



**CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI**

---

---

**SINTEZA CU PRIVIRE LA RAPOARTELE  
PRIVIND FINANȚELE PUBLICE LOCALE PE  
ANUL 2014 ÎNTOCMITE LA NIVELUL  
JUDEȚELOR**

---

Decembrie 2015



## SINTEZA

### cu privire la Rapoartele privind finanțele publice locale pe anul 2014 întocmite la nivelul județelor

#### Sfera de cuprindere a acțiunilor de verificare la nivelul unităților administrativ-teritoriale

Acțiunile desfășurate de camerele de conturi în anul 2015 la nivelul unităților administrativ-teritoriale au vizat ca sferă de cuprindere bugetele componente ale bugetului general centralizat al unităților administrativ-teritoriale, respectiv:

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

Totodată, la nivel local camerele de conturi au efectuat și acțiuni de control tematic 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 2014

Sinteza veniturilor și cheltuielilor elementelor componente ale bugetului general centralizat al unităților administrativ-teritoriale (BGCURT) pentru anul 2014, comparativ cu anii 2012 și 2013 este prezentată în tabelul de mai jos:

Nr. crt.	Bugete	milioane lei				
		2012	2013	2014	%	
					2014/ 2012	2014/ 2013
1	<b>Bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor, județelor</b>					
	- Venituri încasate	45.419,3	48.092,6	53.666,2	118,2	111,6
	- Plăți efectuate	46.333,4	47.380,4	52.101,1	112,4	110,0
	- Excedent/Deficit	-914,1	712,2	1.565,1	-	-
2	<b>Bugetele instituțiilor și activităților publice finanțate integral sau parțial din venituri proprii</b>					
	- Venituri încasate	9.844,7	10.660,8	11.036,2	108,3	103,5
	- Plăți efectuate	9.776,0	10.549,2	10.872,5	107,9	103,1
	- Excedent/Deficit	68,7	111,6	163,7	-	-
3	<b>Bugetele împrumuturilor externe și interne</b>					
	- Venituri încasate	-	-	-	-	-
	- Plăți efectuate	2.141,2	2.336,7	1.413,2	66,0	60,5
	- Excedent/Deficit	-2.141,2	-2.336,7	-1.413,2	66,0	60,5
4	<b>Bugetul fondurilor externe nerambursabile</b>					
	- Venituri încasate	81,4	116,1	83,6	142,5	72,0
	- Plăți efectuate	81,6	129,4	64,2	158,6	49,6
	- Excedent/Deficit	-0,2	-13,3	19,4	-	-
5	<b>Bugetul general centralizat al unităților administrativ-teritoriale (după operațiunile de ajustare și consolidare)</b>					
	- Venituri încasate	53.441,7	56.941,1	62.370,6	116,7	109,5
	- Plăți efectuate	56.080,8	58.158,6	61.931,9	110,4	106,5
	- Excedent/Deficit	-2.639,1	-1.217,5	483,7	-	-

Veniturile și cheltuielile BGCURT în anul 2014 au continuat trendul ascendent, înregistrând la venituri o creștere cu 16,7% față de anul 2012 și cu 9,5% față de anul 2013, iar la cheltuieli cu 10,4% și 6,5% față de aceleași perioade de referință.

Comparativ cu anii 2012 și 2013, când BGCURT a înregistrat deficite care au avut un impact semnificativ și asupra deficitului bugetului general consolidat, în anul 2014 BGCURT a înregistrat un excedent de 483,7 milioane lei, a cărui

influență se datorează în primul rând excedentului semnificativ obținut de bugetele locale, aproape dublu față de anul 2013, dar și scăderii cheltuielilor din împrumuturi interne și externe cu 39,5% față de anul anterior.

Din datele prezentate mai sus reiese că cele mai importante resurse ale administrației publice locale se derulează, cu preponderență, prin bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor. Dacă în anul 2012 aceste bugete înregistrau un deficit de 914,1 milioane lei, în anii următori bugetele locale au acumulat excedente, respectiv 712,2 milioane lei în anul 2013 și 1.565,1 milioane lei în anul 2014. Acest lucru se datorează unui ritm de creștere a veniturilor (111,6%) mai mare decât cel al cheltuielilor (110%), dar și pe fondul unei capacități încă neperformante a autorităților publice locale de a previziona și a executa bugetele locale.

Execuția bugetelor instituțiilor și activităților publice finanțate integral sau parțial din venituri proprii reflectă execuția la nivelul instituțiilor publice de interes local finanțate din venituri proprii, din venituri proprii și subvenții de la bugetele locale, precum și la nivelul unităților sanitare, trecute în coordonarea/subordonarea autorităților administrației publice locale.

Evoluția veniturilor și cheltuielilor acestor instituții se menține pe un trend crescător, așa cum rezultă din tabel, veniturile în anul 2014 fiind mai mari cu 8,3% față de anul 2012 și cu 3,5% față de anul 2013. De asemenea, cheltuielile sunt mai mari cu 7,9% față de anul 2012 și cu 3,1% față de anul 2013.

În anul 2014, se remarcă o scădere a împrumuturilor interne și externe contractate la nivel local atât față de anul 2012, cu 44% cât și față de anul 2013, cu 39,5%, ceea ce arată că autoritățile administrației publice locale au apelat mai puțin la această sursă de finanțare, care are un impact semnificativ asupra deficitului bugetar. De altfel, tragerile autorizate pentru a fi efectuate în anul 2014 din finanțările rambursabile contractate sau care urmau să fie contractate de unitățile administrativ-teritoriale în anul 2014 au fost în valoare de 1.147,0 milioane lei, iar garanțiile autorizate în anul 2014 spre a fi emise de unitățile administrativ-teritoriale au fost în valoare de 227,4 milioane lei.

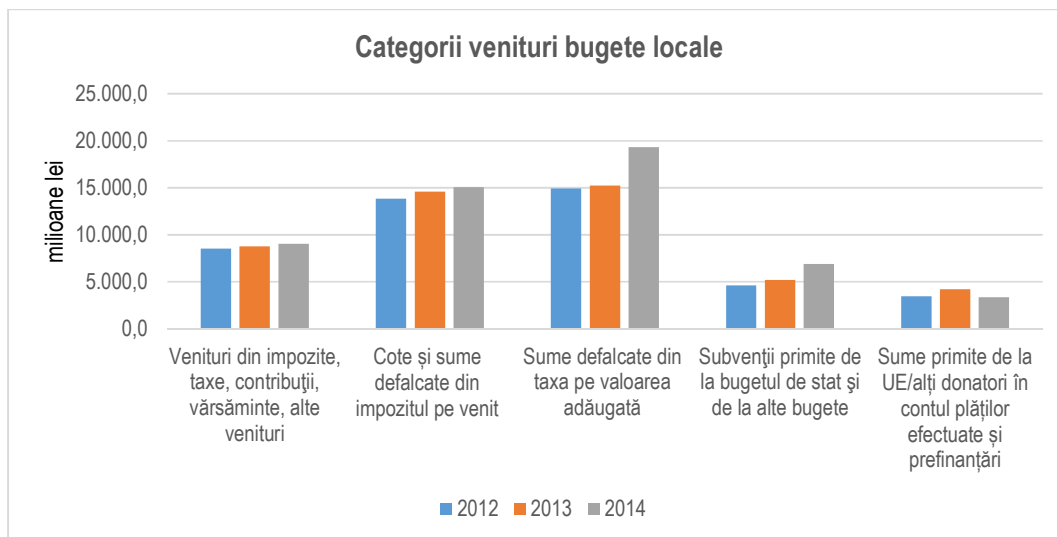
Deși ar trebui să constituie o sursă alternativă de finanțare, bugetul fondurilor externe nerambursabile înregistrează o evoluție fluctuantă în perioada 2012-2014. Astfel, după o creștere în 2013, atât a veniturilor cât și a cheltuielilor, în 2014 veniturile au scăzut cu 32 milioane lei, iar cheltuielile cu 65 milioane lei.

