



ROMÂNIA
CURTEA DE CONTURI

RAPORT DE AUDIT

**Auditul performanței modului de constituire, alocare și
utilizare a fondurilor la dispoziția Guvernului: Fondul de
rezervă bugetară, Fondul de intervenție și Fondul
național de dezvoltare**

BUCUREȘTI
Octombrie 2009

CUPRINS

Sinteza principalelor constatări, concluzii și recomandări	pag. I
Capitolul I. Introducere	pag. 1
1.1. Mandatul legal și perioada auditată	pag. 1
1.2. Informații despre Fondurile la dispoziția Guvernului: Fondul de rezervă bugetară, Fondul de intervenție și Fondul național de dezvoltare	pag. 2
Capitolul II. Sfera și abordarea auditului	pag. 3
Capitolul III. Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție	pag. 4
3.1. Motivația acțiunii de audit	pag. 4
3.2. Obiectivele specifice acțiunii de audit referitoare la Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție	pag. 5
3.3. Realizarea acțiunii de audit	pag. 6
3.4. Constatările și concluziile auditului	pag. 7
3.4.1. Constatări generale	pag. 7
3.4.2. Constatări rezultate la nivelul entităților implicate în aprobarea, administrarea și derularea acestor Fonduri	pag. 17
3.4.2.1. La nivelul Secretariatului General al Guvernului (S.G.G.)	pag. 17
3.4.2.2. La nivelul Ministerului Finanțelor Publice (MFP)	pag. 20
3.4.3. La nivelul celorlalți ordonatori principali de credite ai administrației publice centrale	pag. 23
3.4.4. La nivelul celorlalți ordonatori principali de credite ai administrației publice locale - rezultate din rapoartele de audit întocmite la nivel teritorial	pag. 27
3.5. Recomandările auditului	pag. 32
3.5.1. La nivel central	pag. 32
3.5.2. La nivel local	pag. 34
Capitolul IV. Fondul Național de dezvoltare	pag. 36
4.1. Motivația acțiunii de audit	pag. 36
4.1.1. Date despre FND și despre contextul specific (legal, instituțional, teritorial s.a.) în care s-a desfășurat	pag. 36

finanțarea din FND	
4.1.2. Legislația în domeniu și particularitățile procesului de finanțare	pag. 39
4.2. Obiectivele specifice acțiunii de audit a FND	pag. 40
4.3. Realizarea acțiunii de audit	pag. 41
4.4. Constatările și concluziile auditului cu privire la FND	pag. 41
4.4.1. Constatări și concluzii la nivel guvernamental	pag. 41
4.4.2. La Secretariatul General al Guvernului	pag. 46
4.4.3. La Ministerul Finanțelor Publice (MFP)	pag. 46
4.4.4. La nivelul ministerelor prin care s-a derulat finanțarea din FND	pag. 48
4.4.5. La entitățile care au implementat efectiv programele/ proiectele finanțate din FND	pag. 52
4.4.5.1. La entitățile finanțate din FND prin intermediul ministerelor	pag. 53
• La entitățile aflate în subordinea ministerelor • La autoritățile administrației publice locale care au primit finanțarea din FND prin intermediul ministerelor	
4.4.5.2 La nivelul autorităților administrației publice locale care au primit finanțare din FND, direct prin hotărâri ale Guvernului	pag. 59
4.5. Recomandările auditului	pag. 61
4.5.1. Recomandări cu aplicabilitate la nivelul Guvernului	pag. 61
4.5.2. Recomandări pentru Ministerul Finanțelor Publice	pag. 61
4.5.3. Recomandări pentru ministerele beneficiare de sume repartizate din FND	pag. 62
4.5.4. Recomandări pentru entitățile teritoriale auditate	pag. 63
• Pentru entitățile aflate în subordinea ministerelor • Pentru autorităților administrației publice locale care au primit finanțarea din FND (primării)	

Capitolul V. Anexe

CAPITOLUL I. - INTRODUCERE

1.1.Mandatul legal și perioada auditată

Auditul performanței modului de constituire, alocare și utilizare a fondurilor la dispoziția Guvernului: Fondul de rezervă, Fondul de intervenție și Fondul național de dezvoltare s-a desfășurat în baza mandatului legal conferit de prevederile art. 21 alin.(2) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată în anul 2009 și conform Programului de activitate al Curții de Conturi pe anul 2009.

Perioada auditată a cuprins anii 2007 și 2008, pentru a permite formularea unor concluzii și recomandări în legătură cu constituirea, alocarea și utilizarea celor trei Fonduri la dispoziția Guvernului.

1.2.Informații despre Fondurile la dispoziția Guvernului: Fondul de rezervă bugetară, Fondul de intervenție și Fondul național de dezvoltare

Pentru acoperirea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute ale unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, apărute pe parcursul unui exercițiu bugetar, respectiv pentru a asigura un mecanism de utilizare transparentă a veniturilor încasate din procesul de privatizare pentru finanțarea proiectelor de investiții în infrastructură, a necesităților provocate de retrocedarea/restituirea activelor imobiliare, precum și suplimentării fondurilor necesare derulării unor programe/proiecte care beneficiază de finanțare din fonduri europene, au fost constituite la dispoziția Guvernului următoarele fonduri: **Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție, respectiv Fondul național de dezvoltare.**

Modul de constituire, alocare și utilizare a fondurilor la dispoziția Guvernului este reglementat de Legea finanțelor publice nr. 500/2002 cu modificările și completările ulterioare, pentru Fondul de rezervă și de Fondul de intervenție precum și de Ordonanța de Urgență nr. 113/2006, aprobată prin Legea nr.186/2007 pentru Fondul național de dezvoltare.

Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție

Modul de constituire, alocare și utilizare al acestor două fonduri este reglementat de Legea finanțelor publice nr. 500/2002, în care la art. 30 se stipulează:

”(1) În bugetul de stat se includ Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.

(2) Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale pe bază

de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul unui exercițiu bugetar.(.....)

(4)Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor legale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor acțiuni urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate.”

Conform prevederilor de mai sus, aceste Fonduri sunt destinate finanțării doar a acelor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute pe parcursul unui exercițiu bugetar , respectiv pentru finanțarea unor acțiuni urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate.

Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție sunt prevăzute prin legea bugetară anuală și se repartizează pe bază de hotărâri ale Guvernului emise special în acest sens.

Conform prevederilor art. 54 din Legea finanțelor publice nr.500/2002, **Fondul de rezervă bugetară** la dispoziția Guvernului se majorează/alimentează pe parcursul unui an bugetar cu creditele bugetare anulate la propunerea ordonatorilor principali de credite finanțați din bugetul de stat, ca urmare a amânării sau desființării unor sarcini pentru care au fost prevăzute sume prin legea bugetară anuală și prin rectificările bugetare care au loc pe parcursul unui an.

Fondul de intervenție poate fi majorat de Guvern pe parcursul unui an bugetar cu sume din Fondul de rezervă bugetară, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor necesare pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale.

Fondul Național de Dezvoltare (F.N.D.)

Acest fond la dispoziția Guvernului a fost înființat în anul 2006, prin O.U.G. nr. 113/21 decembrie 2006 aprobată prin Legea nr. 186/2008.

Inițiativa înființării Fondului a avut ca suport și necesitatea evidențierii și creșterii transparenței în utilizarea resurselor financiare provenite din procesul de privatizare, în contextul mai larg, afirmat în numeroase rânduri, al asigurării transparenței gestionării banului public. Principalele deziderate ale înființării acestui Fond în legătură cu motivațiile și obiectivele acestuia sunt cuprinse în preambulul ordonanței de înființare a acestuia, și anume:

- necesitatea asigurării prompte și transparente, începând cu anul 2007, a finanțării proiectelor de investiții în infrastructură, a necesităților provocate de retrocedarea/restituirea activelor imobiliare, precum și suplimentării Fondurilor necesare derulării unor programe/proiecte care beneficiază de finanțare din fonduri europene;
- asigurarea unui mecanism de utilizare a veniturilor existente și viitoare încasate din procesul de privatizare;

CAPITOLUL II. - SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

Obiectivul auditului îl reprezintă evaluarea modului de constituire, alocare și utilizare a Fondurilor la dispoziția Guvernului, analiza privind necesitatea și oportunitatea alocării de sume din aceste fonduri, precum și nivelul de îndeplinire al obiectivelor angajate.

Criteriile utilizate pentru evaluarea performanței au fost, de regulă, rezultate atât din legislația generală, cât și din legislația specifică care reglementează constituirea, alocarea și utilizarea fondurilor la dispoziția Guvernului: Fondul de rezervă bugetară, Fondul de intervenție și Fondul național de dezvoltare.

Metodologia de audit a cuprins ca principale proceduri de audit: observarea directă, examinarea documentelor, interviurile structurate și nestructurate, listele de verificare și chestionarele.

În cadrul acțiunii de audit au fost colectate, sintetizate, analizate și interpretate toate tipurile de probe de audit: fizice, verbale, documentare, analitice.

CAPITOLUL III. - FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ȘI FONDUL DE INTERVENȚIE

3.1.Motivația acțiunii de audit

Aceasta a avut ca fundament preocuparea pe care Curtea de Conturi a României o are cu privire la economicitatea, eficiența și eficacitatea utilizării fondurilor publice, acțiunea fiind determinată de următoarele cauze:

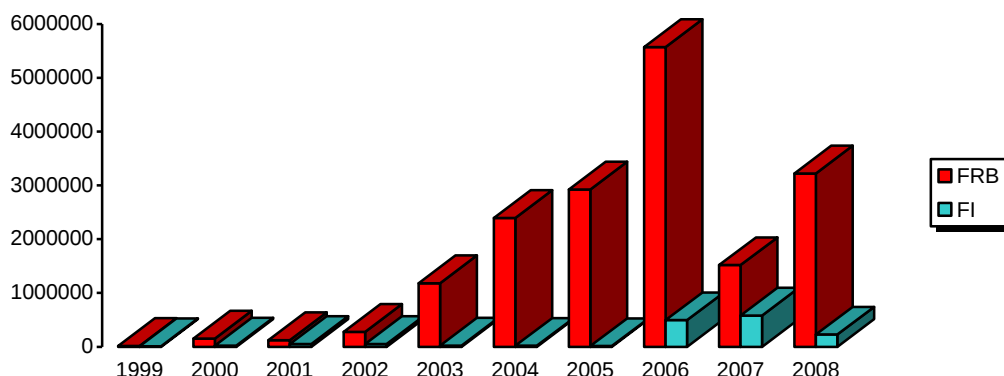
- numărul în creștere al hotărârilor emise de Guvern pentru acordarea de sume din Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție;
- posibila finanțarea din surse multiple a aceleiași acțiuni/obiectiv;
- apariția unor articole în presă care au semnalat acordarea preferențială de sume din aceste Fonduri;
- necesitatea luării unor măsuri de către Guvern cu privire la limitarea cheltuielilor bugetare, în vederea depășirii crizei financiare mondiale.

Pe măsură ce criza economică și financiară se adâncește, considerăm că pentru depășirea acesteia trebuie identificate toate căile de eliminare a risipei de orice fel și de scurgere a unor resurse ale bugetului general consolidat.

Prin rapoartele sale, Curtea de Conturi a României poate identifica și recomanda factorilor implicați în cheltuirea banilor publici unele căi de reducere a cheltuielilor bugetare și prudență în realizarea procesului legislativ și de promovare a acelor inițiative care să conducă la o cheltuire judicioasă a banului public.

Analizând evoluția Fondului de rezervă bugetară și a Fondului de intervenție la dispoziția Guvernului în perioada 1999 -2008 s-a constatat că acestea au avut o tendință crescătoare, cu un vârf atins în anul 2006 în cazul Fondului de rezervă bugetară (5.573.543 mii lei, echivalentul a 1.581,6 mil. euro la cursul mediu de schimb valutar al anului 2006) și în anul 2007 în cazul Fondului de intervenție (582.296 mii lei, echivalentul a 165 mil. euro. la cursul mediu de schimb valutar al anului 2007), situație ilustrată în graficul de mai jos.

**Evoluția sumelor alocate prin hotărâri de Guvern din Fondul de rezervă bugetară
și Fondul de intervenție**



În mod similar în perioada auditată, respectiv 2007 -2008 Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului a avut aceeași tendință crescătoare în ceea ce privește utilizarea acestuia. Astfel, așa cum rezultă din tabelul de mai jos, sumele alocate și utilizate de către ordonatorii principali de credite ai administrației publice centrale și locale au fost de **2,12 ori mai mari în anul 2008 față de 2007**, respectiv **3.224.762 mii lei (875,6 mil. euro) în 2008 față de 1.518.413 mii lei (455 mil. euro) în 2007**.

În ceea ce privește Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, sumele mai mari alocate și utilizate în anul 2007 față de anul 2008 se datorează calamităților naturale care au fost întâlnite mai frecvent în acel an.

Nr. Crt.	Denumirea Fondului	U.M.	2007			2008		
			Prevederi inițiale	Fond constituit (cu majorările din timpul anului)	Fond alocat și utilizat OPC centrali și locali	Prevederi inițiale	Fond constituit (cu majorările din timpul anului)	Fond alocat și utilizat OPC centrali și locali
1	Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului	mii lei	128.700,0	2.863.900,0	1.518.413,0	6.200,0	3.678.000,0	3.224.762,0
		mil euro	38,6	858,2	455,0	1,7	998,6	875,6
2	Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului	mii lei	12.000,0	583.500,0	582.296,0	6.700,0	227.500,0	226.832,0
		mil euro	3,6	174,9	174,5	1,8	61,8	61,6

*au fost folosite cursurile medii anuale de schimb valutar pentru anii 2007-2008

3.2. Obiectivele specifice acțiunii de audit referitoare la Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție

Pentru atingerea obiectivului general al auditului a fost necesară evaluarea performanței aferente fiecărei etape - constituire, alocare și utilizare, atât la nivel central cât și la nivel local.

La nivel central auditul a încercat să răspundă la următoarele întrebări:

- **constituirea Fondurilor** la dispoziția Guvernului s-a efectuat în principal pe baza rectificărilor bugetare trimestriale obișnuite, sau în principal pe baza renunțării la creditele bugetare aprobate prin legile bugetare anuale? Pentru aceste renunțări au existat explicații pertinente din partea ordonatorilor principali de credite? Care au fost cauzele majorării substanțiale ale prevederilor bugetare inițiale pentru aceste fonduri pe parcursul unui an bugetar?;
- **alocarea Fondurilor** a fost realizată în mod legal (adică hotărârile de Guvern emise au fost destinate finanțării unor cheltuieli urgente sau neprevăzute)? Au existat cereri de solicitare de sume din aceste fonduri sau cereri din care să rezulte caracterul urgent sau neprevăzut al obiectivelor finanțate din aceste surse? Au fost analizate și evaluate aceste cereri pentru a putea stabili caracterul cheltuielilor și pentru a putea realiza o eventuală ierarhizare a cererilor în cazul în care numărul acestora a depășit disponibilul fondului la un moment dat (de exemplu în cazul producerii unor calamități)? Există criterii de evaluare sau proceduri interne aplicate în acest sens? Se realizează o monitorizare și/sau un control asupra acestor fonduri din partea autorităților publice implicate în gestionarea acestora?;
- **utilizarea Fondurilor** a respectat condițiile de legalitate impuse de legislația specifică care reglementează domeniile respective la nivelul beneficiarilor finali ai sumelor repartizate din aceste surse? A fost urmărită/monitorizată de la nivel central respectarea destinației din hotărârile de Guvern aferente și/sau derularea acestor fonduri? Au fost efectuate controale în acest sens? Care au fost urmările acestor monitorizări/controale (în cazul în care au fost efectuate)?.

La nivel teritorial auditul a încercat să răspundă la întrebări care să conducă la evaluarea performanței derulării acestor fonduri la nivel local, adică cu privire în special la utilizarea sumelor (dacă aceste sume au fost repartizate pe baza unor cereri fundamentate, dacă inițiatorii proiectelor de acte normative au primit, analizat și evaluat cererile de fonduri, dacă au fost utilizate sumele, dacă s-a urmărit/monitorizat/controlat derularea fondurilor la nivel local de către autoritățile publice cu atribuții în acest sens, cum ar fi organele teritoriale ale Ministerului Finanțelor Publice, dacă a fost respectată legislația în domeniul achizițiilor publice etc.).

3.3. Realizarea acțiunii de audit

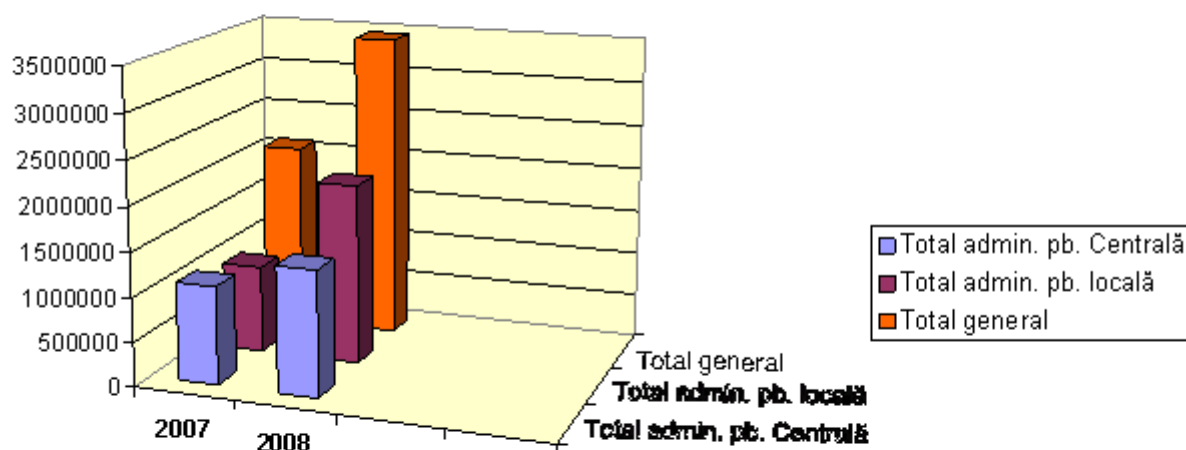
La nivel central auditul s-a efectuat la entitățile implicate, respectiv Ministerul Finanțelor Publice și Secretariatul General al Guvernului și de asemenea au fost transmise chestionare și altor ordonatori principali de credite ai administrației publice centrale care în perioada 2007-2008 au beneficiat de sume din Fondurile la dispoziția Guvernului.

La nivel local acțiunea de audit s-a realizat în toate cele 42 de județe, inclusiv în municipiul București și a cuprins un număr de 150 ordonatori principali de credite ai administrației publice locale, din care 30 consilii județene, utilizatori ai sumelor alocate din Fondul de rezervă bugetară/Fond de intervenție, selectați de către departamentul coordonator al acțiunii de audit în funcție de nivelul sumelor alocate, numărul de hotărâri ale Guvernului de alocare a acestora și de sumele rămase neutilizate la finele anului 2008 care trebuiau regularizate cu bugetul de stat, până la data de 08.09.2009, conform prevederilor art. 4 din O.U.G. nr. 223/2008 privind unele măsuri de reducere a cheltuielilor bugetare.

3.4. Constatările și concluziile auditului

Fondurile la dispoziția Guvernului au fost alocate prin hotărâri de Guvern astfel: în anul 2007 - în sumă totală de 2.100.709 mii lei și în anul 2008 – în sumă totală de 3.451.594 mii lei.

Repartizarea Fondurilor la dispoziția Guvernului pe ordonatori principali de credite ai administrației publice locale și centrale



Din graficul de mai sus se observă că Fondurile au fost distribuite astfel:

- în anul 2007, proporție de 47,2% bugetelor locale și 52,8% bugetelor ordonatorilor principali de credite ai administrației publice centrale;
- în anul 2008, în proporție de 59% bugetelor locale și 41% bugetelor ordonatorilor principali de credite ai administrației publice centrale.

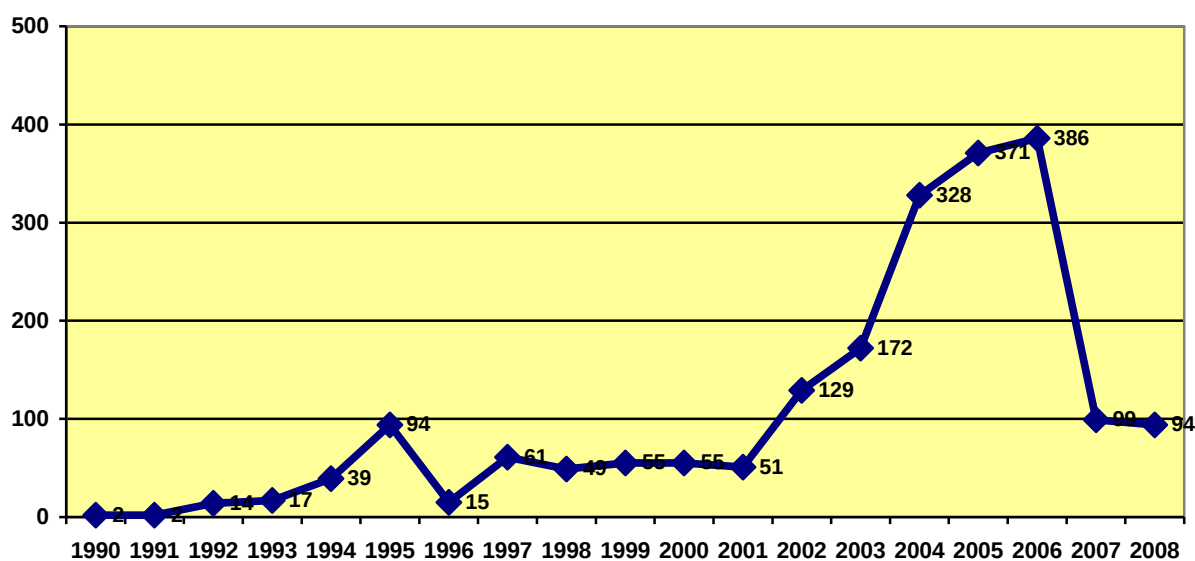
3.4.1. Constatări generale

C.1. Auditul a constatat existența unui număr în creștere al hotărârilor de Guvern pentru alocarea de sume din Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție și în mod corespunzător o creștere a sumelor alocate din bugetul public prin aceste fonduri.

În anul 1990 au fost aprobate două hotărâri ale Guvernului pentru alocarea unor sume din Fondul de rezervă bugetară. Pe parcursul perioadei 1990-2008, numărul hotărârilor Guvernului de alocare de sume din aceste Fonduri a crescut, sumele acordate au crescut și ele, iar destinația acestora s-a diversificat și s-a generalizat, ajungând ca în anul 2008 să fie **folosită preponderent** sintagma de „**finanțarea unor cheltuieli materiale și de capital**”.

