CZU: 657.63: 336.13 **https://doi.org/10.59295/mpdnwe2024.38**

INDEPENDENCE OF THE SUPREME AUDIT INSTITUTION – PREREQUISITE FOR A MODERN MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES

ŞEVCIUC Tatiana
The Court of Accounts of the Republic of Moldova
sevciuctatiana83@gmail.com
ORCID ID: 0000-0001-7886-4165

Purpose of the article: The activity of Supreme Audit Institutions in a state serves as a crucial element in the functionality of the public finance management system, providing oversight and control over the budgetary process. The topicality of this research derives from the importance and relevance of the independence of Supreme Audit Institutions (SAI) which can be understood as its ability to function autonomously from the government, without external influences and unjustified control, and is a fundamental condition for the SAI to effectively fulfill its legal mandate. The purpose of this scientific paper consists in the complex and comprehensive examination of the independence of Supreme Audit Institutions, as essential preconditions of a modern management of public finances. In order to achieve the set goal, various research methods were used, starting with the analysis of the requirements of international standards regarding, as well as the synthesis of fundamental arguments regarding the importance of ensuring the functionality and independence of a Supreme Audit Institution in maintaining and strengthening the national system of public finance management. Following the analysis carried out, we can conclude on the need to strengthen governmental and parliamentary efforts in order to ensure the independence of the Supreme Audit Institution of the Republic of Moldova, according to INTOSAI requirements, a fact that will directly contribute to the European path of the country.

Keywords: audit, audit standards, independence, public finances, Supreme Audit Institution

INDEPENDENȚA INSTITUȚIEI SUPREME DE AUDIT – PRECONDIȚIE A UNUI MANAGEMENT MODERN AL FINANȚELOR PUBLICE

Introducere

Prin intermediul acestei cercetări se atrage atenția asupra importanței și rolului independenței Instituției Supreme de Audit (în continuare ISA) în menținerea și consolidarea sistemului național de management al finanțelor publice. Scopul prezentului articol constă în examinarea complexă și comprehensivă a independenței Instituției Supreme de Audit, precondiție esențială a unui management modern al finanțelor publice. Este știut faptul că un management modern al finanțelor publice se bazează pe principii de eficiență, eficacitate și responsabilitate. Prin activitatea de audit public, doar o Instituție Supremă de Audit, independentă și credibilă, poate contribui la identificarea deficiențelor, la îmbunătățirea politicilor financiare și la creșterea responsabilității entităților care gestionează resursele financiare publice și patrimoniul public. Recomandările oferite de către Instituția Supremă de Audit sprijină reformele financiare, ceea ce conduce la o utilizare mai judicioasă a resurselor și la o îmbunătățire a serviciilor publice, care, în final, contribuie la schimbarea spre bine a vieții cetățenilor, deziderat menționat și în Cadrul Declarațiilor Profesionale ale INTOSAI, și anume, INTOSAI-P 12 [6]. Astfel, auditul efectuat de către ISA are un impact pozitiv asupra încrederii societății în actul guvernării, deoarece focalizează gândurile deținătorilor de resurse publice asupra modului în care aceștia utilizează aceste resurse. Asemenea conștientizare susține valorile fundamentale și stă la baza mecanismelor de responsabilizare a conducerii entității, contribuind la îmbunătățirea deciziilor ce urmează a fi luate. Odată ce rezultatele auditului efectuat de către ISA sunt făcute publice, cetățenii pot responsabiliza deținătorii

și gestionarii de resurse publice. Astfel, ISA promovează eficiența, responsabilitatea, eficacitatea și transparența administrării publice. O Instituție Supremă de Audit *independentă*, eficientă și credibilă este, prin urmare, o componenta esențiala în cadrul unui sistem democratic în care responsabilitatea, transparența și integritatea sunt părți indispensabile a unei democrații stabile.

Metodologia cercetării

Pentru atingerea scopului propus, au fost utilizate atât metode de cercetare cantitative și calitative, cât și tehnici de raționament inductiv și deductiv, alături de metodele de analiză și sinteză. Metoda predominantă aplicată în acest studiu a fost cea comparativă, pentru a scoate în evidență divergențele și multitudinea de factori ce periclitează independența unei ISA. Subsecvent, pentru o înțelegere mai clară a problemelor abordate, vom trece în revistă principalele aspecte/condiții/principii reliefate în Cadrul Declarațiilor Profesionale INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) [3], standardele INTOSAI, actele legislative și normative din Republica Moldova.

Rezultate și discuții

Prin monitorizarea managementului public și raportării financiare, Instituția Supremă de Audit oferă o poziție obiectivă și independentă cu privire la utilizarea resurselor publice conform prevederilor cadrului normativ aplicabil, într-un mod eficient și transparent.

Astfel, independența ISA nu este doar un ideal teoretic, ci o precondiție crucială pentru un management modern și transparent al finanțelor publice, contribuind la buna guvernare și la menținerea stabilității financiare a statului. Independența unei ISA față de organele executive pe care le auditează este fundamentală pentru rolul său de a responsabiliza guvernele și de a construi încrederea între stat și societate [7, p. 4].

Oferind informații obiective despre modul în care sunt gestionate resursele financiare și a patrimoniului public și punând aceste informații la dispoziția publicului, ISA sunt generatori importanți de dovezi pentru ca cetățenii să înțeleagă modul în care guvernul lor funcționează și gestionează resursele publice. Rapoartele de audit pot fi folosite de diverse părți interesate, cum ar fi Parlamentul, partidele politice, cetățenii și organizațiile societății civile, ca bază pentru a cere responsabilitate și schimbare a modului în care resursele publice sunt gestionate de către Guvern [12, p.8].