## Evoluția sintetică a execuției veniturilor și cheltuielilor bugetelor locale în anul 2014

### Execuția veniturilor bugetelor locale

Evoluția sintetică a execuției veniturilor bugetelor locale în anul 2014, comparativ cu anii 2012 și 2013, este prezentată în tabelul și graficul de mai jos:

Nr. crt.	Categoriile de venituri	milioane lei				
		2012	2013	2014	%	
					2014/ 2012	2014/ 2013
1	Venituri din impozite, taxe, contribuții, vărsăminte, alte venituri	8.518,1	8.793,4	9.038,3	106,1	102,8
	% din total venituri	18,8	18,3	16,8		
2	Cote și sume defalcate din impozitul pe venit	13.837,6	14.613,1	15.064,2	108,9	103,1
	% din total venituri	30,5	30,4	28,1		
	Subtotal venituri proprii (1+2)	22.355,7	23.406,5	24.102,5	107,8	103,0
	% din total venituri	49,2	48,7	44,9		
3	Sume defalcate din taxa pe valoarea adăugată	14.936,8	15.239,9	19.310,1	129,3	126,7
	% din total venituri	32,9	31,7	36,0		
4	Subvenții primite de la bugetul de stat și de la alte bugete	4.636,4	5.218,9	6.887,5	148,6	131,9
	% din total venituri	10,2	10,8	12,8		
5	Sume primite de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări	3.490,4	4.227,3	3.366,1	96,4	79,6
	% din total venituri	7,6	8,8	6,3		
	<b>TOTAL VENITURI (1+2+3+4+5)</b>	<b>45.419,3</b>	<b>48.092,6</b>	<b>53.666,2</b>	<b>118,2</b>	<b>111,6</b>

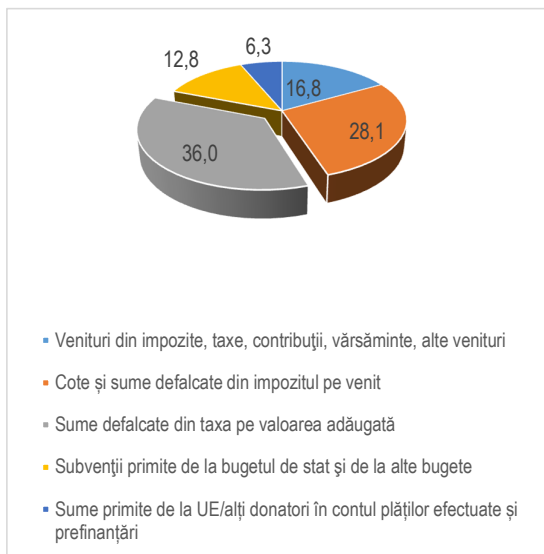


Gradul de autonomie locală și implicit finanțarea unei colectivități teritoriale este direct proporțional cu ponderea veniturilor proprii în raport cu alte tipuri de resurse financiare ale bugetelor locale.

Structura și ponderea categoriilor de venituri ale bugetelor locale în total resurse în anul 2014 este prezentată în graficul alăturat.

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 (36% din totalul veniturilor) și subvențiilor (12,8% din totalul veniturilor bugetelor locale).

În structura veniturilor o sursă importantă (28,1% din total venituri) o reprezintă și cotele defalcate din impozitul pe venit încasat la bugetul de stat, care rămâne în procent de 71,5% la nivelul unităților administrative teritoriale.



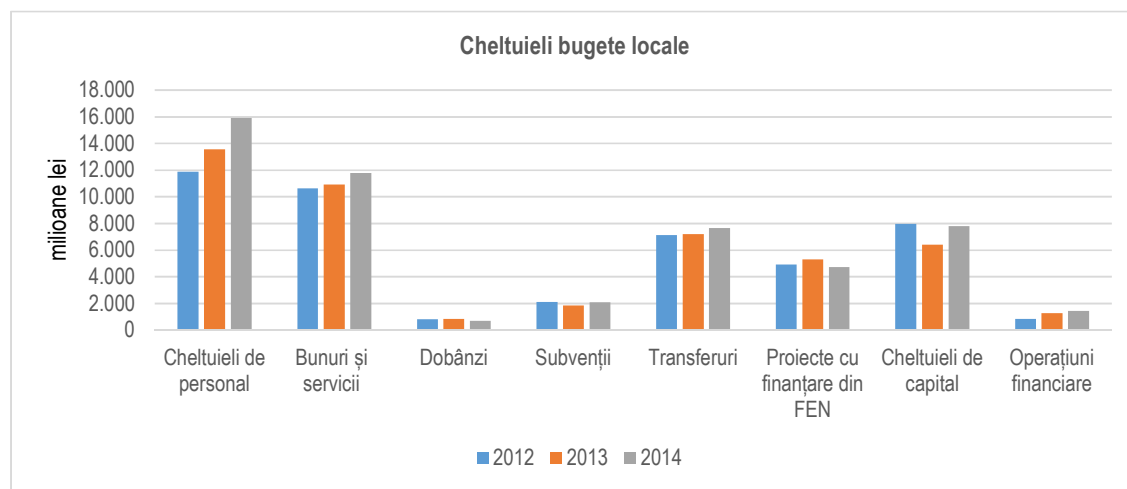
Se remarcă însă și scăderea ponderii veniturilor proprii provenite din impozite, taxe, contribuții, alte vărsăminte și venituri la 16,8% din totalul veniturilor (în anul 2012 procentul a fost de 18,8%), ceea ce sugerează necesitatea unei preocupări mai susținute a autorităților locale în evaluarea veniturilor proprii și în urmărirea încasării acestora pe parcursul execuției bugetare.

De asemenea, ponderea sumelor primite de la UE/alți donatori în total venituri a scăzut de la 8,8% în anul 2013 la 6,3% în anul 2014.

Execuția cheltuielilor bugetelor locale

milioane lei

Nr. crt.	Categoriile de cheltuieli	2012	2013	2014	%	
					2014/2012	2014/2013
1	Cheltuieli de personal	11.889,5	13.571,5	15.921,9	133,9	117,3
	% din total cheltuieli	25,7	28,6	30,6		
2	Bunuri și servicii	10.641,4	10.923,8	11.804,0	110,9	108,1
	% din total cheltuieli	23,0	23,0	22,6		
3	Dobânzi	812,3	841,3	688,3	84,7	81,8
	% din total cheltuieli	1,8	1,8	1,3		
4	Subvenții	2.116,3	1.827,5	2.076,3	98,1	113,6
	% din total cheltuieli	4,6	3,9	4,0		
5	Transferuri	7.113,6	7.205,6	7.667,1	107,8	106,4
	% din total cheltuieli	15,4	15,2	14,7		
6	Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	4.933,6	5.308,0	4.723,3	95,7	89,0
	% din total cheltuieli	10,5	11,2	9,1		
7	Cheltuieli de capital	7.973,6	6.432,0	7.795,0	97,8	121,2
	% din total cheltuieli	17,2	13,6	15,0		
8	Operațiuni financiare	853,1	1.270,8	1.425,2	167,1	112,1
	% din total cheltuieli	1,8	2,7	2,7		
	<b>TOTAL CHELTUIELI (1+2+3+4+5+6+7+8)</b>	<b>46.333,4</b>	<b>47.380,5</b>	<b>52.101,1</b>	<b>112,4</b>	<b>110,0</b>

