

Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați
Școala Doctorală de Științe Economice
Domeniul de doctorat: Management



TEZĂ DE DOCTORAT

**Managementul riscului de eroare și
fraudă în instituțiile publice.**

Doctorand: Culea Marius Silviu

Președinte,	Prof. univ. dr. habil. Barbu Marian
Conducător de doctorat	Prof. univ. dr. Nicoleta Cristache
Referenți oficiali	Prof. univ. dr. Ion Popa Conf. univ. dr. Răzvan Corboș Prof. univ. dr. habil. Angela-Eliza Micu

Seria E.2 Nr.33
GALAȚI
2025

Seriile tezelor de doctorat susținute public în UDJG începând cu 1 octombrie 2013 sunt:

Domeniul fundamental ȘTIINȚE INGINEREȘTI

- Seria I 1: Biotehnologii**
- Seria I 2: Calculatoare și tehnologia informației**
- Seria I 3: Inginerie electrică**
- Seria I 4: Inginerie industrială**
- Seria I 5: Ingineria materialelor**
- Seria I 6: Inginerie mecanică**
- Seria I 7: Ingineria produselor alimentare**
- Seria I 8: Ingineria sistemelor**
- Seria I 9: Inginerie și management în agricultură și dezvoltare rurală**

Domeniul fundamental ȘTIINȚE SOCIALE

- Seria E 1: Economie**
- Seria E 2: Management**
- Seria E 3: Marketing**
- Seria SSEF: Știința sportului și educației fizice**
- Seria SJ: Drept**

Domeniul fundamental ȘTIINȚE UMANISTE

- Seria U 1: Filologie- Engleză**
- Seria U 2: Filologie- Română**
- Seria U 3: Istorie**
- Seria U 4: Filologie - Franceză**

Domeniul fundamental MATEMATICĂ ȘI ȘTIINȚE ALE NATURII

- Seria C: Chimie**

Domeniul fundamental ȘTIINȚE BIOMEDICALE

- Seria M: Medicină**
- Seria F: Farmacie**

Introducere

La nivelul instituțiilor publice, riscul de eroare și fraudă reprezintă o provocare constantă pentru buna guvernare și integritatea administrativă. Deși există sisteme de control intern menite să prevină abaterile și neregulile, realitatea din teren arată că aceste riscuri persistă: rapoartele de audit (inclusiv ale Curții de Conturi) evidențiază deficiențe repetate în aproape toate instituțiile auditate. Aceste constatări arată că eforturile actuale nu sunt suficiente și că se impune consolidarea culturii etice, întărirea controalelor interne și adaptarea la noile provocări tehnologice pentru a gestiona mai bine riscul de eroare și fraudă.

Pornind de la această situație, autorul tezei, cu experiență directă ca auditor public extern în cadrul Curții de Conturi a României, a fost motivat să investigheze în profunzime problema. În activitatea sa, el a întâlnit frecvent vulnerabilități ale controlului intern și o slabă cultură a riscului și a integrității în multe instituții publice.

Totodată, a observat cum digitalizarea accelerată și apariția inteligenței artificiale schimbă modul de manifestare a riscurilor – oferind oportunități noi de prevenire, dar generând și vulnerabilități suplimentare. Aceste experiențe au conturat necesitatea unei cercetări ample și integrate, care să abordeze atât aspectele tradiționale, cât și pe cele emergente ale riscului de eroare și fraudă în sectorul public, cu scopul final de a identifica soluții practice pentru îmbunătățirea managementului acestor riscuri.

Teza de doctorat intitulată „**Managementul Riscului de Eroare și Fraudă în Instituțiile Publice. Identificare, gestionare și minimizare**” își propune să contribuie la efortul procesului de identificare, gestionare și minimizare a riscurilor de eroare și fraudă din instituțiile publice, contribuind la creșterea eficacității controlului intern și la consolidarea integrității organizaționale. Totodată, cercetarea urmărește să determine principalii factori care favorizează sau previn apariția erorilor și fraudelor, să evalueze cum pot instituțiile publice gestiona proactiv aceste riscuri și să propună măsuri de îmbunătățire aplicabile în practică.

Pentru a atinge aceste obiective ambițioase, cercetarea a fost construită pe două direcții metodologice complementare: una cantitativă și una calitativă. Această abordare dublă permite obținerea de date statistice solide, dar și înțelegerea nuanțelor de percepție din spatele cifrelor. În direcția cantitativă (**Capitolul 3**), autorul a elaborat și testat un model conceptual folosind PLS-SEM (software SmartPLS4), definind un set de factori precum pregătirea personalului, experiența acestuia, digitalizarea proceselor și percepția riscului, pentru a măsura eficacitatea mecanismelor de control intern. Datele au fost colectate printr-un chestionar transmis în instituții publice din România, la care au răspuns complet 470 de respondenți.

Analiza statistică a ipotezelor a oferit rezultate valoroase într-un domeniu puțin cercetat în România. De exemplu, s-a confirmat că **digitalizarea** are un rol major în reducerea riscurilor, iar **formarea personalului** are o influență pozitivă (deși moderată) asupra capacității de prevenire a fraudelor. S-a evidențiat și că **o percepție ridicată a riscului** din partea angajaților indică adesea **slăbiciuni ale controlului intern** ce necesită intervenție rapidă. Aceste concluzii cantitative aduc o contribuție originală, oferind **date empirice noi** despre sectorul public românesc și conectând recomandările teoretice cu realitatea practică.

Pe direcția calitativă (Capitolul 4), cercetarea a explorat în profunzime percepțiile și conceptele asociate riscului de eroare și fraudă în instituțiile publice, utilizând instrumentul Leximancer – un software de analiză semantică asistată de inteligență artificială. A fost analizat un set de texte relevante (inclusiv interviuri cu experți și studii de referință) pentru a identifica temele centrale și relațiile semantice din discursul despre risc. Leximancer a evidențiat obiectiv ideile și preocupările predominante. **Rezultatele calitative** arată un accent puternic pe **etica organizațională, transparență și responsabilitate** – valori considerate piloni ai prevenirii fraudei. De asemenea, referințele frecvente la inteligența artificială și analiza datelor indică interesul tot mai mare pentru soluții tehnologice în detectarea și prevenirea neregulilor. Analiza calitativă confirmă dintr-o altă perspectivă importanța factorilor evidențiați în studiul cantitativ (de exemplu, necesitatea formării personalului și a digitalizării) și scoate la iveală preocupări emergente în domeniu.

Această abordare inovatoare oferă o imagine de ansamblu asupra percepțiilor actuale, greu de obținut prin alte mijloace. Astfel, direcția calitativă completează analiza cantitativă și subliniază complexitatea multidimensională a managementului riscurilor.

În final, **Capitolul 5** reunește concluziile și le transpune în aplicații practice sub forma unui **ghid de bune practici** pentru minimizarea riscurilor de eroare și fraudă în instituțiile publice. Acest ghid se bazează direct pe constatările studiilor cantitative și calitative, fiecare recomandare fiind strâns legată de rezultatele cercetării.

Totodată se explică modul în care fiecare măsură recomandată remediază o deficiență identificată anterior și oferă direcții pentru viitor – atât în cercetările următoare, cât și în evoluția politicilor publice din domeniu. Acest ultim capitol transpune **contribuțiile originale** ale tezei într-un instrument practic, util pentru decidenți, auditori și alți specialiști din sectorul public, care îl pot folosi pentru a întări prevenirea erorilor și fraudelor în propriile organizații.

În concluzie, această teză abordează o temă foarte importantă pentru viitorul administrației publice, reunind **experiența practică a autorului cu rigoarea cercetării academice**. Prin îmbinarea analizei teoretice cu investigația empirică dublă (cantitativă și calitativă) și prin formularea unui set cuprinzător de recomandări practice, lucrarea aduce o contribuție substanțială la înțelegerea și îmbunătățirea managementului riscului de eroare și fraudă în instituțiile publice.

Valoarea practică a cercetării este dovedită de ghidul de bune practici, care poate orienta instituțiile publice către procese mai sigure, transparente și eficiente. Pe termen lung, aplicarea acestor recomandări și continuarea cercetărilor în domeniu pot contribui la o administrație publică mai integră, mai rezilientă la risc și mai inovatoare, în beneficiul cetățenilor și al societății în ansamblu.

Cuprins

Capitolul 1. Stadiul actual al cercetării –	7
1.1. Conceptualizarea riscului în managementul public	7
1.1.1. Definirea conceptului de risc: abordări teoretice generale	7
1.1.2. Evoluția conceptului de risc.....	7
1.1.3. Particularități ale managementului riscurilor în instituțiile publice.....	8
1.1.4. Diferențierea între riscuri de eroare și riscuri de fraudă	8
1.1.5. Tipologia și clasificarea riscurilor relevante pentru sectorul public	9
1.2. Erori și fraude în instituțiile publice – Delimitări conceptuale	9
1.2.1. Conceptul și tipologia erorilor în sectorul public	9
1.2.2. Frauda în contextul administrației publice: tipologii, cauze și consecințe ...	10
1.2.3. Prevenirea fraudei: Prima Linie de Apărare	11
1.2.4. Detectarea fraudei: A Doua Linie de Apărare	12
1.3. Cadru normativ și instituțional actual privind gestionarea riscurilor de eroare și fraudă	13
1.3.1. Legislație națională și internațională aplicabilă	14
1.3.2. Standarde și ghiduri de bune practici (ISO 31000, INTOSAI, COSO etc.)	14
1.4. Metode și tehnici existente de identificare și evaluare a riscurilor	15
1.4.1. Metode calitative și cantitative de identificare și evaluare a riscurilor.....	15
1.4.2. Instrumente și aplicații software utilizate în gestionarea riscurilor	15
1.4.3. Limitările metodelor actuale în practica instituțiilor publice	17
1.5. Abordări și modele de gestionare și minimizare a riscurilor de eroare și fraudă	18
1.5.1. Modele de management al riscului (ERM – Enterprise Risk Management, COSO).....	18
1.5.2. Abordări specifice instituțiilor publice: audit intern, control intern managerial	19
1.5.3. Studii comparative privind eficacitatea modelelor aplicate în alte țări	20
Capitolul 2. Studiu comparativ privind riscul de eroare și fraudă din România și alte state	21

2.1. Considerații privind managementul riscului în plan internațional.....	21
2.1.1. Bulgaria.....	21
2.1.2. Italia	22
2.1.3. Regatul Unit al Marii Britanii.....	22
2.1.4. Franța	23
2.2. Aspecte privind managementul riscului în România.....	23
2.2.1. Deficiențe constatate în instituțiile publice din România.....	24
2.2.2. Cauze și curențe sistemice ale deficiențelor	25
2.2.3. Repetitivitatea problemelor și eforturile de remediere (2020–2022)	26
2.2.4. Recomandări pentru îmbunătățirea controlului intern și a capacității administrative.....	27
2.3. Analiză SWOT comparativă între România și experiențele celorlalte state europene	29
Capitolul 3. Cercetare cantitativă cu SmartPLS	32
Capitolul 4. Cercetare Calitativă Asistată de Software: Leximancer	33
Capitolul 5. Ghid de bune practici pentru minimizarea riscurilor de eroare și fraudă ...	33
Capitolul 6. Limitările cercetării și direcții viitoare de cercetare	33

Rezumat

Capitolul 1. Stadiul actual al cercetării –

Acest capitol oferă o privire de ansamblu asupra conceptelor de risc, eroare și fraudă în sectorul public, evidențiind cadrul teoretic actual, diferențele față de sectorul privat și practicile de gestionare a riscurilor la nivel național și internațional. Sunt analizate evoluțiile conceptului de risc, delimitările conceptuale ale erorilor și fraudelor, cadrul normativ aplicabil, metodele de evaluare a riscurilor, precum și modelele moderne de management al riscurilor și rezultatele studiilor relevante.

1.1. Conceptualizarea riscului în managementul public

Managementul riscului a devenit o componentă centrală a guvernancei publice actuale, confruntându-se cu provocări globale (interdependența riscurilor, digitalizare, schimbări climatice) care impun adaptarea paradigmelor tradiționale. În sectorul public, riscul este privit nu doar ca amenințare, ci și ca incertitudine ce trebuie gestionată în beneficiul obiectivelor publice. Se pune accent pe o abordare holistică a riscurilor, incluzând efecte de domino (propagarea sistemică a riscurilor) și evenimente improbabile de impact major (așa-numitele „lebede negre” în teoria lui Taleb) care pot submina planificarea strategică.

1.1.1. Definirea conceptului de risc: abordări teoretice generale

Conceptul de risc a fost definit diferit de-a lungul timpului în literatura de specialitate. Economisti clasici precum Frank H. Knight au făcut distincția între *risc* (incertitudini măsurabile) și *incertitudine* (necantitativă), evidențiind că doar incertitudinile cuantificabile pot fi considerate riscuri propriu-zise. În prezent, standardele internaționale (de ex. ISO 31000/31073) definesc riscul ca efectul incertitudinii asupra obiectivelor, accentuând legătura cu contextul și obiectivele organizației. Astfel, definițiile moderne sunt mai cuprinzătoare, incluzând atât *posibilitatea de pierdere*, cât și *oportunități potențiale* asociate unui eveniment de risc (perspectivă susținută și de autori ca A. Damodaran, care afirmă că riscul implică și șansa unor rezultate peste așteptări). Conceptul de risc este intrinsec legat de incertitudine și a dat naștere unor metafore precum „lebăda neagră” (Taleb) pentru a descrie evenimente rare și imprevizibile. În concluzie, literatura subliniază evoluția de la o viziune simplistă (risc = pierdere așteptată) la o abordare sistemică a riscului care include aspecte cantitative și calitative, precum și importanța contextului și a percepției riscului în managementul public.

