

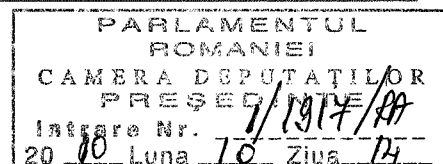
CURTEA DE CONTURI A ROMÂNIEI

Str. Lev Tolstoi nr. 22-24, Sector 1, cod 011948, București
Telefon: 021 307 88 18 Fax: 021 307 88 75
www.curteadeconturi.ro

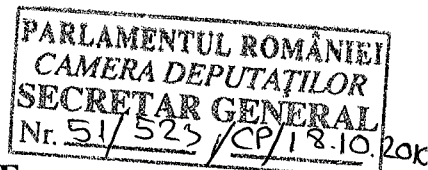


CABINET PREȘEDINTE

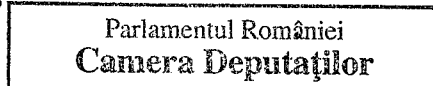
Nr. 9153/NV / 08/10/2010



PARLAMENTUL ROMÂNIEI CAMERA DEPUTAȚILOR



Doamnei deputat Roberta Alma ANASTASE
Președintele Camerei Deputaților



B.P. Nr. 1306 din 17.11.2010

Stimată doamnă președinte,

Vă transmitem anexat „Raportul privind situația cheltuielilor efectuate cu angajarea unor servicii externe de asistență juridică și reprezentare de către entitățile publice centrale și locale care au structuri cu profil juridic”.

Raportul cuprinde situația cheltuielilor efectuate cu angajarea serviciilor juridice externe de avocatură, în perioada 2008-2010, de către entitățile publice de la nivelul administrației centrale și locale care au în componența organizatorică structuri cu profil juridic.

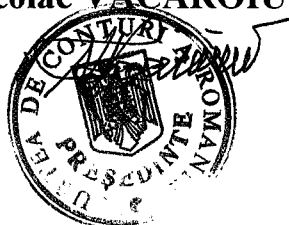
Curtea de Conturi a României apreciază că avem de-a face cu un fenomen negativ la nivelul autorităților și instituțiilor publice care, deși au în componența lor structuri juridice, a căror misiune este apărarea intereselor lor în raporturile cu justiția și soluționarea oricăror probleme cu caracter juridic, cheltuiesc sume considerabile cu angajarea de servicii externe de avocatură, ceea ce reprezintă, în opinia noastră, o modalitate neeconomicoasă de cheltuire a banilor publici.

În contextul situației economico-financiare pe care o traversează în prezent România, considerăm că se impune analiza acestei situații de autoritățile publice competente ale statului, în scopul adoptării soluțiilor ce se impun pentru diminuarea și eliminarea în viitor a acestui fenomen.

Cu deosebită considerație,

PREȘEDINTE,

Nicolae VĂCĂROIU





ROMÂNIA

CURTEA DE CONTURI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 011948 București

Telefon: 307.88.30; Fax 307.88.86

Internet: <http://www.curteadeconturi.ro> e-mail: rei@rcc.ro

RAPORT

privind situația cheltuielilor efectuate cu angajarea unor servicii externe de asistență juridică și reprezentare de către entitățile publice centrale și locale care au structuri cu profil juridic

I. Prezentare Generală

În conformitate cu prevederile art. 140 din Constituție și ale Legii nr.94/1992, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, Curtea de Conturi a României efectuează controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.

În activitatea pe care o desfășoară, Curtea de Conturi a României a identificat, printre alte categorii de neregularități, o **zonă de utilizare a banului public**, pe care o consideră **ineficientă**, reprezentată de **angajarea de către entitățile publice, care au în structura organizatorică compartimente cu specialitate juridică, a unor societăți/cabinete de avocatură, pentru a le reprezenta interesele în fața instanțelor de judecată și a altor autorități publice.**

În acest fel, constatăm că pentru aceeași activitate a unei entități publice se efectuează două categorii de cheltuieli:

- a. Cheltuieli efectuate cu funcționarea structurii de specialitate, respectiv, plata personalului angajat care compune această structură;
- b. Cheltuieli efectuate cu plata unor servicii avocațiale prestate de diferite societăți/cabinete individuale de avocatură, angajate în baza unor

contracte de consultanță, asistență și reprezentare juridică în diferite forme:

1. reprezentarea în dosare expres prevăzute în contractele încheiate;
2. asigurarea de consultanță juridică permanentă și plata onorariilor aferente, stabilite fie pe o perioadă determinată, fie pe oră, precum și plata onorariilor de succes.

În baza acestor constatări, Curtea de Conturi a României a declanșat o activitate de culegere de informații, care a vizat atât autoritățile de la nivel central, cât și pe cele de la nivel local, prin intermediul celor douăsprezece Departamente de specialitate care compun structura centrală a Curții de Conturi, precum și al Camerelor județene de Conturi și al Camerei de Conturi a Municipiului București, care funcționează ca structuri teritoriale, fără personalitate juridică, ale instituției noastre.

Situația cu privire la informațiile transmise de departamentele centrale ale Curții de Conturi se regăsește, în formă descriptivă, în conținutul prezentului Raport și în Anexa nr.1, iar situația privind cheltuielile efectuate cu plata serviciilor avocației la nivelul administrației publice locale se regăsește în Anexa nr. 2 la prezentul raport.

Entitățile publice analizate în raportul de față reprezintă aproximativ 70% din totalul celor care funcționează la nivel central și local.

Concluziile rezultate din informațiile culese de Curtea de Conturi a României ne determină să susținem că **avem de-a face cu un aspect cunoscut, însă nereglementat până în prezent, care a evoluat în timp și s-a transformat într-un veritabil fenomen, a cărui consecință este aceea a cheltuirii ineficiente a banului public.**

Este adevărat că legea nu conține, în prezent, interdicții cu privire la posibilitatea entităților publice de a apela la angajarea unor servicii externe de avocatură. Acest lucru nu trebuie însă interpretat, în sensul că ea ar permite ca, **pentru aceeași activitate cu caracter juridic, o autoritate /instituție publică să efectueze atât cheltuieli cu personalul propriu de specialitate juridică cât și cheltuieli cu firme private de avocatură, care, de cele mai multe ori, egalează sau depășesc pe cele cu structura juridică proprie.**

Din această perspectivă este cert faptul că, **ne aflăm în prezența unei cheltuieli ineficiente a banului public, pe care Curtea de Conturi a României consideră necesar a o aduce la cunoștința autorităților competente pentru a fi analizată și a se lua măsurile care se impun pentru diminuarea și eliminarea în perspectivă a efectelor ei.**

În conformitate cu prevederile Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a României, modificată și republicată, precum și ale celorlalte acte normative adoptate în baza acesteia, la baza desfășurării activității instituției noastre se regăsesc cu valoare de constantă **principiile economicității, eficienței și eficacității cheltuirii banului public.**

