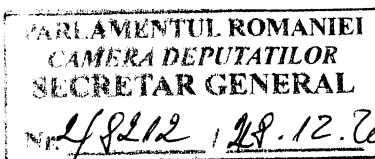




DEPARTAMENTUL PENTRU
RELATIA CU PARLAMENTUL

F.F. URGENT



București, 23.12.2016
Nr.12099/DRP

STIMATE DOMNULE SECRETAR GENERAL,

Vă transmitem, alăturat, în original, **punctele de vedere ale Guvernului** referitoare la:

1. Proiectul de lege privind modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnul deputat PSD Ioan Munteanu împreună cu un grup de parlamentari PSD, ALDE (Bp. 28/2016, Plx. 208/2016);

2. Proiectul de lege privind asigurarea obligatorie de răspundere civilă auto pentru prejudicii produse terților prin accidente de vehicule și tramvaie, provenit dintr-o propunere legislativă inițiată de domnii senatori PSD Viorel Arcaș, Leonardo Badea, Marius Sorin-Ovidiu Bota, Eugen Orlando Teodorovici și domnul senator UDMR Alexandru Vegh (Bp. 281/2016, Plx. 333/2016);

3. Proiectul de lege privind creșterea salariilor medicilor din sistemul public din România, inițiată de domnii deputați PSD Nicolae Băncicioiu și Corneliu-Florin Buicu (Bp. 158/2016, Plx. 536/2016);

4. Propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, inițiată de domnul deputat UDMR Szabo Odon împreună cu parlamentari PSD, PNL, UDMR, Minorități Naționale, neafiliați (Plx. 388/2016).

Cu deosebită considerație,

MINISTRU DELEGAT

CIPRIAN BUCUR



**DOMNULUI CRISTIAN - ADRIAN PANCIU,
SECRETARUL GENERAL AL CAMEREI DEPUTAȚILOR**



GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

2430
19.12.2016

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă privind modificarea și completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi*, inițiată de domnul deputat UDMR Szabo Odon împreună cu parlamentari PSD, PNL, UDMR, Minorități Naționale, neafiliați (Plx. 388/2016).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul includerii în competența Curții de Conturi a activităților de îndrumare și consiliere metodologică cu privire la asigurarea respectării legii și a procedurilor privind formarea, administrarea și utilizarea fondurilor publice în conformitate cu principiile legalității, clarității, coerenței, stabilității și predictibilității.

II. Observații

Potrivit art. 140 alin. (1) din *Constituția României, republicată*, „Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public (...)”.

Legea nr. 94/1992 definește controlul, la art. 2 lit. a), în acord cu dispozițiile Legii fundamentale, ca fiind „activitatea prin care se verifică și se urmărește modul de respectare a legii privind constituirea, administrarea și utilizarea fondurilor publice”.

Pe de altă parte, unul dintre înțelesurile comune termenului „control” presupune și verificarea unei activități pentru a urmări mersul ei și pentru a lua măsuri de îmbunătățire.

Drept urmare, revine Curții Constituționale atribuția de a aprecia, în cadrul unui eventual control al soluțiilor legislative propuse, dacă funcția de control a Curții de Conturi poate presupune inclusiv activități de îndrumare și consiliere metodologică, în sensul propunerii parlamentare.

