

SINTEZA

cu privire la Rapoartele privind finanțele publice locale pe anul 2013 întocmite la nivelul județelor

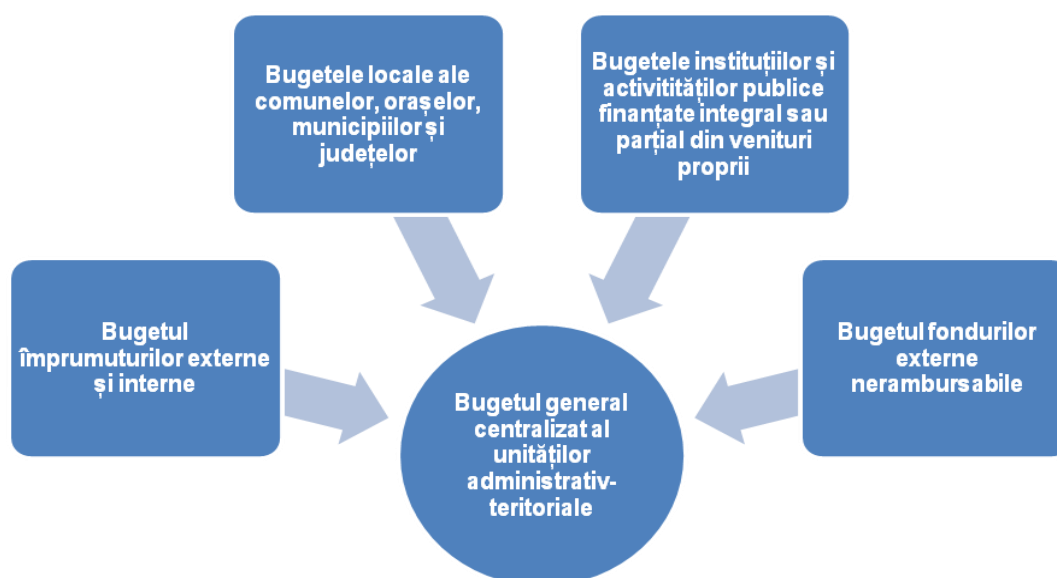
Scurtă prezentare a domeniului verificat

Sectorul bugetelor unităților administrativ-teritoriale reprezintă o componentă importantă a administrației publice din România atât ca volum, dar și ca tipologie de funcționare și de administrare a resurselor publice.

Unitățile administrativ-teritoriale sunt, potrivit Legii nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național, comunele, orașele și județele.

Bugetul general centralizat al unităților administrativ-teritoriale (BGCUAT) este rezultat din cumularea veniturilor și cheltuielilor:

- ⇒ bugetelor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, județelor;
- ⇒ bugetelor instituțiilor și activităților publice finanțate integral sau parțial din venituri proprii;
- ⇒ bugetelor împrumuturilor externe și interne contractate de autoritățile administrației publice locale;
- ⇒ bugetului fondurilor externe nerambursabile.



Prin intermediul acestor bugete, autoritățile administrației publice locale își stabilesc, administrează și utilizează resursele financiare pentru îndeplinirea competențelor și atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii și cu respectarea prevederilor și procedurilor în domeniul finanțelor publice locale.

Veniturile și cheltuielile bugetelor prezentate anterior, cumulate la nivelul unității administrativ-teritoriale, alcătuiesc *bugetul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale* care, după consolidare, prin eliminarea transferurilor de sume dintre bugete, va reflecta dimensiunea efortului financiar public, în anul respectiv, în unitatea/subdiviziunea administrativ-teritorială și starea de echilibru sau dezechilibru.

Curtea de Conturi exercită funcția de control și asupra modului de formare, de administrare și de întrebuițare a resurselor financiare ale unităților administrativ-teritoriale prin intermediul structurilor sale teritoriale, respectiv camerele de conturi.

În acest context, camerele de conturi prin exercitarea funcției de control/audit au ținut identificarea principalelor deficiențe în gestionarea fondurilor publice la nivelul unităților administrativ-teritoriale și stabilirea măsurilor de eliminare a acestora, creșterea responsabilității manageriale în utilizarea și administrarea fondurilor publice, respectarea disciplinei financiar-fiscale,

dezvoltarea unor sisteme de control și audit intern de înaltă calitate și eficiență, în esență gestionarea solidă și performantă a banilor publici.

Totodată, la nivel local camerele de conturi au efectuat și acțiuni de control care au vizat regiile autonome și societățile comerciale de interes local, evoluția și modul de administrare a patrimoniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale, precum și concesionarea sau închirierea de bunuri care fac parte din proprietatea publică.

1.Date de sinteză privind execuția bugetară la nivelul unităților administrativ-teritoriale pe anul 2013

Sinteza *execuției veniturilor și cheltuielilor elementelor componente ale bugetului general centralizat al unităților administrativ-teritoriale* pentru anul 2013, comparativ cu anul 2012, este prezentată în tabelul de mai jos:

milioane lei				
Nr. crt.	Bugete	Venituri (încasări)	Cheltuieli (plăți)	Excedent/ Deficit
1	Bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, județelor			
	- Anul 2012	45.419,3	46.333,4	- 914,1
	- Anul 2013	48.092,6	47.380,4	712,2
	- % 2013 față de 2012	105,9	102,3	
2	Bugetele instituțiilor și activităților publice finanțate integral sau parțial din venituri proprii			
	- Anul 2012	9.844,7	9.776,0	68,7
	- Anul 2013	10.660,8	10.549,2	111,6
	- % 2013 față de 2012	108,3	107,9	
3	Bugetele împrumuturilor externe și interne			
	- Anul 2012		2.141,2	- 2.141,2
	- Anul 2013		2.336,7	- 2.336,7
	- % 2013 față de 2012		109,1	
4	Bugetul fondurilor externe nerambursabile			
	- Anul 2012	81,4	81,6	- 0,2
	- Anul 2013	116,1	129,4	-13,3
	- % 2013 față de 2012	142,6	158,6	
	Bugetul general centralizat al unităților administrativ-teritoriale (după operațiunile de ajustare și consolidare)			
	- Anul 2012	53.441,7	56.080,8	- 2.639,1
	- Anul 2013	56.941,1	58.158,6	- 1.217,5
	- % 2013 față de 2012	106,5	103,7	

Conform datelor de execuție pe anul 2013, toate elementele componente ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale au înregistrat creșteri față de anul 2012, atât la venituri cât și la cheltuieli.

Astfel, veniturile au înregistrat pe total o creștere nominală de 6,5%, respectiv 5,9% la bugetele locale și 8,3% la bugetele instituțiilor și activităților publice finanțate integral sau parțial din venituri proprii, în timp ce veniturile bugetului fondurilor externe nerambursabile au avut cea mai mare creștere nominală de 42,6%.

În ceea ce privește cheltuielile care au crescut cu 3,7% pe total, se remarcă, de asemenea, cea mai mare creștere nominală la bugetul fondurilor externe nerambursabile de 58,6%, urmată de cheltuielile bugetelor împrumuturilor externe și interne și cheltuielile bugetelor instituțiilor și activităților publice finanțate integral sau parțial din venituri proprii cu creșteri de 9,1%, respectiv 7,9% și cheltuielile bugetelor locale a căror creștere a fost de numai 2,3%.

Sub aspect legislativ, trebuie subliniat că în anul 2013 au fost adoptate/amendate o serie de acte normative care au avut drept scop îmbunătățirea managementului la nivelul finanțelor publice locale și reducerea arieratelor unităților administrativ-teritoriale: OUG nr. 3/2013 privind reglementarea unor măsuri pentru reducerea unor arierate din economie, alte măsuri financiare, precum și modificarea unor acte normative; OUG nr. 46/2013 privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, Legea nr. 72/2013 privind transpunerea în legislația națională a prevederilor directivei europene

privind combaterea plăților întârziate; OUG nr. 12/2013 privind reglementarea unor măsuri financiar-fiscale și prorogarea unor termene, ordonanțele de rectificare bugetară.