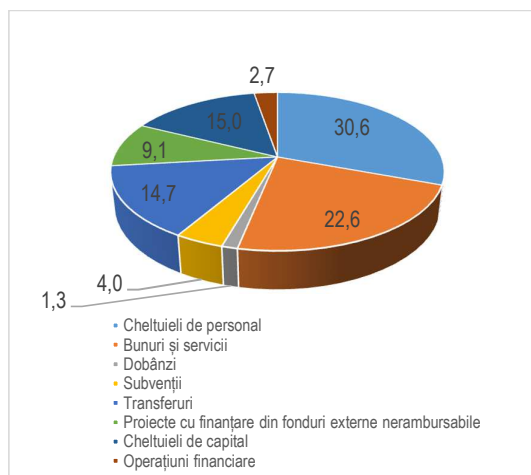


Cheltuielile bugetelor locale au crescut în anul 2014 față de anul 2013 cu 4.720,6 milioane lei, respectiv cu 10,0%. Creșteri semnificative au înregistrat cheltuielile de personal, + 2.350,4 milioane lei (17,3%), cheltuielile de capital, + 1.363,0 milioane lei (21,2%), cheltuielile cu bunuri și servicii, +880,2 milioane lei (8,1%). De asemenea, transferurile au crescut cu 461,5 milioane lei, datorită în principal creșterii cheltuielilor cu asistența socială urmare majorării nivelului minim garantat cu 4,4% de la 1 ianuarie 2014, potrivit OUG nr.42/2013, ca măsură de protecție socială față de liberalizarea graduală a prețurilor la energia electrică și la gaze naturale.

Pe de altă parte, se remarcă scăderea cheltuielilor pentru proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile cu 11%, respectiv cu 584,7 milioane lei față de anul 2013. Este de remarcat și creșterea cheltuielilor înregistrate la operațiuni financiare, datorată unor plăți reprezentând rambursări de credite pentru împrumuturile interne și externe contractate de autoritățile administrației publice locale.

Cheltuielile de personal continuă să dețină ponderea cea mai ridicată în totalul cheltuielilor bugetelor locale, respectiv 30,6%, înregistrând o creștere cu 2 puncte procentuale a ponderii în total cheltuieli, în timp ce ponderea cheltuielilor de capital revine la un trend crescător cu 1,4 puncte procentuale, după o scădere accentuată în anul 2013 cu 3,6 puncte procentuale.

Evoluția pozitivă a cheltuielilor de capital se datorează, în mare măsură, alocărilor de fonduri în cadrul Programului Național de Dezvoltare Locală, potrivit celor trei subprograme aprobate prin OUG nr.28/2013, respectiv Modernizarea satului românesc, Regenerarea urbană a municipiilor și orașelor, Infrastructura la nivel județean.



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

Obiectivele principale ale acțiunilor de audit/control desfășurate de camerele de conturi, în baza competențelor și atribuțiilor stabilite de lege, s-au concretizat la nivel local în verificarea formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare ale unităților administrativ-teritoriale, precum și administrării patrimoniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale, cu respectarea principiilor legalității, regularității, economicității, eficienței și eficacității.

La nivelul unităților administrativ-teritoriale, potrivit Programului de activitate al Curții de Conturi pe anul 2015, a fost realizat un număr de **1.803 acțiuni**, din care **1.313 acțiuni de audit financiar** asupra situațiilor financiare încheiate la finele anului 2014 (**72,9%**), **71 acțiuni de audit al performanței corespunzătoare celor 23 teme de audit al performanței incluse în programul de activitate pe anul 2015 (3,9%)** și **419 acțiuni de control (23,2%)**.

	TOTAL ACȚIUNI	din care:		
		Audit financiar	Acțiuni de control	Audit al performanței
Acțiuni desfășurate în anul 2015	1.803	1.313	419	71
% din total acțiuni	100	72,9	23,2	3,9

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

- 1.313 rapoarte de audit,
- 419 rapoarte de control,
- 71 rapoarte de audit al performanței,
- 1.295 procese-verbale de constatare,
- 2.016 note de constatare,
- 114 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 **1.342 decizii**, prin care au fost dispuse **13.654 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 entității verificate, cuantificate valoric astfel:

## Sinteza cu privire la Rapoartele privind finanțele publice locale pe anul 2014

	u.m.	Audit financiar	Control	Total acțiuni
1. Venituri	milioane lei	265,20	112,99	378,19
	mil. euro*	59,59	25,39	84,98
2. Prejudicii	milioane lei	577,96	145,82	723,78
	mil. euro*	129,88	32,77	162,65
<b>Total sume</b>	milioane lei	<b>843,16</b>	<b>258,81</b>	<b>1.101,97</b>
	mil. euro*	<b>189,47</b>	<b>58,16</b>	<b>247,63</b>

\* A fost utilizat cursul mediu de schimb leu/euro pe anul 2015 de 4,45.

Sursa: Comisia Națională de Prognoză – Prognoza de toamnă, noiembrie 2015.

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	Total acțiuni
Abateri financiar-contabile	milioane lei	4.053,36	1.022,43	5.075,79
	mil. euro*	910,87	229,75	1.140,62

\* A fost utilizat cursul mediu de schimb leu/euro pe anul 2015 de 4,45.

Sursa: Comisia Națională de Prognoză – Prognoza de toamnă, noiembrie 2015.

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

Prin verificările la entitățile publice de interes local, Curtea de Conturi prin camerele de conturi a urmărit, conform prevederilor legale, următoarele obiective:

- ❖ elaborarea și fundamentarea proiectului de buget propriu, precum și autorizarea, legalitatea și necesitatea modificărilor aduse prevederilor inițiale ale bugetelor publice;
- ❖ exactitatea și realitatea datelor reflectate în situațiile financiare;
- ❖ modul de stabilire, evidențiere și urmărire a încasării veniturilor bugetare, în cuantumul și la termenele prevăzute de lege, precum și identificarea cauzelor care au determinat nerealizarea acestora;
- ❖ evaluarea sistemelor de management și control intern/audit intern la entitățile verificate, a modului de implementare a acestora și legătura de cauzalitate între rezultatele acestei evaluări și deficiențele constatate de către Curtea de Conturi în activitatea entității respective;
- ❖ calitatea gestiunii economico-financiare în legătură cu scopul, obiectivele și atribuțiile prevăzute în actele de înființare ale entității verificate, cu accent pe:
  - efectuarea inventarierii și a evaluării tuturor elementelor patrimoniale, înregistrarea în evidența contabilă a rezultatelor obținute în urma acestor operațiuni;
  - constituirea și utilizarea fondurilor pentru desfășurarea de activități conform scopului, obiectivelor și atribuțiilor entității;
  - legalitatea angajării, lichidării, ordonanțării și plății cheltuielilor din fonduri publice;
  - organizarea și desfășurarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică, încheierea și administrarea contractelor.

#### 3.1. Abateri pe linia constatării și administrării veniturilor

Un obiectiv principal urmărit de structurile Curții de Conturi în acțiunile efectuate la nivelul unităților administrativ-teritoriale este modul de stabilire, evidențiere și urmărire a încasării veniturilor bugetare, în cuantumul și la termenele prevăzute de lege, precum și identificarea cauzelor care au determinat nerealizarea acestora.

