

CAMERA DE CONTURI A JUDEȚULUI NEAMȚ

RAPORT PRIVIND FINANȚELE PUBLICE LOCALE PE ANUL 2009

la nivelul județului NEAMȚ

I. Structura și execuția bugetului pe ansamblul județului pe anul 2009 (mii lei)

Nr. crt.	Bugete	Venituri (încasări)	Cheltuieli (plăți)	Excedent/ Deficit
1	Bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, și județului	858.549	844.686	13.863
2	Bugetele instituțiilor publice finanțate din venituri proprii și subvenții din bugetele locale	22.549	18.680	3.869
3	Bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii	19.135	17.602	1.533
4	Bugetele împrumuturilor externe și interne		9.902	
5	Bugetele fondurilor externe nerambursabile	6.000	7.187	- 1.187
6	Veniturile și cheltuielile evidențiate în afara bugetului local	30.798	58.782	-27.983

II. Execuția sintetică a veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe anul 2009

1. Veniturile bugetelor locale (mii lei)

Nr. crt.	Categorii de venituri	Prevederi bugetare anuale definitive	Drepturi constatate	Încasări	% din prevederi
1	Venituri din impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri	159.580	198.217	100.375	62,89
2	Cote defalcate din impozitul pe venit	188.642	167.216	167.216	88,64
3	Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată	465.451	463.521	463.521	99,58
4	Subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete	163.521	114.679	114.679	70,13
5	Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	20.349	12.758	12.758	62,69
	TOTAL VENITURI	997.543	956.391	858.549	86,07

2. Cheltuielile bugetelor locale (mii lei)

Nr. crt.	Categoriile de cheltuieli	Prevederi bugetare anuale definitive	Angajamente bugetare	Plăți efectuate	% din prevederi
1	Cheltuieli de personal	408.319	398.646	397.185	97,27
2	Bunuri și servicii	152.401	144.323	134.410	88,19
3	Subvenții	14.513	13.970	13.970	96,26
4	Transferuri între unități ale administrației publice	18.239	15.857	15.125	82,93
5	Alte transferuri	22.392	20.492	18.015	80,45
6	Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	24.934	15.932	3.802	15,25
7	Asistență socială	100.739	90.738	84.578	83,96
8	Alte cheltuieli	15.680	15.216	14.918	95,14
9	Cheltuieli de capital	210.504	193.834	142.598	67,74
10	Dobânzi	27.119	26.800	18.343	67,64
11	Operațiuni financiare	3.843	3.548	3.325	86,52
12	Plăți efectuate în anii precedenți, recuperate în anul curent	- 1.140	-1.583	-1.583	138,86
	TOTAL CHELTUIELI	997.543	937.773	844.686	84,67

Pe totalitatea bugetelor locale veniturile au fost realizate doar în procent de **86,07%**, (nerealizările cele mai mari se observă la veniturile din impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte și la sumele primite de la UE în contul plăților efectuate) iar cheltuielile în proporție de **84,67%** (nerealizările cele mai semnificative localizându-se la cheltuieli privind proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile).

Veniturile din impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte dețin doar 11,69% din totalul veniturilor încasate.

În execuția bugetelor instituțiilor finanțate din venituri proprii și subvenții din bugetele locale, veniturile proprii s-au realizat față de prevederi în procent de 81,28%, într-o proporție mai mică față de veniturile din subvențiile primite (93,24%), iar cheltuielile s-au realizat în procent de numai 75,08%.

Nerealizarea veniturilor proprii prevăzute în bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii (63,4%), a afectat toate categoriile de cheltuieli, care au fost realizate doar în procent de 58,33%.

Ca remarcă asupra modului de execuție a veniturilor bugetelor locale pe anul 2009, se poate aprecia că sursele de finanțare a bugetelor locale depind în mare măsură de alocările de la nivel central sub forma sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată și a subvențiilor (cca.67% din totalul veniturilor bugetelor locale), ceea ce explică, parțial, și insuficiența preocupare a autorităților locale în evaluarea veniturilor proprii și în urmărirea încasării acestora pe parcursul execuției bugetare.

III. Prezentarea rezultatelor activității camerei de conturi desfășurate la nivelul județului

1. Informații relevante cu privire la rezultatele activității camerei de conturi

	Total	din care:		
		Audit financiar	Acțiuni de control	Audit de performanță
1.Acțiuni desfășurate la nivelul județului	35	31	2	2
2.Certificate de conformitate	-	-	-	-
3.Acte întocmite pentru acțiuni finalizate	35	31	2	2
4.Decizii emise	35	31	2	2
5.Decizii contestate	9	9	-	-
5.Măsuri dispuse prin decizii	450	445	3	2

Au fost contestate un număr de 19 măsuri, reprezentând 4,2% din totalul celor care au fost dispuse.

2. Categoriile de entități verificate la nivelul județului

Nr. crt.	Categoriile de entități verificate	Entități existente	Entități verificate	%
1	Ordonatori de credite la nivelul județului, din care:	173	33	19,07
1.1	ordonatori principali de credite, din care:	84	33	39,29
	- Consilii județene	1	1	10,00
	- Primării municipale	2	2	100,00
	- Primării orășenești	3	2	66,66
	- Primării comunale	78	28	35,90
1.2	ordonatori secundari de credite	-	-	-
1.3	ordonatori terțiari de credite	89	-	0,00
2	Regii autonome de interes local	-	-	-
3	Societăți comerciale de interes local	23	-	0,00
	TOTAL GENERAL	196	33	16,84

IV. Principalele constatări rezultate din acțiunile de audit/control desfășurate la nivelul județului

1.Structura și valoarea abaterilor constatate (mii lei)

Nr. crt.	Categoriile	Estimări abateri	Accesorii	Total abateri	Sume încasate/recuperate/corectate	% de recuperare din estimări
1	Venituri suplimentare	2.054,20	787,25	2.841,45	325,47	15,84
2	Prejudicii estimate	14.618,00	802,25	15.420,25	1.393,31	9,53
3	Abateri financiar-contabile	198.218,20	0,00	198.218,20	51.309,90	25,88
	Total sume	214.890,40	1.589,50	216.479,90	53.028,68	24,67

2. Valoarea abaterilor constatate la nivelul entităților verificate

Entități verificate	Venituri suplimentare	Prejudicii	mii lei
			Abateri financiar contabile
1. U.A.T..J. NEAMȚ	10,03	578,77	-
2. U.A.T.M. PIATRA NEAMȚ	235,10	8.072,74	129.797,97
3. U.A.T.M. ROMAN	351,16	943,94	37.983,05
4. U.A.T.O. TÎRGU NEAMȚ	444,51	159,63	3.152,29
5. U.A.T.O. BICAZ	43,74	20,33	3.631,49
6.U.A.T.C. ALEXANDRU CEL BUN	4,12	40,49	206,27
7. U.A.T.C. BICAZ CHEI	17,08	233,05	1.198,68
8. U.A.T.C. BORLEȘTI	63,33	319,60	2.515,50
9. U.A.T.C. BOTEȘTI	18,25	39,95	248,22
10. U.A.T.C. CEAHLĂU	86,99	1.071,76	121,98
11. U.A.T.C.CORDUN	58,72	72,10	565,67
12. U.A.T.C. CRĂCĂOANI	243,44	45,64	634,21
13. U.A.T.C. DUMBRAVA ROȘIE	29,81	1,00	2.779,16
14. U.A.T.C. FĂUREI	16,19	12,31	2.036,30
15. U.A.T.C. GHERĂEȘTI	78,71	355,01	556,43
16. U.A.T.C. GIROV	24,91	1.448,41	430,09
17. U.A.T.C. ION CREANGĂ	53,98	33,45	3.883,11
18. U.A.T.C. PĂSTRĂVENI	7,53	31,48	1.627,19
19. U.A.T.C. PETRICANI	75,16	88,00	168,15
20. U.A.T.C. PIATRA ȘOIMULUI	32,08	3,61	511,70
21. U.A.T.C. PIPIRIG	196,15	120,29	-
22. U.A.T.C. PÎNGĂRAȚI	114,79	29,91	111,16

23. U.A.T.C. POIANA TEIULUI	11,06	0,00	477,90
24. U.A.T.C. RĂUCEȘTI	27,20	660,91	540,73
25. U.A.T.C. REDIU	6,91	44,89	3.105,23
26. U.A.T.C. ROMÂNI	48,38	48,06	320,26
27. U.A.T.C. SAGNA	52,84	382,92	505,24
28. U.A.T.C. SĂBĂOANI	76,86	282,31	702,06
29. U.A.T.C. TĂMĂȘENI	116,49	49,68	279,89
30. U.A.T.C. TRIFEȘTI	13,01	104,00	128,27
31. U.A.T.C. ZĂNEȘTI	192,45	1,01	-
32. U.A.T.C. GRUMĂZEȘTI	90,47	0,00	-
33. U.A.T.C. GÎRCINA	-	125.,00	-
Total	2.841,45	15.420,25	198.218,20

Auditul financiar asupra conturilor de execuție bugetară la entitățile publice (pozițiile 1 la 31) a relevat existența unor abateri de la legalitate și regularitate, astfel încât nu au fost întrunite condițiile de emiteră a certificatelor de conformitate pentru niciuna dintre entitățile auditate.