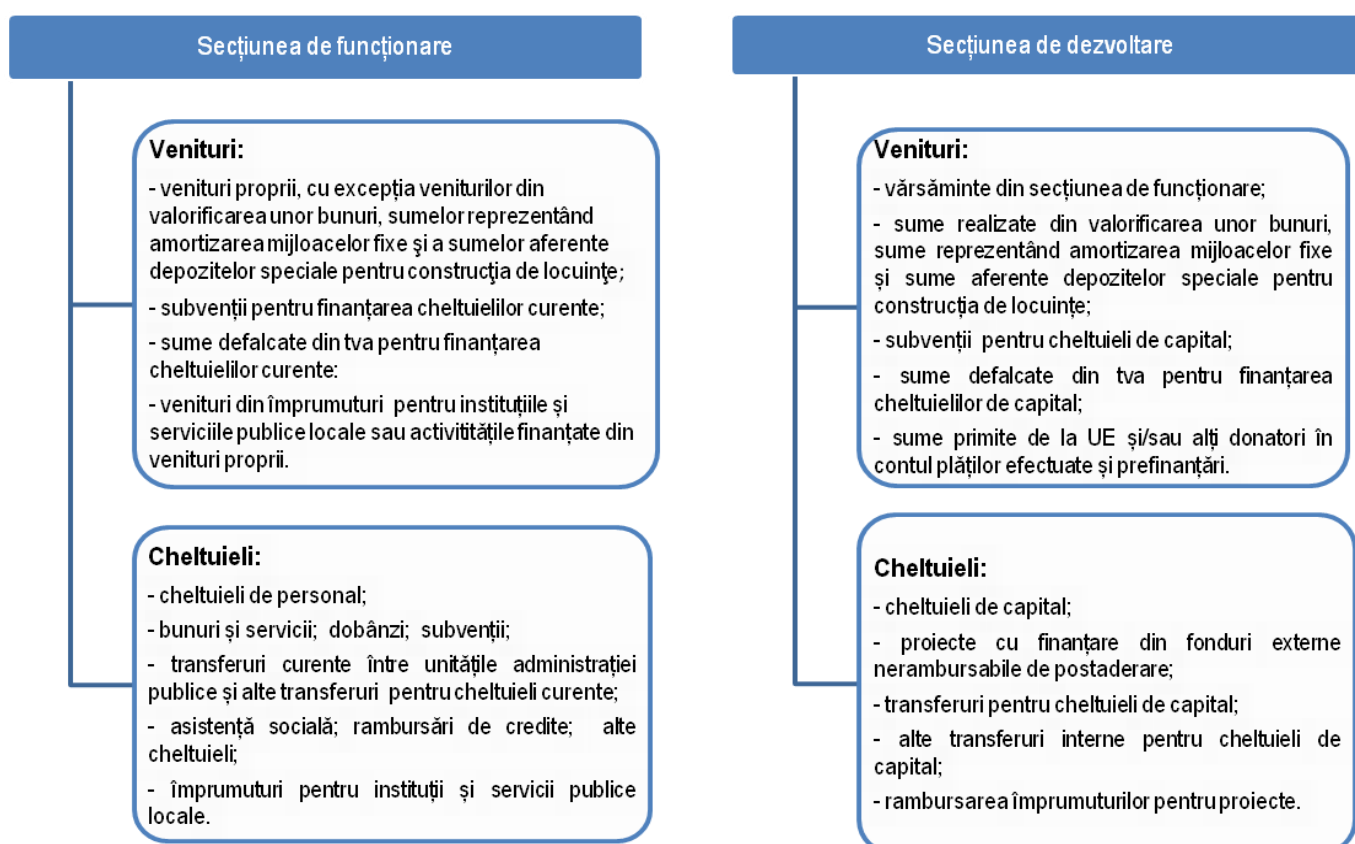
Impactul acestui cadru legislativ poate fi evaluat ca fiind pozitiv, având în vedere că după plățile masive realizate în contul arieratelor, acestea nu au mai crescut. De altfel, cea mai mare reducere a volumului arieratelor a fost înregistrată la nivelul unităților administrativ-teritoriale, de la 840,2 milioane lei în decembrie 2012 la 196,3 milioane lei în decembrie 2013 (potrivit datelor publicate de Ministerul Finanțelor Publice).

În acest context, deficitul bugetului general centralizat al unităților administrativ-teritoriale a scăzut în anul 2013 față de anul 2012 cu 1.421,6 milioane lei, în condițiile în care bugetele locale au trecut de la un deficit de 914,1 milioane lei în anul 2012 la un excedent de 712,2 milioane lei în anul 2013. Excedentul bugetelor locale a fost influențat atât de o ușoară creștere a încasărilor din venituri proprii, cât și de alocările de sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale alocate unităților administrativ-teritoriale prin hotărâri ale Guvernului din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului sau cu ocazia rectificărilor bugetare, pentru finanțarea cheltuielilor de natura investițiilor, rămase neutilizate la finele anului 2013 și care au fost utilizate în anul 2014 cu aceeași destinație în cadrul secțiunii de dezvoltare, precum și de subvențiile primite de la bugetul de stat pentru susținerea derulării proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile postaderare.

Evoluția sintetică a execuției veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale în anul 2013

În structura bugetelor locale există două secțiuni atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli, acestea fiind secțiunea de funcționare și cea de dezvoltare.

Conform Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, *secțiunea de funcționare* este partea de bază, obligatorie, a bugetelor locale, care cuprinde veniturile necesare finanțării cheltuielilor curente pentru realizarea competențelor stabilite prin lege, precum și cheltuielile curente respective, în timp ce *secțiunea de dezvoltare* este partea complementară a bugetelor locale, care cuprinde veniturile și cheltuielile de capital aferente implementării politicilor de dezvoltare la nivel național, regional, județean, zonal sau local, după caz.

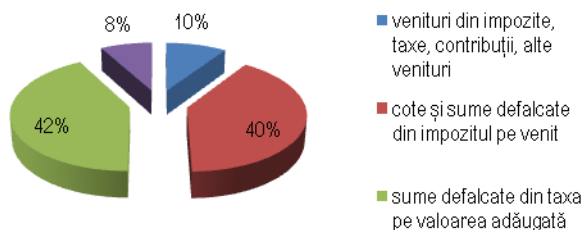


Execuția veniturilor bugetelor locale

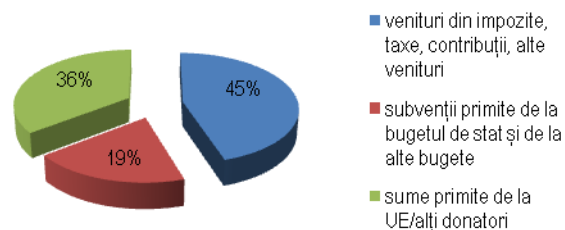
milioane lei

Nr. crt.	Categoriile de venituri	Total, din care:	Secțiunea de funcționare	Secțiunea de dezvoltare
1	Venituri din impozite, taxe, contribuții, vărsăminte, alte venituri	8.793,4	3.411,6	5.381,8
	% din total venituri	18,3	9,5	45,1
	din care:			
	1.1.venituri proprii din impozite, vărsăminte, alte venituri	8.793,4	8.273,7	519,7
	1.2.vărsăminte din secțiunea de funcționare		- 4.862,1	4.862,1
2	Cote și sume defalcate din impozitul pe venit	14.613,1	14.613,1	-
	% din total venituri	30,4	40,4	
3	Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată	15.239,9	15.239,9	-
	% din total venituri	31,7	42,1	
4	Subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete	5.218,9	2.902,0	2.316,9
	% din total venituri	10,9	8,0	19,4
5	Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări	4.227,3	-	4.227,3
	% din total venituri	8,8		35,5
	TOTAL VENITURI (1+2+3+4+5)	48.092,6	36.166,6	11.926,0
		100,0	75,2	24,8

Secțiunea de funcționare



Secțiunea de dezvoltare



În structura veniturilor se constată că sursele de finanțare a bugetelor locale depind în mare măsură de alocările de la nivel central sub forma sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată (31,7% din totalul veniturilor) și subvențiilor (10,9% din totalul veniturilor bugetelor locale).

Se remarcă însă și menținerea ponderii veniturilor proprii provenite din impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte și venituri la peste 18% din totalul veniturilor (în anul 2012 procentul a fost de 18,8%), ceea ce sugerează necesitatea unei preocupări mai susținute a autorităților locale în evaluarea veniturilor proprii și în urmărirea încasării acestora pe parcursul execuției bugetare.

În structura veniturilor o sursă importantă (30,4% din total venituri) o reprezintă și cotele defalcate din impozitul pe venit încasat la bugetul de stat, din care un procent de 71,5% rămâne la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

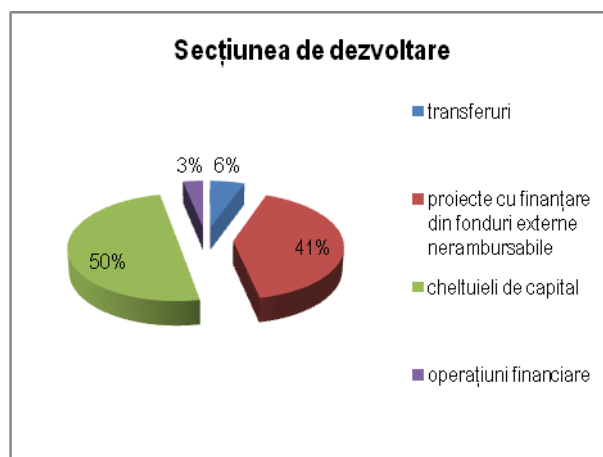
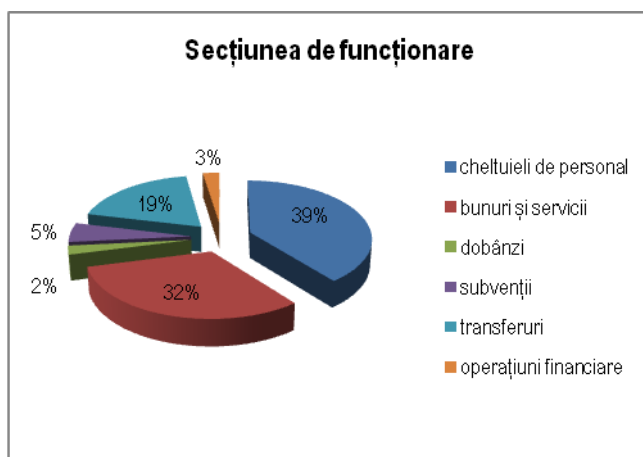
De asemenea, ponderea sumelor primite de la UE/alți donatori în total venituri a urcat la 8,8% față de 7,6% în anul 2012.

Pe de altă parte, analizând structura veniturilor pe cele două secțiuni ale bugetului local, se observă că 75,2% din venituri acoperă secțiunea de funcționare, iar 24,8% secțiunea de dezvoltare.

Execuția cheltuielilor bugetelor locale

milioane lei

Nr. crt.	Categoriile de cheltuieli	Total, din care:	Secțiunea de funcționare	Secțiunea de dezvoltare
1	Cheltuieli de personal	13.571,5	13.571,5	-
	% din total cheltuieli	28,6	39,3	
2	Bunuri și servicii	10.923,8	10.923,8	-
	% din total cheltuieli	23,0	31,7	
3	Dobânzi	841,3	841,3	-
	% din total cheltuieli	1,8	2,4	
4	Subvenții	1.827,5	1.827,5	-
	% din total cheltuieli	3,9	5,3	
5	Transferuri	7.205,6	6.482,5	723,1
	% din total cheltuieli	15,2	18,8	5,6
6	Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	5.308,0	-	5.308,0
	% din total cheltuieli	11,2		41,2
7	Cheltuieli de capital	6.432,0	-	6.432,0
	% din total cheltuieli	13,6		49,9
8	Operațiuni financiare	1.270,8	850,0	420,8
	% din total cheltuieli	2,7	2,5	3,4
	TOTAL CHELTUIELI (1+2+3+4+5+6+7+8)	47.380,5	34.496,6	12.883,9
		100,0	72,8	27,2



Cheltuielile bugetelor locale au crescut în anul 2013 față de anul 2012 cu 1.047,0 milioane lei, respectiv cu 2,3%.