Abaterile constatate și consemnate în actele întocmite cu privire la stabilirea, constatarea, urmărirea și încasarea veniturilor bugetelor locale relevă faptul că managementul în acest domeniu nu este încă suficient de performant, nivelul veniturilor proprii încasate nu reflectă potențialul real al unităților administrativ-teritoriale și că există deficiențe în activitatea de administrare și de executare silită a creanțelor fiscale de către compartimentele de specialitate ale primăriilor.

Aspectele reliefate cu ocazia acțiunilor la unitățile administrativ-teritoriale au reliefat că nu există o preocupare pentru inventarierea și evaluarea masei impozabile anterior întocmirii proiectului de buget local și pentru implementarea unor sisteme informatice care să asigure stabilirea, evidențierea, urmărirea și raportarea stadiului încasării veniturilor proprii, precum și urmărirea derulării contractelor de închiriere, concesiune, asociere și vânzare de active din patrimoniul unităților administrativ-teritoriale.

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 378.190 mii lei, din care 68.760 mii lei accesorii.

	Categoriile de abateri	Număr cazuri	%	Estimări (mii lei)	%
	<b>Venituri suplimentare</b>	<b>3.607</b>	<b>100,0</b>	<b>378.190</b>	<b>100,0</b>
1.	Nestabilirea, neevidențierea și neurmărirea încasării veniturilor în cuantumul și la termenele prevăzute de lege	2.617	72,6	263.149	69,6
2.	Nerespectarea prevederilor legale privind obligațiile și creanțele unităților administrativ-teritoriale	478	13,3	57.886	15,3
3.	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	281	7,7	33.300	8,8
4.	Abateri referitoare la modul de alocare și utilizare a alocațiilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor, transferurilor și a altor forme de sprijin financiar, alte abateri	172	4,8	13.510	3,6
5.	Abateri privind exactitatea și realitatea datelor reflectate în situațiile financiare	59	1,6	10.345	2,7

### Aspecte relevante

1. La nivelul majorității unităților administrativ-teritoriale au fost identificate abateri privind stabilirea eronată a impozitelor/taxelor locale prin aplicarea unor cote de impunere mai mici decât cele legale sau prin subdimensionarea bazei impozabile ca urmare a neajustării corecte a valorii clădirilor deținute de persoanele fizice prin aplicarea coeficientului de corecție în funcție de zonă și rangul localității sau a valorii modernizărilor aduse construcțiilor existente.

De asemenea, nu au fost create pârghiile necesare pentru urmărirea respectării obligației contribuabililor de a declara organelor fiscale construcțiile achiziționate sau a celor construite, după expirarea termenului prevăzut în autorizațiile de construire și implicit calcularea din oficiu a obligațiilor de plată, precum și de verificare a realității datelor din declarațiile de impunere depuse de contribuabili, în special a celor care priveau reevaluarea periodică a activelor fixe supuse impozitării, precum și stabilirea eronată a taxei pentru regularizarea autorizațiilor de construire și/sau neefectuarea operațiunilor de regularizare a taxelor pentru eliberarea autorizațiilor de construire.

În ceea ce privește impozitul pe teren, s-a constatat neîncadrarea corectă a terenurilor pe zone și categorii de folosință, neurmărirea corespondenței datelor înregistrate în declarațiile contribuabililor și în evidențele fiscale cu cele înscrise în registrul agricol, ceea ce a condus la stabilirea și încasarea unor impozite mai mici decât cele legal datorate.

2. Un impact negativ asupra colectării impozitelor și taxelor locale o are și neaplicarea tuturor procedurilor de urmărire și executare silită prevăzute de Codul de procedură fiscală în vederea încasării veniturilor proprii, persoanele cu atribuții în domeniu limitându-se doar la emiterea și transmiterea înștiințărilor de plată și a somațiilor, fără a lua și celelalte măsuri de executare silită (instituirea de poprii bancare asupra disponibilităților bănești, executarea veniturilor datorate contribuabililor de terțe persoane, instituirea de sechestre asupra bunurilor mobile și imobile deținute de contribuabilii respectivi) pentru încasarea la bugetele locale a unor datorii restante. De remarcat faptul că, în multe situații, activitatea de executare silită nici nu poate fi exercitată în mod legal, atâta timp cât nu este investită nici o persoană prin dispoziție a conducătorului unității, care să dobândească astfel calitatea de executor fiscal și care să fie împuternicită să exercite competențele prevăzute în Codul de procedură fiscală. În aceste condiții, termenul de aplicare a procedurilor de executare silită se prescrie, bugetele locale fiind prejudiciate cu sumele în cauză, autoritățile locale neluând măsurile legale de recuperare de la persoanele răspunzătoare.

3. Un domeniu insuficient gestionat de către autoritățile administrației publice locale este activitatea de stabilire și încasare a veniturilor din proprietate. Deși sunt concesionate unor operatori economici bunuri din patrimoniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale, precum și diverse servicii de utilități publice, autoritățile locale nu înregistrează în evidența contabilă și nu urmăresc încasarea redevențelor datorate pentru folosința bunurilor concesionate sau delegarea gestiunii serviciilor publice.



De asemenea, nu s-a stabilit și urmărit încasarea sumelor din închirierea unor bunuri proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale, a dividendelor datorate de operatorii economici la care unitățile administrativ-teritoriale dețin capitalul majoritar sau recuperarea taxei pe clădiri aferentă spațiului închiriat destinat unor activități economice.

4. Deși poate constitui o sursă importantă de venituri, autoritățile administrației publice locale nu întreprind măsuri de încasare a taxelor pentru folosirea mijloacelor de reclamă și publicitate care este datorată de orice persoană care beneficiază de servicii de reclamă și publicitate, a taxelor pentru afișaj în scop de reclamă și publicitate datorate de orice persoane care utilizează un panou, afișaj sau structură de afișaj, a taxelor pentru eliberarea certificatelor, avizelor sau autorizațiilor necesare pentru desfășurarea de activități economice, în cuantumurile stabilite prin hotărârile consiliilor locale, a taxei hoteliere de către unitățile administrativ-teritoriale cu potențial turistic, precum și a veniturilor cuvenite bugetelor locale reprezentând impozit pe spectacole și alte manifestări artistice impozabile.

5. La nivelul consiliilor județene s-a constatat o practică generalizată de a nu întreprinde măsurile corespunzătoare pentru stabilirea, înregistrarea în evidența contabilă și urmărirea în vederea încasării a veniturilor cuvenite bugetului județean reprezentând cota de 40% din veniturile provenite din impozitul pe autovehiculele de transport marfă cu masa totală autorizată de peste 12 tone, venituri încasate de bugetele locale ale comunelor/orașelor/municipiilor, cu atât mai mult cu cât aceste venituri, precum și amenziile și penalitățile aferente se pot utiliza exclusiv pentru lucrări de întreținere, modernizare, reabilitate și construire a drumurilor locale și județene.

### **Concluziile reținute în urma verificării modului de stabilire, evidențiere și urmărire a încasării veniturilor bugetare**

Proiectele de buget nu sunt fundamentate realist ca urmare a neinventarierii și evaluării incorecte a materiei impozabile și a bazei de impozitare în funcție de care se stabilesc impozitele și taxele cuvenite bugetelor locale.

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 nesatisfăcătoare, existând frecvent riscul apariției unor erori de calcul, de evidență sau de raportare a veniturilor bugetului local.

