de reglementare a controlului administrativ și posibile soluții concrete la problemele identificate.

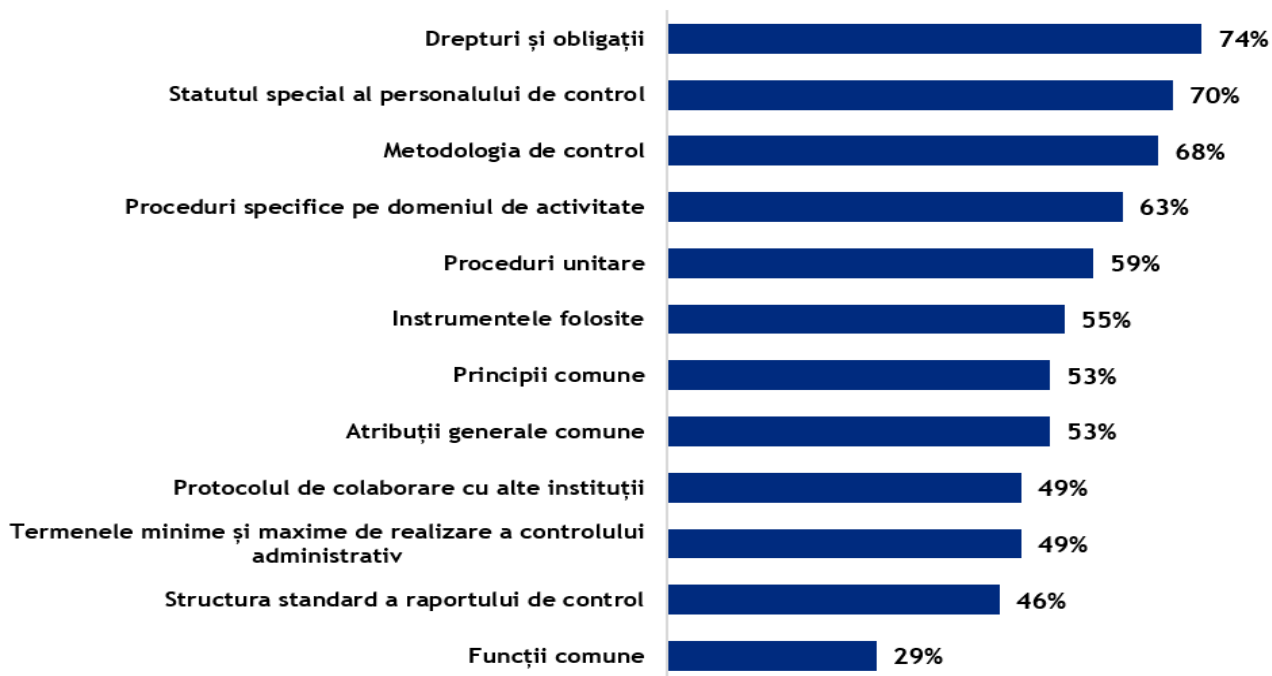
Cele mai importante aspecte privitoare la activitatea de control administrativ, care se doresc a fi definite unitar sunt:

- ✓ drepturile și obligațiile personalului cu atribuții de control;
- ✓ statutul special al personalului de control;
- ✓ metodologia de control;
- ✓ proceduri unitare;
- ✓ instrumente folosite;
- ✓ principii și atribuții generale comune.



Procentual, în opinia personalului cu atribuții de control, reglementarea unitară a funcției de control administrative în scopul consolidării mecanismelor de control administrativ ar trebui să vizeze:

Alte nevoi ale structurilor de control administrativ, rezultate în urma studiilor efectuate, vizează: definirea clară a abaterilor și eventuale sancțiuni standard, creșterea autorității controlului și acordarea unor sporuri de complexitate și de risc, metodologii de monitorizare a implementării măsurilor, statutul juridic al actelor de control, reglementarea poziției personalului cu atribuții de control în organigrama instituției, reglementarea asigurării necesităților logistice de desfășurare a activităților de control.



Într-o analiză exhaustivă, rezultată din conținutul studiului sociologic realizat în cadrul proiectului, soluțiile concrete de îmbunătățire a activității de control administrativ, obținute printr-o reglementare unitară, sunt:



Soluții propuse	Grad implementare (%)	Utilitatea soluției (Medie)
Diferențierea salarizării întregului personalul care desfășoară activității de control administrativ prin acordarea unui spor sau stimulent	16%	9,3
Instituirea/asigurarea unei protecții juridice în cazul unor litigii care au ca obiect activitatea desfășurată de personalul cu atribuții de control	20%	9,1
Corelarea mărimii echipei de control cu numărul de obiective ale acțiunii de control, termenul limită și amplexarea activității structurii/instituției controlate	53%	8,6
Organizarea unor întâlniri bianuale (mese de lucru, dezbateri, întâlniri) la nivel intern/interinstituțional în cadrul cărora sunt discutate aspecte ce țin de activitatea de control administrativ, metode, tehnici și noi provocări	28%	8,5
Cooptarea în echipele de control a unor specialiști din structuri interne/externe	55%	8,2
Adoptarea unui Statut unic pentru tot personalul din structurile de control administrativ	16%	8,1

Soluțiile propuse pentru eficientizarea activității de control, așa cum au rezultat din studiile efectuate, pot constitui modele de bune practici care vor conduce la consolidarea mecanismelor de control administrativ.

Impediment	Soluții propuse
Lipsa unui cadru normativ de reglementare a activității de control administrativ și a unui statut privind personalul cu atribuții de control	Adoptarea unui act legislativ care să reglementeze aceste aspecte sub forma: atribuțiilor generale, obligațiilor și drepturilor, formării profesionale, criteriilor de selecție și angajare.
Resursă umană insuficientă	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Identificarea unei posibilități prin care personalul care realizează control administrativ să beneficieze de o grilă de salarizare mai motivantă decât cea din prezent pentru a crește astfel numărul persoanelor care doresc să lucreze în acest domeniu. ✓ Deoarece activitatea de control administrativ este una specializată și cuprinde o componentă de combatere a infracțiunilor de corupție se identifică nevoia ca personalul din acest domeniu să primească un spor pentru combaterea infracțiunilor de corupție/spor de risc, așa



	<p>cum primesc angajații din alte structuri care realizează activități pentru combaterea corupției.</p> <p>✓ Formare profesională continuă pentru personalul cu atribuții de control, realizată prin cursuri de perfecționare în domeniul controlului administrativ și domeniilor conexe, precum și prin intermediul schimburilor de experiență cu alte structuri de control din cadrul altor ministere.</p>
Lipsa protecției juridice a personalului cu atribuții de control în misiunile desfășurate	Se recomandă includerea în statutul personalului de control administrativ, a unor prevederi prin care angajații din acest domeniu să fie sprijiniți juridic de către angajator atunci când sunt chemați în instanță ca parte civilă de către persoane sau entități care se simt lezate în urma unei acțiuni de control.
Lipsa schimbului de experiență/bune practici	Se recomandă organizarea unor întâlniri de lucru la care să participe personalul cu atribuții de control (execuție și conducere) în vederea schimbului de informații privind activitatea de verificare administrativă și a identificării soluțiilor la problemele existente. Aceste întâlniri pot fi organizate anual sub coordonarea CCPM.

3.2. Rolul preventiv al controlului administrativ

Cu ocazia studiilor realizate, autoritățile și instituțiile publice cuprinse în eșantionul de cercetare și care au în componență structuri de control, au menționat rolul preventiv al acestora, precizându-se că acțiunile de control asigură, pe lângă remedierea unor deficiențe și aplicarea sancțiunilor, și un alt rol important care constă în eficientizarea activității prin prevenirea unor posibile disfuncționalități. De altfel, așa cum a rezultat din studiile realizate, aplicarea sancțiunilor nu reprezintă un obiectiv al funcției de control, și doar un mijloc prin care se pot îndeplini rolurile preventiv, corectiv și de recuperare ale funcției de control administrativ.



Astfel, rolul preventiv al controlului asigură diminuarea riscurilor de apariție a disfuncționalităților și poate fi îndeplinit prin:

- ✓ Efectuarea mai multor controale tematice;
- ✓ Includerea, prin ciclicitate, a cât mai multor entități în planurile de control;
- ✓ Revenirea în control la entitățile verificate;
- ✓ Diseminarea măsurilor dispuse la entități similare, cu scopul de a constitui bune practici;
- ✓ Organizarea unor întâlniri cu entitățile controlate în vederea identificării riscurilor și propunerea soluțiilor de diminuare a acestora;
- ✓ Îndrumarea oferită entităților atunci când le este solicitată expertiza;
- ✓ Identificarea timpurie a neregulilor minore, ce pot fi corectate, limitându-se astfel impactul major pe care îl pot avea asupra instituției dacă nu sunt remediate.

Un alt mod prin care structurile de control administrativ pot exercita funcția de prevenție, constă în organizarea unor activități de prevenție propriu-zise prin intermediul campaniilor de informare, meselor rotunde sau a oricăror alte forme de conștientizare a riscurilor. În acest moment, în administrația publică națională, atribuțiile structurilor de control vizează în mod marginal latura preventivă a controlului administrativ. Din discuțiile purtate cu reprezentanții structurilor de control implicate în cadrul studiului, s-au desprins câteva soluții privind creșterea rolului preventiv al controlului administrativ, după cum urmează:

- ✓ monitorizarea riscurilor recurente din domeniile de activitate verificate și elaborarea unui ghid privind aceste riscuri și modalitățile de prevenție și soluționare a acestora;
- ✓ implementarea funcției de consiliere a entităților controlate și încurajarea acestora de a apela la expertiza structurilor de control.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

Pe termen lung, în cadrul structurilor de control administrativ, în funcție de resursele disponibile și de obiectivele conducerii, pot fi organizate campanii anticorupție⁴ pentru nivel gimnazial, liceal etc., în acest sens dezvoltând o componentă preventivă a structurii. Astfel, în parteneriat cu instituțiile competente, poate fi organizată educația civică în școli prin prezentări/exerciții interactive/concursuri pe teme legate de corupție, practică constatată în vizita realizată în Portugalia. Consiliului de Prevenire a Corupției din Portugalia a înregistrat rezultate semnificative în educarea simțului civic privind combaterea practicilor de corupție prin introducerea temei în programele de învățământ și în activitatea universitară și implicarea efectivă prin activități interactive organizate în cadrul unităților de învățământ.

