

EXPUNEREA DE MOTIVE

1. SITUAȚIA ACTUALĂ

Din anul 2019 este în vigoare **CODUL ADMINISTRATIV**, respectiv O.U.G. nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, care, din păcate, nu reglementează în mod suficient aspectele legate de controlul administrativ.

În baza dispozițiilor art. 102 din Constituția României, republicată, și ale art. 15 lit. f), art.25 lit. l) și art. 26 alin. (1) din Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, Guvernul îndeplinește un rol de conducere generală a administrației publice prin îndeplinirea funcției de autoritate de stat și exercită controlul asupra ministerelor, asupra organelor de specialitate din subordinea sa, precum și asupra prefecturilor, în condițiile legii.

Prin îndeplinirea funcției de autoritate de stat Guvernul asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și securității naționale, dar și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor, care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului. În realizarea funcției de autoritate de stat, Guvernul asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea sa.

În țara noastră structurile de control sunt organizate sub forma compartimentelor, serviciilor sau direcțiilor cu atribuții de control în baza actelor normative/regulamentelor/normelor, precum și a procedurilor interne de sistem și operaționale, sub viziunea de coordonare și organizare a conducătorului entității.

În baza dispozițiilor art. 53 alin. (1) lit. c) din O.U.G. nr. 57/2019 ministerele exercită funcția de control și monitorizare a domeniului de competență, exercitată asupra persoanelor fizice sau juridice sau autorităților publice care intră în sfera de reglementare a domeniului de specializare, în limitele competenței legale. Acest control al organelor de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea Guvernului, se exercită prin intermediul compartimentelor, în baza atribuțiilor conferite prin regulamentul de organizare și funcționare, aprobat prin ordin de ministru.

Cu toate că funcția de control este una din cele mai importante funcții ale managementului, având ca obiect compararea rezultatelor reale cu cele planificate și luarea unor măsuri de corectare când este cazul, Codul Administrativ nu are niciun capitol sau secțiune în care să se reglementeze clar modul de aplicare în cadrul administrației publice a controlului administrativ. În situația existenței unui asemenea

vid legislativ, se dovedește necesar să se insereze dispoziții noi, care să umple acest gol prin lămurirea aspectelor cele mai relevante.

Nu au fost identificate acte normative, recomandări sau ghiduri cu caracter general, care să definească și stabilească limitele tipurilor de control administrativ, funcționarea, funcțiile și rolurile unei structuri de control administrativ. Inexistența unui cadru normativ general de reglementare a activității de control administrativ, dar și a unui statut privind personalul cu atribuții de control poate avea ca efect negativ diminuarea rolului controlului administrativ în ansamblul său și în mod direct poate determina diminuarea capacității de identificare a disfuncționalităților din administrația publică. Din acest motiv considerăm că este necesară reglementarea unitară a activității de control administrativ, în cadrul unui act normativ aplicabil tuturor entităților cu atribuții de efectuare a controlului administrativ. Deci cea mai potrivită alegere ar constitui-o modificarea și completarea O.U.G. nr. 57/2019.

Controlul este esențial în asigurarea bunei desfășurări a activităților întreprinse în sfera administrației publice în scopul asigurării îndeplinirii obiectivelor instituționale, ca urmare a efectuării unei verificări în concordanță cu dispozițiile legislației în vigoare.

Controlul administrativ nu este un instrument de constrângere, ci un instrument de măsurare prin care se poate afla modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, dar și măsura în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă și este corectă. Acest instrument este pus în acțiune pentru verificarea exhaustivă a activității instituționale și în cadrul controlului se pot identifica neregulile și deficiențele de management ale instituției controlate.

În Ordinului M.A.I. nr. 138/2016 se regăsește o definiție pentru controlul administrativ, prin care se înțelege activitatea specifică constând în analiza, verificarea și măsurarea realizării cantitative și calitative a unor performanțe, sarcini sau lucrări, compararea acestora cu obiectivele planificate și indicarea măsurilor ce se impun pe parcursul ori la sfârșitul acestei activități pentru menținerea stării de normalitate a activității entității.

La nivelul ministerelor, există structuri de control ce deservește conducerea acestora, reprezentând instrumentul miniștrilor cu ajutorul căruia se constată gradul de aliniere a activității entităților aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor în raport cu dispozițiile legislației în vigoare. Structurile de control aduc la cunoștință miniștrilor situațiile constatate și activitatea pe care o gestionează, cu constatarea aspectelor ce este necesar să fie remediate.

