

Ionel BOSTAN • Ioan HURJUI

**Curtea de Conturi Europeană
în prevederile TFUE și ale legislației derivate**

Ionel BOSTAN

Ioan HURJUI

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
ÎN PREVEDERILE TFUE SI ALE LEGISLATIEI DERIVATE
- Un breviar al elementelor-cheie privind auditul -



Copyright © 2014, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
BOSTAN, IONEL

**Curtea de conturi europeană în prevederile TFUE și ale
legislației derivate : un breviar al elementelor - cheie privind
auditul / Ionel Bostan, Ioan Hurjui. - București : Pro Universitaria,
2014**

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-370-5

I. Hurjui, Ioan

33.148(4) Curtea...

Tehnoredactare și copertă:

Ing. Ramona Filip

Referenți științifici:

Prof. univ. dr. Dorel Mateș - Universitatea de Vest Timișoara

Prof. univ. dr. Sorin Mihăescu - Universitatea "Al.I. Cuza" Iași

”În condițiile în care Europa se confruntă cu provocări din ce în ce mai redutabile și cu o presiune crescută asupra finanțelor sale publice, rolul Curții de Conturi Europene devine din ce în ce mai important. Curtea avertizează cu privire la riscurile existente, oferă asigurări și formulează recomandări adresate factorilor de decizie din UE vizând modalitățile de a îmbunătăți gestiunea finanțelor publice și de a se asigura că cetățenii europeni știu cum sunt utilizați banii lor. Aceasta reprezintă, în esență, contribuția Curții la consolidarea legitimității democratice și a sustenabilității Uniunii Europene.”

*Sursa: ECA, 2014,
<http://www.eca.europa.eu/ro>*

NOTĂ INTRODUCȚIVĂ

”Sarcina principală atribuită prin tratat Curții de Conturi Europene constă în auditarea conturilor Uniunii, cu scopul dublu de a îmbunătăți gestiunea financiară și de a raporta în fața cetățenilor Europei asupra modului de utilizare a fondurilor publice de către autoritățile responsabile de gestionarea acestora.”¹

Reprezentând o instituție importantă a Uniunii Europene (UE), înființată prin tratat, Curtea de Conturi Europeană (CCE) își desfășoară activitățile de audit într-un cadru interinstituțional stabilit prin Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al UE.

Prin activitatea celor 28 de membri ai săi, CCE examinează legalitatea veniturilor și cheltuielilor UE, asigură buna gestiune financiară și semnalează (prin rapoarte către Parlamentul European) orice neregulă depistată.

Spicuind din TFUE, reținem că respectivii membri nu pot exercita nicio altă activitate profesională, indiferent că este remunerată ori se desfășoară pe bază de voluntariat. În același timp, le sunt aplicabile Dispozițiile Protocolului referitoare la privilegiile și imunitățile Comunităților Europene care îi privesc pe judecătorii Curții de Justiție a UE.

În activitatea lor, ”membrii Curții de Conturi nu solicită și nici nu acceptă instrucțiuni de la nici un guvern și de la nici un alt organism” (art. 286., al.3, TFUE). Dat fiind statutul special al instituției în cauză, aceștia au anumite obligații și după încheierea mandatului. Între acestea, pe cea de onestitate și prudență în a accepta anumite funcții sau avantaje.

Activitatea de bază a Curții este una de audit (audit financiar, audit de conformitate și auditul performanței), îndreptată asupra finanțelor Uniunii Europene, prin care contribuie la îmbunătățirea colectării și utilizării fondurilor

¹ECA, Curtea de Conturi Europeană – auditorul extern independent al UE, 2014, <http://www.eca.europa.eu/ro/Pages/LegalFramework.aspx>

la dispoziția Comisiei Europene. Concret, Curtea examinează dacă operațiunile financiare au fost corect înregistrate și prezentate, dacă au fost executate cu respectarea legilor și a reglementărilor și dacă au fost gestionate cu respectarea principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate.

Pentru aceasta, instituția verifică totalitatea conturilor de venituri și cheltuieli ale Uniunii și ale oricărui organ, oficiu sau agenție înființată de Uniune, în măsura în care actul constitutiv respectiv nu exclude acest control. Rezultatele misiunilor de audit sunt incluse în rapoarte specifice, care trebuie să fie clare, relevante și obiective. Altă componentă a activității sale o constituie cea privind emiterea de avize cu privire la diverse aspecte de gestiune financiară.