De menționat este faptul că Guvernelor li se încredințează puterea de a colecta, aloca și cheltui resurse publice. Iar Instituțiile Supreme de Audit asigură o verificare a utilizării de către guverne a acestor resurse publice prin audituri regulate ale bugetelor, veniturilor și cheltuielilor guvernamentale.

Prin auditările, raportările și recomandările lor privind utilizarea resurselor publice, ISA sunt o componentă cheie a sistemului de integritate și responsabilitate al oricărui guvern.

Pentru a responsabiliza în mod eficient guvernele cu privire la activitățile lor financiare, ISA trebuie să fie independente de organismele pe care le auditează. Cu toate acestea, dovezile arată că atunci când independența ISA este contestată, activitățile de supraveghere instituțională pot fi afectate [12, p. 4].

Responsabilitatea guvernamentală, în sensul său fundamental, se referă la obligația guvernului de a răspunde pentru acțiunile sale și de a se supune unor reguli și reglementări care limitează și controlează utilizarea puterii. Aceasta implică un set de **constrângeri** care asigură că guvernul, indiferent de nivel (național, regional sau local), își exercită autoritatea într-un mod care respectă legile și promovează interesul public. Principiul responsabilității guvernamentale este esențial pentru prevenirea abuzurilor de putere și pentru asigurarea unei **guvernanțe transparente și eficiente.**

Unul dintre pilonii fundamentali ai responsabilității guvernamentale este **supremația legii**. Guvernele trebuie să acționeze în limitele legii și ale Constituției, iar orice acțiune care depășește aceste

limite poate fi considerată o încălcare a responsabilității. Aceasta include respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, aplicarea corectă a legilor și evitarea deciziilor arbitrare. Astfel, pentru ca guvernul să fie responsabil, cetățenii și alte entități interesate trebuie să aibă acces la informații despre procesul decizional și despre modul în care sunt gestionate resursele publice. Transparența asigură că cetățenii pot urmări cum sunt cheltuiți banii publici și cum sunt luate deciziile care îi afectează direct. Drept exemplu poate servi publicarea bugetului național și a rapoartelor de audit, precum și consultările publice cu privire la politicile majore.

De menționat, că în cadrul unui stat de drept, Guvernul este supus controlului exercitat de alte instituții independente, cum ar fi Parlamentul, instanțele judecătorești și Instituțiile Supreme de Audit (precum Curtea de Conturi). Aceste instituții sunt menite să supravegheze acțiunile guvernului, să identifice eventualele abuzuri sau ilegalități și să asigure respectarea reglementărilor. Spre exemplu Curtea de Conturi, care verifică modul în care au fost utilizate resursele publice, poate recomanda Guvernului să își corecteze comportamentul financiar.

Responsabilitatea guvernamentală se referă și la modul în care sunt utilizate resursele publice care includ bugetele, activele și infrastructura statului. Guvernul trebuie să fie capabil să demonstreze că aceste resurse sunt gestionate în mod eficient, fără risipă sau fraudă, și că resursele sunt alocate acolo unde este nevoie pentru a maximiza beneficiile pentru cetățeni. Drept exemplu poate servi aplicarea unor politici de austeritate fiscală pentru a reduce datoria publică sau investirea resurselor publice în proiecte de infrastructură care să aducă beneficii economice pe termen lung.

Trebuie de menționat că guvernele nu sunt responsabile doar pentru deciziile pe care le iau, ci și pentru rezultatele acțiunilor lor. Dacă politicile implementate nu dau rezultate sau au consecințe negative pentru societate, guvernul trebuie să fie tras la răspundere. Acest aspect este esențial într-un management modern, bazat pe rezultate și pe eficiență. Spre exemplu, implementarea unor politici economice care nu generează creștere sau care duc la o criză economică poate atrage sancțiuni politice și critici publice.

Există mai multe moduri prin care un guvern poate fi tras la răspundere pentru acțiunile sale pe care le vom prezenta în continuare (figura 1).

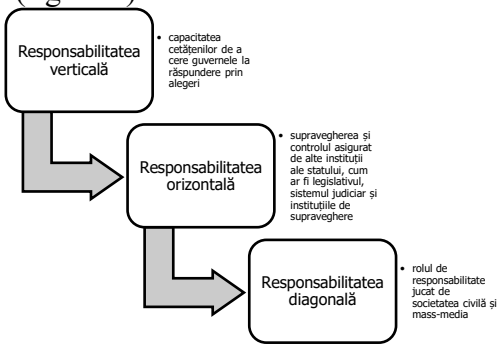


Figura 1. Constrângeri privind utilizarea puterii de către guverne

Sursa: Elaborat de autor în baza resurselor privind independența ISA [7]

ISA pot fi definite ca agenți „orizontali" ai responsabilității, împreună cu alte instituții (legislativ, judiciar, agenții anticorupție, ombudsman, printre altele). Capacitatea ISA de a acționa eficient ca agenți de responsabilitate va depinde totuși de gradul în care sunt considerate independente de guvern [7, p.4].

Așadar, ISA analizează dacă guvernul își respectă obligațiile și dacă folosește în mod corect și legal resursele publice. Rapoartele lor publice contribuie la responsabilizarea guvernului și la informarea cetățenilor. De exemplu, Curtea de Conturi poate analiza cheltuielile legate de un program social și poate semnala risipa de resurse publice sau utilizarea necorespunzătoare a acestora.

