

Recredibilizarea auditului public intern

Potrivit mai multor norme juridice aplicabile în prezent, operațiunile economico-financiare ale tuturor instituțiilor publice, dar și ale companiilor la care statul mai deține o anumită parte din capitalul social, sunt supuse auditării publice interne. Procesul în cauză este prevăzut prin normă imperativă, auditul public intern (API) fiind reglementat de Legea nr.672/2002, modificată și completată prin Legea nr.191/2011. Astfel, fiecare entitate publică – locală sau centrală – constituie obiect al auditării de acest tip, de regulă, anual. Evident, (și) față de structurile specifice de API există obligația prezentării oricăror documente și informații solicitate.

Legea nr.672/2002 privind auditul public intern, cu modificările și completările ulterioare, răspunde cerințelor Comisiei Europene, în ceea ce privește crearea cadrului legal în domeniul auditului intern din Statele Membre ale Uniunii Europene. Procedurile și metodologiile aplicabile au la bază Normele metodologice de exercitare a auditului intern aprobate prin O.M.F.P. nr.38/2003 (modificat și completat prin OMF P nr.423/2004 pentru modificarea și completarea normelor generale privind exercitarea API), armonizate cu Standardele de Practică Profesionistă a Auditului Intern ale Institutului Auditorilor Interni (IIA) din SUA.

Ceea ce dorim să evidențiem este că acest tip de audit, când este vorba despre unitățile administrativ teritoriale comunale, conform unor date recente ale Ministerului Finanțelor Publice (MFP), comportă numeroase deficiențe. Cel mai adesea se susține că nu există posibilități reale de atragere și angajare a unor auditori bine pregătiți profesional, iar costurile aferente, raportate la complexitatea activității entităților, nu

justifică înființarea unui compartiment de API. Așa se face că, la nivelul comunelor, funcția de audit intern este operațională în proporție de până în 50%. Atingerea nivelului respectiv a presupus, pe scara relativ largă, recurgerea la externalizare pe bază de contract de prestări servicii și încheierea de contracte de muncă cu durată parțială. Despre o eficiență în acest plan este dificil de vorbit, dacă luăm în considerare (și) cele consemnate în rapoartele recente ale Instituției Supreme de Audit³⁴. Cel mai adesea se reține că API nu identifică nereguli și disfuncționalități și nu face referiri precise cu privire la eșantioanele analizate și documentele examinate, recomandările au un caracter general, de cele mai multe ori fiind formulate fără să se fi constatat abateri a căror remediere să necesite astfel de recomandări. În cazurile în care totuși sunt constatate abateri, nu se consemnează cauzele și consecințele acestora. Destul de numeroase sunt situațiile în care rapoartele de audit intern întocmite la mai mulți ordonatori principali de credite sunt identice ca formă de prezentare, conțin aceleași constatări și au recomandări ”la indigo” (de ordin general) care nu sunt susținute prin constatări.

O abordare din perspectiva efortului bugetar de susținere a API

Pentru aceasta luăm în calcul unele date validate oficial la nivelul exercițiului financiar 2009. În acest sens, credem că sunt suficient de ilustrative referirile la costurile salariale aferente posturilor ocupate la finele anului. Astfel, la nivelul

³⁴ Curtea de Conturi a României, 2011, Raport privind evaluarea auditului public intern realizat prin externalizare la nivelul administrației publice locale, on line:
http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/RO/Publicatii/Documente%20publice/RAPORT_evaluare_API_EXTERNALIZARE.pdf

administrației publice centrale (potrivit MFP³⁵), numărul de posturi de auditori ocupate a fost de 1784, dintr-un total de 2195 (81,3%). Aici este vorba despre 54 instituții republicane (ministere ș.a.) și 575 entități publice subordonate, dispersate în plan teritorial. La nivelul administrației publice locale (3226 entități), din cele 1895 posturi prevăzute în organigramă la 31.12.2009 au fost efectiv ocupate doar 1103 (58%). Cheltuielile aferente finanțării unui post de auditor public intern sunt, în medie, de 3.000 lei/ lună sau 36.000 lei/an. Prin urmare, cheltuielile suportate de la bugetul consolidat al statului pentru activitatea de API, la nivelul unui an, se cifrează la 121,68 mil. lei. Calculul a presupus luarea în considerare a cheltuielilor salariale anuale de 36.000 lei/post pentru 1784 posturi efectiv ocupate din administrația centrală, 1103 posturi – administrația locală, dar și pentru cele 493 entități publice locale care au încheiat contracte de prestări servicii API, considerând că, lunar, nu se plătesc sume mai mari de 3.000 lei/entitate către prestatori.