Totodată, și în cadrul Inspectoratului General pentru Administrație din Franța, s-a putut constata că, pe lângă activitatea specifică de control, s-a pus accent și pe componenta preventivă a activităților desfășurate, prin acordarea sprijinului privind implementarea unor proiecte administrative sau oferirea asistenței entităților care intră în sfera de competență/control a acestora.

Tot în cadrul administrației franceze, Agenția Franceză Anticorupție a întocmit, ca măsură preventivă și de îndrumare, un chestionar de autoevaluare care include un număr de întrebări ce permite aprecierea corectă a riscului de corupție în cadrul entităților publice. Instrumentul este folosit și de administrația croată prin structurile de control care pun la dispoziția entităților controlate o listă de întrebări și răspunsuri, astfel încât acestea să aibă posibilitatea să își auto-verifice activitatea, respectiv să permită autoevaluarea conformității și procedurilor.

De asemenea, s-a remarcat că, prioritizarea laturii preventive a controlului administrativ este aplicată și de către Sectorul Independent pentru Inspecția Administrativă din cadrul Ministerului Administrației Publice din Croația, care consideră că prevenirea ar trebui pusă pe primul loc, înaintea acțiunii de remediere a

⁴ Asemănătoare celor organizate de Departamentul Central de Investigații și Acțiune Penală din Portugalia





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

problemelor, respectiv de sancționare a neregulilor/disfuncționalităților/ilegalităților constatate de către entitățile publice abilitate.

3.3. Resurse umane

3.3.1. Recrutarea resursei umane

Alături de celelalte categorii de resurse necesare pentru implementarea oricărui proiect sau desfășurarea oricăror activități în domeniul public, resursele umane reprezintă o componentă fără de care nu se pot atinge obiectivele previzionate, respectându-se în același timp principiile de bază ale managementului. Resursa umană este singura resursă capabilă de creație, de analiză, sinteză și de idei inovatoare care este capabilă să facă diferența în îndeplinirea scopului unei entități. În acest sens, criteriile stabilite pentru selecția resursei umane, procesul de recrutare și managementul echipei reprezintă unul din aspectele importante, inclusiv pentru o entitate publică.

În acest caz, un rol important îl joacă stabilirea clară a nivelului de pregătire profesională solicitat angajaților din structurile de control administrativ, dublat de formarea profesională permanentă a acestora. Astfel, în urma informațiilor rezultate din cercetările efectuate pentru elaborarea prezentului Ghid de bune practici, s-au stabilit principalele elemente definitorii ale **profilului ideal al angajatului în structurile de control administrativ:**

✓ cunoașterea sectorului de activitate pe care îl verifică (ex: protecția mediului), dublată de o expertiză în unele din următoarele domenii: juridic, economic, achiziții etc.;

✓ Experiență de lucru în administrația publică și, de preferat, în control administrativ;

✓ Disponibilitate pentru deplasări inopinate;

✓ Valorizează seriozitatea și integritatea în munca pe care o desfășoară;





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

- ✓ Dedicat activității pe care o desfășoară și instituției deservite;
- ✓ Capacitate crescută de înțelegere și analiză a informațiilor;
- ✓ Capacitate de interacțiune cu alte persoane și de adaptare a strategiei de comunicare în funcție de contextul interacțiunii;
- ✓ Capacitate de lucru în condiții de stres și presiune.

Aspectele sus menționate au fost întâlnite în cadrul instituțiilor cu atribuții de control din cadrul țărilor care au făcut obiectul vizitelor de lucru realizate în cadrul proiectului, fiind implementate cu succes, ca elemente de bază.

În acest sens, în Franța există o reglementare clară și unitară a modului în care este realizată recrutarea personalului în cadrul structurilor de control administrativ prin atragerea absolvenților de științe administrative - administrație publică cu o viziune largă asupra organizării și funcționării administrației publice și funcțiile sale într-o societate. Totodată se urmărește și asigurarea unor expertize și profiluri profesionale variate pentru facilitarea constituirii unor echipe de control pluridisciplinare, punându-se accent pe o cooperare eficientă în cadrul misiunilor și facilitarea formulării rapide a unor propuneri operaționale realiste.

3.3.2. Formarea profesională

Pentru a asigura buna desfășurare a activităților întreprinse în sfera administrației publice și implicit o guvernare eficientă **este nevoie de resursă umană cu expertiză** în raport cu fiecare segment al activității administrative, inclusiv domeniul specific al controlului administrativ. Se va urmări formarea personalului pentru a face față cerințelor și așteptărilor societății, pentru a acționa în mod profesionist, etic și transparent, și pentru a sprijini și promova procesul de optimizare a sistemului administrației publice.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

În scopul modernizării și adaptării administrației publice din România, la standardele și rezultatele operaționale ale sectorului public și administrației publice din țările Uniunii Europene, există o prioritate la nivel guvernamental de a realiza un management al resurselor umane bazat pe strategii durabile care vizează principiile profesionalizării și specializării funcției publice, a îmbunătățirii, actualizării și standardizării procedurilor de recrutare, cu luarea în considerare a unor obiective importante, respectiv: creșterea responsabilității, a integrității și imparțialității profesionale a funcționarilor publici.

Este necesar ca **managementul strategic** al resurselor umane cu privire la structurile de control administrativ, să aibă la bază principii precum:

- ✓ asigurarea unui climat instituțional propice pentru dezvoltarea resurselor umane, asigurarea conștientizării de către personalul angajat a importanței în cadrul proceselor de muncă și oferirea de feedback pentru activitățile desfășurate;
- ✓ recunoașterea importanței managementului resurselor umane ca factor cheie pentru buna funcționare a instituției și atingerea obiectivelor propuse;
- ✓ o investiție continuă în formarea resurselor umane, concentrată pe îmbunătățirea performanțelor individuale specifice, dar și pe facilitarea relațiilor de muncă;
- ✓ asigurarea motivării financiare, în corespondență cu performanța personalului;
- ✓ asigurarea unui management receptiv, bazat pe buna comunicare între nivelurile ierarhice;
- ✓ evaluarea periodică a resurselor umane și adoptarea de măsuri în funcție de rezultatele acesteia.

Când se urmărește exercitarea unui management performant, inclusiv în domeniul controlului administrativ, conducerea trebuie să aibă în vedere motivarea angajaților în scopul implicării acestora în atingerea obiectivelor instituției, îmbunătățirii performanțelor și al dezvoltării competențelor. Pentru îndeplinirea





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

acestui deziderat, conducerea entității trebuie să fie implicată în acest proces complex care demarează cu stabilirea obiectivelor, continuă cu oferirea feedback-ului, sprijinului și îndrumării din partea șefului ierarhic în cursul îndeplinirii obiectivelor, se completează cu participarea funcționarului public la programele de formare profesională și se termină cu evaluarea performanțelor.

Un alt aspect important al managementului resurselor umane îl reprezintă **managementul carierei** definit și reglementat la nivelul întregii administrații publice prin *Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici*, cu modificările și completările ulterioare. În acest sens, avansarea în carieră a unui funcționar public cu atribuții de control administrativ trebuie stabilită pe baza unui plan de evoluție profesională, care să aibă în vedere dezvoltarea cunoștințelor, competențelor și performanțelor necesare pentru accesarea în diferite trepte profesionale.

Gestionarea coerentă și corectă a carierei personalului cu atribuții de control administrativ trebuie să aibă în vedere și aspecte ce țin de o salarizare corespunzătoare, stimularea și asigurarea unor condiții normale de lucru, respectarea principiilor stabilității și continuității în muncă.

Pregătirea și specializarea profesională a personalului, fie funcționari publici, fie personal contractual, are un impact direct asupra calității serviciilor publice oferite. Astfel, pregătirea educațională obținută în instituțiile de învățământ se completează în procesul muncii prin participarea activă a funcționarului public la formarea și perfecționarea sa.

Pe de altă parte, personalul din cadrul administrației publice trebuie să fie stimulat să-și actualizeze permanent cunoștințelor și competențelor proprii. Din aceste considerente acesta trebuie să fie conștient că, pe lângă formarea realizată prin instruire în cadrul cursurilor oferite de instituție, este necesar să-și completeze cunoștințele profesionale din proprie inițiativă.



Competența face diferență!

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă



UNIUNEA EUROPEANĂ



În sensul celor de mai sus, dezvoltarea competențelor funcționarilor cu atribuții în control administrativ trebuie să fie rezultatul unei colaborări continue între personalul de execuție și managementul entității. Astfel managementul are obligativitatea și responsabilitatea îndrumării și sprijinirii personalului din subordine, oferindu-le oportunități de învățare și condiții optime pentru motivarea și retenția angajaților. Funcționarii cu experiență pot contribui la pregătirea tinerilor funcționari și la rezolvarea unor situații complexe împreună cu aceștia.