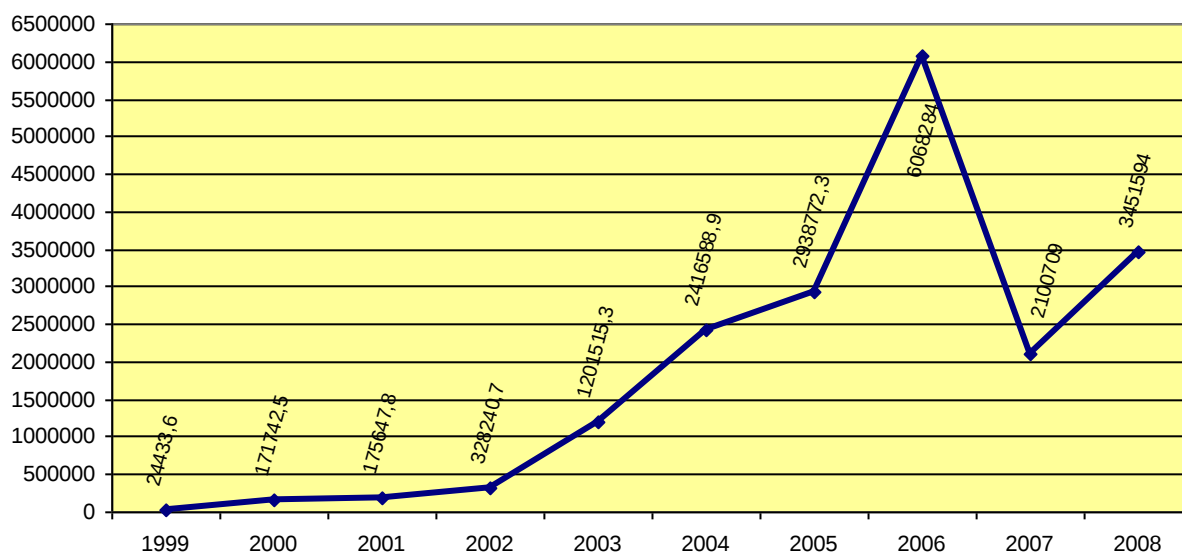
Evoluția numărului de hotărâri de Guvern aprobate, atât pe ordonatori principali de credite ai administrației publice centrale cât și locale, precum și **evoluția sumelor alocate** din aceste Fonduri sunt ilustrate în graficele de mai jos:

**Evoluția numărului hotărârilor de Guvern pentru alocarea de sume din
Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție la dispoziția
Guvernului**



În ceea ce privește numărul de hotărâri ale Guvernului emise în ultimii ani se observă că, deși la prima vedere numărul acestora a scăzut, de fapt, prin comasarea unui număr mai mare de beneficiari într-o singură hotărâre a Guvernului, alocările din Fonduri au crescut, prin creșterea numărului de beneficiari (42 județe sau chiar mai multe unități administrativ teritoriale într-o singură hotărâre de Guvern), ceea ce poate conduce la ideea unei direcționări centralizate a resurselor bugetului general consolidat către anumite consilii locale.

**Evoluția sumelor alocate prin hotărâri de Guvern emise pentru alocarea de sume din
Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului**



C.2. Prevederile bugetare inițiale ale Fondului de rezervă bugetară și Fondului de intervenție au fost majorate de sute de ori pe parcursul unui exercițiu bugetar.

În anul 2007, Fondul de rezervă bugetară a fost aprobat inițial prin Legea bugetului de stat nr. 486/2006, în sumă de **128,7 milioane lei** pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute pe parcursul exercițiului bugetar. Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului a fost majorat în timpul anului cu suma de 2.735,2 milioane lei, astfel încât la sfârșitul anului fondul constituit a fost de **2.863,9 milioane lei, adică de 22,25 ori mai mare decât prevederile inițiale.**

Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului a fost constituit inițial prin aceeași lege în sumă de **12,0 milioane lei** pentru finanțarea unor cheltuieli urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. Pe parcursul execuției bugetare Fondul de intervenție a fost majorat cu suma de 571,5 milioane lei, ajungând la suma totală de **583,5 milioane lei, adică Fondul a suferit o creștere de 48,6 ori.**

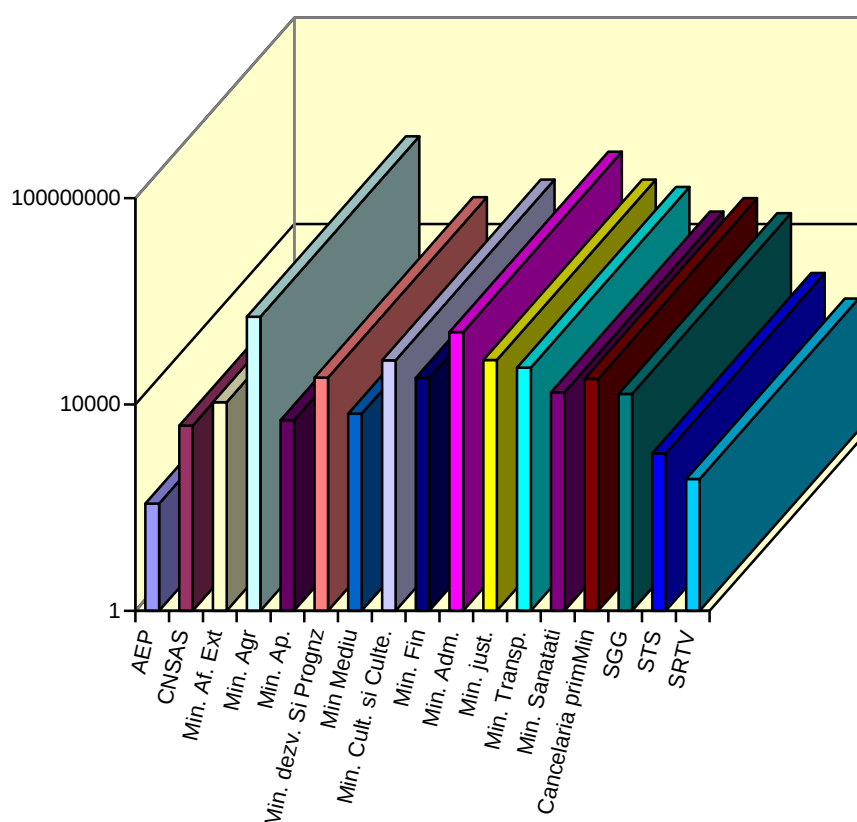
De fapt această **majorare nu constituie un aspect negativ.** Pe parcursul exercițiului bugetar Fondurile la dispoziția Guvernului acumulează sume conform prevederilor legale. **Aspectul negativ** al acestei majorări **este localizat în etapa de alocare** a sa și este determinat de lipsa criteriilor clare de acordare pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute și de ușurința cu care hotărârile de Guvern de alocare au fost aprobate. În mod normal, Fondul ar trebui să acumuleze sume pentru perioadele mai dificile pentru a constitui o rezervă reală de ieșire din aceste situații grele, să se apeleze la ele doar în ultimă

instanță și numai în condițiile în care au fost epuizate toate celelalte căi de finanțare ale unui obiectiv/acțiune.

Din Fondurile la dispoziția Guvernului în anul 2007, prin actele normative emise s-a alocat suma totală de 2.100.709 mii lei, astfel:

- **1.109.242 mii lei (53,1%)** pentru acțiuni finanțate din bugetul statului. Dintre ordonatorii principali de credite ai administrației publice centrale care au beneficiat de sume din Fondurile la dispoziția Guvernului, cele mai mari sume alocate au revenit Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale - 500.000 mii lei (23,9%), Ministerului Internelor și Reformei Administrative - 252.766 mii lei (12,1%), Ministerului Justiției - 73.000 mii lei (3,5%), Ministerului Culturii și Cultelor - 72.006 mii lei (3,4%) și Ministerului Transporturilor - 51.950 mii lei (2,5%), situație ilustrată în graficul de mai jos.

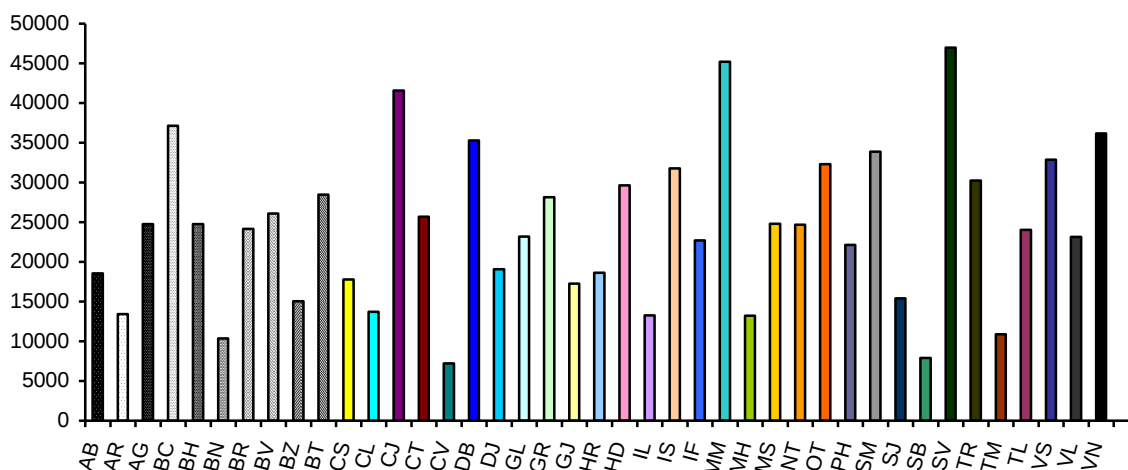
Repartizarea Fondurilor la Dispoziția Guvernului în anul 2007 pe ordonatori principali de credite ai administrației publice centrale



- **991.467 mii lei (46,9%)** pentru acțiuni finanțate din bugetele locale. Dintre ordonatorii principali de credite ai administrației publice locale care au beneficiat de sume din Fondurile la dispoziția Guvernului, cele mai mari

sume alocate au venit județelor: Suceava - 46.985 mii lei (4,7%), Maramureș - 45.197 mii lei (4,6%), Cluj - 41.569 mii lei (4,2%) și Bacău - 37.133 mii lei (3,7%), situație ilustrată în graficul de mai jos.

**Repartizarea Fondurilor la Dispoziția Guvernului în anul 2007 pe
ordonatori principali de credite ai administrației locale**



În mod similar **în anul 2008, Fondul de rezervă bugetară** a fost aprobat **inițial** prin Legea bugetului de stat nr. 388/2007, **în sumă de 6,2 milioane lei** cu scopul de a finanța anumite cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute pe parcursul exercițiului bugetar. În timpul anului acest fond a fost majorat cu suma de 3.671,8 milioane lei, Fondul constituit fiind în sumă totală de **3.678 milioane lei**, adică **de 593,22 ori mai mare decât cel aprobat inițial**.

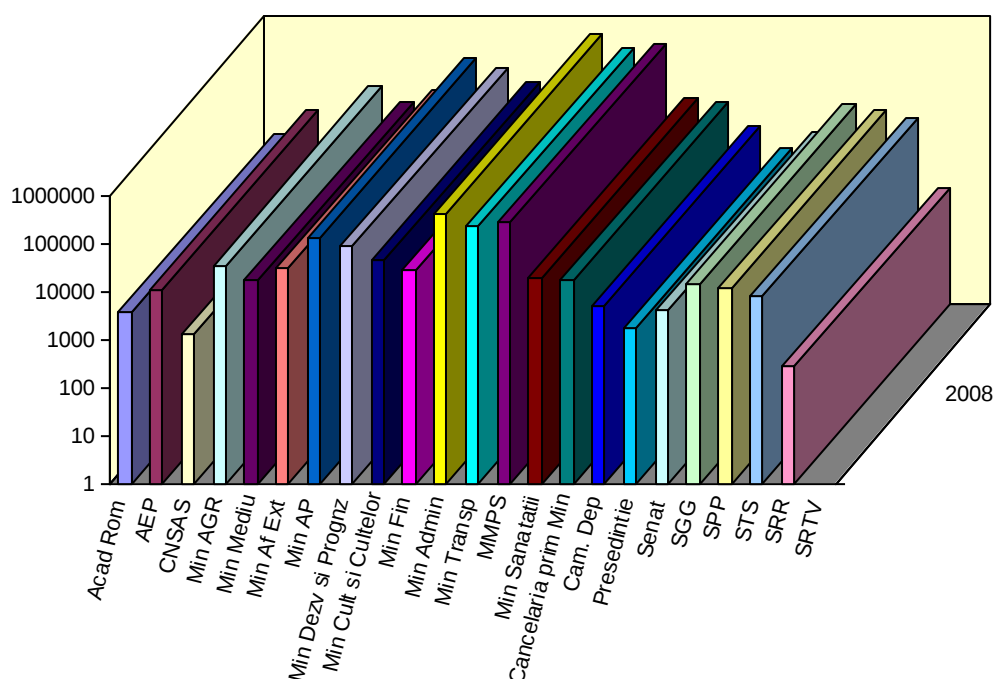
În ceea ce privește **Fondul de intervenție** la dispoziția Guvernului, acesta a fost constituit **inițial** prin Legea bugetului de stat nr. 388/2007 în sumă de **6,7 milioane lei** pentru acoperirea cheltuielilor provocate de calamități naturale, în vederea înlăturării efectelor acestora și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. Pe parcursul exercițiului bugetar, acest Fond a fost suplimentat cu suma de 220,8 milioane lei, astfel încât la sfârșitul perioadei suma totală reprezentând Fondul a fost **de 227,5 milioane lei**. **Majorarea** Fondului de intervenție la dispoziția Guvernului pe parcursul anului 2008 **a fost „doar” de 33,95 ori**. Cu toate că nici situațiile de acoperire a cheltuielilor produse de calamități naturale și nici noțiunea de „persoană sinistrată” nu au fost definite și reglementate metodologic de către administratorul Fondului, **considerăm că în general acest Fond a fost utilizat pentru scopul pentru care a fost creat**.

Din Fondurile la dispoziția Guvernului în anul 2008, prin hotărâri de Guvern s-a alocat suma totală de 3.451.594 mii lei, astfel:

- **1.415.936 mii lei (41,1%)** pentru acțiuni finanțate din bugetul statului. Dintre ordonatorii principali de credite ai administrației publice centrale care au

beneficiat de sume din Fondurile la dispoziția Guvernului, cele mai mari sume alocate au revenit Ministerului Administrației și Internelor cu 430.519 mii lei (12,5%), Ministerul Muncii și Protecției Sociale care a primit 279.800 mii lei (8,1%), Ministerul Transporturilor care a primit 227.250 mii lei (6,6%), Ministerul Apărării care a primit 135.000 mii lei (3,9%), dar se poate afirma că **toate** celelalte ministere au primit sume mai mari sau mai mici din acest Fond, situație ilustrată în graficul de mai jos.

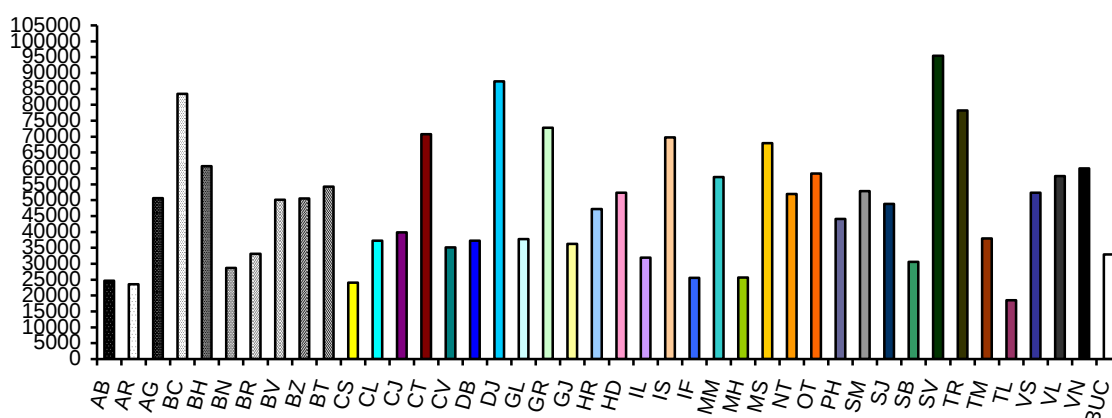
Repartizarea fondurilor la dispoziția Guvernului în anul 2008 pe ordonatori principali de credite ai administrației publice centrale



- **2.035.658 mii lei (58,9%)** pentru acțiuni finanțate din bugetele locale. Dintre ordonatorii principali de credite ai administrației publice locale care au beneficiat de sume din Fondurile la dispoziția Guvernului, cele mai mari sume alocate au revenit județelor: Teleorman – 185.000 mii lei (9,1%),

Suceava – 95.390 mii lei (4,7%), Dolj -87.407 mii lei (4,3%)și Bacău - 83.460 mii lei (4,1%), situație ilustrată în graficul de mai jos.

Repartizarea fondurilor la dispoziția Guvernului în anul 2008 pe ordonatori principali de credite ai administrației publice locale



C.3. Aproximativ toți ordonatorii principali de credite, atât cei ai administrației publice centrale, cât și cei ai administrației publice locale au primit finanțare din aceste surse.

Ponderea sumelor primite în acest mod în totalul bugetelor aprobate pentru acești ordonatori nu a fost foarte mare în anii 2007 și 2008, dar se poate afirma că cererile de sume din Fondurile de rezervă bugetară/intervenție **au devenit un obicei** care poate **conduce la ideea unei finanțări paralele** a economiei, nu doar prin Legea bugetului de stat aprobată de Parlamentul României, ci și prin Hotărâri emise de Guvern. Prin aceasta, aproape a fost ignorată prevederea existentă în Legea finanțelor nr. 500/2002 care spune că aceste Fonduri sunt create pentru acoperirea unor nevoi urgente sau neprevăzute.

De altfel, **noțiunile de cheltuieli urgente sau neprevăzute** sunt foarte slab definite în legislația actuală, dar în literatura de specialitate aceste concepte sunt definite după cum urmează:

- **cheltuieli urgente** sunt acele cheltuieli care necesită o rezolvare imediată, în care nu se admite amânarea;
- **cheltuieli neprevăzute** sunt acele cheltuieli a căror apariție nu poate fi estimată, care se produc pe neașteptate.

Totuși, **noțiunea de „cheltuieli urgente sau neprevăzute” nu poate fi asimilată cu expresia „cheltuieli curente și de capital”**. Astfel, în cursul auditului s-a observat în urma studierii hotărârilor de Guvern emise în acest sens, în ultimii ani s-a simplificat formularea obiectivelor ce urmau a fi finanțate din aceste fonduri, în special a celor aferente ordonatorilor principali

de credite ai administrației publice locale în sensul înlocuirii descrierii destinației cu sintagma „**finanțarea unor cheltuieli curente și de capital**”. Astfel, a apărut necesitatea studierii în profunzime a cheltuielilor finanțate în acest mod la nivelul tuturor județelor țării.

De altfel, **nu există o definiție clară nici a „administratorului” acestor Fonduri**, definiția fiind mai mult dedusă implicit prin faptul că acestea sunt incluse în legile anuale ale bugetului de stat. Fiind vorba de fonduri publice, am putea considera că Ministerul Finanțelor Publice ar trebui să fie administratorul Fondurilor, mai ales că acest minister ține evidența sumelor disponibile și contrasemnează toate hotărârile de Guvern emise pentru alocarea sumelor din aceste Fonduri.

Totuși, **Ministerul Finanțelor Publice nu are competența de a evalua decizia politică** exprimată ca voință a Guvernului, de a aloca sumele unuia sau altuia dintre ordonatorii principali de credite solicitanți pentru scopurile declarate de către aceștia prin Notele de fundamentare care însoțesc proiectele de acte normative. Ministerul Finanțelor Publice ar trebui să elaboreze un set de criterii pentru definirea caracterului urgent sau neprevăzut al cheltuielilor ce urmează să fie finanțate din Fondurile de rezervă/Intervenție și deci ar trebui să avizeze proiectele de hotărâri de Guvern din punct de vedere al necesității și oportunității alocării de sume din aceste Fonduri.

C.4. Fondurile la dispoziția Guvernului au fost alocate și prin alte tipuri de acte normative decât cele stipulate de Legea Finanțelor publice nr. 500/2002.

Astfel s-a constatat că Fondul a fost alocat și prin emiterea și aprobarea **O.U.G. nr. 118 din 24 octombrie 2007** pentru completarea titlului VII din Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente. Conform prevederilor acestui act normativ „...în completarea surselor de finanțare....în anul 2007, finanțarea despăgubirilor în numerar se asigură și de la bugetul de stat....Astfel se aprobă suplimentarea bugetului Ministerului Economiei și Finanțelor cu suma...din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pe anul 2007”.

Această situație a mai fost constatată și în anul 2002 în care prin trei ordonanțe de urgență (**O.U.G. nr. 108, nr. 136 și nr. 176**), suma totală de 7.637 mii lei a fost alocată Ministerului de Interne, S.G.G.- ului și Ministerului Dezvoltării și Prognozei cu nerespectarea prevederilor art. 30 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002 care stipulează că Fondul de rezervă bugetară se alocă pe bază de hotărâri ale Guvernului;

C.5. Fondurile alocate din Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului au un caracter gratuit și general.

Acestea sunt primite **fără a exista obligația de a fi rambursate și fără a exista un control** privind atingerea obiectivului final prevăzut în actul normativ de alocare.

În majoritatea actelor normative emise pentru alocarea acestor fonduri nu este stipulată o destinație precisă, specifică, ci este folosită sintagma „cheltuieli curente și de capital”, ceea ce conduce la depersonalizarea fondurilor, la imperfecțiuni, interpretări și subiectivism în ceea ce privește alocarea și derularea acestor fonduri.

C.6. Modul de formulare și redactare al hotărârilor de Guvern privind alocarea de sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului creează confuzie în sensul că în titlul unor acte normative este precizată ca destinație „finanțarea unor cheltuieli curente și de capital ale autorităților administrației publice locale”, iar în conținutul actelor este stipulat faptul că acordarea acestor sume este efectuată „pentru echilibrarea bugetelor locale”.

Astfel se ignoră faptul că aceste sume, chiar dacă sunt pentru echilibrarea bugetelor locale, provin din Fondul de rezervă bugetară și trebuie să fie folosite doar pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute. De altfel, **conform prevederilor Legii finanțelor publice locale nr. 273/2006 ordonatorii principali de credite pot beneficia de alocarea cotelor și sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pe baza unor criterii limitative.** În consecință prin alocarea sumelor din Fondul de rezervă bugetară pe bază de hotărâri ale Guvernului, aceste criterii sunt practic desființate.

C.7. În ceea ce privește monitorizarea și controlul acestor Fonduri, s-a constatat că acestea practic nu există, în aceste condiții neputând să fie evaluată eficacitatea folosirii lor.

C.8. Finanțarea din surse multiple a aceleiași acțiuni/obiectiv este posibilă în etapa de utilizare a Fondurilor la dispoziția Guvernului;

Din analiza rapoartelor de audit întocmite de către camerele de conturi teritoriale a rezultat că **nu a fost ținută o evidență separată** a cheltuielilor din aceste Fonduri, și nici pe /acțiuni. Astfel, nu a fost posibil să se determine dacă un anumit obiectiv care a fost finanțat din Fondurile de rezervă bugetară, chiar dacă doar ca sursă în completare, nu a mai fost finanțat și din alte surse, aceasta în special pentru obiective de investiții care „înghit” sume importante în fiecare exercițiu bugetar, dar nu sunt finalizate sau sunt finalizate cu întârziere. De aici se pune sub semnul întrebării și caracterul urgent sau neprevăzut al obiectivului respectiv și în consecință **legalitatea finanțării din fondurile de rezervă bugetară.** Un exemplu concret îl reprezintă **finanțarea unor obiective de investiții ale unor lăcașuri de cult din România.** Lăcașurile de cult din

România au primit fonduri pentru aceeași destinație – lucrări de refacere, consolidare, alte reparații curente, atât prin bugetele locale având ca sursă sumele defalcate din TVA pentru echilibrarea bugetelor locale din Fondul de rezervă bugetară, cât și direct prin suplimentarea bugetului Ministerului Culturii și Cultelor tot din același Fond, pentru aceeași destinație, fără a mai avea în vedere modul în care este reglementat sprijinul financiar de la bugetul statului pentru cultele din România.

