

EVIDENȚIEREA UNOR SITUAȚII ÎN CARE INSTITUȚIILE PUBLICE AU PROCEDAT INCORECT LA EFECTUAREA UNOR OPERAȚIUNI ÎNTÂLNITE ÎN PRACTICA CURENTĂ DE CONTROL

Felicia DRAGOMIR – Șef serviciu
Direcția Generală de Control Financiar Preventiv
Ministerul Finanțelor Publice

a) Proiect de operațiune reprezentând un contract de servicii pentru organizarea participării operatorilor economici la târgul internațional

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză și, ulterior, a refuzului de viză de control financiar preventiv:

1. Nerespectarea prevederilor art. 16 și 17 din Hotărârea Guvernului nr. 395/2016¹ pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, coroborate cu dispozițiile art. 11, 12 și 111 din Legea nr. 98/2016² privind achizițiile publice, potrivit cărora autoritatea contractantă are obligația ca la alegerea modalității în care va derula procesul de atribuire a contractului de achiziție publică să se raporteze la valoarea estimată cumulată a produselor, serviciilor și lucrărilor care sunt considerate similare.

În Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, la art. 17 alin. (1) și (2), se prevede că autoritatea contractantă alege modalitatea de achiziție în funcție de “valoarea estimată a tuturor achizițiilor cu același obiect sau destinate utilizării identice ori similare, ori care se adresează operatorilor economici ce desfășoară constant activități într-o piață de profil relevantă, pe care autoritatea contractantă intenționează să le atribuie în cursul unui an bugetar”, având obligația să se raporteze la valoarea estimată cumulată a produselor, serviciilor și lucrărilor care sunt considerate similare, când alege procedura de atribuire a unui contract.

2. Nerespectarea prevederilor art. 236 alin. (1) și (2) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, potrivit cărora:

- “(1) Prezenta lege se aplică procedurilor de atribuire inițiate după data intrării sale în vigoare.”;

- “(2) Procedurilor de atribuire în curs de desfășurare la data intrării în vigoare a prezentei legi li se aplică legea în vigoare la data inițierii procedurii de atribuire.”.

Pentru atribuirea contractului de prestare de servicii sus-menționat, a cărui valoare se situează sub pragul prevăzut la art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, instituția a organizat propria procedură simplificată, în baza prevederilor art. 101 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, potrivit cărora: “Atunci când atribuie contracte de achiziție publică/acorduri-cadru și organizează concursuri de soluții care privesc achiziții publice ce au ca obiect servicii sociale și alte servicii specifice a căror valoare estimată este mai mică decât pragurile corespunzătoare prevăzute la art. 7 alin. (1) lit. c) din Lege, autoritățile contractante pot organiza propriile proceduri simplificate de atribuire cu respectarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din Lege.”.

¹ Hotărârea Guvernului nr. 395/02.06.2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice (M.O. nr. 423/06.06.2016)

² Legea nr. 98/19.05.2016 privind achizițiile publice (M.O. nr. 390/23.05.2016)

Referitor la prevederea legală sus-menționată, aceasta poate fi aplicată numai în situația în care se confirmă faptul că valoarea estimată cumulată a serviciilor similare cuprinse în Program (începând cu data intrării în vigoare a Legii nr. 98/2016 privind achizițiile publice și până la finele anului 2016) este mai mică decât pragul prevăzut la art. 7 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, în caz contrar, autoritatea contractantă fiind obligată să aplice o procedură de atribuire reglementată prin Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, cu respectarea dispozițiilor art. 111 din actul normativ menționat.

b) Proiect de operațiune reprezentând un contract de prestări servicii de organizare evenimente interne și internaționale și vizite de studiu

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză și, ulterior, a refuzului de viză de control financiar preventiv:

1. Atribuirea contractului s-a realizat cu nerespectarea prevederilor *normelor interne procedurale pentru atribuirea contractelor*, aprobate prin ordin al ministrului.

Potrivit prevederilor normelor interne, autoritatea contractantă avea obligația de a cerceta, prin orice mijloace, inclusiv prin interogarea Catalogului electronic de produse, servicii sau lucrări, ofertele existente pentru produsele, serviciile sau lucrările ce fac obiectul achiziției, urmând ca, în măsura în care identifică unul sau mai mulți operatori economici ale căror oferte corespund necesităților sale, să solicite acestora depunerea unor oferte ferme.

Autoritatea contractantă nu a probat cu documente efectuarea demersurilor de cercetare prin orice mijloace, inclusiv prin consultarea Catalogului electronic de produse, servicii sau lucrări, a ofertelor existente pe piață, precum și de trimitere de invitații de participare la operatorii economici identificați ca urmare a prospectării pieței.

