

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

Lege pentru modificarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale :

Curtea de Conturi a României este instituția supremă de audit a Statului Român care exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

Curtea de Conturi își desfășoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție și în Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, cu respectarea standardelor internaționale de audit al sectorului public.

În conformitate cu standardele internaționale de audit, funcția de control a Curții de Conturi se realizează prin activitatea de audit public extern care cuprinde auditul financiar, auditul de conformitate și auditul performanței.

Legea nr. 94/1992 a fost completată și modificată în mai multe rânduri pe parcursul celor 25 de ani de la prima publicare pentru a corespunde exigențelor de reglementare specifice unei instituții supreme de audit aparținând unui stat membru al Uniunii Europene care reprezintă România în organizațiile internaționale ale instituțiilor supreme de audit.

2. Schimbări preconizate:

Proiectul de lege urmărește să asigure corelarea unor prevederi din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi cu standardele internaționale de audit, respectarea dispozițiilor privind tehnica normativă în elaborarea reglementărilor privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, clarificarea unor dispoziții pentru a înlătura incertitudinea juridică precum și actualizarea unor termeni cum ar fi înlocuirea conceptului de „comunitar” cu cel de „Uniune” în cuprinsul actului normativ.

Curtea de Conturi a României este membru al Organizației Internaționale a

Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI) și al Organizației Europene de profil (EUROSAI), organisme în cadrul cărora se asigură reprezentarea României în cadrul diferitelor comitete și subcomitete privind standardele în domeniu. Identificarea celor mai bune practici în auditarea sectorului public reprezintă un proces dinamic care presupune o constantă adaptare a legislațiilor naționale la standardele internaționale general acceptate.

În forma actuală a legii, deși se face referire la auditul public extern nu sunt reglementate toate cele trei forme ale acestuia, auditul de conformitate fiind definit doar la nivel de regulament adoptat de Plenul Curții de Conturi. Deși în lege sunt prevăzute definiții ale auditului financiar și ale auditului performanței care corespund definițiilor din standardele internaționale de audit, se observă că, prin regulament, Curtea de Conturi a stabilit definiții cu conținut diferit față de cel din lege și față de standardele internaționale. În mod similar, definiția auditului de conformitate prevăzut exclusiv la nivel de regulament al Curții este vădit diferită față de definiția din standardele internaționale de audit.

Prin proiectul de lege se prevede introducerea în Legea nr. 94/1992 a definiției auditului de conformitate într-o formulare conformă cu definiția din standardele internaționale de audit. Auditul de conformitate este definit drept *„activitatea de audit desfășurată de Curtea de Conturi prin care se verifică respectarea de către entitatea auditată a regularității în derularea operațiunilor precum și corectitudinea acțiunilor conducerii și angajaților entității auditate”*. Regularitatea este un *„obiectiv verificat în cadrul auditului de conformitate care constă în respectarea de către entitatea controlată a dispozițiilor legale, a principiilor și regulilor procedurale și metodologice aplicabile, a dispozițiilor organelor interne ale entității auditate precum și a drepturilor și obligațiilor entității auditate născute prin acte juridice”*. Corectitudinea este cel de al doilea *„obiectiv verificat în cadrul auditului de conformitate care constă în respectarea de către angajații entității auditate a principiilor bunei gestiuni financiare și a normelor de conduită aplicabile sectorului în care funcționează entitatea auditată”*. În versiunea oficială în limba engleză a standardelor internaționale respectivele concepte au următorul conținut: *„Compliance audit deals with the degree to which the audited entity follows rules, laws and regulation, policies, established codes, or agreed upon terms and conditions etc.”*. *„In performing compliance audits in the context of the INTOSAI Fundamental Auditing Principles, there are two concepts of significant relevance: (a) Regularity- the concept that activities, transactions and information which are reflected in the financial statements of an audited entity are in accordance with authorizing legislation, regulations issued under governing legislation and other relevant, laws, regulations and agreements, including budgetary laws and are properly sanctioned; and (b) Propriety- general principles of sound public sector financial management and conduct of public sector officials”*.