Cheltuielile de personal continuă să dețină ponderea cea mai ridicată în totalul cheltuielilor bugetelor locale, respectiv 28,6%, fiind urmate de cheltuielile cu bunuri și servicii cu o pondere de 23,0%, ponderi aflate în creștere față de anul anterior.

În antiteză, cheltuielile de capital au scăzut față de anul 2012 atât nominal cât și ca pondere în total cheltuieli, ajungând la 13,6% față de 18,9% în anul anterior.

De altfel, această evoluție reiese și din analiza celor două secțiuni ale bugetului local, astfel secțiunea de funcționare deține 72,8% din totalul cheltuielilor bugetului local, în timp ce secțiunea de dezvoltare reprezintă 27,2% din total, ca urmare a creșterii cheltuielilor pentru proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile.

Este de remarcat și creșterea cheltuielilor înregistrate la operațiuni financiare, datorată unor plăți masive reprezentând rambursări de credite pentru împrumuturile interne și externe contractate de autoritățile administrației publice locale.

2. Prezentarea rezultatelor acțiunilor de audit/control desfășurate la nivelul unităților administrativ-teritoriale

La nivelul unităților administrativ-teritoriale, potrivit Programului de activitate al Curții de Conturi pe anul 2014, au fost realizate un număr de **2.181 acțiuni**, din care **1.323 acțiuni de audit financiar** asupra situațiilor financiare încheiate la finele anului 2013 (60,7%), **222 acțiuni de audit al performanței corespunzătoare celor 22 teme de audit al performanței incluse în programul de activitate pe anul 2014 (10,2%)** și **636 acțiuni tematice de control (29,1%)**.

	TOTAL ACȚIUNI	din care:		
		Audit financiar	Acțiuni de control	Audit al performanței
Acțiuni desfășurate în anul 2014	2.181	1.323	636	222
% din total acțiuni	100%	60,7%	29,1%	10,2%

Ca urmare a acțiunilor de control/audit efectuate au fost întocmite următoarele **acte de control/audit**:

- 1.921 rapoarte de audit/control
- 1.376 procese verbale de constatare
- 1.697 note de constatare
- 141 procese verbale de constatare a contravențiilor, a încălcării obligațiilor și de aplicare a amenzii civile.

În conformitate cu prevederile Regulamentului privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, în urma valorificării constatărilor din actele de control au fost emise **1.518 decizii**, prin care au fost dispuse **14.802 măsuri** pentru remedierea abaterilor și neregulilor constatate.

Acțiunile efectuate la ordonatorii de credite ai bugetelor locale, precum și la regiile autonome și societățile comerciale de interes local au reliefat cazuri de nerespectare a reglementărilor legale constatându-se abateri și nereguli care au generat fie venituri suplimentare cuvenite bugetelor publice, fie prejudicii sau au influențat calitatea gestiunii economico-financiare a entităților verificate, cuantificate valoric astfel:

	u.m.	Audit financiar	Control	Audit al performanței	Total acțiuni
1. Venituri	milioane lei	289,59	161,95	19,41	470,95
	mil. euro*	65,22	36,47	4,37	106,06
2. Prejudicii	milioane lei	533,93	219,85	3,27	757,05
	mil. euro*	120,25	49,52	0,73	170,50
Total sume	milioane lei	823,52	381,80	22,68	1.228,00
	mil. euro*	185,47	85,99	5,10	276,56

* A fost utilizat cursul mediu de schimb leu/euro pe anul 2014 de **4,44**.

Sursa: Comisia Națională de Prognoză – Prognoza de toamnă, noiembrie 2014.

Cu ocazia acțiunilor efectuate au fost identificate și nereguli financiar-contabile care nu au determinat producerea de prejudicii, dar au afectat corectitudinea situațiilor financiare, astfel:

	u.m.	Audit financiar	Control	Audit al performanței	Total acțiuni
Abateri financiar contabile	milioane lei	5.698,05	1.388,76	261,93	7.348,74
	mil. euro*	1.283,35	312,78	58,99	1.655,12

* A fost utilizat cursul mediu de schimb leu/euro pe anul 2014 de **4,44**.

Sursa: Comisia Națională de Prognoză – Prognoza de toamnă, noiembrie 2014.

3. Sinteza constatărilor și concluziilor acțiunilor de audit/control desfășurate la nivelul unităților administrativ-teritoriale

Obiectivele primare ale acțiunilor desfășurate la nivelul unităților administrativ-teritoriale de către camerele de conturi au vizat examinarea responsabilității manageriale în utilizarea și administrarea fondurilor publice, respectarea disciplinei financiar-fiscale, eliminarea erorilor și neregularităților în scopul îmbunătățirii activității entităților verificate, dezvoltarea unor sisteme de control și audit intern de înaltă calitate și eficiență.

Auditul financiar, precum și acțiunile de control tematic la nivelul unităților administrativ-teritoriale au relevat o serie de curențe și iregularități în modul de formare, administrare și utilizare a resurselor publice, fiind necesare în continuare măsuri pentru îmbunătățirea managementului finanțelor publice locale și dezvoltarea la un nivel corespunzător a capacității instituționale de elaborare și execuție a bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

În general, se poate afirma că managementul entităților auditate și-a însușit constatările auditorilor publici externi și s-a preocupat de înlăturarea abaterilor și remedierea deficiențelor constatate.

Cu toate acestea, deși unele abateri au fost constatate și remediate în urma acțiunilor de control/audit desfășurate în anii anteriori, acestea s-au regăsit din nou în execuția anului 2013, dovadă că de multe ori măsurile dispuse au remediat abaterile numai punctual, pe exercițiile financiare anterioare, fără ca entitățile auditate să ia măsuri pentru ca abateri asemănătoare să nu se mai producă și în anii următori.

Pe de altă parte, s-a remarcat o tendință de remediere a abaterilor numai după încheierea actelor de control, prea puține entități fiind preocupate de a lua măsuri pe parcursul acțiunii. Astfel, cu toate că echipele de control/audit au discutat și analizat constatările cu conducerile entităților verificate, în vederea elucidării cauzelor și împrejurărilor care au condus la producerea deficiențelor constatate, precum și a consecințelor acestor deficiențe asupra activității entității, în foarte puține cazuri persoanele cu atribuții au luat măsuri operative în timpul acțiunilor de audit/control.

În cazurile în care managementul entităților publice verificate nu și-a însușit constatările auditorilor publici externi, reprezentanții entităților au formulat puncte de vedere prezentate în timpul concilierii constatărilor sau prin obiecțiunile depuse la actele de control întocmite. Însă trebuie remarcat că, nu în toate cazurile, aceste puncte de vedere au fost construite pe argumente solide și pertinente, de cele mai multe ori acestea s-au limitat la: formulări generaliste, fără a fi susținute cu documente probatorii; comentarii axate pe considerații și principii juridice situate în afara naturii reale a spețelor instrumentate; afirmații limitate la considerentul că simpla aprobare, prin bugetele locale, a unor fonduri publice ar legitima angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata unor cheltuieli nejustificate și situate în afara cadrului legal; considerarea unor clauze din contractele colective de muncă drept temei justificat în acordarea unor drepturi salariale sau de natură salarială ș.a.

În acest context, Curtea de Conturi își reiterează convingerea că neregulile/abaterile de la legalitate și regularitate constatate la nivelul entităților publice verificate vor putea fi limitate și eliminate în viitor, numai în măsura în care *managementul practicat la nivelul fiecărei entități publice locale se va orienta spre respectarea reglementărilor legale ce definesc atribuțiile specifice ale autorităților publice locale în domeniul fundamentării, elaborării, aprobării și executării bugetelor locale; al gestionării patrimoniului public și privat al acestora și spre principiile de economicitate, eficiență și eficacitate în privința valorificării resurselor materiale, umane, financiare și informaționale de care dispun.*

Plecând de la premiza că pentru o gestionare solidă și performantă a fondurilor publice este necesară, în primul rând, elaborarea unui buget realist, urmată de o execuție corectă, potrivit principiilor și regulilor bugetare, sinteza abaterilor din actele de control prezentată mai jos va urmări structura indicatorilor bugetari, respectiv vor fi evidențiate o serie de nereguli și abateri de la legalitate și regularitate care au avut ca efect: *nestabilirea, neurmărirea și neîncasarea unor venituri legal cuvenite bugetelor publice; angajarea și efectuarea unor plăți în afara cadrului legal, care au determinat producerea de prejudicii patrimoniale, precum și reflectarea denaturată a unor elemente patrimoniale în situațiile financiare anuale.*

3.1. Abateri pe linia constatării și administrării veniturilor

În acțiunile de audit financiar la nivelul unităților administrativ-teritoriale un obiectiv principal urmărit de structurile Curții de Conturi a fost *modul de stabilire, evidențiere și urmărire a încasării veniturilor bugetare, în cuantumul și la termenul prevăzute de lege, precum și identificarea cauzelor care au determinat nerealizarea acestora.*

Abaterile de la legalitate și regularitate pe linia constatării și administrării veniturilor bugetare, sintetizate în tabelul de mai jos, au condus la nerealizarea unor venituri în sumă de 470.957 mii lei, din care 112.167 mii lei accesorii.