2. Derularea altei proceduri decât aceea selectată și aprobată de ordonatorul de credite, astfel că decizia de atribuire a contractului contravine regulilor stabilite la începutul procedurii, potrivit normelor interne.

Deși autoritatea contractantă a selectat modalitatea de atribuire a achiziției «Studiul de piață», în fapt, autoritatea contractantă a derulat «Procedura de selecție competitivă». Astfel, autoritatea contractantă a transmis invitația de participare către operatorii economici interesați, și nu către operatorii economici identificați ca urmare a prospectării pieței.

c) Proiect de operațiune reprezentând o cerere pentru deschidere de credite bugetare în vederea plății unor servicii de asistență juridică

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză:

1. Lipsa aprobării ordonatorului principal de credite pentru achiziționarea de servicii de asistență juridică.

2. Nerespectarea prevederilor art. I alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2012³ privind unele măsuri de reducere a cheltuielilor publice și întărirea disciplinei financiare și de modificare și completare a unor acte normative, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora «Autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, indiferent de modul de finanțare și subordonare, societățile naționale, companiile naționale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, precum și regiile autonome care au în structura organizatorică personal propriu de specialitate juridică nu pot achiziționa servicii juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare.».

³ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/06.06.2012 privind unele măsuri de reducere a cheltuielilor publice și întărirea disciplinei financiare și de modificare și completare a unor acte normative (M.O. nr. 392/12.06.2012), cu modificările și completările ulterioare

d) Proiect de operațiune reprezentând o cerere pentru deschidere de credite bugetare în vederea achitării unor plăți compensatorii

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză:

1. Sumele solicitate prin cererea pentru deschidere de credite bugetare sunt aferente unor plăți compensatorii care sunt de natura asistenței sociale, dar care au fost, în mod nelegal, asimilate drepturilor salariale și eşalonate pe mai mulți ani la plată, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 71/2009⁴ privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar.

2. Încălcarea prevederilor *art. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 22/2002*⁵ privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora “Dacă executarea creanței stabilite prin titluri executorii nu începe sau continuă din cauza lipsei de fonduri, instituția debitoare este obligată ca, în termen de 6 luni, să facă demersurile necesare pentru a-și îndeplini obligația de plată. Acest termen curge de la data la care debitorul a primit somația de plată comunicată de organul competent de executare, la cererea creditorului.”.

e) Proiect de operațiune reprezentând o cerere pentru deschiderea de credite în vederea plății unor cheltuieli materiale

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză:

Nerespectarea prevederilor art. 49 alin. (2) din *Legea nr. 500/2002*⁶ privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora, aprobarea, de către Ministerul Finanțelor Publice, a deschiderii de credite se face în limita creditelor bugetare și potrivit destinațiilor aprobate pe capitole, subcapitole, titluri de cheltuieli sau alte subdiviziuni ale clasificăției bugetare, după caz, în raport cu gradul de folosire a fondurilor puse la dispoziție anterior, cu respectarea dispozițiilor legale care reglementează efectuarea cheltuielilor respective, precum și în funcție de gradul de încasare a veniturilor bugetare și de posibilitățile de finanțare a deficitului bugetar.

f) Proiect de operațiune reprezentând o ordonanță de plată servicii elaborare studii de cercetare

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză:

1. Nerespectarea prevederilor art. 155 alin. (19) din *Legea nr. 571/2003*⁷ privind *Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare*, prin neînscrierea în documentele justificative anexate cererii a unor elemente obligatorii precum: tipul prestației de servicii; perioada de prestare

⁴ *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 71/17.06.2009 privind plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar* (M.O. nr. 416/18.06.2009), cu modificările și completările ulterioare

⁵ *Ordonanța Guvernului nr. 22/30.01.2002 privind executarea obligațiilor de plată ale instituțiilor publice, stabilite prin titluri executorii* (M.O. nr. 81/01.02.2002), cu modificările și completările ulterioare

⁶ *Legea nr. 500/11.07.2002 privind finanțele publice* (M.O. nr. 597/13.08.2002), cu modificările și completările ulterioare

⁷ *Legea nr. 571/22.12.2003 privind Codul fiscal* (M.O. nr. 927/23.12.2003), cu modificările și completările ulterioare, ulterior act normativ abrogat de *Legea nr. 227/08.09.2015 privind Codul fiscal* (M.O. nr. 688/10.09.2015), cu modificările și completările ulterioare

a serviciilor; regimul TVA sau neutilizarea cursului de schimb valutar valabil la data la care intervine exigibilitatea TVA.