În acest sens menționăm **Ordonanța Guvernului nr. 82 din 30 august 2001** privind stabilirea unor forme de sprijin financiar pentru unitățile de cult aparținând cultelor religioase recunoscute din România care la art. 2(1) stipulează că *”...sprijinul financiar pentru personalul clerical se asigură, la cerere, în limita prevederilor bugetare anuale, ..din bugetul Ministerului Culturii și Cultelor”*. La art. 3(1) se prevede că *„se alocă de la bugetul de stat, în limita prevederilor bugetare, prin bugetul Ministerului Culturii și Cultelor, fonduri pentru restaurarea și conservarea lăcașurilor de cult care sunt monumente istorice și a bunurilor din patrimoniul cultural național mobil aparținând cultelor religioase recunoscute din România, pentru completarea fondurilor proprii necesare întreținerii și funcționării unităților de cult cu venituri mici sau fără venituri...”*, iar la art. 3(2) se prevede *„De la bugetele locale se pot aloca fonduri pentru completare fondurilor proprii necesare pentru întreținerea și funcționarea unităților de cult fără venituri sau cu venituri reduse, pentru construirea și repararea lăcașurilor de cult și pentru conservarea și întreținerea bunurilor aparținând cultelor care fac parte din patrimoniul național cultural mobil, precum și pentru activitățile de asistență socială susținute de acestea.”*

De asemenea, prin **Hotărârea Guvernului nr. 1273 din 18 octombrie 2005** pentru aprobarea Programului Național „lăcașurile de cult - centre spirituale ale comunității” au fost reglementate de asemenea, o serie de măsuri pentru reabilitarea și consolidarea lăcașurilor de cult, restaurarea picturilor din lăcașurile de cult, construirea de lăcașuri de cult și realizarea de instalații pentru prevenirea și stingerea incendiilor, în care proiectele urmau a fi finanțate de la bugetul de stat, dar și din bugetele locale, sub coordonarea Ministerului Culturii și Cultelor.

Totodată, prin **Legea nr. 350 din 2 decembrie 2005** privind regimul finanțărilor nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general devine posibilă de asemenea, accesarea fondurilor nerambursabile pentru atribuirea contractelor de finanțare nerambursabilă.

Echipa de audit consideră că trebuie evitată finanțarea aceluiași obiectiv din mai multe surse, cu atât mai mult din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, care ar trebui păstrat pentru cazuri extreme.

C.9. Situația prezentă în legătură cu alocarea în continuare de sume din Fondul de Rezervă bugetară pentru „finanțarea unor cheltuieli curente și de capital”

Practica alocării Fondului de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului sub forma sumelor defalcate din TVA către bugetele locale, pentru finanțarea unor „cheltuieli curente și de capital” a continuat și în anul 2009, chiar în condițiile adâncirii crizei economico-financiare. În mod normal, acest Fond ar fi trebuit să fie drămuț cu mult mai multă grijă și responsabilitate, pentru a putea constitui o „rezervă” reală. Spre exemplu, **la data de 13 mai 2009** a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 605, prin care au fost suplimentate sumele defalcate din TVA pentru echilibrarea bugetelor locale cu suma de **110.000 mii lei pentru finanțarea unor cheltuieli curente ale unităților administrativ teritoriale**, a fost alocată suma de **24.723 mii lei pentru finanțarea unor cheltuieli de capital aferente unor unități administrativ teritoriale**, precum și suplimentarea bugetului Ministerului Culturii și Cultelor cu suma **de 7.300 mii lei pentru finanțarea unor obiective de investiții la unele unități de cult**, toate sumele fiind din Fondul de rezervă bugetară. Din analiza anexelor la Hotărârea de Guvern menționată mai sus rezultă că:

- în ceea ce privește sumele alocate pentru **finanțarea cheltuielilor curente**, primele trei județe în ordinea mărimii sumelor alocate au fost: Suceava cu 5.356 mii lei, Dolj cu 5.229 mii lei și Olt cu 4.978 mii lei. Ultimele trei județe în ceea ce privește sumele alocate au fost Covasna cu 489 mii lei, Harghita cu 304 mii lei și Mun. București cu 123 mii lei. De asemenea s-a constatat faptul că toate județele au primit astfel de sume pentru finanțarea cheltuielilor curente.
- în ceea ce privește sumele alocate pentru **finanțarea unor obiective de investiții**, echipa de audit a observat faptul că nu toate județele au primit sume cu această destinație (nu au primit sume județele Alba, Argeș, Călărași, Covasna, Giurgiu, Ilfov, Mehedinți, Neamț, Sibiu, Suceava, Teleorman, Tulcea, Vaslui și Vâlcea). De asemenea, echipa de audit a constatat că obiectivele de investiții pentru care au fost alocate sumele se referă la modernizări de drumuri și infrastructură rutieră, reabilitări de școli și grădinițe, reabilitări de cămine culturale, diverse amenajări de imobile administrative (sedii primării, spitale, alimentări cu apă și canalizare, obiective culturale cum ar fi sedii de teatru și cinematografe etc. Aceste obiective puteau fi finanțate și din alte surse cum ar fi diversele programe specializate - Program de reabilitare Drumuri comunale și județene, programul de alimentare cu apă al comunelor, Fondul Național de Dezvoltare care are componenta de reabilitare cămine culturale etc.
- în ceea ce privește **acordarea sprijinului financiar pentru unitățile de cult** aparținând Ministerului Culturii și Cultelor, considerăm că aceasta se putea realiza din alte surse decât din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția guvernului, mai ales că în ultimii 10 ani s-a observat că un număr foarte

mare de unități de cult au fost sprijinite din acest Fond pentru diferite nevoi care nu au fost chiar atât de urgente încât să necesite utilizarea acestui Fond pentru aceste scopuri.

Urmare analizării acestor aspecte, echipa de audit recomandă ca pe viitor să nu se mai adopte Hotărâri ale Guvernului de alocare a sumelor din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru finanțarea „generică” a „cheltuielilor curente și de capital” a le unor unități administrativ teritoriale, ci alocarea acestor sume să se facă punctual pe o anumită destinație și numai după o evaluare temeinică a caracterului urgent sau neprevăzut al respectivei cheltuieli.

3.4.2. Constatări rezultate la nivelul entităților implicate în aprobarea, administrarea și derularea acestor Fonduri

3.4.2.1. La nivelul Secretariatului General al Guvernului (S.G.G.)

Conform Hotărârii Guvernului nr. 405/2007 cu modificările ulterioare, care reglementează activitatea S.G.G., această instituție are rolul de a asigura derularea operațiunilor tehnice ale activităților Guvernului și prim-ministrului României. Totodată, S.G.G. constituie elementul de legătură și de stabilitate a guvernării, asigurând cadrul necesar sistemului de luare a deciziilor. Printre atribuțiile sale, S.G.G. realizează și activitățile necesare pregătirii ședințelor de Guvern și pentru definitivarea proiectelor de acte normative ce urmează a fi aprobate.

Verificarea formei proiectelor de acte normative și a altor acte supuse dezbaterii în ședințele de guvern se face de către Direcția de Pregătire a Ședințelor de Guvern (D.P.S.G.), iar verificarea conținutului și a legalității se face de către Direcția Juridică, înainte sau în timpul ședințelor de Guvern.

Din auditul realizat la nivelul S.G.G. s-au desprins următoarele **constatări:**

C.1. La nivel D.P.S.G. nu există un set formalizat de proceduri clare pentru ținerea evidenței proiectelor de acte normative care circulă în cadrul S.G.G. și de asemenea la nivelul entității nu există o legislație specifică aplicabilă exclusiv proiectelor de hotărâri ale Guvernului pentru alocarea Fondurilor la dispoziția Guvernului.

Guvernul își exercită inițiativa legislativă prin însușirea proiectelor de acte normative elaborate de ministere sau de alte autorități ale administrației publice centrale și transmiterea acestora spre dezbateri și aprobare Parlamentului. În anii 2007-2008 nu a existat nici o procedură formalizată, proprie acestei activități cu excepția Regulamentului privind procedurile la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare Parlamentului (în vigoare de la 01 februarie 2008).

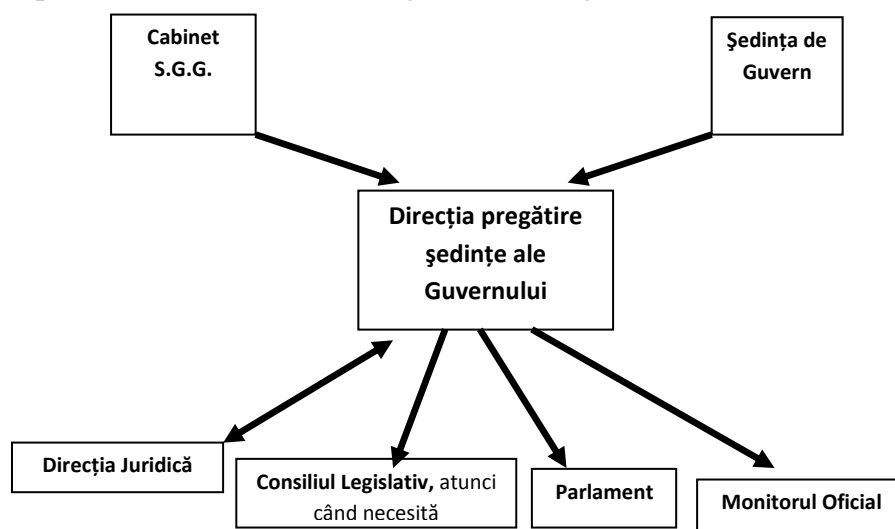
Având în vedere cele prezentate mai sus, echipa de audit a fost pusă în imposibilitatea de a culege probe în legătură cu aspectele legate de problematica auditului. Astfel, nu s-a putut determina modul în care a putut fi analizat **ÎN ACEEEAȘI ZI un proiect depus chiar în ziua ședinței de Guvern la D.P.S.G., (fără a fi depus la Registratura Generală a S.G.G.), analizat de către Direcția Juridică, înscris pe Agenda de lucru sau pe Lista suplimentară a ședinței Guvernului și aprobat în cadrul ședinței de Guvern (tot în aceeași zi).**

C.2. Din analizarea actelor arhivate de către S.G.G. echipa de audit a constatat că a fost depus la Registratura Generală a S.G.G. un număr mic de proiecte de hotărâri de Guvern, marea majoritate fiind depuse direct la D.P.S.G. chiar înainte sau în timpul ședințelor Guvernului.

C.3. Documentația care este arhivată la un proiect de hotărâre de Guvern nu este unitară și nu există o persoană/structură desemnată cu verificarea consistenței acestei documentații. Consecința acestui fapt este aceea că arhiva este neunitară și pare incompletă, uneori formularele (referatele) arhivate fiind necomplete.

C.4. Evidența actelor și a locului/structurii unde se află un proiect de act normativ la un moment dat , precum și a semnăturilor necesare și obținute este realizată printr-un „REFERAT”, document intern și neaprobat.

Fluxul informațional existent care se referă la proiectele de acte normative care au fost și sunt discutate și aprobate în mod obișnuit în cadrul ședințelor de Guvern, care a fost descris de către directorul D.P.S.G. în „Nota de interviu” este prezentat schematic în figura de mai jos.



C.5. La documentația arhivată nu există adrese de înaintare ale acestor proiecte de hotărâri de guvern și nici numere de înregistrare de la Registratura Generală a S.G.G., singurele numere fiind date la înregistrarea la D.P.S.G. și la Direcția Juridică de cele mai multe ori chiar în ziua ședinței în care aceste hotărâri de Guvern au fost aprobate.

Ca urmare se ridică întrebarea „când au avut cei cu responsabilități în domeniu timpul necesar studierii acestor proiecte de acte normative?”

De altfel, conform H.G. nr. 50/2005 cu modificările și completările ulterioare, depunerea documentațiilor trebuia făcută cu cel puțin 4 zile înainte de ședința pregătitoare în vederea includerii acestor proiecte pe Agenda de lucru a ședințelor de Guvern. Înregistrarea acestora a fost efectuată doar la secretariatul D.P.S.G., ceea ce pune sub semnul întrebării respectarea întregii proceduri privind elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative în vederea adoptării/aprobării acestora de către Guvern.

C.6. Circuitul de avizare urmat de proiectele de acte normative a fost incomplet.

Toate proiectele de hotărâri de Guvern au avizul Ministerului Finanțelor Publice, dar acest aviz constă doar în semnătura ministrului finanțelor, adeseori fără ștampilă; într-un singur caz dintre cele analizate, proiectul de hotărâre a fost însoțit de **Fișa de avizare** (Hotărârea Guvernului nr. 1105/18.09.2008), în restul cazurilor proiectele au fost doar contrasemnate de către inițiatori, de cele mai multe ori neexistând ștampila și data semnării.

În concluzie nu s-a putut identifica momentul în care că aceste avize au fost obținute - înainte, în timpul sau după ședința de guvern, mai ales că uneori chiar și „referatul” întocmit de către D.P.S.G. în vederea monitorizării existenței avizelor și a circuitului proiectelor între această direcție și Direcția Juridică este necompletat, fără semnături sau alte probe care să ateste că avizele au fost verificate în vreun fel.

În marea majoritate a cazurilor, la documentația arhivată nu există avizul Consiliului Legislativ, cu toate că în Notele de fundamentare emise de către inițiatorii proiectelor de hotărâri de Guvern este menționată necesitatea obținerii acestuia.

C.7. Majoritatea proiectelor de hotărâri de Guvern verificate au fost aprobate pe Listele suplimentare ale ședințelor de Guvern din datele respective, fără a exista o explicație sau o motivație a includerii acestora pe aceste liste și nu pe Agenda de lucru obișnuită care se întocmește pentru fiecare ședință a Guvernului.

Conform reglementărilor legale în domeniu, pot exista „cazuri excepționale” pentru care șeful Guvernului poate aproba includerea acelor

proiecte pe liste suplimentare, dar echipa de audit nu a putut obține probe în acest sens.

Concluzia generală este că la nivelul S.G.G. nu se realizează nici o analiză cu privire la necesitatea și oportunitatea alocării sumelor din Fondurile la dispoziția Guvernului, cu toate că aceste Fonduri sunt repartizate prin voința Guvernului și ar trebui ca la nivelul său să existe situația la zi a Fondurilor, atât în ceea ce privește nivelul sumele repartizate, cât și în ceea ce privește beneficiarii acestora.

3.4.2.2. La nivelul Ministerului Finanțelor Publice (M.F.P.)

C.1. La nivelul ministerului nu au existat criterii clare și formalizate de clasificare a cheltuielilor ce urmează a fi finanțate din Fondul de rezervă bugetară/Fondul de intervenție în vederea includerii acestora în categoria cheltuielilor urgente sau neprevăzute, ceea ce conduce la repartizarea și utilizarea în mod arbitrar a acestor fonduri, lăsând în seama inițiatorilor de proiecte de hotărâri ale Guvernului încadrarea cheltuielilor ce urmează a fi finanțate.

C.2. În cadrul ministerului nu există o structură administrativă unică, distinctă care să se ocupe cu gestionarea, monitorizarea și derularea Fondurilor la dispoziția Guvernului.

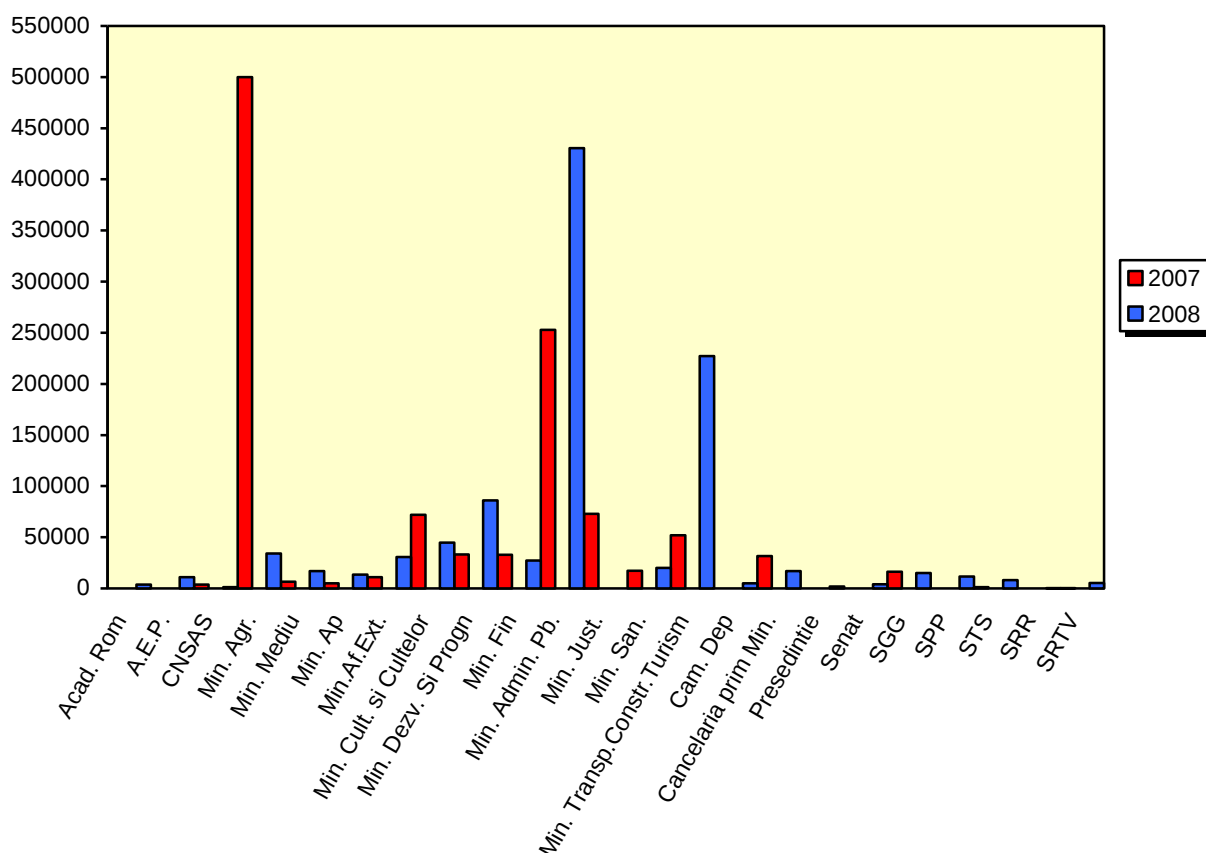
În fapt există două direcții generale care se ocupă și cu alte activități în afara derulării Fondurilor la dispoziția Guvernului și anume:

- Direcția Generală de Programare Bugetară, care se ocupă de bugetele sectoriale (agricultură, sănătate etc.), iar în acest context se ocupă și cu modificările bugetelor ministerelor implicate ca urmare a apariției hotărârilor de Guvern prin care se alocă sume din Fondul de rezervă bugetară;
- Direcția Generală de Sinteză a Politicilor Bugetare, care se ocupă, pe lângă celelalte atribuții, și de modificările bugetelor locale rezultate în urma emiterii de hotărâri de Guvern privind alocarea de sume din Fondul de rezervă bugetară pentru ordonatorii principali de credite ai administrației publice locale.

C.3. La nivelul ministerului nu au existat proceduri aferente perioadei auditate privind modul de constituire, urmărire a angajării, majorării și utilizării sumelor din Fondurile la dispoziția Guvernului.

Lipsa acestei structuri administrative, a criteriilor de acordare și a procedurilor aferente au condus la o repartizare neuniformă a acestor Fonduri între beneficiari.

Evoluția sumelor acordate din Fondurile la Dispoziția Guvernului, repartizate pe ordonatori principali de credite ai administrație publice centrale



Din analiza repartizării Fondurilor la dispoziția Guvernului între ordonatorii principali de credite ai administrației publice centrale, a rezultat că în anii 2007-2008 unele entități au beneficiat de sume importante din aceste Fonduri, ca de exemplu: Ministerul Agriculturii, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Transporturilor și Ministerul Dezvoltării și Prognozei în defavoarea celorlalte, situație ilustrată în graficul de mai jos.

C.4. Din documentarea efectuată a rezultat că la fiecare ședință de Guvern, ministrul finanțelor publice se prezintă cu soldul la zi al disponibilului acestor Fonduri pentru a se putea disloca anumite sume pe anumite proiecte de hotărâri ale Guvernului de alocare a Fondului de rezervă bugetară/Fondului de intervenție.

Echipa de audit a observat că, în marea majoritate a cazurilor, în Notele de Fundamentare care însoțesc proiectele de hotărâri ale Guvernului nici nu se precizează sumele exacte solicitate, fiind folosită sintagma „alocarea unor sume”.

De asemenea, echipa de audit a observat că la sediul ministerului nu se găsesc toate Notele de Fundamentare aferente proiectelor de hotărâri ale Guvernului aprobate, și că uneori acestea le sunt transmise **după** ce au avut loc ședințele de Guvern, iar alteori **niciodată**.

Notele de Fundamentare au fost găsite în arhiva S.G.G., anexate la fiecare hotărâre de Guvern, dar echipa de audit nu a putut formula o opinie în legătură cu **utilitatea** acestora, de vreme ce ele **nu sunt evaluate** de reprezentanții M.F.P. Aceasta este dovada **că Fondurile la dispoziția Guvernului nu sunt administrate nici de S.G.G. și nici de M.F.P.**, adică de nici o autoritate publică competentă, **factorul politic fiind determinant în alocarea lor**.

Concluziile care s-au desprins la nivelul acestei entități sunt următoarele:

- ministerul nu a efectuat nici o analiză a necesității și oportunității alocărilor din Fondurile la dispoziția Guvernului, implicarea ministerului în realizarea procesului legislativ limitându-se doar la furnizarea de date privind disponibilul acestor fonduri la un moment dat restul operațiunilor fiind de modificare a bugetelor ordonatorilor principali de credite implicați;
- la nivelul ministerului nu există un ghid în care să fie cuprinse principiile și procedurile de urmat în cazul alocării de sume din Fondul de rezervă bugetară/Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, ceea ce face dificilă asigurarea corectitudinii și coerenței informațiilor furnizate de acest minister;
- la nivelul ministerului nu a fost creată o bază de date informatizată care să conțină informații cu privire la fondurile la dispoziția Guvernului în timp real;
- totodată nu a fost efectuată monitorizarea sumelor alocate din Fondurile la dispoziția Guvernului, conform articolului nr. 55 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002 „*Ministerul Finanțelor Publice solicită ordonatorilor principali de credite, în cursul anului, rapoarte periodice privind gradul de utilizare a fondurilor publice în vederea monitorizării execuției bugetare.*” De asemenea **nu au fost identificate rapoarte** în acest sens și nici alte situații întocmite la nivelul M.F.P. din care să rezulte faptul că ministerul a monitorizat modul de utilizare al sumelor primite din Fondurile la dispoziția Guvernului.

Concluzia generală este aceea că a existat **un grad scăzut de transparență** în gestionarea și administrarea fondurilor publice în cazul Fondului de rezervă bugetară/Fondului de intervenție.

3.4.3. La nivelul celorlalți ordonatori principali de credite ai administrației publice centrale

Din analiza răspunsurilor la chestionarele adresate celorlalți ordonatori principali de credite ai administrației publice centrale care pe parcursul perioadei 2007-2008 au renunțat la credite bugetare, dar totodată au și primit sume din Fondul de rezervă bugetară/Fondul de intervenție, au rezultat în principal următoarele:

C.1.Toți ordonatorii care au primit sume alocate din Fondul de rezervă bugetară, au renunțat la credite bugetare în aceeași perioadă în care au și primit sume din Fonduri.

De exemplu, în anul 2007 **Ministerul Culturii și Cultelor (M.C.C.)** a renunțat la credite bugetare în sumă totală de 13.930 mii lei, iar în anul 2008 suma renunțărilor a fost de 28.080 mii lei, aceste renunțări fiind determinate de imposibilitatea finalizării unor lucrări de investiții sau amânării unor acțiuni.

C.2. Majoritatea ordonatorilor principali de credite susține că cererile de fonduri și evaluarea caracterului urgent și neprevăzut al cheltuielilor sunt cuprinse în Notele de fundamentare aferente proiectelor de hotărâri ale Guvernului.

Totodată nu au fost prezentate detalii în legătură cu modul în care aceste note au fost întocmite, fiind omis **amănuntul esențial** - acela că Nota de fundamentare este instrumentul de prezentare care însoțește proiectul de hotărâre a Guvernului și care trebuie întocmit de inițiatorul proiectului de act normativ. De exemplu, M.C.C. afirmă faptul că cererile de fonduri sunt concretizate în Notele de Fundamentare care au însoțit proiectele de hotărâri de Guvern. Analizarea caracterului urgent și/sau neprevăzut al cheltuielilor a fost realizată de către direcțiile de specialitate din cadrul ministerului, fără a exista un departament special, iar solicitările din Fondul de rezervă bugetară au fost analizate după constatarea lipsei fondurilor în bugetul propriu al M.C.C. pentru destinațiile respective.