3. Abateri generatoare de venituri suplimentare

Principalele constatări rezultate din acțiunile de audit/control la autoritățile publice locale care au condus la identificarea **veniturilor suplimentare în sumă totală de 2.841.459,98 lei** – compusă din 2.054.204,83 lei suma veniturilor și 787.255,15 lei suma accesoriilor aferente – se prezintă sintetic, pe categorii de abateri, astfel:

	sume (lei)
➤ nestabilirea, neevidențierea și neîncasarea în cuantumul și la termenele prevăzute de lege a unor venituri bugetare	1.115.156,64
➤ neîndeplinirea obligațiilor financiare către bugetele publice	1.160.352,93
➤ încălcarea prevederilor legale referitoare la administrarea și gestionarea patrimoniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale	475.476,87
➤ nerestituirea la buget la finele anului a sumelor neutilizate pentru finanțarea unor proiecte	90.473,54

Cele mai relevante cauze generatoare de abateri cu impact asupra veniturilor bugetare au fost următoarele:

- *Rolul activ al organului fiscal*, prevăzut de art.7 din Codul de procedură fiscală, aprobat prin O.G. nr.92/2003, republicată în anul 2007, *nu a fost întreprins* la orașe și la niciuna dintre comunele verificate, iar *stabilirea din oficiu a impozitelor și taxelor locale* – procedură prevăzută de art.83(4) din aceeași reglementare – nu s-a realizat decât sporadic la majoritatea entităților verificate.

Acțiunile de audit au identificat situații în care nici cele mai facile cazuri pe care autoritățile locale le puteau constata nu au făcut obiectul examinărilor sau stabilirii din oficiu:

- Prin structurile de urbanism nu s-au constatat diferențe de taxe pentru eliberarea autorizațiilor de construire pe baza valorii reale a lucrărilor de construire. În 29 de cazuri au fost cuantificate, în acțiunile de audit financiar efectuate, taxe în sumă de 159.939,98 lei;

- Pentru clădirile și/sau terenurile proprietate publică sau privată a unităților administrativ-teritoriale, concesionate, închiriate, date în administrare ori în folosință, după caz, impozitul pe clădiri/teren nu a fost stabilit. S-a reținut la control că au fost încălcate prevederile art.249(3) și 256(3) din Codul fiscal, aprobat prin Legea nr.571/2003, cu modificările și completările ulterioare, care impuneau că, pentru aceste bunuri, impozitele reprezintă *sarcina fiscală a concesionarilor, locatarilor, titularilor dreptului de administrare sau de folosință, după caz*. Prevederile invocate au fost ignorate/necunoscute la un număr de 21 unități administrativ-teritoriale, sumele constatate în acțiunile de audit totalizând 144.470,57 lei;

- Deși mijloacele de reclamă și publicitate sunt ușor observabile, în unele dintre unitățile administrativ-teritoriale nu a existat suficient interes pentru stabilirea taxei pentru folosirea acestor mijloace, prevăzută de Cap.VI Titlul IX din Codul fiscal;

- Nu a fost verificată măcar existența concordanței între Registrul nominal unic, care conține elementele de identificare precum și creanțele bugetare ale contribuabilului și Registrul agricol care constituie sursă de date privind contribuabilii și totodată obiectele acestora, impozabile sau taxabile, după caz, din unitatea administrativ-teritorială. Această verificare a concordanței datelor din cele două documente trebuia să fie componentă a acțiunii de inventariere a materiei impozabile impusă de prevederile pct.228 din Normele metodologice de aplicare a Codului fiscal, aprobate prin H.G. nr.44/2004, cu modificările și completările ulterioare.

- Deși autoritățile deliberative ale administrației publice locale au stabilit taxa pentru eliberarea/vizarea anuală a autorizațiilor pentru desfășurarea activității economice și de alimentație publică, în limita prevăzută de art.268 din Codul fiscal, autoritățile executive nu *au întreprins măsuri pentru identificarea comercianților* a căror activitate se desfășoară pe raza unității administrativ-teritoriale. În timpul acțiunilor de audit, solicitându-se date și informații de la Oficiul Registrului Comerțului, s-au identificat comercianții la un număr de 27 unități administrativ-teritoriale și s-au estimat sumele cuvenite bugetelor locale cu acest titlu.

Abateri referitoare la nestabilirea, neevidențierea și neîncasarea în cuantumul și la termenele prevăzute de lege a unor venituri bugetare au fost constatate la orașele Tg. Neamț (193.810 lei) și Bicz (12.942,97 lei), Municipiul Roman (34.630,88 lei) și comunele Pipirig (139.960,28 lei), Ceahlău (86.989,53 lei), Tămășeni (51.609,45 lei), Cordun (49.274,25 lei), Români (48.376,50 lei), Ion Creangă (36.374,82 lei), Sagna (28.384,12 lei), Săbăoani (26.675,31 lei), Răucești (21.540,75 lei).

- În cazul în care debitorii nu și-au plătit de bunăvoie obligațiile fiscale datorate, *nu s-a procedat la acțiuni de executare silită*, ignorându-se prevederile Cap.VIII Titlul VIII din Codul de procedură fiscală. Constatarea s-a localizat la 25 din 26 de comune verificate, la Orașul Bicz și la Municipiul Roman.

S-a reținut că prin fișele posturilor nu s-au stabilit de către primari, pentru nici un salariat, atribuții clare cu privire la executarea silită a creanțelor bugetare, nesocotindu-se cerințele impuse de Standardul 2 – Atribuții, funcții, sarcini – din Codul controlului intern, cuprinzând standardele de management/control intern la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control managerial, aprobat prin Ordinul nr.946/2005, cu modificările și completările ulterioare, emis de M.F.P.

La șapte unități administrativ-teritoriale s-a constatat că dreptul de a cere executarea silită a unor amenzi, în valoare de 16.002 lei, s-a prescris, iar pentru alte debite de peste 100.000 lei termenele de prescripție interveneau într-un interval de până la 30 – 40 zile de la încheierea acțiunilor de audit.

- *Neorganizarea și neefectuarea inspecției fiscale* s-a localizat la 21 dintre cele 26 de comune verificate, la Orașul Tg. Neamț și Municipiul Roman. În conformitate cu prevederile art.94(1) din Codul de procedură fiscală, inspecția fiscală are ca obiect verificarea legalității și conformității declarațiilor fiscale, corectitudinii și exactității îndeplinirii obligațiilor de către contribuabili, respectării prevederilor legislației fiscale și contabile, verificarea sau stabilirea, după caz, a bazelor de impunere, stabilirea diferențelor obligațiilor de plată și a accesoriilor aferente acestora. În acțiunile de audit efectuate s-au solicitat unor persoane juridice să prezinte balanțele de verificare, constatându-se că în baza de date a primăriilor, pentru stabilirea impozitului pe clădiri și pe teren, erau valori ale clădirilor și terenurilor mai mici decât cele consemnate de contribuabili în documentele prezentate.