Soluții posibile: organizarea și exercitarea API la nivelul unor grupuri de entități publice

Acestea, dar și alte motive, au făcut ca MFP să se orienteze către soluția cooperării la nivelul grupurilor de entități publice având dimensiuni reduse (de tip ”comună”). Respectiva soluție ar urma să asigure în cadrul unui sector de județ (cca. 10 comune) desfășurarea activității de audit intern, în conformitate cu hotărârile consiliilor locale, termenii și condițiile cooperării fiind stabilite într-un acord de cooperare. Evident, gruparea ar trebui realizată pe zone geografice sau pe principalele căi de comunicație, în jurul unei primării organizatoare de

³⁵ MFP, 2010, Raportul privind activitatea de audit intern din sectorul public pe anul 2009, on line:
http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/audit/Raport_anual_2009.pdf

compartiment API sau structură asociativă cu acest rol, prin cooptarea unui număr adecvat de auditori interni. Recentul proiect de act normativ în această direcție³⁶ vizează o monitorizare mai riguroasă a folosirii banului public, asigurarea condițiilor de accesare de fonduri europene în mediul rural, dar și îmbunătățirea calității activității de colectare a veniturilor și creșterea eficienței utilizării acestora la acest nivel. Odată adoptat acest proiect, se impune demararea asocierii (pe baza liberului consimțământ) în cadrul unui parteneriat privind două sau mai multe entități publice locale, care constituie împreună un compartiment de API. Responsabilitatea acestuia constă în planificarea și realizarea de misiuni de audit intern pentru toate entitățile membre ale acordului de cooperare. Structura asociativă va îndeplini rolul de organizator, iar entitățile publice locale pe cel de parteneri. Responsabilitatea organizării și asigurării cadrului necesar desfășurării API pentru entitățile publice locale membre ale acordului de cooperare revine conducătorului entității organizatoare, la nivelul căreia se constituie compartimentul de API în conformitate cu deciziile partenerilor semnatari.

Elementele reglementate de acord trebuie să fie, cel puțin, următoarele: gruparea entităților publice, drepturilor și obligațiilor acestora; problemele legate de sediu și dotare, modul de selectare și încadrare a personalului, precum și modul de realizare a procedurilor de supraveghere a aplicării cadrului normativ și de asigurare a asistenței juridice.

Compartimentul API va avea față de organizator o subordonare administrativă, iar față de membrii acordului de cooperare răspunde în legătură cu planificarea și realizarea

³⁶ Guvernul României, 2012, Notă de fundamentare la Proiectul de Hotărâre pentru aprobarea Normelor privind sistemul de cooperare pentru asigurarea funcției de audit public intern, on line: <http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/transparenta/NFNC375617.pdf>

misiunilor specifice. Orice primărie-partener poate propune tematici de misiuni API, iar pe de altă parte asigură condițiile pentru desfășurarea activității auditorilor interni, accesul la documente etc. Odată beneficiind de acest tip de servicii, apar și obligații financiare referitoare la plata prestațiilor legate de organizarea, funcționarea și desfășurarea activității de audit intern. În acest sens, *Normele privind sistemul de cooperare (...)*, deocamdată în proiect, se referă și la cheltuielile generate de organizarea și funcționarea compartimentului API. Acestea se stabilesc sub forma unui ”cost mediu zilnic/auditor” de către entitățile publice membre, specificat în mod direct în acordul de cooperare, fiind suportate de acestea, după efectuarea prestației. În legătură cu cele prezentate aici, rolul MFP rămâne unul important, nefiind vorba de libertăți foarte extinse în materie. Astfel, acesta, prin intermediul UCAAPI (Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern), va coordona noul sistem cooperativ de API, urmând să asigure îndrumarea necesară pentru încheierea acordurilor și să sprijine partenerii locali în procesul de recrutare și pregătire profesională a auditorilor. Apoi, tot UCAAPI este organismul care va evalua modul de exercitare a API la nivelul comunei organizatoare, rezultatele urmând a fi cuprinse în Raportul anual al activității de audit intern.