Reprezentanții ministerului afirmă că în fiecare an se solicită pentru sprijinirea cultelor fonduri mai mari decât cele care i se aprobă ulterior și deseori mai apar și diferite cazuri urgente sau neprevăzute. Acesta ar putea fi motivul

principal al numeroaselor hotărâri ale Guvernului prin care au fost alocate sume din acest Fond pentru sprijinirea cultelor recunoscute de statul român.

În ceea ce privește **Ministerul Administrației și Internelor (M.A.I.)**, echipa de audit a constatat că pe parcursul anului 2007, renunțările la credite bugetare din partea acestui minister au fost în sumă de 96.100 mii lei și au fost determinate de prevederile art. 54 al (2) și (3) din Legea nr. 500/2002. În anul 2008 sumele la care s-a renunțat au totalizat 276.171 mii lei și au fost determinate atât de prevederile Legii finanțelor publice nr. 500/2002, dar și de redistribuiri la alte Titluri din cadrul aceluiași capitol bugetar.

De asemenea, M.A.I. susține că nu a evaluat caracterul urgent al cheltuielilor ce urmau a fi finanțate din Fondul de rezervă bugetară, acesta fiind stabilit de către Guvernul României.

Pe de altă parte, ministerul afirmă faptul că solicitarea sumelor din Fondul de rezervă bugetară s-a făcut pe baza solicitărilor unităților din subordinea ministerului, iar sumele au fost alocate în conformitate cu prevederile art. 30(3) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, din Fondul de rezervă bugetară pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute pe parcursul anului bugetar.

Cu toate acestea, echipa de audit consideră că evenimentele legate de **organizarea diferitelor tipuri de alegeri și care au fost finanțate integral** din Fondul de rezervă bugetară **nu erau nici urgente și nici neprevăzute și puteau fi cuprinse în bugetul M.A.I.** cu ocazia rectificărilor bugetare trimestriale care se efectuează în mod obișnuit.

Același fenomen a fost întâlnit și în cazul **Ministerului Afacerilor Externe (M.A.E.)** care a invocat faptul că la fundamentarea bugetului pentru anul următor, se primește din partea M.F.P. o limită de sumă în care aceștia trebuie să se încadreze ca limită superioară a creditelor bugetare ce urmează să le fie alocate în anul următor. În consecință, anumite evenimente a căror apariție este certă în perioada următoare, nu pot fi cuprinse în bugetul ordonatorului pentru că s-ar depăși limita bugetului ce poate fi aprobat. Aceste evenimente fac obiectul alocărilor ulterioare din Fondul de rezervă bugetară, pe măsură ce există disponibil în acest Fond.

C.3. Cu excepția Ministerului Administrației și Internelor (M.A.I.) care a realizat o serie de acțiuni de organizare a diferitelor scrutin-uri de alegeri integral din Fondul de rezervă bugetară, fondurile solicitate de ceilalți ordonatori de credite au constituit doar fonduri în completare și nu pentru finanțarea integrală a diverselor obiective.

C.4. În cazul M.C.C., cererile primite de la diverșii solicitanți au fost în general cereri exprese din Fondul de rezervă bugetară.

C.5. Din răspunsurile la întrebările adresate prin chestionar Ministerului Apărării Naționale (M.Ap.N.), rezultă că proiectele de acte normative inițiate de minister nu au fost analizate și evaluate din punct de vedere al caracterului urgent sau neprevăzut al cheltuielilor ce urmau a fi finanțate din Fondul de rezervă bugetară, dar în cadrul M.Ap.N. există structuri militare specializate, cu atribuții clare, specifice fiecărui domeniu de responsabilitate.

Echipa de audit a observat că răspunsurile date de către reprezentanții ministerului la întrebările cuprinse în chestionar sunt evazive. În perioada supusă auditului, ministerul a fost inițiatorul a trei proiecte de hotărâri de

guvern de alocare din Fondul de rezervă bugetară, din care două proiecte au fost aprobate (H.G. nr. 1062/2007 și H.G. nr. 1386/2008).

Referitor la plata contribuției la organizații internaționale (H.G. nr. 1386/2008), M.Ap.N. i-a fost alocată suma de 135.000 mii lei, iar caracterul urgent al acțiunii a fost motivat prin faptul că Memorandumul a fost semnat în luna octombrie, iar contribuția trebuia achitată până la sfârșitul anului 2008. Apariția acestui eveniment era evidentă, deoarece Memorandumul a fost semnat încă din luna februarie 2008 și bineînțeles că urma să fie plătită și o cotizație în urma semnării acestuia, și cu toate acestea, temeiul legal pentru plata contribuției nu a fost cuprins la ultima rectificare a bugetului din luna octombrie a anului 2008.

În ceea ce privește realizarea investiției de construire a unui hangar pentru aeronava C-130 Hercules (H.G. nr. 1062/2007) în județul Dâmbovița, Statul Major al Forțelor Aeriene care este beneficiarul investiției a achiziționat proiectul tehnic care a fost predat Consiliului județean Dâmbovița, urmând ca acesta să declanșeze procedura de achiziție în cursul anului 2009. Ministerul Apărării are cunoștință de faptul că banii sunt imobilizați încă din anul 2007 și până în prezent, dar nu a dat detalii în ceea ce privește eventualele măsuri ce ar trebui întreprinse de Consiliul județean Dâmbovița pentru a realiza obiectivul de investiție menționat de Hotărârea de Guvern. Suma alocată prin acest act normativ a fost de 13.037 mii lei.

C.6. În cazul Ministerului Muncii și Protecției Sociale (M.M.P.S.), la fel ca și în cazul celorlalți ordonatori de credite, au existat atât disponibilizări (renunțări) de credite bugetare în perioada 2007-2008, cauzate de redistribuiri datorate diferitelor reorganizări instituționale, sau datorită rectificărilor bugetare trimestriale, cât și datorită analizelor efectuate în baza art. 54 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002.

Pe parcursul anului 2008 ministerul a fost inițiatorul a două proiecte de acte normative de alocare din Fondul de rezervă bugetară, respectiv H.G. nr. 1465/2008 și H.G. nr. 1704/2008. În cadrul ministerului este organizat un grup de lucru pentru elaborarea proiectelor de acte normative, există un circuit intern de avizare al acestor proiecte, iar colaborarea cu celelalte instituții implicate în procesul de avizare al proiectelor de acte normative este foarte bună. Secretarul general al ministerului participă la toate reuniunile pregătitoare de lucru ale ședințelor de Guvern.

Au fost primite solicitări de fonduri de la C.N.P.A.S. pentru sumele plătite din bugetul de stat pentru indemnizații și drepturi reparatorii, iar proiectele de acte normative au fost inițiate pentru acoperirea necesarului de cheltuieli pentru domeniul coordonat de minister până la sfârșitul anului, **sursa de finanțare (Fondul de rezervă bugetară) fiind decisă de M.F.P.** Sumele primite din Fondul de rezervă bugetară au fost sume pentru completarea necesarului ministerului pentru achitarea obligațiilor la timp și în cuantumul

stabilit de legislația în vigoare, iar controlul utilizării acestora a fost realizat prin analiza execuției bugetare lunare pentru fiecare ordonator. Cauzele care au condus la creșterea necesarului de credite bugetare au fost legate în principal de majorarea indemnizațiilor pentru veterani, invalizi și văduve de război, precum și de majorarea punctului de pensie cu 20% începând cu luna octombrie 2008, majorarea numărului de persoane asistate sau a alocațiilor pentru copii.

În concluzie, caracterul de urgență al acestor cheltuieli a fost dat de faptul că, încă de la începutul exercițiului bugetar s-a pornit cu un deficit al fondurilor alocate pentru plata drepturilor de asistență și asigurări sociale, iar acestea trebuiau totuși plătite.

C.7. În ceea ce privește Societatea Română de Radiodifuziune (S.R.R.) echipa de audit a constatat că problematica chestionarului a fost tratată cu superficialitate, iar informațiile date sunt nereale în sensul că S.R.R.- ului i-a fost alocată suma de 270 mii lei prin Hotărârea Guvernului nr. 112/2008, în timp ce entitatea susține că nu a primit sume din Fondurile la dispoziția Guvernului.

În concluzie echipa de audit nu a putut lua în considerare răspunsurile date de către această entitate.

Concluziile rezultate din analiza răspunsurilor la chestionarele transmise pot fi rezumate astfel:

- toți ordonatorii principali de credite au renunțat pe parcursul anului, în perioada 2007-2008 la credite bugetare din diferite cauze care nu conving asupra fundamentării acestor renunțări;
- nu au existat criterii clare de evaluare a necesității și oportunității pentru alocarea de sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția guvernului, ceea ce poate conduce la indicii privind alocarea discreționară a fondurilor la dispoziția Guvernului;
- urmare studierii răspunsurilor date la întrebările cuprinse în chestionar, a rezultat că unii ordonatori principali de credite confundă „*legalitatea*” cu „*necesitatea și oportunitatea*” alocării sumelor din Fondul de rezervă bugetară. În acest context ei au afirmat că „*urgența*” sau faptul că acele cheltuieli erau „*neprevăzute*” erau statuate prin hotărârile Guvernului prin care sumele erau alocate;
- fondurile alocate din Fondul de rezervă bugetară au fost în general folosite pentru completarea fondurilor necesare realizării unor obiective;
- în unele cazuri entitățile au afirmat că urgența sau caracterul neprevăzut al cheltuielilor a fost dat de conținutul Notelor de fundamentare.

3.4.4. La nivelul ordonatorilor principali de credite ai administrației publice locale - rezultate din rapoartele de audit întocmite la nivel teritorial.

C.1. În marea majoritate a cazurilor, la nivelul entităților auditate nu au existat solicitări exprese de sume din Fondul de rezervă bugetară. În cazul în care acestea au existat, nu au avut la bază fundamentări ale solicitărilor, nici din punct de vedere al încadrării în categoria cheltuielilor urgente sau neprevăzute și nici din punct de vedere al nivelului sumei solicitate.

Fără o fundamentare din partea beneficiarilor, aceștia au fost puși în situația de a primi sume pe care nu le-au solicitat, sume alocate de regulă la finele anului, când nu se mai puteau utiliza legal până la sfârșitul exercițiului bugetar.

Au fost întâlnite și cazuri în care au fost întocmite cereri pentru solicitări de sume, ca de exemplu în județele Bacău, Caraș-Severin, Tulcea, Vrancea etc. Mai mult de atât, au fost constatate cazuri în care unele entități auditate au primit sume mai mari decât cele solicitate, cum este cazul primăriei Mahmudia, județul Tulcea, care în anul 2007 a solicitat suma de 360 mii lei și a primit suma de 720 mii lei din Fondul de rezervă bugetară, iar în anul 2008, deși nu a efectuat nici o solicitare, i-a fost alocată suma de 1.000 mii lei.

În aceeași situație se mai află încă 6 unități administrativ teritoriale din județul Tulcea, cărora le-a fost alocată suma totală de 3.370 mii lei, fără a fi solicitată.

Totodată s-a constatat că, ***de cele mai multe ori sumele din Fondul de rezervă bugetară au fost alocate chiar și în cazul în care entitățile respective dispuneau de venituri proprii suficiente pentru a-și acoperi cheltuielile sau chiar înregistrau excedent la data primirii sumelor.***

C.2. De regulă, în cazul în care au existat solicitări, s-a constatat că entitățile auditate au cerut alocări de fonduri fără a cunoaște sau a fără a fi interesate de proveniența acestora (Fond de rezervă bugetară, buget local, alte sume primite de la bugetul de stat etc.), solicitarea fiind efectuată pentru acoperirea unor necesități curente.

În majoritatea cazurilor sumele alocate din Fondul de rezervă bugetară prin hotărâri ale Guvernului nu au o destinație precisă a cheltuielilor pe categorii, destinația precizată în multe din hotărârile de Guvern aceea de „**cheltuieli curente și de capital**” lăsând la latitudinea ordonatorilor principali de credite repartizarea acestora, **care de cele mai multe ori nu a fost pentru „cheltuieli urgente sau neprevăzute”.**

Aceasta pune sub semnul întrebării constituționalitatea hotărârilor de Guvern aprobate, prin care au fost alocate sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru destinația menționată mai sus, cu

nerespectarea prevederilor unei legi organice, respectiv a prevederilor art. 30 din Legea 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

Ca urmare, sumele alocate prin hotărâri ale Guvernului având ca destinație finanțarea unor cheltuieli curente și de capital s-a realizat pe baza priorităților stabilite de către consiliile locale, ceea ce a condus la un grad înalt de implicare a factorilor politici la nivel local. Astfel, aceste Fonduri au fost folosite pentru finanțarea următoarelor categorii de cheltuieli:

- cheltuieli materiale, în special cheltuieli de personal aferente învățământului preuniversitar, dar și altor categorii de personal plătite din bugetele locale. Uneori au fost întâlnite cazuri în care au fost efectuate cheltuieli nelegale din fondurile la dispoziția Guvernului - acordarea de tichete cadou personalul didactic și nedidactic (personal contractual din învățământ), întrucât primarii nu au calitatea de angajator pentru acest tip de personal. Asemenea cazuri cazurile constatate în județele Alba și Tulcea. În cadrul cheltuielilor materiale au mai fost efectuate plăți pentru diferite prestări de servicii, materiale, etc;
- cheltuieli de capital în completarea veniturilor proprii destinate finalizării unor obiective sau chiar pentru finanțarea integrală a altora, cum ar fi reparații și întreținere străzi, lucrări de asfaltare, menținerea funcționării serviciilor de furnizare a energiei termice pentru populație, reabilitări și reparații lăcașuri de cult etc.

Chiar dacă entitățile auditate consideră că acestea sunt cheltuieli urgente sau neprevăzute, cotele ridicate de finanțare din Fondul de rezervă bugetară pentru unele obiective contrazic această afirmație, deoarece în cazul unor cheltuieli într-adevăr urgente sau neprevăzute, această sursă ar fi trebuit să fie în completarea sumelor prevăzute în bugetul de venituri și cheltuieli și nu să constituie principala sursă de finanțare a obiectivelor respective.

În acest fel, la majoritatea entităților auditate s-a constatat că **s-a pierdut caracterul inițial de Fond de rezervă** care ar fi trebuit folosit doar la nevoie, în cazul apariției unor evenimente urgente sau neprevăzute.

Un exemplu elocvent în acest sens, îl constituie utilizarea de către Consiliul Municipal Marghita a sumei de 250 mii lei în scopul de reabilitare, dotare, reamenajare parcuri, sumă alocată prin H.G. nr. 364/2008, care a fost aprobată pentru finanțarea unor cheltuieli curente și de capital ale unor unități administrativ teritoriale.

Auditul a constatat că nu a existat nici o solicitare de finanțare pentru acest obiectiv. Referitor la finanțarea acestui obiectiv, caracterul urgent, respectiv neprevăzut al cheltuielilor nu este justificat. Subliniem faptul că finanțarea acestui obiectiv s-a făcut aproape în totalitate din sumele alocate din Fondul de rezervă bugetară. Concret, din suma totală a contractului de 260,9 mii lei, contribuția consiliului local a fost doar de 10,9 mii lei, reprezentând 4,19%

din valoarea contractului, restul de 95,89% fiind finanțat din Fondul de rezervă bugetară.

În acest caz, atât Guvernul României, cât și Consiliul județean Bihor au apreciat în mod eronat destinația cheltuielilor urgente, astfel încât alocarea sumei de 250 mii lei a fost destinată unui obiectiv a cărui finanțare nu reprezenta o urgență.

O situație similară a fost constatată și la Consiliul Județean Bihor, căruia i-a fost alocată suma 200 mii lei, tot prin H.G. nr. 364/2008, pentru „reabilitarea punctului salvamont Vadu Crișului, unde s-a constatat că suma alocată nu a fost utilizată, practic nejustificându-se caracterul urgent și neprevăzut al cheltuieli, suma fiind restituită bugetului de stat.

C.3. În general, la entitățile auditate nu a fost efectuată o analiză a execuției bugetare din care să rezulte necesitatea și oportunitatea alocării de sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului.

Aceasta s-a datorat faptului că entitățile deseori nu au solicitat sume din Fondul de rezervă bugetară, sau în cazul existenței solicitărilor, acestea au fost date ulterior apariției hotărârilor Guvernului. Lipsa analizei execuției bugetare la entitățile auditate a condus în majoritatea cazurilor la supraestimarea (uneori intenționată) veniturilor bugetare. Aceasta a permis programarea unor cheltuieli care nu ar fi putut fi prevăzute în buget fără a avea asigurată sursa de finanțare. Asemenea situații au fost constatate spre exemplu la Consiliul Județean Dâmbovița care a prevăzut în proiecția de buget, realizarea unor venituri de capital, respectiv venituri din valorificarea unor bunuri ale instituțiilor publice - vânzare clădiri - 20.800 mii lei. În realitate veniturile realizate la acest capitol bugetar au fost în sumă de 3.300 mii lei, procentul de realizare fiind de numai 15% din valoarea categoriei de venituri prevăzute inițial în bugetul aprobat.

C.4. De regulă, entitățile auditate nu au evidențiat separat în bugetul de venituri și cheltuieli, acele cheltuieli efectuate din Fondul de rezervă bugetară/Fondul de intervenție.

Această situație a făcut dificilă stabilirea de către echipele de audit a proporției utilizării sumelor alocate din Fondul de rezervă bugetară/Fondul de intervenție, într-o anumită categorie de cheltuieli.

Auditul a constatat că la nivelul entităților auditate nu au existat proceduri și metodologii interne care să permită efectuarea atât a unei analize asupra necesității și oportunității acordării de sume din Fondul de rezervă bugetară, precum și asupra modului de utilizare a sumelor în cauză. În această situație nu se poate stabili dacă sumele alocate au fost necesare pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute.

C. 5. La nivelul ordonatorilor principali de credite ai bugetelor locale sumele primite din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se

depersonalizează, întrucât acestea sunt virate în același cont bancar prin care se încasează veniturile proprii ale entității și tot din acest cont se efectuează toate plățile acesteia, inclusiv cele din Fondul de rezervă bugetară. Aceasta este consecința faptului că M.F.P. nu a emis precizări în acest sens, deși este instituția competentă și responsabilă în domeniu.

C.6. În toate cazurile, la nivelul entităților auditate nu s-a constatat existența unei persoane/structuri responsabile cu monitorizarea derulării sumelor alocate din Fondul de rezervă bugetară/Fondul de intervenție, această activitate fiind desfășurată în cadrul departamentului economic, prevăzut de Regulamentul de organizare și funcționare.

C.7. Sumele alocate din Fondul de rezervă bugetară, uneori au fost imobilizate la dispoziția ordonatorului principal de credite fără a fi folosite pe parcursul exercițiului bugetar pentru care au fost acordate.

Un exemplu elocvent în acest sens îl reprezintă, cazul întâlnit la Consiliul Județean Dâmbovița. Prin Hotărârea Guvernului nr. 767/17.07.2007 privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, s-a aprobat suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale pe anul 2007 cu suma de 13.037 mii lei și alocarea acesteia bugetului propriu al județului Dâmbovița, în vederea realizării investiției "*Hangar aeronavă C-130 Hercules*".

Suma de 13.037 mii lei nu s-a virat distinct în contul „Disponibil al bugetului local sume defalcate din TVA pentru echilibrarea bugetului”, contul de disponibil fiind alimentat la solicitarea Consiliului Județean pe data de 21.12.2007.

În anul 2007 nu s-a efectuat nicio plată pentru obiectivul de investiții „Hangar aeronavă C-130 Hercules”. Consiliul Județean a solicitat în mod repetat la Ministerul Apărării studiul de fezabilitate și proiectul tehnic (obligația întocmirii revenind ministerului) în vederea derulării investiției aprobate. La finele anului 2007 suma neutilizată, alocată din fondul de rezervă bugetară la dispoziția guvernului, se regăsește în excedentul bugetar înregistrat de Consiliul Județean Dâmbovița, excedent repartizat la fondul de rulment.

În anul 2008, în lista de investiții cu finanțare din fondul de rulment se regăsește obiectivul de investiții „Hangar aeronavă C-130 Hercules” cu suma de 13.037 mii lei. Conform contului de execuție întocmit la data de 31.12.2008, din fondul de rulment nu s-a utilizat nicio sumă în anul 2008 pentru realizarea obiectivului de investiții „Hangar aeronavă C-130 Hercules

În anul 2009, în lista de investiții cu finanțare din fondul de rulment se regăsește din nou obiectivul de investiții „Hangar aeronavă C-130 Hercules”

cu suma de 13.037 mii lei .

Concluzia echipei de audit este că în acest caz, sumele alocate din Fondul de rezervă bugetară încă din anul 2007 prin H.G. nr. 767/2007 **au fost imobilizați și nu au fost utilizați nici până în prezent**. Neutilizarea acestei sume este o consecință a lipsei măsurilor de constrângere și sancționare în cazul neutilizării lor.

C.8. În perioada 2007-2008 nu au fost efectuate monitorizări/controale din partea autorităților publice implicate în derularea Fondurilor la dispoziția Guvernului.

- Astfel, ordonatorii principali de credite ai administrației publice centrale prevăzuți în hotărâri de Guvern de alocare a Fondurilor la dispoziția Guvernului să controleze modul de utilizare al sumelor alocate din aceste surse, nu au efectuat astfel de controale la nici unul dintre beneficiarii sumelor alocate.

Totodată M.F.P., prin organele sale teritoriale (direcțiile generale ale finanțelor publice teritoriale) nu a efectuat controale conform art.1 din Legea nr. 30/1991 privind organizarea și funcționarea controlului financiar și a Gărzii financiare, actualizată, la entitățile auditate. Excepție fac trei unități administrativ teritoriale aparținând județului Buzău, care au fost verificate cu privire la obiectivele finanțate din Fondurile la dispoziția Guvernului, fără însă a se constata abateri și 14 primării comunale aparținând județului Mehedinți care au fost verificate și la care s-a constatat neregularizarea cu bugetul statului a sumei totale de 1.343,8 mii lei, sumă virată în timpul controlului.

- Prin adresa nr. II/30286/27.04.2009, camerele de conturi teritoriale urmau să solicite organelor de specialitate ale M.F.P. *"verificarea modului de regularizare cu bugetul de stat de către unitățile administrativ teritoriale a sumelor alocate din Fondul de rezervă bugetară și neutilizate la finele anului 2008"*, conform prevederilor O.U.G. 223/2008.

Ca răspuns la această solicitare, Agenția Națională de Administrare Fiscală, prin adresa nr. 802131/29.05.2009, **a transmis direcțiilor generale a finanțelor publice teritoriale și Direcției generale de administrare a marilor contribuabili, precizări din care a rezultat că aparatul de control financiar nu are competențe legale de a efectua controale financiare la autorități publice privind modul de utilizare a fondurilor alocate de la bugetul de stat, precum și faptul că orice solicitări pentru efectuarea unor acțiuni de control din partea altor instituții ale statului vor fi transmise conducerii ANAF.**

C.9. În ceea ce privește respectarea prevederilor art.4 din OUG nr.223/2008 privind unele măsuri de reducere a unor cheltuieli bugetare, aprobată prin Legea nr.258/2009 s-a constatat următorul aspect: Față de regularizările cu bugetul de stat efectuate din proprie inițiativă de către ordonatorii principali de credite, a sumelor rămase neutilizate până la finele

anului 2008, echipele de audit ale Curții de Conturi a României au constatat diferențe de restituit bugetului de stat în sumă de **23.460,2 mii lei**, din care, în timpul verificărilor a fost **virată operativ suma de 1.026,2 mii lei** (anexa nr. I).

