

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ - INSTITUȚIA DE AUDIT EXTERN A UNIUNII EUROPENE

Ec. drd. Gheorghe Ciochină, Curtea de Conturi a României, Camera de Conturi Vâlcea, georgeciocina@yahoo.com

Conf. univ. dr. Iuliana Ciochină, Universitatea „Constantin Brâncoveanu” Râmnicu Vâlcea, iulianaciocina@yahoo.com

Rezumat:

La Cour des comptes européenne est l'auditeur externe des finances de l'Union européenne. Conformément aux articles 246 à 248 du traité de l'Union européenne, la Cour des comptes européenne examine les comptes de la totalité des recettes et des dépenses de l'Union européenne et de tous organismes créés par celle-ci et on assure la bonne gestion financière, à savoir que les fonds ont été utilisés de manière économique, efficiente et efficace. Dans chaque pays membre de l'Union européenne, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques effectuent un contrôle de la performance, effectuent des contrôles de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, considérant ce type de travail comme une partie des audits financiers et des contrôles de régularité. Ces contrôles impliquent souvent, pour l'auditeur, l'évaluation des systèmes. Cette démarche aboutit à la formulation de jugements professionnels concernant l'efficience et l'efficacité des structures et des procédures organisationnelles, ainsi que les économies réalisées grâce aux actions entreprises.

Într-o societate democratică modernă, funcționarea unui audit extern independent este esențială pentru satisfacerea obligației de a transpune în acțiuni eficiente și a raporta utilizarea cu economicitate a fondurilor publice. Curtea de Conturi Europeană este instituția de control exterior a Uniunii Europene și contribuie la ameliorarea sub diverse aspecte a gestiunii financiare a fondurilor Uniunii. Curtea joacă un rol crucial pentru cetățenii Uniunii.

Comisia Europeană care are misiunea execuției bugetului Uniunii europene, trebuie să se asigure că fondurile Uniunii sunt bine gestionate, conform legislației aplicabile în domeniu. Gestiunea și controlul fondurilor Uniunii se efectuează în cooperare cu statele membre. Cheltuielile Uniunii Europene fac obiectul unor controale multiple pe mai multe niveluri, atât în interiorul Comisiei ce reprezintă administrația statelor membre, dar și în țările beneficiare. Comisia exercită un audit intern, care contribuie la asigurarea unui sistem de control adecvat și care trebuie să funcționeze cât mai eficient. Rolul Curții este acela al unui auditor extern care evaluează gestiunea financiară a bugetului, astfel încât să se asigure o gestiune eficientă în profitul cetățenilor.

În scopul legitimării cu adevărat a Uniunii europene în ochii cetățenilor, trebuie ca numeroasele politici să fie puse în aplicare eficiente și gestiunea bugetului său să fie eficientă. În practică, gestiunea programelor comunitare relevă responsabilitatea Comisiei Europene pentru mai mult de 80% din cheltuielile Uniunii Europene, de administrare la diferite niveluri, în statele membre și în țările beneficiare. Administrarea, gestiunea și controlul fondurilor europene sunt din ce în ce mai mult asigurate la nivel național și regional, procesul decizional este mai transparent mai rapid și mai aproape de cetățeni.

Controlul politic al gestiunii Uniunii Europene este efectuat de Parlamentul European, de Consiliu și de Parlamentele naționale. Pe de altă parte mijloacele mass-media sunt foarte atente la utilizarea fondurilor europene și se interesează în special de cazurile de fraudă și de utilizare abuzivă.

În acest context Curtea de Conturi Europeană joacă un rol primordial în calitate de auditor extern al Uniunii Europene:

- publicând rapoartele sale Curtea de Conturi europeană contribuie la îmbunătățirea transparenței și la întărirea obligației de bună gestionare a fondurilor comunitare.
- activitățile de audit ale Curții asigură că fondurile comunitare sunt încasate și utilizate conform legislației aplicabile în domeniu.
- observațiile și recomandările Curții ajută la gestionarea fondurilor comunitare, la îmbunătățirea rezultatelor lor și contribuie la buna gestiune financiară;
- rapoartele de audit ale Curții servesc ca bază la controlul democratic de utilizare a fondurilor comunitare exercitat de Parlamentul European și de Consiliu.