1.1.2. Evoluția conceptului de risc

De-a lungul istoriei, percepția asupra riscului s-a extins de la hazarduri concrete la o complexitate strategică. În secolele XVII–XIX, odată cu apariția asigurărilor și a teoriei probabilităților, riscul a început să fie *cuantificat statistic* (ex. calculul primelor de asigurare). Un moment definitoriu a fost lucrarea lui Knight (1921), care a evidențiat importanța separării riscurilor măsurabile de incertitudini nemăsurabile. În a doua jumătate a secolului XX,

dezvoltarea tehnologică a adus metode cantitative sofisticate (teoria portofoliului financiar, analiza probabilistă în inginerie etc.), însă evenimente precum criza financiară din 2008 au demonstrat limitele modelelor statistice bazate pe distribuții istorice normale. Ca reacție, concepte ca „*lebedă neagră*” (Taleb) au câștigat atenție, subliniind existența evenimentelor extreme improbabile dar cu impact sistemic major. Evoluția conceptului de risc culminează astăzi cu o abordare integrată, care ia în considerare interdependența riscurilor la nivel global, efectul de contagiune între sectoare și importanța construirii rezilienței organizaționale. Totodată, noile abordări recunosc că riscul poate avea și laturi pozitive (oportunități), ceea ce conduce la gestionarea lui într-un mod echilibrat și orientat spre decizie strategică.

1.1.3. Particularități ale managementului riscurilor în instituțiile publice

Gestionarea riscurilor în sectorul public prezintă trăsături distincte față de mediul privat. Publicul are obiective de *misiune și interes public*, nu profit, ceea ce implică o responsabilitate sporită și un apetit de risc redus. Instituțiile publice trebuie să își îndeplinească mandatul (servicii esențiale, politici publice) chiar dacă implică asumarea unor riscuri ridicate în situații de urgență. De asemenea, constrângerile legale și procedurale sunt mai stricte, iar provocările birocratice pot îngreuna implementarea flexibilă a proceselor de management al riscurilor. Un cadru robust de management al riscurilor, integrat cu sistemul de control intern managerial, contribuie la utilizarea eficientă și integră a resurselor publice și la atingerea obiectivelor cu eficacitate și economicitate. Studiile arată că alinierea activităților la obiective strategice și susținerea deciziilor managementului prin gestionarea riscurilor sporesc performanța administrativă. Diferențele public-privat se reflectă și în *răspunderea în fața stakeholderilor*: managerii publici răspund în fața cetățenilor și contribuabililor (care finanțează involuntar instituțiile), față de managerii privați care răspund acționarilor voluntari – acest fapt accentuează importanța evitării eșecurilor, care în sectorul public pot genera consecințe sociale largi. Prin urmare, managementul riscurilor publice cere o *cultură a integrității și prudenței*, susținută de cadre normative specifice și de o *transparență* mai mare a actului decizional.

1.1.4. Diferențierea între riscuri de eroare și riscuri de fraudă

În context public, se face o distincție clară între *erori* (neintenționate) și *fraude* (intenționate), având implicații juridice și etice diferite. *Riscul de eroare* se referă la greșeli neintenționate cauzate de procese defectuoase sau erori umane. Aceste riscuri evidențiază importanța controalelor adecvate și a reglementărilor stricte, deoarece erorile pot apărea din lipsa procedurilor sau a securității adecvate a datelor. *Riscul de fraudă*, în schimb, implică acțiuni deliberate de înșelăciune pentru obținerea unui avantaj ilegal. Intenția devine criteriul-cheie de diferențiere, determinând și un tratament juridic distinct (frauda este infracțiune și presupune sancțiuni penale severe).

Legal, gestionarea riscului de fraudă cere reguli clare de prevenire a actelor ilicite și mecanisme puternice de investigare/sancționare, astfel încât să descurajeze comportamentele neetice. De exemplu, existența unor proceduri financiare transparente și a verificărilor multiple reduce vulnerabilitatea la fraudă prin creșterea șanselor de depistare. Auditul intern joacă un rol esențial în identificarea timpurie a neregulilor și sprijinirea managerilor în remedierea lor.

Din perspectivă etică, fraudă ridică probleme de integritate a personalului și de cultură organizațională – o cultură etică solidă, care promovează zero-toleranță la corupție, poate reduce semnificativ riscul de fraudă prin descurajarea comportamentelor imorale. Instruirea continuă a angajaților cu privire la standardele etice și de conformitate este crucială atât pentru

prevenirea erorilor neintenționate, cât și a fraudelor deliberate. În concluzie, erorile țin de deficiențe neintenționate în sisteme sau competențe, pe când fraudele implică încălcări intenționate – de aceea abordarea lor necesită instrumente diferite (îmbunătățirea proceselor și formarea personalului vs. controale antifraudă, audit și sancțiuni).

1.1.5. Tipologia și clasificarea riscurilor relevante pentru sectorul public

Literatura identifică multiple categorii de riscuri cu care se confruntă instituțiile publice, cele mai importante fiind: *riscurile financiare, operaționale, de conformitate, strategice și reputaționale*.

Riscurile financiare se referă la pierderi monetare directe sau indirecte cauzate de gestionarea inadecvată a fondurilor (ex. scăderea veniturilor la întreprinderi de stat poate afecta bugetul public). Acestea pot perturba îndeplinirea obiectivelor strategice și stabilitatea bugetară a instituției.

Riscurile operaționale provin din disfuncționalități ale proceselor interne (erori umane, deficiențe tehnologice sau procedurale) și pot cauza întreruperi ale serviciilor sau ineficiențe administrative. În practică, tehnologiile inovatoare (de ex. blockchain) sunt explorate pentru a spori transparența proceselor și a reduce astfel riscurile operaționale.

O abordare integrată a riscurilor presupune corelarea acestor categorii: un risc financiar materializat poate declanșa și un risc reputațional, iar un risc operațional major (ex. eroare sistemică) poate avea consecințe legale – de aceea instituțiile trebuie să-și actualizeze constant registrul de riscuri și să mențină o viziune de ansamblu asupra interdependențelor. În plus, se disting *erorile active vs. latente* (cele imediate vs. cauzele ascunse care se acumulează în sistem) – ambele tipuri trebuie monitorizate pentru a preveni crize viitoare. Clasificarea riscurilor ajută practic la alocarea responsabilităților (departamente diferite gestionează riscuri financiare vs. IT), la prioritizarea resurselor către riscurile cu impact strategic mai mare și la dezvoltarea unei *culturi organizaționale conștiente de risc*. În concluzie, cunoașterea tipologiei riscurilor relevante pentru sectorul public stă la baza construirii unui sistem eficient de management al riscurilor, permițând instituțiilor să abordeze diferențiat riscurile financiare (cu impact bugetar direct) față de cele operaționale sau de conformitate și să-și adapteze strategiile de control în consecință.

1.2. Erori și fraude în instituțiile publice – Delimitări conceptuale

Secțiunea 1.2 definește explicit conceptele de *eroare* și *fraudă* în administrația publică, conturând tipologiile, cauzele și consecințele fiecăruia. Se evidențiază importanța prevenției și detectării, prin abordarea „liniilor de apărare”, în gestionarea riscurilor asociate. Astfel, sunt prezentate pe rând conceptul de eroare (și principalele tipuri de erori întâlnite), conceptul de fraudă (cu tipologiile și factorii determinanți), urmate de strategiile de prevenire (prima linie de apărare) și de detectare (a doua linie de apărare) a fraudelor în instituțiile publice.

1.2.1. Conceptul și tipologia erorilor în sectorul public

Eroarea în instituțiile publice este definită ca diferența dintre rezultatele așteptate (conform normelor sau obiectivelor) și cele obținute efectiv, cauzată de limitări umane, tehnice sau sistemice. Cu alte cuvinte, eroarea apare când “ceea ce ar fi trebuit să se întâmple” nu coincide cu “ceea ce s-a întâmplat” în realitate, semnalând vulnerabilități în procesele organizaționale. Literatura de specialitate clasifică erorile în mai multe categorii, după cauze și context:

- Eroare umană – greșeli sau omisiuni comise de angajați în îndeplinirea atribuțiilor, de obicei din lipsă de experiență sau formare, oboseală, supraîncărcare ori presiunea termenelor.
 - Eroare sistemică – deficiențe structurale ale sistemului administrativ (legi contradictorii, proceduri învechite, sisteme IT depășite) care generează condiții propice pentru erori generalizate.
 - Eroare de proces – imperfecțiuni în fluxurile de lucru interne sau mecanismele de control. Apare când procedurile operaționale nu sunt bine gândite sau aplicate – de pildă, lipsa principiului celor “doi ochi” (dublă verificare) într-un circuit de aprobare poate lăsa erori nedetectate.
 - Eroare de comunicare – deficiențe sau întârzieri în transmiterea informațiilor, fie între departamente ale aceleiași instituții, fie între instituții diferite. *Exemplu:* departamentul juridic nu comunică la timp o modificare legislativă către departamentul operațional, astfel încât deciziile se iau pe baza informațiilor vechi, devenind eronate.
- Aceste categorii de erori adesea se întrepătrund, cumulându-se în efecte negative asupra eficienței instituției. Totodată, se disting erorile active (greșeli imediate, observabile – ex. un calcul greșit sau o procedură aplicată incorect) și erorile latente (deficiențe ascunse în sistem – ex. controale lipsă, practici incorecte tolerate – care se acumulează și declanșează disfuncții majore ulterior). Erorile latente trec neobservate până provoacă o criză, evidențiind necesitatea abordării cauzelor de profunzime, nu doar a simptomelor. Principalele *cauze* ale erorilor în sectorul public includ: pregătirea profesională insuficientă a personalului (crește probabilitatea de a interpreta greșit proceduri – studii arată că lipsa de instruire și reglementările neclare amplifică șansele de greșeli); proceduri birocratice ineficiente sau complicate (fluxuri neclar definite, lipsa mecanismelor de verificare internă favorizează strecurarea erorilor); presiunea timpului și supraîncărcarea (termene strânse și volum mare de sarcini reduc atenția și rigoarea, chiar și angajații competenți putând greși sub stres); o cultură organizațională rigidă, bazată pe penalizarea greșelilor, care descurajează raportarea lor (instituțiile moderne încearcă să promoveze un mediu în care erorile neintenționate pot fi discutate deschis pentru a le corecta la timp). Conceptul de *risc de eroare* derivă din evaluarea probabilității de apariție a unei erori și a impactului acesteia asupra obiectivelor – un risc de eroare este cu atât mai mare cu cât eroarea este mai probabilă în lipsa controalelor și cu cât consecințele ei ar fi mai severe (ex. pierderi financiare mari sau prejudicii de imagine). În concluzie, înțelegerea erorilor (definiție, tipuri, cauze) este esențială, deoarece frecvența și natura lor indică eficiența și integritatea instituțională; abordarea erorilor trebuie să fie sistematică – de la identificare la corecție – pentru a preveni escaladarea lor în probleme grave.

1.2.2. Frauda în contextul administrației publice: tipologii, cauze și consecințe

Frauda este o amenințare constantă în gestionarea resurselor publice și reprezintă o preocupare majoră pentru managementul instituțiilor. Conform Standardului Internațional de Audit ISA 240, fraudă se definește ca o acțiune intenționată a uneia sau mai multor persoane (management, angajați sau terți) de a utiliza înșelăciunea pentru a obține un avantaj injust

sau ilegal. Astfel, se distinge *frauda managerială* (implică membri ai conducerii) de *frauda angajaților* (personal de execuție), deși ambele au la bază încălcarea deliberată a regulilor.

Nu orice afirmație falsă constituie însă fraudă legală – intenția este elementul central. De pildă, Pollick (2006) subliniază că deși minciuna este asociată fraudei, juridic ea e doar un element al definiției fraudei, fiind necesară și dovada intenției de inducere în eroare pentru câștig personal.

Fraudele sunt clasificate în mai multe categorii în literatura de specialitate: *delapidări* (furt de active de către angajați), *fraude manageriale* (raportări false pentru beneficii proprii, ex. bonusuri), *fraude investiționale* (ex. scheme piramidale), *fraude ale furnizorilor* (în contracte publice), *fraude ale clienților* (ex. beneficii sociale necuvenite) etc..

De regulă, fraudatorii „cu guler alb” folosesc tranzacții financiare complexe și mijloace sofisticate de disimulare, ceea ce face detecția dificilă. *Perspectiva juridică* oferă o definiție generală a fraudei ca obținerea unui avantaj în dauna altuia prin declarații false sau omisiunea adevărului, extinzând sfera fraudei și la beneficii intangibile (statut, informații privilegiate) obținute fraudulos. Linia de demarcație între fraudă și eroare este foarte fină, fiind dată de intenție – erori aparent inocente pot fi calificate drept fraude dacă se dovedește intenția.

Totuși, a dovedi fraudă în instanță e dificil, întrucât acuzatorul trebuie să demonstreze *dincolo de orice îndoială rezonabilă* că inculpatul a acționat cu bună știință și a ascuns adevărul deliberat. În dreptul penal românesc, Boroș definește fraudă drept o formă de înșelăciune deliberată, o încălcare intenționată a legii prin mijloace perfide, în timpul încheierii sau executării unui act juridic. O *formă particulară de fraudă* în sectorul public este corupția, care implică abuzul funcției publice pentru câștig privat (de pildă, luare de mită, trafic de influență, nepotism).

Corupția subminează instituțiile precum o „metastază”, ducând la degradare morală și performanță scăzută, motiv pentru care statele au adoptat convenții internaționale anticorupție (România a ratificat Convenția ONU împotriva corupției – UNCAC) și legi dedicate (Legea 78/2000 ș.a.). Studii clasice (Huntington, Leff) arată că fenomenul corupției poate fi înțeles și ca rezultat al lipsei oportunităților legale și al instituțiilor slabe, canalizând comportamente deviante în sistem. În orice caz, corupția erodează *încrederea publică* și redirecționează resursele publice către interese private, motiv pentru care este tratată ca risc major în instituțiile publice.

