

ORDIN nr. 946 din 4 iulie 2005 (*actualizat*)
pentru aprobarea Codului controlului intern, cuprinzand standardele de management/control
intern la entitatile publice si pentru dezvoltarea sistemelor de control managerial
(actualizat pana la data de 12 septembrie 2006*)

EMITENT: MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE

*) Textul initial a fost publicat in MONITORUL OFICIAL nr. 675 din 28 iulie 2005. Aceasta
este forma actualizata de S.C. "Centrul Teritorial de Calcul Electronic" S.A. Piatra Neamt
pana la data de 12 septembrie 2006, cu modificarile si completarile aduse de ORDINUL nr. 1.389
din 22 august 2006.

In temeiul art. 11 alin. (5) din Hotararea Guvernului nr. 208/2005 privind organizarea si
functionarea Ministerului Finantelor Publice si a Agentiei Nationale de Administrare Fiscala,
cu modificarile ulterioare, al art. 5 alin. (2) din Ordonanta Guvernului nr. 119/1999 privind
controlul intern si controlul financiar preventiv, republicata, si al art. 19 lit. d) din
Legea nr. 500/2002 privind finantele publice, cu modificarile ulterioare,
avand in vedere angajamentele asumate de Romania in cadrul capitolului 28 "Control
financiar" de negociere cu Uniunea Europeana,
luand in considerare prevederile referitoare la controlul financiar din cap. 12 al
Programului de guvernare pe perioada 2005-2008,

ministrul finantelor publice emite urmatorul ordin:

ART. 1

Se aproba Codul controlului intern, cuprinzand standardele de management/control intern la
entitatile publice, prevazut in anexa nr. 1.

Art. 1 a fost modificat prin pct. 1 al art. I din ORDINUL nr. 1.389 din 22 august 2006
publicat in MONITORUL OFICIAL nr. 771 din 12 septembrie 2006.

ART. 2

(1) Coducatorii entitatilor publice vor dispune - tinand cont de particularitatile
cadrelui legal, organizational, de personal, de finantare si de alte elemente specifice,
precum si de standardele prevazute in anexa la prezentul ordin - masurile necesare pentru
elaborarea si/sau dezvoltarea sistemelor de control managerial ale fiecarei organizatii,
inclusiv a procedurilor, formalizate pe activitati.

(2) Obiectivele, actiunile, responsabilitatile, termenele, precum si alte componente ale
masurilor respective vor fi cuprinse in programe de dezvoltare a sistemelor de control
managerial, elaborate la nivelul fiecarei entitati publice.

(3) In programe vor fi cuprinse in mod distinct si actiunile de perfectionare
profesionala, atat pentru persoanele cu functii de conducere, cat si pentru cele de executie,
prin cursuri organizate de Scoala de Finante Publice si Vama, Institutul National de
Administratie sau de alte organisme abilitate.

ART. 3

(1) In vederea monitorizarii, coordonarii si indrumarii metodologice cu privire la
sistemele proprii de control managerial, prin act de decizie interna, conducatorul entitatii
publice constituie structuri cu atributii in acest sens.

(2) Componenta, modul de organizare si de lucru, precum si alte elemente privind
structurile prevazute la alin. (1) se stabilesc, in functie de volumul si de complexitatea
activitatilor din fiecare entitate publica, de catre conducatorul acesteia.

(3) In vederea elaborarii procedurilor formalizate pe activitati, entitatile publice pot
utiliza modelul prezentat in anexa nr. 2.

Alin. (3) al art. 3 a fost introdus prin pct. 2 al art. I din ORDINUL nr. 1.389 din 22
august 2006 publicat in MONITORUL OFICIAL nr. 771 din 12 septembrie 2006.

ART. 4

(1) Programele intocmite conform art. 2 alin. (2) si actele de constituire a structurilor
prevazute la art. 3 alin. (1) vor fi transmise, in vederea informarii si armonizarii, la
entitatile publice superioare, pana la data de 29 iulie 2005.

(2) Documentele prevazute la alin. (1), care se refera la entitatile publice in care se
exercita functia de ordonator principal de credite al bugetului de stat, al bugetului
asigurarilor sociale de stat sau al bugetului oricarui fond special, vor fi transmise de catre
acestea la Ministerul Finantelor Publice, Unitatea centrala de armonizare a sistemelor de
management financiar si control, pana la data de 15 august 2005.