În administrația publică, majoritatea structurilor, care au atribuții de control administrativ funcționează în baza actelor normative de aprobare a organizării și funcționării acestora. Din acest motiv pentru a reglementa desfășurarea activității proprii, structurile de control sunt nevoite să utilizeze doar proceduri operaționale proprii. Asta înseamnă că o identificare și generalizare a elementele

comune întâlnite în practica acestor structuri de control administrativ printr-o reglementare unitară ar putea îmbunătăți substanțial situația prezentă. Astfel va putea crește capacitatea aparatului administrativ de a furniza decidenților analize/expertize pluridisciplinare asupra unor situații complexe.

În funcție de poziția organului de control față de organul controlat se observă existența a două tipuri de control administrativ: controlul administrativ intern și controlul administrativ extern. Controlul administrativ intern se realizează prin verificarea activității organizatorice și funcționale a unei instituții/autorități, de către structuri specializate sau de către funcționarii de rang superior, care au drept special de control, din cadrul aceleiași instituții. În cadrul controlului administrativ intern se aduc propuneri de implementare a unor măsuri, în scopul eliminării deficiențelor identificate în cadrul controlului sau pentru prevenirea producerii acestora.

Controlul administrativ extern se exercită de către o autoritate cu competențe de control din afara administrației publice controlate. Controlul administrativ extern se poate clasifica în:

- a) **control de supraveghere generală a administrației publice** – exercitat de către Guvern, ca autoritate publică executivă;
- b) **control ierarhic**, exercitat de către organele administrative supraordonate, de regulă, din oficiu, dar și la cererea celor interesați, și cuprinde întreaga activitate a organelor controlate, respectiv actele juridice și faptele materiale;
- c) **control specializat**, exercitat de organele administrative cu atribuții speciale de control în diverse domenii (spre exemplu, financiar, sanitar, comerț, etc.);
- d) **controlul de tutelă administrativă**, exercitat de către persoanele care au autoritate de tutelă administrativă (ca de exemplu prefectul), în situațiile în care diferite componente ale structurii administrației publice sunt organizate și funcționează în mod autonom.

Prin completarea dispozițiilor O.U.G. nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, ne dorim să îmbunătățim următoarele aspecte: să stabilim statutul special al personalului de control, atribuțiile, drepturile și obligațiile personalului cu atribuții de control, instrumentele de control utilizate în funcție de tipul de control administrativ aplicat, funcțiile și rolurile controalelor și finalitățile, care sunt fie sancționatorii, fie se stabilesc termene de remediere a problemelor identificate, care vor fi monitorizate.

Un alt aspect, pe care însă nu am pus accent constă în formarea profesională a personalului de control—în—scopul—creșterii—calității—serviciilor, dar și a capacității instituționale de identificare a disfuncționalităților din administrația publică prin consolidarea mecanismelor de control. Deci este necesar să fie eliminate lipsa protecției juridice în exercitarea controlului, dar și lipsa pregătirii suficiente la nivel profesional.

2. SCHIMBĂRI PRECONIZATE

Controlul administrativ în cadrul acestor completări legislative la Codul Administrativ va putea să asigure atât funcția de prevenție, cât și de corecție, datorită prezentării instrumentelor și măsurilor potrivite, care pot crește în mod echilibrat eficiența controlului. Accentuarea unei singure funcții dintre cele menționate poate conduce la dezechilibre. Am adus în prim plan o reglementare la nivelul unei act normativ organic, am definit controlul administrativ, i-am identificat funcțiile, rolurile și diferitele instrumente utilizate în funcție de tipul controlul administrativ efectuat.

Printre soluțiile legislative prezentate dorim să contribuim la consolidarea mecanismelor de control administrativ la nivelul autorităților publice, printre care se numără următoarele aspecte: reglementarea unitară a funcției de control administrativ, dezvoltarea unui management strategic, realizarea unui program de formare profesională continuă și implicarea specialiștilor în echipele de control și organizarea acestora.

În concluzie, reglementarea unitară a controlului administrativ va determina îmbunătățirea activităților de control și pe cale de consecință de consolidare a mecanismelor de control administrativ la nivel central.

Impact bugetar

Modificările și completările actului normativ pe care le propunem nu au un impact direct asupra bugetului de stat sau bugetelor autorităților publice locale.

