

CAMERA DE CONTURI A JUDEȚULUI BIHOR

RAPORT PRIVIND FINANȚELE PUBLICE LOCALE PE ANUL 2010 la nivelul județului BIHOR

I. Prezentare generală

1. Sfera și competențele de activitate

În baza competențelor legale, Camera de Conturi Bihor și-a exercitat funcția de control asupra modului de formare, administrare și de întrebuintare a resurselor financiare publice, furnizând entităților verificate informații și recomandări cu privire la legalitatea, regularitatea și performanța utilizării banului public.

Prin misiunile de audit și controalele efectuate s-a urmărit dacă resursele financiare ale entităților care intră în competența de verificare a Camerei de Conturi au fost constituite legal și au fost utilizate în scopurile și potrivit destinațiilor stabilite în condiții de economicitate, eficiență și eficacitate, contribuind astfel la îmbunătățirea gestiunii financiare a fondurilor publice.

Prezentul raport a fost elaborat în temeiul art.38 din Legea nr. 94/1992, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, și prezintă sintetic principalele constatări, concluzii și recomandări consemnate în actele de verificare încheiate ca urmare a activității de audit/control desfășurată de auditorii publici externi, în limitele competențelor, la ordonatorii principali, secundari și terțiari de credite ai unităților administrativ-teritoriale ale județului Bihor, precum și la regiile autonome /societățile comerciale din subordinea acestora.

Acest raport reprezintă instrumentul prin care rezultatele activității Camerei de Conturi a județului Bihor devin accesibile și altor părți interesate, inclusiv publicului larg, transpunând astfel în practică principiul transparenței din standardele de audit ale Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI).

2. Domeniul supus auditării

A. Structura și execuția bugetului pe ansamblul județului Bihor pe anul 2010

Sinteza elementelor componente ale bugetului general centralizat al unităților administrativ-teritoriale ale județului Bihor pentru anul 2010 se prezintă astfel:

mii lei

	Venituri (încasări)	Cheltuieli (plăți)	Excedent/ Deficit
1. Bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și ale județului Bihor	1.245.765	1.180.304	65.461
2. Bugetele instituțiilor publice finanțate din venituri proprii și subvenții din bugetele locale	111.936	110.080	1.856
3. Bugetele instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii	-	-	-
4. Bugetele împrumuturilor externe și interne	-	65.950	-
5. Bugetele fondurilor externe nerambursabile	-	705	-705
6. Veniturile și cheltuielile evidențiate în afara bugetului local	73.323	51.268	22.055

Rezultă că în anul 2011, domeniul supus auditării de către Camera de Conturi Bihor reprezintă un volum de 1.431.024 mii lei venituri bugetare și respectiv 1.408.307 mii lei plăți efectuate în anul 2010.

Din acestea, veniturile și cheltuielile bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județului Bihor dețin o pondere importantă, celelalte bugete reprezentând numai 12,95% din totalul veniturilor încasate și 18,19% din totalul cheltuielilor.

Analizând excedentul înregistrat la nivel de județ în sumă de 65.461 mii lei, se observă că acesta a înregistrat un nivel destul de mare, care însă nu a fost influențat de o creștere a veniturilor fiscale proprii, ci de majorarea nivelului subvențiilor primite de la bugetul de stat și de la alte bugete, precum și a sumelor primite de la UE.

Față de anul precedent, excedentul la nivelul tuturor unităților administrativ teritoriale din județ, a crescut de la 41.464 mii lei, la 65.461 mii lei, respectiv cu 57,87 %. Această creștere a fost determinată de înregistrarea unor venituri mai mari decât în anul 2009 cu 34.654 mii lei, în condițiile în care cheltuielile au crescut doar cu 10.657 mii lei.

Din cele 102 unități administrativ teritoriale existente la nivelul județului Bihor, 74 au încheiat execuția veniturilor și cheltuielilor la nivelul anului 2010 cu excedent, în sumă de 66.501 mii lei (consiliul județean, toate municipiile și orașele, precum și 63 de comune din județ), iar 4 unități administrativ teritoriale comunale au înregistrat deficit în sumă de 1.040 mii lei. Celelalte unități administrativ teritoriale comunale (în număr de 24) au prezentat execuții bugetare în care veniturile au fost egale cu plățile efectuate.

B. Execuția sintetică a veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale pe anul 2010

Potrivit datelor centralizate și raportate de către Direcția Generală a Finanțelor Publice Bihor, execuția bugetară a ordonatorilor principali de credite ai județului Bihor pe anul 2010 se prezintă astfel:

mii lei

	Nr.conturi execuție	Prevederi bugetare definitive	Venituri realizate		Plăți efectuate	Drepturi constatate
			Venituri – total	din care: venituri proprii		
Unități administrativ-teritoriale, total din care:	102	1.489.246	1.245.765	477.233	1.180.304	1.341.225
1.1. Consiliul județean (buget propriu)	1	270.993	259.383	70.329	241.591	x
1.2. municipii	4	597.950	504.256	243.148	464.832	x
1.3. orașe	6	138.824	98.643	24.492	97.701	x
1.4. comune	91	481.479	383.483	139.264	376.180	x

Prevederile bugetare anuale definitive la venituri au însumat 1.489.246 mii lei, față de care încasările realizate în anul 2010 au fost de 1.245.765 mii lei, ceea ce reprezintă 83,65% din prevederi.

Plățile efectuate nu depășesc nivelul veniturilor planificate și nici al celor realizate, aspect valabil atât pe ansamblul unităților administrativ teritoriale, cât și pe fiecare structură componentă în parte. Aceasta poate reflecta o situație de respectare a legalității efectuării plăților dacă luăm în considerare structuri omogene de unități administrativ - teritoriale sau ansamblul acestora. De asemenea, față de totalul drepturilor constatate înscrise în contul de execuție centralizat al județului Bihor, în sumă de 1.341.225 mii lei, încasările realizate pe ansamblul bugetelor locale, reprezintă 92,88%, respectiv o nerealizare de venituri în cifre absolute de 95.460 mii lei.

Ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor realizate, care reflectă gradul de autonomie financiară al unităților administrativ teritoriale din cadrul județului este de 38,31% pe ansamblul unităților administrativ teritoriale. Nivelul cel mai ridicat al acesteia a fost înregistrat în cazul categoriei reprezentând municipiile, respectiv 48,22%.

Diferența de 148.021 mii lei, înregistrată între prevederile bugetare definitive și drepturile constatate, se datorează în principal faptului că:

- unele unități administrativ teritoriale au înscris în buget ca și prevederi definitive ale veniturilor, cifre nefundamentate și necorelate cu situația reală a materiei impozabile;
- sumele defalcate din TVA și/sau subvențiile primite de la bugetul de stat sau de la alte bugete au fost inferioare prevederilor definitive ale acestor categorii de venituri;
- un număr însemnat de unități administrativ teritoriale comunale nu au organizat și condus contabilitatea privind drepturile constatate, respectiv nu au evidențiat impozitele și taxele locale restante datorate bugetului local de către contribuabili precum și majorările de întârziere aferente. Nu au fost respectate principiile contabilității de angajamente în sensul că veniturile nu s-au înregistrat în contabilitate pe baza documentelor care atestă crearea dreptului de creanță (declarația fiscală sau decizia emisă de organul fiscal), ci acestea s-au înregistrat numai în momentul încasării lor.

În aceste condiții, se poate concluziona că situațiile financiare întocmite pentru anul 2010 nu asigură informații reale cu privire la execuția bugetului de venituri și cheltuieli și nu oferă o imagine clară, completă și fidelă a poziției financiare și a performanțelor financiare ale entităților.

1. Veniturile bugetelor locale

Sinteza principalelor categorii de venituri, realizate de unitățile administrativ-teritoriale din județul Bihor în anul 2010, se prezintă astfel:

	Prevederi inițiale	Prevederi definitive	Încasări	% încasări din prevederi inițiale	% încasări din prevederi definitive
1.Venituri din impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte, alte venituri	340.031	255.026	182.707	53,73	71,64
2.Cote defalcate din impozitul pe venit	228.065	314.185	294.838	129,27	93,84
3.Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată	469.169	469.485	462.222	98,52	98,45
4.Subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete	284.413	379.158	262.101	92,15	69,12
5.Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate	65.124	71.392	43.897	67,41	61,48
VENITURI - TOTAL (1+2+3+4+5)	1.386.802	1.489.246	1.245.765	89,83	83,65

Analizând datele sintetizate în „Contul de execuție a bugetului local – Venituri” pe categorii de venituri bugetare și surse de finanțare, rezultă faptul că încasarea acestora față de prevederile definitive reprezintă doar 83,65%. Cel mai mare grad de realizare (98,45%) a fost înregistrat de „sumele defalcate din taxa pe valoarea adăugată”, în timp ce veniturile curente din impozite, taxe, contribuții și alte vărsăminte au fost realizate pe ansamblul județului în procent de 71,64 %.

Gradul de colectare a veniturilor proprii ale bugetelor locale pe ansamblul județului și pe categorii de bugete, se prezintă potrivit datelor de execuție bugetară astfel:

mii lei

	Venituri proprii		% încasări din prevederi definitive
	Prevederi bugetare anuale definitive	Încasări realizate	
TOTAL BUGETE, din care:	568.643	477.233	83,92
1.Consiliul Județean (buget propriu)	74.815	70.329	94,00
2. Municipii	262.064	243.148	92,78
3. Orașe	28.281	24.492	86,60
4. Comune	203.483	139.264	68,44

Din analiza acestor date se constată că veniturile proprii realizate, comparativ cu prevederile definitive înscrise în bugetele locale, procentual se situează între 68,44% (la bugetele comunelor) și 94,00% (la bugetul propriu al Consiliului județean).

Pe total bugete, în cifre absolute veniturile proprii prezintă o nerealizare de 91.410 mii lei, din care cele mai importante privesc veniturile proprii ale bugetelor comunelor (64.219 mii lei).

2. Cheltuielile bugetelor locale

Față de volumul de credite bugetare anuale definitive, în sumă de 1.489.246 mii lei au fost efectuate plăți de 1.180.304 mii lei, mai puțin cu 308.942 mii lei decât volumul prevederilor. Nerealizarea cheltuielilor bugetare se datorează în principal nerealizării integrale a veniturilor proprii și neîncasării la nivelul prevăzut a cotelor defalcate din impozitul pe venit, a sumelor defalcate din TVA și a subvențiilor. De asemenea, pot fi invocați ca și explicații, factori de natură politică în luarea deciziilor de efectuare a cheltuielilor.

La data de 31.12.2010, cheltuielile pe ansamblul bugetelor unităților administrativ teritoriale, pe principalele titluri ale clasificăției bugetare se prezintă astfel:

mii lei

	Prevederi inițiale	Prevederi definitive	Plăți efectuate	% plăți din prevederi inițiale	% plăți din prevederi definitive
1.Cheltuieli de personal	465.574	428.808	406.253	87,26	94,74
2.Bunuri și servicii	274.704	281.701	249.658	90,88	88,63
3.Subvenții	49.048	49.148	32.413	66,08	65,95
4.Transferuri între unități ale administrației publice	119.266	154.464	144.183	120,89	93,34
5.Alte transferuri	131.214	119.677	72.991	55,62	60,99
6. Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	47.474	85.910	38.985	82,11	45,38
7. Asistență socială	43.591	45.580	37.048	84,99	81,28
8. Alte cheltuieli	14.535	16.409	15.797	108,68	96,27
9.Cheltuieli de capital	215.427	290.799	167.368	77,69	57,55
10.Dobânzi	21.160	13.092	11.819	55,86	90,28
11.Operațiuni financiare	6.286	6.822	6.757	107,49	99,05
12.Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	-1.477	-3.164	-2.968	200,95	93,80
CHELTUIELI-TOTAL (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12)	1.386.802	1.489.246	1.180.304	85,11	79,26

Comparativ cu prevederile bugetare anuale definitive, gradul de execuție a cheltuielilor bugetelor locale a fost de 79,26%, remarcându-se execuția ridicată a cheltuielilor de personal de 94,74%. De altfel, și în structura plăților efectuate în anul 2010, cea mai mare pondere o dețin tot cheltuielile de personal (34,42%).

Nivelul cel mai scăzut al plăților raportat la prevederile bugetare definitive a fost înregistrat la categoria „proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile” urmată de categoria “cheltuieli de capital”.