2. Lipsa unor documente justificative pentru rambursarea cheltuielilor efectuate, respectiv a fișelor experților cheie implicați în realizarea studiului, din care să rezulte numărul de ore efectiv lucrate. În acest mod, au fost încălcate prevederile art. 52 alin. (6) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră “Efectuarea plăților, în limita creditelor bugetare aprobate, se face numai pe bază de acte justificative, întocmite în conformitate cu dispozițiile legale, și numai după ce acestea au fost lichidate și ordonate [...]”.

3. Nerespectarea, de către furnizor, a obligației contractuale de a prelungi valabilitatea scrisorii de garanție de bună execuție, precum și lipsa contractului de finanțare din care să reiasă încadrarea în perioada de implementare a acestuia.

g) Proiect de operațiune reprezentând o ordonanță de plată a serviciilor de asistență juridică

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză:

1. Nerespectarea prevederilor art. 70 alin. (1) și (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră, pentru instituțiile publice este obligatorie efectuarea operațiunilor de încasări și plăți prin unități ale trezoreriei statului, întrucât contul bancar al prestatorului, înscris în factură, este deschis la o bancă comercială.

2. Lichidarea cheltuielilor bugetare a fost efectuată de către persoane care nu aveau atribuții delegate în acest sens, nerespectându-se, astfel, prevederile următoarelor acte normative:

☒ *Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare*, care, la art. 2 pct. 33, prevede “lichidarea cheltuielilor - fază în procesul execuției bugetare în care ordonatorul de credite verifică existența dreptului creditorului, determină sau verifică realitatea și cuantumul obligației de plată și verifică condițiile de exigibilitate ale obligației de plată pe baza documentelor justificative;”;

☒ *Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1.792/2002⁸ pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale, cu modificările și completările ulterioare*, care, la pct. 2 “Lichidarea cheltuielilor”, prevede: «[...] Documentele care atestă bunurile livrate, lucrările executate și serviciile prestate sau din care reies obligații de plată certe se vizează pentru “Bun de plată” de ordonatorul de credite sau de persoana delegată cu aceste atribuții [...]».

h) Proiect de operațiune reprezentând o cerere pentru deschidere de credite bugetare

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză:

1. La repartizarea sumelor reținute suplimentar nu au fost respectate prevederile art. 48 alin. (2) din Legea nr. 186/2014⁹ a bugetului de stat pentru anul 2015, potrivit căroră “Repartizarea sumelor prevăzute în anexa nr. 4 se poate realiza de către ordonatorii principali de credite

⁸ *Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 1.792/24.12.2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale* (M.O. nr. 37/23.01.2003), cu modificările și completările ulterioare

⁹ *Legea nr. 186/29.12.2014 a bugetului de stat pe anul 2015* (M.O. nr. 960/30.12.2014), cu modificările și completările ulterioare

CONTROL

lunar, în mod eşalonat pe o perioadă de şase luni, începând cu luna martie, numai după aprobarea deblocării acestora de către Guvern, prin memorandum, cu avizul Ministerului Finanţelor Publice, în funcţie de gradul de realizare a veniturilor fiscale şi cheltuielilor bugetare.”.

2. Neîncadrarea în limita creditelor bugetare aprobate a sumei pentru care se solicită deschiderea de credite bugetare.

i) Proiect de cerere pentru deschiderea de credite bugetare şi un proiect de dispoziţie bugetară pentru repartizarea creditelor bugetare

Din analiza efectuată de controlor asupra documentaţiei însoţitoare a proiectului de operaţiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenţiei de refuz de viză:

1. Conform notei justificative, aprobate de ordonatorul de credite, la subdiviziunea clasificării bugetare pentru care se solicita deschiderea de credite bugetare se înregistrau disponibilităţi mai mari decât sumele necesare. În acest mod, au fost încălcate prevederile art. 49 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice, cu modificările şi completările ulterioare, potrivit cărora, aprobarea, de către Ministerul Finanţelor Publice, a deschiderii de credite se face în limita creditelor bugetare şi potrivit destinaţiilor aprobate pe capitole, subcapitole, titluri de cheltuieli sau alte subdiviziuni ale clasificării bugetare, după caz, în raport cu gradul de folosire a fondurilor puse la dispoziţie anterior, cu respectarea dispoziţiilor legale care reglementează efectuarea cheltuielilor respective, precum şi în funcţie de gradul de încasare a veniturilor bugetare şi de posibilităţile de finanţare a deficitului bugetar.