Deci rămâne a fi incontestabilă independența Instituției Supreme de Audit pentru asigurarea unui management modern al finanțelor publice. Acest concept presupune capacitatea Instituției Supreme de Audit de a funcționa fără intervenții sau presiuni externe din partea guvernelor, parlamentelor sau altor entități. Această independență este esențială pentru a garanta un audit obiectiv, transparent și eficient asupra modului în care sunt gestionate resursele publice.

Independența ISA poate fi influențată de o varietate de factori, în funcție de contextul țării și de setarea de guvernare. Amenințările comune la adresa independenței ISA în termeni practici pot include diverse categorii [7], pe care le vom prezenta în continuare (figura 2). Independența ISA este crucială pentru a asigura audituri eficiente și credibile asupra modului în care guvernele utilizează resursele publice, iar orice ingerință sau presiune asupra lor poate afecta grav transparența și responsabilitatea în gestionarea finanțelor publice.

Amenințările se referă la influența pe care o pot exercita guvernele sau partidele politice asupra ISA pentru a împiedica, manipula sau deturna audituri care ar putea scoate la lumină nereguli în gestionarea fondurilor publice. Acestea pot include:

- **Presiuni asupra conducerii ISA**: Guvernul sau alți actori politici pot încerca să influențeze numirea sau demiterea președintelui ISA sau a altor membri cheie, pentru a se asigura că instituția este condusă de persoane loiale sau mai puțin înclinate să critice activitatea guvernului. Spre exemplu, încercarea de a schimba conducerea ISA în timpul unui audit sensibil sau controversat care ar putea afecta imaginea guvernului.
- **Amenințări de reducere a resurselor**: Guvernele pot încerca să limiteze activitatea ISA prin reducerea bugetului acestora, făcând dificilă derularea auditului la o scară suficientă pentru a descoperi nereguli. De exemplu, reducerea resurselor ISA imediat după ce aceasta a început o investigație privind utilizarea frauduloasă a fondurilor publice.
- **Încercarea de a controla programul de audit**: Uneori, guvernele pot încerca să influențeze direct programul de audit al ISA, determinându-le să evite anumite instituții sau proiecte care ar putea dezvălui practici nepotrivite sau ilegale. Spre exemplu, pot fi exercitate presiuni asupra ISA pentru a evita auditarea unor proiecte guvernamentale mari, în special în preajma alegerilor.

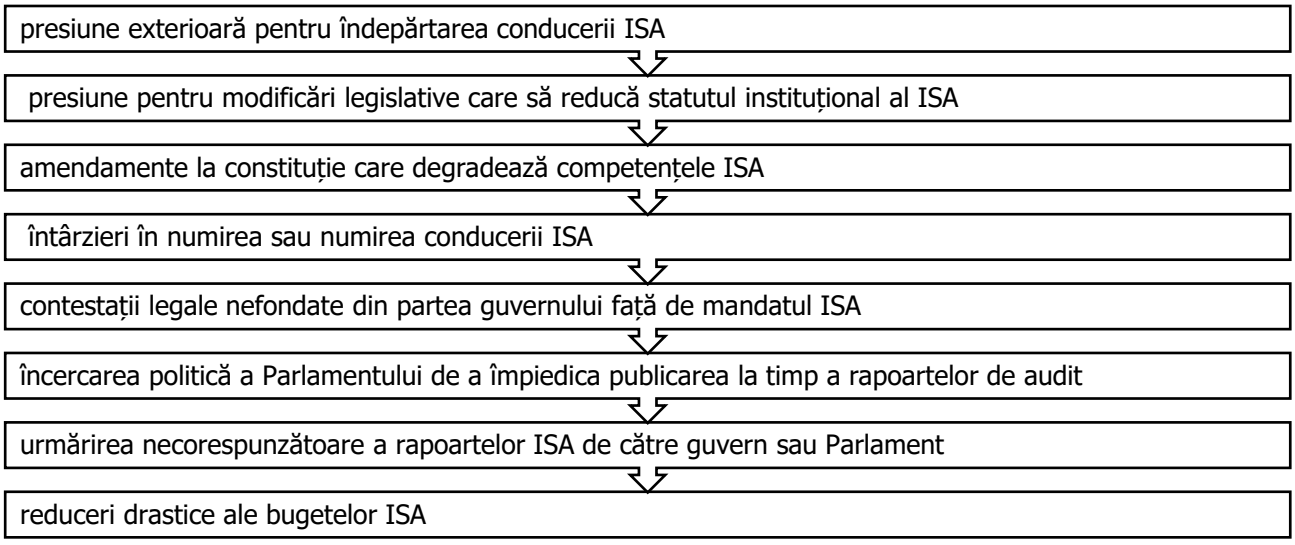


Figura 2. Categorii de amenințări la adresa independenței ISA
Sursa: Elaborat de autor în baza resurselor privind independența ISA [7]