(3) Progresele inregistrate cu privire la dezvoltarea sistemelor de control managerial, in
raport cu programele prevazute la art. 2 alin. (2), precum si situatiile deosebite observate
in actiunile de monitorizare, coordonare si indrumare metodologica derulate de structurile
prevazute la art. 3 alin. (1) vor face obiectul informarilor care vor fi transmise pana pe
data de 10 a lunii urmatoare fiecarui trimestru incheiat, in cazul entitatilor prevazute la
art. 4 alin. (1) si, respectiv, pana la data de 15 a lunii urmatoare fiecarui trimestru
incheiat, in cazul entitatilor prevazute la art. 4 alin. (2).

ART. 5

In vederea asigurarii bunei gestiuni a fondurilor publice si/sau a patrimoniului public,
Ministerul Finantelor Publice, prin Unitatea centrala de armonizare a sistemelor de management
financiar si control, va aviza, din punct de vedere al referirilor la procedurile de control,
proiectele de reglementari cu implicatii financiare, care se elaboreaza si se aproba la
nivelul entitatilor publice in care se exercita functia de ordonator principal de credite al
bugetului de stat, al bugetului asigurarilor sociale de stat sau al bugetului oricarui fond
special, la solicitarea acestora.

ART. 5¹

Anexele nr. 1 si 2 fac parte integranta din prezentul ordin.

Alin. (3) al art. 3 a fost introdus prin pct. 2 al art. I din ORDINUL nr. 1.389 din 22 august 2006 publicat in MONITORUL OFICIAL nr. 771 din 12 septembrie 2006.

ART. 6
Prezentul ordin va fi publicat in Monitorul Oficial al Romaniei, Partea I, si va fi cuprins in pagina de Internet a Ministerului Finantelor Publice.

Ministrul finantelor publice,
Ionel Popescu

Bucuresti, 4 iulie 2005.
Nr. 946.

ANEXA 1

CODUL CONTROLULUI INTERN
cuprinzand standardele de management/control intern la entitatile publice

STANDARDELE DE MANAGEMENT/CONTROL INTERN LA ENTITATILE
PUBLICE

- Prezentare generala -

1. O noua abordare a controlului intern

Acquis-ul comunitar in domeniul controlului intern este alcatuit, in mare masura, din principiile generale de buna practica, acceptate pe plan international si in Uniunea Europeana.

Modalitatea in care aceste principii, se transpun in sistemele de management/control intern este specifica fiecarei tari, tinand cont de conditiile constitutionale, administrative, legislative, culturale etc.

In contextul principiilor generale de buna practica care compun acquis-ul comunitar, controlului i se asociaza o acceptiune mult mai larga, acesta fiind privit ca o functie manageriala, si nu ca o operatiune de verificare. Prin functia de control, managementul constata abaterile rezultatelor de la obiective, analizeaza cauzele care le-au determinat si dispune masurile corective sau preventive ce se impun.

Natura obiectivelor

Obiectivele entitatii publice pot fi grupate in trei categorii:

1) Eficacitatea si eficienta functionarii

Aceasta categorie cuprinde obiectivele legate de scopurile entitatii publice si de utilizarea eficienta a resurselor. De asemenea, tot aici sunt incluse si obiectivele privind protejarea resurselor entitatii publice de utilizare inadecvata sau de pierderi, ca si identificarea si gestionarea pasivelor.

2) Fiabilitatea informatiilor interne si externe

Aceasta categorie include obiectivele legate de tinerea unei contabilitati adecvate, ca si de fiabilitatea informatiilor utilizate in entitatea publica sau difuzate catre terti. De asemenea, in aceasta categorie sunt incluse si obiectivele privind protejarea documentelor impotriva a doua categorii de fraude: disimularea fraudei si distorsionarea rezultatelor.

3) Conformitatea cu legile, regulamentele si politicile interne

Aceasta categorie cuprinde obiective legate de asigurarea ca activitatile entitatii publice se desfasoara in conformitate cu obligatiile impuse de lege si de regulamente, precum si cu respectarea politicilor interne.

Descompunerea si formularea obiectivelor

In entitatea publica, obiectivele generale se descompun in obiective derivate, care, la randul lor, se descompun in obiective specifice (individuale), formand un ansamblu coerent. Formularea obiectivelor poate fi calitativa sau cantitativa, insa, in orice caz, trebuie definiti indicatori de rezultate, pe cat posibil comensurabili.

Planificarea

Pentru a se realiza obiectivele, se desfasoara activitati adecvate, carora este necesar sa li se aloce resurse. Expresia valorica a resurselor se reflecta in buget, care reprezinta planul financiar. Obiectivele, activitatile esalonate in timp si resursele aferente constituie planul de management. Planificarea constituie un element fundamental al sistemului de control, managerial, deoarece, prin plan, se stabileste baza de referinta in raport cu care aceasta se exercita.