- *Calculul eronat al obligațiilor bugetare* – în special contribuții convenite bugetului asigurărilor sociale de sănătate, aferente sumelor acordate cu ajutoare sociale – s-a constatat la 19 unități administrativ-teritoriale. Această abatere a determinat cuantificarea unor venituri suplimentare în sumă de *189.173,52 lei*, dintre care: 59.060,52 lei la Municipiul Roman; 47.447 lei la Orașul Tg. Neamț; 17.602 lei la Comuna Ion Creangă; 14.198 lei la Municipiul Piatra Neamț; 13.782 lei la Comuna Tămășeni.

- Nu a fost determinată, înregistrată și virată la bugetul de stat obligația financiară cu titlu de *"vărsăminte de la persoane juridice pentru persoanele cu handicap neîncadrate"*, interpretându-se eronat prevederile art.78 alin.2) și 3) din Legea nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată în anul 2008, cu modificările și completările ulterioare.

Suma ce a fost estimată ca fiind datorată bugetului de stat cu acest titlu, inclusiv accesoriile aferente, a totalizat *835.249,54 lei*, constatată de 15 unități administrativ-teritoriale, dintre care: Municipiul Roman 257.472,16 lei; Municipiul Piatra-Neamț 220.902,52 lei, Orașul Tg. Neamț 71.435,55 lei; Comuna Gherăeșri 62.724,69 lei; Comuna Borlești 50.129,73 lei; Comuna Tămășeni 36.889,21 lei; Orașul Bicz 27.930 lei; Comuna Petricani 25.381,81 lei.

- Necalcularea, neevidențierea și nevirarea obligațiilor bugetare supuse regimului legal obligatoriu – *impozit pe venit, în special aferent tichetelor cadou* acordate salariaților proprii. Abaterea s-a constatat la 9 unități administrativ-teritoriale, pentru sume totalizând *133.475,29 lei*. Se exemplifică comunele: Săbăoani (50.188 lei), Pipirig (36.143 lei), Tămășeni (14.209,93 lei), Pîngărați (14.015 lei), Făurei (7.059 lei), Bicz Chei (6.975,36 lei).

- *Transmiterea/cedarea nelegală, cu titlu gratuit a dreptului de folosință a unor bunuri aparținând domeniului public* al unităților administrativ-teritoriale, *alte abateri cu privire la închirierea, concesiunea, vânzarea sau administrarea bunurilor din domeniul public/privat*, au fost localizate la un număr de 8 unități administrativ-teritoriale, care au determinat cuantificarea unor venituri suplimentare în sumă de *475.478,87 lei*, dintre care: Comuna Crăcăoani 224.094,54 lei; Comuna Zănești 191.684 lei; Comuna Petricani 30.622,61 lei; Comuna Pipirig 20.043,34 lei.

- Aplicarea unei facilități la care concesionarul nu era îndreptățit

Parcul Cetate din Orașul Tg. Neamț, în suprafață de 22.494 m.p., a fost concesiionat fără respectarea prevederilor OUG nr.54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică și normelor date în aplicarea acesteia: în prealabil nu s-a întocmit un studiu de oportunitate; nu s-a publicat anunțul de licitație în Monitorul Oficial și într-un cotidian de circulație națională; caietul de sarcini a fost formal întocmit; nu au fost prevăzute bunurile de retur în valoare de 245.321,31 lei. Pe fondul unor asemenea abateri în contract s-a prevăzut și: „concesionarul va fi scutit la plata taxei de concesiune pe durata construcției/amenajării obiectivului”, iar reprezentanții concedentului, pentru primul an de după încheierea contractului au scutit concesionarul de plata redevenței în sumă de *131.819 lei*, deși acesta nu a construit sau amenajat nimic în parc.

- Nu au fost urmărite spre a fi aplicate prevederile art.34(1) din Legea 219/1998 privind regimul concesiunilor, cu modificările și completările ulterioare, care obligă concesionarul ca, în termen de 90 de zile de la data semnării contractului de concesiune, să

depună, cu titlu de *garanție*, o sumă fixă reprezentând o *cotă – parte din suma obligației de plată către concedent, stabilită de acesta și datorată pentru primul an de activitate*.

Abaterea s-a constatat la 9 unități administrativ-teritoriale, dintre care se exemplifică: Orașul Tg. Neamț 61.983,76 lei, Comuna Tămășeni 11.584,55 lei și comuna Cordun (29.157,40 lei);

- Unele dintre serviciile publice de interes local care desfășoară activități de natură economică nu au respectat obligația impusă de prevederile art.31 din Legea nr.273/2006 privind finanțele publice locale, referitoare la *calcularea, înregistrarea și recuperarea uzurii activelor fixe aferente acestor activități prin tarif sau preț*. Nu au fost determinate, înregistrate și încasate venituri în sumă de 145.041,22 lei.

La Comuna Pîngărați, veniturile cu acest titlu, au fost estimate la *95.583,94 lei* pentru serviciul de alimentare cu apă a comunei, iar la Orașul Tg. Neamț 49.457,28 lei pentru un serviciu public cu activitate de construcții.

- La finalizarea proiectului de dezvoltare a infrastructurii din spațiul rural, la Comuna Grumăzești, în situația în care costurile eligibile au fost mai mici decât costul total aprobat prin hotărâre a Guvernului, *diferența nu a fost virată la bugetul de stat*. Controlul a stabilit că se cuvine acestui buget suma de *90.473,54 lei*.

Constatările prezentate succint mai sus au fost urmare doar a unor verificări prin sondaj, dar se poate totuși concluziona că, în special la comune, responsabilitățile autorităților administrației publice locale, reglementate de art.20(1) lit.b) – stabilirea, constatarea, controlul, urmărirea și încasarea impozitelor și taxelor locale, precum și a oricăror alte venituri ale unităților administrativ-teritoriale, prin compartimentele proprii de specialitate – din Legea privind finanțele publice locale, și de art.291 din Codul fiscal, nu au fost îndeplinite.

4.Abateri generatoare de prejudicii

Abaterile constatate în acțiunile de audit/control care au generat producerea de **prejudicii, evaluate la 15.420.258,51 lei**, se prezintă sintetic, pe categorii de abateri, astfel:

	Sume (lei)
➤ nerespectarea prevederilor legale în efectuarea cheltuielilor	10.946.534,32
➤ încălcarea prevederilor legale referitoare la administrarea și gestionarea patrimoniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale	3.289.850,32
➤ nerespectarea reglementărilor legale referitoare la achizițiile publice	1.183.873,87

➤ Cele mai relevante *cauze generatoare de abateri cu impact asupra cheltuielilor bugetare* au fost următoarele:

• **Plăți fără documente justificative legal întocmite**

6.518.773,79

Din verificarea prin sondaj asupra documentelor justificative care au însoțit instrumentele de plată s-a constatat că cerința impusă de art.54(5) din Legea finanțelor publice locale – *aceste documente trebuie să certifice exactitatea sumelor de plată, recepția bunurilor, executarea serviciilor și alte asemenea, conform angajamentelor legale încheiate* – a fost nesocotită de 20 entități publice, pagubele estimate fiind de 6.518.773,79 lei, situațiile de lucrări fiind supradimensionate, incluzând lucrări neefectuate sau produse nelivrate.

Pagubele constatate au fost favorizate, în special, de activitatea adesea superficială și deficitară a diriginților de șantier, care nu și-au realizat în conformitate cu prevederea legală – art.35 pct.20 din Procedura de autorizare a diriginților de șantier, aprobată prin Ordinul nr.595/2007, emis de ISC, cu modificările și completările ulterioare – atribuțiunile privind „urmărirea realizării lucrărilor din punct de vedere tehnic, pe tot parcursul execuției acestora, și admiterea la plată numai a lucrărilor corespunzătoare din punct de vedere cantitativ și calitativ”.

Superficială/deficitară a fost și activitatea comisiilor de recepție care, în conformitate cu prevederile art.14 din Regulamentul de recepție a lucrărilor de construcții și instalații aferente acestora, aprobat prin H.G. nr.273/1994, cu modificările și completările ulterioare, aveau obligația vizualizării construcțiilor, iar dacă aceasta era efectuată, supradimensionările conținute în situațiile de lucrări puteau fi depistate.

