

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 2/351 CP/09.02.
2015



PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
PRESEDINTE
Intrare Nr. 1/463/V8
20 11 Luna 02 Ziua 06

Parlamentul României
CAMERA DEPUTAȚILOR
BIROUL PERMANENT
Nr. 218 din 17.02.2015

ROMÂNIA CURTEA DE CONTURI

Strada Lev Tolstoi nr.22-24 Sector 1 cod 71289 București
Telefon: 307.88.18; Fax 307.88.75
Internet: <http://www.curteadeconturi.ro>
e-mail: rei@rcc.ro

Cabinet președinte
Nicolae Văcăroiu

Secretar General - Cristea Focșiu

București,

Nr. 990 103.02.2015

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR

Domnului deputat Valeriu Ștefan Zgonea
Președintele Camerei Deputaților

Ștefan Zgonea
Ștefan Zgonea

În temeiul prevederilor art.4 alin.3 și ale art.40 din Legea nr.94/1992, privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, vă transmitem alăturat, în vederea examinării, **SINTEZA Raportului de audit „Performanța activității specifice desfășurate de către Regia Autonomă Autoritatea Aeronautică Civilă Română**, aprobată de către Plenul Curții de Conturi întrunit în ședința din data de 29.01.2015, și postată pe Site-ul Curții de Conturi, pagina publică.

Acțiunea de audit al performanței a fost efectuată de către Curtea de Conturi a României în perioada aprilie - august 2014 și a vizat perioada 2010-2013 - cu extindere până în anul 2014 pentru anumite aspecte semnificative continuate din perioada auditată.

Inițierea acțiunii de audit a avut ca principal fundament interesul general al societății legat de asigurarea și prezervarea siguranței și securității aviației civile și a modului în care sunt asigurate condițiile necesare pentru ca România să-și poată îndeplini obligațiile internaționale și europene asumate în materie de aviație civilă - obiective legate în mod direct și de performanțele activității specifice a Autorității Aeronautice Civile Române, în

calitatea sa de entitate de stat competentă și responsabilă pentru exercitarea funcției de supervizare a siguranței zborului la nivel național și a competențelor în domeniul securității aviației civile.

Ținta auditului a fost efectuarea unui audit al performanței independent asupra ansamblului de aspecte, conjuncturi și activități subsumate obiectului de activitate al Autorității Aeronautice Civile Române în vederea identificării •vulnerabilităților, riscurilor specifice, disfuncționalităților, deficiențelor, consecințelor acestora și responsabilităților aferente •consecințelor acțiunilor / inacțiunilor altor entități ale statului cu atribuții și competențe în domeniu •aspectelor și zonelor potențial perfectibile prin formularea de recomandări pentru creșterea performanței

Concluzia generală a auditului este că Autoritatea Aeronautică Civilă Română nu a beneficiat, din partea Ministerului Transporturilor și a factorilor guvernamentali de decizie, de o percepere și o apreciere a nivelului real de importanță și de responsabilitate pe care le are în domeniul aeronautic (siguranța și securitatea cetățenilor români, ai Uniunii Europene și ai altor state) - fiind tratată, de regulă, mai mult pe criterii de profitabilitate economico - financiară și mai puțin pe criterii profesionale specifice obiectului de activitate și rolului său stabilit prin reglementările internaționale la care România a aderat.

Cu toate acestea, Autoritatea Aeronautică Civilă Română s-a situat, în timp, printre entitățile de stat, puține la număr, care au reușit să respecte / aplice / implementeze reglementările internaționale și europene și să obțină evaluări favorabile ca urmare a auditurilor internaționale specifice, generând recunoaștere și percepție favorabilă externă pentru România în domeniul aviației civile.

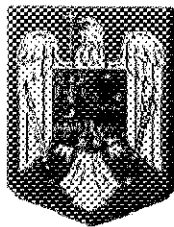
Atenția acordată de către Camera Deputaților analizării aspectelor conținute în prezenta sinteză, precum și monitorizării modului în care Guvernul și Ministerul Transporturilor vor înțelege să sprijine Autoritatea Aeronautică Civilă Română pentru implementarea recomandărilor formulate de către Curtea de Conturi, ar contribui într-un mod semnificativ la atingerea obiectivelor pentru care a fost inițiat și desfășurat auditul.

Vă rog să primiți asigurarea înaltei noastre considerații.

Nicolae Văcăroiu



Președintele Curții de Conturi a României



ROMÂNIA



CURTEA DE CONTURI

DEPARTAMENTUL III

S I N T E Z A

RAPORTULUI DE AUDIT

„Performanța activității specifice desfășurate de către
Regia Autonomă Autoritatea Aeronautică Civilă Română
în perioada 2010 - 2013”

BUCUREȘTI
ianuarie 2014

Acronime utilizate

AACR	R.A. Autoritatea Aeronautică Civilă Română
ANEXA 17	Anexa 17 la Convenția de la Chicago
BVC	Buget de Venituri și Cheltuieli
CA	Consiliul de Administrație
CCM	Contract Colectiv de Muncă
CE	Comisia Europeană
CIM	Contract Individual de Muncă
CONVENȚIA DE LA CHICAGO	Convenția privind aviația civilă internațională, Chicago, 7 decembrie 1944, la care România a aderat prin Decretul de Stat nr. 194/1965
EASA / AESA	European Aviation Safety Agency (Agenția Europeană de Siguranță a Aviației)
ECAC	Conferința Europeană a Aviației civile (European Civil Aviation Conference)
EUROCONTROL	Organizația Europeană pentru Siguranța Navigației Aeriene (European Organisation for Safety of AIR Navigation)
HCA	Hotărâre a Consiliului de Administrație
HG	Hotărâre a Guvernului
LG	Lege
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
MT	Ministerul Transporturilor
OACI / ICAO	Organizația Aviației Civile Internaționale (International Civil Aviation Organization)
OG	Ordonanță a Guvernului
OMT	Ordinul Ministrului Transporturilor
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
RACR	Reglementare Aeronautică Civilă Română
ROF	Regulament de Organizare și Funcționare
ROI / RI	Regulament de Ordine Interioară // Intern
UE	Uniunea Europeană

CUPRINS

Capitolul I - INTRODUCERE	5
1.1 - Informații generale despre domeniul auditat	5
1.1.1 - Context global, european și național	5
1.1.2 - Informații despre Autoritatea Aeronautică Civilă Română	7
1.1.3 - Informații despre acțiunea de audit	9
Capitolul II - PRINCIPALELE CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII	11
2.1 - Cu privire la unele aspecte de ordin general din activitatea AACR	11
2.1.1 - Rapoartele de activitate anuale ale CA	11
2.1.2 - Elaborarea și aprobarea unei strategii	12
2.1.3 - Preocuparea pentru efectele reale, practice ale propriei activități	12
2.1.4 - Necesitatea consolidării abordărilor pro-active și predictive	15
2.2 - Cu privire la obiectul de activitate al AACR	16
2.2.1 - Realizarea pe principii economice a obiectului de activitate	16
2.2.2 - Condițiile unei funcționări „impartiale, independente și transparente”	19
2.2.3 - Desemnarea AACR ca autoritate competentă în domeniul securității aviației	22
2.3 - Cu privire la unele aspecte organizaționale de la nivelul AACR	27
2.3.1 - Aplicarea OUG nr.109/2011	27
2.3.2 - Organizarea și funcționarea AACR în temeiul OUG nr.109/2011	30
A. Revocarea președintelui CA (ianuarie 2013)	30
B. Modificarea radicală a organigramei AACR (februarie 2013)	31
C. Delegarea atribuțiilor de conducere executivă, fluxul de semnături, Comitetul director	34
D. Evaluarea structurii organizatorice a AACR (iunie 2014)	36
E. Propuneri de completare a legislației europene aplicabile	38
2.3.3 - Valorificarea controlului efectuat la AACR de către Corpul de control al MT	39

2.4 - Cu privire la cadrul procedural intern al AACR	40
A. Pentru compartimentul juridic - resurse umane	40
B. Pentru controlul / asigurarea calității	41
C. Pentru constatarea și sancționarea contravențiilor	42
D. Pentru prevenirea și combaterea corupției	43
2.5 - Cu privire la evaluarea sistemului de control intern al AACR	44

Capitolul III - RECOMANDĂRILE AUDITULUI **45**

Capitolul IV - PUNCTUL DE VEDERE AL AACR ȘI AL MT față de acțiunea de audit și față de concluziile auditului **47**

CAP. I – INTRODUCERE

- (1) Prezenta Sinteză este destinată Parlamentului României, Guvernului României și opiniei publice.
- (3) Raportul de audit al performanței, a cărui sinteză este prezentată în continuare, a fost întocmit în cadrul acțiunii de audit efectuată în temeiul prevederilor Legii nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, conform Programului de activitate pe anul 2014 aprobat de către Plenul Curții de Conturi și în conformitate cu standardele proprii de audit ale Curții de Conturi elaborate în baza standardelor internaționale de audit.
- (4) Auditul a vizat perioada 2010-2013 - cu extindere până în anul 2014 pentru anumite aspecte semnificative continuate din perioada auditată - și s-a derulat în perioada 1.04-22.08.2014.
- (5) Raportul de audit a fost conciliat, în formă de proiect, la nivelul Autorității Aeronautice Civile Române (AACR), a fost înregistrat la entitate și a fost transmis pentru informare și Ministerului Transporturilor (MT) sub autoritatea căruia a funcționat entitatea auditată.

1.1 – Informații generale despre domeniul auditat

1.1.1 Context global, european și național

(8) Termenul generic de aviație subsumează atât domeniul aeronautic și transportul aerian - aeronave și sisteme tehnologice, producția și toate părțile constitutive ale sistemului general de transport aerian (companii aeriene, aviație generală, aeroporturi, managementul traficului aerian, întreținerea aeronavelor și a sistemelor, reparații generale ș.a.) - cât și diverse aplicații aeronautice de tipul căutare, salvare ș.a.

(9) În societatea actuală, în care conexitatea și contactele directe reprezintă o tendință în consolidarea competitivității economice, coeziunii sociale și regionale și a dezvoltării culturale, nevoile economice, comerciale, sociale și culturale ale globalizării conduc la o cerere tot mai mare pentru aviație și la poziționarea acesteia în topul activităților și al serviciilor celor mai solicitate.

(10) Dintre formele actuale de transport, transportul aerian este cotate ca fiind una dintre cele mai sigure forme de deplasare și cu cel mai rapid ritm de dezvoltare, motiv pentru care nivelul de siguranță și de securitate aeronautică trebuie îmbunătățit continuu, în beneficiul cetățenilor care apelează la această modalitate de transport.

(11) **La nivel global** acționează Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI / ICAO), agenție specializată a Organizației Națiunilor Unite creată în anul 1944 în scopul promovării siguranței și dezvoltării aviației civile mondiale, la care România este parte din anul 1965.

(12) Necesitatea înființării unor autorități aeronautice naționale (AACR în cazul României) derivă din obligațiile Statelor Contractante la Convenția privind aviația civilă internațională, semnată la Chicago la 7.12.1944, la care România a aderat în anul 1965 (prin Decretul nr.194/1965 al Consiliului de Stat) - obligațiile ce decurg din Convenție, precum și din Anexele la aceasta, sunt detaliate în Documentul OACI / ICAO nr. 9734 – Safety Oversight manual, Part A – Establishment and management of a State' Safety Oversight System.

(13) Îndeplinirea obligațiilor ce derivă din Convenție și Anexele aferente presupune înființarea la nivelul fiecărui stat membru a unei organizații naționale, structurată corespunzător, deținând împuternicirile și fondurile necesare îndeplinirii obligațiilor asumate de Statul Contractant, inclusiv referitoare la angajarea de personal tehnic și la asigurarea suportului necesar desfășurării activităților.

(14) **La nivel european**, în Cartea albă privind transporturile - publicată în anul 1992 și revizuită în 2006 - Comisia Europeană a declarat că obiectivul prioritar pentru transportul aerian european este ca Uniunea Europeană să devină cea mai sigură regiune din lume.

(15) Organismul central de implementare a strategiei pentru menținerea, dezvoltarea și creșterea nivelului de siguranță, în scopul dezvoltării unui transport aerian durabil, este Agenția Europeană pentru Siguranță Aviației (AESA / EASA), înființată în anul 2002 și la care România a devenit membru în Comitetul de Conducere în anul 2007 odată cu aderarea la Uniunea Europeană.

(16) În vederea atingerii ȋntelor și a realizării obiectivelor stabilite, AESA / EASA a dezvoltat în acest scop Strategia europeană pentru siguranța aviației civile care are în vedere următoarele aspecte principale: •asigurarea implementării coerente în toate sectoarele aviației a strategiei UE pentru siguranța aviației •elaborarea unui sistem de gestionare a siguranței la nivelul UE, care să includă obiective și evaluări ale performanței în domeniul siguranței, în vederea identificării și ameliorării riscurilor și a îmbunătățirii continue a nivelului de siguranță •revizuirea legislației privind raportarea evenimentelor de aviație civilă pentru îmbunătățirea calității datelor și informațiilor, a sistemului de colectare, schimb și analiză a acestora ș.a.

(17) Pe termen lung (2050), obiectivul declarat de Comisia Europeană este reducerea ratei accidentelor zborurilor comerciale la nivelul UE la mai puțin de unu la zece milioane de zboruri, adică la jumătate din nivelul actual (raportul Grupului la nivel înalt pentru cercetare în domeniul aviației „Flightpath 2050 - viziunea europeană pentru Aviație”).

(18) **La nivel național**, prioritățile strategice pentru transportul aerian sunt focalizate pe realizarea progresivă a unui mediu aeronautic cât mai sigur, a performanței aferente interoperabilității, a standardelor și reglementărilor aplicabile, a cerințelor de siguranță și securitate impuse pe plan internațional și european - pe fondul dezideratelor privind trecerea graduală și echilibrată la moduri de transport ecologice și concentrarea atenției pe dezvoltarea și consolidarea transportului multimodal de mărfuri aerian/rutier („Strategia pentru transport durabil pe perioada 2007-2013 și 2020, 2030” - aprobată prin OMT nr.508/2008; „Strategia de transport intermodal” - aprobată prin OMT nr.457/2011).

(19) România este considerată una dintre primele țări cu tradiție în domeniul aviației civile, încă de la începuturile sale, făcând parte, în prezent, din toate organismele internaționale și comunitare ale aviației civile: ICAO / OACI - 1965; EASA - 2007; ECAC - 2000; EUROCONTROL - 1996 etc.

(20) Conceptul de siguranță aeronautică - cerință fundamentală în cadrul domeniului aviației civile s-a dezvoltat în mod continuu, pornind de la abordările de tip „reactiv” (post-factum urmare sesizării), continuând cu abordările de tip „pro-activ” (post-factum din proprie inițiativă) și terminând cu cele de tip „predictiv” (ante-factum).

(21) În acest context, prin Programul Universal de Auditare a Siguranței Aeronautice - abordare sistemică (ICAO's USOAP Comprehensive Systems Approach / Programul Universal de Auditare a Siguranței Aeronautice) pe 16 anexe din Convenția de la Chicago, România s-a situat la nivelul mediu al UE, cu un procentaj de 24% LEI (Lack Effective Implementation / lipsa punerii în aplicare) grad de non-conformare cu cerințele SARPs (Standards And Recommended Practices / Standarde și practici recomandate), iar în urma misiunii de validare ICAO's USOAP Continuous Monitoring Approach - monitorizare continuă - România s-a situat pe locul 4 în UE, după Franța, UK și Irlanda - cu un grad de non-conformare de 8,5% LEI și pe locul 10 pe plan mondial, între SUA și Japonia.

(22) 1.1.2 – Informații despre Autoritatea Aeronautică Civilă Română

(23) Autoritatea Aeronautică Civilă Română a fost înființată în anul 1993 (HG nr.405/1993 cu modificările și completările ulterioare) ca persoană juridică română care funcționează ca regie autonomă de interes public național, pe baza de gestiune economică și autonomie financiară și își realizează obiectul de activitate pe principii economice (ROF aprobat prin HG nr.405/1993 cu modificările și completările ulterioare).

(24) AACR funcționează sub autoritatea Ministerului Transporturilor în calitatea sa de autoritate de stat în domeniul aviației civile, „își exercită în mod independent” atribuțiile prevăzute în ROF și „funcționează separat de agenții aeronautici civili și celelalte entități supuse supervizării siguranței zborului și/sau controlului calității de securitate a aviației civile” (ROF aprobat prin HG nr.645/2013 pentru modificarea HG 405/1993).

(25) **Legislația specifică aplicabilă**

(26) Prin aderarea României la UE, la 1.01.2007 - LG nr.157/24.05.2005 pentru ratificarea „Tratatului dintre (...state membre ale UE) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005” - prevederile acestuia au devenit obligatorii pentru statul român, obligativitatea respectării dispozițiilor tratatelor la care România este parte decurgând din prevederile Constituției României din 21 noiembrie 1991, republicată, art.11; 148.

(27) Potrivit art.288 din Tratatul din 25.03.1957 privind funcționarea UE (versiune consolidată - JO al UE nr.C326 / 26.10.2012):

(28) „Pentru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă **regulamente, directive, decizii, recomandări și avize.**

(29) *Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru.*

(30) *Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.*

(31) *Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceștia.*

(32) *Recomandările și avizele nu sunt obligatorii.”*

(33) **Obiectul de activitate al AACR**

(34) Obiectul de activitate al AACR a fost și a rămas, în esență, același de la înființare și până astăzi, în sensul „îndeplinirii atribuțiilor ce decurg din lege sau din reglementările aeronautice naționale, precum și din convențiile și acordurile aeronautice internaționale la care România este parte”.