II. Prezentarea rezultatelor activității desfășurate de Camera de Conturi Bihor în anul 2011

1. Informații relevante cu privire la rezultatele activității Camerei de Conturi

În conformitate cu programul de activitate aprobat de Plenul Curții de Conturi a României pentru anul 2011, Camera de Conturi Bihor a planificat și realizat la nivelul unităților administrativ teritoriale locale, un număr de **41 de acțiuni**, respectiv:

- **36 acțiuni de audit financiar** asupra conturilor de execuție încheiate în anul 2010, care au fost efectuate la 36 ordonatori principali de credite ai bugetului local;

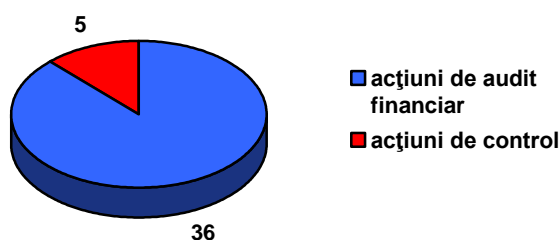
- **5 acțiuni de control**, din care:

- 3 acțiuni privind modul de formare și întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, care au fost efectuate la 2 ordonatori terțieri subordonați U.A.T. Județul Bihor (Teatrul de Stat Oradea și Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Bihor) și la un ordonator terțiar subordonat U.A.T. Municipiul Oradea (Administrația Imobiliară Oradea)

- 1 acțiune privind controlul situației, evoluției și modului de administrare a patrimoniului public și privat al statului la Regia Autonomă Oradea de Transport Local, regie autonomă de interes public local, reorganizată în cursul anului 2010 în societate pe acțiuni, cu unic acționar Consiliul Local al Municipiului Oradea.

- 1 acțiune privind modul de utilizare a fondurilor bănești alocate prin Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului pentru programe derulate prin autoritățile administrației publice locale, acțiune desfășurată la U.A.T. Comuna Sînmartin.

Grafic, structura acțiunilor de control/audit efectuate se prezintă astfel:



De asemenea, în perioada analizată au fost efectuate acțiuni care au vizat **verificarea modului de aducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin deciziile emise** în anul precedent sau în anul curent, constatându-se îndeplinirea integrală a măsurilor de către 29 de entități.

Sinteza acțiunilor efectuate de Camera de Conturi Bihor, precum și modul de valorificare a actelor de control încheiate, se prezintă astfel:

	Total	Audit financiar	din care: Acțiuni de control	Audit al performanței
1.Acțiuni desfășurate la nivelul județului	41	36	5	0
2.Certificate de conformitate	0	0	0	0
3.Rapoarte de control/audit	41	36	5	0
4.Procese verbale de constatare	36	36	0	0
5.Note de constatare	41	40	1	0
6.Decizii emise	32	27	5	0
7.Măsuri dispuse prin decizii	393	338	55	0

Ca urmare a acțiunilor de control/audit efectuate au fost întocmite un număr de **152 acte de control/audit**, după cum urmează:

- **36 procese verbale de constatare**, în care au fost consemnate erorile/abaterile de la legalitate și regularitate, precum și cazurile de nerespectare a principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului, constatate la ordonatorii principali de credite ale căror situații financiare au fost auditate;

- **36 rapoarte de audit**, în care auditorii publici externi desemnați să auditeze conturile anuale de execuție bugetară, au exprimat opinia de audit pe baza constatărilor, concluziilor și recomandărilor formulate cu privire la:

- modul de administrare a patrimoniului public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale și execuția bugetelor de venituri și cheltuieli, în concordanță cu scopul, obiectivele și atribuțiile prevăzute în actele normative prin care au fost înființate entitățile verificate și cu respectarea principiilor legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității;

- întocmirea situațiilor financiare auditate în conformitate cu cadrul de raportare financiară aplicabil în România, cu respectarea principiilor legalității și regularității, astfel încât acestea să ofere o imagine fidelă a poziției financiare, a performanței financiare și a celorlalte informații referitoare la activitatea desfășurată de entitățile respective.

- **5 rapoarte de control**, în care au fost consemnate erorile/abaterile de la legalitate și regularitate, precum și cazurile de nerespectare a principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate în utilizarea fondurilor publice și în administrarea patrimoniului, constatate de către auditorii publici externi în urma acțiunilor de control efectuate;

- **34 note unilaterale**, din care: 5 au fost încheiate în cazul celor 5 acțiuni de control efectuate și în care au fost prezentate obiectivele de control din cadrul programului detaliat stabilit inițial, la care nu au fost consemnate erori/abateri de la legalitate și regularitate și nici cazuri de nerespectare a principiilor economicității, eficienței și eficacității, iar celelalte 29 de note unilaterale au fost încheiate în situația în care urmare verificării modului de aducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizii s-a constatat că acestea au fost implementate în totalitate;

- **41 note de constatare**, din care:

- **2 note de constatare** au fost încheiate în situația în care au fost constatate erori/abateri, pentru clarificarea cărora se impune continuarea verificării la altă entitate și/sau de către alte structuri ale Curții de Conturi (U.A.T.M. Marghita și U.A.T.C. Măgești);

- **14 note de constatare** au fost încheiate în cazul identificării unor erori/abateri, a căror reconstituire ulterioară nu mai este posibilă;

- **25 note de constatare** au fost încheiate în cazul în care au fost constatate deficiențe în utilizarea creditelor bugetare transferate către entitățile din subordinea ordonatorilor de credite auditați, sub aspectul fundamentării și justificării sumelor solicitate, al monitorizării și controlului utilizării acestor fonduri în condiții de legalitate, regularitate, economicitate, eficiență și eficacitate.

În urma desfășurării acțiunilor de audit financiar **nu s-a acordat nici un certificat de conformitate**, ca urmare a faptului că situațiile financiare auditate nu au fost elaborate și

prezentate în concordanță cu legile și reglementările în vigoare și nu oferă o imagine reală și fidelă sub toate aspectele semnificative.

În conformitate cu prevederile Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, în urma valorificării constatrilor consemnate în actele de control încheiate, au fost emise **32 decizii**, prin care au fost dispuse **393 măsuri** care vizează:

- îndeplinirea de către conducerea entităților auditate/controlate a obligației de a stabili întinderea prejudiciului și de a dispune măsuri pentru recuperarea acestuia;
- înlăturarea neregulilor constatate în activitatea financiar-contabilă sau fiscală.

La data încheierii prezentului raport, 9 acțiuni sunt în curs de desfășurare, urmând a fi valorificate în perioada următoare.

Conducerile instituțiilor controlate/auditate au formulat contestații în legătură cu 25 de măsuri cuprinse în 14 decizii. Raportat la numărul total al măsurilor dispuse, cele contestate reprezintă 6,36%, ceea ce înseamnă că, în general entitățile auditate au recunoscut deficiențele constatate, asumându-și responsabilitatea pentru corectarea erorilor și prevenirea repetării lor.

În general măsurile contestate vizează abateri referitoare la acordarea în baza contractului/acordului colectiv de muncă a unor drepturi de natură salarială pentru personalul din cadrul primăriilor, cu încălcarea prevederilor legale care reglementează modul de stabilire a salariilor în sistemul bugetar.

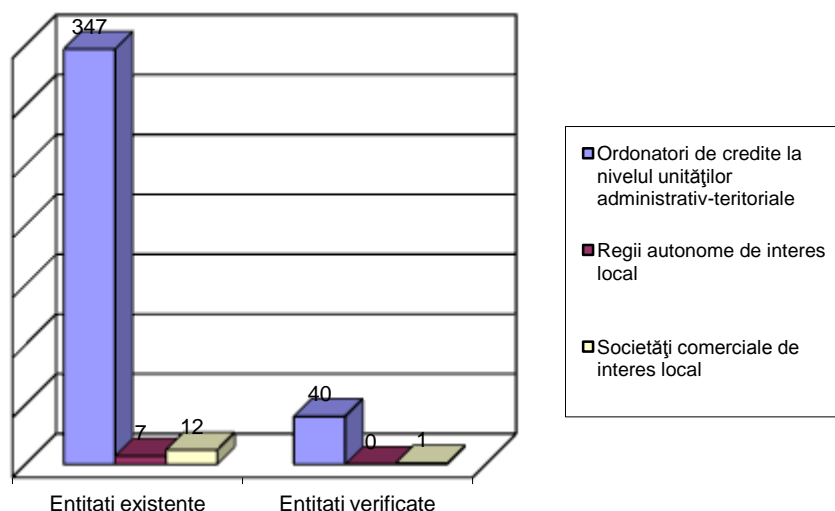
Împotriva încheierilor formulate de comisia de soluționare a contestațiilor, conducerile entităților publice verificate au sesizat instanța de contencios administrativ, cauzele nefiind finalizate până în prezent.

2. Informații privind categoriile de entități verificate la nivelul județului

Potrivit datelor existente în teritoriu, referitoare la structurile organizatorice, economice și administrative, Camera de Conturi Bihor are în aria de competență efectuarea auditului/controlului financiar la un total de **366 de entități de subordonare locală**, a căror structură, se prezintă astfel:

Categoriile de entități verificate la nivelul unităților administrativ-teritoriale	Entități existente	Entități verificate	%
1.Ordonatori de credite la nivelul unităților administrativ-teritoriale, din care:	347	40	11,53
1.1. ordonatori principali de credite, din care:	102	37	36,27
- consilii județene	1	1	100,00
- municipii	4	2	50,00
- orașe	6	2	33,33
- comune	91	32	40,66
1.2. ordonatori secundari de credite	-	-	-
1.3. ordonatori terțiari de credite ((inclusiv unitățile de învățământ din subordinea unităților administrativ-teritoriale)	245	3	1,22
2. Regii autonome de interes local	7	-	-
3. Societăți comerciale de interes local	12	1	8,33
TOTAL	366	41	11,20

Grafic, structura entităților existente în județ, precum și a celor verificate se prezintă astfel:



În anul 2010 au fost efectuate acțiuni de audit/control la un număr de **41 de entități**, ceea ce înseamnă un grad de cuprindere de 11,20% din totalul entităților de subordonare locală și respectiv 11,53% dintre ordonatorii de credite ai bugetului local aflați în aria de competență.

Execuția bugetară a veniturilor realizate și a plăților efectuate în anul 2010 de către cei 37 ordonatori principali ai bugetului local ale căror conturi de execuție au fost auditate/controlate se prezintă astfel:

= mii lei=

Unități administrativ teritoriale, total din care:	Nr.conturi de execuție auditate în anul 2010	Venituri realizate		Plăți efectuate
		Venituri - total	din care: venituri proprii	
-	37	878.120	403.581	819.709
1.1. Consiliul județean (buget propriu)	1	259.383	70.329	241.591
1.2. municipii	2	448.910	224.397	411.695
1.3. orașe	2	20.665	6.497	20.210
1.4. comune	32	149.162	51.179	146.213

Din analiza acestor date, comparativ cu execuția bugetară pe ansamblul județului rezultă că a fost realizată auditarea a 70,48% din totalul veniturilor bugetelor locale, 84,57% din totalul veniturilor proprii ale acestora și 69,45% din totalul plăților efective.

3. Structura și valoarea estimată a abaterilor constatate

În mod sintetic, rezultatele obținute în urma acțiunilor de audit/control efectuate la unitățile administrativ - teritoriale se prezintă astfel:

mii lei

	Estimări abateri constatate	Accesorii	Total estimări
1.Venituri	1.867	5.940	7.807
2.Prejudicii	19.140	571	19.711
3.Abateri financiar-contabile	237.716	-	237.716
Total sume	258.723	6.511	265.234

Camera de Conturi a urmărit luarea tuturor măsurilor legale ce intră în competența sa, pentru încasarea veniturilor suplimentare, respectiv recuperarea prejudiciilor constatate.

De asemenea, în cadrul acțiunilor de verificare a modului de aducere la îndeplinire a măsurilor dispuse prin decizii, a fost evaluat impactul acestora asupra activității entităților, constatându-se:

- îmbunătățirea managementului pentru realizarea obiectivelor,
- îmbunătățirea activității entităților verificate, din punctul de vedere al evidenței financiar-contabile, fiscale, al sistemului informațional, al resurselor umane etc.;
- obținerea unor rezultate economico-financiare mai bune, reducerea cheltuielilor, creșterea economicității, eficienței și eficacității în utilizarea fondurilor publice și/sau în administrarea patrimoniului etc.;
- îmbunătățirea sistemului de control intern.