Consecințele fraudei sunt grave: financiare (pierderi bugetare, prejudicii patrimoniale), reputaționale (scăderea încrederii cetățenilor), sociale (degradarea serviciilor, inechitate) și legale (sanțiuni penale, litigii). Conștientizarea tipologiilor și cauzelor fraudei în administrație ajută la formularea de strategii ținute de prevenire și control, adaptate fiecărui tip de fraudă (ex. controale financiare stricte pentru prevenirea delapidării, mecanisme de integritate și declarare a conflictelor de interese pentru prevenirea corupției etc.).

1.2.3. Prevenirea fraudei: Prima Linie de Apărare

Cea mai eficientă abordare împotriva fraudei este *prevenția*, adică împiedicarea apariției actelor frauduloase înainte ca ele să se producă. Prevenirea este considerată componenta cea mai rentabilă a unui sistem de management al riscului de fraudă, deoarece ridică bariere în calea comportamentelor ilicite, descurajează potențialii fraudatori și evită costurile mari asociate investigațiilor post-fraudă.

Controalele preventive sunt instrumentele esențiale în această primă linie de apărare, provenind atât din cadrul normativ general (ex. norme de securitate a informațiilor), cât și din cadre specifice recunoscute internațional, precum modelul **COSO** de Control Intern Integrat. Elementele-cheie ale unui program eficient de prevenire a fraudei includ:

- Politici și proceduri administrative preventive – ex. politici riguroase de resurse umane (verificarea antecedentelor la angajare, rotația periodică a personalului în posturi sensibile, obligativitatea concediilor prelungite pentru a preveni scheme frauduloase de lungă durată); programe de *formare anti-fraudă* pentru personal; evaluări periodice ale angajaților și scheme de remunerare care să reducă stimulentele pentru fraudă (evitând situațiile în care atingerea unor ținte financiare cu orice preț ar încuraja raportări false).
- Controale IT și operaționale – limitarea drepturilor de acces la sistemele informatice pe principiul *need-to-know* și pe nivel ierarhic, astfel încât nicio persoană să nu dețină acces necondiționat la întregul proces sau la toate etapele unei tranzacții.
- Documentare robustă și actualizată & îmbunătățire continuă – programele de prevenire trebuie documentate clar (politici, proceduri, responsabilități) și integrate în cultura organizației, fiind supuse revizuirilor și îmbunătățirilor periodice. Toți angajații trebuie să cunoască politicile anti-fraudă și procedurile de control intern și să fie instruiți recurent în acest sens.
- Implicarea conducerii și a organelor de guvernanță – conducerea superioară trebuie să sprijine explicit prevenirea fraudei. *Comitetul de Audit* (acolo unde există) ar trebui să supravegheze implementarea programelor anti-fraudă, să fie conștient de expunerea la risc de fraudă a organizației și de măsurile luate de management pentru monitorizare și reducere, să mențină un scepticism profesional sănătos față de evaluările riscurilor prezentate de management și să se asigure că auditul intern își concentrează verificările pe zonele cu risc major de fraudă.
- Rolul auditului intern și extern – prezența unor funcții solide de audit contribuie indirect la prevenție, prin *descurajare*. Conform unui raport al ACFE (Association of Certified Fraud Examiners), controalele de audit intern și extern detectează circa 29% din fraudele ocupaționale descoperite, ceea ce demonstrează că existența verificărilor regulate reduce șansele de a comite fraude.
- Evaluarea periodică a riscului de fraudă – organizațiile ar trebui să deruleze formal evaluări periodice ale riscurilor de fraudă, pentru a identifica zonele vulnerabile și tipurile de fraude posibile. O astfel de evaluare implică identificarea schemelor de fraudă relevante (ex. licitații trucate, plăți nelegitime, deturnări de fonduri), departamentele sau posturile susceptibile, probabilitatea de apariție a fiecărei scheme și impactul potențial (financiar, reputațional, legal). Rezultatul oricărei evaluări de acest tip trebuie corelat cu controalele interne existente și, dacă apar lacune, managementul trebuie să consolideze prevenția în acele puncte slabe.

1.2.4. Detectarea fraudei: A Doua Linie de Apărare

Chiar și cel mai bun sistem de prevenție nu elimină complet riscul de fraudă, de aceea este esențial un sistem eficient de *detectare* a fraudelor, care să le identifice rapid după ce au loc, minimizând daunele. Dacă prevenția se bazează pe controale preventive, detectarea depinde de *controale detective* – proceduri și instrumente menite să scoată la iveală fraudele sau erorile *cât mai curând posibil* după producere. Caracteristicile controalelor detective includ:

- Legarea de riscuri pre-identificate și *invizibilitatea* în rutina zilnică, astfel încât potențialii fraudatori să nu cunoască sau să poată ocoli ușor aceste controale.

De exemplu, monitorizarea aleatorie a tranzacțiilor sau verificările inopinate cresc șansa de depistare fără a fi previzibile.

- Uneori, un control detective este mai eficient economic decât unul preventiv, mai ales când prevenția ar fi foarte costisitoare sau ar îngreuna excesiv procesele. Simplul fapt de a ști că există monitorizare ulterioară are și un efect de descurajare asupra intențiilor de fraudă (efectul de „polițist invizibil”).
- Linia de avertizare (hotline) pentru sesizări anonime – este unul dintre cele mai eficiente controale detective. Legislația (ex. Sarbanes-Oxley Act în SUA) impune existența mecanismelor de raportare anonimă a fraudelor, iar statisticile ACFE arată că *ponturile anonime (whistleblowing)* sunt cea mai comună metodă de depistare a fraudelor.
- Controale de proces – verificări *ex-post* introduse pentru a detecta nereguli: *reconcilieri de date* (compararea periodică a două seturi de date independente – de ex. inventarul fizic vs. evidențele contabile, registrul de casă vs. extrasul bancar – pentru a identifica discrepanțe); *verificări și revizuii independente* (implicarea unei persoane/entități neparticipante inițial pentru a reverifica un proces – ex. un alt funcționar revizuiește tranzacțiile efectuate de colegul său; audit extern al unor proceduri interne); *inventarii fizice și inspecții* (numărarea efectivă a bunurilor, verificarea existenței și stării activelor, compararea lucrărilor recepționate cu cele facturate etc. pentru a depista eventuale fraude sau erori).
- Analize și audituri periodice – evaluarea continuă a datelor operaționale prin metode analitice (analiza tendințelor, indicatori de performanță cu praguri de alertă) și efectuarea de audituri interne periodice focalizate pe zone de risc de fraudă.
- Instrumente analitice avansate – utilizarea de software specializat de *data mining* și *inteligență artificială (machine learning)* pentru detectarea anomaliilor și a tiparelor suspecte în volume mari de date. AI și sistemele expert pot „învăța” din cazurile anterioare și pot semnală în timp real potențiale fraude (ex. tranzacții ce deviază de la tiparul normal).
- Documentarea și testarea controalelor detective – toate procedurile de detectare trebuie clar documentate (cine e responsabil, cum se desfășoară, ce se întâmplă dacă se detectează o neregulă – flux de escaladare) și trebuie menținute evidențe (log-uri de audit, rapoarte de analiză) ale monitorizărilor.
- Monitorizare continuă și feedback – managementul trebuie să supravegheze continuu atât controalele preventive, cât și pe cele detective. Dacă se constată că un tip de fraudă a scăpat nedetectat, sistemul de detectare trebuie îmbunătățit (introducând noi indicatori, rafinând procesul de raportare etc.). De asemenea, se recomandă evaluări periodice ale întregului sistem antifraudă, adaptând prevenirea și detectarea la apariția de riscuri sau scheme noi și la schimbările din organizație (noi sisteme IT, noi proceduri de achiziție etc.). Un sistem antifraudă eficient este dinamic, evoluând pentru a acoperi vulnerabilitățile emergente.

1.3. Cadru normativ și instituțional actual privind gestionarea riscurilor de eroare și fraudă

Secțiunea 1.3 trece în revistă legislația relevantă și mecanismele instituționale care reglementează managementul riscurilor de eroare și fraudă în sectorul public.

1.3.1. Legislație națională și internațională aplicabilă

Gestionarea riscurilor de eroare și fraudă în instituțiile publice din România se bazează pe un cadru juridic robust, ce include atât legi naționale, cât și reglementări europene și convenții internaționale. La nivel național, actele normative principale sunt Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern, Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, Codul Penal (Legea nr. 286/2009, actualizat), Legea nr. 161/2003 privind transparența în exercitarea demnităților publice și prevenirea corupției, OUG nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor în obținerea și utilizarea fondurilor europene și naționale, OSGG nr. 600/2018, care aprobă *Codul controlului intern managerial* al entităților publice – un set de 16 standarde pe care instituțiile publice trebuie să le implementeze (inclusiv Standardul 8 – Managementul riscurilor).

Codul este aliniat la standarde internaționale (ex. modele COSO) și obligă instituțiile să aibă proceduri de evaluare a riscurilor, *registre de riscuri* și planuri de acțiune pentru riscurile majore.

Pe lângă aceste reglementări interne, România aplică reglementări europene menite să protejeze fondurile publice și să armonizeze standardele de integritate. Un pilon important este Regulamentul (UE, Euratom) nr. 2018/1046 (Regulamentul financiar al UE), Directiva (UE) 2017/1371 (Directiva PIF) privind combaterea fraudelor împotriva intereselor financiare ale UE a fost transpusă în legislația națională (chiar înainte de aderare, prin modificări la Legea 78/2000).

1.3.2. Standarde și ghiduri de bune practici (ISO 31000, INTOSAI, COSO etc.)

Pe lângă legislație, există un cadru de standarde internaționale și ghiduri profesionale care ghidează managementul riscurilor și controlul intern în sectorul public. Cele mai relevante sunt:

- Cadrul COSO (Committee of Sponsoring Organizations, Treadway Commission) – se concentrează pe control intern și Enterprise Risk Management (ERM) la nivel de entitate. COSO definește *cinci componente interconectate* ale controlului intern: mediul de control, evaluarea riscurilor, activitățile de control, informația și comunicarea, monitorizarea sistem robust de management al riscurilor și controale interne.
- Standardul ISO 31000:2018 – este standardul Internațional de Management al Riscului, care oferă principii și linii directoare pentru un *cadru și proces de management al riscurilor* aplicabil oricărei organizații. Spre deosebire de COSO, ISO 31000 nu se limitează la control intern, ci acoperă întreg ciclul de management al riscului, punând accent pe *integrarea* managementului riscurilor în governanța și cultura organizației.
- Standardele INTOSAI (Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit) – INTOSAI emite linii directoare și standarde de control intern și management al riscului specifice sectorului public (de ex. INTOSAI GOV 9100 privind controlul intern în instituțiile publice). De exemplu, Orange Book (ghidul de management al riscurilor în sectorul public din Marea Britanie, elaborat inițial sub egida HM Treasury) este aliniat la COSO ERM dar formulat în termeni specifici guvernantei publice. Orange Book (2020) dedică principii explicite culturii de risc adecvate în instituțiile publice și rolurilor de conducere în supravegherea riscurilor.

1.4. Metode și tehnici existente de identificare și evaluare a riscurilor

Identificarea și evaluarea riscurilor reprezintă etape esențiale în procesul de management al riscurilor, având ca scop recunoașterea sistematică a amenințărilor (dar și oportunităților) care pot afecta obiectivele unei organizații. În sectorul public, aceste etape urmează principiile generale ale managementului riscurilor, însă sunt influențate de specificul instituțional (misiune de interes public, constrângeri legale, toleranță scăzută la risc etc.). Subcapitolul 1.4 trece în revistă principalele metode de *identificare și evaluare* a riscurilor – atât cele calitative, cât și cele cantitative – precum și instrumentele software folosite în practică și limitele acestor abordări în instituțiile publice contemporane.

1.4.1. Metode calitative și cantitative de identificare și evaluare a riscurilor

Se disting două abordări complementare în evaluarea riscurilor:

- Metode calitative care constau în aprecierea *subiectivă* a probabilității de apariție și a impactului potențial al riscurilor pe baza unor scale descriptive (ex. *scăzut, mediu, ridicat*), fără a utiliza inițial valori numerice precise. Practic, abordarea calitativă presupune colectarea de opinii de la experți și personal (prin brainstorming, interviuri, chestionare Delphi etc.) pentru identificarea riscurilor, apoi utilizarea unor instrumente precum *matricea de risc probabilitate-impact* pentru a vizualiza și prioritiza riscurile identificate. Rezultatele sunt sintetizate într-un Registru al riscurilor, unde riscurile sunt clasificate pe niveluri de severitate (de ex. cod roșu pentru risc major). Avantajele metodei calitative sunt *simplicitatea și rapiditatea*: poate fi aplicată ușor, nu necesită date sau softuri sofisticate și oferă organizațiilor la început de drum o imagine de ansamblu rapidă a riscurilor semnificative.
- Metode cantitative care urmăresc *cuantificarea* riscurilor, atribuind valori numerice (monetare sau procentuale) probabilităților și impacturilor, pentru a obține o estimare mai obiectivă a expunerii la risc. Conform Institutului Internațional de Management al Riscului (IRMI), cuantificarea riscurilor înseamnă „*previzionarea frecvenței și severității pierderilor potențiale*”, permițând organizației să ia măsuri proactive de reducere a impactului financiar al acestora. În practică, abordarea cantitativă asociază fiecărui risc o măsură numerică, de exemplu *pierdere anuală așteptată* (valoarea medie a pierderii într-un an). Metodele cantitative includ analize statistice (folosirea datelor istorice pentru a estima probabilități de apariție), modelări matematice și simulări Monte Carlo.