Creată în 22 iulie 1975, prin tratatul de la Bruxelles, Curtea de Conturi a început să funcționeze în octombrie 1977, având sediul în Luxembourg. Tratatul de la Maastricht, din 7 februarie 1992, a instituit Curtea de Conturi Europeană ca instituție a Comunității europene, asigurându-i independența și puterea necesară. Curtea are obligația de a publica anual o declarație de asigurare, prin care certifică fiabilitatea conturilor europene, în același timp cu legalitatea și regularitatea operațiunilor efectuate.

Tratatul de la Amsterdam, din 2 octombrie 1997, a conferit Curții de Conturi rangul de instituție a Uniunii europene și astfel în mod categoric a creat perspective pentru efectuarea auditului de către, Curte asupra celui de-al doilea și al treilea pilon al Uniunii (politica externă și de securitate comună pe de o parte, justiția și afacerile interne pe de altă parte). Acest lucru a avut efectul de a întări rolul Curții de Conturi în ceea ce privește prevenirea neregularităților și găsirea măsurilor de luptă contra fraudei. Tratatul a confirmat dreptul Curții de a sesiza Curtea de Justiție, în scopul de a-și proteja prerogativele în raport cu alte instituții ale Uniunii.

Prin tratatul de la Nisa, din 26 februarie 2001, se stabilește ca fiecare stat membru să aibă un reprezentant național în structura Curții. Tratatul insistă și asupra importanței cooperării dintre instituțiile supreme de control ale statelor membre.

Curtea de Conturi nu are competențe jurisdicționale, rapoartele și verdictele sale nu au rol de constrângere juridică. Nu dispune de putere de decizie sau sancțiune ci dispune exclusiv de competențe cu caracter administrativ ce se manifestă în formularea observațiilor în cadrul misiunii sale de control și în verdictele date în cadrul misiunii sale consultative. Lucrătorii Curții permit totuși legislatorului și altor responsabili ai gestiunii programelor și ai celor ce administrează finanțele Uniunii, să îmbunătățească gestiunea financiară.

Sfera competențelor Curții de Conturi cuprinde practic totalitatea activităților comunitare ce au în vedere examinarea operațiunilor incluse în bugetul general, dar și pe cele realizate în afara acestuia cum sunt Fondul european de Dezvoltare, împrumuturile acordate și obținute, cheltuielile și veniturile organismelor satelit. Sunt examinate conturile tuturor organismelor și agențiilor create de Comunitate, cu excepția cazului în care actul constitutiv al aceluia organism exclude acest lucru. În cazul Băncii Europene de Investiții și a Băncii Centrale Europene competențele sale de control sunt limitate.

În conformitate cu dispozițiile tratatului, controlul Curții de Conturi vizează execuția bugetului general al Uniunii Europene, a fondurilor europene de dezvoltare, precum și conturile organismelor și agențiilor Uniunii.

Curtea de Conturi Europeană organizează și efectuează auditul în totală independență față de alte instituții europene și de guvernele statelor membre. Ea decide asupra acțiunilor de audit selectate, asupra datei de prezentare a observațiilor și a concluziilor sale. Curtea de Conturi Europeană efectuează auditul în conformitate cu propria sa politică și normele proprii de audit. Acestea au fost adaptate la Normele internaționale general acceptate, în special Normele de control INTOSAI și Normele internaționale ale Federației internaționale a experților contabili, având în vedere contextul Uniunii Europene. Tratatul dispune pe de altă parte că în statele membre controlul se efectuează în legătură cu instituțiile superioare de audit naționale sau cu alte organisme

naționale competente. În practică acestea din urmă aduc auditorilor de la Curtea de Conturi Europeană, o susținere practică și logistica la nivel local ca și cunoștințele specifice în domeniul auditului.

Curtea de Conturi Europeană participă la activitățile organizate de EUROSAI, organizație a instituțiilor superioare de audit europene și de INTOSAI, echivalentul acestora la nivel mondial.

Mutații importante s-au petrecut odată cu schimbările politice majore din anumite țări sau în cadrul sistemului de reformă din administrația publică.