Pe parcursul auditului au mai **fost constatate și alte prejudicii** în sumă totală de **3.581 mii lei**, din care **a fost recuperată suma de 530,3 mii lei** (anexa II), acte care se află în prezent în diferite faze de valorificare. Principalele abateri au fost de natura plăților nelegale constând în decontarea unor lucrări neefectuate (județele Bihor, Botoșani, Dâmbovița, Gorj, Hunedoara, Mureș, Neamț, Tulcea etc.), materiale achitate - dar inexistente la data controlului, acordarea de tichete cadou (județele Alba, Prahova, Tulcea etc.), acordarea unor drepturi bănești nereglementate de dispozițiile legale în vigoare (de ex. Județul Satu Mare), schimbarea destinației obiectivului pentru care s-a primit finanțare (județele Botoșani, Buzău, Ialomița), imobilizări de fonduri (județele Dâmbovița, Hunedoara etc.). Spre exemplu, în județul Hunedoara din suma totală de 1.000 mii lei alocată pentru continuarea lucrărilor la obiectivul de investiții „infrastructura Parcului industrial” 250 mii lei nu a fost utilizată nici până în prezent, aceasta figurând în contul de disponibil al beneficiarului.

3.5. RECOMANDĂRILE AUDITULUI

Urmarea acestor constatări și concluzii au rezultat o serie de recomandări formulate entităților auditate, în vederea îmbunătățirii pe viitor a derulării acestor fonduri la dispoziția Guvernului.

3.5.1. La nivel central au rezultat următoarele recomandări:

➤ La Secretariatul General al Guvernului

R.1. Stabilirea unor proceduri clare, formalizate, aferente emiterii hotărârilor Guvernului privind alocarea Fondului de rezervă bugetară/Fondului de intervenție, dat fiind caracterul deosebit al acestora, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute pe parcursul unui exercițiu bugetar;

R.2. Stabilirea unor proceduri interne de lucru clare și formalizate pentru ținerea evidenței proiectelor de hotărâri ale Guvernului, în vederea realizării unui circuit coerent al acestor proiecte în interiorul instituției;

R.3. Respectarea etapelor și intervalelor de timp prevăzute de legislația în vigoare și necesare analizei proiectelor de hotărâri ale Guvernului;

R.4. Desemnarea unei persoane/structuri distincte care să monitorizeze circuitul de avizare al proiectelor de hotărâri ale Guvernului (avizele obținute din afara instituției și/sau din interior, ca de exemplu cele obținute de la Direcția juridică) și care să permită realizarea în orice moment a unei analize privind situația Fondurilor la dispoziția Guvernului, atât în ceea ce privește sumele repartizate,

cât și în ceea ce privește beneficiarii acestora, în vederea evitării alocării la întâmplare sau după alte criterii arbitrare a acestor Fonduri;

R.5. Elaborarea unor norme de arhivare specifice care să stabilească în mod unitar ce documente trebuie arhivate la o hotărâre de Guvern aprobată precum și desemnarea unui responsabil care să verifice aceste documente în vederea asigurării consistenței informațiilor arhivate;

R.6. Definirea formalizată a termenilor și a conținutului acestora, respectiv „agendă de lucru”, „liste suplimentare”, „lista neincluselor”, „cazuri excepționale”, precum și a altor termeni care se folosesc în procesul de inițiere, aprobare și prezentare a hotărârilor Guvernului de alocare a sumelor din Fondul de rezervă bugetară, în vederea eliminării eventualelor ambiguități și/sau interpretări.

R.7. Echipa de audit recomandă ca pe viitor să nu se mai adopte Hotărâri ale Guvernului de alocare a sumelor din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru finanțarea „generică” a „cheltuielilor curente și de capital” a le unor unități administrativ teritoriale, ci alocarea acestor sume să se facă punctual pe o anumită destinație și numai după o evaluare temeinică a caracterului urgent sau neprevăzut al respectivei cheltuieli.

➤ **La Ministerul Finanțelor Publice (M.F.P.)**

R.1. Modificarea și completarea Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, în sensul stabilirii unor reguli stricte și clare privind modul de constituire, alocare și utilizare a Fondului de rezervă bugetară și Fondului de intervenție la dispoziția Guvernului, precum și definirea clară a termenilor de „cheltuieli urgente sau neprevăzute” la propunerea M.F.P. în calitate de inițiator de acte normative;

R.2. Elaborarea unor acte normative prin care să se prevadă în mod clar și fără echivoc cine este administratorul acestor Fonduri și care sunt atribuțiile ce decurg din aceasta;

R. 3. Definirea termenilor de „cheltuieli urgente sau neprevăzute” și elaborarea unui set formalizat de criterii clare pentru clasificarea cheltuielilor ce urmează a fi finanțate din Fondul de rezervă bugetară/Fondul de intervenție în categoria cheltuielilor urgente sau neprevăzute, care să nu permită repartizarea și utilizarea în mod arbitrar a acestor fonduri;

R.4. Crearea unei baze de date informatizate care să conțină toate informațiile cu privire la Fondurile la dispoziția Guvernului în timp real și care să permită administrarea eficientă a acestora, întrucât în prezent ministerul are un rol „post-factum” în procesul de elaborare, avizare și aprobare a hotărârilor de Guvern,

avizul său rezumându-se numai la confirmarea că există „disponibil” pentru a fi alocat;

R.5. Desemnarea unei structuri distincte care să fie responsabilă cu gestionarea, monitorizarea și derularea Fondurilor. Aceasta ar trebui să elaboreze și procedurile necesare privind modul de constituire, urmărire a angajării, majorării și utilizării sumelor din Fondurile la dispoziția Guvernului. În cadrul acestei structuri ar trebui să fie analizate și evaluate și notele de fundamentare anexate fiecărui proiect hotărâri de Guvern, ceea ce ar contribui la ierarhizarea solicitărilor în vederea alocării Fondurilor;

R.6. Efectuarea periodică de către structurile specializate din cadrul M.F.P. a unor verificări privind utilizarea Fondurilor la nivelul ordonatorilor principali de credite răspunzători de utilizarea acestora, atât la nivel central cât și la nivel local;

R.7. Elaborarea unui Ghid în care să fie cuprinse principiile și procedurile de urmat în cazul alocării de sume din Fondurile la dispoziția Guvernului, care să permită asigurarea corectitudinii și coerenței informațiilor furnizate de către acest minister. Acest ghid ar trebui să cuprindă:

- principiile de bază cu privire la administrarea tuturor fondurilor prevăzute în legea bugetului de stat;
- rolurile și responsabilitățile persoanelor și instituțiilor implicate în procesul de alocare de sume din Fondurile la dispoziția Guvernului;
- definirea clară a criteriilor pentru încadrarea cheltuielilor în categoria celor urgente sau neprevăzute;
- principiile ce stau la baza alocării fondurilor;
- identificarea activităților necesare pentru monitorizare.

➤ **La ceilalți ordonatori principali de credite ai administrației publice centrale**

R.1. La inițierea proiectelor de acte normative să se aibă în vedere cererile de fonduri (în sensul ca acestea să existe), să fie evaluat caracterul cheltuielilor care urmează a fi finanțate (atât din punct de vedere al caracterului acestora, cât și din punct de vedere al sumei solicitate) cu specificarea cazului în care se impune alocarea de sume din Fondurile la dispoziția Guvernului, iar aceste elemente să fie precizate în notele de fundamentare întocmite de către inițiatori

R.2. Fundamentarea cât mai exactă a bugetelor acestora, astfel încât să fie evitate amânările sau renunțările la realizarea unor obiective ceea ce conduce în final la renunțări la credite bugetare, iar în cazul existenței unor asemenea renunțări, acestea să fie fundamentate judicios;

R.3. Fundamentarea sumelor solicitate din Fondurile la dispoziția Guvernului să fie în general pentru completarea surselor necesare realizării unor obiective și nu pentru finanțarea integrală sau în procente mari (peste 50%) a acestora;

R.4. Efectuarea de controale de către ordonatori principali de credite ai administrației publice centrale, în cazul în care prin hotărârile de Guvern aprobate, acest lucru este prevăzut în mod expres.

3.5.2.La nivel local

Pe baza constatărilor și concluziilor formulate în urma realizării auditului la nivel local, au rezultat mai multe recomandări cu privire la:

R.1. Fundamentarea solicitărilor înaintate de către ordonatorii principali de credite de la nivel local, să fie realizată pe baza unor criterii privind încadrarea cheltuielilor în categoria „urgente sau neprevăzute”;

R.2. Stabilirea unor proceduri interne de lucru la nivelul acestor ordonatori cu privire la etapele necesare de parcurs în cazul apariției unor situații în care se impune alocarea de sume din Fondul de rezervă bugetară/Fondul de intervenție, incluzând și un sistem de evidență separată a acestora, atât în ceea ce privește sumele primite din Fondul de rezervă bugetară, cât și sumele utilizate;

R.3. Desemnarea unei persoane responsabile cu monitorizarea realizării obiectivelor prevăzute în hotărârile de Guvern așa cum au fost ele aprobate, pentru a asigura urmărirea respectării destinației sumelor alocate;

R.4. Estimarea anuală cât mai corectă a necesarului de fonduri de către ordonatorii principali de credite locali, astfel încât să se evite apariția unor solicitări ulterioare care să conducă la alocarea de sume defalcate din unele venituri ale bugetului de stat din Fondul de rezervă bugetară, pentru echilibrarea bugetelor locale, cu consecința unei finanțări paralele a economiei. Aceasta trebuie realizată prin legea bugetară anuală aprobată de Parlament și nu prin hotărâri ale Guvernului;

R.5. Încasarea la timp și în cuantumul stabilit a veniturilor proprii ale ordonatorilor principali de credite locali și folosirea eficientă a acestora, pentru scăderea procentului de finanțare din bugetul consolidat al statului;

CAPITOLUL IV. – FONDUL NATIONAL DE DEZVOLTARE

4.1 Motivația acțiunii de audit

Inițierea misiunii de audit a avut în vedere atât interesul legitim al societății civile față de maniera în care sunt utilizate veniturile obținute din privatizare cât și apariția unor articole în presă în care au fost semnalate posibile abuzuri în repartizarea acestui fond, pe considerente de apartenență politică sau interese personale și/sau de grup.

Ținta principală a acțiunii de audit constă în stabilirea măsurii în care au fost realizate dezideratele pentru care a fost înființat FND precum și conturarea unor posibile modalități de eliminare a deficiențelor constatate pe circuitul de derulare a finanțărilor, și de creștere a eficacității acestui fond.

4.1.1 Date despre FND și despre contextul specific (legal, instituțional, teritorial s.a.) în care s-a desfășurat finanțarea din FND

Înființarea FND a reprezentat un demers concret al Guvernului, în lumina recomandărilor Comisiei Europene cu privire la consolidarea capacității administrative de planificare și administrare de proiecte majore de investiții în domeniul infrastructurii.

Inițiativa înființării fondului a avut ca suport și necesitatea evidențierii și creșterii transparenței în utilizarea resurselor financiare provenite din procesul de privatizare, în contextul mai larg, afirmat în numeroase rânduri, al asigurării transparenței gestionării banului public.

Principalele motivații ale înființării acestui fond, care pot fi considerate și obiectivele acestuia, sunt cuprinse în preambulul ordonanței de înființare a fondului, și anume:

-„necesitatea asigurării prompte și transparente, începând cu anul 2007, a finanțării proiectelor de investiții în infrastructură, a necesităților provocate de

retrocedarea / restituirea activelor imobiliare, precum și suplimentării fondurilor necesare derulării unor programe / proiecte care beneficiază de finanțare din fonduri europene”;

- „asigurarea unui mecanism de utilizare a veniturilor existente și viitoare încasate din procesul de privatizare”;

- „faptul că destinațiile prevăzute a fi finanțate nu beneficiază de resurse bugetare suficiente, fiind necesară asigurarea surselor de finanțare corespunzătoare începând cu exercițiul bugetar aferent anului 2007”;

- „veniturile din privatizare existente în contul curent al Trezoreriei Statului sau în contul în valută deschis la Banca Națională a României constituie surse de finanțare lichide și utilizabile imediat, care nu au asociate alte costuri, fiind practic cele mai ieftine surse de finanțare avute la dispoziție”.

Contrar așteptărilor, nivelul FND prevăzut în bugetul de stat, după rectificările bugetare anuale, a avut un trend descendent, de la 600.000 mii lei (179,8 mil. euro) în anul 2008 la 101.695 mii lei (27,7 mil. euro) în anul 2007.

După cum se vede și în tabelul următor, dacă în anul 2007 ponderea sumelor utilizate efectiv din FND, față de nivelul fondului prevăzut în bugetul de stat, a fost de 76,5%, aceasta a scăzut semnificativ în anul 2008 la numai 44,7% (a se vedea și **anexa nr. 5.2**).

U.M.	2007				2008			
	Prevăzut inițial în bugetul de stat	Sumă finală (după rectificări bugetare)	Utilizat (plăți anuale totale)	%	Prevăzut inițial în bugetul de stat	Sumă finală (după rectificări bugetare)	Utilizat (plăți anuale totale)	%
mii lei	0	600.000	458.843	76,5	6.200	101.695	45.431	44,7
mil. euro	0	179,8	137,5	76,5	1,7	27,7	12,3	44,7

*au fost folosite cursurile medii anuale de schimb valutar pentru anii 2007-2008

Ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat (sunt utilizate denumirile din perioada în care s-a desfășurat auditul) și ai bugetelor locale

căroră li s-au repartizat sume din FND, în anii 2007-2008, precum și programele/proiectele finanțate din fond, *sunt următoarele*:

1. Ministerul Culturii, Cultelor și Patrimoniului Național (MCCPN): finanțare în anii 2007 și 2008 pentru „*Programul prioritar național pentru finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale de drept public, din mediul rural și mic urban*”, program derulat prin 85 de primării beneficiare, stabilite de către comisia de evaluare, care au primit finanțare din FND.

2. Ministerul Mediului (MM): finanțare în anul 2007 pentru proiecte de mediu și de gospodărirea apelor cu următoarele destinații:

A. „Asigurarea surselor de apă”; **B.** „Protecția împotriva inundațiilor”; **C.** „Combaterea eroziunii costiere”, proiecte derulate de către Administrația Națională Apele Române (ANAR) din subordinea MM, prin direcțiile regionale de ape.

3. Ministerul Transporturilor și Infrastructurii (MTI): finanțare în anul 2007 pentru proiecte de investiții în infrastructura de transport:

A. „Infrastructură rutieră” - derulate de către Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România (CN-ADNR) din subordinea MTI, prin direcțiile regionale de drumuri și poduri (DRDP).

B. „Infrastructură aeriană” - derulate de către Societățile Naționale „Aeroportul Internațional Mihail Kogălniceanu Constanța” S.A. și „Aeroportul Internațional București Băneasa – Aurel Vlaicu” S.A., din subordinea MTI.

4. Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței (MDRL) - finanțare în anul 2007 a programelor din domeniul lucrărilor publice:

A. „Sistem integrat de reabilitare a sistemelor de alimentare cu apă și canalizare (...) în localitățile cu populație mai mică de 50000 locuitori” - program nerealizat, pentru care agenția de implementare este Compania Națională de Investiții (CNI) de sub autoritatea MDRL.

B. „Construcții de locuințe sociale conform Legii nr. 114/1996”, destinate chiriașilor evacuați sau care urmează a fi evacuați din locuințele retrocedate foștilor proprietari - derulat prin 21 de consilii județene, respectiv prin 31 de primării beneficiare, care au primit finanțare din FND.

C. „Program prioritar național pentru proiectarea și construirea de sedii pentru așezăminte culturale de drept public (...) - program nerealizat.

Au fost repartizate sume din FND și unor autorități ale administrației publice locale, în mod direct și nu prin intermediul ordonatorilor principali de credite ai bugetului de stat.

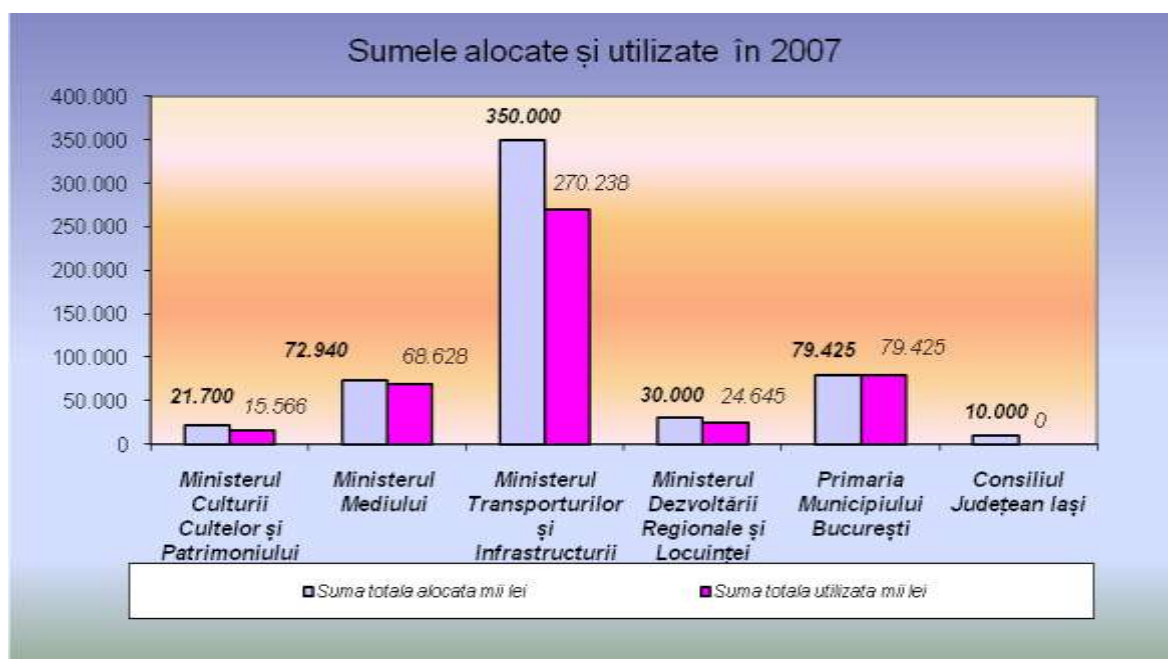
Administrațiile locale au inițiat solicitările de finanțare din FND, pentru obiective proprii de investiții în infrastructură, iar propunerile de repartizare a sumelor, pe proiecte, au fost prezentate prin intermediul Ministerul Internelor și Reformei Administrative:

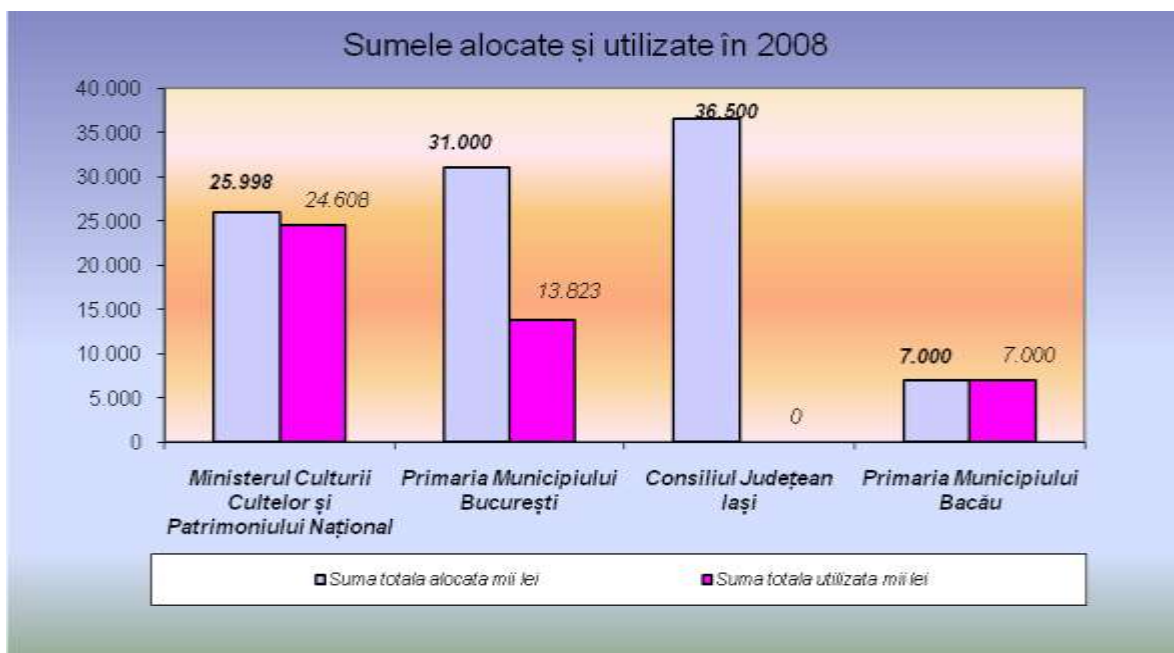
5.Primăria Municipiului București: finanțare în anul 2007 și 2008 pentru reabilitarea și modernizarea stadionului „Lia Manoliu”.

6.Consiliul Județean Iași: - finanțare în anul 2007 și 2008 pentru dezvoltarea și modernizarea Aeroportului internațional Iași - sume neutilizate nici în anul 2007 și nici în 2008.

7. Primăria Municipiului Bacău: finanțare în anul 2008 pentru consolidarea și amenajarea podului de la Șerbănești, peste râul Bistrița.

După cum se poate constata, o parte însemnată a programelor/proiectelor alese pentru finanțate din FND se referă și sunt destinate efectiv comunităților locale, chiar dacă derularea programelor și a finanțării s-a făcut prin ministere.





4.1.2 Legislația în domeniu și particularitățile procesului de finanțare

Fondul național de dezvoltare la dispoziția Guvernului a fost înființat în anul 2006, în cadrul bugetului de stat, prin OUG nr. 113 / 21.12. 2006, și a fost aprobat anual prin legea bugetară.

Normele metodologice privind finanțarea proiectelor și programelor din FND au fost aprobate prin HG nr. 892/1 august 2007.

Legislația specifică pentru domeniul auditat precum și situația hotărârilor de Guvern prin care s-a repartizat FND sunt prezentate în **anexa nr.1 /1-2**.

FND a fost repartizat prin hotărâri ale Guvernului, la propunerea ordonatorilor principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale ale căror bugete au fost suplimentate cu sumele aprobate, sume care trebuiau evidențiate distinct și utilizate numai pentru destinațiile pentru care au fost aprobate.

Angajările, ordonanțările și plățile din aceste sume trebuiau să respecte prevederile Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, și ale Legii nr. 273 /2006 privind finanțele publice locale.

Fondul național de dezvoltare nu a funcționat ca un fond special, în care să fie colectate sume din privatizare, ci ca oricare credit bugetar prevăzut în bugetul de stat, deosebirea constând în faptul că acoperirea deficitului bugetar rezultat din plățile efectuate din sumele repartizate din FND nu s-a făcut din veniturile bugetului de stat ci din sursele prevăzute la art. 1 alin. 6 din OUG 113/2006 (venituri din privatizare).

Schema circuitului de fundamentare, repartizare, utilizare și decontare a FND, care s-a practicat în perioada auditată, este prezentată în **anexa nr. 2**.

Ca o caracteristică generală, ordonatorii principali de credite ai bugetelor de stat și locale au fundamentat - prin întocmirea și promovarea notele de fundamentare - și au inițiat proiectele hotărârilor de Guvern prin care au fost repartizate sume din FND - în baza prevederilor OUG 113/2006 și a reglementărilor și procedurilor specifice referitoare la elaborarea, motivarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare.

Conform prevederilor hotărârilor de Guvern de repartizare a FND, răspunderea pentru modul de utilizare a sumelor alocate a venit ordonatorilor principali de credite bugetare - ai bugetului de stat și ai bugetelor locale.

Ca urmare, în cazul ordonatorilor principali ai bugetului de stat, aceștia au solicitat către Ministerul Finanțelor Publice (MFP) suplimentarea bugetului anual, conform hotărârilor de Guvern de repartizare din FND, precum și deschiderea finanțării în limita sumelor din deconturile lunare, centralizatoare, primite de la entitățile care au implementat programele/proiectele respective.