- **Contestarea legală a rapoartelor de audit**: În unele cazuri, guvernele sau instituțiile auditate pot contesta în instanță rapoartele ISA, încercând să discrediteze concluziile acestora sau să amâne publicarea lor. Acest tip de acțiuni legale poate intimida ISA și poate compromite capacitatea sa de a prezenta rapid și eficient rezultatele auditului.
- **Întârzierea sau refuzul furnizării de informații**: Unele instituții auditate pot refuza să furnizeze datele necesare pentru realizarea auditului sau pot întârzia în mod intenționat predarea documentelor relevante, ceea ce face dificilă finalizarea auditului într-un mod cuprinzător și eficient. Spre exemplu, o agenție guvernamentală refuză să furnizeze detalii privind cheltuielile în anumite proiecte, invocând motive de securitate națională fără o justificare adecvată.
- **Presiuni și hărțuire**: Auditorii pot fi supuși unor presiuni intense pentru a modifica sau omite anumite descoperiri. În unele cazuri, aceștia pot fi hărțuiți sau amenințați direct, ceea ce creează un climat de frică și intimidare. De exemplu, un auditor primește amenințări de orice gen, chiar amenințări fizice, pentru că a raportat nereguli majore într-un proiect guvernamental.
- **Interese personale**: Dacă auditorii sau conducerea ISA au legături personale sau profesionale cu entitățile auditate, acest lucru poate compromite independența și obiectivitatea auditului. De exemplu, un auditor cu funcții decizionale în misiunea de audit are legături politice cu un partid aflat la guvernare, ceea ce îl face mai puțin dispus să raporteze nereguli care implică guvernul respectiv.
- **Cultura de conformism**: Dacă o cultură de conformism sau obediență față de guvern prevalează în interiorul ISA, aceasta poate afecta negativ obiectivitatea și rigurozitatea auditului. O astfel de cultură poate duce la autocenzură, unde auditorii evită să raporteze nereguli pentru a nu provoca probleme cu conducerea sau cu entitățile auditate. De exemplu: Auditorii decid să nu raporteze nereguli pentru a evita posibile repercusiuni politice sau administrative etc.[7]

Este important să menționăm că calea spre independență trebuie planificată cu atenție și poate dura ani de muncă persistentă din partea multor parteneri implicați pentru a o atinge. Deci, incidental, independența absolută rar se întâmplă unei Instituții Supreme de Audit. Așadar, pentru a-și consolida independența, o ISA are de obicei nevoie de sprijinul Parlamentului, al Ministerului de Finanțe, al comisiei parlamentare (sau al organismului echivalent), al comunității de afaceri, al grupurilor de cetățeni și al propriului personal. Fiecare dintre aceste grupuri va trebui să înțeleagă misiunea ISA și să-și liniștească temerile. [13, p. 32]

Atunci când vorbim de independența ISA atestăm că există atât **reglementări internaționale (Declarația de Mexic, Declarația de la Lima,** Standardele Internaționale pentru Instituțiile Supreme de Audit (ISSAI)**, Rezoluții și Convenții Internaționale)**, cât și **reglementări naționale (Legea nr.260/2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, Regulamente, Ghiduri și Metodologii instituționale ale CCRM)** care stabilesc și sprijină această independență.

În continuare vom face o retrospectivă a principalelor repere și idei legate de independența ISA. **Declarația de la Lima** (INTOSAI-P 1) din anul 1977 [4] a fost primul document INTOSAI care a exprimat în mod cuprinzător importanța independenței unei ISA, reamintindu-se membrilor INTOSAI că o ISA poate acționa obiectiv și eficient cu condiția să fie independent de entitatea auditată și protejat de influențe externe. Această direcție a fost astfel stabilită, iar în anii ce au urmat subiectul independenței a fost abordat la diverse evenimente ale INTOSAI. [10]

Declarația de la Lima, care acoperă mai multe obiective și probleme cheie legate de activitatea ISA, a întemeiat calea pentru ca ISA să ofere valoare și beneficii societății și să facă o diferență în viața cetățenilor. Declarația subliniază importanța independenței ISA – organizației, membrilor și oficialilor săi – și afirmă clar că ISA-urile pot îndeplini sarcinile în mod obiectiv și eficient doar dacă sunt independente de entitatea auditată și sunt protejate împotriva influenței externe. Declarația precizează, de asemenea, că ISA-urile trebuie să aibă independența funcțională, organizatorică și financiară necesară

pentru îndeplinirea sarcinilor lor și consolidează înființarea ISA, precizând că gradul necesar de independență a ISA va fi stabilit în Constituție. [9, p. 2-5]

Conform **Declarației de la Lima**, instituirea ISA și gradul necesar de independență al acestora ar trebui să fie garantate de Constituție, iar alte aspecte pot fi prevăzute în legislație. În special, trebuie garantată o protecție juridică adecvată de către o instanță supremă împotriva oricărei interferențe cu independența și mandatul de audit al ISA. [4]

INTOSAI-P 10 (Declarația de la Mexic) extinde **Declarația de la Lima** subliniind opt principii ale independenței ISA pe care le vom prezenta în continuare (figura 3).

Aceste principii sunt esențiale pentru menținerea responsabilității guvernamentale și pentru protejarea interesului public. Prin asigurarea respectării acestor principii, **integritatea Instituțiilor Supreme de Audit** devine un pilon central al bunei guvernări, întrucât acestea pot să-și îndeplinească rolul fără a fi influențate de interese externe, fie ele politice, financiare sau juridice.

Principiile stabilite în **Declarația de la Mexic** asigură că ISA trebuie să aibă cadrul necesar pentru a funcționa autonom, imparțial și profesionist.

După cum se stabilește prin Principiul 1 al **Declarației din Mexic**, independența unei ISA ar trebui să fie garantată de Constituție și de cadrul legal care reglementează ISA. Astfel de condiții formale sunt de obicei denumite „independență de jure”[5].

În practică, aspectele activității ISA pot fi acoperite de alte legi și reglementări legate de managementul financiar public, serviciul public, transparența și accesul la informații, activități publice, parlament și judiciar. În cazul lipsei de aliniere între diferitele prevederi legale, independența ISA poate fi sub întrebare. [7, p. 5,]

Astfel, respectarea acestor principii are un impact profund asupra mai multor aspecte esențiale ale funcționării statului:

21. **Creșterea transparenței guvernamentale**

ISA joacă un rol critic în monitorizarea modului în care guvernele utilizează fondurile publice. Prin auditarea independentă a cheltuielilor și proiectelor guvernamentale, ISA contribuie la creșterea gradului de transparență în raport cu publicul. Atunci când rapoartele de audit sunt publicate liber și accesibil, cetățenii și alte instituții de supraveghere (precum parlamentele) pot evalua dacă guvernul folosește eficient și corect resursele publice.