Având în vedere că măsura propusă de inițiatori are ca scop „îndrumarea și consilierea metodologică”, este necesară reanalizarea construcției juridice propuse, în sensul emiterii unei opinii, care poate fi contestată la instanța de judecată și care este obligatorie etc. Astfel, opinia Curții de Conturi, constând într-un răspuns la o solicitare de îndrumare și consiliere metodologică formulată de o anumită entitate, nu poate produce efecte juridice obligatorii pentru toate celelalte entități care sunt supuse, conform legii, auditului acestei autorități, ci doar orientează, ajută entitatea solicitantă să își îndeplinească în mod corect obligațiile legale. A înțelege altfel, ar însemna ca interpretarea tuturor actelor normative incidente în domeniu să fie făcută de Curtea de Conturi. Or, interpretarea unui act normativ poate fi legală și „(...) se realizează printr-un act normativ interpretativ de același nivel cu actul vizat, prin dispoziții interpretative cuprinse într-un nou act normativ sau prin modificarea dispoziției al cărei sens trebuie clarificat”, judiciară (se face de către instanță numai în scopul aplicării ei în cazul dedus judecății) sau realizată de organe ale administrației publice, în aplicarea legii. Acest gen de interpretare privește în mod direct procesul de aplicare, el este o interpretare de caz. Organul respectiv, având de aplicat o anumită normă juridică, procedează la interpretarea acesteia, pentru a emite un act de aplicare (un act administrativ). Interpretarea dată are forță juridică (este obligatorie) pentru cauza respectivă și față de participanții la această cauză. Din perspectiva celor relevate, semnalăm că la un eventual control de neconstituționalitate, instanța de contencios constituțional ar putea avea în vedere o încălcare a *principiului constituțional al separației puterilor în stat*.

Totodată, anexăm și adresa *Curții de Conturi a României* nr. 11252/13.10.2016 .

III. Punctul de vedere al Guvernului

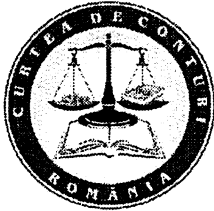
Având în vedere obiectul de reglementare al inițiativei legislative,
Parlamentul va decide asupra oportunității adoptării acesteia.

Cu stimă,



Dacian Julien CIOLOȘ

Domnului deputat Nicolae-Liviu Dragnea
Președintele Camerei Deputaților



CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 011948 București

Telefon: 004.021.307.87.31; Fax: 004.021.307.88.86

Internet: <http://www.curteadeconturi.ro> e-mail: rei@rcc.ro

CABINET PREȘEDINTE

Nr. 11252/13.10.2016

Nr. 9903 /D.R.P.

Data 13.10.2016

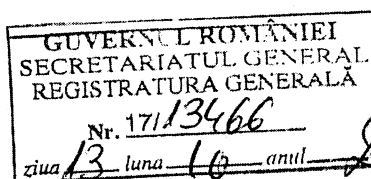
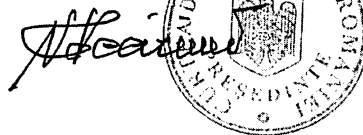
DEPARTAMENTUL PENTRU RELAȚIA CU PARLAMENTUL DOMNULUI MINISTRU DELEGAT CIPRIAN BUCUR

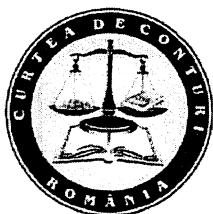
Stimate domnule ministru,

Ca răspuns la adresa dumneavoastră nr. 9546/DRP din data de 6 octombrie 2016, înregistrată la Curtea de Conturi – Cabinet Președinte sub nr. 11252 din 7 octombrie 2016, referitoare la **propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.94/1992, republicată, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României**, vă înaintăm alăturat **punctul de vedere nefavorabil**, aprobat de Plenul Curții de Conturi.

Cu deosebită considerație,

PREȘEDINTE
NICOLAE VĂCĂROIU





CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 011948 București
Telefon: 004.021.307.87.31; Fax: 004.021.307.88.86
Internet: <http://www.curteadeconturi.ro> e-mail: rei@rcc.ro

CABINET PREȘEDINTE

Nr. 11252/13.10.2016

PUNCT DE VEDERE

NEFAVORABIL

**privitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea
Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea
Curții de Conturi a României, republicată**

În urma analizării propunerii legislative pentru modificarea și completarea **Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României, republicată**, Curtea de Conturi respinge în totalitate propunerile formulate, pentru următoarele considerente:

1.În conformitate cu prevederile constituționale, legale și potrivit principiilor Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI) și ale Declarației de la Lima cu privire la liniile directoare ale auditului finanțelor publice, adoptată la Congresul IX INTOSAI, **Curtea de Conturi desfășoară auditul ulterior după încheierea exercițiului bugetar anual (în anul 2016 se verifică conturile de execuție, precum și modul de gestionare al patrimoniului public și privat al statului din anul 2015).**

Propunerile formulate în prezentul proiect de lege se referă la **activitatea de îndrumare și consiliere metodologică**, care se desfășoară înainte de efectuarea operațiunilor de utilizare a resurselor financiare, având ca obiect: achiziții, cheltuieli de personal etc., conform clasificăției bugetare.