(35) „Reglementările, normele, procedurile și instrucțiunile pentru aeronautica civilă, decurgând din prevederile Convenției aviației civile internaționale, precum și din alte înțelegeri și acorduri aeronautice internaționale, recunoscute de statul roman, sunt obligatorii pentru instituțiile publice, agenții economici și cetățenii de pe întreg teritoriul României”.

(36) AACR a fost desemnată ca „autoritate națională de supervizare”, însemnând prin aceasta organismul tehnic specializat pentru îndeplinirea funcției de supervizare a **siguranței zborului** în aviația civilă, la nivel național (în temeiul Codului aerian civil / OG nr.29/1997), al HG nr.405/1993 și al OMT nr.1185/2006 „privind desemnarea Regiei (...) ca autoritate națională de supervizare (...)).

(37) AACR a fost desemnată ca „organism tehnic specializat pentru exercitarea unor atribuții ce revin autorității competente **în domeniul securității aviației civile**”, „devine autoritate competentă în domeniul securității aviației civile în înțelesul OG nr.17/2011” și exercită, în această calitate, atribuțiile prevăzute la art.3 alin.2 din OG nr.17/2011 (HG nr.645/2013 de modificare a HG nr.405/1993 și OMT nr.1547/2013).

(38) **Atribuțiile AACR**

(39) (ROF aprobat prin HG nr.405/1993 cu modificările și completările ulterioare)

(40) **În domeniul siguranței aviației civile:** îndeplinirea tuturor funcțiilor și a sarcinilor specifice stabilite în responsabilitatea organismului tehnic specializat care exercită funcția de supervizare a siguranței zborului, prevăzut de Codul aerian civil, precum și a tuturor celor stabilite prin legislația Uniunii Europene specifică aviației civile în responsabilitatea autorităților naționale, conform domeniilor de competență delegate AACR, inclusiv în cazul aplicării prevederilor tratatelor internaționale în domeniul aviației civile la care România este parte sau a acordurilor bilaterale încheiate cu autoritățile de aviație civilă din alte state.

(41) **În domeniul securității aviației civile:** •elaborarea, punerea în aplicare și supravegherea respectării reglementărilor în domeniul securității aviației civile, conform desemnării și delegării de competențe din partea MT •exercitarea atribuțiilor prevăzute la art.3 alin. (2) din OG nr.17/2011 privind controlul calității în domeniul securității aviației civile, precum și a altor atribuții aprobate prin acte normative.

(42) **Structura organizatorică**

(43) În perioada auditată, CA a aprobat structura organizatorică și a revizuit-o succesiv, iar începând cu data de 22.04.2013 (HCA nr.4/11.02.2013), structura organizatorică a fost schimbată semnificativ, de fond, în sensul că, dacă până atunci, organigrama a fost construită de regulă având direcții de specialitate pentru cele 5 domenii de bază: **operațiuni zbor** (operare aeronave); **navigabilitate** (certificare tehnică aeronave); **licențiere** (personal); **aeroporturi** (aeroporturi);

servicii de navigație aeriană (trafic aerian) precum și direcții și servicii suport (economic, resurse umane, juridic ș.a.), după data respectivă au fost create **3 direcții principale**: supervizare; siguranță; reglementări și, ulterior, și Direcția securitate aeroportuară (2014).

(44) **Conducerea AACR**

(45) Conducerea AACR a fost asigurată de către Consiliul de administrație numit / revocat prin ordin al ministrului transporturilor și de către directorul general numit de către CA și, ulterior, de către ministru.

(46) Începând cu septembrie 2012 a fost aplicată guvernanta corporativă și la AACR (OUG nr.109/2011) prin numirea CA (OMT nr.1.390/2012), încheierea contractelor de mandat cu membrii CA și delegarea conducerii executive a AACR.

(47) **Personalul AACR**

(48) Numărul total de posturi prevăzut în organigramele și statele de funcții aferente aprobate de către CA (în perioada auditată) a fost descrescător, de la 235 de posturi în anii 2010 / 2012 la 227 în anul 2014, din care posturile vacante au fost între 43 și 25 în perioada 2010-2013 (18% / 11%) și între 14 și 17 în perioada decembrie 2013 - iulie 2014 (6% / 7,5%).

(49) Personalul a fost încadrat și salarizat în baza Contractului Colectiv de Muncă încheiat la nivelul AACR.

(50) **Finanțarea AACR**

(51) AACR ar fi trebuit să stabilească și să aprobe anual BVC (art.9 din ROF aprobat prin HG nr.405/1993) dar acest atribut al autorității nu a fost niciodată aplicat, BVC fiind aprobat, în practică, fie prin ordin comun al MT și MFP, fie de prin ordin MT, fie de către Guvern conform legislației generale, specifice domeniul economico - financiar.

(52) Finanțarea activității AACR a fost asigurată integral din venituri proprii și din surse atrase (ROF aprobat prin HG nr.405/1993).

(53) **Situația economico-financiară**

(54) AACR a înregistrat an de an (2010-2013) rezultate economico-financiare favorabile, realizând în mod constant profit, astfel: **2010** - profit brut 10,2 mil lei / echivalent 2,4 mil € (curs 4,3 lei pentru un € la 31 decembrie) reprezentând 22,6% din cifra de afaceri realizată; **2011** - 3,5 mil lei / 0,8 mil € (curs 4,31) reprezentând 8,8% din cifra de afaceri; **2012** - 4,1 mil lei / 0,93 mil € (curs 4,42) reprezentând 9,6% din cifra de afaceri; **2013** - 3,9 mil lei / 0,87 mil € (curs 4,48) reprezentând 9% din cifra de afaceri.

(55) **1.1.3 – Informații despre acțiunea de audit**

(56) **Mandatul legal**

(57) Inițierea și desfășurarea prezentei acțiuni de audit al performanței au la bază mandatul legal conferit de prevederile art.140 din Constituția României și de cele ale art.1 și art.28 din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată.

(58) **Motivația inițierii acțiunii de audit**

(59) Inițierea acțiunii de audit a avut ca principal fundament interesul general al societății legat de asigurarea și prezervarea siguranței și securității aviației civile și a modului în care sunt asigurate condițiile necesare pentru ca România să-și poată îndeplini obligațiile internaționale și europene asumate în materie de aviație civilă - obiective legate în mod direct și de performanțele activității specifice a AACR, în calitate sa de entitate de stat competentă și responsabilă pentru exercitarea funcției de supervizare a siguranței zborului la nivel național și a competențelor în domeniul securității aviației civile.

(60) **Perioada auditată**

(61) Perioada auditată este 2010-2013 cu extindere până în anul 2014 pentru anumite aspecte semnificative continuate din perioada auditată.

(62) **Obiectivul general al auditului** a fost confirmarea / infirmarea faptului că AACR, ca entitate de stat aflată sub autoritatea MT, a fost organizată, a funcționat și funcționează astfel încât să poată fi în măsură să-și îndeplinească obligațiile și atribuțiile și să-și asume responsabilitățile prevăzute în reglementările internaționale/naționale specifice unei autorități competente pentru exercitarea funcției de supervizare a siguranței zborului la nivel național și a competențelor în domeniul securității aviației civile.

(63) **CAP. II – PRINCIPALELE CONSTATĂRI ȘI CONCLUZII**

(64) **2.1 – Cu privire la unele aspecte de ordin general din activitatea AACR**

(65) În perioada care a trecut de la înființare, AACR a reușit să-și construiască și să-și consolideze o poziție semnificativă și stabilă în domeniul aviației civile, înțelegând și acomodându-se în timp cu scopul și obiectul propriu de activitate, cu atribuțiile, competențele și responsabilitățile legal stabilite, cu cerințele de calitate din ce în ce mai sofisticate privind siguranța și securitatea aviației civile.

(66) Auditul a identificat existența unor indicii semnificative în activitatea AACR și în rezultatele acestora astfel încât să o poată cataloga, în general, ca pe o entitate ancorată în domeniul de activitate, care își conștientizează și afirmă rolul și responsabilitățile privind siguranța și securitatea aviației civile și este orientată spre performanță în atingerea tintelor, având personal de specialitate pregătit profesional și cu experiență în domeniu, dedicat realizării obiectului de activitate și deschis noutăților din domeniu.

(67) AACR poate fi considerată ca făcând parte dintre entitățile de stat care au reușit în timp să respecte / aplice / implementeze reglementările internaționale și europene și să obțină evaluări favorabile ca urmare a auditurilor internaționale specifice, generând recunoaștere și percepție favorabilă externă pentru România în domeniul aviației civile.

(68) **2.1.1 Rapoartele de activitate anuale ale CA**

(69) Auditul a analizat conținutul rapoartelor de activitate pe anii 2012-2013, pornind de la premisa generală că o entitate care se autoevaluează în mod critic, sincer și real (identificând punctele slabe, disfuncționalitățile, cauzele reale interne și exterioare, măsurile de intrare în normalitate ș.a.) este sau poate deveni o entitate puternică, stabilă, iar afirmarea acestor aspecte este dovadă de profesionalism și responsabilitate - mai cu seamă în situația în care AACR este „cap de listă” într-un domeniu în care li se cere entităților să-și raporteze propriile erori / evenimente, tocmai pentru a consolida și securiza domeniul.

(70) Rapoartele de activitate sunt redactate într-o notă constant favorabilă, laudativă, fără slăbiciuni, fără nerealizări și cauze ale acestora, fără neconformități rezultate din auditurile internaționale și cauze aferente și fără concluzii privind modul în care entitățile din domeniu s-au raportat la obligațiile stabilite de reglementările internaționale / naționale, la AACR și la recomandările făcute de către aceasta.

(71) Sunt ignorate, în același mod, riscurile și efectele asupra activității și performanței AACR - inclusiv eventualul impact negativ asupra României generat de viitoarele evaluări internaționale - cauzate de decizii și evenimente interne / naționale care au influențat / afectat organizarea și funcționarea AACR, cum ar fi: •aplicarea OUG nr.109/2011 - septembrie 2012 •revocarea și înlocuirea președintelui CA - ianuarie 2013 •modificarea radicală a organizării interne - februarie 2013 •delegarea conducerii executive a AACR către 4 directori (directorul general și directorii direcțiilor „supervizare, siguranță și reglementări”) •afectarea autonomiei financiare a AACR -

urmare a condiționărilor bugetare aplicate pentru elaborarea și aprobarea BVC •consecințele diminuării autonomiei financiare asupra capabilității entității de a-și realiza în mod performant obiectul de activitate și de a-și îndeplini obligațiile, atribuțiile și competențele legale izvorâte din legislația internațională / națională.

(72) **2.1.2 Elaborarea și aprobarea unei strategii**

(73) Perioada auditată poate fi considerată ca fiind o perioadă în care direcțiile de evoluție, țintele și obiectivele pe termen mediu și lung, precum și mijloacele / instrumentele de realizare a lor nu au fost pe deplin grupate, clarificate și explicitate într-un document de referință fundamentat și redactat în mod detaliat, profesionist și aplicabil astfel încât să poată fi considerat și implementat ca fiind strategia AACR.

(74) Singurele documente purtând această denumire, aprobate de către directorul general - însă fără a se ridica, prin conținut, la un nivel acceptabil pentru un astfel de document și pentru poziția și importanța AACR pe plan național - sunt „Strategia AACR 2001 +” și „Strategia sectorială privind dezvoltarea serviciilor de transport pentru perioada 2005-2010 (2020) AACR”, conținutul ultimului document având relativ puține elemente în comun cu titlul său foarte generos.

(75) „Intervențiile” în organizarea și funcționarea AACR, dispuse și implementate în perioada auditată (aplicarea OUG nr.109/2011; schimbarea organigramei; delegarea conducerii către 4 directori executivi ș.a.), nu au fost fundamentate și nu și-au consolidat caracterul durabil pe o viziune coerentă și integratoare, specifică unei strategii pe termen scurt, mediu și lung, și nici pe un program de măsuri aferent necesar pentru atingerea țătelor stabilite în aceasta.

(76) În anul 2014 a fost redactat un proiect al strategiei pentru perioada 2015-2030 („Plan Strategic 2015-2030”) care are mai multă substanță, este redactat într-un stil mai direct și aplicat și care urmează a fi analizat și aprobat.

(77) ✓ *Recomandări (la Cap. III)*

(78) **2.1.3 Preocuparea pentru efectele reale, practice ale propriei activități**

(79) Asigurarea în practică a unei reale siguranțe aeronautice este condiționată și de preocuparea, formalizată, de la nivelul AACR, pentru monitorizarea rezultatelor / efectelor finale, practice, efective ale unor activități proprii specifice, astfel încât acțiunile de verificare, de informare și /sau de eliberare a unor avize să nu rămână la stadiul de acțiuni în sine, pentru care nu se poate nici estima și nici cunoaște măsura în care vor fi / au fost respectate / aplicate în practică.

(80) Auditul reține că AACR s-a preocupat cu precădere de încadrarea în limitele atribuțiilor sale specifice (supervizare, avizare ș.a.) și mai puțin de identificarea riscurilor induse de neaplicarea în practică, de către entități care nu aparțin domeniului aviației civile, a unor reglementări legale specifice domeniului, a unor restricții / avize ale AACR ș.a. cu efecte asupra siguranței aeronautice.

(81) În acest sens, auditul reține că AACR nu poate avea, în anumite situații, o asigurare rezonabilă asupra faptului că, în mod real și efectiv, siguranța aviației civile nu este pusă în pericol de faptul că unele entități din afara domeniului (consiliile locale, operatori economici, persoane fizice ș.a.) nu respectă rigorile impuse de către AACR, conform reglementărilor legale specifice aviației civile.

(82) Au fost unele situații în care unele entități au ignorat reglementările specifice de urbanism și amenajarea teritoriului (cu privire la avize și restricții), cum ar fi: •autorități ale administrației publice locale nu au solicitat / nu au respectat avizele AACR pentru elaborarea/reactualizarea PUG (Plan Urbanistic General) și PUZ (Plan Urbanistic Zonal) •nu au inserat în certificatele de urbanism informații privind condițiile / restricțiile din aceste avize, mai ales în zonele cu servituți aeronautice •persoanele juridice / fizice interesate nu au fost informate prin certificatul de urbanism asupra restricțiilor respective •au primit autorizația de construire fără existența avizului AACR •unele dintre aceste persoane nu au respectat în totalitate avizele AACR și/sau autorizația de construire ș.a.

(83) Efectele directe, imediate, ale unor astfel de situații au constat în apariția, în unele zone cu servituți aeronautice ale aerodromurilor, a unor construcții care fie au depășit limita de înălțime, fie nu au respectat amplasamentul, fie au fost acoperite cu materiale metalice interzise ș.a. - fiecare în parte reprezentând factori perturbatori pentru siguranța aeronautică - fără ca aeroporturile, serviciile specializate ale primăriilor și/sau instituțiile care exercită controlul de stat în domeniul construcțiilor să fi reacționat și să fi împiedicat realizarea și finalizarea obiectivelor respective.

(84) În aceste condiții, chiar dacă AACR s-a încadrat în obligațiile sale reglementate, nu a avut totuși confirmarea totală că, în teren, avizele / aprobările ș.a. acordate au fost în mod real și în totalitate respectate și puse în aplicare - cu posibil impact asupra siguranței aeronautice.

(85) Un alt tip de situații în care ar fi fost de dorit o mai clară și determinată poziționare / extindere a atenției AACR către demersuri destinate cunoașterii și respectării, de către entități din afara domeniului aeronautic, a unor reglementări specifice acestuia, sunt legate de unele activități având drept efect ajungerea în spațiul aerian a diverselor corpuri materiale care pot constitui, în anumite condiții, un pericol pentru siguranța aviației (articole pirotehnice de divertisment clasificate - „artificii / petarde”; obiecte cu material incandescent - ex. „lampioane”; rachete fără pilot utilizate în scopuri civile; aeronave civile motorizate fără pilot la bord - „drone” ș.a.) - reglementate prin OMT nr.1.378/2013, respectiv OMT nr.8/2014.

(86) AACR a demarat, conform obligației prevăzute la art.6 alin.3 din OMT nr.1378/2013, acțiunea de transmitere, către primăriile localităților pe raza cărora funcționează aerodromuri, de hărți pe suport hârtie pe care au fost evidențiate limitele zonelor cu servituți aeronautice aferente infrastructurii de aerodrom - în scopul diseminării informațiilor privind restricțiile și condițiile în legătură cu organizarea / activitățile având drept efect ajungerea în spațiul aerian a diverselor corpuri materiale.

(87) Cu toate acestea, auditul reține câteva „**puncte slabe**” ale activității, asupra cărora managementul AACR ar trebui să-și concentreze mai mult și mai responsabil atenția, *cum ar fi:*

(98) ➤ Niciunul dintre aceste două ordine ale ministrului - care instituie restricții semnificative în vederea asigurării siguranței aviatice și se adresează și unor entități din afara domeniului aviativ precum și populației - nu conține prevederi clare și punctuale referitoare / care fac trimitere la modalitățile practice de diseminare în cadrul populației a informațiilor respective, la obligațiile autorităților publice locale, la sancțiunile prevăzute pentru nerespectare, la entitățile care trebuie să monitorizeze respectarea și aplicarea acestor reglementări și să aplice sancțiunile ș.a.

(99) OMT nr.8/2014 face o referire generală la prevederile HG nr.912/2010 pentru aprobarea procedurii de autorizare a zborurilor în spațiul aerian național (...) dar fără a încadra activitățile la care face referire în conținutul analitic al art.13 și 14 din HG nr.912/2010 referitoare la contravenții și amenzi.