Transparența sporită aduce o mai mare responsabilizare a guvernanților, aceștia fiind conștienți că deciziile lor sunt monitorizate și analizate de o instituție autonomă, iar posibilele abateri sau ineficiențe vor fi dezvăluite.

2. **Consolidarea responsabilității guvernamentale**

Guvernele sunt mai responsabile atunci când știu că ISA poate desfășura un audit independent și imparțial. Această responsabilitate include **utilizarea corectă și legală a resurselor publice** și respectarea principiilor de guvernanță democratică. Atunci când Instituțiile Supreme de Audit sunt independente, guvernul este constrâns să acționeze în cadrul legal și etic impus de legislație, evitând abuzurile și gestionările ineficiente ale banilor publici.

Responsabilitatea se manifestă și prin faptul că, în urma rapoartelor ISA, guvernul trebuie să răspundă pentru eventualele nereguli identificate, iar autoritățile publice și administrative sunt obligate să ia măsuri corective.

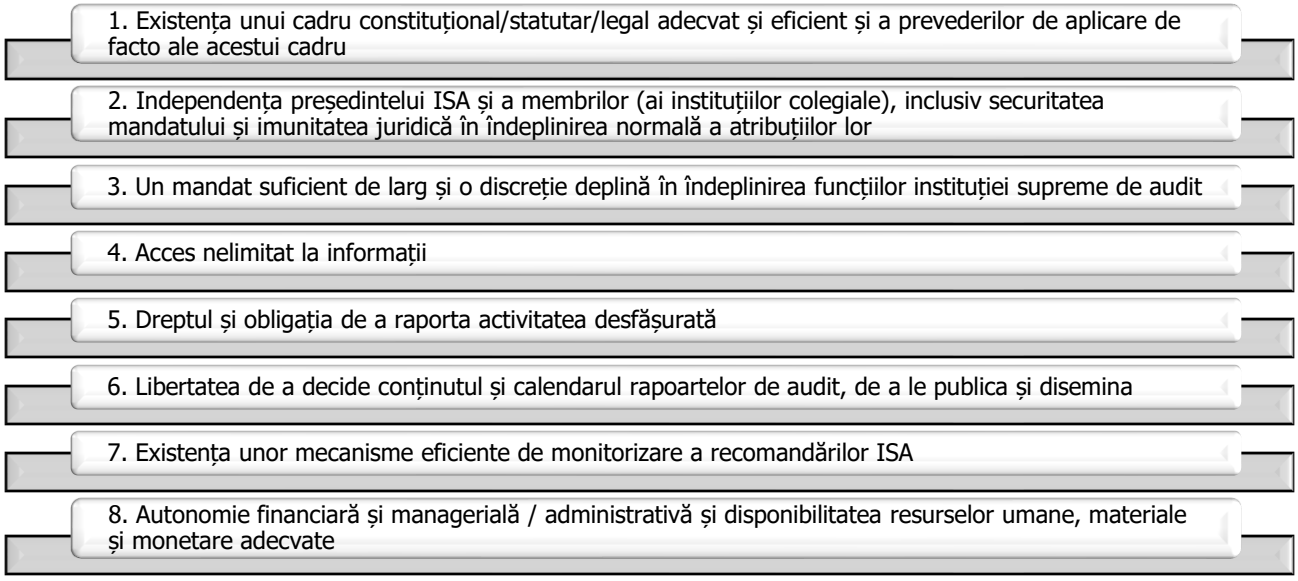


Figura 3. Principiile independenței ISA

Sursa: Elaborat de autor în baza Declarației din Mexic [5]

22. **Reducerea riscului de corupție și deturnare a resurselor publice**

Prin audituri independente și detaliate, ISA poate identifica eventualele cazuri de corupție, delapidare, utilizare frauduloasă a resurselor sau alte practici ilegale în cadrul instituțiilor publice. Atunci când guvernele știu că sunt supravegheate și că abaterile pot fi descoperite și raportate public, acest lucru descurajează comportamentele nepotrivite și reduce riscurile de deturnare a resurselor publice.

Combaterea corupției devine mai eficientă atunci când ISA își exercită funcțiile într-un mod autonom, fără teama de repercusiuni politice sau legale, iar rapoartele sale au impact direct asupra reformelor din sistemul public.

23. **Creșterea eficienței în administrarea finanțelor publice**

Auditul independent realizat de ISA contribuie nu doar la identificarea greșelilor sau abaterilor, ci și la îmbunătățirea **eficienței și eficacității** cu care guvernul gestionează resursele publice. Prin intermediul auditurilor de performanță, ISA evaluează modul în care sunt implementate proiectele publice și face recomandări pentru optimizarea utilizării fondurilor.

Astfel, guvernele pot utiliza concluziile și recomandările ISA pentru a îmbunătăți procesele de luare a deciziilor și alocare a bugetelor, ceea ce duce la o mai bună gestionare a fondurilor publice și la **maximizarea beneficiilor pentru cetățeni.**

24. **Creșterea încrederii publicului în instituțiile statului**

Când cetățenii observă că guvernele sunt supravegheate de ISA independente, iar rapoartele de audit sunt realizate și prezentate în mod transparent, se consolidează **încrederea publicului în capacitatea statului** de a administra resursele publice într-un mod corect și echitabil. O ISA care funcționează pe baza principiilor de independență stabilește un standard înalt de responsabilitate și transparență, demonstrând cetățenilor că resursele lor sunt utilizate în beneficiul comun.