În continuare, ordonatorii principali au virat sumele din FND către aceste entități beneficiare, conform deconturilor justificative primite de la acestea aferente cheltuielilor efectuate (lucrări, servicii, ș.a.).

Excepție de la această regulă a făcut Ministerul Culturii, Cultelor și Patrimoniului Național (MCCPN) care, conform hotărârilor de Guvern de repartizare a FND, a răspuns numai de modul de repartizare a fondurilor potrivit hotărârilor Comisiei pentru evaluarea și selecția proiectelor, în timp ce răspunderea pentru utilizare sumelor transferate a venit autorităților administrației publice locale (primăriilor) beneficiare ale programului finanțat din FND.

Astfel, MCCPN a virat sumele din FND către primăriile beneficiare, într-o singura tranșă, înaintea executării de către acestea a lucrărilor aferente proiectelor finanțate, urmând ca, ulterior, să primească deconturile

justificative conform obligației consemnată în contractele de finanțare încheiate între minister și primării.

Detalierea etapelor după care s-a derulat finanțarea din FND este prezentată în **anexa nr. 3**.

4.2 Obiectivele specifice acțiunii de audit a FND

Auditul a abordat o serie de obiective secundare, atât la entitățile centrale cât și la cele locale, cu privire la oportunitatea și realitatea solicitărilor de finanțare din FND, la îndeplinirea criteriilor de eligibilitate specifice pentru selectarea și cuprinderea în programele/proiectele finanțate din FND, la respectarea condițiilor impuse, de regularitate și legalitate, cu privire la repartizarea, virarea și decontarea sumelor alocate ș.a.

La nivelul entităților care au implementat direct programele/proiectele finanțate din FND, majoritatea la nivel teritorial și beneficiare directe ale acestora, au fost analizate atât oportunitatea solicitării finanțării din FND cât și eficacitatea finală a proiectelor implementate, comparativ cu situația de fapt de la nivelul acestora, cu criteriile de eligibilitate impuse, cu obiectivele angajate ș.a.

Tot la acest nivel a fost avută în vedere și verificarea realității datelor furnizate de către aceste entități, către ordonatorii principali de la nivel central prin care s-au derulat finanțările, comparativ cu datele înregistrate în evidențele economico-financiare și tehnic-operative proprii.

4.3 Realizarea acțiunii de audit

Auditul s-a efectuat la Secretariatul General al Guvernului (SGG), la Ministerul Finanțelor Publice (MFP) și la cei 7 ordonatori principali de credite care au primit direct sume din FND, 4 ai bugetului de stat (ministere) și 3 ai bugetelor locale, asupra celor 12 programe/proiecte finanțate din FND și asupra celor 15 hotărâri de Guvern (inclusiv cele care au modificat sau completat hotărârile inițiale) prin care au fost repartizate sumele, 10 în anul 2007 și 5 în 2008.

Acțiunea de audit s-a desfășurat și în teritoriu, la cei 3 ordonatori de credite ai bugetelor locale care au primit direct sume din FND, la entitățile de sub autoritatea ministerelor - care au implementat efectiv programele/proiectele finanțate din FND, precum și la autoritățile administrației publice locale (primării) care au primit sumele prin intermediul ministerelor, au implementat programele și au beneficiat în mod direct de ele.

În teritoriu, auditul a fost efectuat în 38 de județe, de către camerele de conturi județene, inclusiv a Municipiului București, asupra unui eșantion de auditat format din 94 de entități selectate prin raționament profesional dintr-un total de 140 de entități finanțate din FND (**anexa nr. 4**).

Județele Ilfov, Sibiu, Teleorman și Tulcea nu au fost introduse în acțiune deoarece nici o entitate din aceste județe nu a primit sau derulat sume din FND.

Suma totală repartizată din FND, în perioada 2007-2008, entităților selectate în eșantionul de auditat, este de 529.813 mii lei, reprezentând 76 % din totalul FND repartizat de către Guvern.

Suma repartizată din FND, în fiecare an, entităților selectate în eșantionul de auditat, este de 481.620 mii lei în anul 2007 și 48.193 mii lei în 2008, reprezentând 81 % din FND repartizat în 2007 respectiv 48 % în 2008.

4.4. Constatările și concluziile auditului cu privire la FND

4.4.1 Constatări și concluzii la nivel guvernamental

Concluzia generală a auditului este că dezideratele îndrăznețe pentru care a fost înființat FND, prezentate și în preambulul ordonanței de înființare, au fost atinse într-o manieră nesistematică și într-o măsură mai puțin spectaculoasă decât nivelul așteptărilor generate de actualitatea și ineditul obiectivelor asumate și ale sursei de finanțare.

Înființarea FND, prin OUG nr. 113/2006, a reprezentat un act de voință necesar și binevenit al Guvernului, atât pentru alinierea la recomandările Comisiei Europene cât și pentru reintroducerea, în circuitul investițional, a sumelor obținute din procesul de privatizare.

Din păcate, demersul nu a depășit cu mult pragul formalismului legislativ și al bunelor intenții căci a fost urmat de un mod de aplicare restrâns, temporizat și ezitant, care a vizat mai degrabă preservarea disponibilităților din privatizare, gestionate de către Ministerul Finanțelor Publice, decât introducerea lor în circuitul investițional.

Se poate afirma că această situație, aparent contradictorie, a fost generată și întreținută tocmai de lipsa unei voințe politice reale, în primul rând la nivel guvernamental, pentru îndeplinirea la un nivel performant al dezideratelor înființării fondului.

O serie de circumstanțe și date concrete vin să susțină aceste concluzii, și anume:

➤ emiterea actului normativ de înființare a FND a fost tergiversată, din iulie 2005 – când era termenul de prezentare a proiectului de act normativ stabilit ca sarcină în ședința Guvernului din data de 29 iunie 2005 - și până în decembrie 2006 când a fost adoptată ordonanța de urgență.

➤ normele metodologice de aplicare a OUG 113/2006, de înființare a fondului, au fost elaborate și aprobate abia în august 2007 (HG nr. 892/2007), cu o întârziere de peste cinci luni față de prevederile art. 3 din ordonanță (30 de zile de la intrarea în vigoare).

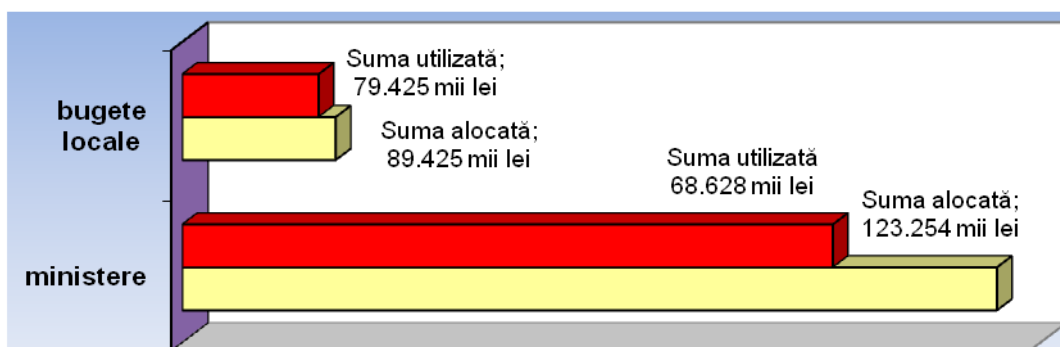
➤ au fost stabilite pentru FND, prin legile bugetare anuale, valori relativ modeste și ponderi nesemnificative față de valoarea totală în „echivalent lei” a disponibilităților din privatizare de la *începutul anului*: 5,1% în anul 2007; 0,9% în 2008 și 0,2% în primele opt luni din 2009 (**anexa nr.5/1-2**).

➤ la un nivel asemănător s-a situat și ponderea sumei totale repartizate de către Guvern din FND, față de valoarea totală în „echivalent lei” a disponibilităților din privatizare de la *sfârșitul anului*: 5,5% în 2007 și 0,9% în 2008, iar sumele utilizate efectiv au reprezentat 4,2% în 2007 și 0,4% în 2008 din disponibilități (pentru 2009 nu sunt date definitive).

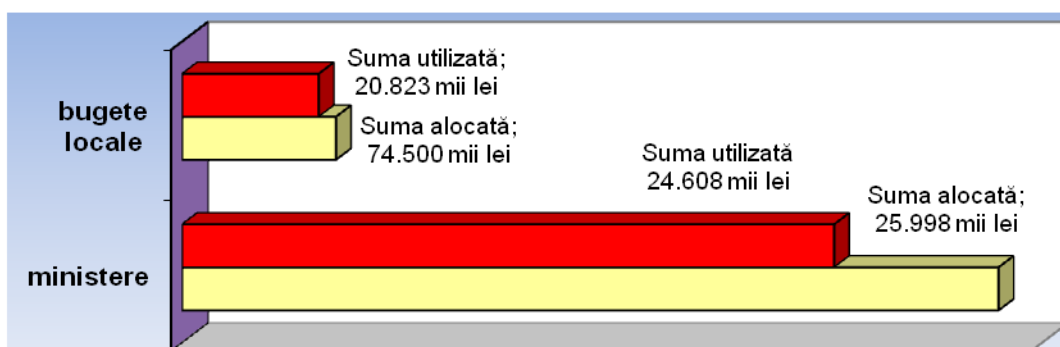
➤ după natura, destinațiile și beneficiarii efectivi ai programelor/proiectelor pentru care Guvernul a repartizat sume din FND, de la înființare până acum, se poate spune că acest fond a fost utilizat, în egală măsură, atât pentru obiective de interes central cât și pentru obiective în interesul comunităților locale (finanțare derulată prin ministere sau direct de către autoritățile locale).

În susținerea acestei afirmații amintim că în perioada 2007-2008 (**anexa nr.5.3**), a fost repartizată pentru obiective de interes central (infrastructură rutieră și aeriană și combaterea eroziunii costiere) suma de 351.386 mii lei, reprezentând 53% din totalul de 664.563 mii lei FND repartizat, iar pentru programe/proiecte destinate efectiv comunităților locale au fost repartizate 48% (313.177 mii lei) din total.

Anul 2007



Anul 2008



Având în vedere cele prezentate, se pot formula două concluzii, și anume:

Chiar dacă repartizarea FND s-a făcut în mod relativ transparent, totuși, luând în considerare nivelul aprobat al FND și ponderile prezentate mai sus, nu se poate considera că transparența a caracterizat, implicit, întreaga procedură de utilizare a resurselor financiare provenite din procesul de privatizare - deziderat care transpare din textul OUG 113/2006 și este conținut explicit în nota de fundamentare a ordonanței.

Nu se poate afirma că aprobarea nivelului FND în bugetul de stat, precum și repartizarea acestuia de către Guvern, au stat sub semnul risipei și, cu precădere, al unor interese politice evidente, așa cum a semnalat mass-media

preluând aserțiuni din sfera politică, chiar dacă unele disfuncționalități / abateri au fost constatate atât în procesul de repartizare cât și, mai ales, al celui de utilizare a sumelor de către entitățile care au implementat efectiv programele (subordonate ministerelor și/sau autorități ale administrației locale), așa cum se va vedea în continuarea raportului de audit.

Auditul a mai reținut și o serie de alte disfuncționalități comune acestui nivel, după cum urmează:

➤ în hotărârile Guvernului prin care au fost repartizate sumele din FND nu au fost precizate subdiviziunile fondului în care se încadrau programele/proiectele nominalizate pentru finanțare, cu toate că cele trei subdiviziuni erau prevăzute la art. 1 din OUG 113/2006.

➤ ca urmare, programele/proiectele finanțate din FND par a se încadra, conform conținutului hotărârilor de Guvern și al notelor de fundamentare ale acestora, numai în subdiviziunea „finanțarea proiectelor de investiții în infrastructură și a altor proiecte prioritare” - art.1 lit. a. - subdiviziune care poate cuprinde, prin formularea atât de vagă și cuprinzătoare din ordonanță, aproape orice program/proiect de infrastructură din oricare domeniu de activitate și având orice destinație și orice prioritate.

Ca exemplu, programul „Sistem integrat de reabilitare a sistemelor de alimentare cu apă și canalizare (...) în localitățile cu populație mai mică de 50000 locuitori”, derulat de către MDRL și aprobat pentru cofinanțare din FND prin HG nr.567/2007, cu toate că are componenta principală de finanțare un împrumut de la Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei, nu apare ca fiind inclus în subdiviziunea „suplimentarea fondurilor necesare derulării unor programe/proiecte care beneficiază de finanțare din fonduri europene” - art.1 lit. c. din ordonanță.

➤ pentru „necesitățile provocate de retrocedarea/restituirea activelor imobiliare”, care reprezintă o altă subdiviziune a FND (art.1 lit. b), nu au fost repartizate sume din FND.

Trebuie precizat că această subdiviziune se referă, conform interpretării conferite în Nota de fundamentare a OUG 113/2006, la activele imobiliare ce vor fi retrocedate de către „anumite instituții guvernamentale” care, pe fondul constrângerilor bugetare, nu vor avea resurse să-și înlocuiască aceste active și nu la finanțarea construcției de locuințe sociale destinate chiriașilor evacuați - aceasta făcându-se tot din FND, prin intermediul MDRL (HG nr. 567/2007), dar

în cadrul proiectului „construcții de locuințe sociale conform Legii nr. 114/1996”.

Nu se poate afirma și nici susține ideea că programele/proiectele pentru care au fost repartizate sume din FND, de către Guvern, sunt cu adevărat prioritare, capabile să realizeze în mod performant dezideratele și obiectivele pentru care a fost înființat FND, având în vedere că:

➤prounerile pentru finanțare din FND au fost lăsate la latitudinea ministerelor și a autorităților administrației publice locale, pe fondul inexistenței unui set unitar și bine fundamentat de criterii de selecție a programelor/proiectelor propuse spre finanțate din FND și de încadrare a lor în subdiviziunile fondului.

➤nu a fost prevăzută, în legislația specifică, emiterea și aprobarea unui asemenea set de criterii, care să dea rigoare și credibilitate selecțiilor făcute, și nici obligația ordonatorilor principali de credite de a elabora proceduri interne și criterii de selecție.

➤nu a fost nominalizat un organism, eventual interministerial și sub autoritate guvernamentală, care să realizeze un portofoliu unic de programe/proiecte prioritare - compatibile pentru finanțate din punct de vedere al încadrării în subdiviziunile FND, al caracterului prioritar, al oportunității, viabilității, eficienței, economicității și eficacității.

Trebuie precizat că la nivelul MFP, care a avizat notele de fundamentare ale proiectelor de hotărâri de repartizare a FND, s-a făcut numai o analiză asupra încadrării în nivelul fondului prevăzut în bugetul de stat și în destinațiile prevăzute de OUG 113/2006.

➤acest mod de selecție a programelor/proiectelor a fost una dintre cauzele pentru care o serie de programe/proiecte, pentru care s-a aprobat finanțarea din FND, nu au fost implementate iar sumele repartizate au rămas fie neutilizate fie au fost utilizate parțial.

Pentru exemplificare amintim următoarele programe (**anexa nr. 5.3**):

- „Programul prioritar național pentru proiectarea și construirea de sedii pentru așezăminte culturale de drept public (...)”, propus de MDRL, nu a fost derulat iar suma repartizată de Guvern în anul 2007, de 2.000 mii lei, nu a fost utilizată.

- proiectul „Sistem integrat de reabilitare a sistemelor de alimentare cu apă și canalizare (...) în localitățile cu populație mai mică de 50000 locuitori”, propus tot de MDRL, nu a fost derulat iar din suma repartizată de Guvern în anul 2007, de 3.000 mii lei, au fost utilizate numai 300 mii. lei (10%) doar pentru înființarea unităților de management și de coordonare ale proiectului.

- proiectul „Combaterea eroziunii costiere”, propus de MM, nu a fost derulat iar suma repartizată de Guvern în anul 2007, de 1.400 mii lei, nu a fost utilizată.

- proiectul pentru dezvoltarea și modernizarea Aeroportului Internațional Iași, pentru care Consiliul județean Iași a primit 10.000 mii lei în anul 2007, nu a fost derulat iar suma repartizată nu a fost utilizată.

Paradoxal în acest caz este faptul că, în anul următor, a fost repartizată suma de 36.500 mii lei aceluiași consiliu, de peste 3,6 ori mai mult decât în anul 2007, situație în care proiectul tot nu s-a derulat iar suma a rămas neutilizată.

- MCCPN a utilizat numai 71,73% din suma repartizată în 2007 pentru „Programul prioritar național pentru finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale (...)”; MTI a utilizat 66,1% din suma repartizată în 2007 pentru proiecte de infrastructură rutieră (prin CN-ADNR) iar Primăria M. București a utilizat numai 44,5% din suma repartizată în anul 2008 pentru proiectul „Reabilitare și modernizare Stadion Lia Manoliu”.

➤ au fost și cazuri în care efectul financiar favorabil al repartizării FND, adică suplimentarea finanțării insuficiente a unor proiecte din bugetul de stat, a fost practic anulat ca urmare a faptului ca prin acte normative de rectificare a bugetului de stat au fost reduse fondurile alocate inițial unor astfel de proiecte care, ulterior, primiseră finanțare și din FND (OUG nr. 78/2007 de rectificare a bugetului de stat și HG nr. 571/2007 de repartizare a sumelor din FND pentru proiecte derulate de către CN-ADNR, din subordinea MTI).

➤ nu se poate ignora faptul că, în unele cazuri, neutilizarea integrală a sumelor primite din FND a avut drept cauză, pe lângă o fundamentare insuficientă și nereală, și repartizarea cu întârziere a sumelor, de către Guvern, spre sfârșitul anului sau chiar în luna decembrie.

De exemplu, pentru Primăria M. București (stadionul Lia Manoliu) - HG nr.1671, prin care au fost repartizate sumele din FND, a fost publicată în

Monitorul Oficial în data de 10.12.2008 iar pentru MCCPN - HG nr. 1119 a fost publicată în data de 21.09.2007 iar suplimentarea bugetului de către MFP s-a făcut în data de 12.10.2007, și HG nr. 1298 a fost publicată în 14.10.2008 iar suplimentarea s-a făcut în 20.11.2008.

➤ este adevărat că această stare de lucruri a fost posibilă și ca urmare a unei preocupări insuficiente, la nivelul Guvernului, pentru o analiză și o evaluare periodică, de tip feedback, a modului de derulare a finanțărilor din FND și de implementare a programelor/proiectelor finanțate, necesare pentru dispunerea de măsuri, în consecință.

➤ astfel, Guvernul nu a cerut oficial ministerului finanțelor, și nici acesta nu a inițiat un demers în acest sens, efectuarea unor analize periodice cu privire la performanța finanțărilor din FND și la acei ordonatori principali care au solicitat finanțare din FND și fie au renunțat la unele sume fie nu le-au utilizat până la sfârșitul anului.

➤ în cazurile în care au fost repartizate sume din FND, direct unor autorități ale administrației publice locale, pentru finanțarea exclusivă sau cofinanțarea unor proiecte de interes comun, central și local, nu a fost prevăzută obligația încheierii unor documente oficiale (contracte, protocoale ș.a.), între partea Guvernamentală și autoritatea administrației publice locale, referitoare la procentele de cofinanțare, la sarcinile, obligațiile, responsabilitățile, termenele de finalizare ș.a.

4.4.2 La Secretariatul General al Guvernului

La nivelul Secretariatului General al Guvernului, etapele și procedurile specifice repartizării Fondului național de dezvoltare, ca parte a procesului mai larg al elaborării, avizării și prezentării proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului, au fost aceleași, în cazul FND, ca pentru Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție prezentate la Capitolul III.

4.4.3 La Ministerul Finanțelor Publice (MFP)

Operațiunile legate de propunerea spre aprobare a valorii anuale a FND, de avizarea proiectelor de hotărâri de Guvern și de asigurarea finanțării conform prevederilor acestora, de acoperirea sumei totale anuale rezultată ca urmare a efectuării plăților din FND din sursele prevăzute la art. 1 alin. (6) din

OUG 113/2006 precum și alte operațiuni specifice de evidență și raportare au fost derulate de către MFP.

La nivelul MFP a fost constituit, prin Ordinul nr. 54/2005 al ministrului, colectivul pentru punerea în aplicare a Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, conform art. 5 din HG 50/2005 respectiv art.7 din HG 1226/2007, în timp ce procedurile pentru promovarea și avizare proiectelor de acte normative ale altor autorități au fost aprobate în anul 2008 prin Ordinul nr. 2551 al ministrului.

Principalele disfuncționalități constatăte la nivelul MFP, altele decât cele prezentate până acum cu posibile influențe asupra modului de derulare a finanțărilor din FND și asupra atingerii țintei pentru care a fost înființat acest fond, **sunt următoarele:**

- proiectul actului normativ de înființare a FND nu a fost elaborat și prezentat Guvernului pentru adoptare din iulie 2005, când s-a cerut în ședința de Guvern acest lucru, și până în decembrie 2006 când a fost adoptată OUG 113/2006, urmare a faptului că destinațiile veniturilor din privatizare erau deja reglementate legal și, ca urmare, înființarea FND a fost consideră inoportună la nivelul MFP.

- normele metodologice de aplicare a OUG 113/2006, au fost elaborate și aprobate abia în august 2007, prin HG nr. 892/2007, cu o întârziere de peste cinci luni față de prevederile art. 3 din ordonanță, ca urmare a unor întârzieri inexplicabile pe circuitul de avizare intern ministerului și chiar în condițiile în care responsabilitatea coordonării elaborării normelor revenea unei structuri distincte.

- notele de fundamentare și proiectele de hotărâri de repartizare a FND, inițiate de ordonatorii principali, au fost analizate la nivelul MFP - în vederea avizării - numai pentru încadrarea sumelor în disponibilitățile fondului și în destinațiile acestuia, fără a se solicita ca, în textul actului normativ, să se precizeze și subdiviziunile FND în care se încadrează programele/proiectele finanțate (prevăzute la art. 1 din OUG 113/2006).

- nu au fost elaborate și aprobate formal proceduri interne distincte cu privire la gestionarea unitară a FND (derulare, coordonare, monitorizare ș.a.).

- derularea, coordonarea și monitorizarea operațiunilor aferente FND nu s-a făcut de către o singură structură ci de către 3 direcții generale de

specialitate cărora li s-au transmis, formal, și sarcini, competențe și responsabilități cu privire la FND.

- acestei relative disipări de competențe și responsabilități i s-a adăugat și o coordonare neunitară ca urmare a faptului că cele 3 direcții generale nu au funcționat în subordinea aceluiasi secretar de stat.

- numărul de zile scurs între datele cererilor de suplimentare a bugetului, primite de la ordonatorii principali, și datele adreselor prin care MFP le comunică suplimentarea efectivă, s-a situat într-un interval cuprins între 6 și 20 de zile, explicațiile pentru timpii situați spre limita maximă a intervalului ținând de organizarea internă, de circuitul documentelor și de coordonare.

- la nivelul MFP au fost acceptate ca atare, ca pe economii binevenite la FND, atât renunțările ordonatorii principali de credite la unele sume primite din FND cât și sumele rămase neutilizate de către aceștia până la sfârșitul anului și care au fost retrase.

- nu au fost cerute explicații detaliate ordonatorilor de credite pentru cauzele acestor renunțări, nu s-a făcut o analiză serioasă, comparativă, cu notele de fundamentare întocmite de aceștia, cu obiectivele și ținta pentru care a fost înființat FND și pentru care au fost repartizate sume din FND și nu au fost formulate concluziile necesare cu privire la posibilitatea avizării pe viitor a altor cereri de finanțare.

- MFP nu a informat Guvernul, în mod formal, cu privire la ordonatorii principali de credite care au solicitat sume din acest fond la dispoziția Guvernului și care nu au avut capacitatea sau voința necesară de a pune în practică politica Guvernamentală aferentă domeniilor respective.

- nici ordonatorii principali de credite nu au prezentat, conform obligației prevăzute la art. 12 din Normele metodologice aprobate prin HG 892/ 2007, dar nici MFP nu a cerut oficial propuneri de alocări de sume din FND în vederea cuprinderii acestora în bugetul de stat pentru anii viitori.