Numărul posturilor, uneori insuficient, și pregătirea profesională a personalului, deseori deficitară, nu permit asigurarea verificării sistematice a operațiunilor din punct de vedere al respectării tuturor prevederilor legale care le sunt aplicabile, în vigoare la data efectuării operațiunilor.

Neimplicarea suficientă a ordonatorului principal de credite în organizarea și desfășurarea procesului de colectare a impozitelor și taxelor locale și nestabilirea de persoane cu atribuții precise pe această linie a favorizat, în unele cazuri, însușirea din gestiune a veniturilor încasate în numerar, context în care Curtea de Conturi a procedat la sesizarea organelor de urmărire penală.

În majoritatea cazurilor aparatul de specialitate al unităților administrativ-teritoriale nu întreprinde toate măsurile pentru aplicarea procedurilor de urmărire și încasare pentru toate sumele datorate bugetelor locale sau, după caz, de executare silită. În aceste condiții, termenul de aplicare a procedurilor de executare silită se prescrie, bugetele locale fiind prejudiciate cu sumele respective, autoritățile locale neluând măsurile legale de recuperare de la persoanele răspunzătoare.

Deși bugetele locale sunt încă puternic dependente de susținerea bugetului de stat în asigurarea resurselor unităților administrativ-teritoriale, totuși abaterile consemnate în actele de audit/control evidențiază o slabă preocupare a autorităților administrației publice locale de a valorifica cu precădere veniturile care pot rezulta din desfășurarea unor activități economice sau din valorificarea unor bunuri din patrimoniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale.

### **3.2. Abateri generatoare de prejudicii**

În cadrul obiectivelor de audit financiar/control 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.

Au fost verificate cu prioritate 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 723.789 mii lei, din care 47.024 mii lei accesorii corespunzătoare.

## Sinteza cu privire la Rapoartele privind finanțele publice locale pe anul 2014

Categoriile de abateri	Număr cazuri	%	Estimări (mii lei)	%
<b>Prejudicii</b>	<b>5.556</b>	<b>100,0</b>	<b>723.789</b>	<b>100,0</b>
1. Nerespectarea prevederilor legale cu privire la angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor bugetare, precum și utilizarea nelegală a fondurilor acordate de la buget	4.155	74,9	412.802	57,0
2. Abateri cu privire la administrarea contractului de achiziție publică	969	17,4	177.135	24,5
3. 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	0,9	71.863	9,9
4. Abateri referitoare la modul de alocare și utilizare a alocațiilor bugetare pentru investiții, a subvențiilor, transferurilor și a altor forme de sprijin financiar	130	2,3	30.521	4,2
5. Alte abateri (achiziții publice, datorie publică, respectarea destinației fondurilor)	250	4,5	31.468	4,4

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 bugete locale
1. Cheltuieli de personal	100.849	14,5
2. Bunuri și servicii	243.864	35,0
3. Subvenții	14.060	2,0
4. Transferuri între unități ale administrației publice	2.394	0,3
5. Alte transferuri	7.503	1,1
6. Asistență socială	19.413	2,8
7. Alte cheltuieli	18.478	2,6
8. Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	507	0,1
9. Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	80	
10. Cheltuieli de capital	289.306	41,5
11. Dobânzi	921	0,1
12. Operațiuni financiare	218	
<b>Total prejudicii pe naturi de cheltuieli ale bugetelor locale</b>	<b>697.593</b>	<b>100,0</b>
<b>Prejudicii constatate la operatorii economici de interes local</b>	<b>26.196</b>	
<b>Total prejudicii</b>	<b>723.789</b>	

### Aspecte relevante

Din analiza evoluției și distribuției prejudiciilor pe naturi de cheltuieli, rezultă anumite tendințe care reliefează zonele cu risc deosebit în angajarea și efectuarea cheltuielilor bugetelor locale. Astfel, prejudiciile se localizează la cheltuieli de personal (14,5%), cheltuieli cu bunuri și servicii (35,0%), respectiv cheltuieli de capital (41,5%), tendință ce se menține de câțiva ani și care este consecința:

- ◆ *Unei interpretări și aplicări eronate a legislației în domeniul salarizării personalului din administrația publică locală, 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 care au instituit un nou sistem de salarizare, cu norme juridice noi și fără să se aibă în vedere că toate actele juridice emise în baza legislației anterioare care nu își mai regăsesc temei în noua legislație nu se mai aplică. În acest context, s-a consemnat efectuarea de plăți nelegale prin acordarea de spor de fidelitate și loialitate, spor de confidențialitate, spor pentru condiții vătămătoare, drepturi speciale pentru menținerea sănătății și securității muncii, indemnizație de dispozitiv, suplimente salariale.*
- ◆ *Unui management defectuos cu privire la eficiența și eficacitatea cheltuielilor de funcționare și întreținere a instituțiilor publice locale, 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 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.

- ◆ *Nerespectării prevederilor legale privind achizițiile publice de servicii și lucrări de investiții, cu consecințe negative pe linia asigurării eficienței, economicității și eficacității achizițiilor efectuate, neasigurării unor politici concurențiale de achiziție, care să permită obținerea unui preț la nivelul celui uzual practicat pe piață. În cadrul abaterilor constatate, faptele cele mai frecvente se referă la:*
  - ⇒ neîntocmirea programului anual al achizițiilor publice în structura și cu toate datele și informațiile precizărilor din legislație;
  - ⇒ nerespectarea regulilor de estimare a contractelor de achiziție publică în scopul divizării contractelor în două sau mai multe contracte de valoare mai mică pentru încadrarea în pragul valoric de 15.000 euro pentru achiziție directă;
  - ⇒ stabilirea eronată a procedurii de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri și lucrări;
  - ⇒ încheierea unor contracte incomplete, care nu includ toate prevederile din caietul de sarcini care a stat la baza procedurii sau din oferta declarată câștigătoare, precum și înscrierea în contractele încheiate a unor clauze dezavantajoase pentru entitate;
  - ⇒ neconstituirea și/sau neînregistrarea garanțiilor de bună execuție;
  - ⇒ subcontractarea integrală a unor lucrări de investiții în condițiile în care oferta nu a fost însoțită de lista subcontractanților;
  - ⇒ modificarea prevederilor inițiale ale contractului de achiziție publică fără a respecta prevederile legale (extinderea termenului prevăzut în contract; modificarea specificațiilor tehnico-economice după atribuirea contractului; acceptarea creșterilor de preț nu în funcție de inflație, ci pe baza unei documentații depuse de constructor);
  - ⇒ majorarea nejustificată a valorii contractului de lucrări prin încheierea de acte adiționale pentru lucrări suplimentare apărute pe parcurs, stabilite peste cantitățile necesare executării obiectivului prevăzute în documentația tehnico-economică aprobată;
  - ⇒ neurmărirea încadrării cantităților de lucrări și a prețurilor cuprinse în situațiile de plată prezentate la decontare în cele din devizele ofertă anexate contractelor încheiate;
  - ⇒ acceptarea la plată a situațiilor de lucrări fără a avea la bază documente justificative privind consumul de materiale, manoperă, utilaje, transport (antemăsurători, extrase materiale și manoperă semnate de persoane împuternicite);
  - ⇒ neefectuarea recepțiilor pe faze determinate, la terminarea lucrărilor sau recepția finală, cu respectarea prevederilor legale în domeniu.

#### **Concluziile reținute în urma verificării modului de gestionare a fondurilor publice**

Analiza abaterilor de la normele legale constatate la nivelul unităților administrativ-teritoriale, a căror frecvență și volum relevă adevărate surse generatoare de risipă, indică faptul că este imperios necesar să se acorde în continuare importanța cuvenită managementului financiar-contabil pentru identificarea acelor soluții menite să prevină fenomenul risipei și pentru consolidarea calității situațiilor financiare.