O încredere crescută în instituțiile publice contribuie la **consolidarea democrației** și la creșterea implicării civice, deoarece cetățenii sunt mai dispuși să participe activ în viața politică atunci când au siguranța că guvernul acționează în interesul lor.

Importanța unei ISA independente și eficiente pentru îmbunătățirea guvernanței și atingerea Obiectivelor de dezvoltare (ODD) ale mileniului au fost menționate și în Rezoluția Națiunilor Unite A/RES/66/209 [14], lucru reafirmat și extins și în Rezoluția ONU A/RES/69/228 adoptată în 2014 [15]. Aceste rezoluții subliniază rolul esențial pe care Instituțiile Supreme de Audit îl joacă în asigurarea

transparenței, responsabilității și eficienței în gestionarea resurselor publice, contribuind astfel la atingerea obiectivelor globale de dezvoltare. Astfel, ISA independente joacă un rol critic în sprijinirea guvernelor în atingerea acestor obiective, prin monitorizarea și evaluarea modului în care resursele publice sunt gestionate și utilizate. Prin audituri eficiente și independente, ISA pot contribui la o mai bună alocare a resurselor și la îmbunătățirea performanței programelor de dezvoltare.

Consiliul Economic și Social al ONU (ECOSOC) a evidențiat, de asemenea, necesitatea de îmbunătățiri pragmatice și continue ale capacităților naționale și locale de guvernare pentru a atinge ODD, inclusiv importanța unui audit independent. [7, p. 10] ECOSOC a subliniat că o guvernanță eficientă și incluzivă la nivel național și local este esențială pentru implementarea eficientă a ODD. Pentru a asigura o gestionare optimă a resurselor, este necesară o supraveghere continuă, care să verifice dacă resursele sunt direcționate corect și utilizate eficient în atingerea obiectivelor stabilite. În acest sens, capacitățile de guvernanță trebuie să fie permanent actualizate și adaptate la noile provocări globale, precum schimbările climatice, inegalitatea socială sau accesul la educație și sănătate.

ECOSOC recunoaște că **Instituțiile Supreme de Audit** au un rol central în monitorizarea modului în care guvernele își utilizează resursele pentru a îndeplini angajamentele față de ODD. Un audit independent și eficient este esențial pentru a asigura că politicile de dezvoltare sunt implementate în mod transparent și responsabil. Prin identificarea problemelor în gestiunea fondurilor publice și oferirea de soluții concrete pentru îmbunătățire, auditul contribuie la consolidarea guvernanței și la creșterea eficienței programelor de dezvoltare.

Deși ISA nu pot fi absolut independente, deoarece fac parte din aparatul de stat, acestea ar trebui să aibă un grad adecvat de independență funcțională și organizațională necesară pentru a-și desfășura activitatea. Cadrul juridic ar trebui să stabilească în mod clar independența ISA.

În continuare vom elucida situația generală privind independența Curții de Conturi a Republicii Moldova. **Independența Curții de Conturi a Republicii Moldova (CCRM)** este un element esențial pentru asigurarea unui control eficient și obiectiv asupra modului în care sunt gestionate resursele publice ale statului. Ca Instituție Supremă de Audit, Curtea de Conturi joacă un rol crucial în monitorizarea finanțelor publice și în sprijinirea unui management transparent și responsabil. Independența instituției este reglementată atât prin legislația națională, cât și prin standarde și principii internaționale, cum ar fi cele definite de **INTOSAI** (Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit) [3] și **Declarația de la Mexic**[5].

În general, conform **Constituției Republicii Moldova** [1] și legilor specifice care guvernează activitatea Curții de Conturi, de iure, instituția are un statut independent, ceea ce îi permite să își desfășoare activitatea fără influențe externe. Astfel, **Legea nr. 260 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova (Legea CCRM)** [2] oferă cadrul legal pentru funcționarea și independența acestei instituții. Această lege prevede principii esențiale care garantează independența Curții.

În particular, deși Constituția nu definește statutul CCRM, articolul 3 din Legea CCRM confirmă statutul CCRM: „(1) Curtea de Conturi este Instituția Supremă de Audit a Republicii Moldova, care exercită controlul asupra modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public prin realizarea auditului public extern în conformitate cu standardele internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit.

(2) Curtea de Conturi dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară conform prezentei legi.

(3) În exercitarea atribuțiilor și împuternicirilor sale, Curtea de Conturi nu poate fi direcționată sau controlată de nicio persoană fizică sau juridică.”[2]

Deci, Legea organică prevede că CCRM este Instituția Supremă de Audit din țară. Articolul 5 indică faptul că CCRM își va desfășura activitatea independent de Guvern, alte organizații publice,

entități juridice de drept public sau privat și persoane fizice. În temeiul Constituției, relația dintre CCRM și Parlament se limitează la prezentarea de către CCRM a raportului său anual Parlamentului cu privire la administrarea și utilizarea resurselor financiare publice, în timp ce Legea CCRM prevede că CCRM este responsabilă în fața Parlamentului.