- în condițiile în care astfel de propuneri nu s-au cerut, iar pentru stabilirea nivelului anual al FND nu au existat criterii aprobate, cuantificabile, se poate concluziona că propunerea și aprobarea în bugetul de stat, pentru anii 2007 și 2008, a unui nivel minimal al FND, față de disponibilitățile din privatizare, nu are la bază nici un fel de fundamentare.

- nu a fost elaborat formal și nu a funcționat, la nivelul MFP, un cadru procedural cu privire la analiza și evaluarea periodică, la nivel decizional, a modului de derulare, coordonare și monitorizare a operațiunilor aferente FND, chiar dacă lunar au fost întocmite diverse situații.

4.4.4 La nivelul ministerelor prin care s-a derulat finanțarea din FND

În anul 2007 au primit finanțare din FND 4 ministere (MCCPN, MM, MTI și MDRL), în sumă totală de 474 640 mii lei, reprezentând 84% din totalul FND repartizat iar în anul 2008 a primit finanțare numai un minister (MCCPN), în sumă de 25.998 mii lei reprezentând 26% din FND repartizat (**anexa nr. 5.3**).

În afară de MTI, care a derulat proiecte de interes central (infrastructură rutieră și aeriană) celelalte au derulat programe/proiecte destinate comunităților locale, referitoare la așezăminte culturale în mediu rural și mic urban, asigurarea surselor de apă și protecția împotriva inundațiilor, reabilitarea sistemelor de apă-canal și construcția de locuințe sociale.

Prezentarea modului în care s-a derulat finanțarea din FND, de la fundamentare la utilizare efectivă, la nivelul fiecărui minister, este detaliată în **anexa nr. 3**.

Principalele disfuncționalități constatate, de ordin general, care au viciat, în măsură mai mică sau mai mare, procesul de fundamentare, derulare, finanțare și implementare a programelor/proiectelor finanțate din FND, **sunt următoarele:**

➤ nu a fost constituit prin dispoziție a ministrului, la nivelul fiecărui minister, cu excepția MCCPN, grupul de lucru pentru elaborarea notelor de fundamentare și a proiectelor hotărârilor de Guvern prin care s-a repartizat FND.

Obligația era prevăzută expres de Regulamentul privind procedurile pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare (art. 5 respectiv 7), aprobat prin HG 50/2005 respectiv HG 1226/2007.

Această situație a influențat negativ asupra calității și realității selecțiilor de programe propuse pentru finanțare, asupra notelor de fundamentare aferente hotărârilor de Guvern și, implicit, asupra performanței derulării implementării programelor și a finanțării.

➤ propunerile de programe/proiecte destinate finanțării din FND nu au fost, de regulă, rezultatul unei selecții riguroase, pe baza unor proceduri interne și criterii de eligibilitate formal stabilite și bine fundamentate, excepție făcând MCCPN care a elaborat și aprobat un „Ghid operațional” pentru derularea programului finanțat din FND.

➤ s-a conturat, informal, o modalitate mai puțin riguroasă de abordare a

FND, pe considerentul că orice sumă suplimentară este binevenită indiferent de sursa și de condițiile de finanțare, favorizată și de inexistenței unui set de criterii unitare de selecție, legal reglementate, precum și de numărul mare de programe/proiecte necesar a fi implementate și amânate periodic din cauza constrângerilor bugetare.

- o serie de programe/proiecte propuse de către ministere și pentru care Guvernul a repartizat sume din FND - poate în detrimentul altor programe cu adevărat viabile și prioritare - nu au fost implementate iar sumele au fost utilizate parțial sau deloc.

- principalele cauze au fost, de regulă, o fundamentare neriguroasă și nerealistă a notelor de fundamentare, care nu a ținut seama și de amploarea/durata etapelor obligatorii, premergătoare implementării efective a programelor, dar și o capacitate tehnico - organizațională insuficientă a unor entități beneficiare, de regulă primării, de a implementa programele respective și a utiliza sumele primite.

- pornind de la această realitate, la nivelul ministerelor nu a existat un cadru procedural aprobat și nici o preocupare constantă, la nivel decizional, pentru efectuarea periodică a unor analize și evaluări detaliate, și dispunerea de măsuri în consecință, cu privire la situația și stadiului implementării programelor și la cauzele care au determinat neutilizarea sumelor repartizate.

- sumele solicitate în notele de fundamentare nu au fost stabilite, de regulă, după o modalitate clară de calcul, formal aprobată, care să ia în considerare atât valoarea totală sau rămasă a proiectelor și graficul multianual de eșalonare cât și capacitatea și posibilitățile obiective de implementare a proiectelor și de utilizare a sumelor în anul în care s-a cerut și s-a aprobat finanțarea.

- la nivelul ministerelor nu s-a elaborat un cadru organizațional specific prin care să se încerce echilibrarea răspunderii conferite lor pentru utilizarea legală a sumelor din FND (prevedere inserată expres în hotărârile de Guvern de repartizare a fondului) cu competențele formale, limitate, ale acestora în derularea efectivă a programelor și în angajarea și efectuarea plăților - atribute aflate în sarcina directă și responsabilitatea fie a entităților subordonate fie a primăriilor beneficiare.

- rămâne sub semnul întrebării, totuși, oportunitatea și realismul deciziei de a nominaliza ministerele ca singure răspunzătoare pentru legalitatea utilizării sumelor din FND.

De reținut este și faptul că ministerele sunt, prin atribuțiile legale și modul de organizare, structuri de autoritate a statului în domeniile respective și, ca urmare, nu au un aparat propriu în așa fel dimensionat și specializat încât să poată, pe de o parte, să asigure managementul unor acțiuni de o asemenea

complexitate și amploare și pe de altă să răspundă de legalitatea utilizării unor sume de către entitățile subordonate și/sau de către autoritățile administrației publice locale care implementează programele/proiectele finanțate.

- nu au fost constituite structuri distincte, cu sarcini și responsabilități precise în ce privește coordonarea și monitorizarea modului de derulare a finanțării și de utilizare efectivă a sumelor din FND.

- nu au fost elaborate proceduri specifice cu privire la modul de derulare a finanțării din FND, sarcinile și responsabilitățile fiind preluate, de regulă, de către compartimentele existente și de personalul acestora, ca pe sarcini suplimentare, de cele mai multe ori fără o transmitere formală de sarcini, responsabilități și competențe către aceste structuri - prin ROF, și către personalul acestora - prin fișa postului.

Un caz singular este cel al MCCPN unde a fost constituită o structură distinctă pentru derularea programului, a fost elaborat un „Ghid operațional”, s-a aprobat un contract cadru de finanțare, între minister și primăriile beneficiare, conținând obligații, drepturi, responsabilități și constrângeri ș.a.

De reținut că prin art. 25 al OUG 118/2006 privind înființarea, organizarea și desfășurarea activității așezămintelor culturale, art.25 se stabilea expres înființarea, în structura MCCPN, unui compartiment cu un număr de 15 posturi pentru monitorizarea implementării Programului.

- chiar dacă, formal, compartimentul a fost înființat prin ordin al ministrului, acesta a funcționat în realitate sub potențialul de performanță preconizat, ca urmare a neasigurării resurselor umane, materiale și financiare la nivelul necesar (personal diminuat, sarcini preluate de către persoane cu atribuții în alte compartimente, lipsa finanțării activității de monitorizare pe teren a derulării contractelor de finanțare ș.a.).

- în cazul programelor implementate de către primării și derulate prin MDRL - pentru locuințe sociale destinate cu precădere chiriașilor evacuați din locuințele retrocedate - și prin MCCPN - pentru așezăminte culturale - a fost constatată o diferență evidentă de abordare a modalităților de selecție a proiectelor și de finanțare din FND a primăriilor beneficiare, astfel:

- în cazul MDRL se poate spune că procesul de selecție a proiectelor propuse de către primării și de repartizare a sumelor din FND a fost lipsit de garanția transparenței și a obiectivității ce ar fi putut fi oferită de existența unor proceduri reglementate formal (neprevăzute în mod expres în Legea nr. 114/1996 a locuinței și în HG nr. 1275/2000 de aprobare a normelor metodologice aferente).

Ca urmare, toate deciziile privind selecția și introducerea în programul de finanțare a proiectelor, stabilirea cuantumurilor individuale de finanțare pe fiecare obiectiv de locuințe și primărie în parte, alegerea obiectivelor pentru care să se facă verificarea pe teren a realității datelor din dosarele de solicitare a finanțării, au fost atributul exclusiv al unei singure direcții generale de specialitate din cadrul ministerului.

Aceste decizii, chiar dacă au fost aprobate de către conducerea ministerului, nu au avut ca bază o procedură formal elaborată și aprobată și nici criterii fundamentate și transparente de eligibilitate a proiectelor și de stabilire a cuantumurilor individuale de finanțare.

- ca exemplu de bună practică, în cazul MCCPN a fost constituită o Comisie de evaluare și selectare a proiectelor propuse de către primării și a fost elaborat un „Ghid operațional”, aprobat de ministru, în care au fost cuprinse și detaliate: etapele, condițiile și criteriile de eligibilitate ce trebuiau îndeplinite pentru cuprinderea proiectelor propuse în programul de finanțare, suma maximă ce se putea repartiza din FND pentru fiecare primărie, contractul cadru de finanțare dintre minister și primăriile beneficiare ș.a.

➤ în lipsa procedurilor specifice, de la nivelul ministerelor, cu privire la modul de derulare a finanțării din FND, deconturile primite de la entitățile care au implementat programele, pe baza cărora ministerele au virat sumele respective, nu au fost verificate și din punct de vedere al legalității, regularității, oportunității, eficienței și economicității ci numai al existenței documentelor justificative.

Astfel, au existat și cazuri în care ministerele au acceptat deconturile primite și au virat sumele aferente pentru o serie de plăți care, prin conținutul lor, ar fi necesitat cu prioritate o verificare de acest fel, în condițiile în care ministerul nu a fost implicat direct în luarea deciziilor în schimb avea răspunderea asupra „modului de utilizare a sumelor în conformitate cu prevederile legale în vigoare” *ca de exemplu:*

- deconturile prezentate Ministerului Mediului, de către Administrația Națională Apele Române (ANAR), cu privire la cheltuielile efectuate pentru unele dotări independente necesare proiectului „WATMAN” - sistem informațional pentru managementul integrat al apelor - în condițiile în care acest proiect nu a derulat și nu este funcțional.

- deconturile prezentate Ministerului Transporturilor (MTI) de către CN-ADNR, pentru proiectele de infrastructură rutieră, cu privire la cheltuielile

efectuate pentru exproprieri - despăgubiri acordate și plata serviciilor efectuate de către firmele de avocatură angajate în acest sens.

- deconturile prezentate Ministerului Dezvoltării (MDRL), de către Compania Națională de Investiții (CNI), pentru programul „sistem integrat de reabilitare a sistemelor de alimentare cu apă și canalizare (...)”, cu privire la cheltuielile efectuate pentru înființarea și funcționarea Unității de management al proiectului (UMP) - în cadrul CNI - și a Unității de coordonare a proiectului (UCP) - în cadrul MDRL - inclusiv salarii, prime, contribuții la bugetul statului, primă de crăciun ș.a. fără ca implementarea proiectului să demareze efectiv în teritoriu.

➤ de asemenea, nu a existat un cadru minimal, reglementat formal, în legătură cu verificarea pe teren a realității deconturilor primite din teritoriu și nici a modului în care entitățile și-au îndeplinit obligațiile cu privire la derularea, urmărirea și finalizarea implementării programelor finanțate din FND.

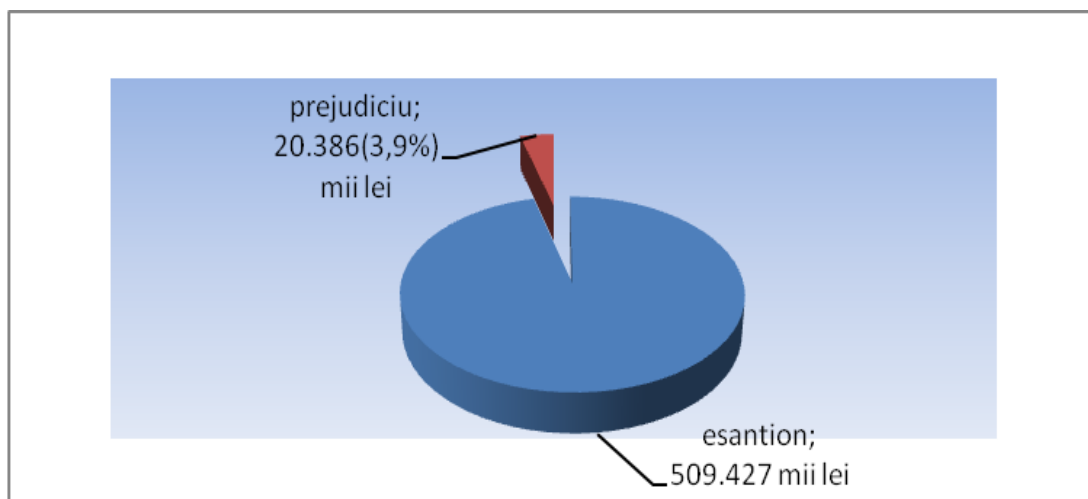
➤ ordonatorii principali de credite nu au prezentat, la elaborarea proiectelor anuale de buget, propuneri de alocări de sume din FND în vederea cuprinderii acestora în bugetul de stat pentru anul 2008, nici măcar pentru programele finanțate din FND în anul 2007 și rămase nefinalizate - cu toate că art. 12 din Normele metodologice aprobate prin HG 892/2007 prevedea aceasta în mod expres.

Luând în considerare lipsa de interes a ordonatorilor principali, cât și neimplicarea MFP, care nu a solicitat astfel de propuneri prevăzute de reglementările legale, se poate concluziona că nivelul de interes și de încredere generat de FND, ca sursă suplimentară de finanțare aflată la dispoziția Guvernului, precum și voința reală de a utiliza acest mecanism de finanțare, s-au situat la cote nesemnificative.

4.4.5 La entitățile care au implementat efectiv programele/ proiectele finanțate din FND

Ca urmare a efectuării auditului, au fost constatate unele abateri de la legalitate și regularitate pentru care au fost întocmite 28 de procese verbale de

constatare, suma totală a prejudiciilor consemnate fiind de 20.386 mii lei, ceea ce reprezintă 3,9% din suma totală repartizată din FND, în perioada 2007-2008, pentru entitățile din eșantionul de auditat.



Pentru valorificarea proceselor verbale de constatare au fost emise 26 decizii ale directorilor camerele de conturi județene, prin care au fost dispuse măsuri concrete pentru recuperarea prejudiciilor și înlăturarea abaterilor consemnate.

Două procese verbale, încheiate de Camera de conturi București la SN „Aeroportul Internațional București Băneasa - Aurel Vlaicu” S.A. subordonată MTI respectiv Primăria Municipiului București, au fost transmise organelor de urmărire penală deoarece au fost constatate fapte pentru care există indicii că au fost săvârșite cu încălcarea legii penale.

4.4.5.1 La entitățile finanțate din FND prin intermediul ministerelor

În perioada auditată, programele/proiectele care au fost finanțate din/și din FND, prin intermediul ministerelor, au fost implementate efectiv fie de către entități aflate în subordinea ministerelor fie de către autorități ale administrației publice locale (**anexa nr. 5.3**).

Din prima categorie fac parte: Administrația Națională Apele Române (ANAR) din subordinea Ministerului Mediului-MM; CN Autostrăzi și Drumuri Naționale (CN-ADNR), SN „Aeroportul (...) Kogălniceanu Constanța” și „Aeroportul (...) Băneasa-Aurel Vlaicu” din subordinea Ministerului Transporturilor (MTI) și Compania Națională de Investiții (CNI) din subordinea Ministerului Dezvoltării (MDRL).

Din a doua categorie fac parte primăriile care au fost cuprinse în cadrul programelor derulate de către: MCCPN - „Programul prioritar național pentru finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale de drept public, din mediul rural și mic urban” respectiv de către MDRL - „Construcții de locuințe sociale conform Legii nr. 114/1996” destinate cu precădere chiriașilor evacuați sau care urmează a fi evacuați din locuințele retrocedate foștilor proprietari.

Abaterile de la legalitate și regularitate, consemnate în procesele verbale de constatare încheiate în urma auditării FND, nu diferă în mod semnificativ de cele constatate în mod frecvent în acțiunile de control și audit ale Curții de Conturi aferente cheltuielilor de capital.

Aceste abateri privesc, de regulă, plăți nelegale sau nejustificate efectuate pentru: situații de lucrări întocmite eronat, lucrări neexecutate, mijloace fixe nerecepționate sau nepuse în operă, cheltuieli pentru lucrări și servicii neeligibile - care nu se finanțează din FND, diferențe de preț față de oferte, actualizări nejustificate ale valorii devizelor ș.a.

De asemenea, au fost constatate abateri legate de aplicarea prevederilor privind achizițiile publice, neconstituirea garanțiilor de bună execuție, neajustarea valorii mijloacelor fixe cu valoarea lucrărilor de reparații capitale și de modernizare, neînregistrarea în contabilitate și neefectuarea inventarierilor ș.a.

Aceste abateri nu vor fi prezentate mai detaliat pe fiecare tip de entitate în parte, având în vedere caracterul lor comun, faptul că nu caracterizează în mod special derularea finanțărilor din FND, astfel încât să poată genera concluzii specifice, precum și faptul că au fost valorificate la nivelul fiecărei entități teritoriale auditate.

Va fi însă prezentată, în continuare, o serie de alte disfuncționalități referitoare la performanța implementării programelor/proiectelor și a derulării finanțării din FND, comune entităților la care se referă acest subcapitol și mai apropiate de ținta auditului și de obiectivul general al acestuia:

La entitățile aflate în subordinea ministerelor

La nivelul acestor entități au fost constatate disfuncționalități asemănătoare cu cele de la nivelul ministerelor prin care s-a desfășurat finanțarea din FND.

- proiectele de investiții propuse ministerelor pentru promovarea hotărârilor de Guvern de repartizare a FND nu au fost rezultatul unei selecții riguroase făcute de o structură desemnată și competentă, pe baza unor proceduri interne și a unor criterii formal stabilite și bine fundamentate cu privire la prioritate, oportunitate, eficiență și eficacitate.

- propunerile nu s-au făcut dintre prioritățile absolute și recunoscute unanim ale domeniului respectiv ci dintre proiectele aflate în programul anual de investiții pentru care, de regulă, finanțarea de la bugetul de stat era insuficientă sau care fuseseră amânate din anii anteriori tot ca urmare a subfinanțării.

- lipsa unor fundamentări riguroase, ignorarea amplitudinii/duratei etapelor obligatorii derulării proiectelor și, uneori, o capacitate tehnico-organizațională insuficientă, au dus la nefinalizarea unor proiecte și la neutilizarea integrală, până la sfârșitul anului, a sumelor repartizate.

- în afara ședințelor operative, pentru care, de regulă, nu au fost întocmite procese verbale, nu a existat o preocupare constantă la nivel decizional pentru efectuarea periodică, conform unor proceduri formal aprobate, a unor analize și evaluări cu privire la stadiul implementării programelor și la cauzele care au determinat neutilizarea sumelor din FND, și pentru dispunerea măsurilor necesare.

- finanțarea din FND nu a acoperit, în general, necesarul de fonduri pentru finalizarea proiectelor propuse sau măcar pentru atingerea stadiilor intermediare stabilite prin graficele anuale.

- de regulă, în evidențele financiar-contabile ale entităților au fost evidențiate distinct sumele primite din FND și operațiunile aferente, dar au fost și situații în care această regulă a fost interpretată ca nefiind obligatorie decât

la nivelul ordonatorilor principali (cum de altfel este stipulat la art.1 alin.3 din OUG nr.113/2006), fără a se aplica și celelalte prevederi din legislația generală - Legea nr.500/2002 privind finanțele publice și Legea nr. 82/1991 a contabilității, republicată.

➤ nu au fost elaborate proceduri specifice cu privire la modul de derulare, coordonare și monitorizare a programelor finanțate și a sumelor din FND, aceste operațiuni fiind desfășurate de către compartimentele existente și de personalul acestora, de cele mai multe ori fără o transmitere formală de sarcini, responsabilități și competențe către aceste structuri - prin ROF, și către personalul acestora - prin fișa postului.

➤ au fost situații în care unele proiecte au fost derulate de compartimentele de la nivelul central al entităților, implicit încheierea și executarea contractelor aferente de antrepriză și de servicii, în timp ce majoritatea celorlalte au fost derulate de către direcțiile regionale din structura acestor entități, conform statutelor și regulamentelor de organizare și funcționare.

➤ riscurile, din punctul de vedere al prezentului audit, au fost generate de faptul că decizia pentru această departajare a obligațiilor, sarcinilor și responsabilităților nu s-a făcut conform unei proceduri și unor criterii formal elaborate și aprobate (statut, ROF ș.a.) și nu a fost consemnată într-un înscris oficial (situație întâlnită la CN-ADNR, din subordinea MTI).

➤ la nivelul entităților auditate, deconturile de la direcțiile regionale au fost verificate numai pentru existența documentelor justificative și nu din punctul de vedere al legalității, regularității, oportunității, eficienței și economicității cheltuielilor făcute, chiar dacă în baza lor au fost solicitate ministerelor sumele din FND.

La autoritățile administrației publice locale care au primit finanțarea din FND prin intermediul ministerelor

Din această categorie fac parte autoritățile administrației publice locale (primării) care au implementat:

- „Programul prioritar național pentru finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale de drept public, din mediul rural și mic urban” - finanțat prin MCCPN în anii 2007-2008.

- Programul „Construcții de locuințe sociale conform Legii nr. 114/1996”, destinate cu precădere chiriașilor evacuați sau care urmează a fi evacuați din locuințele retrocedate foștilor proprietari, finanțat prin MDRL în anul 2007.

La nivelul acestor entități au fost constatate următoarele:

A. Referitor la „Programul prioritar național pentru finalizarea lucrărilor de construcție a așezămintelor culturale (...) - MCCPN

Concluzia generală a auditului este că, de regulă, interesul inițial manifestat de către primării, în faza de solicitare a finanțării, s-a bazat mai mult pe dorința de a obține gratuit fonduri suplimentare de la buget și de a avea realizări pentru comunitățile locale respective, și mai puțin pe locul prioritar ocupat de viața culturală între necesitățile acestora.

Afirmația se bazează pe constatările auditului referitoare la o relativă lipsă de activitate a așezămintelor culturale finanțate din acest program, cât și la implicarea precară a unor primării, financiară și nu numai, din perioada de desfășurare a lucrărilor de construcție cât și din cea de după darea în folosință a obiectivelor.

Principalele constatări sunt următoarele:

➤ nu în toate cazurile a fost înțeles, la nivelul primăriilor, obiectivul programului finanțat din FND, acela de finalizare a unor lucrări de construcții începute și nu de reabilitare și modernizare a infrastructurii culturale, de construirea de sedii noi sau de dotare cu echipamente de practică culturală (acestea fiind finanțate fie din alte surse fie tot din FND dar în cadrul unui alt program ce trebuia derulat prin MDRL).

➤ sumele solicitate de către primării, în dosarele de finanțare depuse la minister, nu au avut un grad suficient de certitudine cu privire la realitatea valorii lucrărilor de finalizare a construcțiilor deoarece nu au fost fundamentate, de regulă, pe date certe din evidența economico - financiară și tehnic - operativă, pe devizele generale și graficele de lucrări, pe procesele verbale de recepție intermediară, pe evaluări de specialitate ș.a.

➤ planurile de activitate ale așezămintelor culturale, pentru următorii 3 ani

de la darea în funcțiune, obligatorii pentru eligibilitatea dosarelor de finanțare, au fost întocmite uneori neverosimil, peste posibilitățile și nivelul de interes al comunităților respective, aspect confirmat de activitatea ulterioară inaugurării.