Urmare îndeplinirii măsurilor dispuse de Camera de Conturi Bihor, unitățile administrativ teritoriale și entitățile subordonate acestora au identificat suplimentar față de valorile estimate de auditori în timpul acțiunilor efectuate, venituri în sumă de **1.225 mii lei** și prejudicii în sumă de **3.977 mii lei** și au încasat/recuperat venituri și prejudicii în sumă totală de **2.130 mii lei**.

Celelalte prejudicii și venituri suplimentare sunt în curs de recuperare pe baza deciziilor emise, dar al căror termen de executare nu a expirat încă.

4. Valoarea estimată a abaterilor constatate la nivelul entităților verificate

Detalierea erorilor pe fiecare unitate administrativ teritorială auditată, se prezintă astfel:
mii lei

	Venituri	Prejudicii	Abateri financiar contabile
1.U.A.T.J. Bihor	0	1.668	72.603
2. U.A.T.M. Marghita	25	1.376	0
3. U.A.T.M. Oradea	164	7.092	17.685
4. U.A.T.O. Ștei	34	218	2.064
5. U.A.T.O. Vașcău	210	89	9.762
6. U.A.T.C. Abrămuț	84	136	307
7. U.A.T.C. Avram Iancu	7	1.611	1.191
8. U.A.T.C. Buntești	1	182	1.736
9. U.A.T.C. Cărpinet	31	101	730
10. U.A.T.C. Cociuba Mare	170	528	6.381
11. U.A.T.C. Copăcel	162	93	810
12. U.A.T.C. Drăgănești	78	132	47.539
13. U.A.T.C. Drăgești	37	123	50
14. U.A.T.C. Finiș	49	1.184	2.904
15. U.A.T.C. Hidișelu de Sus	0	160	1.172
16. U.A.T.C. Holod	9	293	3.119
17. U.A.T.C. Husasău de Tinca	38	201	530
18. U.A.T.C. Ineu	186	138	1.050
19. U.A.T.C. Lunca	15	151	3.327
20. U.A.T.C. Măgești	153	370	930
21. U.A.T.C. Nojorid	185	127	788
22. U.A.T.C. Olcea	52	124	231
23. U.A.T.C. Paleu	248	122	0
24. U.A.T.C. Pomezeu	0	152	14.743
25. U.A.T.C. Rieni	0	655	0
26. U.A.T.C. Roșiori	3	181	3.347
27. U.A.T.C. Săcădat	70	195	292
28. U.A.T.C. Sălacea	30	152	12.368
29. U.A.T.C. Sânicolau Român	1	198	183
30. U.A.T.C. Sânmartin	0	0	74

31. U.A.T.C. Suplacu de Barcău	26	455	70
32. U.A.T.C. Șuncuiuș	4	217	8.011
33. U.A.T.C. Târcaia	30	29	832
34. U.A.T.C. Toboliu	3	158	7.785
35. U.A.T.C. Țețchea	38	161	362
36. U.A.T.C. Uileacu de Beiuș	6	4	366
37. U.A.T.C. Vadu Crișului	3	273	6.403
38. Administrația Imobiliară Oradea	5.316	190	1.225
39. Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Bihor	85	83	5.284
40. Teatrul de Stat Oradea	15	54	1.294
41. Regia Autonomă Oradea Transport Local	239	335	168
Total sume	7.807	19.711	237.716

Notă: La entitățile marcate cu galben, acțiunile de audit sunt în procedură de valorificare a abaterilor constatate (emitere decizie, prezentare obiecțiuni sau contestație, soluționare contestație, etc.)

III. Obiectivele urmărite și principalele constatări rezultate din acțiunile de audit/control desfășurate la nivelul unităților administrativ-teritoriale

În cadrul acțiunilor de control/audit efectuate au fost auditate situațiile financiare, încheiate la data de 31 decembrie 2010, respectiv: bilanțul; contul de rezultat patrimonial; situația fluxurilor de trezorerie; situația modificărilor în structura activelor/capitalurilor; anexele la situațiile financiare, care includ politici contabile și note explicative și contul de execuție bugetară.

Obiectivul general al auditului financiar a fost acela de a obține asigurarea că:

- modul de administrare a patrimoniului entității, precum și execuția bugetului de venituri și cheltuieli sunt în concordanță cu scopul, obiectivele și atribuțiile prevăzute în actele normative prin care a fost înființată entitatea verificată și respectă principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității.

- situațiile financiare auditate sunt întocmite în conformitate cu cadrul de raportare financiară aplicabil în România, respectă principiile legalității și regularității și oferă o imagine fidelă a poziției financiare, a performanței financiare și a celorlalte informații referitoare la activitatea desfășurată de entitatea auditată.

Pentru realizarea obiectivului general al auditului financiar, concretizat în exprimarea opiniei de audit, auditorii publici externi au avut în vedere verificarea următoarelor:

1. Modul de elaborare și fundamentare a proiectului de buget pe anul 2010, precum și autorizarea, legalitatea și necesitatea modificărilor aduse bugetului aprobat;
2. Exactitatea și realitatea datelor reflectate în situațiile financiare;
3. Organizarea, implementarea și menținerea sistemelor de management și control intern (inclusiv audit intern) la entitățile auditate;
4. Modul de stabilire, evidențiere și urmărire a încasării veniturilor bugetare, în cuantumul și la termenele stabilite de lege;
5. Calitatea gestiunii economico-financiare;
6. Constituirea, utilizarea și gestionarea resurselor financiare privind protecția mediului, îmbunătățirea calității condițiilor de viață și de muncă.

Urmare verificării obiectivelor specifice de audit au fost semnalate o serie de abateri de la prevederile legale, precum și de la principiile de eficiență, eficacitate și economicitate în administrarea fondurilor publice, după cum urmează:

1. Elaborarea și fundamentarea proiectului bugetului și autorizarea, legalitatea și necesitatea modificărilor aduse bugetului aprobat.

Constatările misiunilor de audit/control se referă la:

- Întocmirea eronată a bugetelor anuale de venituri și cheltuieli ca urmare a fundamentării nereale a prevederilor inițiale și definitive ale impozitelor și taxelor datorate de către toți contribuabilii de pe raza entităților verificate. Abaterea a fost constatată la toate unitățile administrativ teritoriale comunale, orășenești și municipale.

- Unele unități administrativ teritoriale au înscris în buget ca și prevederi definitive ale veniturilor, cifre nefundamentate și necorelate cu situația reală a materiei impozabile. Exemplu elocvent îl constituie unitățile administrativ teritoriale comunale.

- Existența unor disfuncționalități în angajarea cheltuielilor și efectuarea plăților, datorate în cele mai multe cazuri neelaborării bugetului de venituri și cheltuieli pe resurse certe, ca urmare a neanticipării realiste a veniturilor proprii și apelării la fonduri din partea administrației publice centrale. Așa cum rezultă din anexele la prezentul Raport, întocmite pe fiecare entitate verificată, toate entitățile au înregistrat deficiențe de această natură.

- Urmare auditării modului de monitorizare și control a sumelor alocate, de către unitățile administrativ teritoriale, școlilor subordonate au fost identificate abateri de la legalitate și regularitate generate de neexercitarea responsabilităților, ce decurg din statutul de instituție publică cu personalitate juridică de subordonare locală, în ceea ce privește aprobarea/execuția bugetelor de venituri și cheltuieli ale acestora (*Școala cu clasele I-VIII Târcaia, Școala cu clasele I-VIII Cheresig*).

În aceste condiții, situațiile financiare întocmite pentru anul 2010 nu asigură informații reale cu privire la execuția bugetelor de venituri și cheltuieli, la patrimoniul aflat în administrare și nu oferă o imagine clară, completă și fidelă a poziției financiare, a performanțelor financiare și a celorlalte informații referitoare la activitatea desfășurată.

2. Exactitatea și realitatea datelor reflectate în situațiile financiare

Constatările identificate se referă în general la **neorganizarea și neconducerea contabilității în conformitate cu prevederile legale**, fapt ce a condus la nereflexarea reală și exactă a operațiunilor financiar contabile în bilanțurile contabile și în conturile anuale de execuție bugetară, din care exemplificăm:

- neînregistrarea în evidența contabilă a operațiunilor economice în momentul efectuării lor, conform principiului contabilității de angajamente, respectiv înregistrarea unor venituri/cheltuieli doar pe măsura încasării/plății acestora și/sau neînregistrarea tuturor veniturilor bugetului local restante la 31.12.2010 și a majorărilor de întârziere aferente, neasigurând astfel independența exercițiului financiar supus auditării (*U.A.T. Municipiul Oradea, U.A.T. Orașul Vașcău, U.A.T.C. Cărpineț, U.A.T.C. Olcea, U.A.T.C. Pomezzeu, U.A.T.C. Cociuba Mare, U.A.T.C. Vadu Crișului, U.A.T.C. Sînnicolau Român, U.A.T.C. Cărpineț, U.A.T.C. Drăgănești, U.A.T.C. Ineu de Criș, U.A.T.C. Nojorid, U.A.T.C. Săcădat, U.A.T.C. Finiș, Administrația Imobiliară Oradea, Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Bihor, etc*);

- neînregistrarea în contabilitate a tuturor operațiunilor de intrare sau ieșire a unor bunuri din patrimoniu (materiale în custodie, investiții în curs, etc.).

Semnificative în acest sens sunt abaterile constatate la:

- *U.A.T. Județul Bihor*, referitoare la nerespectarea prevederilor legale privind modul de evidențiere în contabilitate a bunurilor din domeniul public al județului, care au fost date în administrare altor instituții publice în baza hotărârilor consiliului județean și a contractelor de administrare încheiate, fapt ce a determinat prezentarea unor informații eronate în situațiile financiare întocmite, a căror valoare a fost estimată la **72.603 mii lei**.

- *U.A.T. Municipiul Oradea* - neînregistrarea în evidența contabilă, a tuturor lucrărilor de investiții finalizate, la momentul recepționării acestora – **7.295 mii lei** și necuprinderea în patrimoniul public al municipiului Oradea a unei investiții în valoare de **2.150 mii lei**, executată în baza contractului de închiriere încheiat de Consiliul Local al Municipiului Oradea cu S.C. MLS Proiect S.R.L. Oradea, cu toate că potrivit cluzelor contractuale, executantul avea obligația, ca la momentul finalizării, să predea investiția în proprietatea publică a municipiului Oradea ca bun public, operațiune care însă nu a fost efectuată până la data auditului.