(90) ➤ AACR nu și-a concentrat îndeajuns atenția și asupra eficacității metodelor pe care primăriile le vor aplica, dacă le vor aplica - având în vedere că OMT nr.1378/2013 nu prevede obligații ale acestora - pentru diseminarea către organizatorii unor astfel de activități și mai ales către populație, a informațiilor pe care acestea le-au primit de la AACR (hărți pe suport hârtie pe care au fost evidențiate limitele zonelor cu servituți aeronautice).

(91) În ultimul timp a crescut semnificativ, la diferite evenimente, lansarea în spațiul aerian de obiecte cu material incandescent („lampoane”) sau chiar a unor articolelor pirotehnice de divertisment clasificate conform reglementărilor specifice în categoriile 2 și 3 și achiziționate ilicit (art. 5 din HG nr.536/2002 cu modificările și completările ulterioare; HG nr.612/2010).

(92) ➤ Nu a fost inițiat și adoptat un act normativ, complementar cu cele două ordine ale ministrului și în concordanță cu prevederile din Codul aerian civil, care să clarifice, detalieze și direcționeze aspectele referitoare la așa numitele „spoturi laser” care, îndreptate către carlinga / parbrizul aeronavelor aflate la aterizare, pun în pericol siguranța zborurilor - aspect referitor la care managementul AACR a afirmat că reprezintă un real pericol pentru aeronavele aflate în procedura de aterizare - decolare

(93) ➤ OMT nr.8/2014 nu se aplică (conform art.5 alin.2 lit. b din acesta) „aeronavelor civile motorizate fără pilot la bord și cu masa maximă la decolare mai mică sau egală cu 1 kg, atât timp cât: •sunt operate într-o zonă deschisă, fără construcții cu destinația de locuință •sunt operate fără depășirea câmpului vizual al persoanei care asigură comanda aeronavei de la sol, dar nu mai mult de 150 m distanță pe orizontală și de 100 m distanță pe înălțime față de această persoană”.

(94) În aceste condiții, ordinul nu specifică și restricțiile impuse în zonele cu servituți aeronautice aferente infrastructurii de aerodrom - de unde poate reieși că astfel de „drone” pot fi operate și pe direcția de decolare / aterizare a aeronavelor, în zonele publice din afara / imediata apropiere a incintei aeroporturilor.

(95) Prevederile din acest ordin, inclusiv restricțiile privind distanțele maxime de 150 /100 de metri față de persoana care asigură comanda aeronavei, nu indică și obligativitatea diseminării lor, prin diverse metode, astfel încât să poată fi cunoscute și de către populație - aceasta putând utiliza, în necunoștință de cauză, astfel de „drone” de mici dimensiuni în scop de divertisment.

(96) Prevederea (art.5 alin.3) referitoare la „răspunderea pentru eventuale daune provocate ca urmare a operării aeromodelor și aeronavelor prevăzute la alin. (2) revine în totalitate persoanelor care asigură comanda acestora de la sol” este o declinare surprinzătoare a răspunderii având în

vedere riscurile și consecințele deosebite ale impactului unor astfel de „drone”, chiar și cântărind 1 kg, cu aeronavele aflate în procedurile de decolare / aterizare.

(97) ✓ *Recomandări (la Cap. III)*

(98) **2.1.4 Necesitatea consolidării abordărilor pro-active și predictive**

(99) Evenimentele și accidentele aviatice sunt, de cele mai multe ori, consecințele extreme ale cumulului de factori de risc neidentificați la timp, identificați incomplet, identificați și neeliminați ș.a. generați de neconformități, de „puncte slabe” ale unor reglementări aplicabile ș.a.

(100) În acest context, AACR ar trebui să-și îndrepte / orienteze atenția, mai consecvent și mai eficace, și spre consolidarea abordărilor pro-active și predictive, precum și asupra surselor, cantității și nivelului de informații pe care le obține, le primește și le prelucrează și care au, sau pot avea legătură cu domeniul aviației civile, cu siguranța și cu securitatea acestora.

(101) În acest sens auditul reține și prezintă lipsa de reacție a AACR atunci când Curtea de Conturi a României, Departamentul III, a informat conducerea entității despre publicarea pe Site-ul public al Curții a Sintezii raportului de audit al performanței întocmit la CN „Aeroporturi București” SA și la Ministerul Transporturilor, privind activitatea specifică și performanța reabilitării și modernizării infrastructurii aeroportuare de interes național - raport în care erau inserate aspecte ce ar fi trebuit examinate și analizate, fiind specifice domeniului și având legătură și cu specificul activității AACR.

(102) Documentul respectiv nu a fost examinat și analizat în mod formalizat la nivelul structurilor interne de specialitate ale AACR, în vederea luării măsurilor adecvate la nivelul competențelor entității - una dintre cauze fiind și inexistența unui cadru procedural intern specific unor astfel de situații în care informațiile asupra riscurilor / vulnerabilităților pentru siguranța/securitatea aviației civile își au sursele în afara domeniului, în spațiul public sau în Mass - Media și se referă la disfuncționalități și deficiențe de la nivelul unor operatori economici aflați în competența de verificare a AACR.

(103) În timpul auditului, directorul general al AACR a inițiat o analiză internă de specialitate a Sintezii raportului de audit al performanței întocmit la CN „Aeroporturi București” SA și la Ministerul Transporturilor și a constatat că o serie de aspecte constatate de către Curtea de Conturi au legătură cu obiectul de activitate al AACR, cu rolul și menirea acestora și că a fost identificată posibilitatea implicării acestora în soluționarea unora dintre acestea, **astfel:**

(104) ▪reevaluarea reglementărilor și/sau actelor normative în vederea consolidării „autorității aeroportuare” în ceea ce privește gestionarea unitară, eficientă, economicoasă și eficace a tuturor aspectelor din perimetrul aeroportuar, inclusiv cele privind securitatea aeroportuară, calitatea serviciilor oferite, siguranța și satisfacția pasagerului ș.a.

(105) ▪armonizarea reglementărilor specifice domeniului aeroportuar cu cele ale structurilor speciale cu activitate în perimetrul aeroportuar prin propunerea de emitere a unor acte normative integratoare astfel încât acestea să conducă la materializarea unui pachet legislativ care să integreze specificul tuturor entităților care-și desfășoară activitatea în perimetrul aeroportuar

(106) ▪evaluarea normelor proprii ale aeroporturilor pentru a stabili și eventual a impune statutul acestora de coordonator pentru activitățile derulate în perimetrul aeroportuar

- (107) ▪ *identificarea și evaluarea neconformităților specifice zonelor non-restricționate (publice) din perimetrul aeroportuar și recomandarea unui nivel de toleranță admisibil*
- (108) ▪ *supravegherea și monitorizarea implicării aeroporturilor în realizarea tuturor obiectivelor de investiții cu efect asupra siguranței operațiunilor aeriene desfășurate pe aeroport*
- (109) ▪ *evaluarea, prin auditurile planificate, a modului de monitorizare și de verificare de către aeroporturi a eficacității implementării / aplicării propriilor proceduri interne specifice*
- (110) ▪ *identificarea activităților, spațiilor și echipamentelor aflate în perimetrul aeroportuar față de care reglementările aeronautice civile aplicabile în vigoare nu au aplicabilitate și propunerea de reglementări astfel încât abaterile și faptele ilicite specifice acestor spații, activități și echipamente să poată fi sancționate sau să se poată intervenii asupra lor prin interdicție, reținere ș.a.*

(111) ✓ *Recomandări (la Cap. III)*

(112) **2.2 – Cu privire la obiectul de activitate al AACR**

(113) **2.2.1 Realizarea pe principii economice a obiectului de activitate**

(114) *Criteriile de profitabilitate economico - financiară au prevalat, de regulă, atunci când AACR a fost analizată de către factorii guvernamentali de decizie - în detrimentul criteriilor profesionale specifice obiectului de activitate și al rolului său stabilit prin reglementările internaționale la care România a aderat - ceea ce conduce la concluzia, îngrijorătoare, că nu s-a înțeles pe deplin nivelul real de importanță și de responsabilitate pe care AACR le are în domeniul aeronautic, al siguranței și securității cetățenilor români, ai UE și ai altor state.*

(115) *AACR se numără printre entitățile pentru care un accent exagerat pus pe „economic”, în activitatea proprie, poate avea consecințe grave, similare cu cele ale implicării exagerate a politicianului, având în vedere diminuarea flexibilității și a libertății în luarea deciziilor strategice și operative de specialitate ca urmare a subordonării acestora în primul rând „inflexibilității cifrelor” și nu criteriilor și cerințelor specifice de siguranță și securitate.*

(116) *Cadru național reglementat, relațiile formal / informal ierarhice, factorul politic ș.a. nu au fost în măsură să asigure toate condițiile necesare pentru ca AACR să beneficieze de o autonomie financiară reală și de resurse la nivelul necesarului, astfel încât să-și poată realiza în mod total independent obiectul de activitate și atribuțiile.*

(117) *În acest context, legislația europeană prevede că:*

(118) *„Autoritățile naționale de supervizare își exercită competențele în mod imparțial, independent și transparent (...)”*

(119) *„Statele membre se asigură că autoritățile naționale de supervizare dețin resursele și au capacitățile necesare pentru îndeplinirea sarcinilor care le sunt încredințate în conformitate cu prezentul regulament în mod eficient și cu promptitudine” - art.4 alin.3-4 din REG (UE) nr. 549/2009*

(120) *„Statele membre se asigură că autoritatea sau autoritățile competente dețin capacitățile necesare pentru a asigura supravegherea tuturor persoanelor și organizațiilor vizate de programul lor de supraveghere, inclusiv resurse suficiente pentru îndeplinirea cerințelor prezentului regulament” - reguli de implementare emise în baza REG (UE) nr. 216/2008 (art.3 alin.3 din REG EC nr. 965/2012; art. 11 b alin.3 din REG (EC) nr.1178/2011).*

(121) Au existat câteva elemente de fond care, în loc să se constituie în factori de stimulare a performanței activității AACR - pentru realizarea obiectivelor reale și a menirii acestora de pilon esențial în asigurarea și consolidarea siguranței și securității aviației civile - au avut efecte contrare.

(122) Dintre acestea auditul reține ca semnificative: •statutul de regie autonomă, devenită de interes național în baza HG nr.645/2013 - prevedere conform căreia AACR își realizează obiectul de activitate pe principii economice •aplicarea nu îndeajuns de fundamentată, începând cu anul 2012, a prevederilor OUG nr.109/2011 privind guvernanta corporativă •accentul exagerat pus pe maximizarea profitului, în contextul în care obiectul de activitate este de strictă specialitate, fapt reflectat inclusiv în indicatorii de performanță stabiliți top managementului, axați cu precădere pe rezultate economico financiare și mai puțin pe obiective specifice de siguranță și securitate.

(123) Tendința de maximizare a profitului (indusă de către MT prin Consiliul de administrație, prin criteriile de întocmire a BVC și, ulterior, după aplicarea OUG nr.109/2011, prin indicatorii de performanță ai top managementului) a generat, inevitabil, utilizarea celei mai facile metode de realizare și anume aceea de reducere generală a cheltuielilor, în condițiile în care, obiectiv, posibilitățile de majorare a veniturilor proprii sunt limitate, fiind în corelație directă / indirectă cu traficul aerian și cu numărul de pasageri - elemente cu evoluție lentă și perspective limitate de majorare.

(124) Chiar dacă pare un obiectiv benefic, reducerea necontrolată a cheltuielilor poate duce la diminuarea capacității AACR de a-și îndeplini la nivel calitativ maxim toate atribuțiile și obligațiile legale, ca urmare a reducerii nejustificate a unor capitole de cheltuieli specifice privind: •resursele umane - număr insuficient de personal, pregătire / perfecționare profesională diminuată, posibilități limitate de reducere a fluctuației și a migrației specialiștilor, cointeresare / stimulare insuficientă ș.a. •deplasările interne - diminuarea numărului de audituri, controale, verificări ș.a. •deplasările externe - diminuarea participării la întrunirile internaționale din domeniu ș.a.

(125) De asemenea, un profit peste o anumită limită de rentabilitate constituie și o presiune improprie pentru majorarea tarifelor AACR care, având anumite ponderi în contravaloarea biletelor de călătorie, are un impact direct asupra cuantumurilor sumelor pe care cetățenii trebuie să le achite.

(126) Când cetățenii români și cei din interiorul sau din afara UE achită c/v biletelor de călătorie - din postura de consumatori captivi și fără opțiunea alegerii, devenind astfel principalii „finanțatori” ai activității AACR prin tarifele de siguranță, securitate ș.a. - o fac cu convingerea că sumele respective vor fi direcționate și utilizate pentru a maximiza nivelul de siguranță și de securitate de care depinde viața lor și nu pentru o „maximizare a profitului” care poate diminua tocmai capacitatea autorității competente de a superviza și monitoriza domeniul.

(127) Cu toate că a funcționat ca regie autonomă și a fost finanțată integral din venituri proprii (majoritatea provenind, direct sau indirect, din tarifele de siguranță și de securitate precum și din cota parte din tarifele de rută și de terminal stabilite și aprobate conform bazei de cost a României) AACR a trebuit să respecte mecanismele economice general aplicabile entităților economice ale statului, stabilite prin legile bugetare și prin alte reglementări specifice pentru elaborarea și

aprobarea BVC.

(128) Prezentarea câtorva dintre restricțiile / criteriile / mecanismele economice general aplicabile pentru întocmirea BVC anuale este semnificativă pentru a putea percepe nivelul real de „autonomie financiară” de care a beneficiat în realitate AACR, astfel:

(129) ▪la operatorii economici care la sfârșitul anului precedent au înregistrat profit, nivelul cheltuielilor cu personalul nu va depăși nivelul anului precedent actualizat cu indicele de inflație cu respectarea corelației referitoare la creșterea indicelui de creștere a câștigului salarial mediu brut lunar, care nu va putea fi mai mic sau egal cu 60% din indicele de creștere a productivității muncii, calculat în unități valorice comparabile sau în unități fizice, după caz - legile anuale ale bugetului de stat 2010-2013

(130) ▪indicele de creștere a câștigului salarial mediu brut lunar va fi mai mic sau egal cu 60% din indicele de creștere a productivității muncii, calculat în unități valorice comparabile (lei/persoana) - OUG nr.79/2008 și adrese MT

(131) ▪reducerea cheltuielilor la 1000 lei venituri, diminuarea arieratelor, creșterea profitului - OUG nr.79/2008; adrese MT și Memorandum aprobat de Primul ministru

(132) ▪indicele productivității muncii se poate calcula în unități fizice pentru activitatea de bază, dacă aceasta reprezintă mai mult de 50% din totalul veniturilor - OUG nr.79/2008

(133) ▪prevederi privind repartizarea profitului - OUG nr.5/2010; adrese MT; Memorandumuri ale MFP aprobate de Primul ministru (2011; 2013).

(134) Ca urmare a includerii AACR în categoria generală a regiilor autonome și aplicării nediferențiate a restricțiilor și condițiilor bugetare, multe fără legătură directă cu obiectul de activitate special al acesteia, BVC a devenit - în loc de cadru general stimulat și benefic activității AACR, flexibil și adaptat cerințelor impuse de exigențele legislației internaționale/naționale specifice - un instrument de limitare a capacității AACR de a-și elabora și aplica politici interne performante pentru atingerea Țintelor și obiectivelor stabilite, o modalitate birocratică de intervenție nediferențiată asupra unui domeniu sensibil, cu repercusiuni majore și pentru viața cetățenilor și pentru poziția României pe plan internațional.

(135) Demersurile întreprinse de către AACR, către factorii de decizie guvernamentali - pentru a beneficia de un cadru legislativ specific prin care să fie exclusă de la aplicarea acestor restricții / criterii care limitează „autonomia financiară” prevăzută de HG nr.405/1993, cu consecințe în diminuarea capabilității entității de a-și realiza obiectul de activitate la nivel de performanță - nu au fost acceptate ca fiind necesare și nu s-au materializat în modificări / completări ale cadrului legislativ general.

(136) Chiar dacă AACR a fost și continuă să fie monitorizată prin activități de inspecție de către CE, ECAC și OACI - eventualele deficiențe constatate putând avea efecte grave nu numai asupra desfășurării pe teritoriul național a activităților din domeniu, dar și asupra imaginii și credibilității României - la nivelul factorilor de decizie guvernamentali nu au fost luate măsurile necesare pentru a nu se mai repeta situația petrecută în anul 2012, când au apărut premisele declanșării unei proceduri de infringement împotriva României pe domeniul securității aeronautice.

(137) Astfel, în perioada 2011-2012, CE a desfășurat activități de monitorizare a conformității în domeniul securității aviației civile din România, inclusiv asupra structurii cu responsabilități din cadrul autorității competente care, la momentul respectiv era MT, și a constatat o bună activitate dar

și lipsa unui număr suficient de persoane necesar efectuării monitorizării în ansamblul său, precum și existența unei remuneri necorespunzătoare a acestuia, ceea ce a creat premisele declanșării unei proceduri de infringement împotriva României pe acest domeniu.

(138) *Infringement - încălcare / nerespectare*

(139) *Procedura de infringement - o serie de pași ce trebuie parcurși atunci când un stat UE nu respectă legislația UE*

(140) Abia în această situație a fost adoptată OG nr.17/2011 privind controlul calității în domeniul aviației civile, aprobată prin LG nr.149/2012, prin care au fost prevăzute surse de finanțare pentru atragerea fondurilor proprii necesare structurii cu atribuții în domeniul securității din cadrul MT - structură care, ulterior, a fost trecută la AACR.