Raportul anual al Curții (alături de rapoartele speciale ale acesteia) - furnizează o bază pentru procedura de descărcare de gestiune, prin care Parlamentul European decide dacă Comisia Europeană și-a îndeplinit în mod corespunzător responsabilitățile în ceea ce privește execuția bugetului². Curtea de Conturi transmite raportul său anual parlamentelor naționale simultan cu transmiterea acestuia către Parlamentul European și către Consiliu.

*Venind în sprijinul Parlamentului European și Consiliului, în exercitarea funcției acestora de control al execuției bugetare, CCE prezintă o declarație de asigurare (DAS) referitoare la fiabilitatea conturilor consolidate ale Uniunii Europene, precum și la legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente acestora. Această declarație - raportul anual începe cu prezentarea DAS, restul tratând, în cea mai mare parte, activitățile de audit subiacente - se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene și poate fi completată cu aprecieri specifice pentru fiecare domeniu major de activitate a Uniunii (în **Anexa 1**, la prezenta lucrare, redăm **DAS-2012**).*

În ultimii ani, observăm că obiectivele principale regăsite în documentele care reflectă planificarea dezvoltării strategice oferă o imagine tot mai bună asupra eforturilor CCE de a se menține în prima linie a evoluțiilor din domeniul

²Cf. **Rapoarte anuale** privind exercițiul financiar 2012, adoptate de Curtea de Conturi a Uniunii Europene, în ședința sa din 5 septembrie 2013, în temeiul dispozițiilor articolului 287 alineatele (1) și (4) TFUE, ale articolului 148 alineatul (1) și ale articolului 162 alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002, precum și ale articolelor 139 și 156 din Regulamentul (CE) nr.215/2008 al Consiliului din 18 februarie 2008 privind regulamentul financiar aplicabil celui de Al zecelea fond european de dezvoltare, http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar12/ar12_ro.pdf

auditului finanțelor publice. Strategiile multianuale au fost adaptate în consecință; dacă prima strategie a Curții, pentru perioada 2009-2012, a vizat maximizarea impactului auditurilor și creșterea eficienței prin valorificarea optimă a resurselor, obiectivul pentru perioada 2013-2017 este de a maximiza valoarea contribuției CCE la îndeplinirea de către UE a obligației de a răspunde pentru actul de gestiune.

Drept urmare, prioritățile acestei din urmă perioade sunt³:

- direcționarea produselor Curții spre ameliorarea modului în care UE răspunde pentru actul de gestiune;
- colaborarea cu terții pentru a maximiza contribuția Curții la îndeplinirea de către UE a obligației de a răspunde pentru actul de gestiune;
- dezvoltarea în continuare a Curții ca instituție de audit profesională;
- utilizarea optimă a cunoștințelor, a competențelor și a expertizei Curții;
- demonstrarea performanței Curții și a faptului că aceasta își îndeplinește obligația de a răspunde pentru actul de gestiune.

Așa cum se menționează în unele documente referitoare la impactul activității instituției, experții externi califică rapoartele Curții, întocmite până în prezent, ca având o calitate bună (**Anexa 2**, la prezenta lucrare), iar principalele entități care sunt interesate de aceste rapoarte le consideră utile. Se înregistrează în mod constant un bun nivel de acceptare a recomandărilor Curții de către Comisie, iar rapoartele întocmite cu privire la situația acțiunilor întreprinse în urma acestor recomandări pun în evidență impactul lor pozitiv⁴.

De altfel, documentarea noastră ne-a condus la concluzia că managementul instituției este preocupat de consolidarea eficienței și de așezarea organizației în prim-planul progreselor din domeniul auditului finanțelor publice și al administrației publice.

În ce ne privește, prin elaborarea lucrării de față, am urmărit realizarea unui instrument destinat celor ce doresc să cunoască mecanismele care stau la baza funcționării CCE și cadrul instituțional aplicabil în prezent.

Considerăm că selectarea/ indexarea celor mai importante elemente, având la bază sistemul normativ actual, ale cărui repere sunt redată la finalul lucrării, are menirea de a veni în sprijinul tuturor categoriilor de cititori interesate.