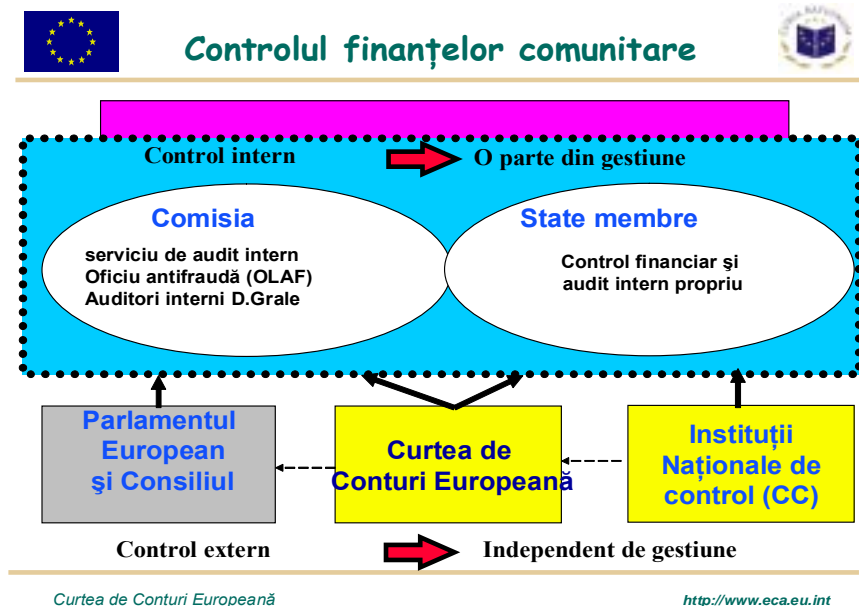
Începând cu 1990 se conturează perioada contemporană de organizare a auditului financiar ca o necesitate a specializării domeniului contabil. Noul cadru face ca România să treacă la o economie bazată pe conceptul de concurență, să revină la fostele instituții financiare din perioada interbelică, adaptate la condițiile concrete din perioada de tranziție. Acest fapt, a fost consfințit de Constituție și de apariția unor acte normative de mare necesitate. Auditul financiar evoluează și se consolidează o dată cu evoluția procesului de reformă și transformare a societății, al cărei obiectiv este, crearea unei economii de piață funcționale, similară cu cele existente în țările membre ale Uniunii Europene .

Aderarea României la Uniunea Europeană și schimbările rapide și complexe ce au loc în economia mondială, impun o permanentă perfecționare a specialiștilor în domeniu concomitent cu implementarea unor tehnici de audit financiar armonizate cu cele europene și internaționale, cu standardele de contabilitate și audit.

Practicile de audit financiar au fost introduse la noi în țară, în perioada de tranziție spre o economie de piață, din dorința specialiștilor români de a corela și adapta reglementările românești cu standardele contabile prevăzute pe plan internațional.

Tratatele au conferit Curții dreptul de acces la toate informațiile necesare în realizarea misiunii sale.

Figura nr. 1



Curtea de Conturi trebuie să aducă o îmbunătățire în domeniul gestiunii financiare, prin activitatea de audit, atât prin sublinierea insuficienței care o afectează, dar și în ceea ce privește mai buna utilizare a fondurilor Uniunii Europene. Pentru aceasta, ea formulează recomandări în măsură să asigure eficiența în ceea ce privește :

- reducerea riscului erorilor și al neregularităților;
- creșterea într- un grad ridicat a conformității în materie legislativă;

- o mai bună organizare a activității Uniunii și a sistemelor de control intern;
- o mai mare transparență în acțiunile Uniunii Europene, grație îmbunătățirii metodelor și procedurilor contabile;
- consolidarea eficienței, eficacității în realizarea obiectivelor politice ale Uniunii Europene.

Curtea de Conturi Europeană semnalează toate cazurile de neregularități și de posibile fraude. Prima responsabilitate în ceea ce privește detectarea și investigarea erorilor și a neregulilor revine responsabililor cu gestiunea și execuția programelor Uniunii, ce trebuie să le aducă la cunoștința Comisiei și a statelor membre.

Curtea examinează în ce măsură Comisia și statele membre și-au asumat responsabilitățile în aceste domenii și indică posibilități de ameliorare. Atunci când în activitățile de audit, Curtea bănuiește existența unui caz de fraudă, de corupție sau alte activități ilegale, ori cazuri semnalate de cetățeni, ea trebuie să comunice imediat Oficiului european de luptă antifraudă (OLAF). Acest oficiu este integrat Comisiei Europene și are competențe în a investiga orice neregularitate sau fraudă în detrimentul bugetului, comisă fie într-un stat membru, instituție sau organism comunitar.

Curtea de Conturi Europeană are o funcție consultativă, prin verdictele pe care trebuie să le emită obligatoriu înaintea adoptării dispozițiilor cu caracter financiar și a normelor destinate protejării intereselor financiare ale Comunității. Curtea de Conturi Europeană efectuează două tipuri de audit: audit financiar și audit al bunei gestiuni financiare.