Scopul programelor de formare profesională poate fi atins doar în anumite condiții⁵, și anume:

- ✓ Instituția publică trebuie să acorde procesului de formare prioritatea adecvată;
- ✓ Conținutul programului de formare profesională trebuie pus în aplicare în practică;
- ✓ Fiecare curs trebuie să stabilească standarde specifice de atitudine, comportament și performanță;
- ✓ Personalul trebuie instruit în legătură cu modalitatea de utilizare și de consolidare a cursurilor de formare profesională;
- ✓ Formarea profesională trebuie să fie organizată, monitorizată și analizată în baza unui plan de carieră elaborat în raport cu domeniul de activitate vizat.

Studiile efectuate în cadrul proiectului au evidențiat faptul că, pe acest palier, 67 de structuri de control din administrația publică (63,21% din total) au declarat că au avut cel puțin o activitate externă de formare profesională, iar 42 de instituții au declarat că au derulat programe interne de formare profesională.

De asemenea, s-a constatat că un număr de 36 de structuri de control din totalul participantelor la studiile realizate în cadrul proiectului, respectiv 42,86% nu au

⁵ Manual de bune practici - proiect "DA pentru MADR – Dezvoltăm Aptitudini pentru Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale", COD SMIS 17654, capitol 2.8, p.104





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

integrat în activitatea de formare profesională tematici relevante din perspectiva activității de control. În acest sens au invocat existența unor constrângeri bugetare pentru lipsa sesiuni de formare profesională specifică structurilor de control (32 de respondenți din eșantionul selectat pentru interviu nu au putut indica sesiuni de pregătire profesională pentru angajații propriilor structuri).

Totodată studiile au evidențiat faptul că, personalul din administrația publică centrală apreciază ca necesare sesiuni de pregătire tehnică, în domenii specializate, astfel încât personalul de control să fie mai pregătit în cursul acțiunii de control.

Din analiza celor de mai sus, se evidențiază lipsa unei abordări unitare în privința formării profesionale în domeniul controlului administrativ, precum și lipsa unor programe de formare profesională cu tematică specifică acestui domeniu, deși creșterea competenței funcționarilor cu atribuții de control administrativ este de natură să crească și eficiența actului de control administrativ și ca efect să îmbunătățească activitatea administrativă.

Ca o concluzie la cele relatate mai sus, implementarea la nivelul administrației publice a unei politici unitare de formare profesională în domeniul controlului administrativ, poate constitui un exemplu de bună practică care ar crește nivelul de competență a persoanelor cu atribuții de control administrativ, implicit calitatea activităților de control.

De asemenea, în cadrul vizitelor desfășurate în cadrul proiectului, s-a constatat folosirea în mod frecvent a schimburilor de experiență/întâlnirilor de lucru între diferite structuri de control, ca instrument de formare profesională. Inițiativa organizării **schimburilor de experiență/întâlnirilor de lucru** poate aparține unei structuri de control administrativ (CCPM, Corp de control al ministrului, Direcție/Serviciu/Compartiment de control aflat în directă subordine a conducătorului unei entități publice), cu o frecvență recomandată de minim o dată pe an.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

Schimbările de experiență și întâlnirile de lucru sunt considerate a fi bune oportunități de dezvoltare profesională. Personalul cu atribuții de control putând lua la cunoștință astfel de experiența colegilor din cadrul altor structuri de control, din care pot acumula informații utile în activitatea derulată. Aceste întâlniri și schimburi de experiență pot fi organizate pe baza unei anumite tematici de discuție stabilite la inițiativa CCPM sau a corpurilor de control ale miniștrilor. Ca tematici de interes, desprinse în cadrul studiului sociologic, au fost enumerate: elaborarea procedurilor de lucru, abordarea cazurilor de tergiversare/refuz al controlului, elaborarea rapoartelor de control - structură și măsuri, schimbări legislative etc.

Totodată, întâlnirile periodice și schimbul de experiență dintre personalul cu atribuții de control (execuție și conducere) din cadrul structurilor de control reprezintă o modalitate de identificare a problemelor comune și specifice, precum și a soluțiilor de rezolvare a acestora. **În urma acestor întâlniri pot fi redactate broșuri de bune practici sau pot fi dezvoltate studii**, prin colaborarea mai multor structuri de control⁶, privind natura, volumul și tendințele neregulilor precum și rezultatele obținute în controlul administrativ. Acestea pot constitui pe mai departe instrumente utile care pot fi folosite în buna desfășurare a activităților de control administrativ. În acest sens, această practică poate reprezenta o bună modalitate de formare continuă a personalului cu atribuții de control (atât cu experiență minimă, cât și cu vechime) care le permite acestora însușirea unor exemple de bune practici.

O practică asemănătoare se regăsește și în cazul structurilor de control din Franța⁷. În acest sens, prin elaborarea, în cadrul unui grup de lucru interministerial, și diseminarea ulterioară a unor ghiduri metodologice pentru efectuarea acțiunilor de control în diverse domenii specifice (achiziții publice, acordare autorizații, resurse umane, fonduri nerambursabile etc.) se asigură promovarea unei abordări rapide a

⁶ Asemănător practicii Departamentul Central de Investigații și Acțiune Penală din Portugalia

⁷ Inspekția Generală a Administrației





tematicii (cadru de reglementare, proceduri etc.) și sunt propuse metode specifice de investigare adaptate subiectului acțiunii de control.

O altă metodă ce poate fi adoptată de către structurile de control administrativ pentru asigurarea formării profesionale continue constă în organizarea unor **reuniuni de lucru cu diseminarea rezultatelor obținute în activitatea de control, a dificultăților și a noilor metode de abordare în acțiunile derulate** de fiecare structură de control. Această metodă poate fi aplicată și la nivel intern, în cadrul structurilor cu peste 10-15 angajați care sunt angrenați în acțiuni de control diferite.

Metoda a fost utilizată de către Poliția Judiciară din Portugalia și a fost implementată cu succes de către angajații instituției, reprezentând singura modalitate de a fi la curent cu tendințele din domeniu la un cost financiar minim.

De asemenea, Inspectoratul General de Finanțe din cadrul Ministerului de Finanțe din Franța (Inspection générale de finances - IGF) realizează sesiuni de instruire și formare a echipelor de inspectori pe tot parcursul anului (în funcție de priorități, domeniul misiunilor și volumul de muncă al fiecăruia etc.) cu scopul de a realiza o mai bună cunoaștere reciprocă a membrilor structurii de control, fapt ce contribuie la un nivel crescut al calității actelor de control.

Un alt instrument utilizat în formarea profesională continuă poate conta în **constituire unor grupuri de lucru la nivel interinstituțional, în care sunt abordate și analizate tematici diferite**, cum ar fi: realizarea de studii pe anumite domenii, monitorizarea multianuală a unei problematice dintr-un domeniu specific (grupuri de observație) sau împărtășirea experiențelor și practicilor identificate în cadrul organizațiilor controlate, contribuind la îmbunătățirea activităților de control, și consiliere sunt evidențiate ca bune practici și de către Inspectoratul General Economic și Financiar din Franța (Contrôle général économique et financier - CGefi). Organizarea acestor dezbateri la nivelul structurilor de control poate reprezenta și un instrument





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

de sprijin al deciziei publice în măsura în care vine cu o serie de clarificări aduse asupra unor probleme, informații și incertitudini colectate „din teritoriu” și contribuie la definirea obiectivelor și rezultatele care trebuie obținute și determină schimbările necesare⁸.

Activități asemănătoare se regăsesc și în cadrul Inspectoratului General al Administrației Educației Naționale și Cercetării - Franța⁹ care realizează activități de informare lunară și de actualizare a informațiilor deținute de consilierii control. Obiectivul urmărit constă în punerea în dezbatere a dificultăților întâmpinate în acțiunile de control și soluțiile adoptate, evoluția politicilor publice, cele mai des încălcate reglementări, cele mai eficiente măsuri propuse, exemple de bune practici, instrumente folosite în acțiunile de control etc. Totodată, o altă temă abordată în reuniunile mai sus menționate vizează etica și deontologia în profesia exercitată, cu oferirea unor exemple concrete de situații limită și modul optim de răspuns¹⁰.

Implementarea unei politici de formare profesională trebuie să prezinte un caracter dinamic bazată pe o analiză a nevoii și dinamicii misiunilor de control.

În acest sens, în cadrul vizitelor realizate în cadrul proiectului s-a evidențiat practica Inspectoratului General Economic și Financiar din Franța (Contrôle général économique et financier - CGEfi) de a actualiza planurile de formare a angajaților în funcție de dinamica activității instituției și a problematicii cu care se confruntă. Formele de pregătire profesională utilizate la nivelul instituției constau într-un program de formare profesională în care membrii CGEfi sunt instruiți pe teme transversale, apărute fie după un raport de control, în urma activității unui grup de lucru sau subiecte mediatizate în mass-media, fie pe subiecte cum ar fi: meseria/funcția de controlor,

⁸ Instrument folosit și în cadrul Consiliului General pentru Mediu și Dezvoltare Durabilă - Franța (Conseil général de l'Environnement et du Développement durable - CGEDD)

⁹ Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche - IGAENR

¹⁰ Consiliul General pentru Mediu și Dezvoltare Durabilă - Franța (Conseil général de l'Environnement et du Développement durable - CGEDD)





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

legea concurenței, politica salarială a organismelor publice. Formarea profesională se bazează pe o monitorizare permanentă a domeniului de competență (identificarea tendințelor privind manifestarea disfuncționalităților, identificarea soluțiilor pentru combaterea acestora și generalizarea aplicării lor). Programul de formare profesională cuprinde și o componentă pentru cei nou intrați în structura de control care vizează o prezentare generală cu privire la specificul domeniului.