Impactul socioeconomic

Prezentul proiect normativ va avea impact în ceea ce privește conștientizarea rolului controlului administrativ, indiferent de instituția sau structura care îl efectuează și va aduce beneficii în privința personalului de control prin îmbunătățirea activității și prin rezultate mult mai eficiente ale verificărilor efectuate. Toate efectele pozitive se vor produce ca urmare a consolidării mecanismelor de control și a identificării celor mai bune metode de aflare a situației juridice și financiare a unei instituții/structuri în urma analizării documentelor necesare.

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate

În aplicarea art. 401 alin. (1) lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, prin adresele nr./2023, am transmis proiectul de act

normativ, spre consultare, Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației și Ministerului Muncii și Solidarității Sociale.

Informații privind avizarea de către:

- a) Consiliul Legislativ
- b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării
- c) Consiliul Economic și Social
- d) Consiliul Concurenței
- e) Curtea de Conturi

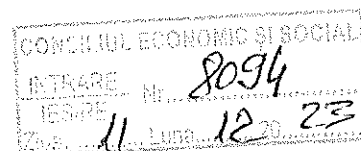
Proiectul necesită avizul :

- Consiliului Legislativ;
- Consiliului Economic și Social.

Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ

A fost respectată procedura de consultare prevăzută la art. 7 alin. (1) din Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, cu modificările ulterioare.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege pentru completarea O.U.G. nr. 57/2019, cu modificările și completările ulterioare, pe care îl supunem spre adoptare Parlamentul României.



Lege

pentru completarea O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, cu modificările și completările ulterioare

Parlamentul României adoptă prezenta lege:

Art. I. – ORDONANȚA DE URGENȚĂ nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ, publicat în Monitorul Oficial nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. După lit. ș) a art. 5 se introduce lit. ș¹) care are următorul text:

ș¹) controlul administrativ - este una din principalele funcții ale managementului, exercitată de către structuri specializate de control, și constă în activitatea specifică de analizare, verificare și măsurare a realizării cantitative și calitative a unor performanțe, sarcini sau lucrări, compararea acestora cu obiectivele planificate, precum și verificarea îndeplinirii obligațiilor economice, comerciale, financiare, fiscale, administrative ori de altă natură la entitățile publice verificate și indicarea măsurilor ce se impun pe parcursul ori la sfârșitul acestei activități pentru menținerea stării de normalitate a activității entității.

2. După Partea I, TITLUL III se introduce un nou titlu, respectiv TITLUL IV, intitulat - **Controlul administrativ**, care va avea un articol nou, respectiv art. 13¹ cu șapte alineate, respectiv, alin. (1) –(7), ce vor avea următorul text:

art. 13¹ alin. (1) În cadrul controlului administrativ se aplică metode de lucru eficiente și moderne în scopul creșterii capacității instituționale de identificare a disfuncționalităților din administrația publică, dar și de atingere a obiectivelor instituționale prin verificarea desfășurării activităților acestora în conformitate cu legislația în vigoare. În cadrul acestor controale administrative se verifică îndeplinirea obligațiilor economice, comerciale, financiare, fiscale, administrative ori de altă natură de către entitățile publice verificate.

art. 13¹ alin. (2) În funcție de poziția organului de control față de organul controlat se constată existența a două tipuri de control administrativ: controlul administrativ intern și controlul administrativ extern. Controlul administrativ se diferențiază în cele două situații prin:

- a) controlul administrativ intern se verifică activitatea organizatorică și funcțională a unei instituții, de către structuri specializate sau de către funcționarii de rang superior, cu drept special de control, din cadrul aceleiași instituții, care propun măsuri în scopul înlăturării deficiențelor identificate sau pentru prevenirea producerii acestora.*
- b) controlul administrativ extern se face verificările indicate la lit.(a), cu diferența că se exercită de către o autoritate cu competențe de control din afara administrației publice controlate.*

art. 13¹ alin. (3) În funcție de instituția care exercită controlul administrativ extern, acesta se poate clasifica în următoarele tipuri:

- a) control de supraveghere generală a administrației publice, care se exercită de către Guvern, ca autoritate publică executivă. Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice, fie în mod direct de către autoritatea publică executivă sau indirect prin structurile sale proprii. În aceste situații se distinge între organe din cadrul aparatului guvernamental sau un organ de specialitate direct subordonat;*
- b) control ierarhic care se exercită din oficiu sau la cererea celor interesați de către organele administrative supraordonate, și cuprinde întreaga activitate a organelor subordonate, atât actele juridice, cât și faptele materiale, fiind un control asupra tuturor aspectelor de legalitate, dar și de oportunitate;*
- c) control specializat care se exercită de către organele administrative cu atribuții speciale de control în diverse domenii;*
- d) controlul de tutelă administrativă este exercitat ca un control instituționalizat ce se impune în condițiile în care diferite componente ale structurii administrației publice sunt organizate și funcționează în mod autonom. Acest control se exercită de către persoanele care au autoritate de tutelă administrativă.*

