Analysis of Institutional Strategic Plans of Social Justice and Labor Ministry from Romania for the Period 2008-2011

[Analiza planurilor
instituționale strategice ale
ministerului muncii și justiției
sociale aferente perioadei
2008-2011]

Maria Roxana ATEȘOAE¹

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

Abstract: The paper is focused on the main directions of the institutional strategic plans of the Labor Ministry from Romania and the reflection of these priorities on the budget of the Ministry since 2007. The analysis is based on the annual reports of the Romanian Courts of Accounts. The aim of the strategic planning is to strength the conection between planning of public policies and incresing the efficiency of public spending. The reports of the Romanian Courts of Accounts for the 2009, when the first strategic plan was implemented, indicates that the budget part of the plan was not reflected in the Ministry activity.

Keywords: *strategic planning; budget; Romanian Labor Ministry.*

How to cite: Atesoae, M.R. (2017). Analysis of Institutional Strategic Plans of Social Justice and Labor Ministry from Romania for the Period 2008-2011. *Anuarul Universitatii “Petre Andrei” din Iasi, Fascicula: Asistenta Sociala, Sociologie, Psihologie, 19*, 126-135. <https://doi.org/10.18662/upasw/08>

1.1 Planul Strategic Instituțional al Ministerului Muncii, Familiei și Egalității de Șanse pentru perioada 2007 -2009

Conform Hotărârii de guvern nr. 870/2006 privind aprobarea „Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”, în cadrul primei etape de introducere a sistemului de planificare strategică, toate ministerele trebuiau să pregătească componenta de management a planurilor strategice, care consta în: mandat, viziune, valori comune, analiza mediului intern și extern, priorități pe termen mediu și direcții de activitate.

În iulie 2007, Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse realizează „Planul Strategic Instituțional, 2007-2009 - Componenta de management”, aprobat prin Ordinul ministrului nr. 621 din 02.07.2007. Prin ordinul Ministrului muncii, familiei și egalității de șanse nr. 396 din 17.06.2008 se aprobă Componenta de programare bugetară a Planului strategic Instituțional al MMFES.

Conform „Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central” realizată în conformitate cu prevederile din cadrul „Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale” de către Secretariatul general al Guvernului „planificarea strategică se folosește pentru a reuni într-un singur cadru de management aspecte cum ar fi planificarea politicilor publice, elaborarea bugetului, stabilirea priorităților și planificarea organizațională. Principalele caracteristici ale planurilor strategice ale instituțiilor (PSI) sunt: o viziune pe termen mediu, analiza mediului intern și extern, precum și identificarea principalilor factori implicați, analiza resurselor disponibile, stabilirea unor obiective măsurabile și relaționarea acestora cu condițiile de finanțare. În același timp, planificarea strategică asigură o implementare sustenabilă și coerentă a politicilor stabilite de guvern” (Secretariatul General al Guvernului, 2006, 3).

Ministerul Muncii a stabilit 4 direcții de activitate, conform Planului Strategic Instituțional, 2007-2009, precum și obiectivele necesare realizării lor, și anume:

A. Asigurarea planificării, elaborării și implementării strategiilor și politicilor în domeniul relațiilor de muncă;

B. Planificarea și implementarea politicilor de incluziune și asistență socială;

C. Promovarea unor politici coerente în ceea ce privește forța de muncă;

D. Dezvoltarea și creșterea sustenabilității sistemului asigurărilor sociale (Ministerul Muncii, 2007, p.18).

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

Componenta de programare bugetară a Planului strategic al M.M.F.P.S., aprobată prin Ordinul ministrului muncii nr. 396, afirmă că „scopul procesului de planificare strategică a fost întărirea legăturii dintre planificarea politicilor publice și elaborarea bugetului precum și creșterea eficienței cheltuielilor publice”.

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

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

În anul 2009, prin Legea bugetului de stat, au fost aprobate credite bugetare și angajamente bugetare în sumă de 474.945 mii lei pentru programul „Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social-aparat central”.

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

- din bugetul de stat au fost aprobate:
- credite inițiale în sumă de 358.851 mii lei,
- credite definitive în sumă de 167.289 mii lei,
- plăți efectuate în sumă de 60.969 mii lei,
- grad utilizare 46,61%,

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

Din credite externe:

- credite inițiale în sumă de 11.150 mii lei,
- credite definitive în sumă de 6.473 mii lei,
- plăți efectuate în sumă de 5.495 mii lei,

- grad utilizare 84,89%.

Fonduri externe nerambursabile preaderare (PHARE):

- credite inițiale în sumă de 104.944 mii lei,
- credite definitive în sumă de 104.893mii lei,
- plăți efectuate în sumă de 75.307 mii lei,
- grad utilizare 71,79%.

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

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

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

c) În notele de fundamentare prezentate de direcții din cadrul ministerului au fost stabilite numai nivelul cheltuielilor din punct de vedere al clasificăției bugetare și nu al sumelor care să susțină fundamentarea programului și a indicatorilor de eficiență și de rezultate care se prelinină a fi realizați.