Categoriile de abateri		Număr cazuri	%	Estimări (mii lei)	%
Venituri suplimentare		3.798	100,0	470.957	100,0
1.	Nestabilirea, neevidențierea și neurmărirea încasării veniturilor în cuantumul și la termenele prevăzute de lege	2.935	77,3	300.694	63,8
2.	Abateri privind vânzarea și/sau scoaterea din funcțiune a activelor corporale, concesiunea sau închirierea de bunuri proprietate publică și privată a unităților administrativ teritoriale, concesiunea de servicii cu caracter public și asocierile în participațiune, administrarea contractelor de achiziții publice	315	8,3	71.759	15,2
3.	Nerespectarea prevederilor legale privind obligațiile și creanțele unităților administrativ-teritoriale	391	10,3	47.817	10,2
4.	Abateri privind exactitatea și realitatea datelor reflectate în situațiile financiare	69	1,8	25.460	5,4
5.	Abateri referitoare la modul de alocare și utilizare a alocațiilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor, transferurilor și a altor forme de sprijin financiar	16	0,4	19.676	4,2
6.	Alte abateri	72	1,9	5.551	1,2

Cauzele care au generat abaterile cu impact asupra veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale pot fi sintetizate astfel:

- necunoașterea prevederilor din Codul fiscal, de către personalul cu atribuții pe linia stabilirii, înregistrării și încasării veniturilor bugetului local, prevederi referitoare la stabilirea impozitelor și taxelor locale, la datorarea taxei pe terenurile/clădirile concesionate, închiriate, date în administrare sau folosință, de către chiriași/concesionari;
- superficialitatea factorilor de decizie privind activitatea de stabilire, înregistrare și colectare a veniturilor proprii ale bugetului local în cuantumul și la termenele prevăzute de legislația în vigoare;
- necunoașterea tuturor prevederilor legale de către conducerea entității, precum și de către persoanele cu atribuții financiar-contabile, în ceea ce privește: determinarea, înregistrarea și virarea impozitelor și taxelor datorate bugetului consolidat al statului și bugetelor locale potrivit cadrului legislativ în domeniu;
- 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;
- neefectuarea unei verificări sistematice a gradului de realizare a lucrărilor pe perioada de valabilitate a autorizațiilor de construire, în scopul identificării datei de la care clădirile sunt supuse impozitării;
- slaba eficacitate a controlului fiscal din cadrul unităților administrativ teritoriale, precum și a întregului sistem de control intern incluzând controlul financiar preventiv și auditul public intern;
- neorganizarea activității de colectare a creanțelor în baza unor proceduri clare și precise, individualizate pe persoane;
- inventarierea formală a conturilor de creanțe, ceea ce a generat riscul neidentificării unor venituri proprii cuvenite entităților verificate.

Măsuri dispuse pentru înlăturarea abaterilor

Pentru înlăturarea abaterilor de la legalitate și regularitate cu impact asupra veniturilor bugetare au fost dispuse conducătorilor entităților auditate o serie de **măsuri**, în vederea aducerii la îndeplinire, care au vizat:

- ❖ verificarea sau stabilirea corectă, după caz, a bazelor de impunere;
- ❖ stabilirea, înregistrarea, urmărirea și încasarea diferențelor obligațiilor de plată și a accesoriilor aferente acestora;
- ❖ efectuarea de inspecții fiscale asupra legalității și conformității declarațiilor fiscale, a corectitudinii și exactității îndeplinirii obligațiilor de către contribuabili, precum și asupra respectării prevederilor legislației fiscale și contabile;

- ❖ stabilirea, înregistrarea în evidența contabilă analitică și sintetică, urmărirea și încasarea veniturilor din închirieri, concesiuni, prestări servicii și din proprietate, cuvenite bugetelor locale, inclusiv a accesoriilor aferente;
- ❖ intrarea în legalitate privind întocmirea registrelor cu privire la desfășurarea procedurilor de concesiune și la derularea contractelor de concesiune;
- ❖ inițierea și aplicarea procedurilor de executare silită, conform dispozițiilor legale în vigoare, prin intermediul aparatului de specialitate din cadrul primăriei, pentru încasarea creanțelor bugetare datorate bugetului local de către contribuabili persoane juridice și fizice;
- ❖ întreprinderea măsurilor în vederea recuperării sumelor neîncasate, ca urmare a prescrierii acestora.

3.2. Abateri generatoare de prejudicii

În cadrul obiectivelor de audit financiar urmărite la nivelul unităților administrativ-teritoriale s-a pus un accent deosebit pe modul în care au fost gestionate mijloacele materiale și bănești existente în entitatea auditată, în concordanță cu scopul, obiectivele și atribuțiile acesteia. S-au verificat și analizat: constituirea și utilizarea fondurilor entității; efectuarea cheltuielilor bugetare conform reglementărilor legale și în concordanță cu prevederile legii bugetare; acordarea și utilizarea conform destinațiilor stabilite a alocațiilor pentru investiții, a subvențiilor și transferurilor către ordonatorii terțiari; achitarea obligațiilor către bugetele publice; respectarea principiilor economicității, eficienței și eficacității în utilizarea fondurilor publice și a administrării patrimoniului.

Abaterile de la legalitate și regularitate constatate au condus la prejudicierea bugetelor entităților verificate cu suma de 757.057 mii lei, din care 53.039 mii lei accesorii corespunzătoare.

Categorii de abateri		Număr cazuri	%	Estimări (mii lei)	%
Prejudicii		5.332	100,0	757.057	100,0
1.	Nerespectarea prevederilor legale cu privire la angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor bugetare, precum și utilizarea nelegală a fondurilor acordate de la buget	4.045	75,9	458.393	60,5
2.	Abateri cu privire la administrarea contractelor de achiziții publice	829	15,5	186.216	24,6
3.	Abateri referitoare la modul de alocare și utilizare a alocațiilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor, transferurilor și a altor forme de sprijin financiar	69	1,3	52.040	6,9
4.	Abateri privind vânzarea și/sau scoaterea din funcțiune a activelor corporale, concesiunea sau închirierea de bunuri proprietate publică și privată a unităților administrativ teritoriale, concesiunea de servicii cu caracter public și asocierile în participațiune, administrarea, gestionarea și inventarierea patrimoniului public și privat	52	1,0	25.515	3,4
5.	Alte abateri (achiziții publice, datorie publică, respectarea destinației fondurilor)	337	6,3	34.893	4,6

Verificările efectuate în cadrul acțiunilor de audit/control au pus în evidență existența unor abateri de la normele legale referitoare la efectuarea cheltuielilor din fondurile publice care au avut drept **cauze** următoarele:

- nerespectarea competențelor și responsabilităților ordonatorilor de credite în procesul bugetar;
- necunoașterea în totalitate a prevederilor legale de către salariații instituțiilor publice referitoare la efectuarea cheltuielilor din fonduri publice;
- lipsa unor proceduri și controale interne care să asigure respectarea prevederilor legale în domeniul achizițiilor;
- lipsa de personal cu o pregătire profesională adecvată, cel puțin la nivelul UAT cu rang de comună, precum și lipsa unor programe de perfecționare a acestui personal;

- lipsa oricăror analize privind oportunitatea și eficiența contractării unor servicii de consultanță și consiliere, servicii juridice, prestări servicii în domeniul comunicării;
- neverificarea realității lucrărilor executate și facturate în cazul obiectivelor de investiții derulate, ceea ce a condus la acceptarea la plată a unor situații de lucrări în care au fost incluse în mod eronat și articole de deviz neexecutate;
- neverificarea prețurilor utilizate în situațiile de lucrări întocmite de executanți comparativ cu prețurile prezentate de aceștia în ofertele financiare, ceea ce a condus la decontarea unor lucrări la prețuri majorate nejustificat.

Cele mai semnificative abateri având ca impact producerea de prejudicii sunt cele legate de nerespectarea prevederilor legale în angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor, precum și utilizarea nelegală a fondurilor de la buget, abaterile fiind cuantificate pe categorii de cheltuieli astfel:

	Estimări prejudicii (mii lei)	% din total prejudicii
1.Cheltuieli de personal	136.415	22,7
2.Bunuri și servicii	203.250	33,8
3.Subvenții	26.018	4,3
4.Transferuri între unități ale administrației publice	6.377	1,1
5.Alte transferuri	339	
6.Asistența socială	3.914	0,7
7.Alte cheltuieli	31.835	5,3
8.Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	772	0,1
9.Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	10.063	1,7
8.Cheltuieli de capital	180.544	30,0
9.Dobânzi	77	
10.Operațiuni financiare	2.067	0,3
Total prejudicii pe naturi de cheltuieli ale bugetelor locale	601.671	100,0
Prejudicii constatate la operatorii economici de interes local	155.386	
Total prejudicii	757.057	

Cheltuieli de personal

Deși începând cu anul 2010, salarizarea personalului din administrația publică locală trebuia să se facă cu respectarea prevederilor Legilor cadru nr.330/2009 și nr.284/2010, totuși în practică s-au constatat numeroase abateri pe linia salarizării personalului, perpetuându-se în continuare acordarea de sporuri sau drepturi bănești către personalul din administrația publică locală, în baza contractelor/acordurilor colective de muncă sau a dispozițiilor/deciziilor conducătorilor instituțiilor, cu nerespectarea regulilor și principiilor stabilite prin legile-cadru.

Astfel, cu ocazia acțiunilor efectuate în anul 2014 s-au constatat prejudicii importante la cheltuieli de personal reprezentând plăți nelegale cu diverse drepturi salariale acordate în afara legii, după cum urmează:

- ◆ stabilirea eronată a salariilor de bază, prin includerea în acestea a diverse sporuri/drepturi care nu întrunesc condiții de legalitate: indemnizație de dispozitiv, spor de fidelitate/stabilitate, spor de confidențialitate, drepturi speciale pentru menținerea sănătății, indemnizații de hrană și ținută;
- ◆ stabilirea salariului de bază prin luarea în calcul a unor stimulente în quantum mai mare decât cel prevăzut de actul normativ;
- ◆ includerea eronată în salariul de bază a stimulentele pentru persoane care nu au beneficiat de stimulente (până la data de 31.12.2010), în baza OG nr. 92/2003 și OG nr. 29/2004;
- ◆ încadrarea necorespunzătoare a personalului pe funcții superioare celor aprobate prin statul de personal, funcții pentru care angajații instituțiilor publice nu îndeplineau condiții de studii și vechime;
- ◆ drepturi salariale acordate directorilor generali ai societăților comerciale/ regiilor autonome de interes local, într-un quantum mai mare decât cel legal, ca urmare a nerespectării prevederilor legale care limitează indemnizația lunară a acestora la nivelul prevăzut pentru funcția de viceprimar/vicepreședinte al consiliului județean.