Nici cu prilejul controlului financiar preventiv, ce trebuia să se desfășoare conform cerințelor O.G. nr.119/1999, cu modificările și completările ulterioare, și nici în fazele de lichidare și ordonanțare a plăților, care trebuiau să se realizeze în acord cu prevederile Normelor metodologice aprobate prin Ordinul nr.1792/2002 emis de MFP, cu modificările și completările ulterioare, plățile pentru lucrări neefectuate nu au fost evitate.

Din fondurile bugetare ale unității administrativ teritoriale, Municipiul Piatra Neamț, s-au efectuat plăți în sumă de 4.544.925,50 lei, către diferite societăți contractante, pentru lucrări neefectuate. Dintre acestea se exemplifică, mai întâi, plățile în sumă de 913.183 lei achitate pentru articole neefectuate în cadrul investiției ”Reabilitare termică cu mansardare Municipiul Piatra Neamț”, cu mențiunea că, au existat cazuri în care repere ale unor situații de lucrări au fost supradimensionate de la 1,4 până la 9,7 ori, în special la uși metalice și din PVC și ferestre. ”Modernizarea sistemului de producere și distribuție a căldurii în Municipiul Piatra Neamț” este investiția pentru care c/valoarea reperelor neexecutate conținute de situațiile de lucrări decontate, estimate la control, au fost de 410.404 lei. Pentru investiția ”Modernizare drum comunal 40” s-au efectuat plăți în sumă de 244.939 lei pentru șanțuri neexecutate și pentru podețe care existau la obiectiv dar care erau realizate de cetățeni anterior lucrărilor de modernizare. Pentru reparațiile capitale la ”alei pietonale în municipiu” supradimensionările și supraevaluările cuantificate în acțiunea de audit au fost de 11.442 lei, reprezentând diferențe de preț aferente bordurilor de beton de dimensiuni mai mici existente pe teren decât cele consemnate de documentele supuse decontării. Măsurătorile efectuate la lucrările de ”Reamenajări interioare pentru birouri și refacere fațadă – extindere sediu Primărie” au relevat cantități de pardoseli, mână curentă la scări și trotuare

neefectuate dar decontate, în sumă de 108.427 lei. Situațiile decontate pentru locuințele sociale înregistrau lucrări de ignifugare a materialelor combustibile deși nu existau rapoarte de încercare elaborate de instituțiile abilitate legal sau nu erau, în fapt, executate de unități autorizate, paguba estimată fiind de 310.542 lei; pentru amenajarea locuințelor sociale, unele dintre lucrările referitoare la racorduri electrice și bransamente au fost achitate de două ori, la doi contractanți distincți, suma estimată a pagubei fiind de 265.567 lei; la data întocmirii situațiilor de lucrări și respectiv a decontărilor lucrările nu erau efectiv realizate ș.a.).

Plăți efectuate în baza unor documente justificative care conțineau cantități de materiale/lucrări mai mari decât cele rezultate din măsurătorile efectuate cu prilejul acțiunilor de audit/control s-au mai constatat la: Consiliul Județean Neamț (524.986,31 lei); Comuna Sagna (339.680,1 lei); Comuna Borlești (313.829,92 lei); Orașul Tg. Neamț (98.229,82 lei), Comuna Ceahlău (62.650,72 lei) ș.a.

- **Plăți efectuate în avans nerecuperate prin achiziționări de bunuri, lucrări executate și servicii prestate**

2.961.657,93 lei

În conformitate cu prevederile art.54 alin.9 din Legea privind finanțele publice locale, sumele reprezentând plăți în avans, nejustificate prin bunuri livrate, lucrări executate și servicii prestate, până la sfârșitul anului, în condițiile prevederilor contractuale, trebuiau recuperate de către instituțiile publice care au acordat avansurile și restituite bugetului din care au fost avansate.

Pentru a se evita recuperarea avansurilor, la patru entități publice s-a procedat la încheierea unor procese verbale de custodie cu societățile comerciale care aveau calitatea de executanți ai unor lucrări, documente pe care auditorii publici externi le-au considerat necredibile sub aspectul existenței faptice a bunurilor consemnate în acestea, deoarece: primăriile nu au solicitat de la custozi, iar aceștia nu au prezentat, listele de inventariere cu materialele aflate în custodie (cerință impusă de normele privind organizarea și efectuarea inventarierii); valoarea acestor materiale nu a fost evidențiată în contabilitatea instituțiilor publice, în conturile de bunuri aflate la terți, ci în contul de investiții în curs, inducând ideea existenței bunurilor la obiectiv; custodiile nu au fost demonstrate cu facturi sau alte documente care să confirme aprovizionarea cu materialele respective de către preținșii custozi iar la bilanțele de verificare, depuse de societăți la organele finanțelor publice, aceste bunuri nu erau înregistrate ca fiind primite în custodie. Solicitându-se, pentru unele dintre cazuri, secțiilor din județul Neamț și Prahova ale Gărzii Financiare să verifice dacă bunurile se află, în fapt, în depozitele custozilor, s-a constatat că aceste bunuri nu existau și nici nu fuseseră procurate de către respectivele societăți.

Controlul a avut în vedere avansurile în sumă de 2.164.832,31 lei ce nu au fost restituite și cuantificarea majorărilor de întârziere la nivelul celor existente pentru veniturile bugetare, în acord cu prevederile art.54(10) din Legea finanțelor publice locale, în sumă de 796.825,62 lei, estimând astfel prejudiciile la 2.961.657,93 lei, localizate la unitățile

administrativ-teritoriale: Comuna Girov 1.388.411,00 lei, Municipiul Roman 719.178,34 lei, Comuna Răucești 625.256,16 lei și Comuna Bicz Chei 228.812,43 lei.

La Comuna Girov, în legătură cu investiția "Rețea de canalizare și stație de epurare, sat Girov", s-a constatat plata în sumă de 935.986 lei făcută de primărie în luna decembrie 2007, justificată cu un proces-verbal de custodie încheiat cu executantul lucrării. În timpul controlului nu s-a prezentat nici un document din care să rezulte că în cei trei ani bunurile consemnate în actul pretinsei custodii au fost incluse în lucrare și nici măcar documente referitoare la aprovizionarea acestora de către societate. Majorările de întârziere determinate în acțiunea de audit au fost de 452.425 lei.

La Municipiul Roman s-a constatat că au fost achitate unei societăți din Ploiești materiale în sumă de 662.532 lei, care nu au fost puse în operă și nici nu s-a putut proba că se află, în fapt, în custodie la contractantul lucrării de consolidare a "Blocului de locuințe str. N. Titulescu", contrar celor susținute, în mod stăruitor, de către reprezentanți ai primăriei. Garda Financiară – Secția Județeană Prahova a constatat că materialele nu se aflau în depozitele societății, iar ulterior Secția Județeană Neamț constată că materialele nu se aflau nici în depozitele subcontractantului din Roman, așa cum s-a încercat a se motiva de contractant. Pentru suma achitată nelegal s-au calculat majorări de întârziere de 56.646,34 lei.

La Comuna Răucești pentru obiectivul "Alimentare cu apă Săvești și Oglinzi" s-au efectuat plăți în sumă de 236.821,13 lei, în mare parte încă din anul 2008, neurmărite de livrări de bunuri sau executări de lucrări. La un alt obiectiv – Construcție grădiniță cu 4 săli de clasă – pentru plăți în sumă de 120.341,05 lei, făcute cu trei ani în urmă, la data auditului financiar nu exista nici un document la primărie, un act de custodie fiind primit la entitate de la societatea beneficiară a sumei, în noiembrie 2010, dar și acesta neînsoțit de documentele de livrare a bunurilor pretinse ca aflate în custodie.

- **Efectuarea de cheltuieli neprevăzute de legislația în vigoare**

1.109.339,89 lei

Această abatere a fost constatată la un număr de 25 entități verificate. În cadrul acestora, cel mai frecvent, s-a constatat acordarea de multiple sporuri salariale și prime care nu au fost determinate de autorizările conținute în legile speciale de salarizare și în legea bugetară anuală, ignorându-se regula bugetară impusă de dispozițiile art.14(2) din Legea privind finanțele publice locale.