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

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

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

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

La întocmirea proiectului de buget pe anul 2009, Direcția buget nu a defalcat suma înscrisă la programul „Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social-aparat central”, pe cele trei subprograme stabilite conform Ordinului nr. 396/2008, precum și stabilirea indicatorilor de fundamentare în funcție de specificul subprogramului.

Din verificarea datelor înscrise în situațiile financiare, precum și a anexelor încheiate la 31.12.2009, s-a constatat că Raportul de performanță privind execuția bugetului pe program a fost întocmit fără respectarea prevederilor normelor de închidere:

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

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

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

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

Din analiza programului de audit aprobat de ordonatorul principal de credite s-a constatat că pe anul 2009 compartimentul de audit nu a prevăzut înscrierea unei misiuni de auditare a compartimentelor cărora li se aplică prevederile ordinului mai sus menționat, având în vedere prevederile legale de întocmire a bugetului M.M.F.P.S. atât pe structura clasificăției bugetare, cât și pe baza programelor bugetare.

Un aspect important și relevant se referă la faptul că în niciun raport de activitate anual al Ministerului din 2008-2009 nu se face referire la Planul strategic instituțional.

1.2 Planul Strategic Instituțional al Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale pentru perioada 2011-2013

Prin Ordinul Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale nr. 189/28.01.2011 a fost aprobat Planul Strategic Instituțional al Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale pentru perioada 2011-2013.

Ministerul identifică aceleași patru direcții de activitate, ca în Planul strategic 2007-2009, și anume:

A. Asigurarea planificării, elaborării și implementării strategiilor și politicilor în domeniul relațiilor de muncă;

B. Planificarea și implementarea politicilor de incluziune și asistență socială;

C. Promovarea unor politici coerente în ceea ce privește forța de muncă;

D. Dezvoltarea și creșterea sustenabilității sistemului asigurărilor sociale.

MMFPS și-a stabilit prioritățile pe termen mediu în domeniul său de activitate necesare realizării mandatului și viziunii, după cum urmează:

A) Respectarea angajamentelor cu Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială și Comisia Europeană;

B) Îmbunătățirea calității vieții prin promovarea unor politici sociale coezive de solidaritate pentru cei aflați în nevoie;

C) Elaborarea și adoptarea unor noi direcții de acțiune strategice în domeniul ocupării forței de muncă și în cel al formării profesionale continue din perspectiva învățării pe întreg parcursul vieții, în concordanță cu prioritățile stabilite la nivel european și cu cerințele pieței muncii; sprijinirea creării de noi locuri de muncă, inclusiv în mediul rural;

D) Reevaluarea cadrului legislativ actual din domeniul muncii, familiei și protecției sociale cu implicarea activă a partenerilor sociali;

E) Asigurarea sustenabilității financiare a sistemului de pensii;

F) Asigurarea unui nivel sporit al absorbției Fondului Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (POS DRU), gestionat de Autoritatea de Management pentru POS DRU din cadrul MMFPS.

1.3 Concluzii relevante în vederea creșterii performanței la nivelul Ministerului Muncii și Justiției Sociale

Cadrul normativ în vigoare și aplicarea acestuia la nivelul MMJS nu au reușit să ofere premise suficiente pentru realizarea conexiunii necesare între politicile ministerului și bugetul anual aferent în perioada 2008-2011.

Acest lucru a fost cauzat și de absența utilizării bugetului pe bază de programe care să asigure o imagine clară și transparentă cu privire la cheltuirea banilor publici în raport cu obiectivele de politici publice asumate, deși legislația în vigoare permite acest lucru (Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice).

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

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

A) nu s-a emis actul administrativ pentru stabilirea responsabilului de programe care să răspundă de elaborarea și urmărirea în execuție a acestuia;

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

C) direcțiile de specialitate din cadrul ministerului nu au prezentat note în susținerea datelor înscrise în buget;

D) raportul de performanță privind execuția bugetului pe programe a fost întocmit fără respectarea prevederilor normelor de închidere;

E) a fost înscris numai volumul creditelor definitive, aprobate și plățile efectuate pe structura clasificăției bugetare, fără a fi menționate obiectivele, rezultatele preconizate și cele obținute, indicatorii și costurile asociate pentru programele bugetate se poate aprecia că, la nivelul MMJS, componenta de programare bugetară a fost implementată parțial, ca un appendice pentru execuția bugetară.

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

- gradului scăzut de utilizare a creditelor bugetare, de numai 50% în cadrul Programului privind „Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social - aparat propriu” și de 80,95% din Programul privind „Planificarea și elaborarea strategiilor și politicilor în domeniul social – instituții aflate în subordinea sau în coordonarea ministerului”

- lipsei menționării indicatorilor de performanță realizați.

lipsei cu desăvârșire a proiectelor din fonduri nerambursabile (prevederea definitivă fiind pentru un număr de 63 proiecte)

- numărului nesemnificativ al salariaților care au urmat cursuri de perfecționare (1 din 76 existenți la prevederi definitive) din cadrul programului privitor la aparatul central.

În consecință, deși cele două metodologii în sine nu au înregistrat deficiențe din punct de vedere al calității, ele nu au fost suficiente pentru a

angrena PSI în cadrul legislativ mai larg cu privire la elaborarea, aprobarea și execuția bugetului MMJS.