Revederea sistemului de atestare a auditorilor publici interni

Scopul atestării profesionale a auditorilor interni din sectorul public nu poate fi altul decât acela de a contribui la creșterea calității profesionale a acestora în exercitarea funcției de audit public intern și a nivelului de performanță. Cele mai importante prevederi referitoare la atestarea națională sunt regăsite în Legea nr.191/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr.672/2002 privind auditul public. În baza

acesteia, MFP a elaborat Normele privind coordonarea și desfășurarea proceselor de atestare națională și de pregătire profesională continuă a auditorilor³⁷. Acestea privesc latura coordonării sistemului de atestare, ce revine MFP (prin UCAAPI). MFP este cel ce stabilește pentru domeniile Cadrului general de competențe profesionale, cunoștințele, abilitățile și valorile. Tot MFP constituie și „Comisia de atestare”, formată din 5 membri numiți prin ordin al ministrului finanțelor publice, căreia îi revine rolul de a analiza corespondența dintre disciplinele înscrise în foile matricole cu domeniile din Cadrul general de competențe profesionale. Aceeași comisie urmărește îndeplinirea condițiilor privind experiența profesională a solicitantului și decide asupra eliberării certificatului de atestare. Lectura textului normativ³⁸ ne permite să constatăm că sistemul de atestare națională a auditorilor interni din România se bazează pe recunoașterea cunoștințelor transmise auditorilor interni de către instituțiile autorizate. Astfel, *sistemul nu se bazează pe teste sau examene, ci pe pregătirea de bază, realizată în instituții autorizate și, ulterior, pe pregătirea profesională continuă*. Modalitatea de depunere a dosarelor în vederea obținerii certificatelor de atestare, presupune ca auditorii interni din sectorul public să constituie și să transmită, la registratura MFP, documentația necesară în vederea obținerii atestării. Respectiva documentație va

³⁷ MFP, 2012, Proiectul HG pentru aprobarea Normelor privind coordonarea și desfășurarea proceselor de atestare națională și de pregătire profesională continuă a auditorilor interni din sectorul public și a persoanelor fizice, on line:

<http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/transparenta/NA375616.pdf>

³⁸ Hotărârea Guvernului nr.1259/2012 pentru aprobarea Normelor privind coordonarea și desfășurarea proceselor de atestare națională și de pregătire profesională continuă a auditorilor interni din sectorul public și a persoanelor fizice, Monitorul Oficial al României, partea I, nr.2, din data de 3 ianuarie 2013, on line:

<http://www.juridice.ro/237897/norme-privind-pregatirea-profesionala-a-auditorilor-interni.html>

cuprinde acele acte prin care se face dovada deținerii cunoștințelor din domeniile cuprinse în Cadrul general de competențe profesionale ale auditorilor interni din sectorul public. În cazul în care documentele de studii și pregătire profesională nu acoperă în totalitate domeniile cuprinse în Cadrul de competențe, auditorii interni în cauză vor trebui să-și completeze pregătirea profesională.

Domeniile minime pentru care trebuie făcută dovada deținerii de cunoștințe sunt: audit intern, managementul riscului, control intern și guvernanta, management, contabilitate, finanțe publice, IT, drept. Dovada deținerii cunoștințelor și aptitudinilor se face cu ajutorul diplomelor și foilor matricole eliberate de instituții de învățământ superior, precum și de furnizori de formare profesională autorizați de ANC.

Certificatul de atestare are o valabilitate de 5 ani, după care devine *nul*, pur și simplu, dacă auditorul intern nu a desfășurat activități specifice de audit public intern, ori dacă a existat deficiențe în îndeplinirea Programului individual de formare profesională continuă. Același efect îl are și nesolicitarea prelungirii certificatului.

Câteva referiri și la regimul auditorului public intern deja inclus în ”sistem”

Normele privind coordonarea și desfășurarea proceselor de atestare națională prevăd recunoașterea, pentru auditorii interni în funcție la data adoptării Legii nr.191/2011 (și care au o vechime de minimum 5 ani în API), a dobândirii și deținerii cunoștințelor generale de: audit intern și managementul riscului, control intern și guvernanta. Obținerea certificatului de către auditorii interni, în funcție la data intrării în vigoare a legii susmenționate, trebuie să se încadreze în

termenul maxim de 6 ani de la această dată (până la 3 noiembrie 2017). În fine, o consecință importantă o reprezintă faptul că, după expirarea acestei perioade, deținerea certificatului de atestare va constitui o cerință specifică - prevăzută în fișele posturilor vacante scoase la concurs pentru ocuparea funcției de auditor intern în entitățile publice.