Se exemplifică cazul Comunei Săbăoani, unde auditul efectuat a estimat prejudicii în sumă de 264.195 lei, în special ca urmare a includerii în contractul colectiv de muncă a unor drepturi ale căror acordare și quantum nu au fost stabilite prin dispoziții legale, nesocotindu-se prevederile art.12(1) din Legea nr.130/1996 privind contractul colectiv de muncă, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Așa a fost cazul: unor drepturi, denumite speciale, pentru refacerea capacității de muncă a funcționarilor publici și personalului contractual; ajutoare, pentru sărbătorile Crăciunului și Paștelui, acordate tuturor salariaților primăriei, la nivelul unui salariu mediu brut pe economie; contravaloarea

unor articole de îmbrăcăminte plătită trimestrial salariaților; acordarea sporului de pericolitate personalului încadrat în aparatul de specialitate al primarului.

La Comuna Pipirig au fost efectuate cheltuieli nedeterminate de autorizările conținute de legi speciale sau legile bugetare anuale în sumă totală de 120.292 lei, reprezentând, în special, plăți pentru acordarea sporului de fidelitate, suplimentul postului și suplimentul corespunzător treptei de salarizare.

La Comuna Păstrăveni cheltuielile nelegale au însumat 20.730 lei, din care 12.000 lei reprezintă plăți efectuate din creditele bugetare pentru achitarea unei amenzi contravenționale fără a se dispune măsuri pentru stabilirea răspunderilor și pentru recuperarea acestora de la persoanele vinovate.

La 10 unități administrativ-teritoriale s-au estimat pagube în sumă de 93.307 lei, cauzate de acordarea fără temei legal a tichetelor cadou persoanelor neîndreptățite de lege (primari, viceprimari, consilieri locali) sau pentru acțiuni nepermise de lege (protocol la comune), ori în lipsa regulamentelor aprobate. Dintre acestea se exemplifică: comunele Gherăești 43.900 lei, Făurei 12.310 lei, Săbăoani 12.000 lei.

Alte cheltuieli neprevăzute de legislația în vigoare s-au efectuat și la Municipiul Piatra-Neamț (128.795,67 lei) și la comunele: Trifești (79.400 lei), Petricani (74.805 lei), Cordon (70.527,62 lei) ș.a.

• **alte abateri**

381.404 lei

La 12 entități publice verificate s-au constatat diverse abateri ce au cauzat pagube, dintre care se exemplifică:

- Comuna Gîrcina, cu o plată în sumă de 125.000 lei pentru *cheltuieli care nu sunt strict legate de activitatea instituției*, cu încălcarea prevederilor art.23(1) din Legea finanțelor publice. Plata efectuată se referă la cheltuielile cu modernizarea unui drum care nu era de interes comunal, lucrările tronsonului de drum fiind achitate, parțial, și de către proprietarul acestuia – Consiliul Județean Neamț;

- Comuna Răucești, cu plăți nelegale de 25.710 lei, din care 17.850 lei, reprezentând suma achitată unei societăți comerciale cu care s-a încheiat un contract de prestări de servicii având ca obiect: revizuirea situațiilor financiare pentru exercițiul bugetar 2008 în conformitate cu Standardele Internaționale, menționându-se că prestatorul va livra beneficiarului raport de revizuire financiară și o scrisoare confidențială adresată conducerii primăriei asupra principalelor deficiențe ale sistemului de control intern și asupra altor aspecte identificate pe parcursul auditului financiar. Plata s-a făcut fără ca prestatorul să furnizeze aceste documente, ci doar un raport care făcea referire generală la unele elemente pretinse ca fiind analizate, dar în legătură cu o societate comercială;

- Primăria Municipiului Piatra Neamț a aprobat și ordonanțat la plată cheltuieli efectuate de beneficiarii unor proiecte cu finanțare nerambursabilă de la bugetul local în alte perioade și în alte locații decât cele prevăzute în cererea de finanțare și în contracte, cu încălcarea prevederilor Legii nr.350/2005 privind regimul finanțărilor nerambursabile. Paguba estimată la control a fost de 20.000 lei; A mai efectuat plăți pentru un ansamblu de 8

garaje, deși doar șapte dintre acestea aparțineau domeniului municipal, unul fiind al unei persoane fizice. Paguba estimată a însumat 18.005,75 lei.

- Comuna Alexandru cel Bun, pentru obiectivul "Modernizare DC132" a achitat necuvenit contractantului suma de 11.804 lei, prin utilizarea unor coeficienți de transformare, din m.c. în tone, cu abatere de la normele tehnice.

➤ *Încălcarea prevederilor legale referitoare la administrarea și gestionarea patrimoniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale, la patru entități, a determinat pagube de 3.289.850,32 lei, dintre care:*

- **Scoaterea nelegală din funcție a unor mijloace fixe** **3.229.810,42 lei**

Controlul a constatat că pentru 21 centrale termice tip container – active corporale care fac parte din domeniul public al Municipiului Piatra Neamț – pentru care conducerea entității publice auditate declară că punerea/menținerea lor în funcțiune nu se mai justifică, nu au fost luate măsuri de conservare și nici măsurile legale de scoatere din funcțiune și valorificare a activelor corporale care alcătuiesc domeniul public – prevăzute de O.G. nr.112/2000 – ci au fost supuse unor dezmembrări haotice, fără aprobarea autorității deliberative, cu încuviințarea scrisă a autorității executive, dată de unul dintre viceprimari.

Actul de audit întocmit consemnează că dezmembrarea dezorganizată a centralelor termice noi, în valoare de 10.732.470 lei, a cauzat: prejudiciul în sumă de 3.229.810,42 lei, estimat în baza valorii elementelor de construcții montaj, de automatizare, a utilajelor, a instalațiilor de gaz metan, panourilor electrice, centralelor echipate, arzătoarelor ș.a., constatate, după caz, lipsă la 12 centrale termice; ca celelalte 9 centrale termice cărora le lipsesc elemente componente, neidentificate și neevaluate de entitate, să fie nefuncționabile; partea rămasă la amplasament – container, bransamente electrice și de gaze ș.a. – să fie parțial degradată și/sau inutilizabilă. Valoarea însumată a celor nouă centrale termice și a părții rămase a celorlalte 12 este de 7.502.659,58 lei.

Se estimează că modalitățile de valorificare a centralelor termice nu se mai pot efectua în condițiile stricte ale legii. Aceste bunuri, care nu au fost utilizate în scopul în care au fost achiziționate, nu mai întrunesc condițiile pentru a fi utilizate prin transmitere fără plată altor instituții publice – metodă prioritară de valorificare prevăzută de anexa nr.1 la HG nr.841/1995 – în starea lor nouă și integrală, cu garanția fabricanților, și nici prin vânzarea la licitație, în stare de funcționare, așa cum impun prevederile din Regulamentul privind valorificarea bunurilor scoase din funcțiune aparținând instituțiilor publice, anexa nr.2 la hotărârea invocată.

- **Alte abateri** **60.039,90 lei**

Abateri au fost constatate la două entități verificate.

Comuna Girov a suferit o pagubă, estimată la 59.999 lei, cauzată de faptul că primarul nu a pus în aplicare o hotărâre a consiliului local, care prevedea recuperarea de la persoanele vinovate a c/val unor bunuri date, în compensare, unui cetățean din comună ca urmare a faptului că s-a construit fără temei legal, pe terenul acestuia, o parte dintr-o clădire aparținând domeniului comunal.

➤ *Nerespectarea reglementărilor legale referitoare la achiziții publice* a determinat producerea unor pagube în sumă de 1.183.873,87 lei, localizate la trei unități administrativ-teritoriale.

La Comuna Ceahlău, pentru atribuirea lucrărilor de "Modernizare drumuri de interes local" atunci când s-au stabilit factorii de evaluare a ofertelor, autoritatea contractantă, deși nu avea dreptul (așa cum dispune art.15(2) din H.G. nr.925/2006 privind aprobarea normelor de aplicare a prevederilor OUG nr.34/2006, cu modificările și completările ulterioare), a utilizat un factor care nu reflecta un avantaj real și evident pe care autoritatea contractantă îl poate obține prin utilizarea factorului de evaluare respectiv.

Factorul utilizat a fost durata de execuție, în condițiile în care proiectul de execuție prevedea, printre altele, că „*așternerea mixturilor asfaltice se va face în anotimpul călduros la temperaturi de peste +10°C*”, condiție care nu putea fi îndeplinită pentru un contract încheiat în luna decembrie 2009, cu termen de execuție adjudecat, de 30 zile și în condițiile în care entitatea achizitoare nu dispunea de fondurile necesare.