• efectuarea de înregistrări contabile eronate care au denaturat situațiile financiare anuale;

Exemple: - *U.A.T.C. Drăgănești* – înregistrarea eronată în contul 211 „Terenuri și amenajări la terenuri” a sumei de **41.407 mii lei**, reprezentând valoarea Poligonului Mizieș (teren și construcții aferente) trecut în administrarea Asociației Urbariale Foresta Mizieș în baza H.C.L. nr.33/16.04.2007;

- *U.A.T.C. Sălacea* - înregistrarea eronată a terenurilor – **11.677 mii lei**;

- *U.A.T.C. Pomezueu* - înregistrarea eronată a activelor fixe corporale în curs de execuție, reprezentând cheltuieli pentru obiective de investiții finalizate și recepționate – **10.234 mii lei**;

- *U.A.T.O. Vașcău*; - neconcordanțe între valoarea activelor fixe și cea a patrimoniului public al instituției, care au fost determinate de înregistrarea eronată a unor investiții în curs și care au denaturat soldul creditor inițial și final al contului 103 "Fondul bunurilor care alcătuiesc domeniul public al unităților administrativ-teritoriale", în sensul majorării acestuia cu suma de **3.349 mii lei**;

- efectuarea unor înregistrări contabile care au dublat rulajele conturilor de cheltuieli și au denaturat rezultatul patrimonial reflectat în soldul contului 121 "Rezultatul patrimonial" - *U.A.T.C. Holod* (**2.595 mii lei**), *U.A.T.C. Toboliu* (**3.516 mii lei**), *U.A.T.O. Vașcău* (**2.647 mii lei**);

• stabilirea și/sau înregistrarea eronată în evidența contabilă a cheltuielilor cu amortizarea imobilizărilor - *U.A.T. Orașul Vașcău*, *U.A.T.C. Cărpinet*, *U.A.T.C. Husasău de Tinca*, *U.A.T.C. Măgești*, *U.A.T.C. Pomezueu*, *U.A.T.C. Ineu de Criș*, *U.A.T.C. Săcădat*, *Teatrul de Stat Oradea*;

• neorganizarea evidenței contabile analitice a unor conturi contabile care sunt obligatorii conform reglementărilor în vigoare (creanțe, datorii, investiții în curs, etc), ceea ce a condus la imposibilitatea urmăririi pe surse de constituire a veniturilor, a destinației unor cheltuieli, a creanțelor, etc. - *U.A.T.O. Vașcău*, *U.A.T.C. Cărpinet*, *U.A.T.C. Finiș*, *U.A.T.C. Măgești*, *U.A.T.C. Holod*, *UATC Șuncuiuș*, *U.A.T.C. Săcădat*, *U.A.T.C. Abrămuș*, *U.A.T.C. Avram Iancu*, *U.A.T.C. Cociuba Mare*, *Teatrul de Stat Oradea*;

• neorganizarea și neconducerea contabilității valorilor materiale supuse sechestrului, în condițiile în care, până la data controlului, prin Biroul Venituri - Executare Silită din cadrul *Administrației Imobiliare Oradea* au fost întocmite cinci „procese verbale de sechestr pentru bunuri urmăribile” prin care valoarea estimată a bunurilor sechestrate a fost stabilită la **1.617 mii lei**;

• neevidențierea în contabilitate a unor creanțe bugetare în litigiu, reprezentând amenzi contravenționale aplicate de organele proprii, înscrise în Procese verbale de constatare a contravențiilor, împotriva cărora contravenienții au formulat plângeri la instanțele de judecată (*Administrația Imobiliară Oradea*);

• denaturarea rezultatului financiar al anului 2010 prin înregistrarea eronată în conturile de cheltuieli curente a valorii unor documentații și studii tehnice, care potrivit O.M.F.P nr. 3055/2009 pentru aprobarea Reglementărilor contabile conforme cu directivele europene trebuie încorporate în valoarea investițiilor în curs de realizare și măresc valoarea acestora (*R.A. Oradea Transport Local*);

- neevidențierea angajamentelor bugetare și legale în conturi în afară bilanțului (cont 8060 "Credite bugetare aprobate", cont 8066 "Angajamente bugetare" și cont 8067 "Angajamente legale"), fiind încălcate prevederile pct.5 din O.M.F.P. nr.1792/2002, referitoare la organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare - *U.A.T.C.Toboliu, U.A.T.C. Holod, U.A.T.C. Cărpinet, U.A.T.O. Vașcău.*

3. Organizarea, implementarea și menținerea sistemelor de management și control intern (inclusiv audit intern)

Analiza efectuată asupra abaterilor constatate în urma acțiunilor efectuate au scos în evidență faptul că acestea se datorează în special disfuncționalităților existente în organizarea și exercitarea controlului intern cât și faptului că acesta nu funcționează la un nivel care să asigure realizarea veniturilor bugetare și gestionarea acestora în condiții de legalitate, regularitate și maximă eficiență.

În cadrul activităților desfășurate, Camera de Conturi Bihor a procedat la evaluarea sistemelor de control și audit intern, constatând deficiențe la toate entitățile verificate. Evaluările au relevat o serie de abateri de la actele normative în vigoare, cum ar fi:

- **Neimplementarea și neexercitarea în totalitate a formelor sistemului de control intern**, nestabilirea unor politici și proceduri de control pentru protejarea entităților împotriva fraudelor, pierderilor, neregularităților și erorilor în vederea administrării fondurilor publice în mod economic, eficient și eficace. Ne referim la faptul că, în general nu au fost elaborate și dezvoltate sisteme de control managerial, care să cuprindă proceduri formalizate pe activități și să includă obiectivele, acțiunile, responsabilitățile, termenele și sarcinile, pentru fiecare salariat al entității. Lipsa normelor proprii de control intern a determinat evaluarea de către auditori a unui risc de control ridicat și implicit extinderea procedurilor de audit efectuate.

În urma evaluării sistemelor de control intern ale entităților auditate (acțiuni finalizate până la data întocmirii prezentului raport) au fost acordate 14 calificative de **satisfăcător și nesatisfăcător**, auditorii bazându-se, în concluziile formulate, în principal pe următoarele **nereguli**:

- neconstituirea, prin dispoziție scrisă de către conducătorul entității, a unei comisii aflate în coordonarea acestuia, cu atribuții de monitorizare, coordonare și îndrumare metodologică pentru implementarea controlului intern;

- neelaborarea programului de dezvoltare a sistemului de control intern, pe fiecare componentă structurală din entitate;

- neîntocmirea de rapoarte trimestriale privind urmărirea îndeplinirii programului de dezvoltare a sistemului de control intern;

- neidentificarea și neevaluarea riscurilor privind activitățile/operațiunile ce trebuie desfășurate de toate componentele structurale ale entității;

- neelaborarea procedurilor operaționale de lucru pe activități și neidentificarea instrumentelor de control intern;

- neimplementarea standardelor de control intern în strânsă legătură cu cele 5 componente ale controlului intern și neimplementarea de controale adecvate pentru a preveni și detecta fraudele și erorile în entitate;

- neîntocmirea registrului riscurilor, nenominalizarea persoanelor responsabile pentru elaborarea și actualizarea acestuia, neefectuarea analizei riscurilor legate de desfășurarea activităților proprii entității, neelaborarea de planuri pentru limitarea consecințelor apariției acestor riscuri.

- neasigurarea în toate cazurile a condițiilor de funcționare eficientă a procedurilor operaționale în vederea protejării entității împotriva fraudelor, pierderilor, neregularităților și erorilor (exemplu: procedurile operaționale aferente activității de achiziții publice referitoare la atribuirea și administrarea contractelor de achiziții publice)

- **Neexercitarea controlului financiar preventiv** asupra tuturor operațiunilor care afectează fondurile publice și/sau patrimoniul public al unor entități, ceea ce duce la imposibilitatea realizării obiectivelor acestui tip de control, respectiv acela de a identifica proiectele de operațiuni care nu respectă condițiile de legalitate și regularitate.

Exercitarea controlului financiar preventiv propriu s-a efectuat, în majoritatea cazurilor, în baza unor documente administrative incomplete, fără a se întocmi "Cadru general al operațiunilor supuse controlului financiar preventiv propriu" (adaptat cu proiectele de operațiuni și legislația de reglementare specifică fiecărei instituții) și "Circuitul documentelor supuse controlului financiar preventiv".

Urmare verificărilor efectuate s-a constatat că asupra operațiunilor care au afectat fondurile publice, de regulă a fost organizat controlul financiar preventiv, dar deși a fost respectată procedura, **controlul financiar preventiv nu și-a atins scopul**, în sensul că nu s-a asigurat verificarea sistematică a operațiunilor supuse controlului financiar preventiv din punctul de vedere al respectării tuturor prevederilor legale care le-au fost aplicabile, în vigoare la data efectuării operațiunilor. Viza a fost acordată pe baza certificării realității, regularității și legalității date de conducătorii compartimentelor de specialitate, care însă a fost în unele cazuri doar formală, ceea ce contravine prevederilor pct. 1 din Normele metodologice referitoare la exercitarea controlului financiar preventiv aprobate prin Ordinul Ministerului Finanțelor Publice nr. 522/2003.

Au fost constatate situații în care controlul financiar preventiv nu a identificat proiectele de operațiuni care nu respectă condițiile de legalitate și regularitate și/sau, după caz, de încadrare în destinația creditelor bugetare și de angajament și prin a căror efectuare s-a prejudiciat patrimoniul public și/sau fondurile publice. Susținem această afirmație prin constatările înscrise în procesele verbale de constatare încheiate la toate unitățile verificate la care au fost identificate abateri generatoare de prejudicii.

Una din cauzele principale ale organizării și exercitării în mod deficitar a controlului financiar preventiv este lipsa personalului de specialitate și slaba calificare a acestuia, în special în cazul unităților administrativ teritoriale comunale, ceea ce a generat nerespectarea prevederilor Legii nr.119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, în ceea ce privește separarea atribuțiilor de control preventiv de acelea de conducere a evidenței contabile sau de participare la executarea operațiunilor economico-financiare în cauză.

- **Neorganizarea** de către majoritatea unităților administrativ teritoriale verificate (în special cele comunale) a **compartimentului de audit intern** conform prevederile art. 9 din Legea 672/2002, cu toate că acestea au derulat un buget anual de peste 100.000 euro, astfel că nu îndeplinesc condițiile pentru a fi încadrate în categoria instituțiilor publice mici așa cum sunt definite la art. 2 lit. j) din Legea nr. 672/2002 și prin urmare auditul public intern nu poate fi asigurat de către compartimentul de audit public intern din teritoriu al Ministerului Finanțelor Publice.

Nefiind organizat auditul public intern, conducerile instituțiilor nu sunt asigurate cu privire la buna administrare a veniturilor și cheltuielilor publice, nu au posibilitatea perfecționării activităților proprii și nu sunt sprijinite în îndeplinirea obiectivelor lor printr-o abordare sistematică și metodică, care să le permită evaluarea și îmbunătățirea eficienței și eficacității sistemului de conducere bazat pe gestiunea riscului, a controlului și a proceselor de administrare.

Din analiza Rapoartelor Cadru privind desfășurarea și realizarea programelor de audit intern pentru anul 2010, întocmite de către ordonatorii de credite care au avut organizat auditul intern, s-a constatat că în general această activitate a fost efectuată în sistem externalizat, care s-a dovedit a fi în mare parte inefficient.

Rapoartele întocmite în aceste cazuri au un caracter pur formal, misiunile de audit fiind mai mult orientate spre un control gestionar de fond decât spre un audit intern autentic care să servească atât entităților în vederea realizării unui management eficient, cât și Camerei de Conturi ca sursă de informații în misiunile de audit desfășurate.

Urmare verificărilor efectuate la patru ordonatori terțieri de credite s-a constatat că aceștia nu au organizat activitatea de audit intern, ea fiind realizată de către compartimentele de audit intern organizate la nivelul ordonatorilor principali de credite cărora le sunt subordonate, respectiv U.A.T. Județul Bihor și U.A.T. Municipiul Oradea. Datorită numărului redus de auditori, aceste compartimente sunt însă în imposibilitatea efectuării cu regularitate a misiunilor, în scopul identificării riscurilor și deficiențelor semnificative susceptibile să afecteze obiectivele, activitățile și resursele unității, pentru a oferi garanția unei imagini reale și legale a patrimoniului.

Concluzia auditorilor publici externi a fost aceea că, pentru limitarea riscului apariției de noi erori în activitatea unităților este necesară implementarea sistemului de management și control intern, elaborarea de proceduri clare pentru toate activitățile desfășurate în cadrul entităților, precum și identificarea și gestionarea riscurilor.

Având în vedere numărul redus de personal, entitățile ar putea opta pentru cooperarea cu alte entități similare, pentru organizarea și exercitarea unor activități - de control, audit, inspecție, pe principii de eficiență, eficacitate și economicitate, în scopul realizării unor atribuții stabilite prin lege autorităților administrației publice locale.

4. Modul de stabilire, evidențiere și urmărire a încasării veniturilor bugetului general consolidat, în cuantumul și la termenele stabilite de lege, precum și identificarea cauzelor care au determinat nerealizarea acestora

Abaterile reținute și consemnate în actele de control cu privire la stabilirea, încasarea și utilizarea veniturilor bugetelor locale, susțin faptul că managementul în acest domeniu nu este încă suficient de performant. Prin acțiunile de audit efectuate s-a constatat faptul că volumul veniturilor bugetare proprii încasate nu exprimă potențialul real al unităților administrativ-teritoriale. Nivelul scăzut de încasare a veniturilor proprii a fost determinat atât de diminuarea posibilităților de plată ale contribuabililor persoane fizice, de creșterea numărului persoanelor juridice care s-au confruntat cu situații dificile în asigurarea capacității de plată, cât și de deficiențele existente în procesul de administrare și de executare silită a creanțelor fiscale de către compartimentele de specialitate din cadrul primăriilor comunale.

