

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 672 din 24 decembrie 2002 privind auditul public intern, cu modificările și completările ulterioare

Secțiunea 2.

Motivul emiterii actului normativ

I.

II. Descrierea situației actuale

- Evoluția activității de audit intern în sectorul public a cunoscut în ultima perioadă de timp un trend ascendent vizibil, depășindu-se faza de început – în care s-au pus bazele instituționale – trecându-se la faza de consolidare în care auditul public intern trebuie să devină pe deplin funcțional și să-și aducă o contribuție importantă la buna gestiune a fondurilor publice.

În urma evaluărilor sistematice a modului în care a fost implementat auditul intern în sectorul public din țara noastră a rezultat faptul că în entitățile din administrația publică locală activitatea de audit public intern este organizată la un număr mic dintre acestea (aprox. 42%). Această situație se datorează următoarelor cauze:

- lipsa personalului de specialitate abilitat să desfășoare activitatea de audit public intern;
 - volumul și sfera relativ reduse a problematicei care să justifice înființarea unui compartiment de audit public intern în entitățile publice locale cu bugete de funcționare mici;
 - costurile ocazionate de organizarea activității de audit public intern în fiecare dintre aceste entități.
- La unele entități publice centrale ai căror conducători sunt ordonatori principali de credite și gestionează un buget de până la 5.000.000 lei, compartimentul de audit public intern este constituit dintr-o singură persoană sau a funcționat cu intermitență, ceea ce a condus la imposibilitatea respectării standardelor de audit intern.

Desfășurarea activității de audit public intern de către un compartiment format dintr-un singur auditor intern prezintă, pe lângă riscul curent al întreruperii activității (concedii medicale, concedii de odihnă etc.) și nerespectarea standardelor internaționale de audit intern, sub următoarele aspecte:

- imposibilitatea exercitării activității de supervizare a modului în care se desfășoară misiunea de audit intern (Standardul nr. 2340-Supervizarea misiunii), având în vedere că aceasta trebuie realizată de un alt auditor intern cu experiență, care nu este implicat în mod direct în misiune;
- imposibilitatea realizării unui Program de asigurare și de îmbunătățire a calității activității de audit intern (Standardul nr. 1310 - Evaluări ale programului de calitate), activitate complexă, care este în sarcina directă a conducătorului compartimentului de audit intern și se bazează pe un proces de evaluări interne și externe desfășurate în mod sistematic.

- În același timp, în practica auditului intern din sectorul public nu este implementat integral Standardul 1110 – „Independența în cadrul organizației”, respectiv necesitatea constituirii comitetelor de audit intern, ca interfață între managementul instituției și activitatea de audit intern.

Prin atribuțiile sale, comitetul de audit intern este chemat să sprijine activitatea de audit intern prin asigurarea independenței funcționale a acesteia și a obiectivității profesionale, să supravegheze activitatea compartimentului de audit intern pentru concentrarea în zonele de risc și să evalueze contribuția pe care acesta trebuie să o aibă la bunul mers al entității.

- De asemenea, standardele de audit intern recomandă implementarea unui sistem de atestare a auditorilor interni, în vederea creșterii performanțelor activității de audit intern.

Cadrul legal național în vigoare în acest domeniu nu prevede cerințe speciale de ordin calitativ pentru selecția, recrutarea și dezvoltarea carierei auditorilor interni în sectorul public.

Scopul atestării auditorilor interni în sectorul public este asigurarea unui nivel superior de cunoștințe practicienilor din acest domeniu. Se vor asigura astfel: crearea unei categorii socio-profesionale interesată să investească în propria profesie, o mai mare stabilitate a auditorilor interni în entitățile publice și constituirea unei rezerve de profesioniști în domeniu, ceea ce va contribui la creșterea calității profesionale a personalului implicat în activitățile de audit public intern și, implicit, a serviciilor oferite de aceștia managementului.

1. II. Schimbări preconizate

2.

Proiectul de lege de modificare și completare a Legii privind auditul public intern urmărește întărirea cadrului legislativ specific, astfel încât să conducă la mărirea gradului de implementare, dar mai ales la creșterea contribuției activității de audit public intern la bunul mers al entităților publice.