(141) Auditul remarcă și reține că cele două „puncte slabe” identificate de CE în activitatea structurii de **securitate** din cadrul MT se regăseau și se regăsesc și la nivelul AACR în ceea ce privește activitatea de supervizare a **siguranței**.

(142) Ar fi fost de așteptat ca, după concluziile auditurilor CE, factorii de decizie guvernamentali să adopte măsuri extinse și cuprinzătoare și în ceea ce privește AACR și supervizarea siguranței, complementare cu „Planul de măsuri corective” transmis CE și care se limita numai la rezolvarea aspectelor legate de activitatea de securitate a structurii din cadrul MT.

(143) ✓ *Recomandări (la Cap. III)*

(144) **2.2.2 Condițiile unei funcționări „imparțiale, independente și transparente”**

(145) Reglementările internaționale prevăd că AACR trebuie să funcționeze **„imparțial, independent și transparent”** iar HG nr.405/1993 cu modificările și completările ulterioare (ROF) prevede că „AACR funcționează separat de agenții aeronautici civili și celelalte entități supuse supervizării siguranței zborului și/sau controlului calității de securitate a aviației civile și își exercită în **mod independent** atribuțiile prevăzute în prezentul regulament”.

(146) Aceste deziderate nu și-au găsit o aplicabilitate și o proiecție reală și permanentă în practică, în activitatea curentă a AACR, ca urmare fie a lipsei de reglementare pentru unele aspecte specifice, punctuale, fie a unor intervenții ale MT, fie a unor decizii ale conducerii AACR, ca de exemplu:

(147) ➤ MT a selectat și a numit, în anii 2011 și 2013, ca membri ai CA al AACR (în temeiul OUG nr.109/2011) și unele persoane angajate la operatori economici din domeniul aeronautic (aeroport cu capital local și firmă privată cu obiect de activitate handling / servicii pentru asistența avioanelor și a pasagerilor în timpul staționării pe aeroporturi) asupra cărora AACR avea competențe legale să exercite atribuții de supervizare, control, avizare ș.a.

(148) Chiar dacă OUG nr.109/2011 nu avea prevederi punctuale și explicite în legătură cu acest tip de incompatibilitate, era evident că situația reprezenta un factor indirect de diminuare a imparțialității și independenței decizionale a AACR cerute de legislația internațională - REG (UE) nr. 549/2009 - iar conducerea MT ar fi trebuit să aibă în vedere acest lucru și să preîntâmpine apariția unor situații și suspiciuni de acest fel.

(149) Situația s-a menținut neschimbată până în anul 2014 când, după numirea unui nou ministru, acesta a dispus un control la AACR (raportul nr.3.841/12.02.2014 al Corpului de control al MT) și astfel a fost identificată incompatibilitatea respectivă, Direcția Generală Juridică și Resurse Umane din MT a confirmat incompatibilitatea, iar ministrul a dispus revocarea CA (urmare și a altor deficiențe constatate), prin OMT nr.430/9.04.2014.

(150) ➤ Au fost și sunt cazuri în care membrii ai top managementului AACR - directori cu contract de mandat pe care CA i-a împuternicit, în temeiul OUG nr.109/2011, „să conducă, să organizeze și să gestioneze activitatea (...)” - au Contractul individual de muncă (suspendat conform Codului muncii pe perioada mandatului) la entități din domeniu aeronautic asupra cărora AACR are competențe legale să exercite atribuții de supervizare, control, avizare ș.a. ceea ce, de asemenea, ar putea constitui un factor indirect de diminuare a imparțialității și a independenței decizionale a AACR cerute de legislația internațională.

(151) ➤ Alternanța la guvernare a generat și la AACR, de-a lungul timpului, o serie de modificări la nivelul CA și al directorului general, în sensul că unii miniștrii au practicat politica schimbării directorului general și a modificării componenței CA fără justificări pertinente în legătură directă cu performanțele manageriale și / sau cu cele ale AACR.

(152) Alternanța la guvernare a generat și la AACR, de-a lungul timpului, o serie de modificări la nivelul CA și al directorului general, în sensul că unii miniștrii au practicat politica schimbării directorului general și a modificării componenței CA fără legătură directă cu performanțele manageriale și / sau cu cele ale AACR, fiind afectate astfel continuitatea și coerența decizională la nivelul AACR și conturarea și implementarea unei strategii coerente și eficace care să inducă stabilitate și predictivitate în domeniu.

(153) De exemplu, în perioada 2004-2010, fiecare ministru din cei 4 care s-au succedat a schimbat directorul general, astfel încât funcția a fost ocupată de 6 persoane în cei 7 ani, iar în perioada 2010 - 2012 s-au succedat 4 miniștrii care au făcut schimbări numai în componența CA, nu și în ce privește directorul general.

(154) După anul 2012, în condițiile în care AACR era deja administrată și condusă în temeiul OUG nr.109/2011, în organizarea și conducerea entității au avut loc modificări, unele insuficient și neconvingător fundamentate, cum ar fi:

(155) • alegerea unui nou președinte al CA în persoana reprezentantului MT în CA (ianuarie 2013)

(156) • revocarea fostului președinte al CA din poziția de membru al CA (ianuarie 2013)

(157) • modificarea radicală și insuficient fundamentată a organigramei AACR (februarie 2013)

(158) • delegarea de către CA a atribuțiilor conducerii executive a AACR către 4 directori (directorul general și cei 3 directori ai direcțiilor nou înființate) - ceea ce diferă de cele menționate la Cap.2.4 din Planul de administrare al CA pentru perioada 2012-2016, aprobat de către autoritatea tutelară (MT) și aflat în vigoare la data respectivă (delegarea atribuțiilor de conducere numai către directorul general).

(159) O parte dintre aceste aspecte au fost constatate și inserate și în raportul nr.3.841/12.02.2014 al Corpului de control al MT în urma căruia MT a revocat CA al AACR, a numit un CA „provizoriu” și a sesizat (adresa nr.3841/13.02.2014) Direcția Națională Anticorupție „cu privire la indiciile relative

la săvârșirea infracțiunilor de abuz în serviciu, fals intelectual și conflict de interese, de către persoanele responsabile, nominalizate în cadrul raportului” - aspecte care fac obiectul dosarului nr. 29/P/2014 conform comunicării nr. 864/II/2/9.04.2014 a DNA (sursa: adresa MT nr.30.795/23.07.2014 înregistrată la Curtea de Conturi a României sub nr. III/40.606/23.07.2014).

(160) ➤ Inspectorii aeronautici din cadrul AACR care au și brevete de pilot, și care doresc să le reînnoiască, trebuie să efectueze orele de zbor obligatorii la operatorii aerieni, pe baza unor relații contractuale sau de altă natură.

(161) În condițiile în care la nivelul AACR nu a fost elaborat un cadru procedural intern prin care să se evite apariția unor eventuale conflicte de interese în astfel de cazuri, există în mod obiectiv riscul de diminuare a imparțialității / independenței inspectorilor respectivi față de aceste entități aflate în sfera de competență de audit / control / avizare a AACR.

(162) ➤ Faptul că AACR este autoritate de supervizare în domeniu siguranței aviației civile și, în același timp, mare parte dintre veniturile proprii provin, pe baza unor contracte bilaterale, de la operatorii economici aflați în competența sa de supervizare (inclusiv ROMATSA), face ca imparțialitatea, independența și transparența activității AACR să poată suferi influențe negative și să nu fie deplină.

(163) Legăturile directe care se creează între o entitate care execută control și entitățile controlate dar care finanțează controlul, prin tarifele existente și/sau prin contracte/comenzi specifice, pot constitui factori de influență și de vulnerabilitate asupra imparțialității, independenței și transparenței controlului, cu atât mai mult cu cât domeniul aviației civile excelează prin interese majore privind piața, veniturile, cheltuielile ș.a., atât la nivelul operatorilor economici cât și la nivel de state.

(164) În cazul relației contractuale cu ROMATSA, se constată că AACR este dependentă într-o anumită măsură de încheierea, negocierea și derularea contractelor cu această entitate, aflată în sfera de competență a AACR, prin simplul fapt că între 49-57% din veniturile AACR au provenit ca urmare a derulării contractului de mandat (baza de țară), respectiv contractelor pentru inspecția și verificarea din zbor a mijloacelor PNA TC ale ROMATSA - situație care poate denatura relațiile care trebuie să existe între entitatea care controlează / certifică și entitatea care este controlată.

(165) De asemenea, ROMATSA a fost desemnată „coordonator al procesului de elaborare a bazei de cost” și entitatea care „elaborează anual proiectul bazei de cost și tariful național unitar de rută” - în timp ce AACR „supraveghează respectarea de către furnizorii de servicii de navigație aeriană de rută (...) elaborarea proiectului bazei de cost și a tarifului național unitar de rută(...)”.

(166) Această poziționare a celor două entități poate genera vulnerabilități în menținerea poziției AACR de entitate de supervizare a activităților ROMATSA - având în vedere că este direct implicată și beneficiară a unei cote-părți din aceste sume și că a mandatat ROMATSA, prin contract, „ca în numele său să încaseze și să-i vireze în cont sumele în valută datorate de operatorii români și străini pentru supravegherea spațiului aerian național și a operării serviciilor pentru navigația aeriană”.

(167) ➤ Monitorizarea, uneori în exces, exercitată de către MT, precum și restricțiile și condiționările legale care au fost valabile în perioada auditată, au diminuat independența AACR de

a-și completa personalul conform numărului de posturi necesar / aprobat, astfel încât aceasta nu și-a putut elabora și aplica în mod independent o politică performantă privind resursele umane și a funcționat nu numai cu un deficit de personal, dar și cu un număr semnificativ de posturi vacante: între 43 și 25 în perioada 2010-2013 (18% / 11%) și între 14 și 17 în perioada decembrie 2013 - iulie 2014 (6% / 7,5%).

2.2.3 Desemnarea AACR ca autoritate competentă în domeniul securității aviației

(169) Desemnarea AACR ca autoritate competentă în domeniul securității aviației civile, precum și modificarea legislației aferente, au avut ca punct de pornire (așa cum a fost amintit anterior) activitățile de monitorizare a conformității în domeniul securității aviației civile din România, desfășurare de către CE în perioada 2011-2012 (atunci când structura cu responsabilități în domeniul securității se afla în cadrul MT), și care au identificat lipsa unui număr suficient de persoane necesar efectuării monitorizării în ansamblul său, precum și existența unei remunerări necorespunzătoare a acestuia, ceea ce a creat premisele declanșării unei proceduri de infringement împotriva României pe acest domeniu

(170) Ca urmare, au fost efectuate următoarele modificări / completări legislative:

(171) •prin **OG nr.17/2011** a fost revizuit sistemul de finanțare a structurii cu responsabilități în domeniul securității din structura MT precum și sistemul de plată a indemnizațiilor membrilor echipelor de inspecție/test care efectuează activități de monitorizare a conformității - stabilindu-se ca sursă a veniturilor proprii destinate acestei activități alocarea unei sume în €/pasager (0,15 € la acea dată) din tariful de securitate perceput pe aeroporturile din România.

(172) Această măsură a asigurat baza legală privind finanțarea activității și majorarea veniturilor membrilor echipelor de inspecție / test având în vedere că, la acea dată, aceștia erau salariați conform sistemului de salarizare bugetar de la nivelul MT.

(173) •prin **HG nr.645/2013** de modificare a HG nr.405/1993, a fost extins obiectul de activitate al AACR cu „exercitarea (...) competențelor delegate de MT în domeniul securității aviației civile, potrivit reglementărilor în vigoare”.

(174) •prin **OG nr.29/2013** „privind reglementarea unor măsuri bugetare”, s-a prevăzut că sumele din contul MT constituite în condițiile art.11 alin. (1) din OG nr.17/2011 privind controlul calității în domeniul securității aviației civile se virează la bugetul de stat, „AACR devenind autoritate competentă în înțelesul OG nr.17/2011”.

(175) •prin **OMT nr.1547/19.12.2013** s-a prevăzut că AACR este desemnată ca „organism tehnic specializat pentru exercitarea unor atribuții ce revin autorității competente în domeniul securității aviației civile”, „devine autoritate competentă în domeniul securității aviației civile în înțelesul OG nr.17/2011” și exercită, în această calitate, atribuțiile prevăzute la art.3 alin.2 din OG nr.17/2011, precum și că îi sunt delegate competențe pentru exercitarea unor atribuții ale MT.

(176) **A).** Chiar dacă a fost asigurat cadrul legislativ adecvat, totuși - începând cu data de 1.01.2014 când în mod efectiv a început să funcționeze Direcția Securitate Aeronautică la nivelul AACR - această activitate nu a beneficiat, în fapt, de atenția cuvenită nici din partea MT și nici din partea conducerii AACR în ceea ce privește: •asigurarea numărului necesar de posturi •ocuparea

acestora •evidența și utilizarea cotei părți din tariful de securitate în scopul pentru care a fost reglementată •revizuirea și aprobarea cuantumului indemnizațiilor prin ordin al ministrului •elaborarea, aprobarea și implementarea unui cadru procedural reglementat adaptat noilor condiții ș.a.

(177) În acest sens, este semnificativ faptul că proiectul de Memorandum inițiat de către AACR în luna ianuarie 2014 (pentru a fi susținut de către MT și aprobat de către Primul ministru) - în care era prevăzută creșterea numărului de personal și a cheltuielilor aferente cu salariile, inclusiv pentru Direcția de securitate - a fost aprobat abia spre sfârșitul anului 2014 (ședința de Guvern din data de 29.10.2014).

(178) În același timp, auditul a identificat indicii semnificative care să arate că, la nivelul conducerii AACR, extinderea obiectului de activitate și în domeniul securității este privită și abordată mai ales prin prisma suplimentării, sigure și constante, a veniturilor proprii și a constituirii unei surse suplimentare de finanțare pentru întreaga activitate a entității.

(179) Au apărut deja rețineri la nivelul structurilor și al personalului AACR în legătură cu diferența dintre modalitatea de finanțare a activității specifice securității (OG nr.17/2011) și aceea a celorlalte compartimente de specialitate din AACR, inclusiv în ceea ce privește sistemul de salarizare a personalului de la securitate care diferă de cel al restului personalului în sensul că prevede cumularea indemnizațiilor cu salariul de încadrare - în condițiile în care activitățile „de securitate” nu diferă semnificativ de majoritatea celor „de supervizare a siguranței”.

(180) Personalul de specialitate al structurii de securitate a fost încadrat, la preluarea sa de către AACR de la MT, sub media nivelului de încadrare al celui existent în AACR pe posturi și funcții similare, avându-se în vedere completarea veniturilor celor nou veniți cu indemnizațiile legale prevăzute pentru efectuarea acțiunilor de monitorizare a conformității securității.

(181) Ca urmare, această situație oarecum inedită va putea deveni un factor perturbator care va genera o anumită presiune / condiționare asupra planificării / realizării numărului de acțiuni pe fiecare auditor din cadrul direcției de securitate, în așa fel încât valoarea totală a indemnizațiilor cuvenite fiecăruia să fie la un astfel de nivel încât, împreună cu salariul, să se mențină la un quantum total comparabil cu venitul salarial al celor aflați pe posturi și funcții similare din alte direcții.

(182) În primele 6 luni ale anului 2014, de când AACR a devenit autoritate competentă privind securitatea aeronautică, sumele încasate de la aeroporturi - cotă parte din tariful de securitate (0,28 € / pasager din tariful de securitate perceput pe aeroporturile din România începând cu 1.01.2014 conform OMT nr. 1406/14.11.2013) - au însumat 3,081 mil lei (echivalent 0,693 mil €), în timp ce cheltuielile totale efectuate cu funcționarea Direcției de securitate aeronautică din cadrul AACR au însumat cca. 0,933 mil lei (0,21 mil €), adică aprox. 30%.

(183) Quantumul sumei alocate din tariful de securitate, conform OG nr.17/2011, trebuie fundamentat astfel încât să acopere în mod real, corect și just, numai cheltuielile structurii de securitate și nu pe ale altor structuri din AACR - astfel că acest quantum poate fi modificat anual prin ordin al ministrului (creștere / descreștere), după cum cheltuielile structurii cresc sau scad.

(184) După 8 luni de la constituirea Direcției securitate la nivelul AACR, nu a fost definitivat un cadru procedural reglementat pentru:

(185) ▪evidențierea distinctă a cheltuielilor structurii de securitate și a veniturilor încasate din tariful de securitate (constituirea unui „centru de cost”)

(186) ▪stabilirea unei metodologii de fundamentare anuală a sumelor din tariful de securitate perceput pe aeroporturi și care se virează la AACR, în vederea revizuirii acestora și aprobării prin ordin al ministrului

(187) ▪planificarea și monitorizarea acțiunilor specifice de securitate în cadrul AACR

(188) ▪modalitatea în care sunt stabilite echipele de inspecție / testare și cum sunt calculate indemnizațiile aferente pentru membrii acestora

(189) ▪destinațiile sumelor rămase necheltuite la finalul anului din veniturile încasate pentru finanțarea structurii de securitate ș.a.