Criteriul de atribuire stabilit – oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, cu formula de calcul: prețul ofertei 51 puncte, programul calității propus pentru execuție lucrării 15 puncte și durata de execuție 34 puncte – a determinat angajarea lucrării cu prețul de 3.141.146,34 lei, cu 1.094.578,63 lei mai mare decât cel conținut de cealaltă ofertă (2.046.567,71 lei), factorul decisiv fiind durata de execuție de 30 de zile, în condițiile în care la expirarea acestui termen lucrările erau realizate doar în proporție de 1,17%. Autoritatea contractantă nu a luat nici măsura de percepere a penalităților contractuale în sumă de 1.006.259,85 lei, întrucât prevederea contractuală referitoare la durata de execuție a fost modificată prin acte adiționale. În decurs de un an de la încheierea contractului, entitatea publică emite două ordine de începere a lucrărilor, pentru durate de execuție din sezonul rece, vara fiind exceptată ca perioadă de lucru.

La obiectivul de investiții "Dezvoltarea infrastructurii turistice din zona montană înaltă – masiv Ceahlău", Consiliul Județean Neamț a acceptat la plată situații de lucrări în care erau înscrise prețuri pentru care nu s-a făcut dovada că reprezintă răspunsul pieței, în condițiile în care pentru această achiziție a fost depusă o singură ofertă. La unele articole de deviz supraevaluarea a fost de peste 2,5 ori. Controlul a estimat o pagubă în sumă de 40.913,96 lei.

5. Abateri financiar-contabile care nu au determinat producerea de prejudicii

- Au fost constatate obligații de plată asumate nelegal de către 8 unități administrativ teritoriale, în sumă de 1.752.442,67 lei. În principal, controlul a constatat că pentru investiții și/sau reparații au fost vizate de către entitățile publice situații de lucrări supradimensionate și supraevaluate, valoarea facturilor emise de contractanți fiind înregistrate în contabilitatea instituțiilor dar neachitate la data controlului. S-a mai constatat contractarea lucrărilor la prețuri superioare celor conținute de oferte.

Se exemplifică Comuna Poiana Teiului pentru obiectivul "Modernizare DC 153" la care controlul a constatat supradimensionarea lucrărilor cu 225.989,53 lei.

Municipiul Piatra Neamț cu referire la achiziția lucrărilor de locuințe sociale a declarat inacceptabilă oferta unei societăți, cu un preț de 13.995.671,5 lei, pe motiv că propunerea financiară a acesteia nu s-a încadrat în limita fondurilor care puteau fi disponibilizate pentru îndeplinirea contractului de achiziție publică respectiv. După 27 de zile, urmare aplicării fără temei legal a procedurii de negociere fără publicarea unui anunț de participare, prezintă oferte doar aceeași societate: una de bază, în valoare de 14.532.942,15 lei, și alta alternativă, în valoare de 14.962.578 lei. A fost admisă oferta alternativă deși în perioada de la prima ofertă bugetul municipal nu a fost rectificat.

- Municipiul Piatra Neamț a contractat și garantat *împrumuturi interne*, pe termen lung, pentru realizarea de investiții publice de interes local precum și pentru refinanțarea datoriei publice locale, cu încălcarea legii:

- potrivit dispozițiilor art.61, coroborat cu art.62 alin.2 din Legea privind finanțele publice locale și în conformitate cu prevederile O.U.G. nr.64/2007 privind datoria publică, cu modificările și completările ulterioare, precum și ale H.G. nr.9/2007 privind constituirea, componența și funcționarea comisiei de autorizare a împrumuturilor locale, Municipiul Piatra Neamț, când a recurs, în luna decembrie 2009, la suplimentare valorii a două credite de finanțare, avea obligația să obțină în prealabil, avizul Comisiei de autorizare a împrumuturilor locale, obligație care însă a fost ignorată;

- totalul datoriilor municipiului, aferente finanțărilor rambursabile contractate și/sau garantate, reprezentând ratele scadente, dobânzile și comisioanele aferente acestora nu s-a încadrat în limita legală de 30% din media veniturilor proprii realizate pe ultimii 3 ani, gradul de îndatorare crescând semnificativ peste această limită: 31,3% în anul 2012; 47,7% în anul 2013 și între 45,9 – 31,2% în următorii 9 ani. Au fost încălcate Normele și procedurile privind autorizarea contractării sau garantării de finanțări rambursabile de către unitățile administrativ-teritoriale, aprobate prin H.G. nr.9/2007.

Ministerul Finanțelor Publice – Direcția Generală de Trezorerie și Datorie Publică, urmare primirii acestei informații constatate de Camera de Conturi, cu scrisoarea nr.604475/22.10.2010 transmite Curții de Conturi că va sesiza organele de control abilitate, respectiv direcția de control din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală, în scopul luării măsurilor legale.

- Un număr de 15 dintre instituțiile verificate în calitate de autorități contractante, nu au reținut/prețins *garanții* în sumă de 985.242 lei, *neprotejându-se față de riscul unui eventual comportament necorespunzător al partenerilor contractuali*. Așa a fost cazul la unitățile administrativ-teritoriale comunele Alexandru cel Bun, Bicz Chei, Borlești, Cordun, Gherăești, Ion Creangă, Răucești, Reditu, Români, Sagna, Tămășeni și orașele Tg. Neamț, Bicz și Municipiul Piatra-Neamț.

Din verificarea prin sondaj a modului în care primăriile, ca reprezentante ale autorității contractante, și-au îndeplinit obligația legală de reținere a garanției de bună execuție în scopul de a se asigura de îndeplinirea cantitativă, calitativă și în perioadele convenite prin contracte, s-a constatat că, nu au fost puse în aplicare unele dintre prevederile Secțiunii a 2-a Cap.VII din H.G. nr.925/2006 pentru aprobarea normelor de

aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din O.U.G. nr.34/2006, cu modificările și completările ulterioare.

- *Bunurile unităților administrativ-teritoriale nu au fost supuse inventarierii anuale sau au fost supuse doar parțial, iar consiliilor locale nu li s-a prezentat anual de către primar, raportul asupra situației gestionării bunurilor, încălcându-se prevederile art.122 din Legea nr.215/2001 privind administrația publică locală, republicată în anul 2007. De asemenea, consiliile locale nu și-au îndeplinit obligația de a face înregistrarea operațiunilor de modificare a regimului juridic al bunurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale.*

Neinventarierea sau inventarierea incompletă a elementelor patrimoniale, în sumă de 143.496.283 lei, s-a constatat la 17 entități, dintre care: Municipiile Piatra Neamț și Roman, Comunele Botești, Cordun, Dumbrava Roșie, Făurei, Gherăești, Girov, Ion Creangă, Petricani, Piatra-Șoimului, Pîngărați, Pipirig, Poiana Teiului, Răucești, Reditu, Trifești.

- *Constatările referitoare la legalitatea, realitatea și exactitatea evidențelor contabile și a bilanțurilor contabile au relevat abateri în sumă de 33.454.942 lei.*

Neînregistrarea în contabilitate a operațiunilor de intrare ieșire a unor bunuri din patrimoniu, în sumă totală de 25.234.700,56 lei, la 11 entități publice, dintre care: Municipiul Piatra Neamț (neînregistrarea unor mijloace fixe – centrale termice – în sumă de 17.113.057 lei și a chioșcurilor pentru ziare în sumă de 2.860.825 lei); Orașul Bicz (nu s-au înregistrat lucrările de rețehnologizare ale stației de epurare în sumă de 2.285.948 lei; Comuna Păstrăveni (neînregistrarea unor drumuri comunale și podețe în sumă de 1.627.186 lei) ș.a.; la multe unități administrativ-teritoriale nu au fost înregistrate în contabilitate creanțe ale bugetelor locale: în sumă de 3.001.112 lei la Orașul Tg. Neamț, 353.378 lei Comuna Ion Creangă, 22.994,16 lei la Comuna Sagna, 20.116 lei Comuna Cordun ș.a.