De remarcat este și gradul diferit de încasare a veniturilor proprii înregistrat de unitățile administrativ – teritoriale, care evidențiază atât o viziune diferențiată asupra activității de identificare și încasare a tuturor categoriilor de venituri bugetare proprii, cât și accentuarea practicii de rezolvare a problemelor comunității prin accesarea și utilizarea fondurilor din alte bugete, în special cele din bugetul de stat, în detrimentul aplicării unor măsuri prevăzute de lege pentru realizarea veniturilor proprii.

Veniturile suplimentare estimate de auditori în timpul acțiunilor de control/audit efectuate în anul 2011 însumează **7.807 mii lei**, sumă care include și accesoriile de întârziere calculate pentru nerespectarea de către contribuabili a termenelor de plată.

Urmare procedurilor de audit aplicate au fost identificate faptele care au generat nerealizarea integrală și la termen a veniturilor, după cum urmează:

a) Nestabilirea, neevidențierea și neîncasarea în cuantumul și la termenele prevăzute de lege a unor venituri bugetare convenite bugetelor locale, abaterile fiind determinate de:

- stabilirea eronată a impozitelor/taxelor locale prin aplicarea unor cote eronate de impunere sau prin subdimensionarea bazei impozabile.

Cauza principală a acestei categorii de abateri o constituie nedelimitarea zonelor și nestabilirea numărului acestora, atât în intravilanul, cât și în extravilanul localităților în conformitate cu prevederile art.247 din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal și ale Normelor metodologice de aplicare aprobate prin H.G. nr.44/2001, ceea ce a condus la aplicarea unui nivel al impozitului pe teren mai mic decât cel legal și la neajustarea corectă a valorii clădirilor deținute de persoanele fizice prin aplicarea coeficientului de corecție în funcție de zona și rangul localității. Valori semnificative ale veniturilor suplimentare datorate acestei disfuncționalități au fost constatate la: *U.A.T.C. Copăcel - 162 mii lei, U.A.T.C. Măgești - 128 mii lei, U.A.T.C. Abrămuț - 77 mii lei, U.A.T.C. Săcădat - 56 mii lei, U.A.T.C. Cociuba Mare - 53 mii lei, U.A.T.C. Tețchea - 31 mii lei, U.A.T.C. Suplacul de Barcău - 26 mii lei, U.A.T.C. Sălacea - 26 mii lei, U.A.T.C. Finiș - 23 mii lei;*

- neurmărirea modului de respectare a obligației contribuabililor de a declara organelor fiscale construcțiile achiziționate sau a celor construite, după expirarea termenului prevăzut în autorizațiile de construire și implicit necalcularea din oficiu a obligațiilor de plată – *U.A.T.M. Oradea, U.A.T.O. Ștei, U.A.T.C. Husasău de Tinca, U.A.T.C. Abrămuț, U.A.T.C. Toboliu, U.A.T.C. Cociuba Mare, U.A.T.C. Ineu de Criș, U.A.T.C. Paleu;*

- stabilirea eronată a impozitului pe clădiri datorat de persoanele fizice ca urmare a subdimensionării valorii de impozitare a clădirilor și neaplicării cotelor majorate în cazul contribuabililor care dețin în proprietate două sau mai multe clădiri utilizate ca locuință - *U.A.T.C. Paleu – 52 mii lei;*

- neverificarea de către organele fiscale a realității datelor din declarațiile de impunere depuse de contribuabili, în special a celor care priveau reevaluarea periodică a activelor fixe supuse impozitării. Valori semnificative ale impozitului pe clădiri au fost constatate la: *U.A.T.C. Nojorid – 179 mii lei, U.A.T.O.Vaşcău – 123 mii lei, U.A.T.C. Drăgești, - 19 mii lei, U.A.T.C. Măgești – 17 mii lei, U.A.T.C.Târcaia – 9 mii lei, U.A.T.C. Țețchea – 6 mii lei, etc.*

- stabilirea eronată a taxei pentru regularizarea autorizațiilor de construire și/sau neefectuarea operațiunilor de regularizare a taxelor pentru eliberarea autorizațiilor de construire *U.A.T. Municipiul Oradea, U.A.T.C. Abrămuț, U.A.T.C. Măgești, U.A.T.C. Paleu;*

- neimpunerea clădirilor din patrimoniul unităților administrativ teritoriale închiriate, respectiv a terenurilor concesionate aspect constatat *la U.A.T. Municipiul Oradea, U.A.T. Municipiul Marghita, U.A.T.Orașul Vașcău, U.A.T.C. Husasău de Tinca; U.A.T.C. Sînnicolau Român, U.A.T.C. Târcaia, U.A.T.C. Sălacea, U.A.T.C. Abrămuț, U.A.T.C. Drăgănești, etc;*

- neurmărirea declarării reale a terenurilor dobândite de contribuabili și nerealizarea corespondenței dintre datele înregistrate în evidențele fiscale cu cele înscrise în registrul agricol, în vederea stabilirii corecte a impozitului pe teren - *U.A.T. Municipiul Oradea, U.A.T.C. Drăgănești, U.A.T.C. Avram Iancu, U.A.T.C. Sălacea, U.A.T.C. Șuncuiuș, U.A.T.C. Sînnicolau Român, U.A.T.C. Toboliu, U.A.T.C.Drăgești, U.A.T.C. Nojorid, U.A.T.C. Vadu Crișului, U.A.T.C. Paleu, etc;*

- nestabilirea, neurmărirea, neînregistrarea în evidența contabilă și neîncasarea în quantum real și la termen a redevențelor cuvenite pentru elemente de patrimoniu concesionate. Astfel de erori au fost constatate la *U.A.T.C. Cociuba Mare – 104 mii lei, U.A.T.C.Paleu – 94 mii lei, U.A.T.C. Ineu de Criș - 60 mii lei, U.A.T. Orașul Ștei – 29 mii lei, U.A.T.C. Husasău de Tinca – 22 mii lei, etc;*

- nestabilirea, neînregistrarea și neîncasarea redevențelor aferente cabinetelor medicale, ca urmare a neaplicării prevederilor Hotărârii Guvernului nr.884/2004 privind concesionarea unor spații cu destinația de cabinete medicale, conform cărora entitățile aveau obligația de a iniția procedura concesionării imobilelor în care funcționează cabinetele medicale, fără licitație publică, cu o redevență anuală de 1 euro/mp în primii 5 ani, iar în următorii ani, pornind de la prețul pieței - *U.A.T.C. Lunca, U.A.T.C. Drăgănești;*

- neînregistrarea integrală și neurmărirea încasării unor creanțe ale bugetului local reprezentând taxa de salubritate datorată de beneficiarii acestui serviciu public local, faptă constatată la *U.A.T.O.Vaşcău, U.A.T.C.Cărpinet și U.A.T.C Husasău de Tinca; U.A.T.C. Săcădat, U.A.T.C.Abrămuț;*

- neurmărirea veniturilor cuvenite în baza contractelor de administrare a pădurilor aflate în proprietatea unor unități administrativ teritoriale (*municipiul Oradea și comuna Cărpinet*);

- necalcularea și neînregistrarea în evidențele contabile a tuturor creanțelor restante la finele anului auditat, din care menționăm amenzile preluate de la alte autorități cu atribuții de control, majorările de întârziere aferente creanțelor bugetare reprezentând impozite și taxe datorate bugetului local neîncasate până la finele exercițiului bugetar auditat – *U.A.T.C.Cărpinet, U.A.T.C.Lunca, U.A.T.C.Avram Iancu, U.A.T.C. Ineu de Criș, U.A.T.C. Nojorid, U.A.T.C. Săcădat, U.A.T.C. Drăgănești, U.A.T.C.Sînnicolau Român, U.A.T.M. Oradea, etc.*

- erori de calcul a accesoriilor de întârziere datorate stabilirii eronate a termenului de plată în cazul impozitelor pe clădiri/teren datorate de persoanele fizice, a căror valoare pe fiecare tip de impozit este mai mică de 50 lei/an și care potrivit art.255(3) și art.260(3) din Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal trebuia plătit integral până la primul termen de plată, respectiv până la data de 31 martie (*U.A.T.C. Lunca*) și/sau nerespectării ordinii de stingere a creanțelor fiscale prevăzute de Ordonanța Guvernului nr.92/2003 privind Codul de procedură fiscală – *U.A.T.C. Lunca, U.A.T.C. Drăgănești*;

- neaplicarea în totalitate a procedurilor de urmărire și executare silită prevăzute de Codul de procedură fiscală în vederea încasării veniturilor proprii, condiții în care valoarea impozitelor/taxelor restante la finele anului 2010 au crescut semnificativ față de cea înregistrată la finele anului precedent - *U.A.T.C. Lunca, U.A.T.C. Drăgănești*.

b) Neîndeplinirea de către entitățile verificate a obligațiilor financiare către bugetele publice, reprezentând:

- contribuții sociale și accesorii de întârziere, aferente datorate pentru:
 - indemnizațiile de ședință acordate consilierilor locali (*U.A.T.C. Husasău de Tinca, U.A.T.C. Finiș și U.A.T.C. Târcaia – 3 mii lei*),
 - indemnizațiile acordate salariaților, în baza Contractului colectiv de muncă, la ieșirea la pensie și pentru venituri de natură profesională realizate în baza contractelor/convențiilor încheiate potrivit Codului civil - *Teatrul de Stat Oradea - 16 mii lei*;
 - serviciile de transport, reprezentând legitimații de călătorie acordate sub formă de gratuități pentru membrii de familie ai salariaților Regiei Autonome Oradea Transport Local – **158 mii lei**;

- taxă pe valoarea adăugată nestabilită, nedeclarată și nevirată în cuantum real și legal de către – *R.A. Oradea Transport Local – 55 mii lei*;

- impozit pe profit – a cărui valoare a fost diminuată nelegal prin înregistrarea eronată în contabilitatea *Regiei Autonome Oradea Transport Local*, a unor cheltuieli cu reparații de natura celor care potrivit reglementărilor contabile majorează valoarea construcțiilor, neafectând astfel profitul impozabil. Valoarea estimată a impozitului pe profit stabilit suplimentar ca urmare a nerespectării prevederilor art.21(1) din Legea nr.571/2003, actualizată privind Codul fiscal este de **21 mii lei**, iar pentru neplata la termen au fost calculate accesorii în sumă totală de **6 mii lei**, sume care au fost virate la bugetul de stat în timpul controlului.

c) Încălcarea prevederilor legale referitoare la administrarea și gestionarea patrimoniului public și privat al statului și al unităților administrativ teritoriale

Abateri de această natură au fost constatate la *Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Bihor*, fiind cauzate de nerespectarea normelor privind organizarea și efectuarea inventarierii conturilor de creanțe și datorii, în sensul că aceste conturi nu au fost supuse verificării și confirmării pe baza extraselor soldurilor debitoare și creditoare sau prin punctaje reciproce. Inventarierea formală a acestor conturi a generat riscul neidentificării unor creditori (reprezentând indemnizații acordate persoanelor adulte cu handicap reținută fără justificare în conturile de disponibilități ale entității), al căror drept de a cere efectuarea plăților s-a prescris, având o vechime mai mare de trei ani. Având în vedere prevederile art. 23 din Decretul nr. 167/1958 republicat, privind prescripția extinctivă, dreptul de a ridica aceste sume era prescris la data controlului, fapt pentru care ele trebuiau virate bugetului de stat ca venit din aplicarea prescripției extinctive. Valoarea estimată a erorii constatate este de **85 mii lei**, sumă reprezentând indemnizații acordate persoanelor adulte cu handicap reținută fără justificare în conturile de disponibilități ale entității, respectiv peste termenul legal de prescripție.

d) Afectarea calității contului de execuție bugetară al Administrației Imobiliare Oradea – prin:

- reflectarea nereală a veniturilor financiare ca urmare a neefectuării operațiunilor de evaluare a creanțelor bugetare în valută, la cursul publicat de Banca Națională a României, valabil la data întocmirii situațiilor financiare anuale, respectiv pentru ultima zi a exercițiului

financiar al anului 2010. Valoarea estimativă a erorii constatate este de **5.177 mii lei** și reprezintă venituri financiare nestabilite și neînregistrate în evidența contabilă, având drept consecință denaturarea rezultatului financiar înscris în situațiile financiare întocmite la data de 31.12.2010 și fundamentarea eronată a bugetului pe anul 2011

- nerealizarea integrală și la termen a veniturilor din concesiuni de terenuri ca urmare a nerespectării modului de calcul al tarifelor aplicate.