Îndrumarea și consilierea au drept scop aplicarea întocmai a prevederilor legale în vigoare (*legi, ordonanțe de urgență, ordonanțe simple și hotărâri de Guvern*).

În fapt, **propunerea are ca obiect o *antepronunțare* privind corecta aplicare a prevederilor legale, acțiune care are loc în cursul exercițiului bugetar anual. Nu s-a avut, însă, în vedere faptul că, în acest scop, conform legilor în vigoare, la nivelul ministerelor, autorităților cu atribuții de control, precum și la nivelul unităților administrativ-teritoriale sunt constituite compartimente distincte care au atribuții privind îndrumarea și consilierea metodologică.** Precizăm că, în cadrul fiecărei entități supuse verificării, **funcționează un compartiment de control preventiv care avizează legalitatea tuturor operațiunilor financiare.**

Compartimente similare se regăsesc, potrivit legii, și la nivelul autorităților administrației publice și al unităților administrativ-teritoriale (județ, oraș și comună).

2. De asemenea, sunt o serie de autorități și organe de control operativ, precum Agenția Națională pentru Achiziții Publice, departamente și direcții cu responsabilități în acest sens din cadrul Ministerului Finanțelor Publice, Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, care au responsabilități în ceea ce privește elaborarea de norme metodologice privind aplicarea legilor în vigoare și de verificare a respectării acestora.

3. La nivelul ordonatorilor principali, secundari și terțiari de credite, atât în ceea ce privește administrația publică centrală, cât și teritorială, au fost constituite, prin lege, **compartimente distincte de audit public intern**, care sunt direct subordonate ordonatorilor de credite și care au ca obiectiv principal **evaluarea sistemelor, din punct de vedere al eficienței, eficacității și economicității, pentru identificarea deficiențelor și formularea de recomandări pentru corectarea acestora.**

Practic, **acest compartiment de audit public intern este cel care verifică, la nivelul entităților, corecta aplicare a legilor, efectuând și operațiunea de îndrumare.** În același timp, asigură consilierea permanentă a ordonatorului de credite, în cazul în care sunt abateri de la legalitate, în vederea dispunerii măsurilor ce se impun și pentru prevenirea unor eventuale nereguli.

Printr-o estimare sumară a celor care au atribuții de îndrumare și consiliere metodologică, se poate observa că numărul acestora se ridică la zeci de mii de persoane.

Constatăm, astfel, că **propunerea ca un al treilea organism să asigure îndrumare și consiliere metodologică entităților publice ar conduce la suprapunerea atribuțiilor unor structuri deja constituite și funcționale, precum și la confuzie în responsabilitatea acestora.**

4. Propunerile de modificare legislativă care se fac cu privire la atribuirea activității de îndrumare și consiliere metodologică către Curtea de Conturi **reprezintă, în realitate, audit anticipat.**

Referitor la această propunere, precizăm că:

- a) ea reprezintă o **noutate absolută în materie, care nu se regăsește în obiectul de activitate al niciunei instituții supreme de audit din lume**, conform standardelor INTOSAI.