La Comuna Făurei s-au constatat: neconcordanțe semnificative între datele conținute de bilanțul contabil și de bilanța de verificare (în sumă de 1.534.119 lei); motive de incertitudine asupra exactității și realității datelor prezentate în situațiile financiare, datorate cadrului defectuos de înregistrare și prezentare a actelor administrative (hotărâri ale consiliului local, decizii ș.a.).

La Comuna Crăcăoani s-a constatat că nu este organizată și condusă contabilitate în partidă dublă.

- Pentru creanțele fiscale în sumă de 782.562 lei, reprezentând amenzi contravenționale ale *debitorilor declarați în stare de insolvabilitate*, direcția de specialitate din cadrul Primăriei Piatra Neamț nu avea documente legale care să stea la baza operațiunii de scoatere din evidența curentă și trecerea lor în evidența separată.

V. Aspecte privind evaluarea activității de control financiar propriu și de audit intern a entităților verificate

➤ Cu privire la *controlul managerial* al entităților publice auditate s-a constatat lipsa programelor de elaborare și/sau dezvoltare a acestui tip de control, nesocotindu-se prevederile Codului controlului intern și altor acte normative.

Lipsa controlului managerial, în special al autorității administrației publice deliberative din Municipiul Piatra-Neamț, este dovedită de următoarele constatări rezultate din acțiunile de control/audit/documentare:

- În Municipiul Piatra Neamț în baza prevederilor OG nr.71/2002 privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local, cu modificările și completările ulterioare, au fost înființate 9 servicii publice: de alimentare cu energie termică prin sistemul SACET; de organizare, funcționare și administrare a băii publice; de salubritate; de administrare, întreținere și exploatare a fondului locativ; de administrare a parcarilor de reședință și în alte domenii importante de interes local.

În conformitate cu prevederile art.1 din Legea nr.51/2006 a serviciilor comunitare de utilitate publică și art.7, 14 și 29(1) din ordonanță, autoritatea administrației publice locale are dreptul și obligația de a monitoriza și de a controla: modul de respectare și îndeplinire de către operatori a obligațiilor contractuale asumate; calitatea, cantitatea și eficiența serviciilor furnizate/prestate; respectarea indicatorilor de performanță stabiliți în contractele de delegare a gestiunii; modul de exploatare și dezvoltare a infrastructurii edilitare – urbane încredințate prin contractul de delegare a gestiunii ș.a.

La nici unul dintre cele 9 servicii publice, înființate cu 3 până la 8 ani în urmă, în toată această perioadă „nu au fost desfășurate activități de monitorizare și control a funcționării și gestiunii” acestora (așa cum precizează Primăria municipală prin adresa din 10.12.2010).

Lipsa acestui control a fost unul din factorii care au generat importante prejudicii în legătură cu gestionarea centralelor termice și băii comunale.

- În anii anteriori Camera de Conturi a constatat existența unor abateri de la legalitate și regularitate, care au determinat producerea unor prejudicii semnificative, comunicând conducerii entității publice auditate această stare de fapt.

Entitatea însă nu a analizat riscurile legate de desfășurarea activităților sale, nu a elaborat planuri corespunzătoare în direcția limitării posibilităților consecințe ale acestor riscuri, cauzele relevate la controalele anterioare au generat în continuare alte pagube, volumul total al acestora, consemnat în actele de audit/control întocmite în anul 2010, fiind de 2,4 ori mai mare decât în anul anterior.

Așa spre exemplu, în anul 2009 s-a constatat că pentru lucrările de reabilitare termică a blocurilor s-au efectuat plăți nelegale, cauza constând în decontarea cu ușurință de către primărie a situațiilor de lucrări întocmite de contractanți, care includeau reperi (articole) neexecutate. Cunoscând astfel tendința acestor contractanți de supradimensionare a situațiilor de lucrări prezentate spre decontare primăriei, nu s-a întreprins nimic în scopul completei verificări a acestor documente, astfel că la controlul efectuat în anul 2010 s-a constatat în relația cu unii dintre acești contractanți pagube mai mari de până la 4,7 ori față de anul precedent.

➤ Cu privire la *inspecția fiscală* – impusă de prevederile Titlului VII din Codul de procedură fiscală – s-a constatat că nu a fost organizată și efectuată la 75% dintre entitățile auditate. Pe lângă faptul că nu s-au verificat bazele de impunere, legalitatea și conformitatea

declarațiilor fiscale, cu efect asupra îndeplinirii obligațiilor de către contribuabili, lipsa inspecției fiscale lasă nesancționate, în totalitate, faptele ce constituie abateri de la normele fiscale, în 25 unități administrativ-teritoriale.

➤ După încheierea contractelor de concesiune, entitățile publice în calitate de concedenți nu au uzitat de prevederile legale – OUG nr.54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică și Normele metodologice de aplicare a acestei ordonanțe (aprobată prin HG nr.168/2007) – și *nu au inspectat bunurile concesionate, verificând respectarea obligațiilor asumate de concesionari*. În special în cazul terenurilor concesionate, din măsurătorile efectuate pe parcursul acțiunilor de audit, s-a constatat folosirea de către concesionari a unor suprafețe mai mari decât cele prevăzute în contracte, lipsa de control prilejuind astfel lăsarea unor bunuri publice în folosința gratuită a unor persoane juridice/fizice, cu nesocotirea dispozițiilor art.124 din Legea administrației publice locale.

Lăsarea în folosință gratuită a unor suprafețe de teren/construcții a fost constatată la comunele: Crăcăoani, Păstrăveni, Petricani, Reditu ș.a.

➤ În legătură cu activitatea *de control financiar preventiv propriu* s-au constatat următoarele:

- nestabilirea termenului în care se acordă/se refuză viza de control financiar preventiv printr-un act de decizie internă a conducătorului unității, nerespectându-se prevederile Normelor metodologice generale referitoare la exercitarea controlului financiar preventiv, aprobate prin Ordinul 522/2003, cu modificările și completările ulterioare, la Comunele Făurei și Răucești;

- neperfectarea procedurilor și criteriilor de evaluare a controlului propriu la Comuna Săbăoani și Orașul Tg. Neamț;

- necompletarea Registrului privind operațiunile prevăzute la viza de control financiar preventiv la comunele Dumbrava Roșie și Trifești;

- nu au fost stabilite proiectele de operațiuni supuse controlului financiar preventiv la Comuna Răucești.

➤ Cu privire la *activitatea de audit intern* a entităților verificate s-au constatat următoarele:

- Neînstituirea de către primarii comunelor Ceahlău și Crăcăoani a cadrului organizatoric și funcțional necesar realizării acestei activități, încălcându-se prevederile art.9 din Legea nr.672/2002 privind auditul public intern, cu modificările și completările ulterioare;

- Neexercitarea unora dintre atribuțiile compartimentului de audit public intern, prevăzute la art.13 din lege, la comunele: Botești, Girov, Petricani, Tămășeni, Piatra-Șoimului;

- Neidentificarea și nereevaluarea riscurilor semnificative ale entităților la Municipiile Piatra-Neamț și Roman, comunele Ceahlău, Girov, Gherăești, Pipirig, Cordun, Ion Creangă;

- Neelaborarea planului de audit și neaprobarea acestuia de către conducătorul entității, la comunele Gherăești și Păstrăveni.

La Comuna Gherăești plata c/val salariului auditorului public intern (cu contract de muncă în regim de 3 ore/zi) s-a făcut în baza unor determinări eronate, la control estimându-se paguba. Se reține că prestarea celor 3 ore/zi nu este total credibilă, întrucât persoana respectivă mai are contracte încheiate cu încă 5 primării, aflate la distanțe semnificative unele de altele (Ion Creangă, Botești, Ruginoasa, Grumăzești și Ghindăoani).

- *Controlul inopinat al casieriei*, prevăzut a se efectua cel puțin lunar în conformitate cu prevederile art.46 din Regulamentul operațiunilor de casă, aprobat prin Decretul nr.209/1976 nu s-a efectuat la Comunele Piatra-Șoimului, Poiana Teiului, Zănești.

- Controlul, prin ținerea unui registru, cu referire la *desfășurarea acțiunilor sau lucrărilor de interes local* de către beneficiarii de ajutor social, nu s-a întreprins de către autoritățile deliberative, ignorându-se prevederile dispozițiilor Legii nr.416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare, în special la: Municipiul Piatra Neamț, Comunele Ceahlău, Crăcăoani și Făurei.