Cauzele generatoare ale abaterilor cu impact asupra veniturilor bugetare, în sensul nestabilirii corecte a valorii impozitelor/taxelor locale și neurmării termenelor de încasare sunt:

- în sistemul administrației publice locale, în special la unitățile administrativ teritoriale ale comunelor, implementarea programelor asistate pe calculator privind evidența și urmărirea încasării veniturilor aferente bugetelor locale este doar satisfăcătoare, existând frecvent riscul apariției unor erori de calcul, de evidență sau de raportare a veniturilor bugetului local;

- numărul posturilor și pregătirea profesională a personalului nu permite asigurarea verificării sistematice a operațiunilor din punct de vedere al respectării tuturor prevederilor legale care le sunt aplicabile, în vigoare la data efectuării operațiunilor;

- neefectuarea punctajelor între datele din registrul agricol și datele din evidența fiscală luate în calcul la stabilirea masei impozabile cuprinse în bugetul de venituri și cheltuieli ca și prevederi bugetare inițiale;

- slaba eficacitate a controlului fiscal din cadrul unităților administrativ teritoriale, precum și al întregului sistem de control intern incluzând controlul financiar preventiv și auditul public intern. Din totalul entităților auditate, un procent de 75% nu au organizat activitatea de audit în mod corespunzător.

- neorganizarea activității de colectare a creanțelor în baza unor proceduri clare și precise, individualizate pe persoane;

- neaplicarea în totalitate a procedurilor de urmărire și executare silită prevăzute de lege în vederea încasării veniturilor proprii, personalul de specialitate din cadrul unităților administrativ teritoriale (în măsura în care acesta există) neinițiind și neaplicând în toate cazurile, procedurile de urmărire și executare silită reglementate de Codul de procedură fiscală, aprobat prin O.G. nr.92/2003 pentru toate veniturile de încasat, fapt ce a condus la nerealizarea veniturilor bugetului local la nivelul potențialului real;

- neaplicarea corectă a prevederilor Codului fiscal referitoare la baza de calcul a contribuțiilor datorate de către angajator pentru toate veniturile acordate lunar angajaților și la taxa pe valoarea adăugată aferentă avantajelor în natură acordate sub formă de gratuități, pentru uzul personal al salariaților proprii și a membrilor de familie a acestora;

- funcționarea defectuoasă a controlului financiar preventiv cu privire la constituirea și virarea impozitelor/taxelor/contribuțiilor datorate la bugetul consolidat al statului;

- inventarierea formală a conturilor de creanțe, ceea ce a generat riscul neidentificării unor venituri proprii convenite entităților verificate în exercițiul bugetar supus controlului.

5. Calitatea gestiunii economico-financiare

Verificările efectuate pentru evaluarea calității gestiunii economico-financiare au scos în evidență următoarele categorii de abateri:

a) Nerespectarea prevederilor legale referitoare la administrarea și gestionarea patrimoniului public și privat al statului și al unităților administrativ teritoriale, respectiv:

- necuprinderea în acțiunea de inventariere a tuturor elementelor de activ și de pasiv și/sau neîntocmirea documentelor de finalizare și valorificare a rezultatelor operațiunii de inventariere anterior datei întocmirii situațiilor financiare anuale - U.A.T.M Oradea, U.A.T.O. Vașcău, U.A.T.O. Ștei, U.A.T.C. Cărpinet, U.A.T.C. Husasău de Tinca, U.A.T.C. Lunca, U.A.T.C. Buntești, UATC Șuncuiuș, U.A.T.C. Abrămuț, U.A.T.C. Cociuba Mare, U.A.T.C. Măgești, U.A.T.C. Sălacea, U.A.T.C. Uileacu de Beiuș, U.A.T.C. Finiș, U.A.T.C. Avram Iancu, U.A.T.C. Sînnicolau Român, U.A.T.C. Pomezou, U.A.T.C. Drăgănești, U.A.T.C. Olcea, U.A.T.C. Holod, U.A.T.C. Toboliu; U.A.T.C. Drăgești, U.A.T.C. Hidișelul de Sus, U.A.T.C. Paleu, U.A.T.C.

Roșiori, Teatrul de Stat Oradea, Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Bihor;

- neefectuarea în unele cazuri a reevaluării patrimoniului dispusă prin acte normative sau reevaluarea patrimoniului fără respectarea prevederilor legale - *U.A.T.O. Vașcău, U.A.T.C. Cărpinet, U.A.T.C. Abrămuț, U.A.T.C. Cociuba Mare, U.A.T.C. Măgești, U.A.T.C. Sălacea, U.A.T.C. Lunca, U.A.T.C. Toboliu, U.A.T.C. Finiș, U.A.T.C. Drăgești, U.A.T.C. Paleu, U.A.T.C. Roșiori; U.A.T.C. Pomezueu, Teatrul de Stat Oradea;*

- reflectarea eronată în evidențele contabile a bunurilor aparținând domeniului public și privat al unităților administrativ teritoriale – *U.A.T.M. Oradea, U.A.T.O. Vașcău, U.A.T.C. Husasău de Criș, U.A.T.C. Avram Iancu, U.A.T.C. Uileacu de Beiuș, U.A.T.C. Cărpinet, U.A.T.C. Măgești, U.A.T.C. Sălacea, U.A.T.C. Holod, U.A.T.C. Lunca, U.A.T.C. Toboliu, U.A.T.C. Copăcel, U.A.T.C. Paleu.*

b) Nerespectarea prevederilor legale privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor bugetare

Valoarea totală a plăților efectuate nelegal a fost estimată la **19.140 mii lei**, aferent cărora au fost calculate daune interese în sumă de **571 mii lei**, cele mai semnificative abateri fiind concretizate în:

- acordarea unor drepturi de natură salarială personalului din cadrul unităților administrativ teritoriale și a unor entități subordonate acestora, cu încălcarea prevederilor legale care reglementează sistemul de stabilire a salariilor pentru personalul din sistemul bugetar și/sau acordarea nelegală sau în cuantum mai mare decât cel legal convenit a unor salarii/sporuri/ore suplimentare/premii/prime de concediu.

Ponderea prejudiciilor constatate se referă la plăți efectuate sub forma „drepturilor speciale pentru menținerea sănătății și securității în muncă” și/sau a „sumelor pentru acoperirea unei părți din cheltuielile cu achiziționarea unei vestimentații”, drepturi care exced cadrului legal privind salarizarea personalului din instituțiile bugetare și care au fost acordate atât personalului contractual, cât și funcționarilor publici din cadrul unităților administrativ teritoriale. Valoarea acestor plăți nelegale a fost estimată la **12.519 mii lei**, sumă care cuprinde valoarea brută a drepturilor speciale acordate și contribuțiile angajatorului achitate bugetelor publice. Astfel de plăți nelegale au efectuat toate entitățile auditate, cu excepția *U.A.T.C. Târcaia și U.A.T.C. Uileacu de Beiuș*.

Valoarea totală a celorlalte categorii de drepturi salariale (indemnizație de dispozitiv/premii/prime de vacanță și alte sporuri) acordate în mod nelegal sau în cuantum mai mare decât limitele prevăzute legal a fost estimată de auditori la **897 mii lei**, din care:

- suma de **796 mii lei** a fost acordată angajaților proprii ai unităților administrativ teritoriale *Județul Bihor, Orașul Vașcău, comunele Cociuba Mare, Drăgănești, Finiș, Olcea, Măgești, Târcaia, Toboliu, Săcădat, Uileacu de Beiuș*. Semnificative ca și valoare sunt indemnizațiile de dispozitiv, care deși au fost reglementate de legi speciale aplicabile doar instituțiilor subordonate Ministerului Administrației și Internelor, au fost acordate în mod nelegal de către *U.A.T. Județul Bihor (665 mii lei)* și de către *U.A.T. Orașul Vașcău (28 mii lei)*.

- suma de **58 mii lei** a fost identificată ca fiind utilizată nelegal de către unitățile de învățământ subordonate unităților administrativ teritoriale *Abrămuț, Drăgănești, Măgești, Sînnicolau Român, Târcaia și Toboliu;*

- suma de **43 mii lei** a fost constatată în urma auditării modului de monitorizare și control al sumelor alocate instituțiilor de cultură de către *U.A.T. Județul Bihor* și se materializează în efectuarea de plăți nelegale, reprezentând premii acordate managerilor instituțiilor de cultură, neprevăzute în actul normativ care reglementează managementul instituțiilor de cultură (art. 28 din O.U.G.nr.189/2008, cu modificările și completările ulterioare, pentru asigurarea managementului instituțiilor de cultură) și ca atare nici în contractele de management încheiate.

- stabilirea eronată și plata nelegală a unor indemnizații acordate membrilor comisiilor de evaluare finală a managerilor instituțiilor publice de cultură, ca urmare a nediminuării, începând cu luna iulie 2010, a bazei de calcul a acestor indemnizații în conformitate cu

prevederile art. 1 din Legea nr. 118/2010, privind unele măsuri necesare în vederea stabilirii echilibrului bugetar (*U.A.T. Județul Bihor – 4 mii lei*);

- stabilirea eronată și plata nelegală de către *Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Bihor*, a unor indemnizații acordate membrilor comisiei pentru protecția copilului și membrilor comisiei de evaluare a persoanelor adulte cu handicap. Valoarea estimată a plăților efectuate nelegal este de **44 mii lei**, sumă ce reprezintă: - indemnizații acordate membrilor comisiei pentru protecția copilului fără ca acestea să fie reglementate prin acte normative – 24 mii lei; - indemnizații acordate membrilor comisiei de evaluare a persoanelor adulte cu handicap în cuantum mai mare decât cel legal, ca urmare a stabilirii acestor indemnizații pentru fiecare ședință, în procent de 1% din indemnizația președintelui consiliului și nu lunar, așa cum prevăd actele normative în vigoare – 11 mii lei; - contribuțiile angajatorului aferente indemnizațiilor acordate în mod necuvenit membrilor comisiei pentru protecția copilului și membrilor comisiei de evaluare a persoanelor adulte cu handicap - 9 mii lei;

- utilizarea creditelor bugetare pentru plata unor drepturi bănești stabilite prin contracte civile de prestări servicii încheiate în condițiile Codului Civil, cu personalul angajat al entității, pentru activități care se regăsesc în fișa postului ca și atribuții individuale ale persoanelor în cauză. Valoarea acestor contracte a fost stabilită prin „negociere” fără a avea la bază un tarif și fără a se lua în considerare salariul convenit pentru un post care ar fi normat pentru activitățile care au constituit obiectul contractelor civile, iar plata s-a efectuat fără a avea la bază documente din care să rezulte tipul serviciilor și dacă acestea au fost prestate, perioada de timp în care au fost efectuate, modul de evaluare din punct de vedere cantitativ și calitativ și modul de îndeplinire a prevederilor din contractele civile încheiate – *Teatrul de Stat Oradea*. Valoarea plăților nelegale efectuate a fost estimată la **31 mii lei**;

- plăți efectuate nelegal pentru cheltuieli materiale (reparații curente) și/sau de capital (reparații capitale și investiții) prin acceptarea spre decontare în cazul notelor de comandă suplimentare a unor prețuri/tarife ale elementelor de cheltuieli (materiale, manoperă, utilaj și transport) mai mari decât cele din devizele ofertă sau din facturile de procurare. Valoarea plăților nelegale generate de acest tip de abatere a fost estimată la **23 mii lei**, erorile fiind identificate la următoarele entități: - *Administrația Imobiliară Oradea, U.A.T.M.Oradea, U.A.T.M. Marghita, U.A.T.O. Vașcău, U.A.T.C. Buntești*.