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

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

Bibliografie

- Curtea de Conturi (2009) *Raport public pe anul 2008*. Disponibil la adresa: [http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/RPA2008\(MO\).pdf](http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/RPA2008(MO).pdf)
- Curtea de Conturi (2010) *Raport public pe anul 2009*. Disponibil la adresa: <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raport%20public%202009.pdf>
- Curtea de Conturi (2011) *Raport public pe anul 2010*. Disponibil la adresa: <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/Raportulpublicpeanul2010.pdf>
- Curtea de Conturi (2012) *Raport public pe anul 2011*. Disponibil la adresa: <http://www.curteadeconturi.ro/Publicatii/RAPORTUL%20PUBLIC%20PE%20ANUL%202011.pdf>
- Curtea de Conturi, *Raport de audit* nr. 40859/03.10.2012
- Curtea de Conturi, *Raportul de audit al performanței* nr. 40944/05.11.2012.
- Curtea de Conturi, *Raportul de audit financiar asupra contului anual de execuție a bugetului de stat încheiat la 31.12.2009 de către MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI PROTECȚIEI SOCIALE (M.M.F.P.S.)* nr. 30959/V/7.09.2010
- Curtea de Conturi, *Raportul de audit financiar asupra contului anual de execuție a bugetului de stat încheiat la 31.12.2010 de către MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI PROTECȚIEI SOCIALE (M.M.F.P.S.)* nr. 219LSL/30.06.2011

- Curtea de Conturi, *Raportul de audit financiar asupra situației financiare încheiate la 31.12.2008 de către MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI PROTECȚIEI SOCIALE* nr. 30187/V/11.06.2009
- Curtea de Conturi, *Raportul de audit financiar asupra situației financiare încheiate la data de 31.12.2011 de către MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI PROTECȚIEI SOCIALE (M.M.F.P.S.)* nr. 40494/11.06.2012
- Curtea de Conturi, *Raportul de control* nr. 8.566/20.03.2014
- Guvernul României, Hotărârea nr. 11/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale
- Guvernul României, Hotărârea nr. 158/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central
- Guvernul României, Hotărârea nr. 1807/2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central
- Guvernul României, Hotărârea nr. 381/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei și Egalității de Șanse
- Guvernul României, Hotărârea nr. 728 din 21 iulie 2010 pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 11/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale
- Guvernul României, Hotărârea nr. 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale
- Guvernul României, Hotărârea nr. 1.387 din 18 noiembrie 2009 pentru modificarea H.G. nr.11/2009 privind organizarea și funcționarea M.M.F.P.S
- Guvernul României, Hotărârea nr.816 din 10 august 2011 pentru modificarea anexelor nr. 1-3 la Hotărârea Guvernului nr. 11/2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale
- Guvernul României, Ordonanța de urgență nr. 17/2011 privind administrarea creanțelor bugetare reprezentând comisionul datorat, până la data de 31 decembrie 2010, de angajatori inspectoratelor teritoriale de muncă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul sistemului asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă

- Guvernul României, Ordonanța de urgență nr. 34/2009 cu privire la rectificarea bugetară pe anul 2009 și reglementarea unor măsuri financiar-fiscale
- Guvernul României, Ordonanța de urgență nr. 68/2010 privind unele măsuri de reorganizare a Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale și a activității instituțiilor aflate în subordinea, în coordonarea sau sub autoritatea sa
- Guvernul României, Ordonanța de urgență nr.221/2008 pentru stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale
- Legea 119/2011 pentru aprobarea contului general anual de execuție a bugetului de stat, a contului anual de execuție a bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate și a contului general anual al datoriei publice, aferente anului 2009
- Legea nr. 286 din 28 decembrie 2010 bugetului de stat pe anul 2011
- Legea nr. 5/2013 a bugetului de stat pe anul 2013
- Legea nr.18 din 26 februarie 2009 bugetului de stat pe anul 2009
- Legea nr.193 din 21 octombrie 2010 pentru aprobarea contului general anual de execuție a bugetului de stat, a contului anual de execuție a bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate și a contului general anual al datoriei publice, aferente anului 2008
- Legea nr.293 din 21 decembrie 2011 a bugetului de stat pe anul 2012
- MINISTERUL FINANTELOR, ORDIN nr. 1.159 din 30 iulie 2004 pentru aprobarea Instrucțiunilor privind conținutul, forma de prezentare și structura programelor elaborate de ordonatorii principali de credite în scopul finanțării unor acțiuni sau ansamblu de acțiuni Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ordin nr. 621 din 02.07.2007
- Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ordin nr.396/2008 pentru aprobarea Componentei de programare bugetară a Planului strategic al M.M.F.P.S
- Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, *PLANUL STRATEGIC INSTITUȚIONAL, 2007-2009 - Componenta de management*, 2007
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ordin nr. 189 din 28.01.2011
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ordin nr. nr. 317/2009
- Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, *Planul Strategic Instituțional al Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale pentru perioada 2011 – 2013*.
- Secretariatului General al Guvernului (2006) *Metodologia privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central*.