Bunuri și servicii

La această categorie de cheltuieli abaterile relevă un management defectuos cu privire la eficiența și eficacitatea cheltuielilor pentru funcționarea și întreținerea instituției, determinate de:

- ◆ nerespectarea prevederilor legale referitoare la consumul de carburanți, materiale de întreținere, asigurări auto, parc auto;
- ◆ efectuarea de cheltuieli de protocol care nu se încadrează în baremurile legale;
- ◆ decontarea cheltuielilor efectuate fără prezentarea documentelor justificative privind transportul, cazarea, precum și alte cheltuieli (taxa viză, transport în interiorul localității, comisioane de schimb valutar, asigurări medicale, ș.a.);
- ◆ efectuarea de cheltuieli cu bunuri și servicii fără contraprestație (bunuri, lucrări, servicii nerecepționate în cantitatea facturată și plătită) sau pe baza unor tarife neaprobată și neavizate;
- ◆ încheierea unor contracte de consultanță și asistență juridică cu cabinete de avocatură, în condițiile în care entitățile au organizate în structura proprie compartimente juridice;

Trebuie subliniat că volumul mare al prejudiciilor consemnate la bunuri și servicii este determinat și de faptul că drepturile și sporurile acordate salariaților din aparatul administrativ al primăriilor și consiliilor județene, potrivit contractelor/ acordurilor colective de muncă sub titulatura de drepturi privind condițiile de muncă, sănătatea și securitatea muncii, drepturi și măsuri cu caracter social și protecție socială (cheltuieli cu ținuta, drepturi de hrană, cheltuieli pentru medicamente și tratamente medicale) sunt înregistrate la acest titlu de cheltuieli.

Subvenții

Constatările la acest titlu de cheltuieli vizează neregulile consemnate cu privire la acordarea din bugetele locale a subvențiilor, cu nerespectarea prevederilor legale și a procedurilor de alocare a acestora, abaterile relevând:

- ◆ întocmirea eronată a deconturilor pentru justificarea subvențiilor cuvenite;
- ◆ lipsa unor proceduri de acordare a subvențiilor fără existența unor indicatori fizici specifici activității de transport și fără criteriile de nominalizare a beneficiarilor direcți ai gratuităților;
- ◆ nerespectarea prevederilor legale referitoare la regularizarea subvențiilor neutilizate până la încheierea exercițiului bugetar;
- ◆ nerestituirea la buget la finele anului a subvențiilor încasate necuvenit.

Asistență socială

Abaterile consemnate la această natură de cheltuieli scot în evidență modul deficitar în care autoritățile locale gestionează activitatea de asistență și protecție socială și mai ales plata unor sume din bugetul local, în condițiile în care:

- ◆ nu există dosare întocmite și actualizate pentru beneficiarii de ajutor social;
- ◆ nu sunt respectate condițiile legale de acordare a ajutorului social;
- ◆ nu sunt efectuate anchete sociale la termenele legale;
- ◆ nu sunt emise dispoziții de modificare a cuantumului ajutorului social, de suspendare și încetare a plății prestațiilor sociale (ajutorul social, ajutor pentru încălzirea locuinței, alocația pentru susținerea familiei) atunci când se constată neîndeplinirea condițiilor de beneficiar al acestora.

Alte transferuri

Frecvența abaterilor constatate la această natură de cheltuieli este dată de acordarea finanțărilor nerambursabile de către autoritățile administrației publice locale, cu nerespectarea prevederilor legale, în sensul că:

- ◆ atribuirea contractelor de finanțare s-a efectuat fără organizarea unei selecții publice de proiecte;
- ◆ nu au fost îndeplinite criteriile și condițiile de eligibilitate prevăzute de lege;
- ◆ nu au fost publicate Programele anuale proprii pentru acordarea de finanțări nerambursabile și Rapoartele privind contractele de finanțare nerambursabilă;
- ◆ finanțarea s-a efectuat fără prezentarea documentelor justificative corespunzătoare;

- ◆ sunt cluburi sportive care practic sunt susținute de autoritățile locale cu fonduri alocate din bugetele locale, fără însă să fie respectate prevederile legale care reglementează sprijinirea sportului (acordarea de sume nu este susținută cu documente justificative, sumele se alocă pentru cheltuieli care nu fac parte din categoriile eligibile a fi suportate din bugetul local, cuantumul sumelor alocate este peste nivelul prevăzut de reglementările legale).

Cheltuieli de capital

În ceea ce privește cheltuielile de capital, este de subliniat că abaterile și prejudiciile constatate pornesc de la faptul că la nivelul entităților publice:

- ◆ nu sunt organizate sisteme de monitorizare a achizițiilor publice și nu sunt întocmite programe de investiții publice predictibile din punct de vedere al surselor de finanțare;
- ◆ nu se urmărește derularea lucrărilor de investiții în concordanță cu clauzele contractuale;
- ◆ nu se verifică respectarea prețurilor din devizul ofertă și se decontează lucrări înscrise în situațiile de plată fără a se efectua o verificare faptică a executării integrale a acestora;
- ◆ nu se verifică realitatea și legalitatea datelor înscrise în situațiile de lucrări primite spre decontare;
- ◆ nu se urmărește atingerea rezultatelor și obiectivelor generale și specifice ale proiectelor de investiții cu respectarea criteriilor de economicitate, eficiență și eficacitate.

Măsuri dispuse pentru înlăturarea abaterilor

Pomind de la constatările din actele de control/audit și cauzele care au generat producerea prejudiciilor, principalele **măsuri** dispuse în deciziile emise de conducerea camerelor de conturi **au vizat stabilirea întinderii și recuperarea prejudiciilor create prin:**

- ❖ acordarea în afara cadrului legal reglementat a unor drepturi salariale în baza contractelor/acordurilor colective de muncă sau a dispozițiilor/deciziilor conducătorilor instituțiilor, cu nerespectarea regulilor și principiilor stipulate de reglementările legale;
- ❖ nerespectarea prevederilor legale referitoare la consumul de carburanți, materiale de întreținere, asigurări auto, parc auto; efectuarea de cheltuieli de protocol care nu se încadrează în baremurile legale; decontarea cheltuielilor efectuate fără prezentarea documentelor justificative privind transportul, cazarea, precum și alte cheltuieli (taxă viză, transport în interiorul localității, comisioane de schimb valutar, asigurări medicale, ș.a.); efectuarea de cheltuieli cu bunuri și servicii fără contraprestație (bunuri, lucrări, servicii nerecepționate în cantitatea facturată și plătită) sau pe baza unor tarife neaprobată și neavizate; încheierea unor contracte de consultanță și asistență juridică cu cabinete de avocatură, în condițiile în care entitățile au organizat în structura proprie compartimente juridice.
- ❖ efectuarea unor plăți nelegale aferente lucrărilor de investiții rezultate din aplicarea unor prețuri mai mari decât cele contractate, a prezentării unor situații de lucrări supraevaluate, a unor lucrări neexecutate;
- ❖ atribuirea discreționară a contractelor de achiziții publice, derularea defectuoasă a lucrărilor de investiții în concordanță cu clauzele contractuale, precum și recepționarea deficitară a lucrărilor de investiții realizate;
- ❖ acordarea finanțărilor nerambursabile de către autoritățile administrației publice locale, cu nerespectarea prevederilor legale privind atribuirea contractelor de finanțare fără organizarea unei selecții publice de proiecte, fără îndeplinirea criteriilor și condițiilor de eligibilitate prevăzute de lege, fără prezentarea documentelor justificative corespunzătoare.

3.3. Abateri financiar contabile care au afectat acuratețea situațiilor financiare

Cu ocazia verificărilor efectuate la nivelul unităților administrativ-teritoriale s-au constatat și abateri de la legalitate și regularitate, care deși nu au generat producerea de prejudicii, au condus la denaturarea datelor și informațiilor cuprinse în situațiile financiare, fiind grupate pe categorii de abateri semnificative, astfel:

	Categoriile de abateri	Număr cazuri	%	Estimări (mii lei)	%
	Abateri financiar contabile	4.006	100,0	7.348.748	100,0
1.	Abateri privind exactitatea și realitatea datelor reflectate în situațiile financiare	2.681	66,9	5.011.258	68,2
2.	Abateri cu privire la administrarea și gestionarea patrimoniului public și privat al unităților administrativ teritoriale, concesionarea de servicii cu caracter public și asocierile în participațiune	227	5,7	1.672.722	22,8
3.	Nerespectarea prevederilor legale în efectuarea cheltuielilor	502	12,5	367.395	5,0
4.	Abateri privind achizițiile publice	208	5,2	74.709	1,0
5.	Nestabilirea, neevidențierea și neurmărirea încasării veniturilor în cuantumul și la termenele prevăzute de lege	202	5,0	63.962	0,8
6.	Alte abateri	186	4,7	158.702	2,2

Cauze

Cauzele principale ale acestor abateri sunt necunoașterea reglementărilor legale în domeniul financiar-contabil; interpretarea eronată a prevederilor legale, precum și slaba pregătire profesională a personalului din compartimentele financiar-contabile, depășit de cerințele introducerii contabilității în partidă dublă, în special la primăriile comunale; lipsa unor proceduri de lucru formalizate pe domenii de activitate; neorganizarea la nivelul primăriilor a circuitului documentelor, care să asigure înregistrarea în contabilitate a tuturor operațiunilor patrimoniale sau a modificărilor acestora, pe bază de documente justificative, coroborată și cu neexercitarea controlului financiar preventiv asupra acestor operațiuni în conformitate cu prevederile legale.