- plăți peste normele, cotele sau baremurile aprobate, cele mai frecvente cazuri fiind determinate de acceptarea la plată a unor situații de lucrări care au cuprins cote de cheltuieli indirecte, contribuții și prețuri/tarife ale elementelor de cheltuieli (materiale, manoperă, utilaje, transport) mai mari decât cele legale sau decât cele înscrise din devizele ofertă precum și decontarea unor situații de lucrări care cuprind cheltuieli nelegale cu organizarea de șantier, valoarea plăților nelegale fiind estimată la **479 mii lei**. Erori semnificative au fost identificate la: *U.A.T. Județul Bihor – 113 mii lei, U.A.T.M. Oradea – 64 mii lei, U.A.T.C. Holod – 66 mii lei, U.A.T.C. Șuncuiuș – 54 mii lei, U.A.T.C Vadu Crișului - 39 mii lei, U.A.T.C. Ineu de Criș – 46 mii lei, U.A.T.C. Cărpinet – 20 mii lei, U.A.T.C. Husasău de Tinca – 15 mii lei, U.A.T.C. Drăgești – 12 mii lei, Administrația Imobiliară Oradea – 12 mii lei, U.A.T.C.Suplacu de Barcău – 11 mii lei*.

- efectuarea de cheltuieli fără contraprestație ca urmare a acceptării la plată a unor lucrări neexecutate sau a unor lucrări supradimensionate prin înscrierea unei cantități mai mari decât cele real executate, rezultate din măsurători. Valoarea lucrărilor neexecutate rezultate din măsurătorile efectuate pe teren sau prin compararea situațiilor de lucrări cu devizele ofertă a fost estimată la **4.732 mii lei**.

Valori importante ale acestei categorii de abateri au fost constatate la:

- *U.A.T.C. Avram Iancu – 1.470 mii lei* – plăți efectuate în cadrul obiectivului de investiții „Îmbunătățirea infrastructurii de apă și apă uzată în comuna Avram Iancu, jud.Bihor” prin decontarea unor lucrări neexecutate și a unor utilaje/echipamente tehnologice nerecepționate și neîncorporate în lucrările efectuate până la data controlului;

- *U.A.T.C. Finiș* – 943 mii lei, reprezentând lucrări neexecutate decontate în cadrul obiectivelor de investiții „Refacere pod peste Crișul Negru la Finiș și refacere pasarelă peste Valea Finișului” - (750 mii lei), „Alimentare cu apă a localităților Finiș, Fiziș, Ioaniș și Șuncuiș”- (170 mii) și obiectivul „Baza sportivă cu teren de fotbal – model I în localitatea Finiș” – (23 mii lei);

- *U.A.T.C. Rieni* - 493 mii lei, din care 487 mii lei reprezintă valoarea stației de epurare și a unor cămine de vizitare acceptate la plată și decontate executantului lucrărilor de „Extindere și reabilitare a rețelelor de alimentare cu apă și canalizare în comuna Rieni”, iar suma de 6 mii lei a fost stabilită în urma verificării stadiului fizic de execuție a lucrărilor decontate în cadrul obiectivului „Modernizare drumuri Sudrigiu”;

- *U.A.T.C. Cociuba Mare* - 365 mii lei – erori datorate decontării unor lucrări de investiții care nu concordă cu cantitățile efectiv executate – 44 mii lei - obiectivul de investiții "Realizare Bază sportivă multifuncțională comuna Cociuba Mare" și 321 mii lei - obiectivul de investiții "Modernizare DC97 Olcea-Carasău-Petid”;

- *U.A.T.M. Marghita* – 349 mii lei - abatere constatată în urma auditării modului de monitorizare și control al sumelor alocate Spitalului municipal „dr. Pop Mircea” pentru realizarea unor lucrări de reparații capitale;

- *U.A.T.C. Măgești* - 221 mii lei – reprezentând decontarea unor cantități de lucrări mai mari decât cele real executate pentru realizarea obiectivului de investiții „Modernizare drum comunal DC 178, Măgești - Gălășeni”.

De asemenea, au fost identificate situații în care, deși cantitatea de lucrări acceptată la plată și decontată efectiv a respectat oferta, lista de cantități din caietul de sarcini, care a stat la baza ofertelor depuse de participatii la procedura de achiziție publică, cuprinde la anumite articole de deviz, cantități mai mari decât cele indicate în anemăsurătorile din proiectul tehnic și care de altfel s-a constatat că nici nu au fost executate

Erori semnificative de natura celor sus prezentate, rezultate în urma verificării realității uneia sau mai multor lucrări de investiții executate și acceptate la plată de către personalul entităților auditate, au fost constatate și la: *U.A.T.M. Oradea* – 198 mii lei; *Administrația Imobiliară Oradea* – 154 mii lei; *U.A.T.C. Roșiori* – 102 mii lei; *U.A.T. Județul Bihor* - 81 mii lei; *U.A.T.O. Ștei* – 57 mii lei; *U.A.T.C. Sînnicolau Român* – 38 mii lei; *U.A.T.C. Abrămuț* – 37 mii lei; *U.A.T.C. Holod* – 36 mii lei; *U.A.T.C. Buntești* – 34 mii lei; *U.A.T.C. Țețchea* – 33 mii lei; *U.A.T.C. Olcea* – 24 mii lei, etc.

- acceptarea și decontarea de către *Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Bihor* a unor bilete de călătorie gratuită, care însă nu au fost utilizate de beneficiarii de drept sau care nu conțin informațiile prevăzute de actele normative ce reglementează modalitatea de acordare a dreptului la transport gratuit și de convențiile privind transportul de călători încheiate cu operatorii de transport interurban. Valoarea estimativă a erorii rezultate din eșantionul supus testării este de **39 mii lei** și reprezintă contravaloarea biletelor decontate la care datele de identificare ale beneficiarilor înscrise pe biletul-cupon statistic diferă de cele ale persoanei cu handicap accentuat pentru care a fost eliberată seria respectivului bilet-cupon statistic sau contravaloarea biletelor decontate care nu au fost completate cu toate informațiile solicitate la art. 4 din convențiile încheiate și care potrivit art. 7 din aceleași convenții ar fi trebuit refuzate la plată.

- efectuarea de către *R.A. Oradea Transport Local* a unor plăți nelegale și neeconomice cu încălcarea prevederilor contractuale privind activitatea de revizie tehnică efectuată la autobuzele urbane. Valoarea acestor plăți (**53 mii lei**) reprezintă contravaloarea serviciilor cu reviziile tehnice efectuate și decontate furnizorului pentru autobuzele achiziționate, deși în conformitate cu clauzele contractului de achiziție, acesta „s-a obligat să presteze, în perioada convenită și în conformitate cu obligațiile asumate prin contract și prin caietul de sarcini, manopera de întreținere planificată și revizii tehnice conform manualului de întreținere al producătorului, în perioada de garanție de 2 ani sau 140.000 km, cu asumarea întregii responsabilități de către furnizor”.

- efectuarea de plăți nelegale către furnizori, ca urmare a nerespectării prețurilor/tarifelor convenite prin contractele încheiate - *U.A.T. Orașul Vașcău – 18 mii, R.A. Oradea Transport Local – 9 mii lei;*

- efectuarea de plăți și înregistrarea de cheltuieli care nu sunt strict legate de activitatea instituției reprezentând amenzi aplicate de Autoritatea Națională de Reglementare și Monitorizare a Achizițiilor Publice, în baza prevederilor art. 295 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, pentru care nu au fost luate măsuri de recuperare de la persoanele responsabile (*U.A.T. Județul Bihor – 20 mii lei*);

- utilizarea nelegală de către *R.A. Oradea Transport Local*, a unor subvenții primite de la bugetul local pentru decontarea gratuităților la transportul urban acordate în baza legilor speciale, prin calcularea, înregistrarea în contabilitate și virarea eronată la bugetul de stat a taxei pe valoarea adăugată. Valoarea estimată a erorii constatate, reprezentând TVA aferentă unor subvenții care potrivit prevederilor pct. 18 alin. 2 din Normele de aplicare a Codului fiscal, nu se cuprind în baza de impozitare a taxei pe valoarea adăugată, este de **191 mii lei**.

- efectuarea de plăți nelegale reprezentând ajutoare sociale care au fost acordate de către *U.A.T. Orașul Ștei*, unor persoane ce nu îndeplineau condițiile prevăzute de actele normative care reglementează modul de acordare al acestora, respectiv: - nerespectarea condiției impuse de prevederile art. 7(1) din Legea nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, conform căreia persoanele apte de muncă, care nu realizează venituri din salarii sau din alte activități trebuiau să facă dovada faptului că sunt în evidența A.J.O.F.M. Bihor, pentru încadrare în muncă și nu au refuzat un loc de muncă ori participarea la serviciile pentru stimularea ocupării forței de muncă și de formare profesională oferite de această agenție și/sau nesuspendarea plății ajutorului social în cazul în care beneficiarii nu au dovedit cu acte, din 3 în 3 luni, că îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 7 (1) din Legea nr. 416/2001.

c) Nerespectarea prevederilor legale referitoare la achizițiile publice, respectiv:

- neîntocmirea în toate cazurile a Programului anual al achizițiilor publice prevăzut de art. 4 din H.G. 925/2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică, negruparea produselor, serviciilor și lucrărilor în concordanță cu codurile CPSA și neefectuarea estimării contractelor de achiziție - *U.A.T. Orașul Vașcău, U.A.T.C. Lunca, Teatrul de Stat Oradea;*

- în unele cazuri documentațiile pentru elaborarea și prezentarea ofertelor nu au fost întocmite cu respectarea prevederilor OUG nr. 34/2006 – de exemplu *U.A.T.M Oradea, U.A.T.C. Buntești, U.A.T.C Măgești* – entități la care valoarea lucrărilor contractate a fost supradimensionată încă din faza de proiectare prin cuprinderea în proiect și implicit în documentația de atribuire a unor articole de deviz care nu au legătură cu tipul lucrărilor de executat sau care depășesc nivelul real al cantităților necesare pentru realizarea obiectivelor de investiții. Părțile scrise ale acestor proiecte au stat la baza ofertelor care au fost supuse procedurilor de licitație, iar în urma adjudecării au majorat în mod nejustificat valoarea contractelor încheiate, generând ulterior plăți nelegale sau neeconomice.

- abateri privind administrarea contractelor de achiziție publică încheiate de către *U.A.T.C Sînmartin* pentru executarea lucrărilor de investiții. În principal, aceste nereguli se referă la:

- neemiterea și netransmiterea în termen de 14 zile de la data încheierii procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor, a documentului constatator (care conține informații referitoare la îndeplinirea obligațiilor contractuale de către contractant și, dacă este cazul, la eventualele prejudicii) către operatorul economic executant și către Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, așa cum prevede art. 97¹ din Hotărârea Guvernului nr. 925/2006.

- nerespectarea termenului de transmitere a anunțului de atribuire a contractelor spre publicare în SEAP (cel mult 48 de zile după finalizarea procedurii de atribuire)

- netransmiterea către Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice a raportului anual privind contractele atribuite în anul anterior, nefiind astfel respectate prevederile art.99 alin.(2) și (3) din HG.nr.925/2006.

- neurmărirea respectării clauzelor înscrise în contractele de lucrări cu referire la constituirea și înregistrarea garanțiilor de bună execuție - *U.A.T.C. Avram Iancu (396 mii lei), U.A.T.C. Pomezueu – (392 mii lei), U.A.T.C. Sălacea (7 mii lei).*

- încheierea unor angajamente legale reprezentând contracte de achiziție publică de lucrări în neconcordanță cu propunerea tehnică și financiară a ofertei declarate câștigătoare și cu prevederile caietului de sarcini. **Exemple:**

- *U.A.T. Municipiul Oradea* - contract de lucrări pentru execuția obiectivului de investiții „*Amenajare, extindere și modernizare a grădinii zoologice din municipiul Oradea*”, încheiat la o valoare mai mare decât cea reală prin cuprinderea în proiect și în documentația de atribuire a unor lucrări care nu au legătură cu tipul lucrărilor de executat. Valoarea estimată a erorii cu care angajamentul legal a fost majorat fără nicio justificare tehnică sau economică este de **170 mii lei**;

- *U.A.T.C Șuncuiuș* - acordul contractual pentru obiectivul de investiții „*Îmbunătățirea infrastructurii de apă și apă uzată în comuna Șuncuiuș*” încheiat la o valoare mai mare decât cea reală, ca urmare a ofertării și contractării:

- unor prețuri diferite pentru același articol de deviz, dar care face parte din categorii de lucrări diferite în cadrul aceluiași obiectiv de investiții;

- unui consum de materiale pentru categoria de lucrări “*țeava PVC DN 200*”, mai mare decât pierderile reale și consumul specific admis și prevăzut de nomenclatorul normativelor de deviz și decât consumul înscris în devizul ofertă pentru același material, dar la altă categorie de lucrări din cadrul aceluiași obiectiv;

- unor cantități de lucrări mai mari decât cele rezultate din proiect prin înscrierea de două ori a unui articol de deviz”, fapt confirmat de structura devizelor de lucrări pentru categoriile de lucrări similare aferente aceluiași obiectiv.

