



AVIZ

referitor la proiectul de Lege privind auditul public intern

Analizând proiectul de **Lege privind auditul public intern**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.118 din 12.07.2002,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de lege, cu următoarele observații și propuneri:

1. Obiectul de reglementare al prezentului proiect de lege îl constituie auditul public intern la entitățile publice, cu referire la formarea și utilizarea fondurilor publice și administrarea patrimoniului public.

Prin obiectul său de reglementare proiectul face parte din categoria legilor ordinare.

2. Din punct de vedere al armonizării proiectului cu reglementările comunitare semnalăm următoarele:

Legislația comunitară nu conține o normă juridică concretă care să reglementeze în detaliu, procedurile de organizare a auditului intern în cadrul instituțiilor publice. Prin art.44 din Tratatul Uniunii Europene se stabilesc însă anumite principii de bază care vizează respectarea libertăților și drepturilor fundamentale menite să asigure buna funcționare a pieței interne și care sunt luate în considerație de către statele membre în elaborarea legislațiilor interne în domeniu.

În cadrul procesului de negociere în vederea aderării la Uniunea Europeană, la începutul anului 2001, autoritățile române au demarat pregătirea documentului de poziție, pentru Capitolul 28 "Control financiar". La întocmirea acestui document s-a ținut seama de conținutul "Policy Paper" și de direcțiile de dezvoltare cuprinse în acesta și anume **dezvoltarea funcției de coordonare metodologică și**

funcțională a activității de audit intern din sectorul public de către Ministerul Finanțelor (prin structurile acestuia) și deconcentrarea funcției de control financiar la nivelul ordonatorilor secundari de credite ai bugetului .

În vederea preluării principiilor generale care reglementează activitatea de audit la nivelul Comisiei Europene cât și în statele membre, prin **Programul Național de Aderare la Uniunea Europeană** s-au stabilit, ca priorități pe termen scurt, mai multe măsuri cu caracter legislativ, printre acestea fiind incluse și **modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.119/1999 privind auditul intern și controlul financiar preventiv**, luându-se ca model Regulamentul financiar din decembrie 1977, aplicabil pentru bugetul general al Comisiei Europene, cu amendamentele intervenite în 1976, 1988, 1993 etc.

Având în vedere cele de mai sus, precum și analiza proiectului de lege supus avizării, considerăm că acesta **se încadrează în principiile dreptului comunitar.**

3. Atât pentru faptul că din cuprinsul definiției prevăzute la **art.2 lit.a)** nu rezultă că scopul activității de audit îl constituie, în fapt, verificarea corectitudinii și legalității administrării fondurilor publice, cât și pentru un spor de rigoare normativă, propunem reformularea primei părți a respectivului text astfel:

“a) auditul public intern - activitate funcțională, independentă și de consiliere a organelor de conducere, în scopul asigurării corectitudinii și legalității administrării fondurilor publice, care adaugă ...”.

4. Deoarece în cuprinsul proiectului nu se regăsesc dispoziții referitoare la controlul intern, considerăm că norma de la **art.2 lit.b)** ar trebui eliminată.

5. La **art.2 lit.j)** sugerăm ca moneda de referință să fie redată sub forma “până la nivelul echivalentului în lei a 100.000 Euro”, pentru a nu fi încălcate prevederile art.136 alin.82) din Constituție în conformitate cu care “moneda națională este leul”.

6. Din cuprinsul **art.4**, ca de altfel din întregul proiect, **rezultă** că se dorește organizarea unei structuri centralizate de audit public intern care, în fapt, conduce la eliminarea subordonării auditorului față de organele de conducere ale entității publice pe care o auditează. Dar acest lucru nu este însă menționat în mod expres. De aceea, este necesar ca în cuprinsul art.4 și/sau art.9-11, să se stabilească raportul juridic între conducătorul instituției și auditor.

7. La **art.5**, se prevede că se “înființează Comitetul pentru audit public intern, organism cu caracter consultativ, pentru a acționa în definirea strategiei ...”, fără să se arate, însă, în subordinea, în cadrul sau pe lângă ce autoritate publică se constituie, respectiv statutul juridic al acestei entități.

De asemenea, din text nu rezultă dacă persoanele prevăzute la **art.5 alin.(2) lit.e)** sunt din cadrul Ministerului Finanțelor Publice sau din afara acestei autorități, caz în care este necesară nominalizarea lor de către angajator. Semnalăm, totodată, că textul este eliptic de subiect.