Acest proiect de act normativ este în concordanță cu Standardele



internaționale de audit intern și practica recunoscută în domeniu.

Elementele noi introduse în prezentul proiect de lege de modificare și completare a Legii privind auditul public intern sunt următoarele:

A. Cooperarea pentru asigurarea funcției de audit public intern

Prin proiectul de modificare și completare a legii auditului public intern se introduc două modalități noi de organizare și exercitare a activității de audit în entitățile publice locale de dimensiuni reduse, ordonatori de credite, și anume asigurarea în comun a acestei activități de mai multe astfel de entități, una îndeplinind rol de organizator sau realizarea activității de audit public intern pentru mai multe entități de către compartimente de audit constituite la nivelul structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale care dețin statutul de utilitate publică sau care sunt de utilitate publică, în conformitate cu hotărârile consiliilor locale, termeni și condițiile cooperării fiind stabilite într-un acord, care urmează să reglementeze în mod concret elaborarea planurilor de audit public intern, procesul de derulare a misiunilor, modalitățile de raportare și de urmărire a implementării recomandărilor, de finanțare a cheltuielilor etc.

Asocierea entităților publice locale se va realiza pe zone limitrofe și pe principalele căi de comunicație, iar în entitățile organizatoare/structurile asociative teritoriale vor fi dezvoltate structuri de audit la dimensiuni capabile să efectueze anual cel puțin 2-3 misiuni de audit public intern la nivelul standardelor profesionale, pentru fiecare entitate cuprinsă în acordurile de cooperare.

Pentru implementarea în mod concret a sistemului de cooperare, în proiectul de lege se propune a fi introduse următoarele modificări și completări:

- definirea unor noi termeni care au legătură cu sistemul de cooperare;
- introducerea conceptului de cooperare pentru exercitarea activității de audit public intern în entitățile publice locale a cărei definire este în concordanță cu Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată [art. 11, alin. (1)] și Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale (art. 24 așa cum a fost completat prin OUG nr. 63/2010);
- completarea atribuțiilor Ministerului Finanțelor Publice, respectiv UCAAPI, în vederea stabilirii cadrului metodologic privind sistemul de cooperare pentru exercitarea activității de audit public intern în entitățile publice locale, precum și pentru îndrumarea și monitorizarea acestora în organizarea acestei activități;
- reglementări noi referitoare la modul de organizare a compartimentelor de audit în cadrul entităților publice locale organizatoare/structurilor asociative, dimensionarea acestor compartimente, sistemul de repartizare al cheltuielilor, modul de elaborare a planurilor de audit public intern și sistemul de raportare specific.

Pentru implementarea sistemului de cooperare în vederea exercitării activității de audit public intern în entitățile publice locale de dimensiuni reduse,

efortul financiar va fi mai mic față de varianta în care aceste entități și-ar organiza, conform legii, compartimente proprii de audit public intern.

B. Extinderea competențelor Ministerului Finanțelor Publice în exercitarea auditului intern la entitățile publice centrale, care gestionează un buget anual de până la 5.000.000 lei

La entitățile publice centrale ai căror conducători sunt ordonatori principali de credite, gestionează anual un buget de până la 5.000.000 de lei și nu și-au constituit un compartiment de audit public intern, activitatea de audit urmează să fie realizată de Ministerul Finanțelor Publice, prin UCAAPI, pe baza unor protocoale de colaborare.

C. Comitetele de audit intern constituite la nivelul principalelor instituții publice centrale

În conformitate cu Standardul de audit intern 1110 "Independența în cadrul organizației", la nivelul instituțiilor publice centrale se propune înființarea comitetelor de audit intern care vor contribui la creșterea eficienței activității.

Comitele de audit intern urmează să se constituie într-o primă etapă la nivelul ordonatorilor principali de credite de nivel central, care derulează în cursul unui exercițiu bugetar un buget mai mare de 2.000.000.000 de lei.

Rolul comitetului de audit intern este de a eficientiza munca auditorilor prin analiza și avizarea planurilor multianuale și anuale, a Raportului anual privind activitatea de audit public intern, a Cartei auditului public intern și a acordurilor de cooperare în exercitarea funcției de audit public intern.