Organizarea

Activitatile prin care se realizeaza obiectivele (individuale, derivate si generale) sunt transpuse in sarcini (componenta elementara), atributiuni si functiuni (componente agregate) si sunt atribuite, spre efectuare, componentelor structurale ale entitatii publice (posturi si compartimente). Aceasta conduce la definirea unei structuri organizatorice adecvate indeplinirii obiectivelor. Controlul managerial nu poate opera in afara unui plan si a unei structuri organizatorice adecvate.

Riscurile

Evenimentele care pot afecta realizarea obiectivelor constituie riscuri care trebuie identificate.

Managementul are obligatia de a identifica riscurile si de a intreprinde acele actiuni care plaseaza si mentin riscurile in limite acceptabile. Trebuie mentinut un echilibru intre nivelul acceptabil al riscurilor si costurile pe care le implica aceste actiuni.

Procedurile

Pentru realizarea obiectivelor trebuie sa se asigure un echilibru intre sarcini, competenta (autoritate decizionala conferita prin delegare) si responsabilitati (obligatia de a realiza obiectivele) si sa se defineasca proceduri. Procedurile reprezinta pasii ce trebuie urmati (algoritmul) in realizarea sarcinilor, exercitarea competentelor si angajarea responsabilitatilor.

In acest context, se afirma, despre controlul intern, ca:

- este integrat in sistemul de management al fiecarei componente structurale a entitatii publice;

- intra in grija personalului de la toate nivelurile;

- ofera o asigurare rezonabila a atingerii obiectivelor, incepand cu cele individuale si terminand cu cele generale.

Activitatile de control

Controlul este prezent pe toate palierele entitatii publice si se manifesta sub forma autocontrolului, controlului in lant (pe faze ale procesului) si a controlului ierarhic. Din punct de vedere al momentului in care se exercita, controlul este concomitent (operativ), ex-ante (feed-forward) si ex-post (feed-back).

Printre activitatile de control curente se regasesc: observarea, compararea, aprobarea, raportarea, coordonarea, verificarea, analiza, autorizarea, supervizarea, examinarea, separarea functiunilor si monitorizarea. In afara activitatilor de control integrate in linia de management, pot fi organizate controale specializate, efectuate de componente structurate anume constituite (comisii, compartimente de control etc), a caror activitate se desfasoara in baza unui plan conceput prin luarea in considerare a riscurilor.

Definirea

Pentru o intelegere adecvata a conceptului de control intern, privit prin prisma principiilor generale de buna practica acceptate pe plan international si in Uniunea Europeana, se reda mai jos definitia adoptata de Comisia Europeana.

Controlul intern reprezinta ansamblul politicilor si procedurilor concepute si implementate de catre managementul si personalul entitatii publice, in vederea furnizarii unei asigurari rezonabile pentru: atingerea obiectivelor entitatii publice intr-un mod economic, eficient si eficace; respectarea regulilor externe si a politicilor si regulilor managementului; protejarea bunurilor si a informatiilor; prevenirea si depistarea fraudelor si greselilor; calitatea documentelor de contabilitate si producerea in timp util de informatii de incredere, referitoare la segmentul financiar si de management*).

2. Scopul si definirea standardelor de control intern

Standardele de control intern definesc un minimum de reguli de management, pe care toate entitatile publice trebuie sa le urmeze.

Obiectivul standardelor, este de a crea un model de control managerial uniform si coerent. De asemenea, standardele constituie un sistem de referinta, in raport cu care se evalueaza, sistemele de control intern, se identifica zonele si directiile de schimbare.

Stabilirea sistemelor de control intra in responsabilitatea managementului fiecarei entitati publice si trebuie sa aiba la baza standardele, elaborate de Ministerul Finantelor Publice, Formularea cat mai generala a standardelor a fost necesara pentru a da posibilitatea managerilor sa le aplice, in pofida deosebirilor semnificative intre diferitele entitati publice.

Sistemele de control managerial trebuie dezvoltate tinand cont de specificul legal, organizational, de personal, de finantare etc., al fiecarei entitati publice in parte.

La elaborarea standardelor interne s-a tinut cont de experienta in domeniu a Comisiei Europene, INTOSAI, Comitetului Entitatilor publice de Sponsorizare a Comisiei Treadway, Institutului Canadian al Contabililor Autorizati.

Standardele sunt grupate in cadrul a cinci elemente-cheie ale controlului managerial:

Mediul de control. Acesta grupeaza problemele legate de organizare, managementul resurselor umane, etica, deontologie si integritate.