Deciziile de alocare a fondurilor, respectiv hotărârile consiliilor județene/locale sau dispozițiile primarilor, trebuie analizate atât din punct de vedere al respectării bazei legale pentru respectiva cheltuială, dar și al impactului asupra capacității unității administrativ-teritoriale de a susține și a implementa respectivele decizii.

Prejudiciile create prin plățile nelegale efectuate pentru lucrări de investiții și reparații curente sunt datorate superficialității în ceea ce privește îndeplinirea sarcinilor de serviciu, activității deficitare a diriginților de șantier, angajați de către ordonatorii de credite pentru supravegherea și avizarea realității executării lucrărilor conform proiectelor, dar și lipsei de control din partea autorităților contractante asupra activității acestora. Ordonatorii de credite nu s-au îndreptat împotriva acestor specialiști, în cazul confirmării unor situații de lucrări nereale. De asemenea, entitățile verificate acceptă cu ușurință efectuarea unor lucrări suplimentare, fără o documentare prealabilă și cu atragerea răspunderii proiectantului.

Abaterile constatate pe linia atribuirii și derulării contractelor de servicii și execuție lucrări au relevat o serie de deficiențe legate de :

- ◆ neasigurarea unor politici concurențiale de achiziție, care să permită obținerea unui preț la nivelul celui uzual practicat pe piață;
- ◆ neînstituirea procedurilor 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;
- ◆ superficialitate în evaluarea 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.

De altfel, cele mai multe abateri generatoare de prejudicii constatate cu ocazia acțiunilor Curții de Conturi au reliefat, printre altele, plata unor servicii neexecutate de antreprenori, dar facturate și plătite; acceptarea la plată a unor situații de lucrări care conțin cantități mai mari decât cele real executate la anumite articole de cheltuieli, a unor materiale care au prețuri cu mult peste prețul pieței; acceptarea pentru decontare a unor documente care nu conțin informațiile necesare pentru a certifica realitatea sumelor solicitate; achiziționarea de materiale, date ulterior în custodie executanților, dar care nu s-au mai regăsit în lucrările executate, ș.a.

Un alt aspect rezultat din practica Curții de Conturi este acela că în multe cazuri reprezentanții unităților administrativ-teritoriale își însușesc abaterile constatate și se îndreaptă împotriva firmelor executante pentru recuperarea prejudiciului, însă de cele mai multe ori aceste firme intră în procedura de faliment și posibilitatea recuperării sumelor este foarte redusă.

### 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:

	Categorii de abateri	Număr cazuri	%	Estimări (mii lei)	%
	<b>Abateri financiar-contabile</b>	<b>3.404</b>	<b>100,0</b>	<b>5.075.793</b>	<b>100,0</b>
1.	Abateri privind exactitatea și realitatea datelor reflectate în situațiile financiare	2.397	70,5	3.852.521	75,9
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	280	8,3	597.511	11,8
3.	Nerespectarea prevederilor legale în efectuarea cheltuielilor	290	8,4	532.248	10,5
4.	Nestabilirea, neevidențierea și neurmărirea încasării veniturilor în cuantumul și la termenele prevăzute de lege	147	4,3	32.628	0,6
5.	Abateri privind achizițiile publice	147	4,3	33.747	0,7
6.	Alte abateri	143	4,2	27.138	0,5

#### Aspecte relevante și concluzii reținute

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. De altfel, cele mai multe dintre abaterile constatate (peste 70%) sunt cele care au condus la denaturarea datelor și informațiilor cuprinse în situațiile financiare întocmite de entitățile verificate, fiind cauzate de:

- necunoașterea reglementărilor legale în domeniul financiar-contabil sau interpretarea eronată a unor prevederi legislative, lipsa cunoștințelor în domeniul informatic, în special de către personalul din cadrul compartimentelor financiar-contabile din aparatele proprii de specialitate ale primăriilor comunale;
- neorganizarea la nivelul unităților administrativ-teritoriale a circuitului documentelor, care să asigure înregistrarea în contabilitate a tuturor operațiunilor patrimoniale sau a modificărilor acestora, pe bază de documente justificative, în conformitate cu prevederile legale, coroborată cu exercitarea formală a controlului financiar preventiv propriu asupra acestor operațiuni;
- neorganizarea activității de control intern sau exercitarea defectuoasă a acestuia.

Multe dintre abaterile constatate sunt și 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.

Astfel, un domeniu în care structurile Curții de Conturi au identificat deficiențe majore este gestionarea patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, constituit din bunurile mobile și imobile care aparțin domeniului public și domeniului privat al acesteia, precum și drepturile și obligațiile cu caracter patrimonial.

În cele mai multe cazuri s-a constatat că nu a fost efectuată inventarierea, respectiv reevaluarea tuturor elementelor patrimoniale la termenul prevăzut de lege. În alte cazuri inventarierea, așa cum a fost organizată și desfășurată, nu a acoperit toate elementele patrimoniale, disponibilitățile aflate în conturi la bănci și trezorerie, creanțele și obligațiile față de terți. Abaterile constatate pe această linie sunt efectul neimplicării suficiente a ordonatorilor de credite în numirea și instruirea comisiilor de inventariere, precum și în supravegherea realizării la termen și în condiții corespunzătoare a inventarierii și în valorificarea rezultatelor acesteia. Astfel, deși au emis deciziile de inventariere, ordonatorii de credite nu au urmărit modul de desfășurare a acestei activități de către comisiile de inventariere, respectiv dacă inventarierea se desfășoară faptic, prin numărare, măsurare, cântărire, dacă listele de inventariere sunt întocmite potrivit normelor, dacă se stabilesc rezultatele inventarierii și, dacă aceste rezultate sunt analizate, clarificate și înregistrate în contabilitate, în condițiile legii.

Consecința acestor disfuncționalități o reprezintă prezentarea în situațiile financiare a unor elemente patrimoniale incerte, neconfirmate prin inventariere. Neefectuarea corespunzătoare a inventarierii poate conduce la diminuarea și deprecierea patrimoniului public și privat al unităților administrativ-teritoriale.

Totodată, s-au constatat cazuri de închirieri și concesiuni de bunuri proprietate publică și privată în condiții neeconomicoase pentru unitatea administrativ-teritorială, cu subevaluarea chiriilor și redevențelor cuvenite bugetului local, neinclusiunea clauzelor cu privire la termenele de plată sau a aplicării de penalități de întârziere pentru neplata sau plata cu întârziere a redevenței/chiriei datorate de concesionari/chiriași.

#### **3.4.Aspecte referitoare la organizarea, implementarea și menținerea sistemelor de management și control intern (inclusiv audit intern) la unitățile administrativ-teritoriale**

Concluziile rezultate în urma evaluării sistemului de control intern/managerial la nivelul unităților administrativ-teritoriale supuse auditului financiar în anul 2015, atât sub aspectul modului de proiectare și implementare, cât și sub aspectul modului de funcționare a sistemului de control intern proiectat și implementat relevă că sistemul de control intern este parțial funcțional, întrucât pe de-o parte nu sunt implementate integral Standardele de control intern/managerial, iar pe de altă parte nu sunt respectate unele cerințe generale și specifice de control intern, semnificative, prevăzute de normele legale în vigoare.