Auditul bunei gestiuni financiare urmărește a evalua care dintre măsurile Comisiei și ale statelor membre au fost bine aplicate având în vedere principiile bunei gestiuni financiare, respectiv : economicitate, eficiență și eficacitate, în ceea ce privește gestiunea fondurilor Uniunii Europene. Acest tip de audit este denumit „audit de performanță” sau „verificarea utilizării optime a resurselor”¹. Utilizarea optimă a resurselor are în vedere administrarea economică, eficientă și eficace a fondurilor.

În virtutea reglementărilor financiare, fondurile Uniunii Europene trebuie să fie gestionate având în vedere trei principii :

- principiul economicității, potrivit căruia pentru a atinge un rezultat sau un obiectiv dat, se impune a fi utilizat un minimum de resurse.
- principiul eficienței, potrivit căruia fondurile cheltuite trebuie utilizate de o manieră optimă.
- principiul eficacității, potrivit căruia obiectivele politicii Uniunii Europene au fost atinse.

Curtea practică două moduri apropiate în ceea ce privește auditul bunei gestiuni financiare, în funcție de obiectivul auditat și de riscul estimat.

Primul mod constă în evaluarea gestiunii cheltuielilor și în special, măsurile avute în vedere să asigure optimizarea resurselor. Aceasta implică pe de o parte, evaluarea strategiei adoptate de către responsabilii entității auditate, precum și sistemele utilizate pentru optimizarea utilizării resurselor și pe de altă parte verificarea deciziilor luate. Auditul trebuie să permită a determina dacă metoda aleasă de responsabil este susceptibilă de a asigura optimizarea resurselor și în ce manieră poate fi îmbunătățită.

A doua metodă presupune o evaluare vizând a se stabili, dacă un program sau un proiect a acordat atenție obiectivelor sale și a permis optimizarea resurselor. El acționează în această situație examinând dacă obiectivele unei cheltuieli efectuate au fost atinse și cum s-a ajuns la aceasta, dacă rezultatele s-au obținut cu minimum de resurse. Concluziile auditului trebuie să permită a se stabili dacă resursele au fost optimizate în cadrul programului și în ce situație pot fi ele îmbunătățite.

¹ www. Eca.eu.int. pag. 8.

Tabel nr. 1

Obiectivele generale ale auditului

Tipuri	Principii	Obiective
Auditul financiar-fiabilitatea conturilor	Integralitatea	Toate elementele de activ și de pasiv (inclusiv elementele din afara bilanțului) ale perioadei au fost contabilizate.
	Existența și dreptul de proprietate	Elementele de activ sau de pasiv existente la acea dată sunt prezentate în bilanț și aparțin entității.
	Valoare	Elementele de activ și de pasiv sunt contabilizate la adevărata lor valoare.
	Prezentare și informare	Elementele de activ și de pasiv sunt prezentate, clasate și descrise în conformitate cu normele și regulile contabile și financiare aplicabile în materie.
	Legalitate și regularitate	O operație este efectuată în conformitate cu legile și reglementările aplicabile în materie și creditele bugetare necesare au fost disponibilizate.
Auditul financiar, legalitatea și regularitatea operațiunilor	Integralitate	Toate operațiile ce privesc perioada dată au fost contabilizate.
	Realitatea operațiilor	Operațiile sunt justificate prin rezultat care se raportează la un organism și o perioadă dată.
	Evaluarea	Operațiile au fost evaluate la justa lor valoare.
	Prezentare și informare	Operațiile sunt prezentate, înregistrate și descrise în conformitate cu normele și convențiile contabile și financiare aplicabile în materie.
Auditul bunei gestiuni financiare, auditul performanței	Economicitate	Fondurile au fost disponibile în timp util, în cantitatea și calitatea corespunzătoare și la prețul cel mai scăzut.
	Eficiență	Resursele utilizate au permis realizarea obiectivelor în măsură să furnizeze un raport optim între ieșiri și intrări.
	Eficacitate	Măsura în care obiectivele au fost realizate și relația dintre impactul dorit și cel realizat.

Oficiul Național de Audit măsoară impactul activității sale în fiecare an, evaluând cantitativ și calitativ schimbările semnificative care au fost făcute de către entitățile auditate ca rezultat al recomandărilor sale, realizează activități de control financiar, audit financiar și audit al performanței.