În acest sens, și în practica Inspectoratului General al Administrației Educației Naționale și Cercetării din Franța se regăsește o formă de inițiere a noilor angajați care vizează modul de organizare și funcționare a instituției, domeniile de control, mizele domeniilor de intervenție, metodologia și desfășurarea unei acțiuni de control, tipuri de dificultăți întâmpinate pe teren și modul de lucru al structurii de control.

Concluzionând, putem afirma că, atât la nivel național cât și la cel european se pune un accent deosebit pe componenta de formare profesională, în activitatea de control administrativ, fiind recunoscut faptul că dezvoltarea acestui palier extern, extrem de important, conduce la creșterea calității serviciilor și implicit la creșterea capacității instituționale de identificare a disfuncționalităților din administrația publică prin consolidarea mecanismelor de control.

3.3.3. Sistemul de salarizare și de bonificații

Exemplu de bună practică se pot constitui prin aplicarea unor strategii de motivare, care și-au dovedit eficiența în funcționarea unor instituții, cu privire la aspecte ce vizează **salarizarea și bonificațiile**.

Din studiile efectuate în cadrul proiectului, cu precădere pe componenta de control administrativ, a rezultat faptul că evaluarea factorului motivațional al salarizării și bonificațiilor și aplicarea lui, ar trebui să se raporteze la:

- ✓ volumul activităților desfășurate la locul de muncă;



- ✓ complexitatea activităților desfășurate la locul de muncă;
- ✓ specificul activității (ce presupune deplasări pe teren, interacțiunea cu oamenii, riscul coruptibilității, expunerea la diferiți factori de presiune etc.);
- ✓ riscurile asociate activităților desfășurate la locul de muncă;
- ✓ cerințele privind nivelul de competență necesar exercitării funcției;
- ✓ nivelul de salarizare/bonificații cunoscut din cadrul ministerului;
- ✓ nivelul de salarizare/bonificații cunoscut din cadrul structurilor similare din alte ministere.

Studiul sociologic realizat în cadrul proiectului a reliefat faptul că, nu toate structurile de control administrativ au identificat în aspectul salarizării/sistemului de bonificații un impediment în obținerea unor rezultate optime în activitatea desfășurată. În schimb, acordarea unui *spor de risc* a constituit numitorul comun în ceea ce privește doleanțele personalului cu atribuții de control administrativ, fie pentru a veni în completarea grilei de salarizare, fie pentru recunoașterea nivelului de complexitate dat de specificul activității și riscurilor asociate acesteia.

Astfel, unul dintre respondenții din cadrul studiului a afirmat că personalul cu atribuții de control administrativ se confruntă cu limitări în exercitarea competențelor profesionale (personalul de control nu poate fi implicat în proiecte finanțate din fondurile Uniunii Europene, neputând beneficia astfel de o bonificație suplimentară), însemnând că funcția de control nu va atinge nivelul maxim de remunerație existent în cadrul entităților publice.

Totodată, o serie de angajați cu atribuții de control administrativ au subliniat necesitatea acordării unor sporuri și/sau alte beneficii pentru a compensa complexitatea și riscurile suplimentare presupuse de activitatea de control.

În urma studiilor comparative, s-a constatat faptul că, la nivel central, există diferențe cu privire la modul de stabilire a cuantumului retribuției salariale a angajaților din cadrul structurilor de control administrativ, deși complexitatea activității și riscurile cu care se confruntă aceștia sunt asemănătoare. În acest sens, în



raport cu specificul entității publice în cadrul căreia funcționează structura de control, funcționarii pot beneficia și de alte bonificații, după cum urmează:

Retribuții salariale stabilite în baza Legea Salarizării Unitare - Legea nr. 153/2017		Retribuții salariale stabilite în baza altor prevederi legislative	
Ministerul	Retribuția salarială	Ministerul	Retribuția salarială
Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici	Ministerul Justiției	Stabilită conform grilei de salarizare a funcțiilor asimilate judecătorilor și procurorilor
Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici	Ministerul Apărării Naționale	Stabilită conform grilei de salarizare aferentă funcțiilor cu statut special
Ministerul Sănătății	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici	Ministerul Afacerilor Interne	Stabilită conform grilei de salarizare aferentă funcțiilor cu statut special
Ministerul Muncii și Protecției Sociale	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici		
Ministerul Tineretului și Sportului	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici		
Ministerul Culturii	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici		
Ministerul Educației și Cercetării	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici		
Ministerul Afacerilor Externe	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici		



Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici + spor permanent aferent activității ce vizează gestionarea fondurilor Uniunii Europene		
Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici + spor permanent aferent activității ce vizează gestionarea fondurilor Uniunii Europene		
Ministerul Fondurilor Europene	Stabilită conform grilei generale de salarizare a funcționarilor publici + spor permanent aferent activității ce vizează gestionarea fondurilor Uniunii Europene		

3.4. Acțiuni mixte de control

În legislația națională nu este definită noțiunea de control mixt însă desfășurarea colaborărilor interinstituționale, impuse de anumite situații complexe, creează nevoia de a fi reglementate distinct, prin norme cu caracter general.

Potrivit rezultatului cercetării sociologice, efectuarea controalelor mixte (între CCPM și corpurile de control ale miniștrilor, precum și între diferitele corpuri de control ale miniștrilor) ar constitui un instrument menit să crească eficiența activității de control și este propusă de 71% dintre personalul cu atribuții de control administrativ. Controalele mixte își pot dovedi utilitatea în ceea ce privește abordarea unor spețe ample, care necesită expertiză multidisciplinară și experiență crescută în control. Până





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

În prezent, controalele mixte reprezintă o excepție în practica controlului administrativ și se limitează, în cele mai multe cazuri, la cooptarea diferiților specialiști din cadrul ministerului sau de la alte entități publice.

Cutuma administrativă reliefează următoarele principii de efectuare a controalelor mixte:

✓ Principiul independenței fiecărei structuri de control implicate, care se traduce prin beneficiul adus de contribuția fiecărui expert în domeniul/domeniile controlate;

✓ Principiul coordonării eficiente, care se referă la identificarea celei mai bune proceduri de coordonare a unei activități mixte, luând în calcul toate etapele desfășurării unui control. Este important a se stabili: care este entitatea care va coordona activitatea mixtă, cum se vor forma echipele de control mixte, cine și cum va elabora raportul final de control, inclusiv setul de recomandări/măsuri, cine va aproba raportul de control, cum se va realiza monitorizarea speței etc.

Este necesar a se realiza o deosebire între controalele mixte și suprapunerile întâmplătoare a activităților de control. Conform opiniei personalului cu atribuții de control, se impune necesitatea evitării acestora din urmă (fie că au întâlnit până în prezent sau nu suprapuneri în activitățile de control desfășurate).

Creșterea ponderii misiunilor de control realizate în comun¹¹ se poate realiza prin încheierea unor protocoale/acorduri de colaborare între organismele/structurile de control/inspecție cu specific diferit, prin inițiative conjugate ale acestora în scopul asigurării unor verificări complexe la nivelul administrației centrale, care să ofere o imagine mai largă asupra modului în care este gestionată domeniul sau entitatea controlată.

În considerarea celor de mai sus, controlul mixt, format din personal cu competențe și expertize diferite, poate constitui un model de bună practică necesar și util consolidării mecanismelor de control administrativ.

¹¹ În cadrul Inspectoratului General de Finanțe, majoritatea misiunilor de control sunt comune





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

3.5. Cooptarea unor experți în echipe de control

O deficiență sesizată de către structurile de control cu privire la resursa umană din cadrul activității de control vizează lipsa unor echipe cu o expertiză eterogenă, care să acopere cât mai multe arii de pregătire profesională, necesare desfășurării activității de control.

În cadrul structurii de control este necesară o pregătire multidisciplinară, diversă, în unele cazuri fiind nevoie chiar de specialiști în anumite domenii specifice (juriști, economiști, alți specialiști din domeniu tehnic, medical, educațional), iar nivelul de experiență trebuie să fie cel puțin la nivelul celor controlați.

Studiul sancțiunilor administrative realizat în cadrul proiectului a evidențiat lipsa unui cadru procedural prin care să poată fi cooptați specialiști din diverse domenii în activități de control. În acest sens, respondenții au indicat faptul că la nivelul Corpului de control al primului-ministru ar putea fi constituită o bază de date cu experți sau specialiști ce pot fi cooptați în astfel de activități.

Cu scopul consolidării și eficientizării mecanismelor de control administrativ, în acțiunile de control cu un grad ridicat de complexitate, când structura de control are nevoie de o anumită expertiză sau specialiști în anumite domenii, aceasta ar putea atrage resursa umană potrivită, astfel:

- ✓ Prin cooptarea unor specialiști de la entități care activează în același domeniu cu instituția controlată, specialiști ce au rolul de a ghida echipa de control în interpretarea aspectelor tehnice specifice domeniului;
- ✓ Prin detașarea, în cadrul structurii de control, a anumitor specialiști, pe perioada derulării acțiunii de control;
- ✓ Prin achiziția serviciilor unor experți, specifice nevoilor punctuale ale structurii de control¹². Expertiza poate fi și a unor specialiști din mediul privat, în acest

¹² Mod de lucru utilizat de către Departamentul Central de Investigații și Acțiune Penală și Poliția Judiciară din Portugalia





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

sens fiind cooptate persoane cu grad ridicat de specializare precum experții de pe piața financiară, evaluatori, experți bancari etc.

În cadrul studiului, au existat respondenți care au ridicat problema asigurării asistenței juridice pe parcursul efectuării acțiunilor de control, susținând că sunt cazuri când, la nivelul unor structuri de control care nu dispun de consilieri juridici, se resimte nevoia de asistență juridică de specialitate. În astfel de cazuri, se recurge la cooptarea unor consilieri juridici din cadrul structurii juridice a entității de care aparține structura de control.