Cele mai multe constatări vizează:

- insuficienta reglementare și/sau conștientizare a principiilor și valorilor etice în cadrul entității publice, a procedurilor pentru gestionarea situațiilor de conflict de interese, a procedurilor pentru cercetarea disciplinară a angajaților în cazul săvârșirii unor abateri disciplinare etc.;
- neinstituirea ori nepunerea în aplicare a unui proces de management al riscurilor asociate structurilor, programelor, proiectelor sau operațiunilor, care să asigure menținerea riscurilor la un nivel considerat acceptabil și să faciliteze realizarea eficientă și eficace a obiectivelor entității publice;
- existența unor deficiențe ale sistemului de raportare al entității publice privind realizarea obiectivelor, semnalarea eventualelor nereguli, păstrarea și arhivarea documentelor etc.;
- utilizarea în mică măsură a tehnologiei informației în scopul creșterii eficienței controlului intern, prin monitorizarea performanțelor activității și a politicilor și procedurilor la nivelul entității;
- neelaborarea unor proceduri scrise pentru activitățile derulate în entitate, neimplementarea ori neaducerea acestora la cunoștința personalului implicat;
- neinstituirea ori nerealizarea unor activități de control, de prevenire și/sau de detectare, la nivelul tuturor compartimentelor și în toate domeniile de activitate ale entității, cum ar fi: autorizarea, analiza performanțelor, activități de control ale sistemului informațional, controalele privind accesul la resurse și documente, separarea sarcinilor și a responsabilităților, controlul preventiv, inventarierea etc.

La majoritatea unităților administrativ-teritoriale auditate, în urma evaluării modului de funcționare a sistemului de control intern, auditorii publici externi au ajuns la concluzia că sistemul de control prezintă un nivel de încredere scăzut, întrucât prin testarea funcționalității controalelor-cheie s-au identificat numeroase deficiențe și, în consecință, acesta nu garantează

prevenirea sau descoperirea erorilor și protecția patrimoniului entității, respectiv conformitatea operațiunilor efectuate de entitate cu reglementările legale, regulamentele și normele interne.

Controlul financiar preventiv propriu reglementat de Ordonanța Guvernului nr. 119/1999, republicată și actele normative subsecvente constituie un instrument eficace de control, însă la unele unități administrativ-teritoriale acesta este insuficient organizat sau este exercitat în mod ineficient. Evaluările efectuate au pus în evidență următoarele deficiențe semnificative:

- Neorganizarea controlului financiar preventiv propriu, corespunzător reglementărilor legale specifice;
- Neexercitarea controlului financiar preventiv propriu asupra unor proiecte de operațiuni care, potrivit legii, fac obiectul controlului financiar preventiv, cum ar fi angajamente legale și credite bugetare sau credite de angajament; efectuarea de încasări în numerar; constituirea veniturilor publice, în privința autorizării și a stabilirii titlurilor de încasare; concesionarea sau închirierea de bunuri din domeniul public sau privat al unităților administrativ-teritoriale;
- Acordarea vizei de control financiar preventiv propriu unor proiecte de operațiuni, fără respectarea cerințelor legale în integralitate (control de legalitate, regularitate, bugetar) și a procedurii de control, deficiență constatată la majoritatea entităților publice la care s-au constatat abateri de la legalitate și regularitate cauzatoare de prejudicii ori generatoare de venituri bugetare suplimentare.

Auditul public intern reglementat de Legea privind auditul public intern nr. 672/2002, republicată este organizat și se exercită la unitățile administrativ-teritoriale mari (consilii județene, municipii, orașe) prin compartimente distincte cuprinse în cadrul structurilor organizatorice ale acestora. În ceea ce privește comunele s-a remarcat o preocupare în acest sens, prin încheierea unor acorduri de cooperare pentru exercitarea în comun a activității de audit public intern prin intermediul unor compartimente de audit public intern, organizate zonal la nivelul Filialelor Județene ale Asociației Comunelor din România. Deși există un progres în implementarea formelor reglementate de control intern/managerial la nivelul unităților administrativ-teritoriale, cadrul organizatoric și funcțional actual de exercitare a acestora nu asigură îndeplinirea cerințelor legale cu privire la administrarea patrimoniului și a fondurilor în condiții de legalitate și regularitate și în mod economic, eficient și eficace; protejarea bunurilor și a fondurilor împotriva pierderilor datorate erorii, risipei, abuzului sau fraudei; fiabilitatea sistemului de evidență și raportare în domeniul financiar-contabil.

### **3.5. Principalele aspecte 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 236 de agenți economici de interes local, 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:

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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 concesionarea 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.



5. 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.

Această stare de fapt este consecința neexercitării de către autoritățile publice tutelare a operatorilor economici verificați a competenței de a evalua periodic, activitatea consiliului de administrație, pentru a se asigura, în numele unității administrativ-teritoriale acționare, că sunt respectate principiile de eficiență economică și profitabilitate în funcționarea societății comerciale, conform dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice, nr. 109/2011.

În contextul dispozițiilor art. 36 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 republicată, această atribuție revine consiliului local/județean, care exercită, în numele unității administrativ-teritoriale, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale, în condițiile legii.

### 3.6. Cazurile de sesizare a organelor de urmărire penală

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 2015, au fost sesizate organele de urmărire penală în **87 de 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 nedispunerii și neurmării de către conducerea entităților a măsurilor dispuse de camerele de conturi.

Faptele pentru care s-a apreciat că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale 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;
- ✚ efectuarea de operațiuni de angajare, lichidare, ordonanțare a cheltuielilor cu încălcarea legii, fiind efectuate plăți peste limitele aprobate de consiliile locale prin bugetul aprobat;
- ✚ includerea în situațiile de lucrări și decontarea unor cantități de lucrări neefectuate la obiectivele de investiții sau care nu se regăsesc faptic pe teren;
- ✚ plăți pentru lucrări supraevaluate ca urmare a utilizării de prețuri mai mari decât cele reale;
- ✚ efectuarea de plăți fără temei legal, prin virarea unor sume în contul unei societăți comerciale cu care entitatea nu a derulat relații comerciale, prin urmare aceasta fiind nedatorată;
- ✚ plăți nejustificate efectuate prin virament bancar în favoarea unei persoane fizice, în condițiile în care, conform raporturilor contractuale, față de persoana fizică această datorie era inexistentă;
- ✚ efectuarea cu știință de înregistrări inexacte, precum și omisiunea cu știință a înregistrărilor în contabilitate, având drept consecință denaturarea veniturilor, cheltuielilor, rezultatelor financiare, precum și a elementelor de activ și pasiv ce se reflectă în bilanț;
- ✚ efectuarea unor schimburi de teren în condiții dezavantajoase pentru unitatea administrativ – teritorială care a fost astfel prejudiciată;
- ✚ concesionarea unei suprafețe de teren neagricol – neproductiv cu încălcarea prevederilor legale în materie;
- ✚ încheierea și derularea unor contracte de arendă și închiriere, cu încălcarea prevederilor legale;
- ✚ 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;
- ✚ neluarea de către unitatea administrativ – teritorială a măsurilor pentru punerea în aplicare a unei Decizii a Curții de Apel definitivă și irevocabilă;