1.4.2. Instrumente și aplicații software utilizate în gestionarea riscurilor

Implementarea eficientă a metodelor de identificare și evaluare a riscurilor este susținută de o serie de instrumente practice și soluții informatice. Acestea variază de la instrumente simple (formulare, șabloane) până la sisteme informatice integrate de tip Enterprise Risk Management (ERM). Scopul lor comun este de a asigura o abordare structurată și coerentă a managementului riscurilor, facilitând colectarea datelor, analiza, monitorizarea și raportarea. La nivel de bază, multe instituții folosesc registre de riscuri (adesea în Excel sau baze de date simple) pentru a documenta riscurile identificate, evaluările (scoruri) și măsurile de control asociate.

De asemenea, se folosesc diagrame și hărți de risc – *harta de căldură* a riscurilor (risk heat map) evidențiază vizual, prin coduri de culori, poziționarea riscurilor pe matricea probabilitate-impact, ajutând la comunicarea rapidă a profilului de risc către factorii de decizie.

Analiza scenariilor este un alt instrument metodologic: presupune simularea diferitelor scenarii (optimist, pesimist etc.) pentru a vedea cum s-ar manifesta riscurile în condiții variate – inițial se făcea manual, însă astăzi există software care poate genera scenarii multiple rapid.

Pe măsură ce tehnologia a progresat, au apărut numeroase aplicații software dedicate managementului integrat al riscurilor. Aceste platforme de tip GRC (Governance, Risk & Compliance) permit automatizarea multor etape ale procesului: de la inventarierea digitală a riscurilor și evaluarea colaborativă online, la agregarea rezultatelor pe întreaga instituție, monitorizarea implementării planurilor de răspuns și generarea de rapoarte dinamice pentru management.

Un software de management al riscurilor oferă suport pentru aplicarea sistematică a politicilor și procedurilor de analiză a amenințărilor, ajutând utilizatorii să elaboreze *strategii de minimizare a riscurilor* și să urmărească implementarea acestora. Multe aplicații permit configurarea de *dashboard*-uri cu indicatori cheie de risc (KRI) și transmit alerte automate când un indicator depășește un prag prestabilit, menținând totodată un **audit trail** al tuturor acțiunilor (important pentru conformitate și control intern). Pe piața internațională există o varietate de platforme GRC; alegerea depinde de mărimea și complexitatea organizației.

Pentru nevoi simple (ex. conformitate cu un singur standard, nivel incipient de formalizare a riscului), sunt disponibile soluții mai simple precum *Aravo* sau *LogicManager*. Organizațiile cu profil de risc moderat spre complex optează adesea pentru platforme scalabile ca *OneTrust* sau *RSA Archer*. În schimb, agențiile puternic reglementate și cu riscuri foarte complexe preferă soluții robuste precum *ServiceNow GRC* sau *IBM OpenPages/Harnic*.

Aceste platforme avansate oferă module interconectate pentru categorii diferite de riscuri (financiare, IT/cibernetice, operaționale, de conformitate etc.), permițând o abordare unitară la nivelul întregii instituții. De exemplu, *ServiceNow* integrează managementul incidentelor de securitate cibernetică cu registrul general de riscuri, astfel încât un eveniment major de securitate IT poate fi imediat escaladat și evaluat și din perspectiva riscului strategic sau reputațional.

Literatura menționează cazul implementării unei soluții ERM bazate pe *RSA Archer* într-un departament federal, care a integrat procesul de management al riscurilor și auditul în peste 40 de subunități, standardizând evaluarea riscurilor și centralizând raportarea către conducere.

În afara platformelor enterprise, există și instrumente software specializate pentru analize de risc punctuale: de exemplu, pentru simulările cantitative detaliate se folosesc programe precum *Palisade @Risk* sau *Oracle Crystal Ball* (plugin-uri de Excel pentru Monte Carlo), care generează distribuții de probabilitate ale pierderilor sau costurilor pe baza modelelor definite de utilizator.

Pentru analiza riscurilor operaționale, se pot utiliza aplicații de modelare de proces și diagrame *Bow-Tie* (care vizualizează cauzele și consecințele unui risc împreună cu barierele de control). În managementul riscurilor de proiect, softuri ca *Primavera Risk Analysis* sau module dedicate din *Microsoft Project* permit cuantificarea riscurilor de întârziere sau depășire a costurilor prin scenarii multiple și curbe de probabilitate.

Este de remarcat că, în multe instituții publice, managementul riscurilor se bazează încă pe instrumente dezvoltate intern sau improvizate – așa-numitele soluții GOTS (Government-Off-The-Shelf), adică sisteme create “în casă” de agenții, uneori din motive de cost sau specificitate a cerințelor.

1.4.3. Limitările metodelor actuale în practica instituțiilor publice

Deși cadrul conceptual și instrumentele de management al riscurilor au evoluat considerabil, *implementarea practică* în instituțiile publice se confruntă cu numeroase limitări. Studiile arată că, față de sectorul privat, sectorul public are caracteristici și constrângeri ce pot diminua eficacitatea metodelor existente de identificare și evaluare a riscurilor. Braig, Gebre și Sellgren (2011) au identificat o serie de provocări specifice sectorului public care acționează ca limitări în managementul riscurilor:

- Prioritizarea misiunii vs. managementul riscurilor – Instituțiile publice au adesea obiective de serviciu public imperative (ex. continuitatea unor servicii esențiale) care pot prima în fața considerațiilor legate de risc.
- Instabilitatea și competența conducerii – Frecvențele schimbări la nivel de conducere politică/administrativă (rotația miniștrilor, secretarilor de stat, directori etc.), inclusiv perioadele cu posturi vacante, duc la discontinuitate în abordarea riscurilor. În plus, nu toți liderii publici au cunoștințe adecvate de management al riscurilor;
- Constrângeri la alocarea resurselor – Bugetarea publică rigidă (separarea bugetelor pe programe și pe cheltuieli de funcționare) complică finanțarea inițiativelor de management al riscurilor. De exemplu, fondurile pentru activități preventive (training, sisteme IT de risc) pot fi limitate dacă nu sunt încadrate clar într-un program bugetat.
- Lipsa de metrici clare de risc – Multe instituții publice nu au definiți indicatori de risc (KPI/KRI) și metodologii de *măsurare a performanței* în gestionarea riscurilor. Fără metrici agreeate, devine dificil de evaluat eficacitatea metodelor aplicate sau progresul obținut în reducerea expunerii la risc.
- Birocrație și cultură organizațională – Procedurile administrative complexe și cerințele birocratice pot transforma procesul de evaluare a riscurilor într-un *exercițiu formal pentru conformitate*, mai degrabă decât un instrument managerial viu. O cultură organizațională care penalizează greșelile, focalizată pe conformare strictă la reguli, poate descuraja discuțiile deschise despre riscuri (considerate potențiale eșecuri de evitat).
- Limitări tehnice și de date – După cum s-a menționat, metodele cantitative necesită date solide, iar multe instituții publice au infrastructură de date deficitară sau fragmentată între departamente. Lipsa unui sistem unitar de date îngreunează colectarea informațiilor necesare pentru modele riguroase, astfel că evaluările rămân predominant calitative (cu inerente incertitudini).
- Rezistența la schimbare și la noile tehnologii – Implementarea unei platforme GRC sau a unui proces nou presupune instruire și schimbarea unor proceduri. Fără un angajament ferm al conducerii și resurse alocate pentru *schimbarea culturală*, astfel de inițiative pot eșua sau pot fi percepute doar ca încă o sarcină birocratică, nu ca un proces util. Rezistența pasivă a personalului (care preferă vechile metode) poate submina adoptarea noilor instrumente.

Aceste limitări reduc eficacitatea metodelor actuale de management al riscurilor în instituțiile publice, explicând de ce uneori există un decalaj între teoria “pe hârtie” și aplicarea practică. *Conștientizarea obstacolelor* este însă un prim pas spre îmbunătățire – multe guverne iau măsuri pentru a întări cultura de risc (prin training și leadership exemplu), pentru a dezvolta indicatori relevanți și a simplifica procedurile, astfel încât managementul riscurilor să devină un proces integrat și valoros, nu doar conformitate formală.

Se încurajează adaptarea metodologiilor la contextul public: ghiduri ca ISO 31000 sau COSO ERM sunt interpretate prin prisma responsabilităților sectorului public, iar țări precum

Marea Britanie (Orange Book) sau SUA (OMB A-123) au adaptat aceste cadre pentru a depăși multe din limitările de mai sus.

1.5. Abordări și modele de gestionare și minimizare a riscurilor de eroare și fraudă

În această secțiune sunt prezentate principalele modele conceptuale și strategii aplicate în practica modernă pentru gestionarea integrată a riscurilor de eroare și fraudă. Se discută evoluția modelelor de management al riscului (precum ERM – Enterprise Risk Management, modelul COSO), abordările specifice sectorului public (sistemul de control intern managerial, auditul intern ca instrument de asigurare) și studii comparative privind eficacitatea implementării acestor modele în diferite țări. Scopul este de a evidenția *bunele practici* și lecțiile învățate la nivel internațional, care fundamentează propunerile de îmbunătățire ale tezei.

1.5.1. Modele de management al riscului (ERM – Enterprise Risk Management, COSO)

În ultimele decenii, organizațiile au dezvoltat cadre formale de management al riscului pentru a identifica și controla sistematic amenințările ce pot împiedica atingerea obiectivelor. Aceste *modele internaționale* – precum COSO ERM, standardul ISO 31000 sau ghidul britanic Orange Book – oferă metodologii structurate prin care riscurile pot fi gestionate integrat la nivelul întregii organizații.

- COSO ERM (Enterprise Risk Management) – reprezintă un cadru de referință consacrat pentru managementul riscurilor la nivel enterprise. Apărut inițial ca răspuns la scandaluri de raportare financiară frauduloasă din anii '80, COSO a dezvoltat un prim cadru (1992) axat pe control intern financiar, extins apoi în 2004 și actualizat în 2017 sub forma unui model ERM cuprinzător. Modelul COSO ERM încurajează o abordare *proactivă și integrată*: tratează riscurile nu doar defensiv (evitare/limitare), ci ca parte a planificării strategice – organizațiile sunt încurajate să *își asume riscuri în mod controlat*, aliniat cu obiectivele strategice, pentru a crea valoare.
- ISO 31000 – oferă o abordare mai flexibilă și principială a managementului riscurilor. Este aplicabil oricărui tip de organizație (publică sau privată) și se focalizează pe *personalizarea* procesului de management al riscurilor la contextul organizațional. ISO 31000 evidențiază dezvoltarea unei culturi care să recunoască riscurile și incertitudinile, precum și integrarea considerentelor de risc în strategia și procesele decizionale de ansamblu. Fiind mai puțin detaliat decât COSO, ISO permite entităților publice cu nevoi specifice (ex. primării mici vs. ministere mari) să își ajusteze metodologia – de aceea este considerat *universal și adaptabil*.
- Orange Book (guvernul UK) – este un ghid specializat pentru managementul riscurilor în sectorul public, care adaptează principiile ERM la contextul guvernamental britanic. Orange Book include 12 principii, printre care: alinierea managementului riscurilor la obiectivele organizației, clarificarea apetitului la risc, definirea rolurilor și responsabilităților (existența *Board-ului de risc* în instituții), importanța culturii și a instruirii personalului. El oferă exemple practice de implementare a ERM în ministere și agenții, fiind un model de urmat pentru alte țări. România, prin propriul cadru (Codul controlului intern managerial), a preluat multe elemente similare Orange Book (ex. cerința de a stabili apetitul la risc, constituirea de structuri de monitorizare a riscurilor etc.).

În literatura de specialitate, aceste cadre (COSO, ISO, Orange Book) sunt adesea analizate comparativ. Ele împărtășesc principii comune – integritatea, importanța culturii, implicarea conducerii – deși diferă ca nivel de detaliu și orientare. *Concluzia generală* este că

COSO ERM, ISO 31000 și Orange Book constituie fundamentul managementului modern al riscurilor, oferind atât concepte teoretice, cât și ghiduri practice pentru diferite contexte organizaționale. Instituțiile publice pot beneficia de aplicarea combinată a acestor modele, obținând *transparență sporită*, *responsabilitate* și consolidarea încrederii publice în actul de management.

Fiecare model are avantaje: COSO aduce o abordare integrată cu accent pe controale interne (util în prevenirea/detectarea fraudei), ISO 31000 oferă flexibilitate și aplicabilitate universală (pentru alinierea la bune practici globale), iar Orange Book exemplifică adaptarea reușită a principiilor ERM la un guvern specific. În practică, cadrele nu se exclud reciproc – pot fi folosite *complementar*, după cum o instituție publică poate adopta principiile ISO ca fundament, folosind totodată structura COSO pentru a-și evalua riguros controalele interne și inspirându-se din Orange Book pentru a-și defini mecanismele de guvernanță a riscurilor.

1.5.2. Abordări specifice instituțiilor publice: audit intern, control intern managerial

În sectorul public, două elemente-cheie ale abordării riscurilor sunt auditul intern și sistemul de control intern managerial (SCIM). Acestea, integrate cu managementul riscurilor, formează un *scut* împotriva erorilor și fraudelor, asigurând prevenția, detectarea și reacția promptă în cazul incidentelor.