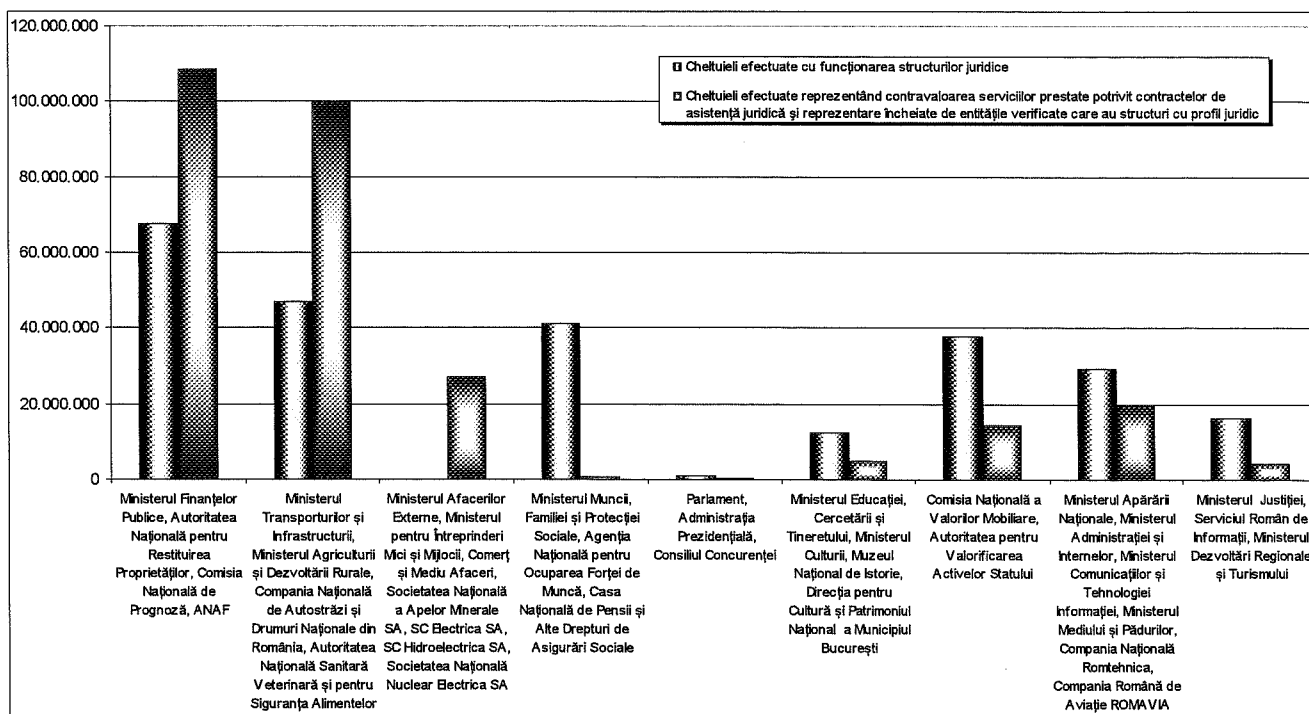
Problema prezintă un interes cu atât mai pregnant cu cât țara noastră traversează, ca majoritatea celorlalte țări ale lumii, o perioadă de constrângeri economice și financiare, care impune identificarea tuturor modalităților prin care se garantează că banul public este cheltuit într-un mod în care este respectată nu numai legalitatea, ci și eficiența și economicitatea, în egală măsură.

II. Situația cheltuielilor efectuate cu angajarea serviciilor juridice externe de către entitățile publice centrale care au în componența organizatorică structuri cu profil juridic

În urma analizării acestei categorii de cheltuieli, la nivelul autorităților publice centrale, cât și la nivelul instituțiilor deconcentrate ale administrației publice centrale (inclusiv companii și societăți naționale, regii autonome) a căror activitate intră în competența de control a departamentelor de specialitate, care constituie structura centrală a Curții de Conturi, am constatat că un număr de 408 entități verificate au în structura organizatorică structuri cu profil juridic, în care prestează activitate juridică 6.798 persoane cu specialitate juridică.

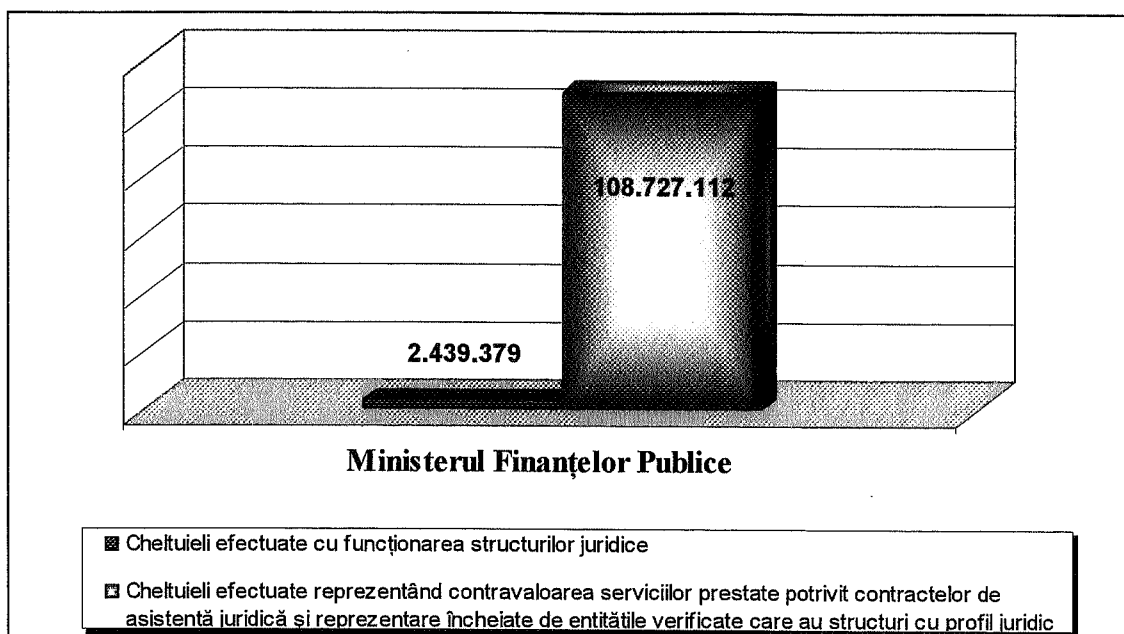
Cele 408 entități verificate au efectuat, în perioada 2008-2010, cheltuieli cu funcționarea structurilor juridice în cuantum total de 274.639.131, 49 lei, precum și cheltuieli cu serviciile externe de avocatură în cuantum total de 317.859.345,75 lei, cuantumul total al cheltuielilor efectuate cu serviciile juridice fiind de 592.498.477,24 lei .

Din analiza informațiilor privind cheltuielile efectuate la nivelul cuprinse în această anexă, putem constata că majoritatea instituțiilor publice ale administrației publice centrale au angajat servicii externe de asistență, consultanță și reprezentare juridică efectuând cheltuieli, care au depășit chiar, în anumite cazuri, pe cele efectuate cu structurile juridice care funcționează în aparatul propriu.



Dintre entitățile publice centrale care au efectuat cele mai mari cheltuieli cu societățile/cabinetele de avocatură, enumerăm Ministerul Finanțelor Publice și Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România.

Astfel, deși beneficiază de **131 de angajați cu specialitate juridică**, pentru care s-au cheltuit 2.439.379 lei, în perioada 2008-2010, **Ministerul Finanțelor Publice a efectuat cheltuieli cu serviciile avocațiale în cuantum de 108.727.111, 83 lei, adică de peste 40 de ori mai mari decât cele pentru funcționarea structurilor juridice proprii.**



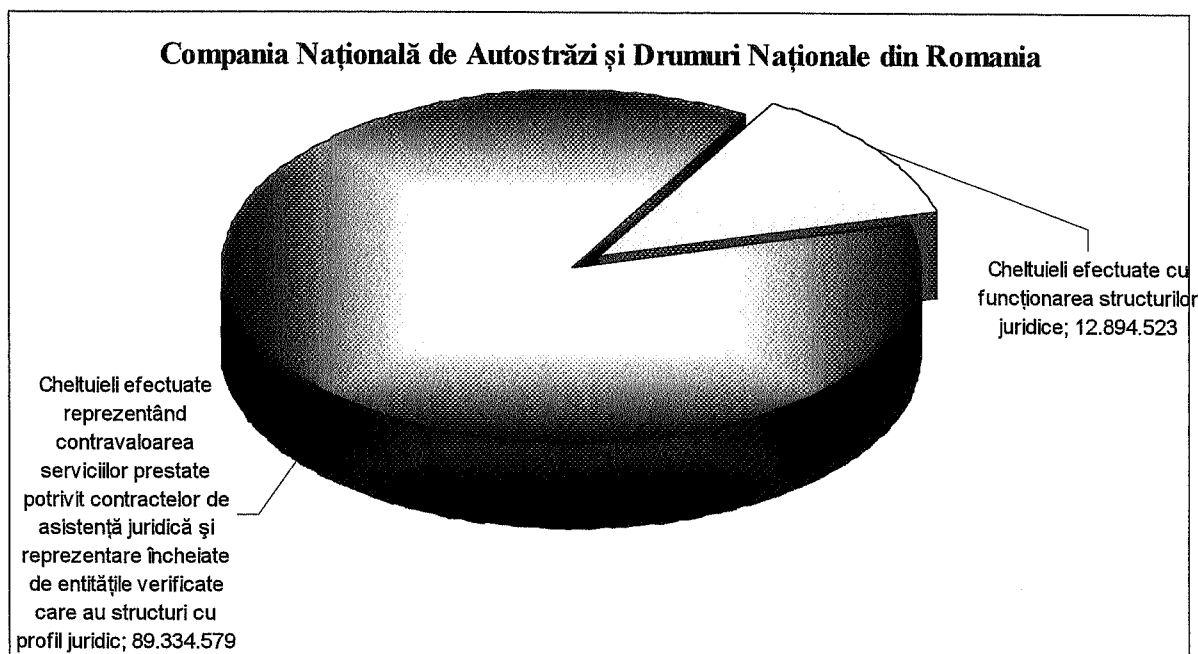
Este adevărat că sumele cheltuite cu serviciile juridice externe depășesc cu mult cheltuielile cu funcționarea structurilor juridice proprii. Trebuie însă, să avem în vedere că o parte din aceste cheltuieli au fost angajate pentru **acordarea serviciilor de asistență juridică și reprezentare juridică a intereselor României în fața Curții de Arbitraj Internațional pentru Reglementarea Diferendelor Relative la Investiții.**