- ✚ derularea de către o regie autonomă a unor contracte de furnizare/achiziție încheiate cu doi agenți economici reprezentați în relațiile comerciale de același administrator statutar, în dublă calitate de cumpărător – furnizor, care au generat prejudicierea bugetului regiei;
- ✚ atribuirea fără licitație și derularea unui Contract – cadru de vânzare deșeuri feroase, neferoase și hârtie, rezultate din declasarea bunurilor fără utilitate din patrimoniul regiei, fără ca aceasta să urmărească și să încaseze contravaloarea livrărilor efectuate;
- ✚ angajarea păguboasă a patrimoniului unei regii autonome prin contractarea recondiționării de vane sferice la un preț mai mare decât cel stabilit în documentația de achiziție, plăți nelegale efectuate prin decontarea reparației de vane la prețuri majorate precum și acordarea unui avans neprevăzut în contract și nerecuperat prin prestațiile realizate;
- ✚ preluarea prin transfer fără plată de către o unitate administrativ – teritorială a unei ambarcațiuni, fără să o înregistreze în evidența contabilă și fără a fi deținută fizic de entitate până în anul 2014 când a fost recuperată de la domiciliul fostului primar, fără însă ca aceasta să mai fie în stare de funcționare și nici echipată cu toate accesoriile din momentul preluării;
- ✚ efectuarea de plăți nelegale urmare decontării către operatorii de transport rutier a contravalorii unor bilete speciale de călătorie gratuită pentru persoane cu handicap (adulți și copii) instituționalizate, fără ca acestea să efectueze călătoriile achitate;
- ✚ efectuarea de plăți nelegale pentru servicii de transport rutier al persoanelor cu handicap, ca urmare a utilizării unor tarife de transport mai mari față de cele percepute altor categorii de călători de către societățile comerciale de transport auto sau la tarife nereduse la nivelul ofertelor speciale acordate de acestea;
- ✚ angajarea și utilizarea în mod defectuos a resurselor financiare ale unei societăți comerciale, efectuându-se plăți fără a se realiza obiectivele prevăzute în contract;
- ✚ efectuarea de plăți către terți prestatori de servicii în domeniul amenajării spațiilor verzi, fără ca lucrările facturate să fie comandate sau recepționate, precum și în condițiile realizării parțiale sau nerealizării lucrărilor achitate;
- ✚ angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata nelegală a unor cheltuieli de protocol și depășirea consumului normat de combustibil.

Se poate constata că faptele pentru care s-a aprobat sesizarea organelor de urmărire penală denotă un mod defectuos 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 auditate.

În baza prevederilor art.64 din Legea nr.94/1992 republicată, au fost sesizate organele de urmărire penală în 10 cazuri pentru fapta de nerecuperare a prejudiciilor, ca urmare a nedispunerii și neurmării de către conducerea entităților a măsurilor dispuse de Curtea de Conturi și fără ca entitățile să aducă argumente temeinice în sprijinul omisiunii de îndeplinire a măsurilor din decizie și de recuperare a prejudiciilor.

Mai mult decât atât, au existat și situații în care nu au fost întreprinse demersuri pentru recuperarea prejudiciilor, deși instanțele judecătorești au respins definitiv și/sau irevocabil cererile entității de anulare a măsurilor dispuse prin deciziile Curții sau a soluțiilor pronunțate prin Încheierile emise de comisiile de soluționare a contestațiilor.

### **Concluzii și recomandări**

Auditul financiar și auditul de conformitate (controlul) la nivelul unităților administrativ-teritoriale relevă 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.

Curtea de Conturi își exprimă convingerea că, prin corectarea deficiențelor identificate și preîntâmpinarea producerii altora, autoritățile administrației publice locale vor asigura instituirea unui sistem de management orientat spre atingerea rezultatelor și asigurarea necondiționată a gestionării transparente a finanțelor publice.

În fapt, la baza deficiențelor constatate stă caracterul de cele mai multe ori formalist al bugetului și lipsa de instrumente eficiente pentru evaluarea performanței utilizării resurselor alocate, dar și lipsa de implicare a factorilor de decizie în implementarea unui sistem bine definit de alocare a resurselor bugetare în funcție de rezultatele obținute.

Nu de puține ori deficiențele constatate au la bază și eludarea cu bună știință a prevederilor legale în domeniu de către factorii decizionali, dar și de cei în sarcina și responsabilitatea cărora sunt delegate atribuțiile și competențele. În acest context, pe lângă măsurile dispuse și recomandările formulate, Curtea de Conturi a recurs și la sesizarea organelor de urmărire penală pentru cercetarea faptelor care prezintă indicii de natură penală.



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

În urma evaluării sistemelor de control și audit intern și a probelor de audit obținute, în marea majoritate a instituțiilor auditate s-a concluzionat că sistemele de control și audit intern nu funcționează în mod corespunzător, activitățile de audit intern la nivelul instituțiilor publice sunt, în general, formale, ineficiente sau insuficient de riguroase, nu acoperă domenii semnificative, iar conducătorii acestora nu sunt interesați să valorifice aceste activități și drept urmare riscurile de control au fost evaluate ca fiind medii sau ridicate.

Organizarea și exercitarea în mod deficitar a controlului financiar preventiv de către instituțiile publice se datorează în primul rând lipsei personalului de specialitate, cu consecințe 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.

Abaterile de la normele legale constatate la nivelul unităților administrativ-teritoriale cu ocazia acțiunilor de audit financiar/control efectuate de structurile Curții de Conturi sînt în evidență:

a) pe de-o parte, *disfuncționalități în angajarea cheltuielilor și în efectuarea plăților din cauza lipsei de finanțare* prin elaborarea de bugete fundamentate pe baza unor resurse potențiale și nu certe, ajungându-se la sfârșitul anului la imposibilitatea acoperirii cheltuielilor angajate și la acumularea de arierate la plăți;

b) pe de altă parte, *un management defectuos al gestionării fondurilor publice*, urmare nerespectării/necunoașterii prevederilor legale privind formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor publice.

Apreciem că abaterile reținute la nivelul unităților administrativ-teritoriale care relevă adevărate surse generatoare de risipă sînt *efectul*:

- nefundamentării deciziilor de alocare a fondurilor, atît din punct de vedere al respectării bazei legale pentru respectiva cheltuială, dar și al impactului asupra capacității unității administrativ-teritoriale de a susține și a implementa respectivele decizii;

- modului deficitar de fundamentare a necesităților de resurse – cît de realiste sînt veniturile estimate și cît de predictibile sînt sumele pe care ordonatorul de credite anticipează că le va primi de la bugetul de stat;

- neaplicării criteriilor de prioritizare a obiectivelor de investiții și de identificare a soluțiilor aferente de finanțare;

- neutilizării analizelor cost-beneficiu și cost-eficacitate pentru a compara diverse mijloace concurențiale pentru atingerea unui anumit obiectiv;

- neluării în considerare a costurilor pe termen lung ale proiectelor/obiectivelor și a impactului angajamentelor multianuale de cheltuieli pentru bugetele anilor următori prin acumularea de arierate la plăți.

Curtea de Conturi recomandă ordonatorilor principali de credite ai bugetelor locale, precum și consiliilor județene și consiliilor locale ca, în urma analizei rapoartelor de audit/control și a proceselor-verbale de constatare întocmite cu ocazia misiunilor de audit financiar/control, să identifice cauzele care au condus la săvârșirea neregulilor, la crearea prejudiciilor sau la ineficiența alocării unor fonduri, să adopte hotărâri care să înlătore posibilitatea producerii de prejudicii și să asigure utilizarea resurselor locale în condiții de maximă economicitate, eficiență și eficacitate.

Principalele constatări și concluzii rezultate din verificarea conturilor de execuție bugetară pe anul 2014 la nivelul unităților administrativ-teritoriale verificate în anul 2015 sînt prezentate în Rapoartele privind finanțele publice locale pe anul 2014 întocmite la nivelul fiecărui județ și municipiului București, publicate pe pagina oficială a Curții de Conturi, la secțiunea Publicații.