- Auditul intern reprezintă o activitate independentă și obiectivă, menită să adauge valoare și să îmbunătățească operațiunile unei organizații publice. Conform definiției standard (IIA), auditul intern evaluează sistematic eficacitatea proceselor de management al riscurilor, control intern și guvernanță, contribuind la atingerea obiectivelor instituției. Rolul auditului intern este esențial în asigurarea unei raportări financiare fiabile, a conformității cu legea și în identificarea deficiențelor sistemului de control managerial (proceduri incorecte, puncte slabe).
- Controlul intern managerial (CIM) este sistemul intern de proceduri și structuri prin care conducerea asigură că obiectivele instituției sunt atinse în condiții de regularitate, eficacitate și eficiență. Modelul COSO de control intern (adoptat practic prin Codul CIM în România) pune accent pe cele 5 componente esențiale – mediul de control (cultura de integritate și etica organizației, structura de organizare, stilul de conducere), evaluarea riscurilor, activitățile de control (politici și proceduri), informația și comunicarea, monitorizarea continuă. Un control intern robust creează un sistem de „*apărare în adâncime*” împotriva erorilor și fraudelor: de la prevenție (identificarea riscurilor și implementarea controalelor adecvate) la detectare (monitorizare și audit) și reacție (planuri de răspuns la incidente). Monitorizarea constantă a calității controalelor interne, prin audituri periodice și evaluări ale conformității, ajută la optimizarea proceselor și la creșterea performanței instituțiilor publice. Implementarea principiilor ERM (Enterprise Risk Management) facilitează integrarea managementului riscurilor în strategia generală a organizației publice – concentrându-se pe identificarea proactivă a riscurilor, evaluarea probabilităților și a pierderilor potențiale și planificarea măsurilor preventive – sporind semnificativ capacitatea instituției de a gestiona complexitatea riscurilor moderne. Studii recente (Radu, 2018) arată că utilizarea acestor modele (COSO, ERM) contribuie la scăderea incidenței abaterilor și pierderilor asociate riscurilor, prin formalizarea controalelor și îmbunătățirea disciplinei organizaționale [44].

Integrarea auditului intern cu managementul riscurilor și CIM este o bună practică recunoscută. Cazuri din administrația publică (ex. un departament guvernamental din Australia) au arătat că implementarea combinată a unui sistem de control al fraudei/corupției

și consolidarea auditului intern ca funcție independentă au indus schimbări pozitive de cultură: riscul de fraudă a ajuns perceput ca o responsabilitate comună, iar performanța și responsabilitatea managerială s-au îmbunătățit.

1.5.3. Studii comparative privind eficacitatea modelelor aplicate în alte țări

Sunt prezentate rezultate ale cercetărilor care au analizat implementarea managementului riscurilor și a controalelor anti-fraudă în diferite sisteme administrative, evidențiind bune practici și factori de succes. Compararea modelelor la nivel internațional arată că, pe lângă instrumente și proceduri, cultura organizațională joacă un rol decisiv în eficacitatea lor.

- Țările nordice oferă un exemplu de gestionare integrată și sistematică a riscurilor în sectorul public. Aceste țări au implementat modele avansate de ERM, punând accent pe *colaborarea interdepartamentală* și pe fluxul constant de informații între structurile de management și cele de control. Implicarea proactivă a auditului intern în procesul de management al riscurilor este semnificativă în administrațiile nordice, fiind considerată un factor ce sporește eficiența sistemului (asigurând verificări independente permanente).
- În Europa centrală și de est studiile arată că în țările din CEE, implementarea cadrelor de management al riscurilor a fost influențată de tranziția economică și reformele administrative. De exemplu, în Slovenia gestionarea riscurilor în sectorul public a fost marcată de strategii de reducere a cheltuielilor și reorganizări, evidențiind importanța unei culturi orientate spre adaptabilitate și eficiență. Pevcin (2017) menționează că în perioade de criză economică, cultura organizațională devine crucială pentru mobilizarea resurselor interne și menținerea echilibrului între cerințele externe (de reducere a costurilor) și capacitățile interne ale instituției.
- În Europa occidentală reformele manageriale au scos la iveală necesitatea cooperării între instituții și a unei viziuni comune asupra riscurilor. Pikos și Klimczak (2015), comparând reformele din mai multe țări occidentale, au evidențiat că succesul implementării ERM în sectorul public depinde de o cultură ce susține *coordonarea orizontală* între diferite structuri administrative pentru atingerea obiectivelor comune. Fără o cultură deschisă spre schimbare și inovare, chiar modele avansate rămân fragmentate. De asemenea, în țările occidentale se observă un accent pe *independența auditului intern*: Chowdhury & Shil (2019) au comparat auditul intern public vs. privat și au constatat că instituțiile publice se confruntă cu provocări suplimentare (complexitate legislativă, presiuni politice), ceea ce impune dezvoltarea unei culturi care să sprijine independența auditorilor interni și să le permită identificarea vulnerabilităților fără interferențe externe nocive. Practicile occidentale subliniază deci sprijinul politic și managerial pentru funcția de audit, ca element crucial în buna guvernare a riscurilor.

Concluzie: Studiile comparative arată că adoptarea unor cadre formale (COSO, ERM, standarde ISO) este benefică peste tot – conduce la reducerea incidentelor de nereguli și pierderi, prin formalizarea controalelor și creșterea gradului de conformitate. De exemplu, aplicarea modelului ERM a condus la îmbunătățirea semnificativă a capacității organizațiilor publice de a gestiona riscuri complexe în mod eficient.

Totodată, studiile evidențiază că eficacitatea acestor modele depinde în mare măsură de factorii de *cultură organizațională* și de *leadership*: acolo unde transparența, comunicarea proactivă și cultura etică sunt puternice, vulnerabilitatea la risc și fraudă scade semnificativ. De aceea, se pune accent în cercetările recente pe importanța menținerii încrederii publice

prin integritate și responsabilitate. Ahmeti și Vladi (2020) arată că responsabilitatea publică amplifică miza managementului riscurilor, impunând o abordare prudentă, orientată spre integritate și conformitate sporită în sectorul public.

Multe instituții publice au răspuns acestor provocări adoptând cadre integrate de risc (COSO, ISO) adaptate contextului local, iar dovezile empirice (ex. Bugarova & Hudáková, 2018; Klamut, 2021) confirmă că adoptarea standardelor internaționale contribuie la reducerea abaterilor și a pierderilor prin formalizarea proceselor de control și gestionarea structurată a riscurilor.

Totuși, literatura identifică și *lacune*: de exemplu, persistă dificultăți în *implementarea completă* a culturii de risc în instituții, în *evaluarea impactului* programelor de management al riscurilor sau în *integrarea inter-instituțională* a sistemelor (cooperare limitată între agenții). Aceste lacune justifică demersul științific al prezentei teze, care își propune să abordeze punctele slabe identificate și să propună soluții de îmbunătățire a managementului riscului de eroare și fraudă în instituțiile publice, în concordanță cu bunele practici internaționale și cu nevoile specifice contextului administrativ românesc.

Capitolul 2. Studiu comparativ privind riscul de eroare și fraudă din România și alte state

Capitolul 2 realizează o analiză comparativă a modului de management al riscului de eroare și fraudă în instituțiile publice, punând față în față situația din România cu experiențele altor patru state europene (Bulgaria, Italia, Regatul Unit și Franța). Sunt examinate evoluțiile cadrului legislativ, procedurile instituționale de control intern și mecanismele de diminuare a riscurilor adoptate în aceste țări, evidențiind măsurile lor recente de creștere a transparenței și integrității (inclusiv alinierea la standardele UE și digitalizarea/IA). Totodată, capitolul sintetizează deficiențele persistente constatate de auditurile publice în administrația românească și formulează o analiză SWOT comparativă, evidențiind punctele tari și slabe ale României raportat la celelalte state, precum și lecțiile desprinse din experiența externă pentru îmbunătățirea guvernantei financiare interne.

2.1. Considerații privind managementul riscului în plan internațional

În plan internațional, cele patru state studiate au implementat în ultimii ani reforme semnificative pentru întărirea managementului riscurilor de eroare și fraudă în sectorul public. Aceste reforme au vizat în principal *consolidarea cadrului legislativ*, *introducerea procedurilor solide de control intern* și *promovarea unei culturi de integritate*, adesea sub influența cerințelor Uniunii Europene și a lecțiilor din scandaluri de corupție. Mai mult, țările analizate au început să valorifice noile tehnologii – de la sisteme informatice integrate la inteligența artificială – pentru a spori eficiența prevenirii și detectării fraudei. În continuare sunt prezentate pe scurt situațiile din Bulgaria, Italia, Regatul Unit și Franța, subliniind elementele-cheie ale abordărilor lor.

2.1.1. Bulgaria

Bulgaria a cunoscut o evoluție rapidă a cadrului de reglementare anticorupție și de management al riscurilor în sectorul public în ultimii ani. Principalul act normativ financiar, *Legea privind finanțele publice*, a fost consolidat pentru a impune tuturor instituțiilor publice strategii de gestionare a riscurilor și controale preventive, în conformitate cu cerințele UE.

Bulgaria, ca stat membru UE, a integrat legislația europeană relevantă (de ex. Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice) în dreptul intern, creând un cadru mai strict de

prevenire a fraudei și corupției în utilizarea fondurilor publice [1]. S-au introdus mecanisme de control intern consolidate prin adoptarea standardelor internaționale de audit intern (ISSAI/INTOSAI și COSO) [2], sporind responsabilitatea instituțiilor publice în gestionarea banilor și asigurând transparența.

De asemenea, Bulgaria a pus accent pe întărirea instituțională: a creat structuri dedicate coordonării antifraudă, precum serviciul AFCOS (Anti-Fraud Coordination Service) care colaborează activ cu OLAF la investigarea fraudelor cu fonduri europene. Procedurile interne au fost îmbunătățite prin audit intern periodic, evaluări anuale de risc și programe de formare continuă a angajaților pe teme de integritate. În plus, administrația bulgară a început să adopte instrumente digitale avansate (ex. sistem informatic financiar integrat – IFMIS) pentru monitorizarea cheltuielilor publice, sporind trasabilitatea tranzacțiilor și capacitatea de detectare a anomaliilor [3].

2.1.2. Italia

Italia și-a reconfigurat substanțial cadrul legislativ și instituțional anticorupție în ultimul deceniu, ca răspuns la cerințe interne și europene privind integritatea sectorului public. Un moment crucial a fost adoptarea *Codului italian anticorupție* (Legea nr. 190/2012), care a introdus reguli stricte de prevenire a corupției și fraudei, obligând fiecare autoritate publică să elaboreze planuri anuale anticorupție și de gestionare a riscurilor de fraudă [3].

Această cerință a sistematizat identificarea și evaluarea riscurilor de fraudă la nivelul fiecărei instituții, asigurând o abordare proactivă. În paralel, Italia a întărit responsabilitatea administrativă prin legi specifice care definesc clar răspunderea funcționarilor publici pentru gestionarea fondurilor (incluzând sancțiuni pentru abateri).

Implementarea acestor legi este susținută de *mecanisme de monitorizare și audit*: organisme precum Curtea de Conturi italiană verifică conformitatea cu normele, iar auditul intern este folosit intensiv pentru a evalua eficacitatea controalelor și a semnaliza devierile. Procedurile de control intern au fost, așadar, consolidate – instituțiile sunt obligate să facă evaluări anuale de risc și să ia măsuri organizatorice de mitigare.

Totodată, Italia a investit în formarea personalului din administrație pe teme de prevenire a erorilor și fraudelor, cultivând o cultură etică și responsabilă. Italia s-a angajat și pe drumul inovării tehnologice în controlul financiar: a implementat sisteme digitale de management financiar și audit în timp real, care cresc transparența și facilitează depistarea anomaliilor [4].

2.1.3. Regatul Unit al Marii Britanii

Regatul Unit a adoptat o serie de reforme legislative și practice focalizate pe prevenirea proactivă a fraudelor, în special inspirate de abordări teoretice moderne și de bune practici de guvernare. În anii recentți, politicile britanice de combatere a fraudei s-au bazat, printre altele, pe *Modelul „Triunghiul Fraudelor”* (presiune, oportunitate, raționalizare), concept folosit pentru a identifica factorii motivaționali ai fraudatorilor și a ghida dezvoltarea strategiilor de control [4].

Acest model – provenit din literatura de specialitate (ex. Cressey) – a fost aplicat practic în instituțiile publice pentru consolidarea celor trei piloni: reducerea presiunilor (ex. prin politici salariale și de etică), limitarea oportunităților (prin controale interne stricte) și descurajarea raționalizării (prin *tone at the top* și sancțiuni).

Regatul Unit a subliniat importanța transparenței și responsabilității: un studiu recent a arătat că raportarea transparentă a măsurilor anti-fraudă în rapoartele publice anuale este esențială pentru responsabilizarea instituțiilor [5]. Ca atare, autoritățile britanice au impus o

raportare mai riguroasă și au promovat o cultură a integrității, inclusiv prin formarea continuă a personalului în etica publică.

Procedurile de control existente includ audit intern frecvent, evaluări periodice de risc și chiar audit de performanță axat pe identificarea vulnerabilităților, considerat util de majoritatea managerilor publici [5]. Regatul Unit a fost lider și în utilizarea analizei de date și a tehnologiei pentru prevenirea fraudelor: guvernul a lansat un plan ambițios de investiții masive în infrastructura națională de inteligență artificială (IA) până în 2030, vizând utilizarea IA pentru îmbunătățirea serviciilor publice și detectarea proactivă a neregulilor [6].

Deja se implementează proiecte-pilot de AI în administrație (de ex. sistemul *Succession Select* folosit pentru selecția automatizată a candidaților în funcții publice) și s-au identificat sute de procese repetitive *automatizabile* care ar putea economisi mii de ore de muncă. Aceste eforturi arată angajamentul Marii Britanii de a combina politici preventive solide, transparență sporită și inovare tehnologică pentru a limita riscurile de eroare și fraudă în sectorul public.