Reprezentarea intereselor României în astfel de procese presupune o specializare, care nu poate fi asigurată de structurile de specialitate juridică ale Ministerului Finanțelor Publice.

Astfel, Ministerul Finanțelor Publice a încheiat contracte cu societăți de avocatură precum, S.C. Tănăsescu, Leaua, Cadar și Asociații, S.C. Țuca, Zbârcea și Asociații, S.C. Nestor, Diculescu, Kingston Peterson, Cameron Mc Kenna, contracte având ca obiect prestări servicii de asistență juridică și reprezentare juridică pentru a susține apărarea intereselor României în litigiile de arbitraj internațional, fiind stabilite onorarii pe oră.

Într-o situație specială se regăsește și **Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din Romania** care, deși a dispus de **653 angajați cu specialitate**

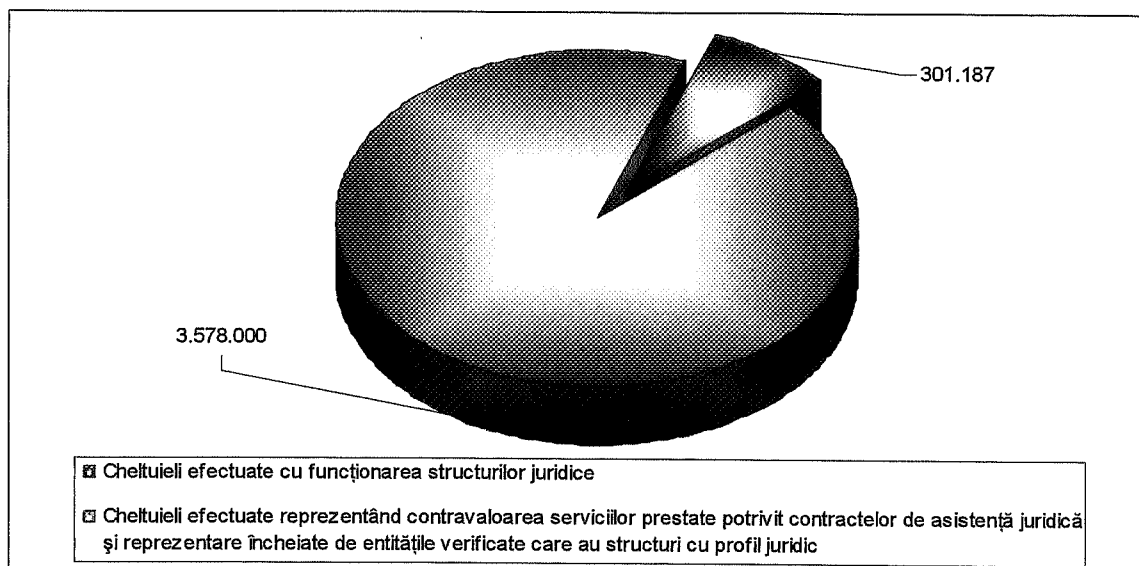
juridică, în perioada 2008-2010, a efectuat plăți către casele de avocatură angajate în cuantum total de 89.334.579, 43 lei, reprezentând onorarii contractate pentru prestarea serviciilor juridice privind exproprierile, asistență juridică și reprezentare în domeniul lucrărilor de abilitare a drumurilor naționale, reprezentare juridică în litigiile arbitrale internaționale.



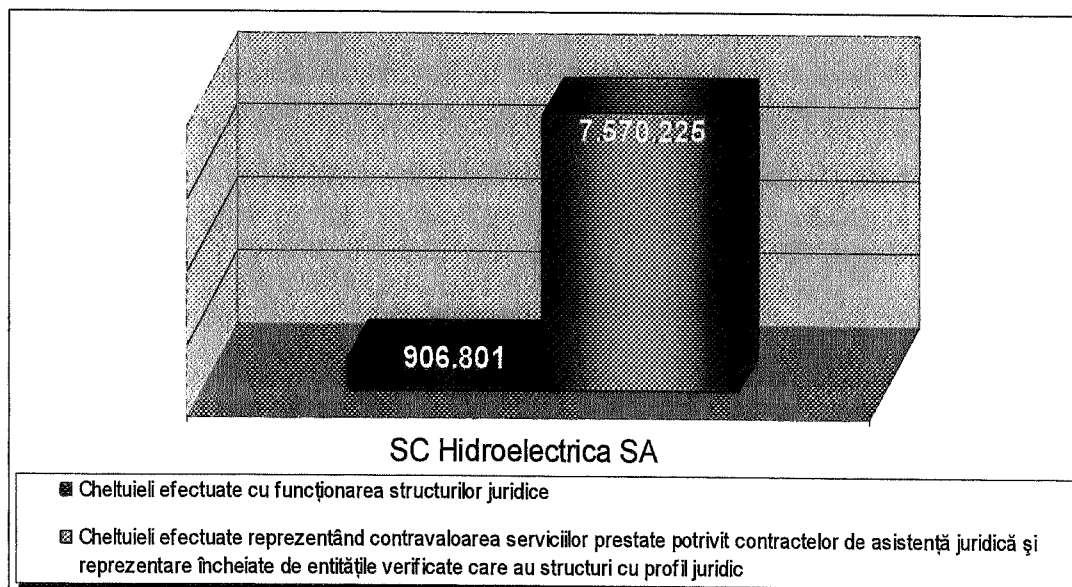
Alte instituții publice centrale și subordonate, companii și societăți naționale, societăți comerciale cu capital de stat cât și regii autonome de interes național care au efectuat **cheltuieli foarte mari** cu societăți/cabinete de avocatură, deși au structuri juridice proprii, sunt: **Ministerul Culturii, Ministerul Transporturilor, Compania Națională C.F.R., S.N. Aeroportul Internațional Băneasa, S.C. Metrorex S.A., Autoritatea Aeronautică, Societatea Națională TAROM, Regia Autonomă Administrația Română a Serviciilor de Trafic Aerian, S.C. Electrica S.A., Societatea Națională Nuclearelectrica S.A., S.C. Termoelectrica S.A., S.C. Hidroelectrică S.A., S.C. Electrocentrale SA.**

Subliniem faptul că unele societăți comerciale cu capital de stat au efectuat **cheltuieli mult mai mari** cu serviciile de consultanță, redactare acte și reprezentare juridică față de cheltuielile efectuate cu personalul de specialitate juridică din propriile structuri, astfel:

- S.C. Electrica S.A. a efectuat cheltuieli cu personalul propriu de specialitate juridică în cuantum de 301.187 lei, iar cu serviciile avocațiale în cuantum de 3.578.000 lei, adică de peste 11 ori mai mult decât cele pentru funcționarea structurilor juridice proprii;