(Ionel Bostan, Recredibilizarea auditului public intern, Revista Curții de Conturi a României, Numărul 4/2012, pp. 55-57)

Restricționarea achizițiilor de autoturisme în sectorul public

Că ceea ce nu e interzis prin lege ori cutume etc. este permis prezintă valabilitate perfectă și în domeniul bugetar, se știe. De aceea, pe o latură anume, cea privind achiziția mijloacelor auto de către instituții, lipsa oricărui impediment normativ care să vizeze capacitatea cilindrică sau prețul, a făcut ca de-a lungul timpului parcul acestora să fie extrem de divers dotate. Adică și cu autoturisme autohtone, dar și cu cele occidentale, având motoare de 3000 centimetri cubi (cm³) ori mai mari, cutii de viteze automate etc. Totul a depins de generozitatea resurselor bugetare și a administratorilor acestora în anumite exerciții financiare. Asupra normativelor de cheltuieli pentru autoritățile administrației publice și instituțiile statului – strict în această materie - nu s-a mai aplecat nimeni, în scopul revizuirii lor, de aproape 12 ani. Respectiv, din luna septembrie 2001, când a fost adoptată Ordonanța Guvernului (OG) nr.80/2001. Nici învățămintele după primii ani ai crizei actuale nu au fost de natură să îndemne la măsuri de tăiere în această privință. Totuși, pe principiul ”minții de la urmă a românului” și, poate, datorită celor parvenite dinspre Fondul Monetar Internațional și Uniunea Europeană, s-a ajuns să fie așezat pe ordinea de zi a Executivului nostru un proiect de OUG³⁹ menit să pună lucrurile punct. Evident, în sensul introducerii anumitor limitări, scontându-se, în final, pe

³⁹ Guvernul României, 2012, Notă de fundamentare la Proiectul Ordonanței de Urgență privind pentru modificarea și completarea unor acte normative și reglementarea unor măsuri fiscale - bugetare, on line: http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/transparența/NF_proiect_OUG_07112012.pdf

reducerea cheltuielilor bugetare în viziune consolidată. Astfel, respectiva OUG ar urma să completeze semnificativ articolul 5 din OUG nr.80/2001 privind stabilirea unor normative de cheltuieli pentru autorități și instituții publice, aprobată cu modificări prin Legea nr.247/2002. În primul rând, noua OUG reglementează ferm nu numai când este vorba despre cilindree, ci și la capitolul ”preț”. Și anume, „se interzice autorităților și instituțiilor publice, indiferent de sistemul de finanțare și de subordonare, să achiziționeze autoturisme cu capacitate cilindrică mai mare de 1.600 cm³ și al căror preț nu poate depăși contravaloarea în lei a sumei de 18.000 Euro - inclusiv TVA.” Apoi, se stabilește foarte clar că restricția nu privește doar autoritățile administrației publice și instituțiile publice, ci, așa cum este normal, și societățile/companiile naționale, societățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat și regiile autonome. Totuși, de la prevederile arătate, sunt exceptate instituțiile din domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale. Acestea, în continuare pot achiziționa autoturisme cu cilindrul peste 1.600 cm³ și mai scumpe de 18.000 Euro. Condiția impusă și, probabil, nu tocmai dificil de îndeplinit, este să se aducă suficiente temeiuri care să justifice astfel de achiziții.

*(Ionel Bostan, Tăierea cilindrului cu foarfeca bugetară,
Ziarul de Iași, 18 Noiembrie 2012)*

Combaterea ”eco-fraudei”

Foarte adesea, în calitate de consumator, înclinăm către a achiziționa produse etichetate pretențios ca fiind ”bio” ori ”eco”. Ceea ce nu avem în vedere este că materialele publicitare și documentele comerciale specifice nu se bazează întotdeauna pe elemente riguroase în această privință, neurmărind decât să ducă la inducerea în eroare a clientului, influențându-i decizia de cumpărare. În multe state europene operatorii de pe o asemenea piață respectă strict regulile privind producția ecologică, stabilite de legislația Comunitară. Evident, Comisia Europeană ne-a solicitat impunerea măsurilor pentru ”a asigura trasabilitatea produselor ecologice în toate stadiile - de producție, procesare și distribuție”. Cu toate acestea, când este vorba de pseudo-operatorii autohtoni, nu este exclus ca anumite produse să fie obținute în mod neconform, dacă ne raportăm la regulile de producție ecologică. Deși pe piața produselor agroalimentare abundă încălcările prevederilor legale specifice, neexistând măsuri coercitive reglementate la nivel național - rezultatele s-au lăsat așteptate. Abia recent a fost conceput un sistem de sancționare (o viitoare Hotărâre de Guvern⁴⁰) împotriva operatorilor economici care folosesc fraudulos în etichetarea produselor mențiunile ce sugerează că ar fi organice. Potrivit informațiilor de pe site-ul Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR), respectivul proiect

⁴⁰ Guvernul României, 2012, Notă de fundamentare a Hotărârii pentru stabilirea măsurilor și sancțiunilor necesare în vederea respectării prevederilor Regulamentului (CE) nr.834/2007 al Consiliului din 28 iunie 2007 privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice, precum și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr.2092/91, on line: http://arhiva.gov.ro/nota-de-fundamentare-hg-nr-131-27-03-2013__11a119808.html