8. La **art.6 lit.a)** se prevede că acest organism dezbate planurile strategice de dezvoltare a **sistemului de control financiar intern ...** “fără, însă, ca în proiectul de lege, să fie **reglementată, expres, activitatea de control financiar intern.**

9. La **art.7 alin.(3)**, semnalăm faptul că în legislația română directorii din cadrul instituțiilor sau autorităților publice nu sunt numiți pe o perioadă determinată, cu atât mai mult cu cât aceștia sunt funcționari publici.

De aceea propunem eliminarea alin.(3) al art.7.

10. La **art.12** se face vorbire și despre “**auditul financiar**”, definind această activitate ca parte componentă a auditului public intern, constând în “**verificarea situațiilor contabile și a documentelor financiare** pentru a stabili **legalitatea** încasărilor utilizării ... **fondurilor publice.** Semnalăm că Ordonanța Guvernului nr.75/1999 privind activitatea de audit financiar, astfel cum a fost aprobată cu modificări prin **Legea nr.133/2002**, actul normativ **de regim** în această materie, definește altfel această activitate, menționând și **principalele caracteristici ale acesteia.**

De aceea, propunem să fie făcută fie o corelare a celor două acte normative, sau soluțiile prevăzute în Ordonanța Guvernului nr.75/1999 privind activitatea de audit financiar, să fie preluate în noua reglementare.

11. La **art.16**, este prevăzută posibilitatea pentru reprezentanții autorizați ai Comisiei Europene și ai Curții de Conturi Europene să efectueze “controale și inspecții la fața locului”, textul fiind redactat neclar în legătură cu competența acestor organisme, deoarece Comisia europeană este o instituție a Uniunii Europene, iar țara noastră nu este, încă, membră a acestei Uniuni. De aceea, trebuie precizat clar, în textul proiectului de lege, cum se poate efectua un control sau o inspecție, privind activitatea de audit public intern, în entitățile publice, prevăzute în proiectul de lege.

Menționăm acest lucru, întrucât, art.7 alin.(4), din Ordonanța Guvernului nr.119/1999 privind auditul public intern și controlul financiar preventiv prevede că compartimentul de audit public intern este obligat să auditeze, printre alte activități și operațiuni, și pe cea referitoare la “plățile din fonduri publice, **inclusiv din fonduri de la Comunitatea Europeană**”.

12. Având în vedere că limitele amenzilor sunt aceleași pentru toate contravențiile prevăzute la **art.21**, propunem următoarea structurare a acestei dispoziții:

„Art.21. Contravenții și sancțiuni

Constituie contravenții și se sancționează cu amendă de la 30.000.000 lei la 50.000.000 lei următoarele fapte:

- a)...
- b)...
- ...”

13. Menționăm că trimiterile la prevederile din proiect a căror încălcare constituie contravenții conform art.21 nu sunt realizate suficient de precis, întrucât obligațiile avute în vedere sunt prevăzute în diferite **elemente structurale** ale articolelor. Propunem, de aceea, ca la **art.21 lit.a)-e)** trimiterile să fie făcute astfel:

- a) La **lit.a)**, în loc de „art.9”, la „art.9 alin.(1)”;
- b) La **lit.b)**, în loc de „art.11”, la „art.11 alin.(1)”;
- c) La **lit.c)**, în loc de „art.11”, la „art.11 alin.(2)”;
- d) La **lit.d)**, în loc de „art.16”, la „art.16 alin.(4)”;
- e) La **lit.e)**, în loc de „art.18”, la „art.18 alin.(2)”.

14. La **art.21 lit.b)**, deoarece, în conformitate cu art.11 alin.(1), compartimentul de audit public intern elaborează **proiecte** de norme metodologice, expresia „obligației de a elabora norme” trebuie înlocuită cu sintagma „obligației de a elabora **proiecte** de norme”.

15. Semnalăm că proiectul nu cuprinde o normă expresă de instituire a obligației compartimentului de audit public intern de a prezenta UCAAPI spre avizare proiectele de norme de audit public intern specifice entității publice, în art.8 lit.f), la care se face trimitere în art.21 lit.b), fiind prevăzută doar **atribuția** UCAAPI de a aviza aceste norme. Pentru asigurarea unei reglementări complete, sugerăm ca această obligație să fie stabilită în **art.11 alin.(1)**, textul urmând a fi completat cu expresia: „... și le prezintă spre avizare UCAAPI.”. În această situație, **lit.b)** a **art.21** ar trebui reformulată astfel:

„b) încălcarea obligației de a elabora norme de audit public intern specifice entității publice, precum și neprezentarea lor la UCAAPI, spre avizare, potrivit art.11 alin.(1);”.