Astfel, consilierul juridic este cooptat în echipa de control nu în scopul efectuării activității de control, ci pentru a asigura consilierea permanentă, din punct de vedere juridic, și de aviza, din punct de vedere al legalității, documentele aferente acțiunii de control.

Practica descrisă mai sus, este utilizată și de țările europene vizitate de echipa de experți din cadrul Corpului de control al primului-ministru și se pot constitui într-un model de bună practică și la nivel național.

3.6. Baze de date, instrument în activitatea de control administrativ

Informatizarea în cât mai multe aspecte privitoare la controlul administrativ reprezintă un deziderat important în administrația publică centrală. În acest sens, dezvoltarea unor aplicații/platforme de stocare a bazelor de date cu planurile anuale de control, principale deficiențe identificate în acțiunile de control, recomandări formulate și, în funcție de situație, actele de control, este utilă în vederea monitorizării activității de control, precum și a accesului facil la informații.

Conform cercetării sociologice cantitative, majoritatea personalului cu atribuții de control a susținut că informatizarea activității de control, prin implementarea unor baze de date/platforme IT ar fi oportună pentru formarea unei imagini de ansamblu asupra administrației publice.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

Pentru dezvoltarea acestora, Corpul de control al primului-ministru, Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Afacerilor Interne pot reprezenta un exemplu de bună practică și pentru celelalte ministere în ceea ce privește informatizarea activității de control. Cele 3 entități au dezvoltat aplicații pe care le folosesc intern pentru contorizarea lucrărilor de control administrativ și a termenelor de implementare a măsurilor dispuse. Întrucât aceste aplicații au fost dezvoltate de puțin timp, impactul acestora nu a putut fi măsurat cu rigurozitate; percepția, până în acest moment, este aceea că aceste platforme constituie un suport semnificativ pentru celelalte activități desfășurate.

Ca bună practică, în cadrul proiectului „*Mecanisme eficiente de control administrativ și de prevenire a corupției*” cod SIPOCA 432, la nivelul Corpului de control al primului - ministru, a fost dezvoltat, testat și implementat un sistem informatic integrat și securizat de management al documentelor.

Instrumentul informatic integrat și securizat de management al documentelor care, în prezent, a devenit operațional la nivelul Corpului de control al primului-ministru, permite/asigură gestiunea documentelor și fluxurilor organizaționale, înregistrarea și arhivarea electronică a documentelor, un circuit prestabilit al documentelor în funcție de drepturile utilizatorilor, facilități de căutare multicriteriu, facilități de sortare și prelucrare și facilități avansate de afișare a datelor precum și crearea de diverse baze de date utile în desfășurarea activității de control.

Implementarea acestui sistem a condus la eficientizarea și îmbunătățirea activității Corpului de control al primului-ministru și poate constitui un model de bună practică pentru alte entități din cadrul administrației publice centrale.

Un sistem informatic asemănător celui descris mai sus a fost întâlnit și în cadrul vizitei de lucru din Portugalia, implementat la nivelul Secretariatului General al Președinției Consiliului de Miniștri. Acest sistem informatic permite introducerea și a anumitor date administrative și financiare legate de desfășurarea activității de control



Competența face diferență!

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

care permit cunoașterea operativă, a resurselor umane folosite și a costurilor aferente respectivei misiuni.

O astfel de platformă implementată ar putea fi utilă inclusiv la nivel de structură de control deoarece poate deveni un instrument utilizat de către conducătorul structurii de control administrativ pentru a genera statistici și a eficientiza activitatea structurii.

În cadrul vizitelor de lucru au mai fost identificate și alte soluții informatice care pot sprijini calitatea actului de control prin utilizarea accesului la baze de date, după cum urmează:

✓ în cadrul administrației publice din Portugalia, personalul structurii de control are acces direct la site-ul național al achizițiilor publice, în toate etapele unei achiziții. În acest sens, personalul a urmat un curs de formare profesională și a primit un cont prin intermediul căruia pot vizualiza toate documentele și etapele ce sunt derulate pe platformă și pot porni o anchetă atunci când sunt constatate presupuse abateri.

✓ Tot în cadrul administrației din Portugalia, Departamentul Central de Investigații și Acțiune Penală a subliniat faptul că existența platformelor electronice în domeniul sănătății, justiției și achizițiilor publice cresc transparența publică. Astfel, în cadrul sistemului de sănătate a fost implementată o platformă informatică care verifică încrucișat facturile în domeniul sănătății cu rețetele eliberate, ceea ce a dus la imposibilitatea de a mai falsifica rețete.

✓ Poliția Judiciară din Portugalia lucrează momentan într-un sistem informatic cu mai multe niveluri de acces, în cadrul căruia poate fi urmărită trasabilitatea și munca în echipă pentru a ușura anumite cercetări administrative dar și ca un instrument de prevenire.

În acest sens, exemplele administrațiilor publice din Europa, cu rezultate excepționale în combaterea corupției pot reprezenta un punct de reper pentru





îmbunătățirea instrumentelor de control administrativ la nivel național, inclusiv prin crearea acestor platforme care să efectueze verificările încrucișate în domeniul sănătății, a autorizațiilor în domeniul construcțiilor sau mediului, achizițiilor publice etc., domenii care, în România, au un grad ridicat de expunere la corupție.

3.7. Implicarea structurilor de control administrativ în elaborarea cadrului normativ

Structurile de control administrativ se numără printre principalele entități care pot sesiza, în mod curent, prin activitatea ce o derulează, situații de vid legislativ, paralelism sau contradicții în reglementare. Totodată, acestea sunt cele mai în măsură de a observa cazurile repetitive de interpretare greșită a prevederilor legale sau de încălcare a acestora în cadrul instituțiilor publice, motiv pentru care ar putea iniția demersuri pentru îmbunătățirea legislației în vigoare.

Ca o modalitate de a împărtăși din experiența acumulată ca urmare a acțiunilor de control, personalul structurilor de control administrativ poate fi implicat în procesul de modificare a legislației pe anumite domenii de activitate, sau li se poate acorda structurilor de control administrativ drept de inițiativă legislativă, în funcție de deficiențele și lacunele constatate. În acest sens, grupurile constituite pentru a elabora propuneri de modificări legislative sau proiecte de acte normative, pot apela la personalul din astfel de structuri de control administrativ, în funcție de domeniul ce urmează a fi reglementat.

Instrumentul s-a dovedit a fi util atât în Portugalia (folosit de către instituții precum: Poliția Judiciară și Consiliului de Prevenire a Corupției din Portugalia), cât și în Franța. Astfel, Poliția Judiciară din Portugalia este una dintre instituțiile care are drept de inițiativă legislativă nu doar în domeniul propriu de activitate, ci în funcție de anchetele derulate și constatările obținute, în alte domenii de incidență.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

În același timp, o altă practică eficientă, utilizată de către Consiliul de Prevenire a Corupției din Portugalia în același domeniu, constă în realizarea unei evaluări a riscurilor privind corupția atunci când este promovat un nou proiect de act normativ. În acest , instituția, cu consultarea personalului angajat, își propune să identifice riscul privind expunerea la corupție prin promovarea unui act normativ ce conține lacune sau prevederi legale care pot încuraja faptele de corupție, sau prin elaborarea actului normativ care va ridica dificultăți de înțelegere și interpretare. În analiza modului de organizare a administrației publice, inflația legislativă poate fi un indicator care ilustrează subdezvoltarea acesteia, drept pentru care structurile de control administrativ pot semnală aceste derapaje, atunci când fenomenul este întâlnit în cadrul misiunilor de control.

Implicarea personalului, în special al celui cu atribuții de control administrativ, în procesul de legiferare ce privește un domeniu de activitate al administrației publice, poate constitui o bună practică în eliminarea disfuncționalităților din aparatul central.

3.8. Gestionarea riscurilor de corupție

Prin activitatea desfășurată, structurile de control administrativ sunt expuse, mai mult decât altele, la situații vulnerabile ce pot implica fapte de corupție. Un mod prin care integritatea funcționarilor din acest domeniu și calitatea actelor administrative să nu fie contestate îl poate reprezenta un plan de management al riscurilor specific structurii de control administrativ, prin intermediul căruia sunt identificate vulnerabilitățile, sunt evaluate individual și este stabilit nivelul de probabilitate și impactul ce îl poate avea asupra instituției, în urma cărora sunt luate măsuri preventive.

În cadrul vizitelor de lucru, s-a constatat faptul că în Portugalia, în special instituțiile care au drept scop controlul administrației publice pentru prevenirea și





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

combaterea corupției, întocmesc și actualizează periodic diverse planuri pentru prevenirea corupției. Astfel de planuri poartă denumiri cum ar fi: Plan de gestionare a riscurilor de corupție sau Plan de gestionare a infracțiunilor conexe¹³.

Un *Plan de gestionare a riscurilor de corupție* stabilește orientările privind prevenirea riscurilor de corupție și a infracțiunilor conexe, identifică principalele activități vulnerabile la corupție, recunoaște riscurile potențiale cărora le este atribuit un grad de risc în funcție de probabilitatea apariției și impactul consecințelor sale și indică măsuri pentru prevenirea acestora. Totodată, la întocmirea planului, sunt identificate rolurile și responsabilitățile actorilor implicați în gestionarea și coordonarea diferitelor domenii și activități.

Potrivit Asociației Europene pentru Managementul Riscurilor, managementul riscului este un proces continuu și în continuă dezvoltare prin care organizațiile analizează metodic riscurile inerente activităților lor, cu scopul de a obține un avantaj susținut atât în fiecare activitate individuală, cât și în toate activitățile (Standardul de management - FERMA - Federația Asociației Europene pentru Managementul Riscurilor 2003).