(190) În acest context, ar fi de dorit ca planificarea și realizarea activității specifice să aibă în vedere și următoarele aspecte:

(191) ▪prioritățile și frecvența activităților de monitorizare a conformității cu PNSA să fie stabilite conform unui cadru procedural intern formalizat la nivelul AACR - elaborat, aprobat și supus verificărilor și revizuirilor de calitate - precum și în baza evaluărilor de risc efectuate de AACR (Anexa 17 ICAO)

(192) ▪activitățile de control tip audit să nu mai fie programate, de regulă, în perioadele premergătoare unor activități de control ale organismelor internaționale sau comunitare - astfel încât scopul urmărit de AACR să fie clar cel pentru optimizarea sistemelor de securitate și nu pentru „îndeplinirea formală” a obligațiilor de monitorizare

(193) ▪optimizarea abordării obiectivelor supuse monitorizării la fiecare acțiune, astfel încât să fie redus impactul asupra entităților controlate și să fie diminuată / eliminată percepția acestora conform căreia separarea pe subgrupe de standarde ar fi un pretext pentru mărirea numărului de acțiuni și, implicit, pentru majorarea sumelor încasate ca indemnizații de către membrii echipelor de inspecție / testare ș.a.

(194) **B).** Auditul a mai identificat o serie de „**aspecte și puncte slabe**” - legate de activitatea generală de reglementare, organizare și desfășurare a monitorizării conformității de securitate și de o serie de efecte pe care această activitate le poate genera în domeniu - asupra cărora conducerea AACR și a direcției de specialitate ar trebui să-și concentreze atenția pentru îmbunătățirea activității în domeniu, având în vedere că activitatea de securitate este relativ nouă pentru AACR, după cum urmează:

(195) ➤AACR a fost desemnată, în baza OMT nr.1547/2013, ca organism tehnic specializat pentru exercitarea numai a unor atribuții ce revin autorității competente în domeniul securității aviației civile, la nivel național.

(196) ➤Prerogativele de exercitare a autorității competente au fost separate între AACR și MT, fiind regăsite atât în HG nr.1193/2012 pentru aprobarea PNSA cât și în OMT nr. 1547/2013 - existând o relativă distonanță cu principiul de bază conform căruia autoritatea competentă deține întregul mecanism de coordonare, monitorizare și control al sistemului național de securitate aeronautică.

(197) ➤ Nu a fost valorificat în practică, la justa sa importanță și valoare, Comitetul Național de Securitate Aeronautică (CNSA): •în procesul decizional premergător oricărei reglementări care produce efecte pe segmentul securității aviației civile •pentru armonizarea legislației din domeniul securității cu legislația specifică instituțiilor care desfășoară activități pe infrastructura aeroportuară - astfel încât aceste instituții se raportează cu precădere la legislația proprie, generând astfel o serie de dificultăți în procesul de implementare a politicii naționale de securitate și implicit în relația de autoritate cu administratorii de aeroporturi.

(198) Se rețin și o serie de inadvertențe legislative referitoare la CNSA, care au generat și generează vulnerabilități în domeniu, cum ar fi:

(199) •HG nr.799/1996 privind înființarea CNSA datează din anul 1996 iar evoluția domeniului național de securitate aeronautică impunea o actualizare legislativă permanentă pe această linie, aceasta făcându-se abia în anul 2014 prin HG nr.6/7.01.2014 privind înființarea, organizarea și funcționarea Comitetului Tehnic de Securitate Aeronautică (CTSA) și abrogarea HG nr.799/1996

(200) •HG nr.799/1996 stabilea faptul că CNSA era un organ tehnic consultativ și de coordonare interministerială, aspect oarecum redundant având în vedere lipsa de instrumente practice și eficace pentru ca autoritatea competentă (MT) să coordoneze un sistem național de securitate printr-un organ consultativ

(201) •HG nr.799/1996 nu a fost pe deplin armonizată cu prevederile HG nr.1193/2012 (PNSA), cum nici HG nr.6/2014 nu este armonizată pe deplin cu PNSA (din punctul de vedere al elementelor specifice autorității competente) și cu OMT nr.1.547/2013 privind delegarea de competență și desemnarea AACR ca organism (...) în domeniul securității aviației civile.

(202) **Ca exemplu:** art.1 (2) din HG nr.6/2014 prevede că CTSA asigură autorității competente (AACR conform OMT nr.1.547/2013) un cadru de consultare pentru identificarea și analizarea tuturor aspectelor referitoare la securitatea aviației civile și de coordonare a operatorilor aeroportuari, transportatorilor aerieni și entităților care aplică standarde de securitate - prevedere perfect rezonabilă dar puțin fezabilă în realitate având în vedere următoarele:

(203) •art.3 prevede că președintele CTSA este șeful structurii aviației civile din MT și nu directorul general al AACR (autoritatea competentă)

(204) •vicepreședinte este șeful structurii cu responsabilități în securitatea aviației civile (structură care era la MT iar acum este direcție în cadrul AACR) și nu directorul general al AACR, în condițiile în care președinte este reprezentantul MT

(205) •AACR este reprezentată doar la nivel de membru în cadrul CTSA de către un reprezentant al AACR

(206) •este prevăzut că Secretariatul CTSA este asigurat de structura cu atribuții în domeniul securității aeronautice din cadrul MT - în condițiile în care această structură este în prezent la AACR

(207) •PNSA (Programul Național de Securitate Aeronautică), PNPSA (Programul Național de Securitate Aeronautică - OMT nr.326/2012) și PNAC-SECA (Programul Național de Asigurare a Calității în domeniul Securității Aeronautice - HG nr.1869/2005) nu au fost supuse în suficientă măsură dezbaterii și analizei CNSA, ceea ce ar putea conduce la unele diferențe între conținutul teoretic al acestor acte normative și aspectele operaționale pe care realitatea de fapt le opune spre

rezolvare entităților din domeniu, inclusiv sub aspectul raportului dintre mecanismele de implementare și costurile asociate sau dintre interpretarea ad litteram a standardelor și alternativele de implementare cuplate pe particularitățile fiecărei entități.

(208) **În concluzie**, autoritatea competentă în domeniul securității (MT / AACR) nu a avut și nu are nici în prezent o bază legală suficient de solidă pentru consultarea, în cadrul CNSA / CTSA - astfel încât să fie implementate în mod real, în litera și spiritul lor, prevederile Standardelor din Anexa 17 ICAO, potrivit căruia „Coordonarea și armonizarea implementării măsurilor de securitate între entități trebuie să fie realizată prin stabilirea unui Comitet Național de Securitate a Aviației Civile sau a altor mijloace eficiente pentru a încuraja implementarea de politici și standarde administrate la nivel național”.

(209) ➤ Nu s-a aplicat și nu se aplică nici în prezent în mod eficace un cadru procedural specific de funcționare a CNSA / CTSA cu privire la componența exactă a acestuia, la numărul de întâlniri anuale, la modul de întrunire în ședințe ordinare sau extraordinare, la convocare, la modalitatea de monitorizare și raportare a modului în care entitățile ale căror membrii compun comitetul implementează avizele consultative adoptate ș.a. - ceea ce a generat o funcționare ineficace cu repercusiuni în diminuarea instrumentelor de analiză și decizie la nivel național privind securitatea.

(210) ➤ În conținutul Codului aerian civil nu sunt detaliate aspectele privind securitatea aviației civile, fiind făcută trimitere la autoritatea competentă din domeniu și la PNSA astfel încât importanța acestuia este semnificativă, ca document programatic - actualul PNSA este construit prin trimiteri la articolele din legislația comunitară care tratează standarde de bază comune și detaliază mecanisme de implementare.

(211) ➤ Nici PNSA și nici OMT nr.1547/2013 nu stabilesc în mod clar și precis atribuții ale autorității competente referitoare la unele aspecte importante - ceea ce necesită o implicare a AACR pentru surmontarea acestei situații - cum ar fi:

(212) ▪ distribuirea către operatori și entități, a părților relevante din procedura specifică referitoare la activitatea CNSA / CTSA în vederea aplicării acesteia într-un mod unitar și eficient de către toate entitățile responsabile pentru implementarea diferitelor aspecte ale PNSA, cu scopul de a coordona și armoniza implementarea măsurilor de securitate între entități - Anexa 17

(213) ▪ distribuirea către instituțiile implicate a părților relevante din procedura specifică referitoare la constituirea, funcționarea și activitatea Comitetului Național de Facilități în vederea aplicării acesteia într-un mod unitar și eficient - Addendum 12, Anexa 9 ICAO.

(214) ➤ Autoritatea competentă a utilizat și utilizează cu precădere ordine de ministru în reglementarea domeniului securității aviației civile - acestea presupunând etape mai rapide și mai simple de aprobare din perspectiva tehnicii legislative - însă acest lucru poate fi, în unele cazuri, în detrimentul eficacității acestora ca urmare a faptului că se referă la aspecte la care concură entități diferite, unele din domeniul aviației civile altele din afara acestuia.

(215) ➤ Au fost făcuți pași insuficienți, atât de către MT cât și de către AACR, pentru elaborarea și implementarea unui Program Național de Facilități și pentru constituirea și funcționarea Comitetului Național de Facilități - Anexa 9 ICAO – Facilități / Addendum 12 - cu scopul asigurării și încurajării formalităților de trecere a frontierei ținând cont de tipurile de aeronave, de pasageri, de

echipaje și de încărcătura acestora.

(216) Pentru succesul acestui program, ICAO recomandă participarea activă și a altor instituții implicate în activități cum sunt: vama, afacerile externe, mediu / agricultura, securitatea și controlul narcoticelor, turismul, emiterea actelor de identitate / pașapoartelor / vizelor, autorități responsabile de emiterea ș.a.

(217) ✓ *Recomandări (la Cap. III)*

(218) 2.3 – Cu privire la unele aspecte organizaționale de la nivelul AACR

(219) 2.3.1 Aplicarea OUG nr.109/2011

(220) AACR a intrat în sfera de aplicabilitate a OUG nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice ca urmare a faptului că funcționa ca regie autonomă, și aceasta din considerente care țineau **mai puțin de obiectul de activitate** (strict specializat) și de rolul special conferit de legislația internațională și europeană în domeniul siguranței și securității aviației civile, **și mai mult de găsirea unor variante legale** pentru acordarea unei anumite independențe și autonomii financiare, decizionale și funcționale prin scoaterea entității de sub incidența restricțiilor bugetare și organizaționale specifice instituțiilor publice, inclusiv privind sistemul de salarizare.

(221) Faptul că OUG nr.109/2011 nu a prevăzut excepții de la aplicare, pentru cazurile în care obiectul de activitate al regiilor autonome era în mod radical diferit de cel vizând maximizarea profitului și/sau acestea erau deja profitabile în condițiile în care nu erau conduse „corporativ” (ambele situații fiind valabile în cazul AACR) - **a fost o opțiune a Guvernului** a cărei oportunitate auditul nu o abordează, însă o analizează din punctul de vedere al consecințelor asupra activității AACR și, implicit, asupra prezervării și asigurării siguranței și securității aviației civile, în scopul de a asigura baza necesară unei necesare analize la nivelul factorilor guvernamentali de decizie în vederea unei eventuale revizuirii.

(222) Din preambulul ordonanței reiese în mod evident că scopul acesteia viza entitățile publice care funcționau ineficient și care, prin diminuarea „lichidității, solvabilității și funcționalității (...) au o influență determinantă asupra stabilității ansamblului economiei” iar „perpetuarea actualelor disfuncționalități în activitatea RA și a SC cu capital integral sau majoritar de stat afectează capacitatea acestor operatori economici de a contribui la echilibrarea bugetului de stat și la relansarea economiei”.

(223) Așa cum a fost prezentat anterior, prin rezultatele economico financiare obținute an de an, AACR nu se încadra în niciuna dintre situațiile descrise în preambulul ordonanței și care au constituit argumente pentru adoptarea acesteia.

(224) Chiar dacă era entitate de interes public național (art.1 din HG nr.405/1993) cu obiect principal de activitate supervizarea siguranței zborului în aviația civilă la nivel național (art.2 din HG nr.405/1993) și cu impact direct în protejarea vieții și a integrității cetățenilor români, comunitari și internaționali, AACR nu a putut fi încadrată în excepțiile de la aplicarea ordonanței, prevăzute la art.1 (societățile financiar-bancare și de asigurare și reasigurare, precum și societățile comerciale care desfășoară activități de interes național cu specific deosebit pentru apărare, ordine publică și

siguranță națională).

(225) La solicitarea Ministerului Justiției (adresa nr.51920/2012) adresată MT (în calitate de co-inițiator al ordonanței) cu privire la posibilele amendamente ce pot fi propuse la textul ordonanței - în procesul legislativ de aprobare prin lege - MT a considerat (adresa nr.27266/2012) „oportună reanalizarea excepțiilor propuse pentru textul art.1 alin.2 în sensul includerii întreprinderilor publice cu specific deosebit, care funcționează în baza unor acte normative specifice și care exercită atribuții specifice autorității de stat” (AACR a transmis MT, prin adresa nr.24234/6.08.2012 adresată MT / secretar de stat, argumentele pertinente conform cărora AACR ar trebui exceptată de la aplicarea OUG nr.109/2011).

(226) Răspunsul Ministerului Justiției (adresa nr.51920/2012) la solicitarea MT a fost că „apreciem că o astfel de modificare impune o nouă negociere cu FMI, care, în negocierile inițiale nu a acceptat nicio excepție, iar, ulterior, a fost de acord doar cu cea stipulată la art.1 alin. 2, care include un număr redus de societăți (care se circumscriu conceptului de „apărare, ordine publică și siguranță națională)”.

(227) Din motive nesustținute prin justificări documentare, MT a aplicat prevederile ordonanței, în cazul AACR, fără o analiză formalizată prealabilă, cu participare de specialitate, prin care să fie identificată cea mai indicată și mai eficace variantă de aplicare dintre cele prevăzute de actul normativ, în concordanță cu obiectul de activitate al AACR și cu legislația internațională și europeană, astfel:

(228) ▪ **varianta I** (cea mai apropiată de forma de administrare și de conducere existentă până atunci): **fără delegarea** de către CA a atribuțiilor conducerii executive (variantă permisă de OUG nr.109/2011 și reieșită din prevederile art.18 și din trimiterile la LG nr.31/1990) - ceea ce însemna că președintele CA devenea și director general (ca și până atunci)

(229) ▪ **varianta II: cu delegarea** de către CA a atribuțiilor conducerii executive numai către un director (directorul general) - ceea ce însemna că directorul general era numit de către CA (contracte de mandat) dintre administratori (devenind membru executiv) sau din afara CA (art.2 pct. 5 coroborat cu art.143 din LG nr.31/1990; art.8 alin.3-4), președintele CA nu mai putea fi numit director general (art.19) iar competența de reprezentare a AACR aparținea directorului general (art.20)

(230) ▪ **varianta III: delegarea** de către CA a atribuțiilor conducerii executive către mai mulți directori (art.18) - ceea ce însemna că directorii cu atribuții delegate (inclusiv directorul general) erau numiți de către CA (contracte de mandat) dintre administratori (devenind membrii executivi) sau din afara CA (art.2 pct. 5 coroborat cu art.143 din LG nr.31/1990; art.8 alin.3-4), președintele CA nu mai putea fi numit director general (art.19) iar competența de reprezentare a AACR aparținea directorului general (art.20).

(231) În prima etapă a fost implementată **varianta II** - în sensul că „(...) Conducerea executivă este asigurată de Directorul General al R.A. AACR, căruia Consiliul de administrație i-a delegat atribuțiile de conducere executivă precum și competența de reprezentare a regiei” (conform OMT nr.1390/5.09.2012 de numire a CA și pct. 2.4 din Planul de administrare al CA pentru perioada 2012-2016 aprobat de către MT în data de 6.12.2012).

(232) În a doua etapă a fost aplicată **varianta III** - în sensul că atribuțiile de conducere executivă au fost delegate la 4 directori, pe bază de contracte de mandat (3 dintre aceștia, printre care și directorul general, fiind selectați și angajați din afara entității și nefiind membrii CA), iar organigrama a fost modificată radical față de formele de până atunci (OMT nr.1390/5.09.2012; HCA nr.1/19.01.2013 și HCA nr.4 / 11.02.2013).

(233) Aplicarea acestei variante, urmare a voinței CA și cu acceptul MT, poate fi caracterizată prin următoarele:

(234) •a fost insuficient fundamentată

(235) •diferența de cea conținută în Planul de administrare pentru perioada 2012-2016 în vigoare - document prin care, conform legii, a fost legitimat legal și definitiv CA

(236) •nu a ținut cont în suficientă măsură nici de realitatea de fapt - în sensul că AACR obținuse rezultate pozitive în urma auditurilor internaționale iar că din punctul de vedere economico-financiar era o entitate profitabilă și bine echilibrată - și nici de consecințele prezente și de viitor ale schimbării survenite prin modificarea organigramei și prin delegarea atribuțiilor de conducere către 4 directori executivi.

(237) Aplicarea în practică a OUG nr.109/2011 nu s-a făcut astfel încât să fie diminuate la maxim consecințele asupra AACR - având în vedere aspectele specifice ale activității acesteia amintite mai înainte, obiectul de activitate, cerințele restrictive ale legislației externe aplicabile și la care România a aderat ș.a. - astfel încât obiectivul „*maximizării profitului*” să nu devină o prioritate a administratorilor și a conducerii executive în detrimentul calității și a performanței activității de strictă specialitate referitoare la siguranța și, ulterior, securitatea aviației civile.

(238) Semnificativ este și faptul că, în anexa la contractele de mandat încheiate între MT și administratori, criteriile economice primează celor specifice, cu toate că în chiar textul ordonanței (art.12 alin.2) se precizează că în contractele de mandat încheiate între autoritatea tutelară (MT) și administratori (CA) vor fi cuprinse (în această ordine): „*criterii de performanță specifice*” și „*obiective cuantificate privind reducerea obligațiilor restante, reducerea pierderilor, creșterea profiturilor, a cifrei de afaceri, creșterea productivității muncii*”.