2.1.4. Franța

Franța și-a modernizat considerabil mecanismele de integritate publică, mai ales în urma unor scandaluri majore de corupție care au catalizat voința politică de reformă. Un pilon central al noului cadru este *Legea Sapin II (2016)*, care a întărit obligațiile de transparență și prevenire a corupției în instituțiile publice și companiile de stat [5]. Această lege impune existența unor coduri de conduită și proceduri interne anticorupție, obligă entitățile publice să creeze canale de raportare a neregulilor și prevede sancțiuni severe pentru fapte de corupție.

În completare, Franța a înființat *Agenția Franceză Anticorupție (AFA)*, care a elaborat ghiduri detaliate pentru entitățile publice privind identificarea și ierarhizarea riscurilor de corupție, definirea comportamentelor interzise, promovarea eticii și protecția avertizorilor. Aceste eforturi instituționale, alături de coduri etice, au urmărit schimbarea culturii organizaționale, astfel încât integritatea să devină o valoare de bază a administrației.

Totodată, Franța și-a adaptat legislația ca reacție la cazuri concrete: de exemplu, scandalul *Balkany* (primari acuzați de corupție) a dus la revizuirea regulamentelor de transparență în administrația locală și la creșterea exigențelor de control intern. Pe linia modernizării tehnologice, Franța implementează strategii digitale ambițioase în administrație. *Strategia Națională pentru Inteligența Artificială (France 2030)* lansată în 2021 prevede investiții masive în infrastructură digitală, cercetare și formare în domeniul IA [6].

De asemenea, în 2025, Franța a organizat un summit internațional pe tema inteligenței artificiale și a anunțat atragerea de investiții private de peste 100 miliarde € în sectorul IA, cu scopul de a deveni un hub european al inovării. La nivel practic, instituțiile publice franceze au adoptat *standarde COSO* de control intern și au dezvoltat sisteme integrate de gestiune a resurselor publice (GRP) pentru a îmbunătăți trasabilitatea financiară.

Auditul intern are un rol esențial, acționând independent pentru a evalua eficacitatea managementului riscurilor și a recomanda corecții [5].

Concluzionând, exemplele internaționale analizate (Bulgaria, Italia, UK, Franța) evidențiază convergența către standarde comune de bună guvernare – legislație armonizată la nivel UE, controale interne solide, cooperare interinstituțională și utilizarea noilor tehnologii – ca piese esențiale în reducerea erorilor și fraudei din sectorul public.

2.2. Aspecte privind managementul riscului în România

Situația României este analizată în capitol prin prisma constatărilor *Curții de Conturi a României* din perioada 2020–2022, care oferă o imagine detaliată a deficiențelor recurente în

gestionarea fondurilor publice. Rapoartele anuale ale Curții de Conturi pe acești trei ani relevă că, în pofida unor progrese punctuale, nereguli similare persistă la un număr mare de entități auditate, indicând probleme sistemice de guvernanță financiară.

Analiza din capitol structurează aceste constatări pe mai multe dimensiuni: *domenii de activitate afectate, tipologii de abateri, cauze și vulnerabilități sistemice*, repetitivitatea problemelor, exemple concrete de instituții implicate, precum și *recomandări de remediere* pentru îmbunătățirea controlului intern și a capacității administrative. Abordarea integrată urmărește evidențierea tendințelor multianuale și sprijinirea consolidării bunei guvernări în sectorul public românesc, prin învățămintele desprinse din diagnoza situației actuale.

2.2.1. Deficiențe constatate în instituțiile publice din România

Auditul public extern realizat de Curtea de Conturi a identificat deficiențe persistente în aproape toate sectoarele administrației, de la instituții centrale la autorități locale. Problemele semnalate acoperă o gamă largă, indicând atât *nerespectarea cadrului legal financiar*, cât și *ineficiențe majore în utilizarea resurselor*. Mai jos sunt sintetizate principalele categorii de nereguli evidențiate:

- Rapoartele au scos la iveală nereguli semnificative în sectoare critice precum **Sănătatea** (ex. la Ministerul Sănătății – achiziții de echipamente medicale cu probleme de legalitate; în spitale și servicii de ambulanță – plăți salariale peste plafoanele legale și venituri neînregistrate), **Transporturile și infrastructura** (ex. la CNAIR – neîncasarea sistematică a tarifelor rutiere de utilizare a drumurilor pentru numeroase vehicule, din cauza unui control intern inefficient, ceea ce a provocat pierderi de venituri proprii), **Mediul** (ex. peste 72% din deșeuri netratate conform cerințelor legale din cauza nefuncționării stațiilor de tratare) și **Munca și protecția socială** (dificultăți în administrarea beneficiilor sociale și pensiilor). De fapt, toate domeniile majore ale sectorului public – inclusiv Educația, Agricultură, Apărarea, Energie ș.a. – au înregistrat abateri, ceea ce arată caracterul extins al problemelor. Curtea de Conturi notează că practic niciun segment al administrației nu a fost ferit de **deficiențe de conformitate și performanță**, constatările sale anuale integrând exemple din întreaga paletă a serviciilor publice.
- Dincolo de specificul sectorial, neregulile se încadrează în câteva tipologii generale:
 - *Nerespectarea legalității și regularității financiare* – Exemple: acordarea de indemnizații și sporuri peste limitele legale (de pildă, primării care au plătit primarilor/vicelor sporuri neprevăzute de lege) sau *angajarea de cheltuieli fără resurse disponibile*, încălcând disciplina financiar-bugetară. De asemenea, la venituri s-au constatat neîncasarea unor taxe și impozite ori neurmărirea creanțelor fiscale până la prescriere, ducând la pierderi bugetare. Aceste abateri se leagă adesea de carențe în controlul intern – lipsa unor proceduri eficiente a permis perpetuarea lor.
 - *Lipsa de eficiență și eficacitate (management neperformant)* – Exemple: investiții finalizate dar rămase neutilizate (ex. echipamente IT cumpărate de Ministerul Finanțelor în valoare de ~3,7 milioane lei, neinstalate și nefolosite nici după 5 ani), proiecte de infrastructură locală începute fără asigurarea finanțării integrale și a studiilor de fezabilitate – conducând la blocaje, întâzieri și risipă de bani publici. De asemenea, s-au găsit lucrări de construcții decontate deși neexecutate sau de calitate inferioară – indicii ale unei supravegheri tehnice superficiale. Astfel de situații arată abateri de la principiile economicității, eficienței și eficacității cerute de o bună gestiune financiară.

- *Achiziții publice neconforme* – Rapoartele arată că o aplicare deficitară sau ignorarea deliberată a procedurilor de achiziție au permis practici incorecte: atribuire directă nejustificată (inclusiv contracte adiționale acordate direct peste pragurile legale), *fragmentarea contractelor* pentru a evita licitațiile, lipsa transparenței în publicarea și atribuirea contractelor, specificații tehnice restrictive pentru a favoriza anumiți ofertanți, evaluări neconforme ale ofertelor și încălcarea tratamentului egal al participanților. De asemenea, s-au constatat modificări substanțiale ale contractelor după atribuire (creșteri de preț, schimbări de termen) care au alterat condițiile inițiale, ceea ce contravine legii.
- *Erori și abateri financiar-contabile* – Curtea a descoperit deseori erori în evidența contabilă și în raportările financiare ale instituțiilor, care afectează acuratețea datelor și pot masca probleme reale. De pildă, la ANAF (audit 2020) s-au constatat erori de înregistrare de peste 1,7 miliarde lei în contabilitate și evidențele fiscale, necesitând corecții substanțiale [9]. În numeroase primării, situațiile financiare anuale nu reflectă fidel realitatea – au fost cazuri de raportare eronată a datoriei publice locale (unele consilii județene au subevaluat datoria în documentele oficiale față de valoarea reală, prezentând astfel o imagine financiară artificial îmbunătățită).
- *Alte nereguli*: Rapoartele menționează și alte abateri, precum nevalorificarea bunurilor sechestrate sau neurmărirea debitorilor în insolvență (pierderi de venituri prin neîncasarea creanțelor), neîndeplinirea indicatorilor de performanță la instituții finanțate public, deficiențe de guvernare corporativă la companii de stat, etc. De notat că unele nereguli au fost de natură potențial penală – Curtea a înaintat în 2022 un număr de *90 de sesizări penale* către organele de cercetare, vizând prejudicii considerabile depistate în audit [9]. Acest aspect evidențiază gravitatea unor abateri, care depășesc sfera disciplinar-administrativă și implică fapte posibil infracționale (deturnări de fonduri, fraude, corupție).

În ansamblu, diagnosticarea realizată de Curtea de Conturi sugerează că administrația publică din România se confruntă cu probleme persistente de *conformitate legală, eficiență managerială și control al legalității* în gestionarea banilor publici. Neregulile de tipurile enumerate mai sus apar cu o frecvență ridicată, indicând existența unor slăbiciuni instituționale care permit repetarea lor an de an.

2.2.2. Cauze și carențe sistemice ale deficiențelor

Analiza transversală a deficiențelor a permis identificarea mai multor cauze fundamentale, de natură sistemică, care stau la originea acestor probleme recurente [8]. Curtea de Conturi nu s-a limitat la inventarierea abaterilor, ci a investigat „*de ce apar disfuncționalitățile*” în sistem, concluziile sale evidențiind câteva vulnerabilități-cheie interconectate:

- Multe nereguli își au originea în slaba fundamentare și planificare a programelor și proiectelor publice. Autoritățile (mai ales locale) pornesc adesea investiții fără studii de fezabilitate solide și fără asigurarea resurselor financiare necesare, ceea ce duce la proiecte nefinalizate sau blocate din lipsă de fonduri. *Absența unei viziuni realiste și a analizelor prealabile* face ca banii publici să nu aducă dezvoltare, ci să fie risipiți [8]. Curtea a sugerat chiar necesitatea unor audituri ex-ante independente (după modelul Curții Federale de Conturi a Germaniei) care să verifice realismul fundamentării bugetare înainte de aprobarea proiectelor [10].

- Legislația financiară din România este adesea stufoasă, neclară și în schimbare frecventă, ceea ce creează dificultăți instituțiilor în a se conforma pe deplin. Existența mai multor niveluri normative (legi, ordonanțe, hotărâri de guvern, ordine ministeriale) și modificările repetate produc confuzie și interpretări diferite, diminuând disciplina financiară. Impredictibilitatea normelor oferă uneori „scuze” pentru abateri sau întâzieri în implementarea măsurilor corective. În esență, *stabilitatea și claritatea normelor* ar reduce mult spațiul de manevră pentru astfel de practici neconforme.
- O temă recurentă în rapoarte este incapacitatea multor instituții de a preveni și corecta la timp neregulile prin propriile mecanisme interne de control. Multe entități – în special la nivel local – funcționează „cu riscuri neinventariate și fără controale interne operaționalizate”, permițând perpetuarea abaterilor. De exemplu, lipsa monitorizării derulării contractelor (de concesiune, închiriere etc.) a făcut ca autoritățile să nu observe neîndeplinirea clauzelor și neîncasarea veniturilor aferente. Totodată, auditul public intern este inexistent sau pur formal în multe entități, nereușind să semnaleze din timp derapajele – fie din lipsă de personal calificat, fie din subordonare exagerată față de conducere. Faptul că aproape toate activitățile esențiale (de la bugetare până la achiziții și administrarea patrimoniului) au prezentat deficiențe indică un eșec sistemic de guvernare la unele entități, care nu și-au dezvoltat autocontrolul adecvat.
- Rapoartele menționează constrângeri serioase legate de resursele umane și competențele disponibile în instituții, mai ales la nivel local. Schimbările frecvente de personal, numeroase posturi vacante neocupate și pregătirea insuficientă a angajaților cu atribuții financiar-contabile și de control constituie un teren propice pentru erori și abateri. Cu alte cuvinte, nu este vorba doar de lipsă de voință (ignorarea recomandărilor), ci uneori și de lipsă de putință – administrația fiind confruntată cu deficit de instrumente umane și tehnice pentru un management performant al riscurilor.
- O cauză mai greu cuantificabilă, dar implicit subliniată de Curte, este atitudinea laxă a unor conducători față de regulile financiare și control. Persistența abaterilor „*semnalate și cu ocazia auditurilor precedente*” indică o slabă asumare a responsabilității de către managementul entităților auditate. Această cultură a impunității (sau de minimizare a importanței regulilor) creează un mediu în care abaterile se repetă sistematic. În sinteză, cauzele sistemice identificate – de la probleme de planificare și legislație la controale interne slabe, deficit de personal și cultură organizațională deficitară – se *potențiază reciproc* și explică de ce aceleași tipare de nereguli reapar anual. Ele subliniază necesitatea unor reforme structurale și acțiuni integrate (normative, manageriale și de resurse umane) pentru a îmbunătăți guvernarea financiară în sectorul public.

2.2.3. Repetitivitatea problemelor și eforturile de remediere (2020–2022)

O constatare importantă a analizei este caracterul repetitiv al multor deficiențe de la un an la altul. Curtea de Conturi evidențiază faptul că numeroase neconformități au „*caracter de continuitate*”, fiind prezente și în anii precedenți, ceea ce indică implementarea parțială sau ineficientă a măsurilor corective recomandate.

De exemplu, neregulile privind achizițiile publice (atribuiri directe nelegale, fragmentarea contractelor, lipsa transparenței) au fost raportate în 2020, 2021 și 2022 la diferite entități, semn că nu au fost luate suficiente măsuri de prevenire între timp. Similar, abaterile legate de salarizare (sporuri și indemnizații necuvenite) apar recurent în fiecare an la numeroase primării, consilii județene sau instituții subordonate.