~~art. 13¹ alin. (4) Controlul administrativ îndeplinește mai multe roluri, cărora ele corespund funcții, dintre care le enumerăm pe următoarele:~~

- a) rolul preventiv prin intermediul căruia se elimină cauzele unor dereglări, disfuncționalități, disproporții și neconcordanțe, care ar putea să apară în cadrul administrației publice;*

- b) rolul corectiv prin aplicarea căruia se înlătură deficiențele identificate înainte ca acestea să producă efecte negative;*
- c) rolul de perfecționare a instituțiilor sociale, prin identificarea și valorificarea unor condiții obiective favorabile;*
- d) rolul stimulatîv, prin aprecierea rezultatelor și prin aplicarea sistemului de recompense și sancțiuni, după caz;*
- e) rolul informativ datorită informațiilor diseminate autorităților cu funcție de decizie, care sunt rezultate, prelucrate și valorificate în procesul controlului.*

art. 13¹ alin. (5) Controlul administrativ reprezintă o formă a controlului efectuat asupra activității administrației publice, fiind unul dintre componentele mecanismului de conducere a administrației publice de către Guvern și se exercită de către o autoritate cu competențe de control din afara autorității publice controlate, având următoarele funcții specifice:

a) Funcția de constatare se exercită prin verificarea conformității, corectitudinii și completitudinii documentațiilor instituțiilor controlate în baza respectării dispozițiilor legale și procedurale.

b) Funcția de îndrumare se exercită prin aducerea la cunoștință a eventualelor nereguli și deficiențe ce se pot corecta fie pe loc, fie ca urmare a implementării unor măsuri, rezultate din actul de control, în care sunt date termene de implementare.

c) Funcția preventivă se exercită prin efectuarea controalelor tematice și prin includerea, prin ciclicitate, a tuturor instituțiilor aflate în subordinea sau coordonarea ministerelor, în planurile de control anuale. Măsurile dispuse sunt preluate drept bune practici și ghidaj în activitatea instituției controlate.

d) Funcția corectivă se exercită prin controalele reactive, având la bază primirea unor sesizări și petiții referitoare la situații și incidente punctuale, dacă se identifică nereguli. În cadrul funcției corective în actul de control se indică măsuri și recomandări rezultate în urma acțiunii desfășurate.

e) Funcția de monitorizare se exercită prin supravegherea implementării recomandărilor/măsurilor incluse în actul de control, în termenul impus în urma controlului.

art. 13¹ alin. (6) Control administrativ se efectuează utilizând următoarele metode de control:

- a) control secvențial, care se exercită prin verificarea documentelor în mod cronologic și sistematic, rezultate în urma activităților și operațiunilor specifice desfășurate de structura supusă controlului;*

b) controlul prin sondaj prin care se verifică selectiv activitățile realizate, ce sunt considerate semnificative și documentele justificative;

c) controlul electronic se exercită prin verificarea informațiilor și documentelor stocate în mediu electronic, precum și de verificare a informațiilor relevante necesare, care au legătură cu obiectivele acțiunii de control, stocate în programele informatice specifice la care are drept de acces, în baza unor atribuții legale;

d) controlul documentar se exercită prin activitatea de documentare a uneia sau mai multor activități și/sau operațiuni specifice desfășurate de structura controlată, raportat la obiectivele ce trebuie îndeplinite.

art. 13¹ alin. (7) Controlul administrativ aplicat eficient are drept scop creșterea capacității instituționale de identificare a disfuncționalităților din administrația publică și eficientizarea activității în cadrul administrației publice.

Art. II. – În termen de 90 de zile de la data publicării prezentei legi, în Monitorul Oficial al României, Partea I, Guvernul va elabora norme de aplicare, care vor fi adoptate prin Hotărâre de Guvern.

Această lege a fost adoptată de Parlamentul României, cu respectarea prevederilor art. 65 alin (2) și ale art. 76 alin (1) din Constituția României, republicată.

PREȘEDINTELE SENATULUI

PREȘEDINTELE CAMEREI DEPUTAȚILOR

Nicolae Ionel CIUCĂ

Alfred Robert SIMONIS