(239) Astfel, în timp ce din „criteriile” economico-financiare reiese că reducerea cheltuielilor devine criteriu de bază pentru majorarea profitului, criteriile de performanță specifice prevăd un grad de realizare de numai 80% în anul 2012, crescător până la 90% în anul 2016, în condițiile în care acestea reprezintă țintele principale ale activității AACR și sunt generatoare de cheltuieli directe și indirecte: **exemplu:** •realizarea programului anual de supervizare în conformitate cu regulamentele europene aplicabile •gradul de implementare a măsurilor rezultate din auditarea AACR în conformitate cu regulamentele europene aplicabile •asigurarea îndeplinirii obligațiilor asumate ca parte a acordurilor / convențiilor la care România este parte (DANUBE; FAB; ECAC; CE/EASA; OACI) ș.a.

(240) ✓ Recomandări (la Cap. III)

(241) 2.3.2 Organizarea și funcționarea AACR în temeiul OUG nr.109/2011

(242) A. Revocarea președintelui CA (ianuarie 2013)

(243) Primul CA al AACR, numit după aplicarea guvernantei corporative, și președintele acestuia ales de către CA (2012) au elaborat, conform competențele și responsabilitățile legale și a celor reieșite din contractele de mandat, **Planul de administrare al CA** pentru perioada 2012-2016 care a fost aprobat de către MT (Nota nr.54268/6.12.2012 aprobată de către ministru) - în urma căruia a fost „legitimată” definitiv și legal acest CA (art.13 din OUG nr.109/2011).

(244) Așa cum reiese și din nota mai sus amintită, Planul de administrare avea un conținut (organigramă, delegare atribuții conducere, scop, obiective strategice, strategii de acțiune, obiective și criterii de performanță ș.a.) care dădea o asigurare rezonabilă asupra performanței activității viitoare a entității, implicit asupra respectării și implementării în România a reglementărilor europene din domeniul siguranței aviației civile.

(245) După numirea în funcție a noului ministru (decembrie 2012) a avut loc, prin intermediul reprezentantului MT în CA, schimbarea președintelui în funcție al CA (HCA nr.1/19.01.2013) și alegerea unui nou președinte în persoana acestui reprezentant - care era directorul general al Direcției Generale Infrastructură și Transport Aerian din MT - iar ulterior, fostul președinte al CA a fost revocat și din calitatea de membru al CA prin OMT nr.99/100/31.01.2013.

(246) Implicarea și insistența MT de a impune schimbarea președintelui CA și, ulterior, revocarea acestuia din calitatea de membru al CA, nu pot fi privite separat de hotărârile ulterioare ale CA, condus de către reprezentantul MT, cu privire la: modificarea radicală a organigramei, delegarea atribuțiilor de conducere executivă către 4 directori cu contracte de mandat, în loc de unul (directorul general), stabilirea fluxului de semnături în cadrul AACR prin care era exclus directorul general în cazul unor anumite documente ș.a.

(247) Aceste modificări nu s-au reflectat și în Planul de administrare al CA - printr-o revizuire a acestuia și o nouă aprobare de către MT în vederea legitimării noilor instrumente, ținte și obiective - acesta rămânând neschimbat în forma aprobată inițial de către MT.

(248) Aceste episoade relevă o serie de vulnerabilități ale OUG nr.109/2011 - atunci când unele prevederi ale acesteia sunt aplicate arbitrar prin scoatere din context - cu consecințe în vulnerabilizarea (dependența) membrilor CA față de intervențiile informale ale MT, ulterioare aprobării Planului de administrare și fără legătură cu acesta.

(249) Astfel, art.12 (3) din OUG nr.109/2011 prevede că membrii CA „pot fi revocați oricând” (fără justificare), în timp ce la art.3 și la art.4 sunt clar și limitativ stabilite competențele MT, respectiv se prevede că „Autoritatea tutelară și MFP nu pot interveni în activitatea de administrare și conducere a întreprinderii publice”.

(250) De asemenea, art.12 (3) prevede că „În cazul în care revocarea survine fără justă cauză, administratorul este îndreptățit la plata unor daune-interese, potrivit contractului de mandat”, fără însă a fi reglementată și cui revine responsabilitatea pentru aceste daune-interese care pot afecta, în mod nejustificat, fie bugetul public (MT) fie bugetul operatorului economic respectiv.

(251) Totodată, realitatea a dovedit că prezența în cadrul CA, ca membru și, ulterior, ca președinte, a reprezentantului MT (directorul direcției aviației civile) - situație care, teoretic, ar fi trebuit să genereze o conduită a CA mai responsabilă și mai accentuat încadrată în prevederile legale - în realitate a crescut riscul deciziilor controversate, nelegitime sau care depășesc limitele de competență ale CA (aspecte privind astfel de decizii au fost consemnate în raportul nr. 3.841/12.02.2014 al Corpului de control al MT - detaliere la **Cap.2.3.3**).

(252) **B. Modificarea radicală a organigramei AACR (februarie 2013)**

(253) De la data înființării AACR și până în luna ianuarie 2013, organigrama AACR (inclusiv aceea în vigoare la data respectivă, în condițiile conducerii corporative introduse în anul 2012) a fost fundamentată și structurată, ca regulă generală, pe structura cadru indicată de către OACI/ICAO - sintetizând cele 5 domenii specifice care ar trebui să se regăsească în cadrul unei autorități aeronautice civile: •licențierea personalului aeronautic civil •certificarea și supravegherea operatorilor aerieni •certificarea de navigabilitate •servicii navigație aeriană •aerodromuri

(254) În aceeași ședință a CA (HCA nr.1/19.01.2013) în care a fost schimbat președintele acestuia, așa cum a fost prezentat anterior, a fost impusă, tot prin intermediul reprezentantului MT în CA, și modificarea radicală, de fond, a structurii organizatorice a AACR prin comasarea/separarea unor activități, înființarea unor direcții și transformarea altora în servicii - înlocuindu-se astfel principiile de fond pe care fusese structurată organigrama, până atunci, cu o polarizare a activității în jurul a „3 piloni”: supervizare / siguranță / reglementări, a 3 direcții cu aceleași denumiri și a 3 directori cărora, ulterior, CA le-a delegat atribuții de conducere executivă (contracte de mandat).

(255) Motivațiile invocate de reprezentantul MT în ședința respectivă - nebazate pe o fundamentare documentată, pertinentă și întocmită în urma unei analize formalizate de specialitate - nu sunt în măsură a justifica o astfel de schimbare și nu sunt adecvate unui demers de asemenea impact asupra unei entități cu obiect de activitate specific, aflată în poziție de vârf într-un domeniu pentru care România este permanent monitorizată internațional.

(256) Argumentele prezentate nu au depășit nivelul dezideratelor generalizatoare, nu au fost susținute cu argumente de specialitate care să indice nu numai oportunitatea schimbării organigramei dar și consecințele acesteia asupra eficacității viitoare a activității AACR și, mai ales, asupra siguranței aviației civile.

(257) „(...) în vederea eficientizării activității, pentru o structură mai flexibilă și adaptată necesităților actuale, eventual sprijin din afară la top management (cu reducerea numărului de posturi de conducere de director / șef serviciu, de la 38 la 24 de posturi), cu zona de supervizare separată de zona de reglementare, similar cu alte organizări la nivelul organismelor internaționale (EASA) (...)”

(258) S-a pretins că această restructurare de fond viza performanța când, de fapt, performanța era deja prezentă și dovedită prin mijloacele de bună practică aplicate - recomandate, acceptate și confirmate de către auditurile organismelor europene și internaționale - în timp ce noua variantă propusă era doar un experiment a cărui oportunitate nu a fost îndeajuns fundamentată.

(259) Și eficientizarea activității, invocată în favoarea schimbării organigramei, nu reprezenta o țintă reală și semnificativă având în vedere că obiectul de activitate al AACR era orientat pe cu totul alte obiective decât cele de „maximizare a profitului” și, chiar și în aceste condiții, entitatea obținuse profit, și încă unul semnificativ - 8,8% din cifra de afaceri în 2011 și 9,6% din cifra de afaceri în 2012.

(260) Totodată, forma luată ca model (EASA) a fost improprie deoarece EASA are o componentă semnificativă a activității dedicată elaborării legislației UE în domeniu (obligatorie pentru statele membre), în timp ce AACR trebuie să respecte / aplice legislația respectivă, să supervizeze respectarea/aplicarea ei pe teritoriul național și să dezvolte reglementări pentru zonele nereglementate la nivel internațional și european - activitatea de reglementare, chiar dacă suport pentru procesul de supervizare, regăsindu-se minimal în HG nr.405/1993 cu modificările și completările ulterioare.

(261) Însăși EASA, în ultima perioadă, a identificat în propria organizare elemente ale lipsei de funcționalitate a unei astfel de structuri interne, cauzate de separarea dintre procesele de reglementare și cele de standardizare și certificare și de faptul că eficiența reglementării nu se poate consolida decât pe aspectele identificate în activitățile de audit și inspecție.

(262) Nici la data auditului Curții de Conturi, nu există la nivelul AACR și al MT o fundamentare de specialitate formalizată care să susțină modificările care au avut loc în anul 2013 și, mai mult, nu există argumente suficient de convingătoare, reieșite din practica și realitatea activității derulate până acum, care să justifice oportunitatea acelor modificări.

(263) Auditul a identificat o serie de „**puncte slabe**” ale acestui proces de modificare a organigramei, după cum urmează:

(264) ➤ CA nu a respectat, din motivele amintite anterior, Planul de administrare pentru perioada 2012-2016 aprobat, în esență un „contract” între membrii CA și autoritatea tutelară care definea cadrul de acțiune în limitele căruia aceștia erau mandatați / legitimați să acționeze pe durata mandatului.

(265) În mod evident, îndepărtarea unilaterală de limitele acestui cadru, indiferent de motivațiile obiective / subiective invocate, nu se putea face decât numai în condițiile în care era elaborat și aprobat un alt plan de administrare, sau era revizuit și aprobat cel existent, prin parcurgerea, pentru similaritate, aceluiași proceduri de aprobare / revizuire prevăzute la art.13 din OUG nr.109/2011 - ceea ce în practică nu s-a făcut.

(266) ➤ Nu a fost efectuată o analiză de specialitate, formalizată, care să constituie baza de pornire pentru stabilirea oportunității, a limitelor și a mijloacelor de realizare a restructurării AACR și care să coreleze: •prevederile legislației internaționale, a UE și a celei naționale •Planul de administrare al CA, aprobat de către MT •realitatea de fapt (rezultate pozitive în urma auditurilor internaționale; profitabilitate și echilibru din punct de vedere economico - financiar) •posibilele consecințe, prezente și de viitor, ale acestei schimbări radicale

(267) ➤ Înființarea celor 3 direcții și a celor 3 funcții de conducere (supervizare / siguranță / reglementări) fără o fundamentare suficientă a inversat ordinea firească și logică a unei bune guvernante în cazul unor astfel de schimbări, în sensul că numai după identificarea unor elemente temeinice care să susțină și să justifice necesitatea schimbării ar trebui să urmeze decizia și stabilirea „mijloacelor” de implementare, și nu invers, așa cum s-a procedat în acest caz.

(268) ➤ A fost generată o interferare a atribuțiilor unor compartimente, rămase necorelate corespunzător prin Fișele de atribuții ale direcțiilor respective, și o redistribuire a personalului de specialitate în vederea constituirii și funcționării noilor direcții.

(269) ➤ Ar fi fost de dorit și de așteptat o mai mare circumspecție și moderație, atât din partea CA al AACR cât și a MT, în privința modificării radicale a organigramei și a redistribuirii interne a personalului unei entități cum este AACR, entitate de supervizare a unui domeniu sensibil legat în mod evident și direct de asigurarea siguranței zborului și, implicit, de apărarea vieții și siguranței cetățenilor români, europeni, internaționali.

(270) Auditul reține că ministrul transporturilor a fost informat asupra lipsei de justificare, a riscurilor și vulnerabilităților provocate de restructurarea respectivă (adresa nr.2941/25.01.2013, înregistrată la MT sub nr.3747/28.01.2013) de către trei dintre membrii CA - persoane cu pregătire de specialitate, angajate ale AACR și cu un background semnificativ în domeniu - ceea ce aproape exclude posibilitatea ca aceste modificări să fi fost efectuate fără știrea / încuviințarea ministrului.

(271) Totodată, asupra modificării organigramei s-a pronunțat și Corpul de control al MT care a constatat că mare parte dintre aspectele referitoare la această modificare au fost deficiente astfel încât le-a inserat ca atare în raportul nr.3.841/12.02.2014 - în urma căruia a fost revocat CA prin OMT nr.430/9.05.2014.

(272) **Auditul nu poate ignora faptul** - lăsând la o parte contra-argumentele pentru modificarea organigramei, pentru înființarea celor 3 direcții de bază și pentru delegarea atribuțiilor de conducere - că directorii și personalul acestor direcții au acționat și au desfășurat activitatea specifică cu bună intenție, propunând măsuri interne pentru definirea mai exactă a obiectului de activitate, a atribuțiilor / sarcinilor, a indicatorilor de performanță de la nivelul personalului și al conducerii ș.a.

(273) **În concluzie**, chiar dacă un proces de analiză internă continuă a organigramei și de adaptare a ei la schimbările de parcurs este, în mod cert, dezirabil - pentru creșterea performanței activității și a responsabilității managementului - totuși, rămâne ca inacceptabilă situația în care schimbarea radicală a organigramei se face fără o fundamentare reală și pertinentă și într-un mod arbitrar care să vulnerabilizeze nu numai poziția / stabilitatea / independența decizională a membrilor CA, dar și derularea activității specifice a AACR, rezultatele acesteia și impactul asupra siguranței și securității aviației civile și a poziției României.

C. Delegarea atribuțiilor de conducere executivă, fluxul de semnături, Comitetul director

(274) După aprobarea noii organigrame, CA „a delegat conducerea executivă a AACR către Directorul general, Directorul Direcției Supervizare, Directorul Direcției Siguranță, Directorul Direcției Reglementare, în conformitate cu prevederile art.18 din OUG nr.109/2011 și în conformitate cu Organigrama AACR aprobată prin HCA nr.4/11/02.2014”.

(276) În hotărârea CA mai sus amintită se face trimitere în mod corect la cadrul general reglementat de delegare a atribuțiilor de conducere dar nu se face nicio referire la Planul de administrare al CA pentru perioada 2012-2016, aprobat anterior de către MT și care era în vigoare la data respectivă.

(277) Consiliul de administrație nu a respectat conținutul pct. 2.4 din Planul de administrare care permitea delegarea atribuțiilor de conducere numai către directorul general, ignorând faptul că acest plan reprezenta documentul prin care CA fusese legitimat legal și definitiv, conform prevederilor art.13 din OUG nr.109/2011, și prin care fusese trasat în mod explicit cadrul de acțiune în limitele căruia acesta era mandat / legitimat să acționeze pe durata mandatului.

(278) (pct.2.4: „(...) Conducerea executivă este asigurată de Directorul General al R.A. AACR, căruia Consiliul de administrație i-a delegat atribuțiile de conducere executivă precum și competența de reprezentare a regiei”).

(279) Ca urmare, au fost încheiate contracte de mandat cu fiecare dintre cei 4 directori - directorul general fiind „împuternicit să conducă, să organizeze și să gestioneze activitatea AACR (...)”, respectiv cei 3 directori fiind împuterniciți pentru același lucru dar numai în ceea ce privește cele 3 direcții principale: „să conducă, să organizeze și să gestioneze activitatea (...)” direcțiilor supervizare / siguranță / reglementări”.

(280) Este greu de înțeles care au fost intențiile și motivațiile reale ale CA (în lipsa unei analize și fundamentări riguroase și profesioniste) atunci când a delegat conducerea executivă către 4 directori, având în vedere nu numai Planul de administrare care prevedea altceva, dar și faptul că AACR era /este o entitate cu un număr de personal relativ mic (cca. 230 de salariați) și un obiect de activitate specializat, predominant tehnic, aspecte care nu generau o paletă diversă și complexă de probleme stricte de conducere astfel încât să fie necesară delegarea conducerii către 4 directori.

(281) La fel de greu de înțeles este și felul în care CA a proiectat/previzionat modalitatea practică / posibilă în care directorul general va putea să-și îndeplinească mandatul de a conduce, organiza și gestiona „întreaga activitate a AACR”, în condițiile în care pentru conducerea, organizarea și gestionarea activității celor 3 direcții principale ale AACR (parte integrantă și principală a activității AACR, în întregul său) au fost împuterniciți directori care nu erau subordonați direct directorului general - existând astfel 4 centre de decizie relativ egale.

(282) În fapt, s-a creat și premisa apariției unei relative contradicții în ceea ce privește deciziile acestor 3 directori, care trebuiau să fie în același timp decizii de strictă specialitate - din postura de directori de specialitate / directori pe domenii (navigabilitate, operațiuni zbor, certificare personal, servicii de navigație aeriană și aeroporturi) astfel cum sunt ei referiți în reglementările aplicabile și în

procedurile asociate referitoare la regimul semnăturilor - dar și decizii subsumate atribuțiilor de conducere delegate și ținutelor / obiectivelor de management din contractele de mandat.