În proiectul de lege se propune a fi introduse următoarele completări:

- înființarea comitetelor de audit intern în instituțiile publice centrale care derulează un buget anual de peste 2.000.000.000 lei;
- principiile de organizare și funcționare a comitetelor de audit intern;
- principalele atribuții ale acestora în concordanță cu buna practică internațională.

D. Atestarea auditorilor interni

Una din modalitățile de creștere a performanței în activitatea de audit public intern o reprezintă atestarea auditorilor interni în urma unui proces de consolidare și recunoaștere a cunoștințelor profesionale dobândite de aceștia.

În acest sens se propune un sistem de atestare a auditorilor interni din sectorul public, care va contribui la creșterea calității profesionale a personalului, la asigurarea stabilității acestuia în sistem, ceea ce îi va determina pe auditorii interni să investească în propria profesie și la crearea unei rezerve de profesioniști în acest domeniu, astfel

încât începând cu anul 2016 să activeze în entitățile publice numai auditori interni care s-au dedicat acestei profesii.

Pentru implementarea în mod concret a activității de atestare a auditorilor interni, în proiectul de lege se propune a fi introduse următoarele modificări și completări:

- introducerea conceptului de atestare a auditorilor interni, care este în concordanță cu sistemele de atestare concepute și pentru alte categorii profesionale;
- completarea atribuțiilor UCAAPI, respectiv, stabilirea în condițiile legii, a cadrului general de competențe profesionale, coordonarea sistemului de atestare națională al auditorilor interni din entitățile publice și a formării profesionale continue a acestora;
- stabilirea unei perioade de tranziție de 6 ani și a unor dispoziții tranzitorii pentru atestarea auditorilor interni în funcție la data intrării în vigoare a acestei legi;
- continuarea formării profesionale a auditorilor interni, inclusiv după obținerea certificatului de atestare, prin evaluare o dată la 5 ani;
- în același timp, a fost stabilită competența Ministerului Finanțelor Publice și termenul limită pentru elaborarea Normelor de atestare a auditorilor interni;

III. Alte modificări

- Articolul 1, a fost modificat pentru definirea mai clară a domeniului reglementat de prezenta lege;
- La articolul 2 au fost introduse definiții ale unor termeni și concepte noi, precum și unele îmbunătățiri în definirea unor termeni din legea de bază;
- Articolul 3, alineatul (1) a fost modificat pentru definirea mai clară a obiectivelor auditului public intern, respectiv termenii de asigurare și consiliere;
- Articolul 3, alineatul (2) a fost modificat pentru stabilirea mai clară a sferei auditului public intern;
- La articolul 5, alineatul (2), a fost modificată componența CAPI prin cuprinderea unui reprezentant din conducerea structurilor asociative ale autorităților publice locale, concomitent cu micșorarea numărului experților din alte domenii de activitate de la 4 la 3 persoane;
- Articolul 7, alineatul (1) a fost modificat pentru eliminarea unei erori materiale conținute în textului aprobat inițial al legii, respectiv cuvântul „Uniunea” cu „Unitatea”;
- Articolul 8, litera (1) a fost modificată pentru a preciza scopul cooperării cu Curtea de Conturi a României;
- La art. 8¹, alin. (9) este precizat modul de stabilire a indemnizației de ședință pentru membri comitetului de audit intern;
- La art. 8¹, alin. (12) este menționată data începerii funcționării comitetelor



- de audit intern (01 ianuarie 2012);
- Articolul 10, alineatul (1) a fost modificat pentru a reglementa mai clar modul de constituire și subordonare al compartimentului de audit public intern în entitatea publică;
 - Articolul 11, litera b) s-a modificat în vederea introducerii proiectului planului multianual de audit public intern, document pe baza căruia se realizează proiectul planului anual de audit public intern, în concordanță cu buna practică internațională;
 - Articolul 13, alineatele (1) și (2) s-au modificat cu noi precizări privind activitățile principale asupra cărora se exercită auditul public intern;
 - Articolul 14, alineatele (1) și (3) s-au modificat cu precizări privind criteriile semnal pe baza cărora se elaborează planul multianual și planul anual de audit intern, respectiv caracterul misiunilor de audit ad-hoc;
 - La articolul 16, alineatul (1), printre documentele care însoțesc notificarea privind declanșarea misiunii de audit a fost inclusă și Carta auditului public intern.
- De asemenea, articolul 21, litera a) a fost pus în concordanță cu articolul

9, litera a).