VI. Concluzii și recomandări

- Din cele 31 de unități administrativ-teritoriale la care s-a efectuat auditul financiar al conturilor de execuție bugetară pe anul 2009 doar una și-a îndeplinit programul definitiv al veniturilor din impozite și taxe, pe total gradul de îndeplinire fiind doar de 62%. La 7 unități administrativ-teritoriale încasările din impozite și taxe reprezintă mai puțin de jumătate din prevederile bugetare. Gradul de colectare este doar de cca.50% din drepturile constatate.

Această situație este consecința, în principal, a neîndeplinirii în mod corespunzător de către autoritățile administrației publice locale și organele speciale ale acestora a responsabilităților privitoare la stabilirea, controlul și colectarea impozitelor și taxelor locale, precum și a amenzilor și penalităților aferente, prevăzute de art.291 din Codul fiscal și art.20(1) lit.b) din Legea finanțelor publice locale: la 81% dintre comunele auditate nu s-a efectuat activitatea de inspecție fiscală și nu s-a inventariat materia impozabilă generată de aplicarea Codului fiscal; la 96% dintre acestea, după emiterea somațiilor măsurile de executare silită nu au fost continuate; în baza de date a comunelor nu sunt înscrise toate persoanele juridice care au sedii și puncte de lucru în raza unității administrativ-teritoriale și care au bunuri impozabile/taxabile (comparativ cu situația preluată de la organele fiscale teritoriale ale A.N.A.F./Oficiul Comerțului, în evidențele unora dintre organele fiscale locale verificate sunt înregistrate doar cca.60% dintre agenții economici).

- Cele mai multe prejudicii s-au localizat la cheltuielile de capital și de reparații capitale/curente, fiind datorate, în special, activității deficitare a diriginților de șantier. Astfel, conform art.35 pct.20 din Procedura de autorizare a dispozițiilor de șantier, în exercitarea verificării realizării corecte a execuției lucrărilor de construcții și instalații aferente acestora, diriginții de șantier aveau obligația urmării realizării lucrărilor din punct de vedere tehnic, pe tot parcursul execuției acestora și admiterea la plată numai a lucrărilor corespunzătoare din punct de vedere cantitativ și calitativ. Cel puțin sub aspectul verificării

lucrărilor din punct de vedere cantitativ, în multe cazuri, admiterea la plată a unor situații de lucrări s-a bazat pe o verificare formală.

Au fost cazuri în care la unele repere conținute de situațiile de lucrări, cantitățile înscrise în acestea și acceptate la plată, au fost de 2-9 ori mai mari decât cele real executate.

➤ Evaluările făcute de către auditorii publici externi au pus în evidență faptul că în multe cazuri controlul intern nu funcționează la un nivel la care să se asigure gestionarea în condiții de legalitate, regularitate și eficiență a bugetelor locale, administrarea patrimoniului comunităților locale, precum și exercitarea la un nivel corespunzător a atribuțiilor pe linia protejării fondurilor publice împotriva pierderilor datorate erorii, risipei, utilizării inadecvate, superficialității.

➤ Pentru responsabilitățile ordonatorilor de credite prevăzute de art.23 din Legea finanțelor publice locale, referitoare în special la urmărirea modului de realizare a veniturilor și la organizarea sistemului de monitorizare a programului de achiziții publice și a programului de investiții publice, nu s-a făcut dovada, nici prin proceduri formalizate pe activități și nici prin indicatorii bugetari realizați, că s-au avut în vedere într-un mod accentuat în activitatea acestora.

Ordonatorii de credite/conducătorii entităților e necesar să dispună – ținând cont de particularitățile cadrului legal, organizațional, de personal, de finanțare și de alte elemente specifice – *măsurile necesare pentru elaborarea și/sau dezvoltarea sistemelor de control ale fiecărei entități*. Măcar o dată pe an este util să se analizeze riscurile legate de desfășurarea activităților, elaborându-se planuri corespunzătoare, în direcția limitării consecințelor acestor riscuri, cu numirea de salariați responsabili în aplicarea planurilor respective.

În *legătură cu evaluarea și realizarea veniturilor proprii* ale bugetelor locale se recomandă:

- definitivarea bazei de date cuprinzând toți contribuabilii bugetului local (prin preluarea, spre exemplu, a persoanelor juridice care au sedii și puncte de lucru în unitatea administrativ-teritorială de la Oficiul Registrului Comerțului de pe lângă Tribunalul Neamț și de la organele teritoriale ale A.N.A.F.), introducerea acestora pe tehnica de calcul pentru a facilita cunoașterea, încasarea sau executarea silită mai rapidă a creanțelor bugetare;

- stabilirea, prin hotărâri ale consiliilor locale/județean, a obligativității ca primăriile și instituțiile publice locale să indexeze taxele de concesiune și tarifele de închiriere a spațiilor construite, terenurilor sau a altor bunuri concesionate sau închiriate corespunzător ratei inflației;

- la întocmirea contractelor de închiriere și concesiune este necesară mai multă claritate în stabilirea clauzelor contractuale referitoare la: obligațiile ce revin părților în derularea contractului, modalitățile și termenele de plată a chiriilor, redevențelor și penalităților. Consiliul local, în calitate de concedent, este util să depună diligențele necesare în scopul obținerii de informații privind credibilitatea financiară și seriozitatea persoanei juridice sau fizice cu care urmează să intre în raporturi contractuale;

- autoritățile administrației publice comunale, care gestionează, potrivit legii, colectarea creanțelor bugetare locale, trebuie să depășească procedura de până acum, de a se limita doar la emiterea de somații și să dispună măsuri asiguratorii și de executare silită în vederea stingerii creanțelor bugetare;

- analiza periodică a modului de întocmire și ținere la zi a registrului agricol, care constituie sursă de date privind contribuabilii și totodată bunurile acestora impozabile sau taxabile;

- analiza periodică a menținerii stării de insolvabilitate a contribuabililor înregistrați în evidența separată și, pe cale de consecință, identificarea sumelor din evidența separată ce pot fi colectate în anul de referință;

- organelor speciale ale autorităților administrației publice locale, ce sunt responsabile pentru stabilirea, controlul și colectarea impozitelor și taxelor locale, trebuie să le fie stabilite, prin fișa posturilor, atribuții clare, activitatea acestora să fie examinată periodic de către primar iar consiliului local să i se prezinte informări astfel încât să se poată stabili măsuri pentru îmbunătățirea gradului de colectare a veniturilor.

Pentru prevenirea abaterilor de la legalitate și regularitate cu privire la stabilirea impozitelor și taxelor locale și cu privire la efectuarea cheltuielilor, organele deliberative și executive ale administrației publice comunale este util să uziteze mai frecvent de prevederile art.104 alin.5 lit.b) din Legea administrației publice locale nr.215/2001, republicată în anul 2007, potrivit căroră președintele Consiliului Județean poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, sprijin, asistență tehnică, juridică și de orice altă natură consiliilor locale sau primăriilor, la cerea expresă a acestora.

În exercitarea atribuțiilor primarului referitoare la relația cu consiliul local, Legea administrației publice locale, la art.63 prevede că acesta prezintă consiliului local rapoarte și informații. Recomandăm ca în cazul neprezentării de către primar a rapoartelor prevăzute de lege, din culpa sa, să fie sesizat prefectul pentru a constata contravențiile și a aplica amenzile, singurul abilitat de prevederile art.118 din lege în acest sens. La fel se poate proceda și în cazul nepunerii în aplicare, cu rea credință, a hotărârilor consiliului local. Sesizările consilierilor locali adresate în mod frecvent Camerei de Conturi, referitoare la faptul că primarul nu le-a prezentat rapoartele și informațiile solicitate, ar trebui îndreptate spre Instituția prefectului.

Examinarea raportului asupra situației gestionării bunurilor, prevăzut de art.122, și raportului privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, dispus de art.63(3) lit.a) din lege putea și poate da mai multă fundamentare responsabilităților, referitoare la stabilirea opțiunilor și priorităților în aprobarea și efectuarea cheltuielilor publice locale, așa cum sunt dispuse de art.20(1) lit.i) din Legea finanțelor publice locale.