Astfel, potrivit INTOSAI 1 *„Declarația de la Lima privind liniile directoare ale percepțelor (principiilor) auditului public”*, Secțiunea 1, scopul auditului este definit după cum urmează: *„Conceptualizarea și instituționalizarea auditului sunt inerente în administrarea fondurilor publice tot așa cum managementul fondurilor publice reprezintă o îndatorire.*

Auditul nu este un scop în sine, ci o parte indispensabilă a unui sistem prin care se urmărește semnalarea abaterilor de la standardele acceptate și a încălcării principiilor de legalitate, eficiență, eficacitate și economicitate de către managementul financiar (...) astfel încât, în fiecare caz, să fie posibilă luarea de măsuri corective adecvate, stabilirea persoanele răspunzătoare și recuperarea pagubele produse, precum și prevenirea, sau cel puțin evitarea repetării unor astfel de încălcări în viitor.”;

- b) în ceea ce privește *atribuțiile de control preventiv ale Curții de Conturi*, acestea au fost desființate ca urmare a aplicării prevederilor Legii nr.301/17.05.2002 pentru aprobarea OG nr.119/1999 privind auditul intern și controlul financiar preventiv și a Legii nr.99/1999 privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice.

Prin preluarea de către Ministerul Finanțelor a funcției de control financiar preventiv exercitată până la acel moment de Curtea de Conturi s-a eliminat *„(...) potențialul conflict de interese rezultat din efectuarea, atât a controlului financiar preventiv, cât și a celui ulterior de către aceeași instituție – Curtea de Conturi, oferind acesteia posibilitatea de a-și concentra eforturile în direcția dezvoltării unor funcții care sunt considerate, pe plan mondial, a reprezenta tendința normală și modernă a oricărei instituții supreme de audit”* (citată din Expunerea de motive a OG 119/1999);

- c) în contextul în care s-ar accepta o astfel de propunere, **ar însemna renunțarea la auditul ulterior, activitatea care se desfășoară în România de peste 150 de ani**, acest lucru urmând să aibă loc cu toate repercusiunile ulterioare, în ceea ce privește verificarea conturilor de execuție, constatarea abaterilor și abuzurilor care se produc în patrimoniul public și privat al statului și care fac obiectul actelor de audit întocmite de instituția noastră.

5. În condițiile în care, prin absurd, Curtea de Conturi ar avea atribuții de îndrumare și consiliere, într-un anumit termen strict precizat, astfel cum se

menționează în proiect, **instituția noastră s-ar afla în imposibilitatea să aplice o astfel de prevedere.**

Aceasta, deoarece Curtea de Conturi își desfășoară în prezent activitatea de **audit public extern ulterior cu circa 1600 de auditori publici externi și verifică aproximativ 15.000 de entități** ordonatori principali, secundari și terțiari, companii și societăți cu capital majoritar de stat, regii autonome, precum și sute de mii de persoane fizice sau persoane juridice care, sub o formă sau alta, beneficiază de fonduri publice (*concesiuni, subvenții și ajutoare sunt supuse verificării prin eșantionare sau ca urmare a unor sesizări ori petiții*).

Instituirea unei asemenea proceduri ar presupune suplimentarea numărului de auditori publici externi cu câteva mii, fără a avea, astfel, garanția, că aceste sarcini pot fi aduse la îndeplinire în termenele descrise în propunere.

6. În perioada negocierilor de aderare la Uniunea Europeană, România a acceptat **acquis-ul comunitar în domeniul controlului financiar prin Capitolul 28 al Acordului de aderare – „Controlul financiar”, care trebuia implementat efectiv până la data aderării.**

După aderare, România s-a angajat să asigure un management financiar riguros, transparență și controlul utilizării fondurilor Uniunii Europene, precum și protejarea intereselor financiare ale UE, acestea fiind principii călăuzitoare de bază.

În ceea ce privește organizarea **controlului financiar preventiv**, Ministerul Finanțelor Publice a fost desemnată *autoritatea de coordonare și reglementare a controlului financiar preventiv* pentru toate entitățile publice, activitatea fiind organizată în următoarele forme:

a) *controlul financiar preventiv propriu*, la toate entitățile publice și asupra tuturor operațiunilor cu impact financiar asupra fondurilor publice și a patrimoniului public;

b) *controlul financiar preventiv delegat*, la ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, precum și ai bugetului oricărui fond special, la Fondul național și la agențiile de implementare a fondurilor comunitare, precum și la alte entități publice cu risc ridicat, prin controlori delegați ai Ministerului Finanțelor Publice.