Această *continuitate a problemelor* a determinat Curtea de Conturi să își intensifice acțiunile de follow-up. În 2023, instituția a efectuat 3.585 de misiuni de urmărire a implementării recomandărilor anterioare, verificând aproape 17.000 de măsuri dispuse la entitățile auditate. Aproximativ 80% din aceste acțiuni de follow-up au vizat administrația locală (unde se concentrează multe probleme). Rezultatele indică totuși că ritmul de *remediere* rămâne lent, persistând nevoia unor eforturi susținute de corectare. Curtea a fost nevoită să trimită repetat scrisori de atenționare conducerilor instituțiilor care nu au remediat abaterile restante, insistând pe implementarea integrală a recomandărilor. Există însă și *semne pozitive*: în raportul pe 2022 se menționează că unele aspecte s-au îmbunătățit punctual la nivelul UAT-urilor, sugerând o ușoară tendință pozitivă acolo unde recomandările au fost luate în serios.

Totuși, per ansamblu, volumul abaterilor rămâne ridicat – de exemplu, pentru 2022 Curtea a estimat prejudicii totale de ~277 milioane lei și abateri financiar-contabile (erori fără impact direct) însumând ~103 miliarde lei la entitățile verificate, cifre ce confirmă amploarea sistemică a problemelor [7]. Pandemia COVID-19 a constituit un factor extern care a amplificat unele deficiențe (achizițiile de urgență din 2020 au dus la proceduri simplificate, ulterior constatându-se abateri – ex. contractul de măști al Ministerului Sănătății menționat anterior).

Cheltuielile masive și presiunea administrativă în sănătate și protecție socială în 2020–2021 au scos la iveală vulnerabilități (sisteme IT nepregătite pentru volume mari de date, erori în decontarea stimulentei COVID etc.). Cu toate acestea, concluzia generală a Curții este că deficiențele identificate nu sunt conjuncturale, ci cronice – pandemia doar a accentuat probleme preexistente, fondul lor sistemic continuând și post-pandemie. Prin urmare, tendința perioadei 2020–2022 a fost de menținere a unui nivel ridicat de abateri, cu repetarea aceluiași tipare, subliniind necesitatea intensificării măsurilor de remediere și a unei monitorizări stricte pentru inversarea acestui trend negativ.

2.2.4. Recomandări pentru îmbunătățirea controlului intern și a capacității administrative

Având în vedere constatările și cauzele sistemice identificate, capitolul formulează o serie de recomandări prioritare menite să remedieze vulnerabilitățile și să întărească managementul riscurilor de eroare și fraudă în instituțiile publice din România. Multe dintre aceste direcții decurg și din recomandările oficiale ale Curții de Conturi către entitățile auditate, precum și din bunele practici observate în alte state. Sintetizând, principalele direcții de acțiune propuse sunt următoarele [10]:

- Instituțiile publice trebuie să implementeze și să mențină mecanisme robuste de control intern la toate nivelurile. Aceasta include elaborarea de proceduri operaționale clare, segregarea adecvată a responsabilităților, efectuarea de verificări interne periodice și stabilirea unui *“tone at the top”* ferm în favoarea conformității. Este esențială și dezvoltarea unei culturi a controlului intern, astfel încât personalul să înțeleagă importanța respectării procedurilor și să nu perceapă controalele drept birocratice, ci ca parte integrantă a bunei administrări. Curtea de Conturi însăși a recomandat explicit îmbunătățirea performanței sistemelor de control intern managerial, considerând-o esențială pentru buna guvernare a entităților publice [10].
- Auditul public intern din instituții trebuie profesionalizat și dotat cu resurse suficiente pentru a putea evalua independent procesele financiare și de management. Un audit intern eficient ar trebui să identifice proactiv zonele de risc major (achiziții publice mari, proiecte de investiții, gestiunea patrimoniului etc.) și să emită recomandări interne *înainte* ca deficiențele să capete proporții sau să fie descoperite de Curtea de Conturi.

Auditul intern ar trebui integrat în sistemul de control managerial, cu rapoarte discutate la nivelul managementului de vârf și urmărite până la rezolvare. Întărirea acestei funcții de autocontrol va ajuta la depistarea și corectarea problemelor în interiorul instituției, reducând dependența de intervenția exterioară și repetitivitatea abaterilor.

- Se recomandă fundamentarea realistă a bugetelor de venituri și cheltuieli și monitorizarea strictă a execuției bugetare pe parcursul anului [10]. Autoritățile publice trebuie să coreleze mai bine obiectivele cu resursele disponibile – să nu inițieze programe fără acoperire financiară certă și să evite supraestimarea veniturilor (care duce la angajarea de cheltuieli neacoperite ulterior). O idee inovatoare propusă este introducerea de *auditori ex-ante* ale propunerilor bugetare (după model german), adică verificarea modului de fundamentare a bugetelor încă din faza de proiectare, pentru a asigura sustenabilitatea lor și alinierea la priorități reale [7][10]. De asemenea, se sugerează instituirea unor mecanisme de avertizare timpurie în execuția bugetară: de exemplu, dacă după primele trimestre se constată abateri semnificative (venituri realizate mult sub plan sau depășiri la cheltuieli), conducerea să ia imediat măsuri (rectificări bugetare, blocarea temporară a cheltuielilor neesențiale etc.).
- Pentru a combate fenomenul plăților ilegale și al contractelor neconforme, este imperativ ca toți ordonatorii de credite și funcționarii cu rol financiar să fie instruiți periodic privind cadrul legal actualizat. Actualizarea cunoștințelor juridice, emiterea de ghiduri metodologice clare (de către Ministerul Finanțelor, ANAP etc.) și asistența tehnică pot reduce incertitudinea legată de complexitatea legislației [10]. Totodată, trebuie aplicat principiul *“nici o abatere fără consecințe”*: abaterile grave sau repetate să ducă la sancțiuni administrative/disciplinare serioase pentru cei responsabili. Curtea de Conturi are posibilitatea de a propune sancțiuni financiare contravenționale în caz de nereguli, iar acolo unde a făcut sesizări penale, este esențial ca organele de urmărire să acționeze prompt – transmitând un mesaj clar de intoleranță față de fraudă și corupție.
- Datorită incidenței ridicate și impactului bugetar al abaterilor în achiziții, acest domeniu necesită atenție specială. Curtea de Conturi a formulat cerințe pentru eliminarea deficiențelor, precum sporirea transparenței și asigurarea unei competitivități reale la atribuire [8][10]. Concret, se recomandă: utilizarea sistematică a procedurilor competitive (licitații publice, cereri de oferte) și limitarea strictă a achizițiilor directe la situațiile permise de lege; centralizarea achizițiilor acolo unde e posibil (pentru a obține prețuri mai bune și a reduce riscul de favoritisme locale); publicarea integrală a tuturor contractelor și deciziilor de atribuire într-un portal transparent (pentru control public sporit); precum și digitalizarea proceselor de achiziție (utilizarea platformei SEAP/SICAP la întregul potențial, instrumente electronice de urmărire a execuției contractelor).
- Pentru soluționarea problemelor de raportare eronată, se recomandă investiții în sisteme informatice integrate de management financiar-contabil la nivelul administrației. Un sistem informatic modern poate preveni sau semnaliza automat incongruențe – de exemplu, dacă datoria publică raportată nu corespunde cu soldurile reale ale împrumuturilor, ori dacă există discrepanțe între evidența fiscală și cea contabilă (cum s-a întâmplat la ANAF) [9]. Sporirea transparenței implică și publicarea situațiilor financiare și a execuțiilor bugetare într-un format accesibil cetățenilor (de ex. pe portaluri de date deschise), ceea ce poate induce o presiune publică suplimentară pentru corectitudine și eficiență. În plus, se sugerează realizarea de benchmarking între instituții – calcularea unor indicatori comparativi (rata de colectare a veniturilor

locale, procentul de erori contabile corectate etc.) – astfel încât fiecare instituție să își cunoască poziția relativă și să fie motivată să se alinieze la cele mai bune practici.

- Măsurile vizează și remedierea deficitului de competențe și personal. Este necesar un efort concertat de profesionalizare a funcționarilor publici din domeniile financiar, juridic și de audit. Se propun programe de formare continuă obligatorie pe teme de control intern, achiziții publice, contabilitate publică, gestionarea riscurilor etc., eventual în parteneriat cu instituții academice sau organisme internaționale. O capacitate administrativă sporită se va traduce direct în implementarea mai eficientă a recomandărilor de audit și în gestionarea mai judicioasă a fondurilor. Nu în ultimul rând, se recomandă stabilitate managerială și depolitizare: politicile de integritate ar trebui să descurajeze schimbările frecvente de personal de conducere și practicile de nepotism, pentru ca factorii de decizie să poată planifica și urmări îmbunătățiri pe termen mediu (de ex., un director economic la un consiliu județean ar trebui să aibă un mandat suficient de lung încât să implementeze și să vadă efectele măsurilor de reformă).

Implementarea concertată a acestor recomandări ar putea crea un cerc virtuos în administrația publică: controale interne mai puternice și personal mai bine pregătit -> mai puține nereguli și gestionare eficientă a banilor -> credibilitate sporită a instituțiilor publice și economii la buget. Curtea de Conturi a evidențiat că multe din recomandările sale vizează exact zonele de mai sus – fundamentarea bugetelor, monitorizarea execuției, creșterea performanței controlului intern etc. – semn că acestea sunt considerate *cheie* pentru îmbunătățirea guvernantei financiare[10].

Urmând aceste direcții, administrația publică și-ar putea consolida substanțial capacitatea de a preveni și gestiona riscurile de eroare și fraudă, astfel încât în anii următori rapoartele de audit să constate mult mai puține abateri, semn că soluțiile propuse au fost internalizate și transformate în practici curențe de bună administrare în serviciul cetățeanului.

2.3. Analiză SWOT comparativă între România și experiențele celorlalte state europene

În finalul capitolului este realizată o analiză SWOT comparativă menită să sintetizeze punctele tari, punctele slabe, oportunitățile și amenințările pentru România în raport cu celelalte patru state (Bulgaria, Italia, Regatul Unit, Franța). Această analiză evidențiază lecțiile desprinse din experiența internațională și aspectele pe care România le poate valorifica sau la care trebuie să fie atentă în efortul de îmbunătățire a managementului riscurilor de fraudă și eroare.

Puncte tari

România beneficiază de un cadru legislativ și strategic în mare parte aliniat la standardele UE, ceea ce reprezintă o bază importantă. Țara a implementat un sistem de control intern managerial armonizat cu modelul COSO și standardul internațional ISO 31000 pentru managementul riscurilor, iar la nivel național au existat strategii anticorupție și antifraudă (Strategia Națională Anticorupție 2016–2020, Strategia Națională Antifraudă 2023–2027) care oferă direcție strategică [1].

De asemenea, România dispune de instituții specializate funcționale în domeniul integrității: *Direcția Națională Anticorupție (DNA)*, *Agenția Națională de Integritate (ANI)*, *Curtea de Conturi* ș.a., care contribuie la identificarea și corectarea riscurilor sistemice, inclusiv investigarea fraudelor ce implică fonduri europene. Un alt punct forte este existența unor mecanisme de transparență și implicare civică relativ dezvoltate: sistemul electronic de achiziții publice (SICAP) asigură publicitatea licitațiilor, iar societatea civilă și presa sunt active în monitorizarea comportamentului instituțiilor, exercitând presiune pentru integritate.

Prin comparație, țări ca Bulgaria și Italia au fost nevoite să construiască treptat astfel de mecanisme; Bulgaria, de exemplu, de-abia în ultimii ani și-a dezvoltat strategii anticorupție și un sistem PIFC (Public Internal Financial Control) la nivel național [1]. De asemenea, România a acumulat experiență în implementarea unor reforme la cerințele UE (ex. adoptarea legislației privind controlul intern, constituirea structurilor de integritate ca DLAF și ANAP), ceea ce constituie un atu instituțional în plus față de state care încă se adaptează (Bulgaria).

Franța și UK au puncte tari similare României – de exemplu, Franța are și ea agenție anticorupție și cadru legal robust, UK are cultură îndelungată de transparență – însă România a progresat notabil la capitolul aliniere legislativă anticorupție după 2007, fapt ce se reflectă în structurile create.

Puncte slabe

Principalele vulnerabilități interne ale României țin de *aplicarea inegală și uneori formală* a politicilor și procedurilor de control. Deși există cadrul legal, în practică multe instituții, mai ales la nivel local, tratează formal gestionarea riscurilor – de exemplu, unele au registre de riscuri doar pe hârtie, evaluări simbolice și nu implementează efectiv controale preventive [8].

Instabilitatea legislativă și influențele politice reprezintă o altă slăbiciune. Modificările frecvente ale legilor (ex. valul de schimbări din 2017–2019 în justiție și administrație) au afectat continuitatea reformelor și au generat percepția de impredictibilitate, subminând eforturile de consolidare instituțională. De asemenea, România suferă de un deficit de personal specializat în audit, control financiar și managementul riscurilor – lipsa auditorilor interni și a experților în multe entități limitează capacitatea de prevenire a erorilor și fraudelor [8].

Comparativ, Bulgaria și alte țări din regiune se confruntă și ele cu deficit de capacitate administrativă (Bulgaria are probleme serioase de resurse umane calificate în administrația locală [1]), însă state ca Franța sau Marea Britanie excelează la acest capitol, având corpuri profesionale solide în audit și control. Tot la vulnerabilități, România are un nivel încă ridicat al corupției percepute: indicele CPI plasează România în treimea inferioară a UE, similar Bulgariei (care în 2022 avea scor 43/100, penultimul din UE) [5].

Percepția publică este că sancționarea corupției la nivel înalt este rară și că există impunitate – aspect ce erodează încrederea. Această situație este comparabilă cu Bulgaria (cu reputație de corupție sistemică) și mult sub nivelul de încredere din Franța sau UK. Capacitatea administrativă limitată a României – mai ales la nivel local – este de asemenea un punct slab care iese în evidență comparativ: lipsa resursei umane calificate în numeroase primării și instituții face dificilă aplicarea unitară a procedurilor de control (Bulgaria se confruntă și ea cu această problemă, în timp ce Italia și Franța, deși au birocrații mari, au investit mai mult în formarea funcționarilor).