Tot pentru a reflecta mai exact conținutul conceptelor din standardele internaționale, au fost completate și definițiile noțiunilor de eficacitate, economicitate și eficiență.

Eficacitatea a fost definită drept *„îndeplinirea de către o operațiune, activitate*

sau program a obiectivelor stabilite precum și obținerea rezultatelor urmărite” (*The principle of effectiveness concerns meeting the objectives set and achieving the intended results*).

Eficiența a fost definită drept “maximizarea rezultatelor unei operațiuni, activități sau program în raport cu resursele avute la dispoziție. Eficiența este determinată de relația dintre resursele utilizate și rezultatele obținute, cu luarea în considerare a cantității, calității și momentului obținerii rezultatelor” (*The principle of efficiency means getting the most from the available resources. It is concerned with the relationship between resources employed and outputs delivered in terms of quantity, quality and timing*).

Definiția economicității a fost modificată, reprezentând în noua formulare „minimizarea costului resurselor; resursele utilizate în derularea operațiunilor trebuie să fie disponibile la momentul la care sunt necesare, adecvate cantitativ și calitativ și obținute la cel mai bun preț” (*The principle of economy means minimising the costs of resources. The resources used should be available in due time, in and of appropriate quantity and quality and at the best price*).

Proiectul prevede și introducerea în lege a anumitor definiții care, în prezent, fie lipsesc fie, după caz, sunt prevăzute la nivel de regulament, în unele cazuri în formulări diferite față de cele din standardele internaționale. Conceptele definite sunt cele de anomalie, eroare, fraudă, oportunitate, prejudiciu, operațiune, patrimoniu public și entitate publică.

La solicitarea reprezentanților Curții de Conturi au fost modificate și completate anumite articole privind tipologia rapoartelor pe care le prezintă Curtea de Conturi, competențele Autorității de Audit, faptul că funcția de control a Curții de Conturi se exercită prin auditul public extern care nu privește și oportunitatea operațiunilor, aspecte privind monitorizarea recuperării prejudiciilor și sancționarea neîndeplinirii unor măsuri dispuse de Curte.

Prin proiectul de lege se aduc anumite modificări modalității de reglementare în domeniul organizării și funcționării Curții de Conturi pentru a respecta prevederile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Conform prevederilor Constituției României, organizarea executării legii (ca act normativ adoptat de Parlament) se asigură prin hotărâri emise de Guvern. În plus, și standardele internaționale de audit prevăd aspectul că normele de audit public extern trebuie cuprinse în Constituție și în legislație. „*The basic audit powers of Supreme Audit Institutions shall be embodied in the Constitution; details may be laid down in legislation*”; „*Legislation – A law or set of laws proposed by a government and made official by a parliament*”. Astfel, soluția corectă de tehnică legislativă presupune includerea în legea Curții de Conturi a conceptelor de bază care urmează să fie detaliate prin norme metodologice adoptate prin hotărâre a Guvernului și, în anumite aspecte, prin regulamente adoptate prin hotărâre de Plenul Curții de Conturi. Normele de aplicare a legii vor reglementa aspectele care au în vedere, în principal, categoriile de activități de audit, actele de control, valorificarea constatărilor cuprinse în actele de control, verificarea modului de îndeplinire a măsurilor dispuse. Plenul Curții de Conturi

poate adopta reglementări proprii în mod similar cu posibilitatea unui ministru de a adopta ordine în aplicarea legii și a normelor de aplicare a legii. În acest context, au fost introduse în lege norme privind tipurile de rapoarte pe care Curtea de Conturi le poate încheia în exercitarea funcției de control, urmând ca aspectele privind exercitarea efectivă a funcției de control în prezent prevăzute doar la nivel de regulament să fie aprobate ca norme metodologice de aplicare a legii. A fost clarificat aspectul că raportul de control poate fi contestat în instanța de contencios în mod similar oricărui act administrativ și faptul că cercetările penale privind prejudicii care ar rezulta din posibila săvârșire de infracțiuni nu suspendă acțiunile civile privind, după caz, contestarea existenței sau recuperarea prejudiciilor.