În acest sens, pregătirea *Planului de gestionare a riscurilor pentru corupție* și infrastructura aferentă trebuie să se bazeze pe identificarea activităților și funcțiilor dezvoltate de tot personalul din cadrul structurii/entității, riscurile inerente și măsurile de minimizare. Prin plan se va urmări creșterea probabilității de reușită și reducerea probabilității de eșec prin creșterea încrederii comunității în administrația de stat.

Criteriile de clasificare a riscurilor identificate trebuie definite în funcție de probabilitatea apariției și de gravitatea consecințelor, a căror aplicare duce la gradarea riscului. În cadrul Poliției Judiciare din Portugalia, criteriile de clasificare au fost definite astfel:

¹³ Întocmite în cadrul Poliției Judiciare din Portugalia.



Probabilitatea apariției	scăzut	mediu	mare
Factorii de clasificare	Posibilitatea de a se întâmpla, dar există o modalitate de a evita acest lucru prin măsurile de control existente.	Posibilitatea de a se întâmpla, dar există o modalitate de a evita acest lucru prin măsurile de control suplimentare.	Posibilitate mare de a se întâmpla și mod redus de a evita chiar și cu măsuri extraordinare de control.
Severitatea consecințelor	scăzut	mediu	mare
Factorii de clasificare	Daune în optimizarea performanței organizaționale și programarea, în consecință, a sarcinilor care trebuie îndeplinite.	Deteriorarea realizării obiectivelor, necesitând realocarea resurselor umane și motorii și modificarea gestionării timpului.	Prejudicierea imaginii, încrederii, integrității și competenței instituției în îndeplinirea misiunii sale.

Pe baza factorilor identificați și analizei probabilității apariției unui risc, în continuare, este utilizată o matrice a riscului pentru a cuantifica gravitatea consecințelor acestuia și a se acționa în consecință. Un exemplu ce poate fi utilizat atunci când este întocmit *Planul de gestionare a riscurilor pentru corupție* reprezintă matricea reprezentată grafic mai jos.

Matricea riscului

Probabilitate / Gravitate	Scăzut	Mediu	Înalt
Scăzut	Slab	Slab	Moderat
Mediu	Slab	Moderat	Mare
Înalt	Moderat	Mare	Mare

În continuare, pentru îmbunătățirea Planului, instituțiile din Portugalia sunt deschise în a pune documentul la dispoziție, la cerere, tuturor persoanelor interesate, în acest sens, creând premisele pentru obținerea unor sugestii de îmbunătățire a acestuia și totodată, prin diseminarea Planului, realizează și un pas important către





respectarea efectivă a acestuia. Măsurile propuse pentru prevenirea unui risc sau pentru diminuarea consecințelor acestuia sunt actualizate periodic, în funcție de recomandările primite, de exemplele de bune practici ale altor structuri cu același obiect de activitate sau în funcție de evoluția instituțională și a mediului social și economic.

Având în vedere cele mai sus expuse, managementul și gestionarea eficientă a riscurilor de corupție, pentru o structură de control administrativ, ar trebui să reprezinte o preocupare permanentă, întrucât o crește încrederea în actul de control și fundamentarea deciziilor instituționale se bazează pe date corecte.

3.9. Rolul cetățeanului ca avertizor

În România, cadrul legal aplicabil protecției persoanelor care reclamă sau sesizează încălcări ale cadrului normativ este conținut de *Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii*. Legea avertizorului de integritate, a apărut pe fondul necesității unor instrumente pentru autoreglarea sistemului de integritate în cadrul administrației publice și a serviciilor publice.

Potrivit Studiului privitor la sistemul sancțiunilor administrative, realizat în cadrul proiectului, la nivel național, 33 de autorități/instituții publice nu dețin o procedură proprie cu privire la avertizorul în interes public, din care 9 au înregistrat sesizări din partea unui avertizor în interes public.

Pe de altă parte, în țara noastră, există 21 de autorități/instituții publice ce nu au implementat o procedură, însă 5 au înregistrat sesizări din partea unui avertizor în interes public, în perioada 2014 - 2018.

Aproximativ 31% din numărul total al avertizărilor în interes public au avut ca rezultat sancțiuni aplicate. În plus, numărul total al sancțiunilor disciplinare aplicate





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

ca urmare a sesizării unor avertizori în interes public înregistrate în 2018 a crescut cu peste 90% față de anul 2014.

Cu ocazia interviurilor realizate în cadrul studiului, cu reprezentanții celor 32 de autorități și instituții publice din eșantionul selectat pentru interviu, au fost indicate situații în care chiar persoane din structura de control s-au constituit în avertizori în interes public. Un reprezentant al unui minister a prezentat cu titlu de exemplu situații în care avertizorul în interes public a înțeles să invoce statutul său special doar la finalul petiției, astfel că aceasta a fost tratată ca o petiție obișnuită, identitatea petentului fiind menționată în registre de către personalul administrativ. Dacă s-ar fi invocat statutul de avertizor în interes public încă din partea introductivă aceste date nu se prelucrau, iar petiția intra într-un circuit special pentru protejarea identității. A mai existat un caz în care numele avertizorului în interes public a fost „*blurat*” sau ascuns pe documente, dar funcția acestuia nu a fost ascunsă, astfel încât a fost simplu să fie identificat.

Totodată, s-a precizat că există situații în care aspectele semnalate sunt cunoscute de un număr limitat de persoane, iar identificarea avertizorului în interes public este facilă pornind de la aceste date. Potrivit respondenților, acesta ar trebui să fie totuși un risc ce trebuie asumat de către avertizorul în interes public.

Pe lângă aceste situații în care un funcționar public dintr-o structură de control poate deveni avertizor public, pentru îndeplinirea scopului privind eficientizarea/consolidarea mecanismelor de control administrativ la nivelul autorităților publice, se pot întreprinde demersuri pentru a crește rolul cetățeanului ca factor de justiție sau cenzură morală care semnalează posibilele derapaje ale funcționarilor publici sau entităților publice prin intermediul platformelor sociale.

În sensul celor de mai sus, structurile de control administrativ pot veni în sprijinul cetățeanului informându-l cu privire la elementele obligatorii ale unei sesizării precum și elementele suplimentare ce pot fi de folos în activitatea unei structuri de control.



Acest instrument trebuie să fie însoțit de un al doilea pas, care constă în crearea pe site-ul propriu al instituției/structurii de control a unui portal adresat cetățenilor, loc în care să fie îndrumați să semnaleze într-un mod responsabil derapajele din cadrul entităților publice¹⁴. Acest pas ar întări legătura și încrederea cetățeanului în slujba căruia se află administrația publică. Un exemplu al unui astfel de spațiu virtual este ilustrat mai jos.

SPAȚIUL CETĂȚEANULUI
Activitatea de control
Alerte Întrebări comune/frecvente
Informații
Anunțuri Linkuri Raportarea operațiunilor suspecte

În plus, analizând datele colectate apreciem că, un exemplu de bună practică, ar putea să îl reprezinte obligativitatea ca, toate instituțiile publice, cu precădere cele de la nivelul administrației publice centrale, să dețină o procedură operațională privind protecția personalului care semnalează încălcări ale legii.

Pentru a consolida eforturile depuse, autoritățile pot optimiza funcționarea administrației publice, într-un cadru profesionist, prin adoptarea unei atitudini pro active la semnalele și impulsurile interne, în legătură cu încălcările legilor sau cu disfuncționalitățile înregistrate în buna desfășurare a activităților din instituțiile și autoritățile publice, obiectivul principal fiind acela de a restabili încrederea populației, a mediului de afaceri intern și extern în capacitatea instituțiilor și autorităților publice în realizarea interesului general, cu un grad ridicat de profesionalism, în condiții de eficiență, eficacitate și economicitate a folosirii resurselor.

¹⁴ Instrumente care s-au dovedit utile pentru Departamentul Central de Investigații și Acțiune Penală și Poliția Judiciară din Portugalia.



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

Totodată, în scopul consolidării mecanismelor de control administrativ este necesar ca instituțiile și autoritățile publice, în integralitatea lor, să ia măsuri pentru creșterea gradului de conștientizare în rândul personalului privind protecția asigurată în cazul în care sesizează orice faptă care presupune o încălcare a legii, a deontologiei profesionale sau a principiilor buneii administrări, eficienței, eficacității, economicității și transparenței.

IV. Studii de caz din practica altor țări

Exemple ale unor acțiuni de control din cadrul IGAENR¹⁵ și modul lor de abordare sunt abordate în cele ce urmează.

4.1. Cartografierea activităților unei facultăți de învățământ superior și educație

Monitorizarea punerii în aplicare a reformei din iulie 2013 privind formarea profesorilor a făcut obiectul unei misiuni generale de inspecție (IGAENR și IGEN¹⁶) din iulie 2014 și a condus la publicarea mai multor rapoarte (unul dintre ele a fost Raportul IGAENR 2017-098, ianuarie 2018).

Inspecțiile au evidențiat fragilitatea modelului economic al noilor școli superioare de profesori și educație. Această fragilitate se reflectă în special prin "proiectele" de buget cu caracter declarativ, incomplete și imprecise care limitează foarte mult domeniul său de aplicare. Acest lucru se datorează, în parte, dificultății de obținere, înainte de pregătirea bugetară, a unor date fiabile și consolidate privind întregul domeniu de activitate al ESPE¹⁷, atât în ceea ce privește studenții înscriși la programele de formare educațională, în instituția de integrare și în instituțiile

¹⁵ Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche - Franța

¹⁶ Inspection générale de l'éducation nationale

¹⁷ Écoles Supérieures du Professorat et de l'Éducation





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

partenere, cât și în ceea ce privește cursurile anterioare ale cursanților stagiași și execuția bugetară și financiară a anului N-1 al diferitelor instituții.