Legea CCRM include, de asemenea, prevederea că „Parlamentul este în drept să solicite, prin hotărâre, Curții de Conturi efectuarea unor misiuni de audit public extern", ceea ce ar putea fi privit ca fiind în contradicție cu dispozițiile pe care CCRM le va decide în mod independent cu privire la programul activității de audit și la implementarea acestuia. În consecință, s-ar putea interpreta că deciziile parlamentare ar putea direcționa CCRM în stabilirea priorităților sale operaționale și în planificarea activității sale de audit, inclusiv timpul și resursele umane necesare pentru aceasta. [8]

Dacă comparăm în mod sistematic cele opt principii ale Declarației de la Mexic (INTOSAI-P 10) cu cadrul legal al CCRM, ajungem la următoarele constatări:

Principiul 1: Existența unui cadru constituțional / statutar / legal adecvat și eficient și a unor dispoziții de aplicare de facto ale acestui cadru. Acest principiu este respectat parțial. Constituția nu abordează recunoașterea independenței CCRM, în timp ce Legea CCRM oferă în general CCRM autonomie și independență relevante, cadrul legal mai larg și punerea sa în aplicare de către Executiv subminează efectiv autonomia și discreția CCRM și, prin urmare, independența acesteia.

Principiul 2: Independența președintelui și a membrilor ISA (ai instituțiilor colegiale), inclusiv securitatea mandatului și imunitatea juridică în îndeplinirea normală a atribuțiilor lor. Acest principiu este parțial respectat. Independența membrilor CCRM nu este prevăzută în Constituție. Legea CCRM articulează independența membrilor CCRM și le oferă o oarecare imunitate de urmărire penală în exercitarea atribuțiilor lor, dar nu este clar dacă acest lucru este suficient pentru a-i proteja pentru orice act, trecut sau prezent, care rezultă din îndeplinirea normală a atribuțiilor lor. Numirea membrilor CCRM pentru un mandat de cinci ani este o perioadă relativ scurtă, iar un mandat reînnoibil poate fi considerat că afectează potențial independența, deoarece este dependent de realegerea de către un organism politic.

Principiul 3: Un mandat suficient de larg și o discreție deplină în îndeplinirea funcțiilor instituției supreme de audit. Acest principiu este respectat parțial. Legea CCRM oferă CCRM un mandat larg de auditare a tuturor organismelor și resurselor publice, precum și puterea de a efectua diferite tipuri de audit. Cu toate acestea, legile pentru un număr mic de entități prescriu activitatea de audit pe care CCRM trebuie să o desfășoare pentru aceste entități și când trebuie efectuată această activitate , punând anumite limite în libertatea de acțiune a CCRM. În plus, Parlamentul are dreptul, prin decizia sa, de a solicita CCRM să îndeplinească anumite sarcini, care limitează într-o oarecare măsură CCRM în determinarea și aprobarea utilizării propriilor resurse și în aprobarea programului său de activitate de audit.

Principiul 4: Acces nelimitat la informații. Acest principiu este respectat parțial. Legea CCRM oferă CCRM drepturile de a obține toate informațiile necesare pentru efectuarea unui audit, dar în practică există cazuri în care accesul la informații a fost refuzat sau întârziat.

Principiul 5: Dreptul și obligația de a raporta activitatea desfășurată. Acest principiu este respectat. CCRM exercită toate drepturile și obligațiile prevăzute de Legea CCRM, informând atât Legislativul, cât și publicul despre activitățile și rezultatele sale, precum și cooperând cu organele de aplicare a legii.

Principiul 6: Libertatea de a decide conținutul și calendarul rapoartelor de audit, de a le publica și disemina. Acest principiu este respectat.

Principiul 7: Existența unor mecanisme eficiente de monitorizare a recomandărilor ISA. Acest principiu este respectat.

Principiul 8: Autonomie financiară și managerială/administrativă și disponibilitatea resurselor umane, materiale și monetare adecvate. Acest principiu nu este respectat. Ministerul Finanțelor și Guvernul, care sunt entitățile auditate ale CCRM, sunt direct implicate în evaluarea priorităților operaționale ale CCRM și determinarea nivelului de resurse (buget) necesare pentru a asigura funcționarea CCRM. De asemenea, cerințele legilor și hotărârilor guvernamentale legate de funcția publică, funcționarii publici, remunerarea și clasificarea posturilor indică că CCRM nu este independentă în determinarea structurii sale organizatorice și a managementului personalului acesteia. Ca urmare, există limitări privind discreția CCRM în utilizarea eficientă a bugetului și a altor resurse. [8]

Suplimentar aspectului asigurării independenței manageriale și financiare, conform sondajului Open Budget Survey 2023, pentru consolidarea independenței și îmbunătățirea supravegherii auditului de către Curtea de Conturi, se recomandă ca țara să asigure că Instituția Supremă de Audit dispune de finanțare adecvată pentru a-și îndeplini atribuțiile, așa cum este stabilit de un organism independent (de exemplu, organul legislativ sau judiciar) [11].