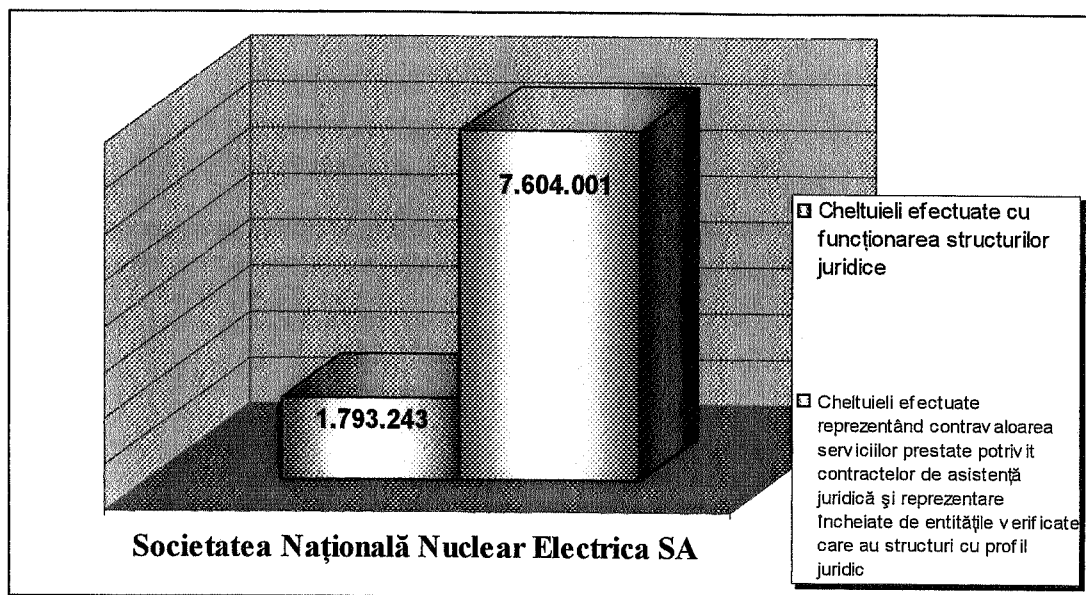


- S.C. Hidroelectrica S.A. a efectuat cheltuieli cu personalul propriu de specialitate juridică în cuantum de 906.801 lei, iar cu serviciile avocațiale în cuantum de 7.570.225, 36 lei, adică de peste 8 ori mai mult decât cele pentru funcționarea structurilor juridice proprii;



- Societatea Națională Nuclear Electrica S.A. a efectuat cheltuieli cu personalul propriu de specialitate juridică în cuantum de 1.793.242,95 lei,

iar cu serviciile avocațiale în cuantum de 7.604.001,49 lei, adică de peste 4 ori mai mult decât cele pentru funcționarea structurilor juridice proprii;



Semnalăm faptul că există și **autorități publice centrale care nu au achiziționat servicii juridice externe** în perioada supusă analizei și ale căror atribuții cu caracter juridic au fost îndeplinite **exclusiv de compartimentele de specialitate juridică din structurile lor**.

În acest fel, aceste autorități publice centrale au efectuat cheltuieli pentru activitatea juridică exclusiv cu personalul din structurile proprii și menționăm, în această categorie, **Ministerul Administrației și Internelor și Ministerul Apărării Naționale**, în calitate de ordonator principal de credite.

Nu este mai puțin adevărat însă că, în subordinea **Ministerului Apărării Naționale** funcționează **Compania Națională Romtehnica și Compania Română de Aviație Romavia**, care au achiziționat astfel de servicii.

Tot în categoria entităților publice care nu au angajat servicii juridice externe se încadrează **Agencia Națională de Administrare Fiscală și entitățile subordonate acesteia, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale**.

III. Situația cheltuielilor efectuate cu angajarea serviciilor juridice externe de către entitățile publice locale care au în componența organizatorică structuri cu profil juridic

La nivelul administrației publice locale, din categoria entităților publice ce au fost supuse controlului Camerelor de Conturi teritoriale exemplificăm: primării comunale, orășenești și municipale, instituții publice subordonate consiliilor județene, instituții publice deconcentrate, societăți comerciale, regii autonome și companii naționale.

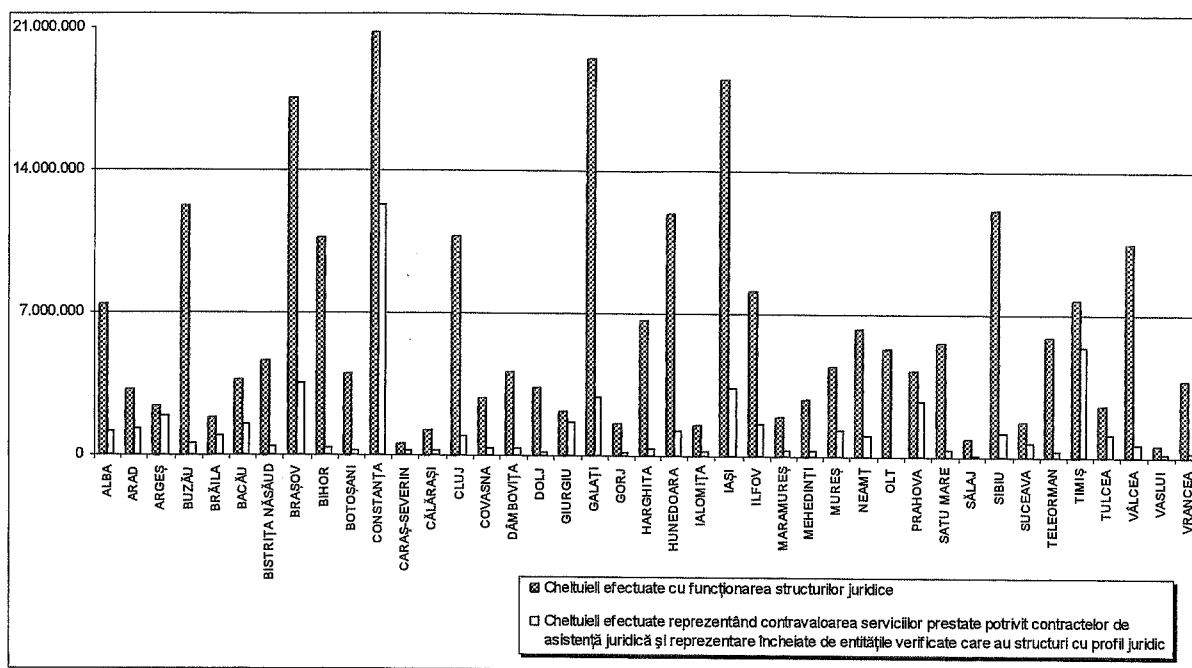
Informațiile sintetice cu privire la situația cheltuielilor efectuate cu funcționarea structurilor juridice proprii și cu angajarea unor servicii externe de avocatură de către entitățile publice locale se regăsesc, grupate pe județe, în anexa la prezentul raport.

În urma analizării acestei categorii de cheltuieli, **la nivelul autorităților publice locale** a căror activitate intră în competența de control a Camerelor de Conturi teritoriale, am constatat că un număr de **2.001 entități verificate** au în structura organizatorică structuri cu profil juridic, în care prestează activitate juridică **9.049 persoane cu specialitate juridică**.

Cele 2.001 entități verificate au efectuat, în perioada 2008-2010, **cheltuieli** cu funcționarea **structurilor juridice** în cuantum total de **276.102.786, 88 lei**, precum și **cheltuieli** cu **serviciile externe de avocatură** în cuantum total de **59.994.120,86 lei**, **cuantumul total al cheltuielilor** efectuate cu serviciile juridice fiind de **336.096.907,74 lei**.

Din prelucrarea datelor cuprinse în Anexa nr. 2, pe lângă cuantumul total al cheltuielilor efectuate de entitățile publice la nivelul administrației locale, rezultă și ponderea fiecărui județ raportată atât la totalul cheltuielilor efectuate cu serviciile juridice, cât și la totalul cheltuielilor efectuate cu structurile juridice proprii, pe de o parte, și cu serviciile externe de avocatură, pe de altă parte.