(283) Raportul nr.3.841/12.02.2014 al Corpului de control al MT, la Cap.2 pct.7, inserează faptul că delegarea de către CA a atribuțiilor de conducere executivă către 3 directori executivi angajați cu contract de mandat (alții decât directorul general) s-a făcut nefundamentat și contrar prevederilor legale în vigoare (OUG nr.109/2011) și ale Planului de administrare al CA aprobat de MT.

(284) Pornind de la această delegare de atribuții de conducere și de la împuternicirile din contractele de mandat, a continuat seria măsurilor nefundamentate în mod real sau justificate doar la modul general / generic - care au diminuat semnificativ competențele directorului general, respectiv au pus în discuție legitimitatea unor documente specifice aviației civile emise de către AACR (certIFICATE, autorizații, directive, avize ș.a.), astfel:

(285) a). Urmare a unor hotărâri ale CA, au fost stabilite liste cu documentele (flux de semnături) care urmau să fie aprobate direct de către directorii cu atribuții de conducere delegate de CA și, ulterior, directorul securitate aeronautică, situație care nu corespunde, în anumite cazuri, cu prevederile legislației internaționale și europene și nici cu prevederile OUG nr.109/2011 art.20 „Dacă atribuțiile de conducere au fost delegate directorilor, competența de reprezentare a regiei autonome aparține directorului general”.

(286) - HCA nr.17/21.10.2013 pct.4 lit. o: „având în vedere delegarea conducerii directorilor cu contracte de mandat, a hotărât ca **directorii executivi să-și semneze actele proprii** emise de aceștia și să le ștampileze cu ștampila proprie **pentru a fi emise în afara AACR, în numele AACR**”.

(287) Consiliul de administrație s-a implicat direct în stabilirea și modificarea fluxului intern de semnături de la nivelul AACR - un domeniu care ține de conducerea executivă și de competențele și atribuțiile directorului general și nu de atribuțiile de bază ale CA prevăzute la art.9 din OUG nr.109/2011 și în ROF CA aprobat prin HCA nr.4/2013 - ajungând astfel să hotărască „emiterea unui act administrativ pentru optimizarea fluxului de semnături în cadrul AACR” sau că „anexele la Raportul nr.24296/21.08.2013 se constituie Anexe la Decizia Directorului General nr.D/577/13.08.2013 privind optimizarea fluxului de semnături”.

(288) Ca urmare, o serie de documente de certificare a agenților aeronautici - semnate de către alți directori decât directorul general, singurul care are competența legală de a reprezenta AACR conform OUG nr.109/2011, riscă să fie contestate și să nu poată fi opozabile în instanță în cazul unor evenimente de aviație, al stabilirii responsabilităților, aplicării clauzelor de asigurare, recuperării pagubelor ș.a.

(289) Consiliul de administrație numit „provizoriu” prin OMT nr.430/2014 a suspendat funcționarea Comitetului director și, ca urmare, directorul general a anulat deciziile care stabileau acest „flux de semnături” în cadrul AACR .

(290) b). Consiliul de administrație a hotărât constituirea Comitetului director AACR, format din Directorul general și directorii direcțiilor supervizare, siguranță și reglementări și s-a aprobat ROF al acestuia care, prin prevederea conform căreia hotărârile se luau cu majoritate simplă de voturi, a instituit, practic, o conducere executivă colectivă, neprevăzută de reglementările legale în vigoare, în loc de o structură cu caracter consultativ care să reunească board-ul AACR.

(291) Funcționarea Comitetului a continuat până în luna iunie 2014 când a fost suspendată de către actualul CA „provizoriu”.

(292) **D. Evaluarea structurii organizatorice a AACR (iunie 2014)**

(293) Corpul de control al MT a efectuat un control la AACR, dispus de către ministrul transporturilor, în urma căruia a fost întocmit raportul nr.3.841/12.02.2014, aprobat de către ministru, în care sunt inserate disfuncționalități și deficiențe constatate cu privire la modificarea organigramei din ianuarie 2013.

(294) Ca urmare a raportului respectiv, MT a revocat CA al AACR și a numit un CA „provizoriu” (aprilie 2014) care, în baza mandatului acordat de către ministru reprezentanților MT în consiliu, a hotărât (HCA nr.7/5.06.2014 pct.2):

(295) „solicită directorului general înființarea unui **grup de lucru pentru evaluarea structurii organizatorice a AACR în vigoare**. Grupul de lucru va fi coordonat de Directorul General și va fi format din (...). În termen de 30 zile calendaristice de la data prezentei hotărâri, grupul de lucru va prezenta în CA un **Raport** cu privire la **evaluarea organigramei care poate conține și propuneri de îmbunătățire a acesteia (...)**. Se va avea în vedere și corelarea organigramei cu **numărul de personal aprobat în BVC/2014**. Raportul va cuprinde și punctele de vedere ale sindicatelor participante la lucrările grupului”.

(296) Referitor la mandatul acordat membrilor CA de către ministru și la conținutul hotărârii CA amintite - auditul reține o serie de „**puncte slabe**” care pun sub semnul întrebării intenția reală de a efectua o evaluare obiectivă a organigramei și de a propune variante conforme cu legislația aplicabilă, astfel:

(297) ➤Mandatul acordat de către ministru membrilor CA, referitor la organigramă, nu a fost transpus corespunzător de către aceștia în HCA nr.7/5.06.2014 pct.2, în sensul că au introdus sintagma „**propuneri de îmbunătățire a acesteia**” (organigramei) și au ignorat prevederea din mandat referitoare la „**inclusiv posibile modificări ale acesteia**”.

(298) În acest fel a fost denaturat sensul, ținta și obiectivul mandatului de a evalua organigrama și de a face propuneri de modificare - inclusiv o eventuală schimbare de fond a organigramei și nu doar o „îmbunătățire” a ei prin „retușuri” operate la cadrul existent, contestat și considerat ilegal în raportul MT.

(299) ➤Consiliul de administrație a condiționat analiza - în mod nejustificat pentru acel momentul de evaluare în care era necesar un raport cât mai obiectiv și mai aplicat, în spiritul mandatului ministrului - atunci când a inserat în hotărâre o restricție referitoare la BVC, care nu se regăsea în mandat și care, de asemenea, denatura sensul, ținta și obiectivul mandatului: „**se va avea în vedere și corelarea organigramei cu numărul de personal aprobat în BVC/2014**”.

(300) În acest fel, a fost limitată „libertatea” profesională a grupului de lucru de a evalua în mod obiectiv organigrama existentă și de a face eventuale propuneri de modificare în mod independent și conform reglementărilor legale internaționale / europene / naționale.

(301) ➤Mandatul ministrului și, implicit hotărârea CA, nu au asigurat obiectivitatea evaluării (chiar dacă coordonarea revenea directorului general) în sensul că grupul de lucru a avut ca structură

principală (5 din 9) pe cei 3 directori cu atribuții de conducere executivă delegate și doi directori adjuncți subordonați ierarhic primilor - în condițiile în care posturile și funcțiile acestora au fost create ca urmare a modificării organigramei, putând fi astfel interesați în mod direct de preservarea acesteia.

(302) Grupul de lucru constituit ca urmare a hotărârii CA a fost format din președinte și 9 membrii - 3 directori executivi, doi directori adjuncți, directorul Direcției securitate aeroportuară, 1 șef serviciu (juridic - resurse umane) și reprezentantul sindicatului - și a redactat „Raportul consolidat prezentând concluziile grupului de lucru pentru evaluarea structurii organizatorice a AACR”.

(303) Din punctele de vedere ale participanților inserate în raport reies următoarele **concluzii referitoare la actuala organigramă:**

(304) ▪nu s-a dovedit nefuncțională (blocaje ș.a.) dar nu ca urmare a schimbărilor novatoare ci ca urmare a faptului că activitatea structurilor de bază din vechea organigramă s-a menținut în noua organigramă, la nivel de servicii

(305) ▪trebuie efectuat un audit intern pentru evaluarea gradului de adecvare a organigramei cu principiile, criteriile și exigențele ICAO și cu cerințele legislației UE în domeniul aviației civile

(306) ▪este funcțională și nu trebuie modificată

(307) ▪a fost nefundamentată, a fost și este în discordanță cu Planul de administrare al CA aprobat de către MT, nu se pliază pe principalele domenii specifice privind siguranța: operațiuni zbor; navigabilitate; licențiere; aeroporturi; servicii de navigație aeriană și se mențin punctele de vedere contrare modificării inițiale a organigramei și transmise spre informare ministrului în ianuarie 2013

(308) ▪propunere: trebuie revenit la vechea organigramă / cei 4 directori cu atribuții de conducere delegate de CA să aibă disponibilitatea de a regândi complet structura AACR

(309) ▪schimbarea organigramei, care a avut loc în 2013, nu a avut o explicație logică

(310) ▪revenire la vechea organigramă căci orice propunere de modificare / îmbunătățire a celei actuale înseamnă o încercare de menținere a situației de ilegalitate în care a fost aprobată.

(311) Referitor la conținutul raportului grupului de lucru, auditul reține o serie de „**puncte slabe**” care, practic, au diminuat considerabil calitatea evaluării și atingerea obiectivelor acesteia, astfel:

(312) ▪grupul de lucru nu a funcționat unitar, pe baza unui plan de obiective clare la care să se răspundă în mod fundamentat și obiectiv, pe baza unei metode unice de abordare a obiectivelor, de prezentare a elementelor de fundamentare „pro” sau „contra” și de „conciliere” a punctelor de vedere divergente ș.a.

(313) ▪conținutul raportului nu reprezintă o concluzie a grupului ci numai punctele de vedere ale fiecărui membru în parte - chiar dacă se referă la prezentarea concluziilor grupului de lucru și este adresat CA

(314) ▪punctele de vedere inserate în raport sunt (cu câteva excepții) mai mult niște concluzii ale emitenților decât fundamentări analitice și susținute de exemple și prevederi legale aferente, așa cum ar fi fost de așteptat pentru un grup de lucru profesionist

(315) • chiar dacă a fost coordonat de către directorul general, grupul de lucru nu a fost în măsură să formuleze o concluzie unitară, fundamentată, chiar și însoțită de eventuale puncte de vedere contrare, fundamentate, ale unor membrii

(316) • din conținutul raportului lipsește punctul de vedere al directorului general

(317) Referitor la unele afirmații inserate în raport, auditul consideră că lipsa unui blocaj funcțional evident, a unor deficiențe vizibile, a unui eveniment sau accident aviatic în ultimă instanță - cauzat prin cumul de disfuncționalități și efecte, inclusiv în activitatea AACR - nu poate fi un argument suficient de solid pentru a considera că organigrama răspunde cerințelor internaționale, că este utilă și eficientă și că poate fi păstrată în forma actuală cu anumite „îmbunătățiri”.

(318) ✓ *Recomandări pentru pct. B - D (la Cap. III)*

(319) **E. Propuneri de completare a legislației europene aplicabile**

(320) Prezenta misiune de audit al performanței a identificat o serie de aspecte cu potențiale efecte perturbatoare asupra unei funcționări independente, imparțiale și autonome din punct de vedere financiar a AACR, conform legislației internaționale / europene și naționale, cum ar fi: •tipul / statutul entității •mecanismele generale economico-financiare aplicabile •finanțarea și sursele veniturilor •modificarea radicală a organigramei •aplicarea OUG nr.109/2011 •delegarea conducerii la 4 directori executivi •asigurarea resurselor necesare, inclusiv resursa umană ș.a.

(321) Auditul consideră că astfel de aspecte, analizate în cadrul prezentei sinteze, pot reprezenta tot atâția factori de risc, mai dificil de identificat pe termen scurt, dar care „acționează” și „cumulează” efecte negative punctuale, greu detectabile și cu efecte pe termen lung asupra capacității unei autorități competente în domeniu aviației civile.

(322) Unii dintre acești factori de risc și unele dintre efectele lor nu au fost identificate explicit de către organismele internaționale și / sau europene, în auditurile efectuate asupra AACR, ca potențial generatoare de disfuncționalități și neconformități, ceea ce denotă că:

(323) •fie factorii amintiți nu sunt cu adevărat în măsură să afecteze capacitatea unei autorități competente de a-și executa sarcinile și de a-și îndeplini responsabilitățile definite în Regulamentul (CE) nr.216/2008 și în normele sale de aplicare ș.a.

(324) •fie instrumentele legale existente la nivel internațional și european sunt insuficiente sau nu îndeajuns de eficiente pentru identificarea vulnerabilităților generate de astfel de factori în organizarea și funcționarea autorităților competente sau în domeniul național al aviației civile - cu posibile influențe asupra siguranței și securității pasagerilor naționali, europeni, internaționali.

(325) ✓ *Recomandări (la Cap. III)*

2.3.3 Valorificarea controlului efectuat la AACR de către Corpul de control al MT

(327) În raportul Corpului de control al MT (raport nr.3.841/12.02.2014) întocmit ca urmare a controlului dispus de către ministru, au fost constatate abateri de la reglementările legale în vigoare, ale CA al AACR numit prin OMT nr.1390/5.09.2012, unele cauzatoare de prejudicii, astfel:

(328) ▪Comitetul de Audit și Comitetul tehnic pentru siguranța zborului din cadrul CA nu a desfășurat activitate dar membri lor au încasat indemnizațiile aferente

(329) ▪modificarea organigramei s-a efectuat fără respectarea prevederilor legale în vigoare

(330) ▪membrii CA și-au acordat indemnizații majorate nelegal

(331) ▪membrii CA au beneficiat nelegal de unele facilități pe lângă indemnizațiile fixe lunare

(332) ▪diferențe între procesul verbal al ședinței CA și hotărârea emisă

(333) ▪delegarea de către CA a atribuțiilor directorului general către directorii executivi angajați cu contract de mandat s-a efectuat nefundamentat, contrar prevederilor în vigoare (OUG nr.109/2011) și ale Plenului de administrare al CA aprobat de MT

(334) ▪acordarea nelegală prin contractele de mandat a unor drepturi pentru directorii executivi

(335) ▪incompatibilități privind unii membri ai CA care dețineau funcții de conducere la agenți economici supuși autorizării / controlului AACR

(336) ▪implicarea nelegală a membrilor CA în organizarea și desfășurarea concursurilor organizate de AACR pentru ocuparea posturilor de șef serviciu / birou

(337) Ca urmare a raportului de control, așa cum a mai fost prezentat anterior, MT a revocat CA al AACR și a numit un CA „provizoriu” conform OMT 430/9.04.2014, cuprinzând 7 membrii: 5 din cadrul MT, 1 din AACR și 1 din MFP - președinte fiind un reprezentant al MT.

(338) **Referitor la modul în care a fost valorificat** raportul de control, Curtea de Conturi a solicitat MT informații în acest sens, prin adresele nr. III 40.373 / 5.05.2014 și nr. III 40.576/9.07.2014, iar MT a răspuns solicitării prin adresele nr. 18.781/14.05.2014 și nr. 30.795/23.07.2014 **din care reies următoarele:**

(339) ▪MT a sesizat Direcția Națională Anticorupție, prin adresa nr.3841/13.02.2014), „cu privire la indiciile relative la săvârșirea infracțiunilor de abuz în serviciu, fals intelectual și conflict de interese, de către persoanele responsabile, nominalizate în cadrul raportului” - aspecte care fac obiectul dosarului nr. 29/P/2014 conform comunicării nr. 864/II/2/9.04.2014 a DNA

(340) ▪ministru transporturilor a mandatat reprezentanții MT din CA „provizoriu” (majoritari) - mandat nr.1155/4.06.2014 - pentru a susține anumite puncte de vedere, în ședințele CA, referitoare la aspectele conținute în raportul MT.

(341) În mandatul respectiv se prevăd atât punctele de vedere pe care reprezentanții MT le vor susține dar și ce anume va decide CA pentru fiecare dintre cele 10 subcapitole principale ale Cap.2 din raportul MT unde au fost inserate abaterile de la legalitate constatate.

(342) **Conținutul mandatului** acordat de către ministru reprezentanților MT (majoritari) în CA „provizoriu” - care s-a reflectat / se regăsește în Hotărârile CA și, ulterior, în modul de acțiune al acestuia și al conducerii AACR - conține anumite aspecte inadecvate ce ar trebui analizate și avute în vedere atât la nivelul MT cât și la cel al membrilor CA și al conducerii AACR.

(343) Astfel, dreptul și obligația legală a membrilor CA, implicit a conducerii AACR, de a acționa conform legii pentru recuperarea prejudiciilor produse de membrii CA anterior, nu pot fi îngrădite și

nici limitate prin mandat, chiar dacă unele fapte fac obiectul unor sesizări ale organelor de urmărire penală care suspendă acțiunile civile de recuperare iar CA nu se poate pronunța asupra încadrării lor ca infracțiuni.

(344) Mandatul conține unele dispoziții referitoare la faptul că: „CA nu se poate pronunța asupra activității membrilor fostului CA (...) **și nici asupra recuperării prejudiciului** menționat în raportul corpului de control, faptele fiind obiectul unor sesizări ale organelor de urmărire penală de către MT” - dispoziții aflate în contradicție cu prevederile OUG nr.109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice:

(345) art.16 alin.3 „Administratorii sunt solidar răspunzători cu predecesorii lor imediați dacă, având cunoștință de neregulile săvârșite de aceștia, nu le comunică auditorilor interni și auditorului financiar și nici autorității publice tutelare”

(346) art.24 „Prevederile art. 14-16 alin. (1)-(4) se aplică, în mod corespunzător, directorilor regiei autonome (...)”.