Acesta este motivul pentru care IGAENR a propus instituțiilor care doresc un instrument metodologic, o analiză economică a activităților lor pentru a măsura durabilitatea fiscală a strategiei lor de dezvoltare. Inspirat de cartografierea activităților unei instituții de învățământ superior dezvoltat în 2013, ghidul promovat propune o metodologie pentru identificarea mijloacelor (costurilor și resurselor) dedicate fiecărei instituții partenere pentru finanțarea activităților ESPE printr-un domeniu amplu de studiu (formare inițială, formare continuă și cercetare) și modul de realizare a bugetului echilibrat al școlii.

4.2. Implicarea organizațiilor naționale de cercetare în politica de structurare teritorială a învățământului superior și a cercetării

Raportul (Raport IGAENR 2017-006, iulie 2017) a urmărit analizarea metodelor și rezultatelor implicării organizațiilor de cercetare în politica de structurare teritorială a învățământului superior și a cercetării, în aspectele sale academice și științifice, dar și în ceea ce privește valorificarea mediului socio-economic și punerea în comun a resurselor.

De-a lungul anilor, statul a urmărit politici de grupare menite să reducă decalajul dintre universități și școli, pe de o parte, și între instituțiile de învățământ superior și organizațiile de cercetare, pe de altă parte.

Raportul evidențiază mai întâi faptul că organizațiile de cercetare investesc inegal în procesele de grupare teritorială, în funcție de importanța și gradul de prezență a fiecăreia dintre ele. Acestea își construiesc relații complexe cu instituțiile academice mari, consumatoare de timp și își exprimă preferința pentru colaborări cu universități care au fuzionat, mai degrabă decât cu grupuri confederale. Totuși, pretutindeni, sprijinul organizațiilor pare decisiv pentru a permite structurilor teritoriale să atingă cel mai bun nivel internațional, dar mecanismele lor interne, în special cele privind



Competența face diferență!

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă



UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

atribuirea cercetătorilor, nu țin cont de dinamica teritorială. Acest lucru a condus, în perioada 2011-2015, la scăderea numărului cercetătorilor prezenți în teritoriile considerate ca fiind prioritare.

În domeniul sprijinirii transferului de tehnologie, trebuie îmbunătățită cooperarea sistemelor naționale. Implicarea, pe termen lung, a organizațiilor de cercetare se confruntă acum cu apariția treptată a numeroaselor dispozitive sau actori la nivel regional, dintre care cele mai proeminente sunt companiile care accelerează transferul de tehnologie. Cooperarea între organizațiile de cercetare și partenerii industriali naționali, cu un accent mai regional, se confruntă cu obiectivul echilibrului financiar pe termen mediu, iar formalizarea acestor cooperări se face mai mult sau mai puțin ușor prin convenții bilaterale.

În cele din urmă, în ciuda instrucțiunilor și măsurilor lăsate prin rapoartele de audit/control, accentuarea și punerea în comun a instrumentelor de management și gestionare rămân foarte slabe, chiar dacă un nou impuls pare să fi fost furnizat de Ministerul Învățământului Superior și Cercetării din 2015. În acest context, rămân de realizat cel puțin următoarele: simplificarea gestionării administrative a unităților de cercetare, unificarea funcției de achiziții, punerea și folosirea în comun a serviciilor "Europa", precum și alinierea serviciilor care se ocupă de patrimoniu.

Studiile de caz prezentate, deși nu se adresează și nu vizează în mod direct consolidarea mecanismelor de control intern administrativ, evidențiază modalitatea de dezvoltare și utilizare a unor instrumente de management existente într-un stat european, rezultat a analizării activității pe un anumit palier, gradul de implicare al autorităților publice în a dezvolta profesional resursa umană, acțiuni care se circumscriu, într-un sens larg, celor de consolidare a administrației publice menite să conducă la creșterea capacității instituționale de identificare a disfuncționalităților din administrația publică.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

V. ROLUL ȘI RESPONSABILITATEA AUTORITĂȚILOR PUBLICE

*Administrația publică reflectă bazele instituționale ale modului în care sunt guvernate țările*¹⁸. Administrația publică răspunde nevoilor societății și funcționează pe bază de structuri organizatorice, procese, roluri, relații, politici și programe.

Fie că privim administrația în accepțiunea sa materială - activitate de organizare a executării, fie că o privim în accepțiunea formală - sistem de organe ce aduc la îndeplinire actele puterii legislative, administrația publică este responsabilă de realizarea funcției executive a statului fiind, astfel, cristalizată în interiorul puterii executive, sau, altfel spus, ca o anexă a puterii executive, dezvoltată pe măsura extinderii sarcinilor pe care guvernarea și le-a asumat sau a celor care i-au fost impuse într-un fel sau altul de societate¹⁹.

Potrivit art. 102 din *Constituția României*, republicată, și ale art. 15 lit. f), art.25 lit. l) și art. 26 alin. (1) din *Codul administrativ*, cu modificările și completările ulterioare, Guvernul îndeplinește un rol esențial, de conducere generală a administrației publice, atribut ce implică și controlul activității acesteia.

În realizarea funcției de autoritate de stat, Guvernul asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea sa.

În conformitate cu prevederile art. 53 alin. (1) lit. c) din *Codul administrativ*, cu modificările și completările ulterioare, ministerele, organe de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea Guvernului, exercită funcția de control și monitorizare a domeniului de competență, exercitată asupra persoanelor fizice sau juridice sau autorităților publice care intră în sfera de reglementare a domeniului de specializare, în limitele competenței legale, prin intermediul

¹⁸ Holmberg, S. și Rothstein, B., „Good Government: The Relevance of Political Science”, Edward Elgar Publishing, 2012.

¹⁹ Bălan, Emil, *Drept administrativ și procedură administrativă*, Ed. Universitară, București, 2002, p. 14.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

compartimentelor ale căror atribuții se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare, aprobat prin ordin de ministru.

O preocupare privind prevenirea și combaterea corupției a existat încă din anul 2004, când România, prin *Legea nr. 365/2004*, a ratificat Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003, semnată de România la Merida la 9 decembrie 2003, care stabilește, printre altele, direcțiile pentru promovarea și consolidarea măsurilor pentru prevenirea și combaterea corupției în modul cel mai eficient, a integrității, responsabilității și buneii gestiuni a afacerilor publice și a bunurilor publice.

Prin Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, s-a mai stabilit, ca fiecare stat parte să elaboreze și să aplice, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, politici de prevenire a corupției eficiente și coordonate care favorizează participarea societății și care reflectă principiile de stat de drept, buna gestiune a problemelor politice și bunurilor publice, de integritate, transparență și responsabilitate.

De asemenea, fiecare stat parte va face astfel încât, la nivelul său, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să existe unul sau mai multe organisme însărcinate să prevină corupția.

În contextul administrației publice din România, în procesul de îmbunătățire a actului de guvernare, entitățile publice centrale au autoritatea să decidă și să dispună de resursele și mijloacele necesare realizării acestui deziderat.

În îndeplinirea funcției de control, entitățile administrației publice centrale au dreptul și obligația corelativă de a asigura creșterea calității actului administrativ și implicit dezvoltarea eficienței instituționale, capacitate care contribuie decisiv la îndeplinirea obiectivelor și condițiilor ce rezultă din calitatea de stat membru al Uniunii Europene.

În sensul celor de mai sus, principala responsabilitate a administrației constă în elaborarea unui set de instrumente suport (norme, politici, regulamente, reguli de bună





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

practică etc.) necesare creșterii eficienței și eficacității aparatului central și capacității instituționale.

În egală măsură, autoritățile publice au ca responsabilitate dezvoltarea unui proces de modernizare și adaptare a administrației publice la realitățile economiei și societății românești, răspunzând în același timp structurilor similare din țările Uniunii Europene și din alte state dezvoltate și menținând totodată elementele tradiționale valoroase ale administrației publice românești.

Îmbunătățirea standardelor administrației publice și implementarea lor reprezintă, de asemenea, o responsabilitate a autorităților publice.

Autoritățile publice au importantul rol de a adopta și de a implementa valorile administrative care definesc spațiul european: transparența, predictibilitatea, responsabilitatea, adaptabilitatea și eficiența, valori care trebuie să se regăsească în toate instituțiile și procesele administrative la toate nivelurile, iar aplicarea lor trebuie să fie verificată de un sistem de control independent²⁰.

VI. CONCLUZII

Aspectele prezentate în conținutul prezentului Ghid de bune practici pot constitui teme de dezbateră, devenind repere pentru formularea unor viitoare metodologii unitare de reglementare, la nivelul practicii controlului administrativ, a unor conduite, acțiuni, măsuri, de natură a conduce la consolidarea mecanismelor de control administrativ.

În egală măsură informațiile colectate pe parcursul vizitelor de studiu din Portugalia, Franța și Croația reprezintă importante puncte de reper care se pot transpune în practica națională.

²⁰ Ec drd. Lazăr LATU Crearea în România a unei administrații publice permanente, profesionale și neutre din punct de vedere politic – cerință esențială a aderării României la Uniunea Europeană – Administrație și management public 3/2004 – p.137





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

La nivelul administrației publice naționale, funcția activității de control administrativ nu este definită, aceasta fiind reglementată doar din conținutul procedurilor/regulamentelor/documentelor proprii fiecărei structuri de control în parte.

Datorită scopului comun tuturor structurilor de control, acela de a asigura buna funcționare în condiții de maximă eficiență și transparență a administrației publice centrale, precum și a utilizării unor instrumente cu caracter specific activității de control administrativ, se impune elaborarea unui cadru normativ general de reglementare a controlului administrativ, pe baza elementelor de similitudine întâlnite în practica tuturor structurilor cu atribuții de control administrativ. Deși unele structuri se evidențiază ca având un instrument diferit sau inovator folosit în activitatea de control, acesta, printr-un management eficient, poate fi adaptat și în practica celorlalte structuri.