Din graficul prezentat evidențiem următoarele aspecte:



La o analiză globală a ponderii tuturor județelor față de quantumul total al cheltuielilor efectuate cu serviciile juridice, se poate observa că, entitățile verificate care au în structura organizatorică structuri cu profil juridic au efectuat **cheltuieli cu personalul propriu de specialitate juridică** în proporție de **86,6%** din quantumul total al cheltuielilor, în timp ce **cheltuielile cu serviciile externe de avocatură** reprezintă **17,9%** din quantumul total al cheltuielilor.

Cât privește o analiză în detaliu a ponderii cheltuielilor corespunzătoare fiecărui județ efectuate atât cu structurile juridice proprii cât și cu societățile/cabinetele de avocatură raportat la quantumul total al cheltuielilor efectuate cu serviciile juridice, se poate distinge că ponderi semnificative înregistrează următoarele județe: **Constanța- 9,8%, Galați- 6,7%, Iași-6,5%, Brașov-6,3%, Sibiu-3,9%, Hunedoara-3,9%, Timiș-3,9%, Buzău-3,8%, Cluj-3,5%, Bihor-3,3%, Vâlcea-3,3%, Ilfov-2,9%, Alba- 2,5%, Neamț-2,2%, Prahova-2,1%.**

Acestora li se adaugă Municipiul București cu o pondere de 7,7% din quantumul total al cheltuielilor.

Pentru restul județelor, o asemenea pondere se situează sub 2% din ponderea totală a cheltuielilor efectuate.

Așadar, dacă este să facem un top al județelor care se remarcă prin cele mai consistente cheltuieli de această natură, **județul Constanța se plasează indubitabil pe primul loc**, acesta având o pondere însemnată de 9,8 % a cheltuielilor efectuate atât cu structurile juridice proprii cât și cu societățile/cabinetele de avocatură, raportată la totalul cheltuielilor efectuate de entitățile locale verificate.

În ceea ce privește o analiză a ponderii cheltuielilor efectuate doar cu angajarea serviciilor externe de avocatură față de quantumul total al cheltuielilor

efectuate cu serviciile juridice, observăm că **ponderi semnificative** din totalul cheltuielilor efectuate cu servicii juridice înregistrează următoarele județe: **Constanța- 20, 5%, Timiș- 8,9%, Brașov-5,9%, Iași- 5,6%, Galați- 4,8%, Prahova- 4,5%, Argeș-3,2%.**

Acestora li se adaugă **Municipiul București** cu o pondere de **11,1%** din cuantumul total al cheltuielilor.

Totodată, nu este de neglijat nici faptul că **cele mai mici cheltuieli efectuate de entitățile publice locale cu serviciile avocațiale se evidențiază în județele Bistrița Năsăud, Botoșani, Bihor, Caraș-Severin, Covasna, Dâmbovița, Dolj, Gorj, Harghita, Ialomița, Maramureș, Mehedinți, Olt, Sălaj, Teleorman, Vaslui și Vrancea, a căror pondere se situează sub 1% din ponderea totală a cheltuielilor efectuate.**

Analiza datelor cuprinse în anexa la prezentul raport ne determină să afirmăm că există o **discrepanță între județe** privind ponderea cheltuielilor efectuate cu serviciile externe de avocatură față de cuantumul total al cheltuielilor cu serviciile juridice.

Totodată, remarcăm și **modul discreționar** în care entitățile publice locale au înțeles să cheltuiască banul public prin angajarea serviciilor de avocatură, exercitând, în același timp, atribuțiile juridice și prin propriile structuri de specialitate.

Ca și categorii de entități publice locale care au efectuat cheltuieli considerabile cu servicii de asistență, consultanță și reprezentare juridică enumerăm primăriile comunale și orașenești, consiliile locale și județene, instituții deconcentrate din județ sau de subordonare locală, cum ar fi, spitalele, societăți comerciale cu capital de stat și regiile autonome.

Dintre aceste entități, în **județul Bacău** exemplificăm **Direcția Silvică Bacău** care a încheiat în cursul anului 2010 contracte de asistență juridică, reprezentare și redactare cu **Casa de Avocatură Vasile Stoica**, efectuând plata **onorariilor de avocat în sumă de 80.000 euro.**

De asemenea, deși dispun de structură de specialitate juridică la care funcționează un număr de **29 de angajați**, **Consiliul Județului Galați și Primăria Municipiului Galați** au achiziționat servicii juridice externe în perioada ianuarie 2008-iulie 2010 în cuantum total de **194.159 lei.**

În același context, în **județul Iași**, unele dintre entitățile locale verificate, societăți comerciale cu capital de stat și regii autonome au încheiat contracte cu societăți de avocatură cu plata unor **onorarii substanțiale**, cum ar fi: **Consiliul Județean Iași- 49.000 lei**, **UMF Grigore T Popa Iași- 244.000 lei**, **Spitalul Clinic de Urgență Dr N Obaluș- 41.000 lei**, **S.C. CET S.A. Iași- 366.000 lei**, **S.C. APAVITAL S.A.- 431.000 lei**, **R.A. Aeroportul Iași- 164.000 lei.**

Alte exemple edificatoare în ceea ce privește tendința accentuată în contractarea serviciilor juridice externe de către autoritățile administrației publice locale, societăți

comerciale cu capital de stat și regii autonome sunt cele din județul Prahova, respectiv: **Primăria Municipiului Câmpina, Primăria orașului Bușteni, Primăria orașului Sinaia, Spitalul Județean de Urgență Ploiești, S.C. TERMOELECTRICA S.A. Ploiești, Uzina Mecanică Plopeni S.A., R.A.P.P.S. Sinaia, S.C. Conpet S.A., Ploiești, S.C. Parc Industrial Plopeni S.A.**

Există însă și județe ale căror entități publice au efectuat **cheltuieli mari cu personalul de specialitate juridică angajat și cheltuieli mai mici cu societățile/cabinetele de avocatură**, respectiv **județele Bihor, Buzău, Cluj și Vâlcea.**

Totodată, nu este de neglijat nici faptul că cele mai mici cheltuieli efectuate de entitățile publice locale cu serviciile avocațiale se evidențiază în județele **Bistrița Năsăud, Caraș-Severin, Covasna, Dolj, Gorj, Harghita, Ialomița, Olt, Sălaj, Teleorman, Vaslui și Vrancea.**

Din informațiile transmise de către Camerele de Conturi teritoriale ale Curții de Conturi, putem aprecia că **angajarea unei societăți de avocatură/cabinet de avocatură nu demonstrează, ca regula, oportunitatea de a apela la astfel de servicii**, în condițiile în care entitățile controlate beneficiază de personal de specialitate juridică ale căror atribuții de serviciu sunt clar stabilite în fișa postului în cadrul raporturilor de muncă încheiate.

O altă categorie de nereguli constatate a vizat **modul defectuos în care instituțiile publice au înțeles să facă decontul acestor cheltuieli.**

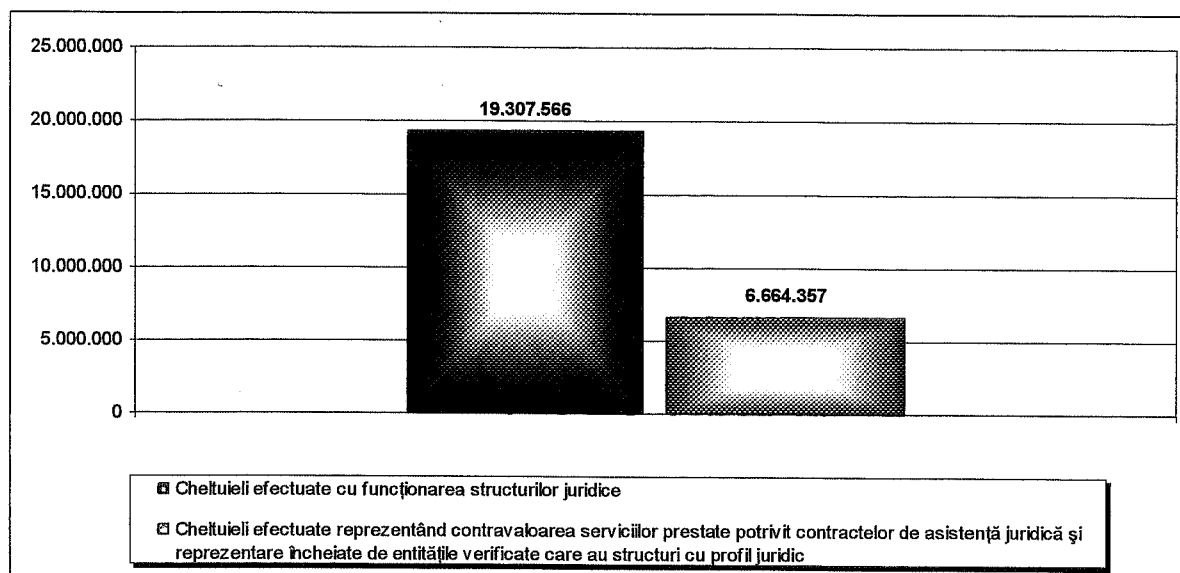
Activitatea de control efectuată la unele dintre entitățile publice verificate au relevat faptul că, **în numeroase situații au fost decontate cheltuieli adiacente onorariilor stabilite în contractele de asistență juridică și reprezentare numai pe baza unor referate sau adrese de înștiințare întocmite de cabinetul de avocatură în care erau înscrise cheltuieli de transport, cazare, parcare, combustibil, în puține cazuri fiind atașate și documente, pe numele cabinetului de avocatură, fără a se putea stabili în ce scop au fost efectuate respectivele cheltuieli.**