*) Alte definitii ale controlului intern:

- INTOSAI

Controlul intern este un instrument managerial utilizat pentru a furniza o asigurare rezonabila ca obiectivele managementului sunt indeplinite;

- Comitetul Entitatilor Publice de Sponsorizare a Comisiei Treadway (S.U.A.) - COSO

Controlul intern este un proces implementat de managementul entitatii publice, care intentioneaza sa furnizeze o asigurare rezonabila cu privire la atingerea obiectivelor, grupate in urmatoarele categorii: eficacitatea si eficienta functionarii; fiabilitatea informatiilor financiare; respectarea fagilor si regulamentelor.

- Institutul Canadian al Contabililor Autorizati (Criteria of Control) - CoCo

Controlul Intern este ansamblul elementelor unei organizatii (inclusiv resursele, sistemele, procesele, cultura, structura si sarcinile) care, in mod colectiv, ii ajuta pe oameni sa realizeze obiectivele entitatii publice, grupate in trei categorii: eficacitatea si eficienta functionarii; fiabilitatea informatiei interne si externe; respectarea legilor, regulamentelor si politicilor interne.

Performanta si managementul riscurilor. Acest element subsumeaza problematica managementului legata de fixarea obiectivelor, planificare (planificarea multianuala), programare (planul de management) si performanta (monitorizarea performantei).

Informarea si comunicarea. In aceasta sectiune sunt grupate problemele ce tin de crearea unui sistem informational adecvat si a unui sistem de rapoarte privind executia planului de management, a bugetului, a utilizarii resurselor, semnalarea abaterilor. De asemenea, conservarea si arhivarea documentelor trebuie avuta in vedere.

Activitati de control. Standardele subsumate acestui element-cheie al controlului managerial se focalizeaza asupra: documentarii procedurilor; continuitatii operatiunilor; inregistrarii exceptiilor (abaterilor de proceduri); separarii atributiilor; supravegherii (monitorizarii) etc.

Auditarea si evaluarea. Problematika vizata de aceasta grupa de standarde priveste dezvoltarea capacitatii de evaluare a controlului managerial, in scopul asigurarii continuitatii procesului de perfectionare a acestuia.

Fiecare standard este structurat pe 3 componente:

Descrierea standardului - prezinta trasaturile definitorii ale domeniului de management la care se refera standardul, domeniu fixat prin titlul acestuia;

Cerinte generale - anunta directiile determinante in care trebuie actionat, in vederea respectarii standardului;

Referinte principale - listeaza actele normative reprezentative, care cuprind prevederi aplicabile standardului.

Pe ansamblu, standardele si referintele principale asociate constituie pachetul reprezentativ al normelor de reglementare - Codul controlului intern -, care guverneaza obiectivele, organizarea si functionarea sistemelor de management financiar si control (control intern) la entitatile publice.

In contextul actiunilor pentru elaborarea si/sau dezvoltarea sistemelor de control managerial, entitatile publice au obligatia actualizarii permanente a listei actelor normative reprezentative, cuprinse in componenta "referinte principale" a fiecarui standard, precum si a completarii acestora cu orice alte reglementari care cuprind prevederi aplicabile fiecarui standard.

STANDARDELE DE MANAGEMENT/CONTROL INTERN LA ENTITATILE
PUBLICE

- lista standardelor -

- Mediul de control

Standardul 1 - ETICA, INTEGRITATEA
Standardul 2 - ATRIBUTII, FUNCTII, SARCINI
Standardul 3 - COMPETENTA, PERFORMANTA
Standardul 4 - FUNCTII SENSIBILE
Standardul 5 - DELEGAREA
Standardul 6 - STRUCTURA ORGANIZATORICA

- Performante si managementul riscului

Standardul 7 - OBIECTIVE
Standardul 8 - PLANIFICAREA
Standardul 9 - COORDONAREA
Standardul 10 - MONITORIZAREA PERFORMANTELOR
Standardul 11 - MANAGEMENTUL RISCULUI
Standardul 15 - IPOTEZE, REEVALUARI

- Informarea si comunicarea

Standardul 12 - INFORMAREA
Standardul 13 - COMUNICAREA
Standardul 14 - CORESPONDENTA
Standardul 16 - SEMNALAREA NEREGULARITATILOR

- Activitati de control

Standardul 17 - PROCEDURI
Standardul 18 - SEPARAREA ATRIBUTIILOR
Standardul 19 - SUPRAVEGHEREA
Standardul 20 - GESTIONAREA ABATERILOR
Standardul 21 - CONTINUITATEA ACTIVITATII
Standardul 22 - STRATEGII DE CONTROL
Standardul 23 - ACCESUL LA RESURSE

- Auditarea si evaluarea

Standardul 24 - VERIFICAREA SI EVALUAREA CONTROLULUI
Standardul 25 - AUDITUL INTERN