16. Întrucât obligația de a elabora planul de audit public intern este prevăzută în art.11 alin.(2), trimiterea la art.14 din cuprinsul **art.21 lit.c)** nu este necesară și ar trebui eliminată.

17. La **art.21 lit.d)**, pentru un plus de rigoare în exprimare, propunem următoarea reformulare a părții de început a normei:

„d) refuzul personalului de execuție sau de conducere implicat în activitatea auditată de a prezenta...”

18. Semnalăm că modalitatea de numire și de destituire a șefului compartimentului de audit public intern este prevăzută în **alin.(2)** al **art.10**, nu în art.8, așa cum rezultă din **art.21 lit.e)**, astfel încât în cuprinsul acestei norme trimiterea trebuie făcută la art.10 alin.(2), nu la art.8.

19. Dispoziția din **art.22 alin.(3)** referitoare la actualizarea în raport cu rata inflației, prin hotărâre a Guvernului, a limitelor amenzilor prevăzute în proiect, trebuie eliminată, **deoarece această instituție a fost eliminată din cadrul juridic general de reglementare a contravențiilor o dată cu aprobarea Ordonanței Guvernului nr.2/2001 prin Legea nr.180/2002**. Prin urmare, Guvernul nu poate modifica prin hotărâre limitele amenzilor contravenționale prevăzute în acte normative de nivel superior (legi, ordonanțe sau ordonanțe de urgență), singura modalitate de reducere sau de majorare a acestor limite fiind modificarea actului normativ prin care sunt stabilite și sancționate contravențiile, cu respectarea principiului ierarhizării actelor normative.

20. Norma din **art.11 alin.(3)** nu este necesară și ar trebui eliminată, întrucât, în prezent, și persoana juridică poate fi subiect activ al răspunderii contravenționale, iar conform art.6 alin.(1) din Ordonanța Guvernului nr.2/2001, amenda contravențională poate fi aplicată oricărui contravenient, **persoană fizică sau juridică**. De altfel, ținând seama de conținutul faptelor care constituie contravenții conform art.21 din proiect, nu se înțelege care ar putea fi situațiile în care subiect activ al contravenției este o persoană juridică.

21. La **art.22 alin.(4)**, pentru asigurarea unei exprimări corecte, sugerăm următoarea reformulare a textului:

„(4) Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac astfel:

a) de către reprezentanții ...;

b) de către reprezentanții ...;

c) de către reprezentanții”.

22. Menționăm că proiectul nu cuprinde dispoziția necesară de completare, în ceea ce privește contravențiile, cu prevederile Ordonanței Guvernului nr.2/2001. Propunem, de aceea, introducerea, după art.22, a unui nou articol, cu următorul cuprins:

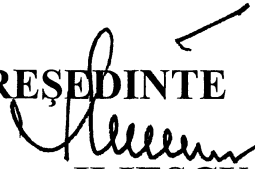
“**Art.23.-** Contravențiilor prevăzute la art.21 le sunt aplicabile dispozițiile Ordonanței Guvernului nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări prin Legea nr.180/2002”.

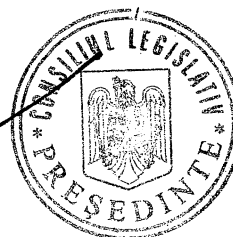
23. La Capitolul VI, “Dispoziții finale”, din proiectul de lege, se prevede că “la data intrării în vigoare a prezentei legi, orice altă dispoziție contrară se abrogă”, formulă care nu este în concordanță cu exigențele normelor de tehnică legislativă.

Având în vedere complexitatea proiectului de lege și implicațiile acestuia, în vederea unei eficiente aplicări a legii, urmează, ca inițiatorul să determine, expres, dispozițiile normative vizate pentru abrogare, începând cu legile și apoi cu celelalte acte normative, prin menționarea tuturor elementelor de identificare a acestora, astfel cum prevede art.61 alin. (3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

24. Semnalăm și faptul că redactarea articolelor, din proiectul de lege, este făcută într-un mod impropriu, prin atribuirea unor denumiri care exprimă sintetic obiectul lor, încălcând, astfel, prevederile art.43, din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

Astfel de denumiri pot fi prevăzute, potrivit articolului amintit, la coduri și la legi de mare întindere, dar sub forma unor “**denumiri marginale**” și care nu au semnificație proprie în conținutul reglementării.

PREȘEDINTE

Dragoș ILIESCU



București

Nr. 939/16.07.2002