Secțiunea 3.

Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

1. Impactul macroeconomic	➤ Prin implementarea sistemului de cooperare la nivelul entităților publice locale se va organiza și exercita activitatea de audit public intern la un număr mare de entități și astfel se va îmbunătăți calitatea activității de colectare a veniturilor și de utilizare eficientă a acestora. ➤ Costuri mai reduse ocazionate de înființarea și funcționarea compartimentelor de audit prin introducerea sistemului de cooperare între mai multe entități publice locale pentru exercitarea în comun a activității de audit public intern, față de varianta în care aceste entități își organizează compartimente proprii de audit public intern. ➤ Prin implementarea comitetelor de audit intern în entitățile publice centrale mari va crește eficiența activității structurilor de audit public intern și contribuția acestora la îmbunătățirea activității în administrația publică centrală. ➤ Prin realizarea atestării auditorilor interni din sectorul public va crește calitatea profesională a acestora, performanța în această activitate și contribuția auditului public intern la fundamentarea actului decizional al managementului din entitățile publice.
2. Impactul asupra	➤ Creșterea transparenței în utilizarea fondurilor publice și administrarea patrimoniului public, în special în domeniile

mediului de afaceri	colectării veniturilor și utilizării acestora, precum și cel al achizițiilor publice, ceea ce va conduce la dezvoltarea unui mediu concurențial mai bun.
3. Impactul social	➤ Crearea de noi locuri de muncă prin constituirea compartimentelor de audit care vor exercita activitatea de audit public intern în sistem de cooperare; ➤ Crearea categoriei socio-profesionale a auditorilor interni din sectorul public, interesată să investească în această profesie; ➤ Creșterea nivelului de pregătire profesională a auditorilor interni din sectorul public, o mai mare independență și stabilitate în această ocupație.
4. Impactul asupra mediului	Nu este cazul
5. Alte informații	Nu este cazul

Secțiunea 4. Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe cinci ani) mil. lei							
Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Total 5 ani	
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus	Nu este cazul					-	
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/ minus, din care:	Nu este cazul	1,29	1,29	1,29	1,32	-5,19	
a) Buget de stat, din care:						0,57	
(i) cheltuieli de personal		,15	,15	,15	,12	-5,76	
(ii) bunuri și servicii	-	,15	,15	,15	,12	-5,76	
b) Bugete locale:							
(i) cheltuieli de personal		1,44	1,44	1,44	1,44		
(ii) bunuri și servicii		1,44	1,44	1,44	1,44	-	
c) Bugetul	-						



asigurărilor sociale de stat						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
3. Impactul financiar, plus/minus, din care:	Nu este cazul	1,29	,29	1,29	1,32	-5,19
a) Bugetul de stat		,15	,15	,15	,12	0,57
b) Bugetele locale		1,44	1,44	1,44	1,44	-5,76
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare	Nu este cazul					-
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare	Nu este cazul					-
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare.	Nu este cazul					-
Efortul financiar pe an este concretizat astfel:		1,29	1,29	1,29	1,32	5,19
1. Date de referință ¹						
• Numărul de entități publice locale: 3.223 entități;						
• Numărul entităților publice locale care și-au organizat funcția de audit public intern: 1.352 entități;						
• Costuri medii lunare estimate cu salarizarea unui auditor 3.000 lei, iar anuale de 36.000 lei;						

¹ www.mfinante.ro – Raport privind activitatea de audit public intern pe anul 2009, UCAAPI, MEF

• Numărul estimat de auditori interni din sistemul public 3.900 auditori; • Numărul de auditori interni existenți în sistemul public 2.887 auditori, din care: - economiști - 2.617 auditori - alte categorii - 270 auditori	-	1,44	1,44	1,44	1,44	-5,76
2. Pentru activitatea de cooperare în asigurarea funcției de audit intern: • Estimarea constituirii în primul an de implementare a unui număr de 10 asociații a câte 10 primării, în total circa 100 primării asociate, în medie cu 6 auditori interni fiecare asociație. Costuri totale 2.160.000 lei (10 asociații x 6 auditori/asociație x 36.000 lei/auditor) • Costuri totale, dacă primăria asociată își angajează cel puțin un auditor intern 3.600.000 lei (100 auditori x 36.000 lei/auditor). <i>Rezultă economie la bugetul local de circa 1.440.000 lei, față de situația în care fiecare entitate publică își constituia propriul compartiment de audit public intern.</i>	-	,15	,15	,15	,12	0,57