7. Un alt argument împotriva acestui proiect de lege este legat de faptul că acesta **contravine rolului constituțional al Curții de Conturi, prevăzut de dispozițiile art. 140 alin. (1) și (3) din Constituția României, republicată, potrivit căreia exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public și raportează despre cele constatate.** Această autoritate publică nu oferă interpretări ale legislației, de sine-

stătătoare, cum se propune prin proiectul de act normativ, ci verifică respectarea legii/aplicarea legii de către entitățile controlate/auditate în cheltuirea banilor publici.

Pentru aplicarea întocmai a legii, este necesar ca aceasta să fie clar formulată, iar normele metodologice elaborate în aplicare, să nu dea naștere la interpretări. **Această misiune constituțională aparține, în principal, Parlamentului, Guvernului și respectiv ministerelor, care au atribuții concrete privind elaborarea de norme metodologice pe domenii specifice, inclusiv în sensul îndrumării metodologice.**

8. Rezultă ca o completare a prevederilor Legii de organizare și funcționare a Curții de Conturi, prin introducerea în sarcina sa a unor *„activități de îndrumare și consiliere metodologică menite să asigure respectarea legii și a procedurilor privind formarea, administrarea și utilizarea fondurilor publice”* ar crea o apropiere de entitățile verificate și ar veni în contradicție cu necesitatea menținerii independenței instituției supreme de audit față de entitățile controlate/auditate și cu nevoia protejării acestei instituții de influențe exterioare.

Propunerea legislativă vine în contradicție și cu prevederile Rezoluției A/66/209 a Organizației Națiunilor Unite, adoptată în data de 22.12.2011, denumită *„Promovarea eficienței, răspunderii, eficacității și transparenței administrației publice prin consolidarea instituțiilor supreme de audit”*, conform căreia: *„1. Recunoaște faptul că SAI (instituțiile supreme de audit) își pot duce la îndeplinire competențele în mod obiectiv și eficace numai dacă sunt independente de entitatea auditată și dacă sunt protejate de influențele exterioare; (...)”*.

Astfel, potrivit prevederilor Rezoluției A/66/209 a Organizației Națiunilor Unite *„activitățile de îndrumare și consiliere metodologică menite să asigure respectarea legii și a procedurilor privind formarea, administrarea și utilizarea fondurilor publice”* sunt incompatibile și cu cea de control/audit, la această concluzie ajungând toate instituțiile supreme de audit de pe glob.

9. Prin instituirea unei astfel de proceduri de îndrumare metodologică în sarcina Curții de Conturi s-ar ajunge la un blocaj al activității curente a instituțiilor care înțeleg să solicite emiterea unei opinii, un timp îndelungat, până la parcurgerea întregii procedurii descrise în cadrul proiectului (*solicitarea opiniei, emiterea opiniei scrise, formularea contestației, soluționarea contestației de către o instanță judecătorească specializată, publicarea hotărârii instanței de judecată*). S-ar crea, astfel, o birocrație fără precedent, cu repercusiuni atât în ceea ce privește activitatea Curții de Conturi, cât și a entităților supuse verificării, angajații acestora așteptând finalizarea procedurii menționate mai sus, pentru luarea unei decizii.

10. Emiterea unor *opinii* care să reprezinte *acte administrative*, este în total dezacord cu prevederile art. 2 alin. (1) lit. c) privind Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care definește *actul administrativ* ca fiind „*actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ*”.

Interpretările legislației nu pot constitui, în nici un caz, acte administrative, deoarece ele nu reprezintă acte emise pentru organizarea executării legii sau executarea în concret a legii, prin care să se nască, modifice sau stingă raporturi juridice.

*
* *

Având în vedere cele mai sus prezentate, Curtea de Conturi respinge categoric promovarea unei astfel de propuneri legislative și înțelege să emită punct de vedere nefavorabil.

PREȘEDINTE,

NICOLAE VĂCĂROIU