Oportunități

Lecțiile desprinse din experiența altor state sugerează mai multe oportunități pe care România le poate valorifica pentru a-și întări managementul riscurilor. În primul rând, există sprijin și modele la nivel european – alinirea la standardele și recomandările UE poate continua să impulsioneze reforme (ex. implementarea integrală a standardelor internaționale de control intern, preluarea bunelor practici din Recomandările OECD și UE privind guvernanta publică). Bulgaria, de pildă, a beneficiat de suportul UE în dezvoltarea sistemului PIFC și a cooperării AFCOS-OLAF [1]; la fel, România poate extinde cooperarea internațională pentru formare și asistență tehnică anticorupție. O altă oportunitate este dată de avansul tehnologic:

România poate accelera *digitalizarea proceselor administrative și adoptarea soluțiilor de inteligență artificială*, urmând exemplul țărilor care investesc masiv în acest domeniu

(Regatul Unit, Franța) [6]. Fondurile europene disponibile (ex. prin programele de transformare digitală și PNRR) oferă o șansă unică de a implementa sisteme IT integrate pentru gestiunea finanțelor publice, monitorizare în timp real a tranzacțiilor și instrumente de analiză a datelor pentru detectarea anomaliilor.

De asemenea, se poate profita de creșterea presiunii civice pentru integritate: societatea românească a devenit tot mai activă în semnalarea corupției (ex. protestele anticorupție din 2017–2018, platforme online de raportare), ceea ce constituie un context favorabil impulsivării reformelor de transparență.

Un *window of opportunity* îl reprezintă și schimbul de bune practici cu țările analizate – de exemplu, România ar putea prelua din Italia practica planurilor anuale anticorupție adaptate fiecărei instituții [3], din Franța modelul agenției anticorupție cu rol preventiv și al ghidurilor de integritate, din UK ideea programelor de educație etică sistematică pentru funcționari, iar din Bulgaria colaborarea inter-instituțională mai strânsă (ex. grupuri operative antifraudă, parteneriate cu sectorul privat pentru conștientizare).

Nu în ultimul rând, implementarea fermă a recomandărilor Curții de Conturi și ale altor instituții de audit intern creează oportunitatea unui ciclu de îmbunătățire continuă – pe măsură ce entitățile își consolidează controalele interne, rezultatele s-ar putea vedea în reducerea neregulilor raportate, ceea ce ar crește încrederea publicului și ar elibera resurse pentru dezvoltare.

Amenințări

Pe plan comparativ, România se confruntă și cu anumite amenințări similare altor țări din regiune. Una este riscul de regres legislativ sau instituțional sub influența factorului politic – există mereu posibilitatea atenuării unor reforme sub presiuni populiste sau interese particulare (un exemplu fiind încercările anterioare de slăbire a legislației anticorupție, care dacă ar reapărea, ar pune în pericol progresele realizate).

De asemenea, persistența unei culturi a impunității și obișnuința tolerării neregulilor constituie o amenințare internă: dacă managementul din sectorul public nu se responsabilizează, recomandările vor continua să fie neglijate, menținând astfel cercul vicios al abaterilor – acest pericol există și în Bulgaria, care se luptă să depășească o lungă istorie de corupție endemică.

Un alt risc îl reprezintă evoluțiile externe și de criză: perioade precum pandemia COVID-19 sau crizele economice pot testa limitele sistemului de control (cum s-a văzut în 2020 când achizițiile de urgență au dus la abateri). Dacă România nu își consolidează procedurile de reziliență (ex. planuri de urgență transparente, management al riscurilor de criză), astfel de situații pot genera noi valuri de nereguli. În plus, întârzierea digitalizării este o amenințare majoră: alte state avansează rapid în implementarea soluțiilor IT și IA în administrație, iar dacă România nu ține pasul, riscă să rămână în urmă cu instrumente învechite care permit erori/fraude (de exemplu, Franța și UK investesc masiv în infrastructuri de date și AI – neadoptarea unor tehnologii similare ar menține vulnerabilități în sistemul românesc) [6].

Nu în ultimul rând, *migrarea personalului calificat* din sectorul public către sectorul privat sau străinătate constituie o amenințare continuă ce poate submina capacitatea administrativă – dacă nu se iau măsuri de retenție, deficitul de competențe poate crește.

Lecții desprinse

Comparând situația României cu cea a celorlalte state europene analizate, se desprind câteva lecții esențiale. Prima lecție este că *un cadru legislativ anticorupție modern trebuie dublat de voință politică și aplicare consecventă*: Bulgaria și Italia au arătat că adoptarea legilor nu produce rezultate fără implementare efectivă și instituții puternice – similar, România

trebuie să asigure aplicarea uniformă a legilor și sancționarea reală a abaterilor, nu doar existența formală a normelor.

A doua lecție este importanța cooperării interinstituționale și a coordonării naționale antifraudă: Bulgaria a avut succese în combaterea fraudelor cu fonduri UE prin mecanismul AFCOS de coordonare cu OLAF [1]; Franța a creat AFA care cooperează cu toate ministerele; Regatul Unit pune accent pe parteneriate între agenții. România ar trebui să consolideze cooperarea între instituțiile de control (Curtea de Conturi, DLAF, ANI, DNA, ANAF ș.a.) și să dezvolte schimbul rapid de informații, pentru a detecta timpuriu problemele.

A treia lecție este necesitatea investiției în capitalul uman și cultura etică: toate țările studiate au recunoscut că fără funcționari bine pregătiți și integri, niciun sistem de control nu funcționează optim – Italia și UK au extins programele de training anticorupție, Franța pune accent pe etică publică, Bulgaria începe formarea personalului în managementul riscurilor. România trebuie să investească în formarea continuă a angajaților publici și să cultive o cultură a integrității de jos în sus, nu doar impusă de organele de control.

A patra lecție evidențiată este rolul tehnologiei ca factor catalizator al creșterii transparenței: experiența arată că digitalizarea reduce mult oportunitățile de fraudă (automatizarea proceselor scade interacțiunea discreționară, datele deschise permit monitorizare externă, analytics detectează anomalii). Inițiativele de tipul platformelor naționale de AI pentru administrație (Italia) sau planurile guvernamentale de AI (UK, Franța) [6] sugerează că viitorul managementului riscurilor va depinde de adaptarea la noile tehnologii – *lecția pentru România* este să accelereze digitalizarea sistemelor financiare publice și adoptarea de instrumente analitice/IA în audit și control, pentru a preîntâmpina fraude sofisticate.

În concluzie, analiza comparativă din acest capitol subliniază că România are deja multe elemente de bază necesare (cadru legal, instituții, strategii), însă *cheia succesului constă în implementarea consecventă și în încorporarea bunelor practici testate de alte state: transparență reală, controale interne puternice, cooperare instituțională, sancționarea faptelor, personal integru și inovare tehnologică*. Aplicarea acestor lecții va contribui la întărirea rezilienței administrației publice românești împotriva erorilor și fraudelor, aliniind țara la standardele de integritate și eficiență a guvernanței pe care celelalte state europene încearcă la rândul lor să le atingă.

Capitolul 3. Cercetare cantitativă cu SmartPLS

Acest capitol prezintă demersul de cercetare cantitativă realizat pentru a testa modelul teoretic propus al tezei, utilizând modelarea prin ecuații structurale de tip **Partial Least Squares** (PLS-SEM). Scopul capitolului este de a descrie metodologia aplicată – de la definirea modelului conceptual și a ipotezelor, până la colectarea datelor și analiza statistică – precum și de a expune rezultatele obținute și interpretarea lor.

Cercetarea cantitativă contribuie la atingerea obiectivelor generale ale tezei prin validarea empirică a relațiilor propuse între factorii care influențează eficacitatea mecanismelor de control intern al riscurilor operaționale (erori și fraude) în instituțiile publice. Metoda PLS-SEM a fost aleasă datorită caracterului exploratoriu al modelului și avantajelor sale (cerințe mai flexibile privind distribuția datelor și dimensiunea eșantionului, capacitate de a estima modele complexe orientate spre predicție) [1].

Rezumatul rezultatelor

Analiza cantitativă prin PLS-SEM a confirmat majoritatea legăturilor anticipate de modelul teoretic, evidențiind rolul important al celor trei piloni investigați – *capitalul uman*,

digitalizarea proceselor și cultura/atitudinile privind riscul – în asigurarea eficacității mecanismelor de control intern pentru erori și fraude.

Capitolul 4. Cercetare Calitativă Asistată de Software: Leximancer

Capitolul urmărește, printr-o abordare calitativă asistată de software-ul **Leximancer**, identificarea principalelor teme și concepte care apar în discursul analizat referitor la riscul de eroare și fraudă în instituțiile publice. Abordarea Leximancer permite o analiză inductivă a unui volum mare de text, detectând automat pattern-uri semantice fără a impune categorii prestabilite.

Scopul principal al cercetării calitative a fost explorarea aprofundată a modului în care riscurile de eroare și fraudă în instituțiile publice sunt conceptualizate și abordate în literatura de specialitate. Alegerea analizei asistate de Leximancer urmărește identificarea obiectivă și sistematică a temelor recurente, a conceptelor-cheie și a relațiilor semantice dominante dintr-un corpus de 100 de articole academice relevante (axate pe managementul riscurilor, control intern, audit public, cultură organizațională, integritate și prevenirea fraudei).

Această etapă a confirmat independent constatările cantitative cheie și a furnizat totodată perspective noi, evidențiind conexiuni și nuanțe pe care cifrele, de unele singure, nu le-ar fi putut releva. Rezultatele calitative au consolidat robustețea demersului științific, oferind o validare triangulată a ipotezelor și sporind încrederea în concluziile finale. Totodată, utilizarea Leximancer ca instrument inovativ în domeniul analizat demonstrează fezabilitatea aplicării metodelor moderne de *text mining* în cercetare, îmbogățind metodologia tradițională prin obiectivitate și eficiență

Capitolul 5. Ghid de bune practici pentru minimizarea riscurilor de eroare și fraudă

Capitolul final al tezei reunește concluziile generale ale cercetării și le transpune într-un ghid de bune practici orientat spre minimizarea riscurilor de eroare și fraudă în instituțiile publice. Acest ghid practic constituie o contribuție originală a tezei, făcând legătura între fundamentul teoretic și recomandările aplicabile în domeniu.

El se bazează direct pe constatările studiilor cantitative și calitative anterioare, fiecare principiu și recomandare fiind fundamentat științific și corelat cu rezultatele cercetării. În ansamblu, capitolul oferă factorilor de decizie și specialiștilor din sectorul public un instrument integrat pentru îmbunătățirea managementului riscurilor, întărirea integrității instituționale și creșterea rezilienței la erori și fraude.

Capitolul 6. Limitările cercetării și direcții viitoare de cercetare

- Caracterul transversal al studiului cantitativ și contextul specific al eșantionului (instituții publice preponderent din România) limitează posibilitatea de generalizare a rezultatelor.
- Analiza calitativă asistată de Leximancer prezintă câteva constrângeri: sursele documentare și opiniile folosite nu acoperă exhaustiv toate perspectivele posibile, iar interpretarea hărților conceptuale implică inevitabil o doză de subiectivitate (atenuată parțial prin coroborarea cu literatura de specialitate).
- Sfera cercetării a fost delimitată la instituții publice civile și la riscurile de eroare și fraudă în gestionarea resurselor financiare și operaționale. 6.2. Direcții viitoare de cercetare

- Extinderea ariei de studiu pe plan internațional prin replicarea cercetării cantitative pe eșantioane mai largi și în diverse contexte geografice sau instituționale.
- Adoptarea unei abordări longitudinale pentru a observa evoluția în timp a eficienței controalelor și a nivelului de risc.
- Analizarea factorilor emergenți și a noilor tehnologii relevante pentru managementul riscurilor.
- Aprofundarea cercetării calitative prin studii de caz și interviuri în cadrul unor instituții publice.
- Testarea în practică a ghidului de bune practici propus de teză.

Referințe:

- [1] J. F. Hair et al., *A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM)*, Sage, 2014.
- [2] W. DeLone, E. McLean, "The DeLone and McLean Model of Information Systems Success: A Ten-Year Update," *J. of Management Information Systems*, vol. 19(4), 2003.
- [3] G. S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, University of Chicago Press, 1993.

Referințe bibliografice:

- [1] Y. Zhelev & I. Kostova (2024). *Strengthening Control and Integrity in Bulgarian Public Administration*. OECD Policy Papers, 33, pp.10-19.
- [2] Comitetul Internațional al Auditorilor Interni – Standardele Internaționale de Audit Intern (ISSAI).
- [3] Legea italiană nr. 190/2012 privind prevenirea și combaterea corupției (Codul Anticorupție).
- [4] A. Rizvi (2021). *Applying the Fraud Triangle in Public Sector Risk Management*. *Journal of Financial Crime*, 28(4), pp.1123-1137.
- [5] Transparency International (2023). **Corruption Perceptions Index 2022** – Country Profiles for France, UK, Romania, Bulgaria.
- [6] Guvernul Franței (2021). *Strategia Națională pentru Inteligența Artificială - Planul France 2030*.
- [7] Curtea de Conturi a României – **Raport Public pe anul 2022** (sinteză constatări și recomandări).
- [8] Curtea de Conturi a României – **Raport Public pe anul 2021**.
- [9] Curtea de Conturi a României – **Raport Public pe anul 2020**.
- [10] Curtea de Conturi a României (2023). *Sinteza recomandărilor formulate și stadiul implementării acestora*.