În accepțiunea participanților la studiu, impactul actual al activităților de control este evaluat ca fiind unul mediu spre ridicat, luând în calcul criteriile amintite: asigurarea prevenției, identificarea disfuncționalităților, corectarea neregulilor, atingerea obiectivelor instituționale, aplicarea sancțiunilor, eliminarea situațiilor de nerespectare a legii și intrarea în legalitate a entităților.

La nivelul administrației publice centrale, se evidențiază lipsa unei abordări unitare a metodologiei ce reglementează activitatea de control administrativ, precum și lipsa unor programe de formare profesională, cu accent pe aspectele specifice acestui domeniu, deși se admite în mod unanim că o creștere a competenței funcționarilor cu atribuții de control administrativ este de natură să crească eficiența actului de control administrativ și a îndeplinirii funcțiilor sale specifice în aparatul administrativ public.

Totodată, pentru a desfășura o activitate de control cât mai eficientă, este necesar să fie eliminați următorii factori cu impact negativ crescut: lipsa protecției juridice în exercitarea controlului, nivel salarial nemulțumitor, lipsa pregătirii





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

profesionale și resursa umană necorespunzătoare (nivelul pregătirii profesionale și număr de angajați).

Controlul administrativ ar trebui să asigure atât funcția de prevenție, cât și de corecție. Elaborarea instrumentelor potrivite care să conducă la îndeplinirea ambelor funcții pot crește eficiența controlului, în timp ce accentuarea unei singure funcții dintre cele menționate poate conduce la dezechilibre.

Printre soluțiile cele mai eficiente identificate în cuprinsului prezentului Ghid, ce au ca scop consolidarea mecanismelor de control administrativ la nivelul autorităților publice, se numără reglementarea unitară a funcției de control administrativ, dezvoltarea unui management strategic, dezvoltarea unui management al resurselor umane, realizarea unui program de formare profesională continuă, cooptarea specialiștilor în echipele de control și organizarea acestora raportat la specificul speței și a expertizei necesare. Alte soluții cu o utilitate crescută s-au dovedit a fi legate de diferențierea salarizării, elaborarea statutului personalului cu atribuții de control, organizarea unor întâlniri de schimb de experiență și asigurarea protecției juridice a personalului cu atribuții de control. Implementarea acestor măsuri într-un grad crescut poate conduce la îmbunătățirea activității de control administrativ pe toate palierele administrației publice și implicit poate întări forța acestui instrument aflat la dispoziția factorilor decizionali, pe baza căruia se pot lua măsurile potrivite pentru creșterea eficienței activității și rezultatelor entității publice.

În egală măsură, reglementarea unitară a controlului administrativ reprezintă un aspect esențial pentru îmbunătățirea activităților de control și pe cale de consecință de consolidare a mecanismelor de control administrativ la nivel central. În acest sens, definirea unitară a controlului administrativ trebuie să facă referire la descrierea activității de verificare, funcțiile și rolurile controlului (prevenție, conformitate cu legalitatea, asigurarea integrității) și la caracteristicile ce trebuie să definească această activitate (obiectivitate, profesionalism, corectitudine, eficiență).





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

De asemenea, informatizarea activității de control, prin implementarea platformelor IT de încărcare a planurilor de control și a rapoartelor ar putea reprezenta un prim pas de colaborare între structurile de control de la nivelul administrației publice centrale și o soluție de îmbunătățire a activității de control administrativ, în măsura în care s-ar acoperi neajunsurile cu privire la confidențialitatea datelor, s-ar furniza toate resursele necesare implementării și susținerii unei astfel de platforme și s-ar furniza informații cu adevărat relevante pentru structurile de control care le accesează.

Concluzionând, principalele exemple de bune practici care pot contribui la consolidarea mecanismelor de control administrativ și a administrației publice centrale vizează:

- ✓ Adoptarea unui cadru normativ unitar care să reglementeze activitatea de control administrativ;
- ✓ Perfecționarea și specializarea continuă a resurse umane cu competențe de control administrativ;
- ✓ Îmbunătățirea sistemului de salarizare/bonificații/spor astfel încât să fie îndeajuns de motivant pentru personalul din cadrul structurilor de control administrativ pentru a nu se expune la fapte de corupție și pentru a rămâne și a performa în continuare în domeniul acesta de activitate;
- ✓ O mai bună și strânsă colaborare între structurile de control administrativ, în sensul împărtășirii experienței, expertizei și identificării și implementării unor măsuri la problemele comune întâmpinate;
- ✓ Modificarea/îmbunătățirea procedurilor și regulamentelor interne în acord cu modificările legislative și cu specificul activității de control;
- ✓ Modificarea/îmbunătățirea cadrului legal care vizează protecția juridică a personalului cu atribuții de control administrativ;





- ✓ **Modificarea/îmbunătățirea aspectelor privitoare la cultura organizațională din cadrul structurii;**
- ✓ **Implementarea sistemelor informatice sau oricăror alte sisteme de eficientizare a activității de control.**



Referințe bibliografice

1. Reglementări legislative:

- ✓ Hotărârea Guvernului nr. 583/2016 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2016-2020, a seturilor de indicatori de performanță, a riscurilor asociate obiectivelor și măsurilor din strategie și a surselor de verificare, a inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, a indicatorilor de evaluare, precum și a standardelor de publicare a informațiilor de interes public;
 - ✓ Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, cu modificările și completările ulterioare;
 - ✓ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul Administrativ;
 - ✓ Ordinului Ministrului Afacerilor Interne nr. 138/2016 privind organizarea și executarea controalelor în Ministerul Afacerilor Interne, cu modificările și completările ulterioare;
 - ✓ Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare;
 - ✓ Hotărârea Guvernului nr. 1066/2008 pentru aprobarea normelor privind formarea profesională a funcționarilor publici;
 - ✓ Ordonanța Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern/managerial și controlul financiar preventiv, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
 - ✓ Ordinul Secretarului General al Guvernului nr. 600/2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice;
 - ✓ Ordinul Secretariatului General al Guvernului nr. 1054/2019 pentru aprobarea Normelor metodologice privind coordonarea și supravegherea prin misiuni de îndrumare





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

metodologică a stadiului implementării și dezvoltării sistemului de control intern managerial la entitățile publice;

✓ Legea nr. 174/2015 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 86/2014 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative;

✓ Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnaleză încălcări ale legii;

✓ Legea nr. 682/2002 privind protecția martorilor;

✓ Legea nr. 365/2004 privind ratificarea Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31 octombrie 2003;

2. Studiu privind sistemul sancțiunilor administrative și implementarea lui - Ernst & Young SRL, 2020, realizat în cadrul proiectului SIPOCA 432 „*Mecanisme eficiente de control administrativ și de prevenire a corupției*”;

3. Cercetare sociologică având ca grup țintă personalul cu atribuții de control din cadrul administrației publice centrale - CULT Market Research, 2019, realizat în cadrul proiectului SIPOCA 432 „*Mecanisme eficiente de control administrativ și de prevenire a corupției*”;

4. Studiu comparativ privind elementele comune și cele specifice ale structurilor de control administrativ de la nivelul aparatului central al administrației publice - Corpul de control al primului ministru, 2019, realizat în cadrul proiectului SIPOCA 432 „*Mecanisme eficiente de control administrativ și de prevenire a corupției*”;

5. Manual de bune practici - proiect “DA pentru MADR - Dezvoltăm Aptitudini pentru ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale”, COD SMIS 17654;

6. Studii de caz - exemple ale unor acțiuni de control din cadrul IGAENR, Franța, și modul lor de abordare;

7. Rapoarte deplasare vizite de studiu realizate în Portugalia, Franța și Croația;

8. Dana Apostol Tofan, Drept Administrativ;





9. Mihai Diaconu, Esența și rolul controlului exercitat asupra administrației publice;
10. Bălan Emil. Instituții de drept public;
11. Cole, G.A., Managementul personalului;
12. Pitariu, H., Managementul resurselor umane: evaluarea performanțelor profesionale;
13. Iosif, G., Managementul resurselor umane. Psihologia personalului;
14. Vlasceanu, M., Organizatii si comportament organizational, Editura Polirom, Iasi, 2003;
15. Holmberg, S. și Rothstein, B., „Good Government: The Relevance of Political Science”;
16. Bălan, Emil, Drept administrativ și procedură administrativă;
17. Ec. drd. Lazăr LATU - Crearea în România a unei administrații publice permanente, profesionale și neutre din punct de vedere politic - cerință esențială a aderării României la Uniunea Europeană.





UNIUNEA EUROPEANĂ



Programul Operațional Capacitate Administrativă
Competența face diferență!



Instrumente Structurale
2014-2020

Beneficiar

Secretariatul General al Guvernului
Piața Victoriei nr. 1, sector 1, București
Telefon centrala: 021 314 34 00, int. 1503
Site: www.sgg.gov.ro

Corpul de control al primului-ministru
Palatul Victoria, Corp "C", B-dul Iancu de
Hunedoara nr. 3-5, sector 1, București
Telefon: +40 21 408 75 00
Site: control.gov.ro

Partener

Ministerul Justiției
Str. Apolodor nr. 17, sector 5, București
Telefon 037 204 1999
Site: www.just.ro

Material distribuit gratuit

Titlul proiectului:

„Mecanisme eficiente de control administrativ și de
prevenire a corupției”, cod SIPOCA 432

Secretariatul General al Guvernului României

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Capacitate Administrativă
2014 - 2020

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau
a Guvernului României