De asemenea, vizează obținerea de economii, urmare auditurilor efectuate. Deviza după care trebuie să se coordonează întreaga activitate a Oficiului Național de Audit, este²: „ Să ajutăm națiunea să cheltuiască cu înțelepciune”.

Activitatea de audit financiar se desfășoară în conformitate cu standardele de audit, respectiv :

- Standardele de audit ale INTOSAI și directivele Uniunii Europene de implementare a acestora;
- Standardele IFAC (Federația Internațională a Contabililor);

Auditul performanței, realizat de Oficiul Național de Audit, are drept obiectiv modul în care sunt utilizați și justificați banii publici de către administrația publică, agențiile guvernamentale, precum și îmbunătățirea raportului dintre banii alocați și rezultatele obținute.

În acest sens, Oficiul Național de Audit al Marii Britanii a definit conceptul de audit al performanței, prin sintagma „ Valoare pentru bani”³.

² *** Curtea de Conturi a României Revista de Audit Financiar Nr.1/2001,pag.73

Standardele de audit ale INTOSAI, la art.40, definesc auditul performanței rezultatelor ca fiind o examinare a economicității, eficienței și eficacității, astfel:

a) examinarea economiilor realizate în gestiunea administrației, în conformitate cu practicile și principiile administrației sănătoase și cu o bună politică de gestiune. Economicitate: minimizarea costului resurselor utilizate pentru o activitate dată cu urmărirea respectării calității rezultatelor;

b) verificarea eficienței utilizării resurselor umane, financiare sau de altă natură și examinarea sistemelor informatice, de măsurare a rezultatelor și de control; analiza procedurilor utilizate de unitățile controlate pentru remedierea neajunsurilor constatate. Eficiență: relația dintre rezultate, constând în bunuri, servicii sau alte rezultate și resursele utilizate pentru producerea lor;

c) verificarea eficacității rezultatelor din punct de vedere al obiectivelor urmărite de unitatea controlată și examinarea impactului efectiv al activităților cu impactul dorit”. Eficacitate: măsura în care obiectivele au fost atinse și raportul dintre efectele scontate și efectele obținute printr-o activitate dată.

Obiectivele auditului performanței realizat de NAO, constau în următoarele:

- să ofere Parlamentului informații imparțiale și independente precum și recomandări cu privire la economicitatea, eficiența și eficacitatea modului în care entitățile auditate au folosit resursele;
- să ajute entitățile auditate să-și mărească performanțele în ce privește raportul dintre banii alocați și modul de utilizare a acestora.

Rolul echipei de audit este de a aprecia o activitate în mod independent și obiectiv, având în vedere: o bună practică precum și momentul până la care entitatea auditată operează cu economicitate, eficacitate și eficiență.

BIBLIOGRAFIE:

- | | |
|--------------------------------|--|
| Boulescu Mircea, | - <i>Auditul financiar</i> , Ed. Economică, București, 2003 |
| Boulescu Mircea, Ghiță Marcel, | - <i>Fundamentele auditului</i> , Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2001 |
| Mareș Valerică | |
| Collins, L.; Valin, G. | - <i>Audit et contrôle interne</i> , 4e édition, Editura Dalloz, Paris, 1992 |
| Dobroțeanu Laurențiu, | - <i>Audit, concept și practici. Abordare națională și internațională</i> , Ed. Economică, București, 2002 |
| Dobroțeanu Cornelia Liliana | |
| Fabrice Mercade | - Seminar despre Curtea de Conturi Europeană și auditul fondurilor europene, București, 2004 |
| Richard J. | - <i>L'audit des performance de l'entreprise</i> , La Villeguerin Editions, Paris, 1989 |
| Camera Auditorilor din România | - Norme minimale de audit, Ed. Economică, București, 2001 |
| Curtea de Conturi Europeană | - Liniile directoare europene de aplicare a standardelor de audit INTOSAI, noiembrie 1998 |
| Curtea de Conturi a României | - Manual de audit financiar și regularitate – Proiect finanțat de Uniunea Europeană, 2003 |
| Curtea de Conturi a României | - Auditul performanței. Ghid – Proiect finanțat de Uniunea Europeană, 2003 |
| Curtea de Conturi a României | - Revista de audit financiar nr. 1/2001; nr. 1,2/2002; nr. 1,2,3/2003 |
| *** | www.eca.eu.int |
| *** | www.europeana.ro |
| *** | www.europa.eu.int |

³ *** - National Audit Office, UK – A practical guide to sampling, London, 2000