Valoarea estimativă a abaterii constatate este de **143 mii lei** și a fost stabilită pe baza diferențelor de preț identificate la articolele de deviz și cantitățile de lucrări neexecutate până la data efectuării auditului, valoare cu care a fost majorat nelegal contractul încheiat pentru achiziția lucrărilor necesare realizării obiectivului de investiții.

- *U.A.T.C. Măgești* - contractul de lucrări nr. 2548/2006 încheiat pentru obiectivul de investiții „*Modernizare drum comunal DC 178, Măgești - Gălășeni*” la o valoare mai mare decât cea reală, ca urmare a ofertării și contractării unor cantități de lucrări mai mari decât cele indicate în antemăsurătorile din proiectul tehnic. Astfel de erori au fost identificate în cazul articolelor de deviz „*procurare de beton ciment B 150*” și „*transportul rutier al betonului cu autobasculanta*”. Valoarea estimativă a abaterii constatate este de **41 mii lei** și a fost stabilită pe baza diferențelor de cantitate identificate și a prețului din oferta declarată câștigătoare.

Aceste lucrări nu au fost executate până la data controlului, dar au majorat în mod nejustificat valoarea contractelor încheiate pentru achiziția lucrărilor necesare realizării celor 3 obiective de investiții.

Urmare procedurilor și testelor efectuate au fost identificate următoarele **cauze generatoare ale abaterilor cu impact asupra cheltuielilor bugetare:**

- exercitarea necorespunzătoare a activității de achiziții publice fără respectarea strictă a prevederilor legale. În majoritatea cazurilor, entitățile verificate nu au instituit proceduri proprii privind inițierea, derularea și monitorizarea proceselor de achiziții publice, care să conțină atribuții și responsabilități concrete pentru personalul implicat în aceste activități, cu accent pe respectarea legalității și a principiilor de transparență, liberă concurență, tratament egal și eficiență a fondurilor publice;

- evaluarea cu superficialitate a ofertelor la momentul atribuirii contractelor de lucrări și insuficienta implicare a membrilor comisiei de evaluare în verificarea caietului de sarcini și a ofertelor participanților la procedura de achiziție publică;

- modul defectuos de urmărire a realității și legalității datelor înscrise în situațiile de lucrări prezentate de către executanți;

- verificarea superficială a situațiilor de plată în ce privește corespondența dintre cantitățile confirmate în caietele de măsurători și cantitățile din devizele contractate precum și neurmărirea înscrierii și acceptării la plată prin situații de lucrări doar a elementelor de deviz ce se regăsesc în execuție;
- neurmărirea modului de respectare a clauzelor înscrise în contractele încheiate pentru efectuarea serviciilor de dirigenție de șantier care au fost externalizate;
- lipsa procedurilor de efectuare a controlului intern, iar în unele cazuri neexercitarea niciunei forme de control intern pentru verificarea lucrărilor executate și neluarea măsurilor de siguranță privind respectarea prevederilor legale în vigoare care îi sunt aplicabile propunerii de angajare de cheltuieli în scopul respectării principiului bunei gestiuni financiare, a economicității și eficienței cheltuielilor;
- aprobarea de către Consiliile locale ale unităților administrativ teritoriale a unor drepturi/sporuri salariale care exced prevederilor legale aplicabile în domeniul salarizării personalului din administrația publică locală, fiind încălcate prevederile art. 80 și 81 din Legea nr. 24/2000 privind tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative, conform căroră: „Actele normative ale autorităților administrației publice locale se adoptă ori se emit pentru reglementarea unor activități de interes local, în limitele stabilite prin Constituție și prin lege și numai în domeniile în care acestea au atribuții legale. La elaborarea proiectelor de hotărâri, ordine sau dispoziții se va avea în vedere caracterul lor de acte subordonate legii, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului și altor acte de nivel superior. Reglementările cuprinse în hotărârile consiliilor locale și ale consiliilor județene, precum și cele cuprinse în ordinele prefecților sau în dispozițiile primarilor nu pot contraveni Constituției României și reglementărilor din actele normative de nivel superior”.
- nerespectarea disciplinei financiare și a Regulamentului operațiunilor de casă în ceea ce privește justificarea la termen a avansurilor acordate pentru procurarea de materiale;
- lipsa procedurilor scrise referitoare la modul de verificare a sumelor datorate pentru asigurarea gratuității transportului pentru persoanele cu handicap, neorganizarea și nefuncționarea unor controale riguroase care să asigure buna gestionare, evitarea risipei și irosirea fondurilor publice destinate persoanelor cu handicap, care să asigure o garanție în plus că de aceste fonduri beneficiază persoanele cărora le-au fost destinate și care au nevoie de aceste facilități.

IV. Concluzii și recomandări

Misiunile de audit/control desfășurate au scos în evidență, pe ansamblu, o insuficientă preocupare din partea entităților pentru asigurarea acurateței datelor din situațiile financiare și pentru un management financiar guvernat de buna gestiune economico - financiară.

Astfel, au fost constatate abateri de la reglementările legale care au avut ca efect producerea de prejudicii în gestionarea resurselor publice, nevirarea la buget în totalitate și la termenele legale a obligațiilor fiscale, precum și reflectarea nereală a patrimoniului public în situațiile financiare anuale auditate. Abaterile și neregulile constatate la entitățile controlate/auditate au avut drept cauze acțiuni sau inacțiuni ale conducătorilor acestora, sau ale salariaților răspunzători de îndeplinirea sarcinilor de serviciu ce le reveneau în cadrul bunei organizări și funcționări a entităților respective. Multe dintre abaterile constatate sunt rezultatul unui management defectuos asupra fondurilor publice, pe fondul necunoașterii sau cunoașterii insuficiente, de către ordonatorii de credite bugetare, a procedurilor privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea resurselor publice locale, dar și a lipsei de claritate sau a caracterului interpretabil al unor acte normative, ceea ce a avut un impact considerabil asupra legalității și a regularității operațiunilor supuse verificării.

De asemenea, neregulile și abaterile constatate pun în evidență faptul că există disfuncționalități majore în organizarea și exercitarea controlului intern și auditului intern la nivelul entităților verificate, precum și faptul că, în majoritatea cazurilor, acestea nu funcționează la un nivel care să asigure gestionarea în condiții de legalitate, regularitate și eficiență a banului și patrimoniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale.

Plecând de la aceste constatări, se poate concluziona că execuția bugetară la nivelul autorităților administrației publice locale necesită, în general, să fie îmbunătățită în următoarele direcții principale:

- fundamentarea și dimensionarea reală a veniturilor bugetului local având la bază constatarea, controlul riguros și evaluarea corectă a materiei impozabile, evaluarea serviciilor prestate și a veniturilor obținute din acestea, și implicit urmărirea încasării acestora pe parcursul execuției bugetare, precum și intensificarea măsurilor de executare silită;

- reorganizarea și modernizarea sistemului informațional, din domeniul finanțelor publice locale, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, astfel încât acesta să asigure utilizarea unor instrumente moderne în domeniul fundamentării bugetelor locale, al planificării bugetare și al alocării resurselor disponibile. Sistemul informațional trebuie să cuprindă, printre altele: evidența corectă și completă a contribuabililor din teritoriu; evidența obligațiilor fiscale pe categorii de impozite/taxe și pe plătitori; obținerea unor informații complete și certe despre situația economică a fiecărei localități, despre situația financiară consolidată a fiecărei autorități locale și despre calitatea serviciilor publice oferite;

- desfășurarea de operațiuni de control privind declararea și stabilirea bunurilor impozabile și a valorii acestora, în scopul evitării prescrierii dreptului de a cere executarea silită a impozitelor și taxelor locale;

- întărirea controlului cheltuielilor și crearea condițiilor pentru creșterea eficienței utilizării fondurilor publice în finanțarea cheltuielilor publice;

- dimensionarea, în condițiile legii pe baza unei practici și a standardelor de costuri, a cheltuielilor ce urmează a fi efectuate din fonduri publice, în scopul asigurării economicității, eficienței și eficacității acestora; maximizarea efectelor obținute din cheltuirea fondurilor publice, în condițiile minimizării efortului financiar;

- limitarea, pe cât posibil și cu respectarea prevederilor legale, a plăților în avans, urmărirea recuperării avansurilor acordate în termenul stabilit;

- instituirea, cu respectarea prevederilor legale, de proceduri proprii privind inițierea, derularea și monitorizarea proceselor de achiziții publice, care să conțină atribuții și responsabilități concrete pentru personalul implicat în aceste activități, cu accent pe respectarea legalității și a principiilor de transparență, liberă concurență, tratament egal și eficiență a fondurilor publice;

- elaborarea programului anual al achizițiilor publice, pe baza unei fundamentări reale și obiective a necesarului de produse, servicii și lucrări, a gradului de prioritate al acestora și a anticipărilor cu privire la fondurile ce urmează să fie alocate prin bugetul anual. Definitivarea programului anual al achizițiilor publice în funcție de fondurile efectiv aprobate.

- verificarea în detaliu a ofertelor depuse atât din punct de vedere tehnic, prin raportare la proiectele existente și la normativele de deviz în baza cărora au fost întocmite, dar mai ales din punct de vedere economic în scopul de a preveni includerea unor cheltuieli nelegale sau nejustificate în devizele ofertă și în situațiile de lucrări decontate în urma execuției lucrărilor;

- desfășurarea cu respectarea prevederilor legale a activității de inventariere generală a patrimoniului, în scopul cuprinderii în acțiune a tuturor elementelor patrimoniale ale entităților;

- organizarea unui sistem propriu de control intern care să asigure minimizarea riscului de control, în special în ceea ce privește execuția cheltuielilor bugetare. Elaborarea, aprobarea, aplicarea și perfecționarea structurilor organizatorice, reglementărilor metodologice, procedurilor și criteriilor de evaluare, pentru a satisface cerințele generale și specifice de control intern, în special sub forma metodelor de lucru și a procedurilor scrise pentru toate activitățile desfășurate în cadrul unităților administrativ teritoriale;

- luarea de măsuri în vederea perfecționării profesionale a personalului de specialitate și cultivarea unui sistem de valori bazat pe înțelegerea faptului că, în cadrul entității publice, toți salariații exercită diverse nivele de management și că au, în mod esențial, aceleași obiective. Stabilirea pentru fiecare nivel de organizare, a atribuțiilor ce revin angajaților pe linia supravegherii curente a activității și răspunderile acestora.

- organizarea corespunzătoare a activității de audit public intern, astfel încât să fie posibilă executarea cel puțin a misiunilor prevăzute de art. 13 din Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern;

- examinarea cu precădere a clauzelor contractelor și acordurilor colective de muncă încheiate de autoritățile administrației publice locale cu reprezentanții salariaților, în colaborare cu organele teritoriale ale Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, în scopul asigurării legalității clauzelor negociate.

- organizarea activității de monitorizare și control a serviciilor publice (apă, canal, piețe, salubritate, pășuni etc.), din subordinea unităților administrativ teritoriale, prin stabilirea unor structuri distincte investite cu competențe reale și asigurate cu resurse necesare îndeplinirii sarcinilor (regulamente, manuale de proceduri), astfel încât să aibă capacitatea de a gestiona eficient relațiile cu partenerii contractuali.

Recomandăm ordonatorilor principali și consiliilor locale ca în urma analizei rapoartelor de audit și a proceselor verbale întocmite cu ocazia misiunilor de audit financiar să ia în discuție în consiliile locale cauzele care au condus la săvârșirea neregulilor, la crearea prejudiciilor sau la ineficiența alocării unor fonduri, să adopte hotărâri care să înlăture posibilitatea producerii de pagube și să asigure utilizarea resurselor locale în condiții de maximă economicitate, eficiență și eficacitate.