³ECA, Strategia 2013-2017, Luxembourg, 2014, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/STRATEGY2013-2017/STRATEGY2013-2017_RO.PDF

⁴ECA, Impactul activității Curții de Conturi Europene, 2014, <http://www.eca.europa.eu/ro/Pages/ECAWork.aspx>

Respectivele elemente, care fac obiectul selecției noastre, comportă o redare în ordine alfabetică, accesul fiind facilitat de indexul special elaborat.

Cât privește adresabilitatea demersului de față, acesta vizează atât mediul academic - învățământul superior juridic și economic, cât și cel al practicienilor, din instituțiile de control financiar, audit etc.

București, 18 Iunie 2014

Autorii

A

Abordarea auditului - poate consta într-o:

- *abordare bazată pe credibilitate sau pe examinarea sistemelor*: Se procedează la testarea controalelor atunci când, în urma evaluării preliminare, s-a constatat că acestea sunt excelente sau satisfăcătoare și se efectuează, de asemenea, proceduri de fond în sprijinul acestor teste; sau

- *abordare bazată pe proceduri de fond*: Se efectuează proceduri de fond atunci când, în urma evaluării preliminare, se constată că sunt nesatisfăcătoare controalele, atunci când testele indică faptul că, pe parcursul perioadei auditate, controalele nu au funcționat în mod continuu și eficace sau atunci când controalele (chiar dacă sunt considerate a fi satisfăcătoare sau excelente) nu sunt testate (din cauza lipsei de resurse sau de competență în domeniul respectiv etc.).

Abordarea RACER - indicatorii de performanță trebuie să fie relevanți, acceptați, credibili, simpli și riguroși (în eng.: "**R**elevant, **A**ccepted, **C**redibile, **E**asy and **R**obust" - RACER).

Abordarea SMARTEST (în auditul performanței) - presupune ca auditorul să se asigure că:

- este exercitat un raționament echilibrat (*Sound judgement*) pe toată durata procesului de audit;

- se utilizează o combinație de metodologii (*Methodologies*) adecvate pentru a colecta o serie de date;

- este/sunt formulată(e) întrebarea (întrebările) de audit (*Audit question(s)*) pe baza cărora pot fi trase concluzii;

- sunt analizate și gestionate riscurile (*Risks*) care pot afecta întocmirea raportului de audit;

- sunt utilizate instrumentele (*Tools*) necesare pentru a realiza cu succes activitatea de audit;

- probele (*Evidence*) sunt suficiente, pertinente și fiabile pentru a sprijini constatările auditului;
- structura (*Structure*) raportului final este luată în considerare încă din faza de planificare;
- este adoptată transparența (*Transparency*) – o abordare „fără surprize” - față de entitatea auditată.

Accesul la documente - în conformitate cu principiile transparenței și buneii administrări și fără a aduce atingere articolului 143 alineatul (2) și articolului 144 alineatul (1) din Regulamentul financiar, orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele Curții în condițiile stabilite prin decizia care instituie normele interne cu privire la tratarea cererilor de acces la documentele pe care le deține Curtea.

Activitatea de audit - Curtea de Conturi Europeană este auditorul extern al Uniunii Europene. Activitatea Curții se concentrează pe raportarea financiară a UE, precum și pe execuția bugetului Uniunii și pe punerea în aplicare a politicilor sale. Asemenea altor instituții supreme de audit, Curtea desfășoară trei tipuri diferite de audit: audit financiar, audit de conformitate și auditul performanței.

Activități de control - politici și proceduri cu ajutorul cărora se garantează ducerea la îndeplinire a directivelor conducerii. Sunt o componentă a controlului intern. Printre activitățile de control specifice se numără: autorizarea, revizuirea performanței, prelucrarea informațiilor, controale fizice, separarea sarcinilor. Sau: *Ațiuni diverse precum autorizările, verificările, examinarea performanței operaționale, prelucrarea informațiilor, controalele fizice și separarea sarcinilor. Activitățile de control includ controalele privind relațiile și operațiunile cu părțile afiliate.*

Activități preliminare în vederea utilizării activității de audit intern

Atunci când are în vedere utilizarea activității de audit intern, inclusiv a activității Serviciului de Audit Intern (sau a structurilor de audit intern din cadrul Comisiei), auditorul trebuie să evalueze următoarele aspecte, ținând seama de importanța