De asemenea, entitățile publice nu au urmărit activitățile desfășurate de societățile/cabinetele de avocatură, fapt demonstrat nu doar de lipsa documentelor justificative din care să reiasă aceste cheltuieli, ci și de lipsa de informare privind acțiunile de reprezentare, lipsa hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată, a deciziilor instanțelor de judecată și mai ales necunoașterea sumelor ce urmează a fi recuperate ca urmare a câștigării cauzelor.

Cu alte cuvinte, **entitățile publice au respectat drepturile societăților/cabinetelor de avocatură, dar nu și-au exercitat și propriile drepturi, asumându-și numai obligații de a plăti necondiționat.**

Chiar dacă dispozițiile art. 21 alin.3 din Legea nr. 215/2001, republicată, permit angajarea unui avocat, entitățile publice nu au ținut cont de eficiența banilor publici cheltuiți și, deși beneficiază de personal de specialitate juridică angajat, au apelat la servicii externe cu societățile de avocatură.

Din analiza comparativă a datelor transmise de Camera de Conturi a municipiului București rezultă că, deși unele entități au efectuat cheltuieli semnificative cu structurile cu profil juridic în cuantum total de 19.307.566 lei, au angajat prin contracte și au efectuat plăți cu achiziționarea unor servicii de consultanță și/sau reprezentare juridică, în cuantum total de 6.664.357 lei.



Astfel, dintre instituțiile care au înregistrat cheltuieli considerabile cu asigurarea consultanței și/sau reprezentării juridice exemplificăm: Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară, Primăria Sectorului 1, Garda Națională de Mediu- Comisariatul General, Administrația Fondului Imobiliar, Administrația Cimitirelor și Crematoriilor Umane, Administrația Străzilor aflată în subordinea Consiliului General al Municipiului București, Opera Națională Română.

Urmare a verificărilor efectuate în perioada 2008-2010 la unele instituții publice, în actele de control încheiate s-a constatat ca **nejustificată, neeconomicoasă și ineficientă plata unor cheltuieli foarte mari cu servicii de consultanță și/ reprezentare juridică**, în condițiile în care obiectul contractelor încheiate și prestațiile efectuate de societățile/cabinetele de avocatură constituiau atribuții de serviciu ale angajaților din compartimentele juridice, ale conducătorilor instituțiilor sau a angajaților din compartimentele funcționale.

Dintre instituțiile unde au fost constatate grave deficiențe de acest gen exemplificăm: **Administrația Lacuri, Parcuri și Agrement București, Administrația Străzilor, Opera Națională Română.**

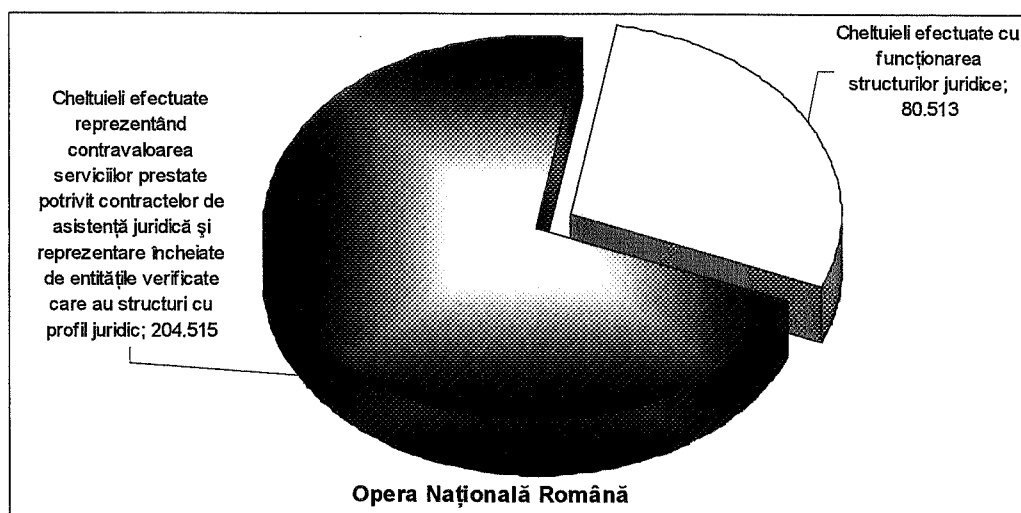
La **Administrația Lacuri, Parcuri și Agrement București**, în perioada 2008-2009 au fost efectuate plăți cu servicii de consultanță juridică în cuantum de 165.640 lei în condițiile în care, pe de o parte, **notele de onorarii privind activitățile de asistență juridică relevă că aceste activități reprezentau atribuții de serviciu ale personalului juridic angajat**, iar pe de altă parte, **referatele de necesitate a încheierii contractelor**

de asistență juridică și reprezentare nu au fost avizate pentru control preventiv intern.

La Administrația Străzilor, în perioada 2008-2010 au fost decontate servicii de consultanță juridică și reprezentare în cuantum total de 314.422 lei, în condițiile în care cheltuielile efectuate cu structura juridică proprie au fost în cuantum total de 373.085 lei, cu o diferență aproape insesizabilă față de sumele acordate pentru serviciile juridice externe.

În esență, reținem că, deși la nivelul entității publice sunt angajați consilieri juridici care îndeplinesc condițiile legale de reprezentare în instanță la toate nivelele, această instituție a încheiat și contracte cu societăți de avocatură a căror activitate este justificată doar parțial, întrucât majoritatea cauzelor aflate pe rolul instanțelor de judecată (în care reprezentarea s-a făcut de casele de avocatură și nu de către juriștii proprii), fie nu au implicat obligații de plată în sarcina instituției, fie au fost pierdute de către aceasta.

Cu privire la Opera Națională Română, în perioada 2008-2009 valoarea serviciilor de consultanță și reprezentare juridică decontate unor cabinete de avocatură este în cuantum total de 204.515 lei, valoare ce depășește considerabil cuantumul cheltuielilor efectuate cu funcționarea compartimentului juridic propriu, acestea din urmă fiind de 80.513 lei.



Din analiza tuturor datelor prezentate rezultă că la nivelul anilor 2008-2010, în România, la nivelul administrației publice centrale și locale un număr de 2409 entități publice centrale și locale, care au structuri juridice proprii, au efectuat cheltuieli considerabile cu societățile/cabinetele de avocatură angajate, după cum urmează:

1. Total cheltuieli efectuate de ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat- 317.859.345,75 lei lei;
2. Total cheltuieli efectuate de ordonatorii principali de credite ai bugetelor locale- 59.994.120,86 lei lei;
3. Total cheltuieli efectuate de ordonatorii principali de credite- 377.853.466,61 lei.