Un alt aspect urmărit de proiectul de lege a fost evitarea suprapunerilor de competențe între Curtea de Conturi și alte autorități. Legea nr. 94/1992 a prevăzut încă dintr-un bun început aspectul că în domeniile în care există organisme cu atribuții de reglementare și control Curtea va solicita punctul de vedere al acestora. Prin actualul proiect de lege se clarifică aspectul că aceste organisme sunt obligate să răspundă într-un anumit termen precum și faptul că punctele de vedere respective sunt obligatorii pentru Curtea de Conturi. Având în vedere volumul mare de resurse financiare cheltuite și, după caz, constituite prin intermediul contractelor de achiziție publică, concesiune și parteneriat public-privat, au fost introduse reglementări privind raportul între controlul exercitat de Curtea de Conturi și controlul exercitat de Agenția Națională pentru Achiziții Publice în legătură cu încheierea și implementarea respectivelor contracte.

Proiectul de lege a clarificat anumite aspecte privind competența Curții de Conturi, menționând expres faptul că se efectuează audit public extern în cazul tuturor societăților cu scop lucrativ la care statul, unitățile administrativ-teritoriale, instituțiile publice sau întreprinderile publice dețin, singure sau împreună, direct sau indirect, integral sau mai mult de jumătate din capitalul social (nu doar în cazul celor înființate în temeiul Legii nr. 31/1990). În același context, a fost prevăzut expres că se exercită audit public extern nu doar în cazul persoanelor private care administrează, bunuri aparținând domeniului public sau privat al statului ori al unităților administrativ-teritoriale sau bunuri aparținând întreprinderilor publice în temeiul unui contract de concesiune ci și în cazul celor care administrează astfel de bunuri în temeiul unor contracte de parteneriat public-privat sau de achiziții publice.

Secțiunea a 3-a

Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ

1. Impactul macroeconomic :

Prin proiectul de lege de modificare a Legii nr. 94/1992 se asigură exercitarea funcției de control ulterior în coordonatele stabilite prin standardele internaționale general acceptate, se înlătură arbitrariul care putea interveni în anumite aspecte și se clarifică anumite dispoziții legale care puteau genera incertitudine juridică.

1^1. Impactul asupra mediului concurenței și domeniului ajutoarelor de stat

Nu este cazul

2. Impactul asupra mediului de afaceri

Nu este cazul

3. Impactul social

Nu este cazul

4. Impactul asupra mediului

Nu este cazul

5. Alte informații

Nu este cazul

Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent cât și pe termen lung (pe 5 ani)

Nu este cazul

Secțiunea a 5-a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ

a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ;

Proiectul modifică și completează Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.

Se vor emite norme metodologice de aplicare a legii

1^1 Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice

Au fost corelate prevederile privind competențele ANAP și competențele Curții de Conturi cu privire la atribuirea și implementarea contractelor de achiziție publică, concesiune de lucrări și servicii și parteneriat public-privat.

2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare

Nu este cazul

3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare

Nu este cazul

4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene

Nu este cazul

5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg

angajamente

Nu este cazul

6. Alte informații

Nu este cazul

Secțiunea a 6- a

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate

Nu este cazul

2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ.

Nu este cazul

3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr.521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative.

Nu este cazul

4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente

Nu este cazul

5. Informații privind avizarea de către:

Nu este cazul

6. Alte informații

Nu este cazul

Secțiunea a 7- a

Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ

1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ

Nu este cazul

2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra

sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice.

Nu este cazul

3. Alte informații

Nu este cazul

Secțiunea a 8- a
Măsuri de implementare

1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale—înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente

Nu este cazul

2. Alte informații

Nu este cazul

Inițiator

Senator Daniël Cătălin ZAMFIR