➤ în practică, primirea unor fonduri suplimentare pentru obiective care, de regulă, nu-și găseau loc printre prioritățile unor bugete locale mereu insuficiente, a favorizat, în multe cazuri, o anumită tendință de utilizare a lor care nu s-a încadrat în rigoarea impusă de restricțiile, criteriile și condițiile de eligibilitate prevăzute de „Ghidul operațional pentru Programul prioritar național (...)”.

➤ au existat numeroase cazuri în care sumele primite au fost utilizate și pentru efectuarea altor cheltuieli decât cele de arhitectură, instalații termice, sanitare și electrice, finisaje exterioare și interioare, acoperiș, permise de Ghid și de contractele de finanțare semnate cu ministerul.

➤ astfel, au fost efectuate cheltuieli și pentru reabilitări și modernizări, dirigenție de șantier, evaluări, studii, proiecte, dotări independente ș.a. cheltuieli care trebuiau suportate fie din bugetele locale fie din alte fonduri sau în cadrul altor programe.

➤ astfel de situații nu au putut fi anticipate, depistate și corectate la timp, acolo unde au apărut, ca urmare atât a modului aparte de derulare a finanțării (cu deconturi trimise ministerului cu mult după primirea sumelor și după efectuarea cheltuielilor), cât și a lipsei aproape totale de monitorizare operativă și de control pe teren din partea acestuia.

➤ primirea sumelor din FND, de la minister, în lunile noiembrie și decembrie ale anului 2007, a fost principala cauză pentru care, de regulă, sumele nu au putut fi utilizate în întregime până la sfârșitul anului și au trebuit restituite, cauzând dereglări în graficele de execuție, de finalizare și de punere în funcțiune.

➤ în același timp, situația a generat, la nivelul primăriilor, un anumit tip de reacție orientată spre găsirea, împreună cu antreprenorii, unor soluții prin care să se evite pierderea sumelor, soluții care, nu întotdeauna, au avut în vedere strict reglementările în vigoare.

➤ au fost reținute și alte cauze pentru care unele sume nu au fost utilizate și anume: întârzieri nejustificate ale antreprenorilor față de graficele de execuție, modificări ale unor soluții tehnice solicitate de primării, valoarea lucrărilor rămase de executat, la data primirii sumelor din FND, care a fost mai mică decât cea solicitată în dosarul de finanțare cu aproape un an înainte, urmare a continuării lucrărilor în acest interval de timp.

➤ în general, termenele de finalizare a lucrărilor au fost depășite, s-a neglijat efectuarea recepției finale chiar dacă lucrările au fost încheiate, nu au fost reținute la recepție o serie de lucrări neconforme, degradări, lipsuri ș.a.

care să fie remediate de constructor pe cheltuiala sa.

➤ la data auditului, după 1-2 ani de la darea în folosință, aspectul general al construcțiilor prezintă, în unele cazuri, urme vizibile de deteriorare accentuată (pereți, tavane și acoperișuri deteriorate, zugrăveli desprinse, igrasie ș.a.) care, în mod obiectiv, nu puteau fi cauzate decât de efectuarea defectuoasă a unor lucrări de către constructori și trebuiau remediate de către aceștia.

➤ primăriile nu au acționat, de regulă, prin constrângeri prevăzute în contracte, împotriva antreprenorilor care nu au respectat termenii contractuali, această slabă reacție fiind, într-un fel, justificată de situațiile relativ frecvente în care primăriile nu s-au achitat, la termenele din contracte, de obligațiile contractuale de finanțare.

➤ nu au fost disponibilizate și utilizate, în toate cazurile, cotele obligatorii de cofinanțare din bugetul local, de 10% din valoarea devizului, chiar dacă sumele erau prevăzute în buget (prevedere obligatorie pentru obținerea finanțării din FND).

➤ ca urmare, darea în folosință a unor așezăminte culturale a fost amânată, fie prin nerealizarea efectivă a unor lucrări la construcția propriu-zisă, fie prin nerealizarea unor lucrări de viabilizare (drum, apă-canal, energie electrică ș.a.) care trebuiau suportate din bugetul local.

➤ la nivelul primăriilor nu a fost ținută, în toate cazurile, o evidență financiar-contabilă distinctă pentru sumele primite și utilizate din FND, contrar prevederii Legii finanțelor publice nr.500/2002 și a Legii finanțelor publice locale nr.273/2006).

➤ trebuie precizat că, în general, nu s-a ținut o evidență clară, analitică, pentru fiecare obiectiv și pentru fiecare sursă de finanțare în parte, astfel încât să fie posibilă atât o evaluare finală a surselor de finanțare (buget de stat prin ministere, buget local, fonduri la dispoziția Guvernului - FND și FRB) și a costurilor, inclusiv pe fiecare categorie de lucrări executate, cât și o diminuare a riscului de decontare a aceluiași lucrări executate din două sau mai multe surse de finanțare.

➤ a existat și o serie de disfuncționalități, manifestate în bloc sau izolat, după darea în folosință a așezământului cultural și care reflectă, într-un fel, nivelul real de interes manifestat de primării pentru aceste obiective, în afara celui declarat inițial, în cererile de finanțare, pentru obținerea gratuită a unor fonduri suplimentare, **și anume:**

➤ nu au fost desemnate formal persoanele care conduc așezământul cultural și nici structura din primărie care coordonează activitatea acestuia.

➤ nu au fost elaborate și aprobate nici cadrul de reglementare care să cuprindă obiectivele, sarcinile, competențele și responsabilitățile necesare funcționării și nici programele anuale/lunare de activitate.

➤ nu au fost asigurate din bugetul local echipamentele și dotările specifice, minimale, necesare desfășurării activității, salarizarea personalului, plata cheltuielilor de întreținere și a utilităților ș.a.

➤ locațiile au fost utilizate, cu sau fără obținerea unor venituri proprii, și pentru alte activități decât cele culturale cum ar fi manifestări, adunări și conferințe diverse, evenimente personale și familiale, activități specifice unor compartimente din cadrul primăriilor ș.a. pentru care au fost rezervate și amenajate unele spații, uneori cu titlu permanent, în detrimentul spațiilor culturale.

B. Referitor la programul „Construcții de locuințe sociale conform Legii nr. 114/1996”, destinate cu precădere chiriașilor evacuați (...) – MDRL

Concluzia generală a auditului este că, de regulă, primăriile nu au fost capabile să valorifice, cu eficiență și eficacitate, posibilitatea acordată, prin alocarea sumelor din FND, de a rezolva total sau parțial, în termenul cel mai scurt posibil, situația chiriașilor evacuați.

Cauzele țin, așa cum se va vedea în continuare, fie de o lipsă de interes pentru această problemă la nivel local fie de o capacitate organizațională redusă în a derula, monitoriza și finaliza la termen programe de acest fel și de a oferi un grad suficient de încredere asupra utilizării legale, economice, eficiente și eficace a sumelor repartizate din FND.

Principalele constatări sunt următoarele:

➤ acest program s-a derulat prin intermediul consiliilor județene, la fel ca și programul similar „Construcții de locuințe sociale conform Legii nr. 114/1996” finanțat din bugetul de stat tot prin intermediul MDRL (procedură prevăzută de normele metodologice de aplicare a Legii locuinței nr. 114/1996 aprobate prin HG nr. 1275/2000, și valabilă până în septembrie 2008 când a fost modificată).

➤ în lipsa unor proceduri formal elaborate și reglementate cu privire la sarcinile, competențele și responsabilitățile consiliilor județene, acestea s-au dovedit, prin modul în care s-au implicat, niște verigi inutile a căror singură contribuție a fost centralizarea și transmiterea către minister a documentelor de la primării respectiv diseminarea către primării a datele primite de la minister, inclusiv a viramentelor de sume conform deconturilor.

➤ la nivelul primăriilor care au beneficiat de sume din FND nu au fost

respectate, întotdeauna, prevederile cu privire la achizițiile publice, constatându-se cazuri frecvente de încredințare, directă sau în urma unor cereri de ofertă, a lucrărilor de construcții montaj și dirigenție de șantier.

➤ de asemenea, au fost cazuri în care au fost viciate rezultatele procedurilor inițiale de licitație ca urmare a modificării ulterioare, nejustificate, a unor termeni contractuali reprezentând criterii din caietul de sarcini sau cerințe minime impuse (valoarea contractului, termene de execuție, suportarea influențelor în costuri rezultate din depășirea termenului-limită de recepție, în condiții de inflație - art. 13 din OUG nr. 74/2007 „privind asigurarea fondului de locuințe sociale destinate chiriașilor evacuați (...)” - ș.a.).

➤ nu întotdeauna sumele alocate unor primării au fost utilizate în totalitate, cauza principală fiind fie timpul insuficient pentru parcurgerea unor etape obligatorii începerii lucrărilor (referitoare la amplasamente, titluri de proprietate asupra terenurilor, intabulări, încheierea contractelor ș.a.) fie întâzieri nejustificate față de graficele de execuție a lucrărilor, modificări ale unor soluții tehnice inițiale, întreruperea lucrărilor ca urmare a unor diferențe cu antreprenorii ș.a.

➤ în general, termenele de finalizare a lucrărilor au fost cu mult depășite, cam din aceleași motive pentru care nu au fost utilizate sumele alocate, mai mult de jumătate dintre primăriile auditate nereușind, nici până la data desfășurării auditului, să finalizeze în întregime toate obiectivele finanțate din FND.

Ca urmare, auditul nu a putut să formuleze concluzii generalizatoare cu privire la respectarea prevederilor OUG nr. 74/2007 cu privire la repartizarea locuințelor, nivelul chiriei, interdicția de vânzare, modul de administrare a locuințelor rămase nerepartizate, schimbarea permisă dar nejustificată a destinației acestor locuințe ș.a.

➤ la nivelul primăriilor nu a fost ținută, în toate cazurile, o evidență financiar-contabilă distinctă pentru sumele primite și utilizate din FND, contrar prevederii Legii finanțelor publice nr.500/2002 și a Legii finanțelor publice locale nr.273/2006, cu atât mai mult cu cât unele primării construiau locuințe în cadrul aceluiași program de „Construcții de locuințe sociale conform Legii nr. 114/1996”, derulat prin același minister, dar finanțate din bugetul de stat.

➤ ca urmare, lipsa unei evidențe clare, analitice, pentru fiecare obiectiv și pentru fiecare sursă de finanțare, a făcut imposibilă, în unele cazuri, o evaluare finală a costurilor suportate din fiecare sursă de finanțare în parte, aferente fiecărui obiectiv și categorie de lucrări executate.

➤ nu în toate cazurile a fost stabilită, prin hotărâri ale consiliilor locale, comisia prevăzută de art. 13 din OUG nr. 74/2007, destinată verificării situațiilor de lucrări și a stadiului fizic de execuție.

➤ în cazurile în care aceste comisii au fost totuși constituite, nu au fost elaborate și procedurile aferente de funcționare și de stabilire formală a sarcinilor, competențelor și responsabilităților comisiei în ansamblu și ale fiecărui membru în parte, ceea ce a dus, de regulă, la o ineficiență aproape totală a lor.

4.4.5.2 La nivelul autorităților administrației publice locale care au primit finanțare din FND, direct prin hotărâri ale Guvernului

În această categorie intră 3 autorități ale administrației publice locale și anume: **Primăria Municipiului București**, în anii 2007 și 2008, pentru reabilitarea și modernizarea stadionului „Lia Manoliu”; **Consiliul Județean Iași**, în anii 2007 și 2008, pentru dezvoltarea și modernizarea Aeroportului internațional Iași și **Primăria Municipiului Bacău**, în anul 2008, pentru consolidarea și amenajarea podului de la Șerbănești, peste râul Bistrița.

Acestor entități le-a fost repartizată din FND, în anii 2007-2008, suma totală de 163.925 mii lei, reprezentând 24,7% din totalul sumelor repartizate din FND (**anexa nr.5/3**).

Concluzia generală a auditului este că repartizarea sumelor din FND nu și-a atins scopul pentru care a fost făcută, cu excepția sumelor repartizate Primăriei Bacău.

Referitor la modul în care au fost solicitate și utilizate sumele repartizate din FND, auditul efectuat de către camerele de conturi a **constatat următoarele:**

La Primăria Municipiului București

➤ sumele solicitate Guvernului din FND, în anul 2007 și 2008, nu au avut un grad suficient de certitudine deoarece nu au fost fundamentate pe date din proiectul tehnic, din evidența economico - financiară și tehnic - operativă, pe

devizele generale și graficele de lucrări, pe procesele verbale de recepție intermediară, pe evaluări de specialitate ș.a.

➤fiind un proiect important și pentru Guvern, în perspectiva organizării în România a Campionatului european de fotbal ediția 2012, nu a fost încheiat nici un document oficial între partea Guvernamentală și autoritatea administrației publice locale, cu privire la procente de cofinanțare, la sarcinile, obligațiile, responsabilitățile, termenele de finalizare ș.a. referitoare la obiectivul finanțat.

➤în anii 2007-2008, a fost repartizată din FND o sumă totală considerabilă de 110.425 mii lei, reprezentând 16,7% din totalul sumelor repartizate din FND, însă procentul de realizare a proiectului a fost de numai 25% .

➤dacă în anul 2007 suma repartizată din FND a fost utilizată integral, în anul 2008 doar 44,5% din suma repartizată a putut fi utilizată, având în vedere că repartizarea sumelor din FND s-a făcut cu o întârziere inexplicabilă (HG nr.1671/2008 a fost emisă pe 10 decembrie și publicată pe 19 decembrie).

➤nu au fost respectate procedurile legale cu privire la atribuirea și încheierea contractelor de lucrări și servicii pentru proiectul finanțat din FND, aspecte aflate în atenția organelor de urmărire penală.

➤pentru anul 2007 a fost constatat un prejudiciu de 13.498,6 mii lei, reprezentând 13.129,6 mii lei plăți nelegale, în avans, pentru „organizarea de șantier” și pentru „proiectare”, și 369 mii lei accesorii calculate, aspecte aflate de asemenea în atenția organelor de urmărire penală.

La Consiliul Județean Iași

➤în anii 2007-2008, a fost repartizată din FND o sumă totală de 46.500 mii lei (10.000 mii lei în 2007 și 36.500 mii lei în 2008), pentru dezvoltarea și modernizarea Aeroportului Internațional Iași, sumă rămasă neutilizată în întregime.

➤cauza principală a fost întocmirea unor fundamentări nerealiste care nu au ținut seama de stadiul în care se găsea proiectul la data respectivă și nici de amploarea/durata etapelor obligatorii, premergătoare implementării efective.

➤în condițiile în care sumele repartizate în anul 2007 nu au fost utilizate, Guvernul a repartizat în anul următor 36.500 mii lei din FND, de peste 3,6 ori mai mult decât în anul 2007, rezultatul fiind același.

4.5 Recomandările auditului

4.5.1 Recomandări cu aplicabilitate la nivelul Guvernului

➤ stabilirea unor ponderi anuale minimale ale FND, față de disponibilitățile din privatizare, sub care să nu se situeze nivelul fondului aprobat anual în bugetul de stat.

➤ precizarea, în hotărârile Guvernului prin care se repartizează sumele din FND, a subdiviziunilor fondului în care se încadrează programele/proiectele nominalizate pentru finanțare, prevăzute la art. 1 din OUG 113/2006.

➤ reglementarea legală a unei proceduri unitare, cu privire la modalitatea de fundamentare și selecție a programelor/proiectelor pentru care urmează a se repartiza sume din FND, axată eventual pe: constituirea unui organism, interministerial și sub autoritate guvernamentală, care să realizeze un portofoliu unic de programe/proiecte prioritare; un set de criterii de selecție; elaborarea unor proceduri interne la nivelul ordonatorilor principali ș.a.

➤ reglementarea legală a obligației ordonatorilor de credite care derulează sume din FND de a elabora și aproba proceduri interne specifice privind toate operațiunile legate de FND, inclusiv stabilirea unor structuri distincte cu sarcini și responsabilități precise în ce privește coordonarea și monitorizarea.

➤ reanalizarea oportunității nominalizării ministerelor, în hotărârile Guvernului de repartizare a FND, ca singure răspunzătoare pentru legalitatea utilizării sumelor din FND.

➤ evitarea repartizării sumelor din FND, la sfârșitul anului, cu întârziere față de nevoile și posibilitățile obiective ale beneficiarilor de a le utiliza.

➤ analiza oportunității modificării cadrului legal, astfel încât sumele repartizate din FND și neconsumate până la sfârșitul anului să poată fi reținute și utilizate pentru aceeași destinație în anul următor.

➤ analiza oportunității completării cadrului legal existent cu reglementări clare și detaliate privind obligativitatea, pentru toate entitățile care derulează sume din FND, de a evidenția distinct toate operațiunile și toate sumele aferente acestora, pe obiective finanțate, surse de finanțare, costuri, categorii de lucrări ș.a.

➤ reglementarea legală a unui document cadru, de tip contract, încheiat între partea Guvernamentală și autoritățile administrației publice locale care primesc finanțare/cofinanțare din FND, care să cuprindă obligații, sarcini, competențe, responsabilități, procentele de cofinanțare, termenele de finalizare ș.a.

➤reglementarea procedurii de efectuare, la nivelul Guvernului, unor analize și evaluări periodice de tip feedback, asupra modului de derulare a finanțărilor din FND și de implementare a programelor/proiectelor finanțate, și a dispunerii de măsuri în consecință.

4.5.2 Recomandări pentru Ministerul Finanțelor Publice

➤elaborarea și aprobarea unor proceduri interne distincte, cu privire la gestionarea unitară a FND și a unei singure structuri care să coordoneze și să monitorizeze operațiunile aferente.

➤stabilirea unei coordonări unitare, pentru FND, la nivelul unui singur secretar de stat.

➤elaborarea formală a unui circuit intern al documentelor referitoare la FND, cu responsabilități și termene maxime, pentru excluderea MFP dintre factorii care pot genera întârzieri în circuitul derulării FND.

➤reglementarea formală a efectuării unor analize periodice asupra cauzelor pe care le invocă ordonatorii principali atunci când renunță sau nu utilizează unele sume primite din FND, comparativ cu notele de fundamentare întocmite de aceștia, și luarea de măsuri concrete pe baza acestor analize.

➤solicitarea către ordonatorii principali de credite de a prezenta propuneri de alocări de sume din FND, în vederea cuprinderii acestora în bugetul de stat pentru anii viitori, în baza art. 12 din Normele metodologice aprobate prin HG 892/ 2007.

➤stabilirea și aprobarea unor criterii cuantificabile în vederea fundamentării nivelului FND propus în bugetul de stat.

➤stabilirea unui cadru procedural cu privire la analiza și evaluarea periodică, la nivel decizional, a modului de derulare, coordonare și monitorizare a operațiunilor aferente FND, și dispunerea de măsuri în consecință.

4.5.3 Recomandări pentru ministerele beneficiare de sume repartizate din FND

➤constituirea, prin dispoziție a ministrului, a grupului de lucru pentru elaborarea notelor de fundamentare și a proiectelor hotărârilor de Guvern,

conform Regulamentul privind procedurile pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative aprobat prin HG 1226/2007.

- elaborarea și aprobarea unei proceduri distincte și a unor criterii de eligibilitate bine fundamentate, pentru selectarea programelor/proiectelor ce urmează a fi propuse spre finanțare din FND și pentru stabilirea reală a sumelor necesare.

- elaborarea și aprobarea unei proceduri specifice operațiunilor aferente finanțării din FND și stabilirea unei structuri distincte, cu sarcini și responsabilități precise în ce privește coordonarea și monitorizarea derulării programelor și a finanțării (a se vedea OUG nr.118/2006 și Ordinul MCCPN nr. 2381/2007).

- reglementarea și aprobarea unor proceduri obiective și transparente (publicate în Monitorul Oficial) cu privire la criteriile de selecție și de introducere în programele finanțate din FND a unor proiecte propuse de entități exterioare ministerelor, la stabilirea cuantumurilor individuale de finanțare pe fiecare obiectiv și entitate în parte și la verificarea pe teren a realității datelor din fundamentări ș.a.

- prezentarea, odată cu elaborarea proiectelor anuale de buget, unor propuneri de alocări de sume din FND în vederea cuprinderii acestora în bugetul de stat pentru anii viitori, așa cum este prevăzut la art. 12 din Normele metodologice aprobate prin HG 892/2007.

- stabilirea unui cadru procedural cu privire la analiza și evaluarea periodică, la nivel decizional, a modului de implementare a programelor/proiectelor și de derulare a finanțării din FND, și dispunerea de măsuri în consecință.

4.5.4 Recomandări pentru entitățile teritoriale auditate

Pentru entitățile aflate în subordinea ministerelor

- desemnarea unei structuri distincte, cu sarcini, competențe și responsabilități specifice pentru fundamentarea riguroasă a propunerilor de proiecte pentru finanțare din FND, pe baza unor criterii cu privire la prioritate, oportunitate, eficiență, eficacitate.

➤elaborarea de proceduri cu privire la modul de derulare, coordonare și monitorizare a programelor finanțate din FND și a sumelor aferente, și transmiterea formală de sarcini, competențe și responsabilități către structurile desemnate - prin ROF - și către personalul acestora - prin fișa postului.

➤stabilirea unui cadru procedural cu privire la analiza și evaluarea periodică, la nivel decizional, a modului de implementare a programelor/proiectelor și de derulare a finanțării din FND, și dispunerea de măsuri în consecință.

➤stabilirea în mod formal a unor criterii și reguli de departajare a sarcinilor, competențelor și responsabilităților între aceste entități și structurile lor teritoriale, cu privire la derularea unor proiecte și la încheierea și executarea contractelor aferente de antrepriză și de servicii, și cuprinderea lor în statut, ROF ș.a.

➤extinderea complexității verificării deconturilor primite de la structurile teritoriale pentru finanțare din FND, de la simpla urmărire a existenței documentelor justificative la analizarea legalității, regularității, oportunității, eficienței și economicității cheltuielilor efectuate.

Pentru autorităților administrației publice locale care au primit finanțarea din FND (primării)

Principalele tipuri de recomandări formulate în rapoartele de audit întocmite, sunt următoarele:

➤fundamentarea sumelor din FND se va face pe baza unor date certe din evidența economico - financiară și tehnic - operativă, pe devizele generale și graficele de lucrări, valoarea lucrărilor rămase de executat, procesele verbale de recepție intermediară, evaluări de specialitate ș.a.

➤utilizarea sumelor din FND numai pentru acele cheltuieli specifice proiectului, prevăzute a se finanța din FND și nu pentru cele care trebuie suportate din bugetul local sau din alte fonduri.

➤constituirea comisiei destinată verificării situațiilor de lucrări și a stadiului fizic de execuție precum și elaborarea procedurilor aferente de funcționare și de stabilire formală a sarcinilor, competențelor și responsabilităților pentru comisie, în ansamblul ei, și pentru fiecărui membru în parte.

➤ luarea măsurilor necesare împotriva antreprenorilor, conform prevederilor contractuale, pentru nerespectarea clauzelor contractuale privind termenele de finalizare a lucrărilor, calitatea lucrărilor, încadrarea în sumele stabilite ș.a.

➤ disponibilizarea la timp și utilizarea efectivă a sumelor prevăzute în bugetele locale, ca obligație eligibilă de cofinanțare, pentru cheltuieli aferente categoriilor de lucrări ce trebuie finanțate din bugetele locale.

➤ organizarea evidenței financiar-contabile distincte pentru sumele primite și utilizate din FND precum și a evidenței costurilor aferente fiecărui obiectiv pe fiecare sursă de finanțare în parte.

➤ luarea măsurilor necesare, ulterioare dării în folosință a obiectivelor finanțate din FND, atât pentru asigurarea resurselor necesare funcționării lor - financiare, organizaționale, de personal ș.a. cât și pentru respectarea destinației și desfășurarea unei activități performante.

Echipe de audit,

Fondul de rezervă bugetară/Fondul de intervenție

Fondul național de dezvoltare

Trif Viviana

Neagu Cristian

Pîslan Maria

Nicoară Any Dorinela

Gheorghe Lili Laura