Concluzii

1. Instituția Supremă de Audit joacă un rol crucial în modernizarea managementului finanțelor publice prin promovarea eficienței, transparenței, responsabilității și bunei guvernanțe. Prin activitatea sa de audit, ISA contribuie la prevenirea și detectarea erorilor și fraudelor, susține reformele publice și promovează o gestiune financiară responsabilă și orientată către rezultate. Astfel, ISA devine un actor cheie în menținerea stabilității financiare și în îmbunătățirea calității serviciilor publice pentru cetățeni.
2. Responsabilitatea guvernamentală, definită ca un set de **constrângeri asupra exercitării puterii**, este esențială pentru buna funcționare a unei guvernări democratice și transparente. Aceasta asigură că guvernele își exercită autoritatea într-un mod responsabil, etic și eficient, oferind cetățenilor siguranța că puterea politică este utilizată în interesul public și nu pentru interese personale. Prin respectarea acestor principii, guvernele pot menține încrederea publicului, pot preveni corupția și pot contribui la dezvoltarea sustenabilă a societății.
3. **Independența ISA** este protejată și consolidată atât prin reglementări internaționale, cum ar fi cele emise de INTOSAI și alte acte internaționale, cât și prin legislația națională, care definește cadrul legal și procedural pentru funcționarea acestor instituții. Fără această independență garantată prin lege și practici instituționale, ISA nu ar putea să își îndeplinească eficient rolul de a monitoriza și evalua modul în care sunt gestionate fondurile publice, de a promova transparența și de a preveni abuzurile de putere.
4. Declarația de la Mexic oferă un cadru esențial pentru garantarea independenței ISA, subliniind importanța autonomiei și imparțialității în realizarea auditurilor publice. **Independența ISA** este crucială pentru buna guvernanță, transparență și responsabilitate fiscală. Fără această independență, ISA nu ar putea asigura un control eficient asupra gestionării fondurilor publice și ar risca să fie subminată de presiuni politice sau financiare. Prin asigurarea respectării acestor principii, se protejează integritatea Instituțiilor Supreme de Audit și se întărește încrederea publicului în capacitatea statului de a gestiona resursele publice într-un mod transparent și responsabil.
5. Respectarea principiilor de independență stabilite prin **Declarația de la Mexic** este vitală pentru buna funcționare a Instituțiilor Supreme de Audit. Aceasta garantează că ISA poate să-și îndeplinească funcțiile fără a fi supusă presiunilor politice, financiare sau juridice, protejând astfel **integritatea** și **obiectivitatea** proceselor de audit. Prin consolidarea acestor principii, se asigură un management responsabil al finanțelor publice, reducerea corupției și o mai mare eficiență în utilizarea resurselor publice. Mai mult, independența ISA este un **instrument esențial pentru creșterea încrederii publicului** în instituțiile statului și pentru promovarea unei guvernanțe eficiente, corecte și transparente. Aceasta permite cetățenilor și altor părți interesate să aibă acces la informații corecte despre gestionarea resurselor publice și să participe activ la menținerea responsabilității guvernamentale.

6. **Independența Curții de Conturi a Republicii Moldova** este un element esențial pentru protejarea **transparenței, responsabilității** și **eficienței** în utilizarea resurselor publice. Respectarea acestui principiu contribuie la consolidarea unui sistem de guvernanță democratică și la prevenirea corupției. Cu toate acestea, pentru ca independența să fie menținută și consolidată, este necesar un angajament ferm din partea autorităților pentru respectarea normelor internaționale și pentru asigurarea unei autonomii reale în ceea ce privește funcționarea Curții.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78, art. 140 din 29.03.2016. (cu modificările și completările ulterioare)
2. Legea privind organizarea şi funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, nr. 260 din 07.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-6 din 05.01.2018. (cu modificările și completările ulterioare)
3. Cadrul Declarațiilor Profesionale INTOSAI, aprobate prin Hotărârea Curții de Conturi nr.2 din 24.01.2020. https://www.intosai.org/documents/open-access (accesat 16.09.2024)
4. INTOSAI P-1 Declarația de la Lima, disponibil online : https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-1-the-lima-declaration/ (accesat 16.09.2024)
5. INTOSAI-P 10 Declarația de la Mexic privind independența ISA, disponibil online: https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/, (în limba română : https://www.curteadeconturi.ro/standarde-de-audit (accesat 17.09.2024)
6. INTOSAI-P 12 Valoarea și Beneficiile Instituțiilor Supreme de Audit – a face o diferență în viața cetățenilor, disponibil online: https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/ (accesat 16.09.2024)
7. Independence for SAI Leaders, INTOSAI IDI Initiative, disponibil online : https://sirc.idi.no/document-database/documents/intosai-publications/79-resource-kit-on-sai-independence-for-sai-leaders/file
8. Evaluarea peer review a instituției supreme de audit din Moldova, iulie 2022, disponibil online: https://www.ccrm.md/ro/upload/633bdf473f8ee/92518/attached_files (accesat 13.09.2024)
9. Hussam Alangari, President of the General Auditing Bureau, Saudi Arabia, and Chair of INTOISA's Policy, Finance and Administration Committee Opportunities to Strengthen ISA Independence in INTOISA Journal, 2017, disponibil online: https://www.intosaijournal.org/journal-entry/opportunities-to-strengthen-sai-independence/ (accesat 13.09.2024)
10. GUID 9030- Bune practici aferente independenței ISA, disponibil online: https://www.issai.org/pronouncements/guid-9030-good-practices-related-to-sai-independence/; (în limba română : https://www.curteadeconturi.ro/standarde-de-audit (accesat 13.09.2024)
11. Moldova Country summary, Open Budget Survey 2023, disponibil online: https://internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2023/open-budget-survey-moldova-2023-en.pdf (accesat 10.09.2024)
12. Safeguarding the independence of supreme audit institutions: A resource kit for civil society organisations, INTOSAI IDI Initiative, disponibil online : https://www.idi.no/elibrary/idi-administrative/tenders/independent-sais-work-stream/1550-final-pdf-version-of-the-resouce-kit-for-csos/file (accesat 10.09.2024)
13. Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report, World Bank, Disponibil online : https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8c4cdbc6-ad7a-522a-a586-9a5f54d0ff1a

14. UN Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2011 No. 66/209. Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions, disponibil online : https://sirc.idi.no/document-database/documents/external-publications/4-un-resolution-66-209/file (accesat 10.09.2024)

15. UN Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2014 No.69/228. Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions// https://sirc.idi.no/document-database/documents/external-publications/5-un-resolution-69-228/file