Așadar, concluzia care se desprinde din datele transmise și analizate de Departamentul Juridic reflectă o dinamică a fenomenului privind angajarea de cheltuieli suplimentare cu societățile/cabinetele de avocatură de către entitățile publice locale și centrale, fiind înregistrate creșteri considerabile ale acestor cheltuieli, de la an la an, chiar și în contextul crizei economico-financiare actuale cu care România se confruntă.

IV. CONCLUZII și SOLUȚII:

Din informațiile prezentate în secțiunile precedente și dezvoltate, pe larg, în cele trei Anexe ale prezentului raport, se desprind următoarele **concluzii** cu privire la domeniul supus analizei:

1. Majoritatea entităților publice centrale și locale, deși dispun de structuri sau personal de specialitate juridică, contractează servicii de asistență juridică și reprezentare cu diferite societăți/cabinete de avocatură.
2. În acest fel se ajunge la situația în care o entitate publică efectuează pentru un singur domeniu, respectiv, soluționarea problemelor cu caracter juridic, două categorii de cheltuieli:
 - a. Cheltuieli cu structuri de specialitate juridică (departamente, direcții, servicii, birouri);
 - b. Cheltuieli cu societăți/cabinete de avocatură care sunt angajate, fie pentru anumite dosare expres prevăzute în contractele de asistență juridică și reprezentare încheiate, fie pentru consultanță de specialitate permanentă.

Onorariile percepute privesc fie cazuri determinate, fie onorarii stabilite pentru o perioadă limitată de timp. Acestor două categorii se adaugă onorariile de succes care, de cele mai multe ori, egalează sau depășesc onorariile inițiale.

Este evident că se ajunge la sume considerabile de bani, care secătuesc nu numai bugetul entităților publice, ci și bugetul în ansamblul său.

Cumulând sumele rezultate din informațiile transmise, rezultă că:

- a. la nivelul autorităților centrale**, incluse în analiză în perioada 2008-2010 au fost efectuate cheltuieli cu personalul propriu de specialitate juridică în cuantum de **274.639 mii lei** și cu societățile/cabinetele de avocatură angajate în cuantum de **317.859 mii lei**;
- b. la nivelul autorităților locale**, incluse în analiză în perioada 2008-2010 au fost efectuate cheltuieli cu personalul propriu de specialitate juridică în cuantum de **276.102,7 mii lei** și cu societățile/cabinetele de avocatură angajate în cuantum de **59.994 mii lei**;
- c. total cheltuieli** efectuate de autoritățile centrale și locale cu personalul propriu de specialitate juridică și cu societățile/cabinetele de avocatură angajate – **928.595,4 mii lei**.

Constatăm, așadar, că fondurile publice cheltuite cu societățile/cabinetele de avocatură reprezintă aproximativ 69% din totalul cheltuielilor efectuate cu personalul propriu de specialitate juridică.

O asemenea situație denotă o **abordare superficială lipsită de responsabilitate** din partea ordonatorilor de credite cu privire la eficiența cheltuirii banului public.

Ne întrebăm, retoric, firește, **ce activitate mai desfășoară personalul din aceste structuri de specialitate juridică, dacă serviciile juridice au fost externalizate fără ca structurile juridice propriu-zise să fie desființate, funcționând astfel în paralel două categorii de servicii juridice?**

Lucrurile sunt cu atât mai grave cu cât, în ultimii ani, România s-a confruntat cu serioase probleme de natură financiară și ar fi fost firesc ca autoritățile publice să fie preocupate de găsirea celor mai bune soluții pentru a asigura o eficiență cheltuire a banului public.

Nu excludem posibilitatea implicării autorităților publice în litigiile complexe, care prezintă un element de extraneitate (cum ar fi, de exemplu, litigiile de arbitraj internațional), despre care admitem că pot să legitimeze angajarea unor servicii de înaltă calificare specializată în domenii determinate.

Este însă, greu de acceptat, ca pentru litigiile curente ale acestor autorități publice să fie angajate servicii de asistență juridică și reprezentare.

Lipsa de responsabilitate se relevă nu numai prin angajarea în sine a unor asemenea servicii externe, deși au structuri de specialitate juridică, ci și prin cuantumul onorariilor care sunt percepute.

Se impune a fi analizate situații și identificate mijloace legale de eliminare a ei în viitor.

Avem în vedere faptul că Romania traversează în prezent o situație economico-financiară dificilă, ceea ce a determinat Guvernul și celelalte autorități competente să găsească soluții pentru diminuarea efectelor ei și pentru eliminarea în perspectivă a acestei crize.

Într-o atare situație, **a aloca fonduri considerabile pentru o activitate care intră în atribuțiile unei structuri din cadrul unei entități publice este,**

în egală măsură, inoportună și fundamental ineficientă. Ea contribuie la agravarea problemelor cu care se confruntă România și la întârzierea efectelor pozitive ale măsurilor de austeritate și anticriză pe care organele abilitate ale statului le decid în aceste împrejurări de natură excepțională.

Din datele cuprinse în prezentul raport, rezultă că **ne aflăm în prezența unei cheltuieli vădit ineficientă a banului public**, care impune în viitor măsuri de eliminare/înlăturare.

Pornind de la aceste concluzii, considerăm că este necesară următoarea

SOLUȚIE

În plan juridic, considerăm că este necesară elaborarea unui proiect de act normativ dezbătut și adoptat de Parlament, prin care să se reglementeze aspectele semnalate prin restricționarea situațiilor în care, atât la nivel central, cât și la nivel local, ordonatorii de credite să poată angaja servicii prestate de societăți/cabinete de avocatură, în contextul în care beneficiază de structuri proprii de specialitate juridică. Efectul unei asemenea reglementări ar putea determina diminuarea sumelor importante care grevează bugetul public al României, prin plata serviciilor juridice unor firme de avocatură externe și plata pentru aceeași activitate a structurilor juridice proprii.

Trebuie avute în vedere în acest act normativ situațiile speciale reprezentate de litigii internaționale sau litigii de o complexitate deosebită în care se poate apela la astfel de servicii, însă, în baza unor documente care să justifice necesitatea angajării acestor servicii.

**Situația cheltuielilor efectuate cu funcționarea structurilor juridice proprii și cu angajarea
unor servicii externe de avocatură de către unele autorități ale administrației publice centrale, companii și societăți naționale, regii autonome**

Nr. crt.	Autorități ale administrației publice centrale, companii și societăți naționale, regii autonome	Nr. entități verificate în a căror structură funcționează structuri cu profil juridic și care au angajat și servicii externe de avocatură	Nr. personal angajat în structurile cu profil juridic	Cheltuieli totale efectuate cu serviciile juridice		din care:					
				Sume (mii lei)	ponderea fiecărei entități în cheltuieli totale	Cheltuieli efectuate cu funcționarea structurilor cu profil juridic proprii în perioada 2008-2010			Cheltuieli efectuate reprezentând contravaloarea serviciilor externe de avocatură în perioada 2008-2010		
						Sume (mii lei)	% din cheltuieli totale	ponderea fiecărei entități în total cheltuieli	Sume (mii lei)	% din cheltuieli totale	ponderea fiecărei entități în total cheltuieli
0	1	2	3	4 = (6+9)	5	6	7	8	9	10	11
	TOTAL GENERAL	408	6.798	592.498,5		274.639,1	46,4		317.859,4	53,6	
1.	<i>Ministerul Finanțelor Publice, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, Comisia Națională de Prognoză, ANAF</i>	54	2385	176.297,4	29,8	67.566,3	38,3	24,6	108.731,1	61,7	34,2
2.	<i>Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România, Autoritatea Națională Sanitară, Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor</i>	38	1394	146.648,4	24,8	47.027,3	32,1	17,1	99.621,1	67,9	31,3

3.	Ministerul Afacerilor Externe pentru Intreprinderi Mici și Mijlocii, Comerț și Mediu Afaceri, Societatea Națională a Apelor Minerale SA, SC Electrica SA, SC Hidroelectrică SA, Societatea Națională Nuclear Electrică SA	32	503	49.616,8	8,4	22.553,5	45,5	8,2	27.063,3	54,5	8,5
4.	Ministerul Muncii, Familiei și protecției Sociale, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale	178	1549	41.618,0	7,0	40.968,0	98,4	14,9	650,0	1,6	0,2
5.	Parlament, Administrația Prezidențială, Consiliul Concurenței	4	9	1.124,7	0,2	915,3	81,4	0,3	209,4	18,6	0,1
6.	Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, Ministerul Culturii, Muzeul Național de Istorie, Direcția pentru Cultură și Patrimoniul Național a Municipiului București	90	309	17.176,5	2,9	12.233,8	71,2	4,5	4.942,7	28,8	1,6
7.	Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului	2	98	52.144,8	8,8	37.781,8	72,5	13,8	14.363,0	27,5	4,5