Cele mai frecvente abateri constatate sunt cele care vizează:

- ◆ neînregistrarea în evidența contabilă a operațiunilor economice în momentul efectuării lor, conform principiului contabilității pe angajamente, potrivit căruia operațiunile și tranzacțiile se recunosc la momentul la care se produc;
- ◆ neînregistrarea în contabilitate a tuturor operațiunilor de intrare sau ieșire a unor bunuri din patrimoniu (materiale în custodie, investiții în curs), necalcularea sau calcularea greșită a amortizării mijloacelor fixe, neevidențierea garanțiilor de bună execuție;
- ◆ efectuarea de înregistrări contabile eronate care au denaturat situațiile financiare anuale (bilanțul și/sau contul de execuție, existența unor necorelații între posturile înscrise în activul și pasivul bilanțului contabil și soldurile conturilor din bilanța de verificare, contul de rezultat patrimonial);
- ◆ lipsa evidențelor analitice a unor conturi contabile care sunt obligatorii conform reglementărilor în vigoare, ceea ce a condus la imposibilitatea urmăririi pe surse de constituire a veniturilor, a destinației unor cheltuieli, a creanțelor, a datoriilor, a furnizorilor;
- ◆ stabilirea și/sau înregistrarea eronată în evidența contabilă a cheltuielilor cu amortizarea imobilizărilor;
- ◆ efectuarea necorespunzătoare a operațiunii de inventariere anuală a patrimoniului, precum și neefectuarea reevaluării activelor fixe corporale de natura construcțiilor și terenurilor.

Măsuri dispuse pentru înlăturarea abaterilor

Pentru înlăturarea abaterilor care au avut un impact semnificativ asupra desfășurării activității entităților și a evidenței și reflectării corecte a patrimoniului acestora, au fost dispuse, în principal, următoarele **măsuri** care au vizat:

- ❖ organizarea și conducerea contabilității sintetice și analitice, conform prevederilor legale;
- ❖ întocmirea și ținerea la zi a registrelor contabile, conform reglementărilor legale;
- ❖ întocmirea bilanțelor de verificare analitice și a bilanței de verificare sintetice, a situațiilor financiare, precum și identificarea și corectarea erorilor din evidențele contabile, respectiv identificarea elementelor patrimoniale neînregistrate sau înregistrate eronat;
- ❖ reevaluarea activelor fixe corporale existente în patrimoniu la finele anului, înregistrarea rezultatelor în evidența contabilă;
- ❖ organizarea la zi a evidenței contabile analitice pentru conturile de active fixe, aferente bunurilor ce aparțin domeniului public și privat al entității;
- ❖ calcularea conform prevederilor legale și înregistrarea în conturile de cheltuieli a amortizării aferente activelor corporale;
- ❖ luarea măsurilor pentru intrarea în legalitate privind organizarea și efectuarea operațiunii de inventariere a patrimoniului, înregistrarea rezultatelor inventarierii conform prevederilor legale, precum și elaborarea procedurilor proprii privind inventarierea;
- ❖ luarea măsurilor pentru intrarea în legalitate privind gestionarea mijloacelor materiale și bănești, asigurarea integrității patrimoniului (identificarea, valorificarea și scoaterea din funcțiune a activelor fixe corporale, recepționarea și gestionarea stocurilor, verificarea operațiunilor de casă, gestionarea formularelor cu regim special, atribuirea contractelor de închiriere, concesiune, organizarea gestiunilor, etc.);
- ❖ întocmirea procedurilor formalizate pe activități, cu detalieri obiectivelor, acțiunilor, responsabilităților, termenelor, documentelor, precum și a altor componente ale măsurilor respective.

Aspecte reținute în urma acțiunilor de audit/control desfășurate la nivelul unităților administrativ-teritoriale

- ⚠️ Autoritățile administrației publice locale nu au întreprins măsuri sistematice în materie de identificare, evaluare și monitorizare a potențialului economico-financiar al teritoriului, respectiv nu au asigurat fundamentarea la justa valoare a bazei de impozitare, inclusiv prin estimarea și prognozarea relevantă a indicatorilor fiscal-bugetari, care ar asigura stabilitatea financiară a bugetelor unităților administrativ-teritoriale.
- ⚠️ Aspectul denotă și exprimă existența unor probleme manageriale la nivelul entităților verificate care, în loc să-și mobilizeze eforturile pe inventarierea și evaluarea masei impozabile reale existente la nivelul unităților și încasarea operativă a creanțelor bugetare reprezentând drepturi constatate din impozite și taxe locale, au luat măsura inefficientă de micșorare arbitrară a indicatorilor bugetari anuali privind drepturile potențiale cuvenite bugetului local în loc să asigure măsuri corespunzătoare pentru sporirea veniturilor cuvenite bugetului local și încasarea cât mai operativă a rămășițelor și debitelor curente, potrivit procedurilor fiscale prevăzute de OG nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare.
- ⚠️ Dosarele fiscale ale contribuabililor bugetului local nu sunt constituite, completate și gestionate astfel încât să conțină toate documentele cu relevanță fiscală, funcție de modificările intervenite în masa impozabilă, respectiv: declarații fiscale și actele atestatoare care se anexează la acestea, decizii de impunere și cele referitoare la obligațiile de plată accesorii, certificate de atestare fiscală, înștiințări, somații și alte documente de executare silită, dovezi privind comunicarea actului administrativ-fiscal, declarații speciale de impunere în cazul în care aceștia dețin mai multe locuințe.
- ⚠️ Activitatea de inspecție fiscală nu este organizată și exercitată potrivit cerințelor legale în domeniul impozitelor și taxelor locale, în scopul verificării bazelor datelor de impunere, a legalității și conformității declarațiilor fiscale, a corectitudinii datelor și informațiilor necesare stabilirii reale a obligațiilor fiscale reprezentând impozite și taxe locale datorate de către contribuabilii persoane fizice și juridice, a respectării prevederilor legislației fiscale și contabile ori stabilirii diferențelor obligațiilor de plată și a accesoriilor aferente acestora.
- ⚠️ Acțiunile de verificare desfășurate au scos în relief, pe ansamblu, o insuficientă preocupare din partea conducerii entităților publice pentru asigurarea acurateței datelor din situațiile financiare și pentru un management financiar orientat spre o bună gestiune economico-financiară. Multe dintre abaterile constatate sunt rezultatul unui management defectuos asupra fondurilor publice, dar și al necunoașterii sau al cunoașterii insuficiente – de către persoanele cu răspundere din cadrul

entităților verificate – a procedurilor legale privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea resurselor publice și a principiilor economicității, eficienței și eficacității utilizării fondurilor publice.

- ⚠ Abaterile reținute au evidențiat existența unor disfuncționalități majore în organizarea, implementarea, exercitarea și dezvoltarea sistemelor controlului intern/managerial la nivelul entităților verificate, dificultăți majore fiind întâmpinate de entitățile mici, care au un buget limitat; un număr mic de angajați și un nivel scăzut al preocupării pentru implementarea unui control intern/managerial performant. În majoritatea cazurilor, această activitate nu funcționează la un nivel care să asigure gestionarea în condiții de legalitate și eficiență a banului public și a patrimoniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale.
- ⚠ O analiză pertinentă a abaterilor de la legalitate și regularitate, constatate în urma acțiunilor de control/audit desfășurate, indică necesitatea aplicării întocmai a reglementărilor legale ce definesc obiectivele și atribuțiile autoritățile executive locale și ale aparatului de specialitate din subordinea acestora, în domeniile fundamentării, aprobării și executării bugetelor locale; organizării și conducerii contabilității operațiunilor patrimoniale; gestionării patrimoniului de interes public și privat al unităților administrativ-teritoriale.

3.4.Principalele abateri reținute cu ocazia controlului efectuat la regiile autonome și societățile comerciale de interes local

În baza atribuțiilor și competențelor prevăzute de lege, structurile Curții de Conturi au efectuat verificări la 361 agenți economici de interes local (49 regii autonome și 312 societăți comerciale), urmărindu-se exactitatea și realitatea datelor reflectate în situațiile financiare, îndeplinirea obligațiilor bugetare, administrarea contractelor de achiziție publică, gestionarea patrimoniului public și privat, întocmirea și fundamentarea bugetelor de venituri și cheltuieli pe principii economice.

Verificările efectuate la operatorii economici de subordonare locală au scos în evidență următoarele aspecte:

- ⚠ Managementul unor entități nu a manifestat preocupare pentru elaborarea și fundamentarea bugetului de venituri și cheltuieli, instrument în planificarea și urmărirea desfășurării activității, fiind constatate ca abateri: neîntocmirea bugetului de venituri și cheltuieli; fundamentarea indicatorilor de venituri fără a ține cont de costurile reale ale activităților desfășurate; neaprobarea bugetului de venituri și cheltuieli de către autoritatea publică deliberativă a unității administrativ-teritoriale; nerespectarea de către operatorii economici, care au înregistrat pierderi în anul precedent sau care primesc subvenții sau transferuri de la bugetul local, a restricției privind nivelul cheltuielilor cu salariile și numărul mediu de personal.
- ⚠ Informațiile prezentate în evidența contabilă nu reflectă realitatea, fiind identificate erori de înregistrare a unor elemente patrimoniale sau neînregistrarea unor active, creanțe, debite, drepturi și obligații; neînregistrarea în evidența extracontabilă a bunurilor primite în administrare; înregistrarea unor operațiuni fără documente justificative, necronologic și nesistematic.
- ⚠ Consiliile locale ale unităților administrativ-teritoriale nu au asigurat un sistem de administrare și control corespunzător dispozițiilor legale, respectiv nu a fost încheiat contractul de performanță/mandat de consiliul de administrație cu directorul operatorului economic sau contractul de performanță/mandat nu conține obiective cuantificabile și criterii de performanță specifice, pentru stabilirea salarizării directorului, iar la unii agenți economici nu s-a constituit consiliul de administrație.
- ⚠ Veniturile datorate bugetului local nu au fost cuantificate, evidențiate în contabilitate, declarate la organele fiscale teritoriale și virate conform dispozițiilor legale aplicabile, fiind identificați operatori economici care nu și-au îndeplinit obligațiile de virare a vărsământului din profitul net sau a dividendelor datorate proprietarilor, a redevenței datorate pentru concesiunea serviciilor publice. De asemenea, nu în toate cazurile operatorii economici au determinat, evidențiat în contabilitate, declarat și virat obligațiile datorate bugetului general consolidat la statului.
- ⚠ La majoritatea operatorilor economici s-a constatat plata către directorii acestora a unor venituri salariale care depășesc cuantumul reglementat prin OUG nr. 79/2008 privind măsuri economico-financiare la nivelul unor operatori economici, cu modificările și completările ulterioare, sau plata către membrii consiliilor de administrație și cenzorilor a unei indemnizații mai mare decât cea reglementată prin OUG nr. 79/2008.
- ⚠ Au fost efectuate cheltuieli cu bunuri și servicii, respectiv cheltuieli de capital fără contraprestație, achiziții pentru bunuri care nu au legătură cu obiectul de activitate al operatorului economic, plăți fără existența documentelor justificative, care să ateste exactitatea și realitatea sumelor datorate, utilizarea subvențiilor și a alocațiilor pentru investiții cu altă destinație decât cea aprobată.

3.5. Cazurile de sesizare a organelor de urmărire penală și de suspendare din funcție

Potrivit prevederilor art. 33 alin. (4) din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, în situațiile în care în rapoartele de audit se constată existența unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale sunt sesizate organele în drept pentru asigurarea valorificării constatărilor.

Pe parcursul anului 2014, au fost sesizate organele de urmărire penală în **79 cazuri**, urmare a consemnării în rapoartele de control/audit a:

- unor fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale;
- faptei de nerecuperare a prejudiciului, ca urmare a nedisponerii și neurmării de către conducerea entităților a măsurilor dispuse de camerele de conturi.

Situația, pe județe și unități administrativ-teritoriale, a sesizărilor organelor de urmărire penală se prezintă astfel:

Județul	Unitățile administrativ-teritoriale la care s-au constatat fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale
Arad	UATC Zărand; UATO Nădlac;
Bacău	UATC Prăjești; UATC Gura Văii; UATC Sănduleni; Școala Gimnazială Alexandru cel Bun Berzunți;
Bihor	UATO Săcuieni; SC Oradea Transport Local SA; SC Solceta SA Ștei;
Botoșani	UATC Mihălășeni; UATO Darabani
Brașov	UATC Cața; UATC Cristian; UATC Homorod; UATC Târlungeni; UATJ Brașov; UATC Bunești; UATC Ormeniș; UATC Sâmbăta de Sus; Direcția de Pază și Ordine a Județului Brașov;
Brăila	Serviciul de Transport Local de Călători și Administrare Portuară Brăila; Spitalul Județean de Urgență Brăila; UATC Zăvoaia;
Buzău	UATM Buzău;
Călărași	UATC Belciugatele;
Constanța	UATC Peștera; UATC Saraiu; UATJ Constanța;
Cluj	UATC Tureni
Dâmbovița	UATC Hulubești; UATC Gura Șuții; SC Termica SA Târgoviște; UATC Vișinești; UATC Gura Ocniței; UATC Văleni; UATO Răcari; UATC Pietrari;
Dolj	UATM Calafat; UATC Poiana Mare; UATC Bîrca;
Galați	UATC Priponești; UATC Nicorești; UATM Tecuci; UATC Munteni;
Giurgiu	UATC Daia, UATC Ogrezeni;
Harghita	UATC Atid;
Ialomița	UATC Perieți; Spitalul Județean de Urgență Slobozia;
Iași	SC Fotbal SA Iași; Liceul Tehnologic Victor Mihăilescu Craiu Belcești;
Ifov	UATO Popești Leordeni;
Mehedinți	Spitalul Județean Dr. Turmu Severin; Camera Agricolă Mehedinți; UATC Butoiești;
Olt	UATM Caracal;
Sălaj	UATC Bocșa; UATO Cehu Silvaniei;
Suceava	UATC Bogdănești; UATM Rădăuți; UATM Câmpulung Moldovenesc;
Teleorman	UATC Orbeasca; UATC Băbăița; UATC Călmățui de Sus;
Timiș	UATC Săcălaz; UATC Tormac; UATC Dumbrăvița; Spitalul Clinic Județean de Urgență Timișoara; UATO Recaș; UATC Otelec;
Tulcea	UATC Nalbant; UATC Mihail Kogălniceanu; UATC Murighiol;
Vâlcea	UATC Lăpușata; UATC Gușoeni;
Vrancea	UATO Panciu;
Municipiul București	Clubul Sportiv Municipal; Biblioteca Metropolitană București; RATB;
Total sesizări	79

Astfel, au fost sesizate organele de urmărire penală în **60 de cazuri care privesc fapte ce prezintă indicii de săvârșire a unor infracțiuni: neglijență în serviciu, delapidare, fals intelectual, uz de fals și abuz în serviciu contra intereselor publice.**

În aceste cazuri, faptele se referă, în principal, la nerespectarea dispozițiilor legale din domeniul contabilității, finanțelor publice locale, fiscal și al achizițiilor publice, cum ar fi:

- ▶ însușirea necuvenită a unor sume de bani, urmare nedepunerii în contul deschis la trezorerie a tuturor sumelor reprezentând venituri ale bugetului local, datorată exercitării necorespunzătoare a atribuțiilor de casier de către persoanele desemnate cu încasarea veniturilor și pe fondul lipsei exercitării oricăror forme de control asupra activității acestora;
- ▶ întocmirea cu bună știință de documente nereale și însușirea de bani/plata unor sume în folos personal;
- ▶ efectuarea de cheltuieli bugetare fără existența documentelor justificative întocmite conform legii care să confirme exactitatea lucrărilor contractate și să ateste exactitatea și realitatea sumelor achitate;
- ▶ plăți pentru lucrări supraevaluate ca urmare a utilizării de prețuri mai mari decât cele reale;
- ▶ includerea în situațiile de lucrări și decontarea unor cantități de lucrări neefectuate la obiectivele de investiții sau care nu se regăsesc faptic pe teren;
- ▶ eludarea dispozițiilor OUG nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare;
- ▶ angajarea unor cheltuieli de capital în condițiile în care nu există o documentație tehnico-economică aprobată și nici prevederi bugetare corespunzătoare, nu au fost aplicate corect dispozițiile legale referitoare la achizițiile publice și la recepțiile finale ale lucrărilor și în contextul în care, s-au constatat omisiuni cu privire la înregistrările contabile și raportarea în situațiile financiare;
- ▶ schimbarea destinației unor sume alocate prin hotărâri ale Guvernului (HG nr.255/2012 privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2012, pentru unele unități administrativ-teritoriale și HG nr.577/1997 pentru aprobarea programului privind pietruirea drumurilor comunale, alimentarea cu apă a satelor, conectarea satelor la rețeaua de electrificare și la rețelele telefonice);
- ▶ eludarea actelor normative prin care au fost reglementate o serie de măsuri cu caracter financiar-fiscal (interzicerea achiziționării, preluării în leasing sau închirierii de autoturisme), neutilizarea posibilității legale de înnoire a parcului auto, nerespectarea restricțiilor referitoare la capacitatea cilindrică și valoarea maximă de cumpărare de 18.000 Euro;
- ▶ angajarea de cheltuieli peste limita creditelor bugetare aprobate, fără prevederi bugetare și surse de finanțare necesare plății acestora în același exercițiu bugetar;
- ▶ obligarea entității de către instanțele judecătorești la plata de penalități de întârziere/cheltuieli de judecată/cheltuieli de executare silită, în condițiile în care plata lucrărilor executate nu a fost făcută la termenele contractuale din culpa entității;
- ▶ efectuarea de plăți din bugetul local sub formă de finanțări nerambursabile, cu încălcarea prevederilor legale;
- ▶ efectuarea de plăți în conturile deschise de operatorii economici beneficiari la băncile comerciale și nu în conturile deschise la unități ale trezoreriei statului, pentru a se evita luarea măsurilor de executare silită a sumelor din conturile bancare ale beneficiarilor care, în perioadele respective, aveau înființate popriri din partea organelor fiscale;
- ▶ efectuarea de plăți din sumele alocate de la bugetul de stat pentru achitarea unor datorii care nu îndeplineau condițiile de a fi considerate arierate;
- ▶ neutilizarea conform destinațiilor legale a subvențiilor acordate din bugetul local unor societăți comerciale cu capital integral sau majoritar al unității administrativ-teritoriale, pentru realizarea unor obiective de investiții;
- ▶ acordarea în avans a unor subvenții pentru energie termică, cu mult peste posibilitățile reale de justificare a acestora și care, având în vedere situația economico-financiară a beneficiarului subvenției, au avut drept consecință imposibilitatea recuperării la bugetul local a sumelor acordate și nejustificate legal;
- ▶ efectuarea de operațiuni financiare incompatibile cu funcția, atribuția sau însărcinarea pe care o îndeplinește o persoană, în scopul obținerii pentru sine sau pentru altul de bani, bunuri ori alte foloase necuvenite;
- ▶ efectuarea de cheltuieli fictive pentru achiziția unor bunuri și servicii, fără contraprestație și fără documente justificative care să ateste primirea și recepția;
- ▶ prejudicierea bugetului unei regii autonome de transport local ca urmare a restituirii în natură unor persoane fizice a unui teren fără pretinderea și recuperarea de la acești beneficiari a cheltuielilor suportate de regie pentru dezafectarea și relocarea fostului imobil al subunității acesteia de la respectiva adresă.