3. Pentru atestarea auditorilor interni din sistemul public și implementarea comitetelor de audit • Costuri estimate cu atestarea pe auditor intern 500 euro, costuri totale 135.000 euro, respectiv 567.000 lei (270 auditori x 500 euro x 4,2 lei/euro). Costurile sunt necesare pentru auditorii interni care fac parte din categoria „alte categorii” și care trebuie să urmeze anumite cursuri pentru dobândirea cunoștințelor aferente domeniilor cadrului general de competențe profesionale.						
7. Alte informații	Nu este cazul					

Secțiunea 5.
Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Proiecte de acte normative suplimentare	➤ Modificarea și completarea Normelor generale privind exercitarea auditului public intern; ➤ Elaborarea Normelor privind sistemul de cooperare pentru asigurarea funcției de audit public intern; ➤ Elaborarea Normelor privind coordonarea și desfășurarea procesului de atestare națională și pregătire profesională continuă a auditorilor interni din entitățile publice.
2. Compatibilitatea proiectului de act normativ	Nu este cazul



cu legislația comunitară in materie			
3. Decizii ale Curții Europene de Justiție și alte documente	Nu este cazul		
4. Evaluarea conformității	Nu este cazul		
Denumirea actului sau documentului comunitar, numărul, data adoptării și data publicării.	Gradul de conformitate (se conformează/nu conformează)	de (se se	Comentarii
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Nu este cazul		
6. Alte informații	Nu este cazul		

Secțiunea 6.
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.	Comisia de Dialog Social
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.	Luând în considerație că problemele abordate se referă la comunitățile locale vor fi consultate asociațiile neguvernamentale, respectiv: ➤ Asociația Comunelor din România; ➤ Asociația Orașelor din România; ➤ Asociația Municipiilor din România; ➤ Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România.
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activitățile acestor autorități, în	➤ Ministerul Administrației și Internelor; ➤ Ministerul Justiției; ➤ Asociația Comunelor din România; ➤ Asociația Orașelor din România; ➤ Asociația Municipiilor din România; ➤ Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România.

condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației locale la elaborarea proiectelor de acte normative.	
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale.	Nu este cazul
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	Prezentul act normativ va fi supus avizării: ➤ Consiliului Legislativ a avizat favorabil proiectul actului normativ prin avizul nr. 1140/2010. ➤ Consiliului Economic și Social a avizat favorabil proiectul actului normativ prin avizul nr. 1788/2010.
6. Alte informații	Nu este cazul
Secțiunea 7. 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	Proiectul de lege de modificare și completare a Legii nr. 672 din 24 decembrie 2002 privind auditul public intern va fi pus pe site-ul Ministerului Finanțelor Publice pentru a fi adus la cunoștința societății civile.
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului	Nu este cazul

de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice.	
3. Alte informații	Nu este cazul
Secțiunea 8. Măsurile 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	1. Ministerul Finanțelor Publice prin organele specializate va proceda la: ➤ modificarea și completarea normelor metodologice generale referitoare la exercitarea auditului public intern și aprobarea lor de către ministrul finanțelor publice; ➤ elaborarea normelor privind sistemul de cooperare pentru asigurarea funcției de audit public intern și aprobarea de către Guvern; ➤ elaborarea normelor privind coordonarea și desfășurarea procesului de atestare națională și pregătire profesională continuă a auditorilor interni din entitățile publice și aprobarea de către Guvern. 2. Constituirea în baza Legii 215/2001 privind administrația publică locală, republicată, art. 11, alin. (1), a asocierilor în vederea realizării prin cooperare a funcției de audit intern.
2. Alte informații	Nu este cazul



Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 672/2002 privind auditul public intern, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

PRIM-MINISTRU