2. Lipsa justificărilor corespunzătoare pentru creşterea plăţilor preliminate ale perioadei pentru care se solicită deschiderea de credite faţă de nivelul plăţilor medii lunare, fiind, astfel, nerespectate prevederile Anexei nr. 1 la Ordinul ministrului finanţelor publice nr. 501/2013¹⁰ pentru aprobarea Normelor metodologice privind deschiderea şi repartizarea/retragerea creditelor bugetare din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetul asigurărilor pentru şomaj, bugetul Fondului naţional unic de asigurări sociale de sănătate, bugetul Trezoreriei Statului, bugetul Fondului pentru mediu şi bugetele locale.

j) Proiect de operaţiune reprezentând o ordonanţare de plată a unor cheltuieli efectuate în cadrul unui contract de prestări de servicii

Din analiza efectuată de controlor asupra documentaţiei însoţitoare a proiectului de operaţiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenţiei de refuz de viză:

1. O parte însemnată a cheltuielilor facturate şi propuse la plată nu îndeplinea criteriul de eligibilitate la plată din fonduri europene, cheltuielile fiind efectuate în afara perioadei de implementare a activităţilor, ceea ce determină caracterul nelegal al plăţii din fonduri publice.

2. Absenţa unor documente justificative, tehnice şi financiare, care să ateste că toate activităţile contractate au fost efectuate conform prevederilor contractuale, precum şi neactualizarea informaţiilor cuprinse în unele documente justificative. În acest mod, au fost încălcate prevederile art. 52 alin. (6) din Legea nr. 500/2002 privind finanţele publice, cu modificările şi completările ulterioare, potrivit cărora “Efectuarea plăţilor, în limita creditelor bugetare aprobate, se face numai pe bază de acte justificative, întocmite în conformitate cu dispoziţiile legale, şi numai după ce acestea au fost lichidate şi ordonanţate [...]”.

¹⁰ Ordinul ministrului finanţelor publice nr. 501/12.04.2013 pentru aprobarea Normelor metodologice privind deschiderea şi repartizarea/retragerea creditelor bugetare din bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetul asigurărilor pentru şomaj, bugetul Fondului naţional unic de asigurări sociale de sănătate, bugetul Trezoreriei Statului, bugetul Fondului pentru mediu şi bugetele locale (M.O. nr. 219/17.04.2013), cu modificările ulterioare

k) Proiect de operațiune reprezentând o ordonanță de plată a unor servicii de consultanță

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză:

1. Neefectuarea recepției și verificării produsului informatic realizat în cadrul contractului.
2. Neconcordanțe între datele înscrise pe factură cu privire la serviciile și produsele solicitate la plată și datele menționate în procesul-verbal de recepție a serviciilor și bunurilor furnizate, respectiv în procesul-verbal de predare a serviciilor prestate.
3. Nerespectarea, de către prestator, a obligațiilor contractuale cu privire la justificarea cheltuielilor ocazionate de realizarea serviciilor și produselor contractate.

l) Proiect de operațiune reprezentând un contract de servicii

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză și, ulterior, a refuzului de viză de control financiar preventiv:

1. Existența unor erori în fundamentarea valorii estimative a contractului.
2. Expirarea valabilității ofertei financiare, la data prezentării proiectului de operațiune la viza de control financiar preventiv.
3. Imposibilitatea de a fi îndeplinite serviciile contractate, în totalitate și în cadrul perioadei de contractare.
4. Neprezentarea contractului menționat, pentru avizare, compartimentului juridic, astfel cum se prevede la pct. 3.5 din Anexa nr. 1 la *Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 923/2014*¹¹ pentru aprobarea Normelor metodologice generale referitoare la exercitarea controlului financiar preventiv și a Codului specific de norme profesionale pentru persoanele care desfășoară activitatea de control financiar preventiv propriu, republicat, potrivit căruia “Operațiunile ce privesc acte juridice prin care se angajează patrimonial entitatea publică se supun controlului financiar preventiv după avizarea lor de către compartimentele de specialitate juridică [...]”.

m) Proiect de operațiune reprezentând o ordonanță de plată a unor cheltuieli

Din analiza efectuată de controlor asupra documentației însoțitoare a proiectului de operațiune s-au desprins următoarele aspecte, care s-au constituit în argumente aduse de acesta în motivarea intenției de refuz de viză:

1. Nerespectarea art. 22 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră ordonatorii de credite răspund, potrivit legii, de “angajarea și utilizarea cheltuielilor în limita creditelor de angajament și creditelor bugetare pe baza bunei gestiuni financiare;”.
2. Nerespectarea clauzelor contractuale care nu permit modificări ale numărului total de zile prestate de către fiecare expert și implicit a prețului contractului prin majorarea timpului de lucru lunar, această majorare fiind în fapt o modificare a propunerii tehnice.
3. Solicitarea plății unor cheltuieli incidentale, nejustificate și necontractate.

¹¹ *Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 923/11.07.2014 pentru aprobarea Normelor metodologice generale referitoare la exercitarea controlului financiar preventiv și a Codului specific de norme profesionale pentru persoanele care desfășoară activitatea de control financiar preventiv propriu*, republicat (M.O. nr. 28/15.01.2016)