8.	Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației, Ministerul Mediului și Pădurilor, Compania Națională Romtehnica, Compania Română de Aviație ROMAVIA	4	372	87.292,3	14,7	29.289,0	33,6	10,7	58.003,3	66,4	18,2
9.	Ministerul Justiției, Serviciul Român de Informații, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului	6	179	20.579,6	3,5	16.304,1	79,2	5,9	4.275,5	20,8	1,3

Situația cheltuielilor efectuate cu funcționarea structurilor juridice proprii și cu angajarea unor servicii externe de avocatură de către unele entități publice

Nr. crt.	Județe	Nr. entități verificate în a căror structură funcționează structuri cu profil juridic și care au angajat și servicii externe de avocatură	Nr. personal angajat în structurile cu profil juridic	Cheltuieli totale efectuate cu serviciile juridice		din care:					
				Sume (mii lei)	ponderea fiecărui județ în cheltuieli totale	Cheltuieli efectuate cu funcționarea structurilor cu profil juridic proprii			Cheltuieli efectuate reprezentând contravaloarea serviciilor externe de avocatură		
						Sume (mii lei)	% din cheltuieli totale	ponderea fiecărui județ în total cheltuieli	Sume (mii lei)	% din cheltuieli totale	ponderea fiecărui județ în total cheltuieli
0	1	2	3	4 = (5+9)	5	6	7	8	9	10	11
	TOTAL GENERAL	2.001	9.049	336.096,7	100,0	276.102,9	82,1	100,0	59.993,8	17,9	100,0
1.	ALBA	46	270	8.549,8	2,5	7.404,2	86,6	2,7	1.145,6	13,4	1,9
2.	ARAD	18	43	4.444,7	1,3	3.164,2	71,2	1,1	1.280,5	28,8	2,1
3.	ARGEȘ	7	82	4.283,6	1,3	2.384,0	55,7	0,9	1.899,6	44,3	3,2
4.	BACĂU	57	163	5.147,8	1,5	3.666,6	71,2	1,3	1.481,2	28,8	2,5
5.	BIHOR	44	379	11.019,9	3,3	10.675,2	96,9	3,9	344,7	3,1	0,6
6.	BISTRIȚA - NĂȘĂUD	99	140	5.013,9	1,5	4.625,0	92,2	1,7	388,9	7,8	0,6
7.	BOTOȘANI	20	159	4.216,0	1,3	4.034,0	95,7	1,5	182,0	4,3	0,3
8.	BRAȘOV	127	530	21.105,3	6,3	17.544,0	83,1	6,4	3.561,3	16,9	5,9
9.	BRĂILA	40	79	2.796,5	0,8	1.840,4	65,8	0,7	956,1	34,2	1,6
10.	BUZĂU	110	420	12.764,8	3,8	12.230,1	95,8	4,4	534,7	4,2	0,9
11.	CARAȘ SEVERIN	14	36	741,7	0,2	562,8	75,9	0,2	178,9	24,1	0,3
12.	CALARASI	16	62	1.420,5	0,4	1.234,4	86,9	0,4	186,1	13,1	0,3
13.	CLUJ	43	404	11.727,6	3,5	10.742,4	91,6	3,9	985,2	8,4	1,6
14.	CONSTANȚA	146	811	33.028,4	9,8	20.732,7	62,8	7,5	12.295,7	37,2	20,5
15.	COVASNA	14	112	3.108,8	0,9	2.795,4	89,9	1,0	313,4	10,1	0,5
16.	DAMBOVITA	27	138	4.415,0	1,3	4.108,0	93,0	1,5	307,0	7,0	0,5
17.	DOLI	7	99	3.416,7	1,0	3.302,0	96,6	1,2	114,7	3,4	0,2
18.	GALAȚI	78	695	22.385,5	6,7	19.511,1	87,2	7,1	2.874,4	12,8	4,8

Nr. crt.	Județe	Nr. entități verificate în a căror structură funcționează structuri cu profil juridic și care au angajat și servicii externe de avocatură	Nr. personal angajat în structurile cu profil juridic	Cheltuieli totale efectuate cu serviciile juridice		din care:					
				Sume (mii lei)	ponderea fiecărui județ în cheltuieli totale	Cheltuieli efectuate cu funcționarea structurilor cu profil juridic proprii			Cheltuieli efectuate reprezentând contravaloarea serviciilor externe de avocatură		
						Sume (mii lei)	% din cheltuieli totale	ponderea fiecărui județ în total cheltuieli	Sume (mii lei)	% din cheltuieli totale	ponderea fiecărui județ în total cheltuieli
0	1	2	3	4 = (5+9)	5	6	7	8	9	10	11
19.	GIURGIU	12	94	3.817,5	1,1	2.175,1	57,0	0,8	1.642,4	43,0	2,7
20.	GORJ	13	59	1.647,9	0,5	1.541,5	93,5	0,6	106,4	6,5	0,2
21.	HARGHITA	46	241	7.014,4	2,1	6.644,2	94,7	2,4	370,2	5,3	0,6
22.	HUNEDOARA	75	507	13.076,0	3,9	11.864,0	90,7	4,3	1.212,0	9,3	2,0
23.	IALOMIȚA	11	60	1.691,0	0,5	1.517,8	89,8	0,5	173,2	10,2	0,3
24.	IAȘI	167	577	21.813,9	6,5	18.476,5	84,7	6,7	3.337,4	15,3	5,6
25.	ILFOV	52	281	9.699,5	2,9	8.117,0	83,7	2,9	1.582,5	16,3	2,6
26.	MARAMUREȘ	27	76	2.166,6	0,6	1.880,3	86,8	0,7	286,3	13,2	0,5
27.	MEHEDINȚI	38	98	3.068,5	0,9	2.816,5	91,8	1,0	252,0	8,2	0,4
28.	MUREȘ	28	106	5.726,9	1,7	4.433,4	77,4	1,6	1.293,5	22,6	2,2
29.	NEAMȚ	46	249	7.289,6	2,2	6.262,7	85,9	2,3	1.026,9	14,1	1,7
30.	OLT	96	220	5.716,7	1,7	5.282,4	92,4	1,9	434,3	7,6	0,7
31.	PRAHOVA	105	114	6.911,7	2,1	4.203,6	60,8	1,5	2.708,1	39,2	4,5
32.	SATU MARE	13	126	5.923,4	1,8	5.602,6	94,6	2,0	320,8	5,4	0,5
33.	SĂLAJ	7	36	947,6	0,3	850,7	89,8	0,3	96,9	10,2	0,2
34.	SIBIU	24	167	13.227,0	3,9	12.096,8	91,5	4,4	1.130,2	8,5	1,9
35.	SUCEAVA	45	82	2.348,3	0,7	1.689,9	72,0	0,6	658,4	28,0	1,1
36.	TELEORMAN	51	235	6.084,4	1,8	5.830,2	95,8	2,1	254,2	4,2	0,4
37.	TIMIȘ	31	244	13.007,9	3,9	7.671,1	59,0	2,8	5.336,8	41,0	8,9
38.	TULCEA	22	94	3.589,7	1,1	2.510,6	69,9	0,9	1.079,1	30,1	1,8
39.	VASLUI	11	21	723,3	0,2	571,4	79,0	0,2	151,9	21,0	0,3
40.	VÂLCEA	77	126	11.131,8	3,3	10.490,5	94,2	3,8	641,3	5,8	1,1
41.	VRANCEA	8	100	3.914,6	1,2	3.710,0	94,8	1,3	204,6	5,2	0,3
42.	MUNICIPIUL BUCUREȘTI	83	514	25.972,0	7,7	19.307,6	74,3	7,0	6.664,4	25,7	11,1