Se poate constata că faptele pentru care s-a aprobat sesizarea organelor de urmărire penală denotă un mod imprudent și nelegal de gestionare a fondurilor publice, de utilizare nelegală și defectuoasă a acestora, aspecte ce au condus la situația producerii unor prejudicii semnificative pentru entitățile în cauză.

De asemenea, potrivit prevederilor art.64 din Legea nr.94/1992 republicată, nerecuperarea prejudiciilor, ca urmare a nedisponerii și a neurmării de conducerea entității a măsurilor transmise de Curtea de Conturi, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani.

Au fost astfel sesizate organele de urmărire penală în **19 cazuri pentru fapta de nerecuperare a prejudiciilor, ca urmare a nedisponerii și neurmării de către conducerea entităților a măsurilor dispuse de Curtea de Conturi**, constatându-se prezența infracțiunii prevăzută de art. 64 din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, întrucât entitățile verificate nu au acționat în vederea recuperării prejudiciului cauzat bugetului local, nefiind luate măsurile necesare în acest sens.

În baza prevederilor art.45 din Legea nr. 94/1992 republicată, au fost emise **9 decizii cuprinzând cererea de suspendare din funcție a persoanelor acuzate de săvârșirea unor fapte cauzatoare de prejudicii importante și/sau a unor abateri grave cu caracter financiar-contabil**, care îndeplineau funcția de contabil, casier, referent contabil responsabil cu încasarea impozitelor și taxelor locale, cu ținerea registrului agricol, cu recuperarea debitelor și aplicarea măsurilor de executare silită.

Concluzii și recomandări

Sintetizând abaterile și iregularitățile constatate la nivelul unităților administrativ-teritoriale în derularea procesului bugetar și în gestionarea patrimoniului public și privat al acestora, se poate aprecia că, în multe cazuri, autoritățile administrației publice locale nu au manifestat interesul necesar în vederea asigurării unei discipline financiar-bugetare solide în utilizarea și administrarea resurselor publice, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității, relevându-se următoarele:

- ◆ În sistemul administrației publice locale, în special la unitățile administrativ-teritoriale ale comunelor, se remarcă *repetabilitatea* multora dintre abaterile constatate în anii anteriori; acest fapt reconfirmă slaba pregătire profesională a personalului din aceste entități, care, coroborată cu *fenomenul de fluctuație* a personalului de specialitate, conduce la îndeplinirea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu. Din acest motiv, implementarea programelor asistate pe calculator privind evidența financiar-contabilă, evidența și urmărirea încasării veniturilor cuvenite bugetului local este necorespunzătoare, generând frecvent erori de calcul, evidență și raportare.

- ◆ Neorganizarea corespunzătoare de către ordonatorii principali de credite a activității de colectare a creanțelor bugetare a condus, pe de o parte, la insuficiența resurselor necesare finanțării activităților specifice (cu creșterea presiunii asupra resurselor solicitate/alocate de la nivel central) iar, pe de altă parte, a păgubit bugetul local prin pierderile provocate de prescrierea dreptului la acțiune pentru recuperarea acestor creanțe. În această privință se poate spune că este un fenomen generalizat refuzul de a aplica toate măsurile de executare silită prevăzute de codul de procedură fiscală pentru recuperarea creanțelor bugetare restante, entitățile limitându-se la emiterea de somații și în rare cazuri, la emiterea de poprii pe conturi/venituri.

- ◆ Multe dintre abateri se datorează necunoașterii sau interpretării eronate a reglementărilor legale, atât la nivelul autorităților deliberative, cât și a celor executive și ale personalului angajat în cadrul unităților administrativ-teritoriale; pe de altă parte, trebuie spus și faptul că legislația, complexă și stufoasă datorită multiplelor domenii gestionate la nivelul acestor unități, creează dificultăți de interpretare și implementare.

- ◆ Chiar dacă sistemele de control și audit intern sunt definite ca instrumente ale conducerii care să asigure prevenirea, detectarea și corectarea erorilor din activitatea entităților, procesul de organizare și implementare a acestora este încă în fază incipientă. Conducătorii entităților nu pot sau nu vor să înțeleagă importanța și complexitatea acestui sistem, care este menit să împiedice fraudă și risipa în utilizarea fondurilor publice. De cele mai multe ori, măsurile luate în vederea organizării sistemului de control sunt formale și ineficiente, fiind simple consemnări pe hârtie care nu se aplică în practică.

- ◆ Consecința directă a neorganizării/nefuncționării controalelor interne este utilizarea fondurilor publice cu eludarea legii. Acest fapt este demonstrat de frecvența și volumul abaterilor de la normele legale constatate la nivelul unităților administrativ-teritoriale cu privire la angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor, ca surse generatoare de prejudicii și de risipă în fondurile publice, impactul valoric al abaterilor cauzatoare de prejudicii fiind în creștere față de anul precedent.

Curtea de Conturi recomandă ordonatorilor principali de credite ai bugetelor locale și consiliilor locale ca, în urma analizei rapoartelor de audit/control și a proceselor-verbale de constatare întocmite cu ocazia misiunilor de audit financiar să identifice 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 prejudicii și să asigure utilizarea resurselor locale în condiții de maximă economicitate, eficiență și eficacitate.

În acest sens, se impune ca entitățile verificate:

- să-și organizeze, conform cerințelor legale, activitatea de control și audit intern, prin care să se asigure identificarea, diminuarea și/sau eliminarea riscurilor atașate unui management defectuos al resurselor și patrimoniului public. În cadrul acestei activități, importanță majoră prezintă întocmirea procedurilor de control formalizate pe activități, cu detalierea obiectivelor, acțiunilor, termenelor, responsabilităților, precum și măsurilor necesare, în cadrul managementului riscurilor menite a asigura: identificarea riscurilor relevante pentru întreaga activitate a entităților publice; evaluarea acestora; înlăturarea sau menținerea acestora la un nivel acceptabil;
- să asigure întocmirea situațiilor financiare în conformitate cu normele și normativele legale, cu respectarea structurii și conținutului prevăzute de reglementările emise de Ministerul Finanțelor Publice. Reflectarea în contabilitate a operațiunilor economico-financiare derulate, în funcție de conținutul economic al acestora și cu respectarea principiilor și regulilor contabilității de angajament;
- să evalueze permanent realitatea și fidelitatea datelor cuprinse în rapoartele privind execuția bugetară;
- să-și îmbunătățească activitatea de evaluare și de urmărire a modului de încasare a veniturilor bugetare pe parcursul execuției bugetare. În acest context se impune ca autoritățile publice locale să asigure fundamentarea veniturilor bugetelor locale pe baza rezultatelor inventarierii anuale a materiei impozabile; realizarea unor baze de date cuprinzând toți contribuabilii persoane juridice și fizice; implementarea unor sisteme informatice care să faciliteze evidența uniformă și urmărirea veniturilor fiscale la nivelul tuturor unităților administrativ-teritoriale din județ;
- să asigure întocmirea cu informații reale și ținerea la zi a Registrului agricol – în format electronic și pe suport de hârtie – pentru a asigura furnizarea unor date reale către compartimentele de specialitate ale primăriilor, în vederea stabilirii corecte a bazei de impunere pentru unele impozite și taxe pe proprietate;
- să examineze periodic, prin organul deliberativ, gradul de colectare a veniturilor bugetare planificate, pe baza raportului întocmit de ordonatorul principal de credite și să stabilească măsurile ce se impun pentru urmărirea și încasarea creanțelor fiscale la termenele prevăzute de lege, inclusiv prin inițierea și aplicarea tuturor procedurilor de executare silită și, după caz, inițierea de măsuri legale în vederea stabilirii răspunderii juridice pentru recuperarea sumelor neîncasate, ca urmare a prescrierii dreptului de acțiune asupra acestora;
- să fundamenteze corect cheltuielile bugetare – în strictă corelare cu gradul previzionat de încasare a veniturilor bugetare – prin elaborarea de politici publice în fiecare domeniu, evaluarea impactului bugetar și asigurarea unei monitorizări constante a efectuării cheltuielilor pe parcursul execuției bugetare. În acest sens se impune reanalizarea și îmbunătățirea activității de fundamentare a finanțării programelor/proiectelor, în concordanță cu atribuțiile legale ce revin autorităților administrației publice locale, cu prioritățile stabilite de acestea, în vederea funcționării lor în interesul colectivităților locale respective;
- să cuprindă obiectivele de investiții și celelalte cheltuieli asimilate investițiilor, în programele de investiții anuale - anexe la buget - numai dacă, în prealabil, documentațiile tehnico-economice, respectiv notele de fundamentare privind necesitatea și oportunitatea efectuării cheltuielilor asimilate investițiilor, au fost elaborate și aprobate potrivit dispozițiilor legale;
- să detecteze slăbiciunile sistemului de management, care pot afecta integritatea entității și implementarea eficientă a deciziilor de politică bugetară;
- să acorde o atenție deosebită acelor domenii de cheltuieli pentru care s-au identificat nivele ridicate de riscuri și erori de management public;
- să asigure respectarea întocmai a prevederilor legale în domeniul achizițiilor publice în privința: planificării achizițiilor publice; inițierii și lansării procedurilor legale de achiziție; derulării și finalizării procedurilor de achiziție publică și administrării contractelor de achiziție publică; obținerii celei mai bune valori în angajarea fondurilor publice, întotdeauna considerate ca fiind insuficiente în raport cu necesitățile;
- să asigure un control riguros al cheltuirii banului public și crearea condițiilor pentru utilizarea fondurilor publice în condiții de eficiență, eficacitate și economicitate.

Principalele constatări și concluzii rezultate din verificarea conturilor de execuție bugetară pe anul 2013 la nivelul unităților administrativ-teritoriale verificate în anul 2014 sunt prezentate în Rapoartele privind finanțele publice locale pe anul 2013 întocmite la nivelul fiecărui județ și municipiului București, publicate pe pagina oficială a Curții de Conturi, la secțiunea Publicații.