(347) Auditul a reținut și faptul că președintele CA revocat - a cărui activitate a fost consemnată ca abuzivă în raportul MT și care a condus un CA ale cărui hotărâri au fost incriminate ca ilegale și cauzatoare de prejudicii (motive pentru care a și fost revocat) a continuat să ocupe funcția de director al direcției de specialitate din MT, funcție din care a coordonat în continuare și activitatea AACR.

(348) ✓ *Recomandări (la Cap. III)*

(349) 2.4 Cu privire la cadrul procedural intern al AACR

(350) La nivelul AACR au fost elaborate, aprobate și implementate cca.110 proceduri interne (PI), pentru activități specifice cca. 70% iar pentru activitățile suport cca. 30%.

(351) Nu s-a reușit încă elaborarea, aprobarea și implementarea în mod performant a unui cadru procedural intern, unitar și cuprinzător (în cadrul Sistemului de management al calității) pentru monitorizarea, auditarea și revizuirea / corecția continuă a tuturor procedurilor interne în vederea identificării vulnerabilităților și a „punctelor slabe / critice” ale acestora, generatoare de riscuri și disfuncționalități în activitatea proprie, și pentru inițierea și aplicarea de măsuri adecvate în vederea eliminării / diminuării lor.

(352) A. Pentru compartimentul juridic - resurse umane

(353) Gruparea și funcționarea într-un singur serviciu a două activități sensibile (juridic și resurse umane) generează o serie de vulnerabilități privind diminuarea eficacității și separației dintre activitatea de personal/salarizare (strict și în detaliu reglementată legal) și activitatea de avizare a legalității acestei activități.

(354) Pe lângă faptul că cele două activități au fost comasate în mod nefiresc într-un singur serviciu (având în vedere atribuțiile și responsabilitățile fiecăreia care, în multe situații, le fac să se afle în raporturi contradictorii), auditul reține că s-a acordat insuficientă atenție elaborării, aprobării și

implementării procedurilor interne pentru cele două activități distincte, juridic și resurse umane, în sensul alinierii la cerințele din fișele de atribuții aferente fiecăreia.

(355) **Activitatea juridică** nu are elaborate și aprobate proceduri interne (nici în fișa de atribuții nu apare obligația elaborării de proceduri interne) cu privire la •avizarea documentelor interne •acordarea consultanței de specialitate •distribuirea, preluarea, urmărire și participare la derularea acțiunilor în instanță •urmărirea dosarelor preluate de persoane de specialitate din afara AACR ș.a.

(356) **Activitatea de resurse umane** nu are cadrul procedural complet, conform cerințelor din fișa de atribuții, pentru: •recrutarea / selecția resurselor umane •organizarea concursurilor/examenelor pentru recrutare/selecție •întocmirea programului anual al pregătirii profesionale •derularea, evidența ș.a. acesteia •manualul de management general al AACR •manualul angajatului •politica de mobilitate a personalului •elaborarea și monitorizarea Politicii și Strategiei în domeniul resurselor umane ș.a.

(357) **B. Pentru controlul / asigurarea calității**

(358) Managementul nu a acordat și nu acordă încă o atenție suficientă controlului / asigurării calității, având în vedere atât subdimensionarea personalului aferent, cât și existența unui cadru procedural intern mai puțin consolidat referitor la monitorizarea și controlul (auditarea) aplicării efective și performante a procedurilor interne de la nivelul AACR.

(359) Până în anul 2010, AACR a organizat un sistem de asigurarea calității conform unei proceduri interne, fără a avea la bază un standard de referință, iar după anul 2012 au fost elaborate documentele sistemului de management al calității în conformitate cu Standardele ISO 9000 (certificat de calitate conform ISO 9001/2008).

(360) Din punctul de vedere al asigurării resurselor necesare derulării eficace a activității (nivel ierarhic de subordonare, independență, resurse umane ș.a.), atenția acordată de către conducerea AACR a fost insuficientă, deseori fluctuantă, astfel încât în perioada 2010-2014 au intervenit frecvente modificări în ceea ce privește organizarea și funcționarea activității de control/asigurare a calității, astfel:

(361) •compartiment distinct de management al calității în subordinea directorului general, cu 3 posturi (inspectori)

(362) •în cadrul Serviciului standardizare reglementări și calitate din subordinea directorului general, cu 5/4 posturi (4/3 inspectori și 1 referent)

(363) •în cadrul Compartimentului de audit public intern (după 22.04.2013), cu 3 posturi (2 inspectori și 1 referent)

(364) •compartiment distinct „Calitate”, cu 2 posturi (1/1) în perioada 1.01-10.02.2014, 1 post (inspector) în perioada 11.02-3.04.2014 și 2 posturi (inspectori) după această dată.

(365) Auditul reține că Sistemul de management al calității la nivelul AACR nu este încă suficient de matur pentru a garanta asigurarea unui nivel cât mai înalt de certitudine a implementării efective a procedurilor interne, efectele și beneficiile acestuia fiind încă insuficiente față de cele scontate.

(366) Inconsistența resurselor alocate compartimentului de asigurare a calității, insuficiența auditurilor privind calitatea, precum și funcționarea încă sub parametrii a Sistemul de management

al calității, constituie tot atâția factori perturbatori care pot vulnerabiliza independența și imparțialitatea activității AACR.

(367) Funcționarea inadecvată a controlului / asigurării calității poate vulnerabiliza activitatea AACR ca urmare a lipsei unei asigurări rezonabile că procedurile interne de strictă specialitate se respectă indiferent de vectorii de influență/presiune exteriori sau interni AACR, indiferent de presiunea ce se creează asupra personalului de specialitate atunci când, pentru a nu afecta imaginea României (infringement), s-ar putea pune în discuție o anumită „cosmetizare” a realității până la momentul remedierii efective a neconformităților - cu efecte imprevizibile asupra siguranței / securității aviației civile.

(368) Controlul / asigurarea calității aplicării procedurilor interne s-ar putea dovedi un instrument eficace și în ceea ce privește consolidarea măsurilor anticorupție, atât prin verificarea conformității aplicării procedurilor interne și prin identificarea locurilor „înguste”, a funcțiilor sensibile și a riscurilor de corupție, cât și prin propunerea revizuirii procedurilor interne în acest sens.

(369) **C. Pentru constatarea și sancționarea contravențiilor**

(370) La nivelul AACR nu a fost acordată atenția cuvenită pentru stabilirea și sancționarea contravențiilor, ca urmare atât a unei relative necorelări / nearmonizări a legislației specifice contravențiilor cu cea specifică domeniului aviației civile, cât și a menținerii în vigoare a unei proceduri interne incomplete și nu îndeajuns de analitice referitoare la sancțiunile contravenționale.

(371) Într-o perioadă de 4 ani (2010 - 2013) - în condițiile în care au fost efectuate 1.237 de audituri / inspecții și au fost dispuse 57 de suspendări / revocări retrageri de certificate / licențe / acceptabilitate - inspectorii aeronautici din cadrul AACR au constatat numai 15 contravenții în domeniile: operațiuni aeriene - 11; transport bunuri periculoase - 3; aeroporturi - 1; navigabilitate - nici una.

(372) Prevederile legale din aviația civilă, referitoare la contravenții, au două izvoare principale:

(373) - Art. 68 din „REG (CE) nr.216/2008 intitulat - Sancțiuni - care prevede: „Statele membre stabilesc sancțiuni pentru încălcarea dispozițiilor prezentului regulament și ale normelor sale de aplicare. Sancțiunile sunt eficace, proporționale și descurajante”.

(374) - Art. 92 și 93 din Codul Aerian civil care dispun: „(92) Încălcarea prevederilor prezentului Cod aerian atrage, după caz, răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală a persoanelor vinovate; (93) (1) Constituie contravenții, dacă nu au fost săvârșite în astfel de condiții încât, potrivit legii, să constituie infracțiuni, următoarele fapte (...)”.

(375) Pentru aplicarea lor au fost adoptate: HG nr. 1032/2011 privind stabilirea unor contravenții în domeniul aviației civile - în aplicarea REG (CE) nr. 216/2008 și a normelor sale de aplicare; HG nr. 606/2001 pentru stabilirea cuantumului amenzilor care se aplică în cazul săvârșirii faptelor contravenționale prevăzute în OG nr.29/1997 privind Codul aerian; HG nr. 912/2010 pentru aprobarea procedurii de autorizare a zborurilor în spațiul aerian național (...); OMT nr. 791/2010 privind împuternicirea inspectorilor aeronautici pentru supervizarea siguranței zborului; procedura internă „PI – RU – ICC Instruirea, calificarea și certificarea inspectorilor aeronautici” ș.a.

(376) Explicațiile pe care le-a formulat managementul AACR, la solicitarea auditului - privind posibilele cauze ale „reținerii” inspectorilor aeronautici de a aplica mai consecvent legislația referitoare la constatarea și sancționarea contravențiilor - sunt următoarele:

(377) •au fost aplicate cu succes celelalte măsuri cu caracter administrativ prevăzute, respectiv:
 •impunerea de condiții, limitări sau restricții activităților agenților aeronautici civili până la remedierea corespunzătoare a deficiențelor constatate restricția
 •suspendarea sau limitarea privilegiilor asociate licențelor/calificărilor/autorizărilor în cazul personalului aeronautic civil licențiat în România
 •suspendarea temporară a activității specifice a agenților aeronautici civili sau a personalului aeronautic civil inspectat ș.a.

(378) •contravenția aplicată ar putea fi supusă cenzurii unor instanțe judecătorești nespecializate pe aspecte specifice aviației civile, iar la nivelul acestora nu există experți tehnici judiciari autorizați corespunzător în domeniile de jurisdicție asociate aviației civile

(379) •OG nr.2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor a fost modificată aproape în fiecare an, fapt ce a contribuit la rezerva inspectorilor în ceea ce privește aplicarea unor contravenții, iar formularistica necesară prevăzută de OMT nr.791/2010 nu mai corespunde prevederilor OG nr.2/2001, ceea ce necesită modificarea ordinului respectiv.

(380) Auditul nu contestă aceste posibile cauze, însă nu le poate reține ca suficiente, având în vedere faptul că legislația nu prevede ca fiind facultativă nici constatarea contravențiilor și nici aplicarea amenzilor, iar eventualele modificări necesare și / sau armonizări ale legislației erau de competența AACR pentru de a le propune și a MT de a le iniția și susține.

(381) De asemenea, nu pot constitui argumente suficient de solide - pentru a trece cu vederea și de a neglija aplicarea acestei modalități legale de disciplinare a entităților din domeniu - nici eventuala „solidaritate de breaslă” și nici eventualele temeri, poate justificate, că prin aplicarea sancțiunilor contravenționale este favorizată o percepere negativă a României în exterior.

(382) **D. Pentru prevenirea și combaterea corupției**

(383) În temeiul prevederilor HG nr.215/20.03.2012 privind aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2012-2015, AACR a elaborat și aprobat planul anticorupție pentru această perioadă, precum și Inventarul măsurilor preventive anticorupție și indicatorii de evaluare pentru anul 2013.

(384) Dincolo de formalismul documentelor amintite și a câtorva prevederi inserate în Regulamentul intern și în fișele de atribuții ale direcțiilor, preocuparea pentru prevenirea și combaterea corupției nu s-a materializat, la nivelul AACR, în elaborarea, aprobarea și implementarea unui cadru procedural intern anticorupție, unitar, analitic și eficace - cuprinzând inclusiv un Cod etic / deontologic / de conduită care să prevadă măsuri anticorupție concrete până la nivelul fiecărei structuri și al fiecărui post.

(385) Vulnerabilitățile și riscurile existente sunt identificate chiar în Planul anticorupție amintit - fiind de competența conducerii AACR să dispună măsurile practice, punctuale și efective pentru eliminarea / diminuarea lor - astfel:

(386) •inexistența unui mecanism de colectare sistematică a datelor solicitate •absența procedurilor de lucru •evaluarea neadecvată a tuturor standardelor de control intern / managerial

▪lipsa resurselor financiare în vederea derulării unor cursuri ▪acces limitat la paginile de Internet
▪neaplicarea sancțiunilor disciplinare ▪opacitatea actului administrativ ▪absența metodologiilor de evaluare a riscurilor ș.a.

(387) ✓ Recomandări pentru A - D (la Cap. III)

(388) 2.5 Cu privire la evaluarea sistemului de control intern al AACR

(389) **Referitor la Controlul Intern**, a existat o preocupare nu îndeajuns de eficace din partea managementului entității pentru implementarea în totalitate a prevederilor OMFP nr.946/2005 pentru aprobarea Codului controlului intern, cuprinzând standardele de management/control intern la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control managerial.

(390) Auditul a identificat o serie de vulnerabilități legate de: ▪planul de dezvoltare a sistemului de control intern ▪inexistența unui Cod etic ▪neactualizarea ROI din 2010 ▪inventarul funcțiilor sensibile și Registrul acestora ▪lista completă a riscurilor asociate activităților/operațiunilor desfășurate ▪strategii adecvate de control la nivelul tuturor compartimentelor ș.a.

(391) **Referitor la Auditul intern**, a fost instituit un cadru organizatoric și funcțional aferent dar care a prezentat și unele vulnerabilități legate de: ▪inexistența funcției de conducere/coordonare a activității compartimentului de audit intern ▪subdimensionarea personalului în comparație cu volumul de activitate ▪în anul 2013 nu a funcționat o structură distinctă de audit intern, Compartimentul de Audit Public Intern fiind transformat în Compartimentul Audit Public Intern și Calitate ș.a.

(392) **Referitor la Controlul financiar preventiv propriu și la Controlul financiar de gestiune**, a fost creat cadrul organizatoric și funcțional în ceea ce privește aceste activități iar activitatea s-a derulat în temeiul procedurilor interne.

(393) Având în vedere cele constatate, auditul acordă Sistemului de control intern/managerial al AACR calificativul „bine” și stabilește un nivel „mediu” de încredere în acesta.

(394) ✓ Recomandări (la Cap. III)

(395) CAP. III – RECOMANDĂRILE AUDITULUI

(396) Din considerente de aspect și pentru facilitarea urmăririi conținutului prezentei sinteze, recomandările au fost grupate într-un capitol distinct, cu trimitere la fiecare capitol și subcapitol la care se referă.

(397)

Nr	Recomandări
	La nivelul Consiliului de Administrație și al conducerii AACR vor fi analizate aspectele prezentate în raportul de audit, vor fi identificate variantele de acțiune, posibile și concrete și va fi elaborat, aprobat și implementat un „ Program de măsuri ” adecvat și eficace pentru:

CAP. 2.1.2 - Elaborarea și aprobarea unei strategii

- 1 **Recomandare** ❖ Redactarea și aprobarea unei strategii a AACR, pe termen scurt, mediu și lung, în vederea vizualizării obiectivelor și țințelor esențiale, concentrării energiei și a resurselor, precum și pentru asigurarea convergenței și eficacității măsurilor ce vor fi luate în viitor

CAP. 2.1.3 - Preocuparea pentru efectele reale, practice ale propriei activități

- 2 **Recomandare** ❖ Orientarea atenției managementului și a personalului de specialitate și asupra rezultatelor finale / practice efective ale unor activități proprii specifice, precum și asupra identificării și eliminării riscurilor generate de necunoașterea și neaplicarea în practică, de către entități care nu aparțin domeniului aviației civile, a unor reglementări legale specifice domeniului și/sau a unor restricții / avize ale AACR
- 3 **Recomandare** ❖ Inițierea / continuarea unor demersuri specifice - reglementări legale armonizate, ordine comune de ministru, protocoale ș.a. - pentru atragerea și responsabilizarea unor entități ale statului (de control, de reglementare, deliberative ș.a.) în vederea consolidării siguranței aeronautice
- 4 **Recomandare** ❖ Responsabilizarea administrațiilor aeroporturilor în vederea monitorizării respectării / aplicării cadrului de reglementare în zonele cu servituți aeronautice și sesizarea instituțiilor statului, în mod operativ, în cazurile de neconformare
- 5 **Recomandare** ❖ Promovarea / diseminarea eficace a unor reglementări specifice aviației civile dar care vizează și entități sau persoane care, în mod normal, nu sunt familiarizate cu domeniul aeronautic și cu restricțiile aferente

CAP. 2.1.4 - Necesitatea consolidării abordărilor pro-active și predictive

- 6 **Recomandare** ❖ Elaborarea și aprobarea unui cadru procedural intern care să faciliteze extinderea interesului și a atenției și spre identificarea (prin monitorizare) riscurilor / vulnerabilităților pentru siguranța/securitatea aviației civile reieșite, direct sau indirect, din alte surse de informare din spațiul public

CAP. 2.2.1 - Realizarea, pe principii economice, a obiectului de activitate

- 7 **Recomandare** ❖ Elaborarea unei noi viziuni asupra „poziției” AACR în domeniu aviației civile naționale, încadrată în litera și spiritul legislației internaționale, comunitare și naționale, precum și transpunerea ei într-un pachet legislativ specific, unitar și integrator (inclusiv modelul Regiei autonome „Administrația română a serviciilor de trafic aerian” - ROMATSA și a „Autorității Naționale pentru Administrare și Reglementare în Comunicații” - ANCOM
- 8 **Recomandare** ❖ Inițierea demersurilor instituționale pentru obținerea acordului organismelor internaționale în domeniu pentru propunerile privind redefinirea „poziției” și „statutului” AACR

CAP. 2.2.3 - Desemnarea AACR ca autoritate competentă în domeniul securității aviației civile

- 9 *Recomandare* ❖ Elaborarea, aprobarea și implementarea unui cadru procedural intern cu privire la organizarea, funcționarea, finanțarea, monitorizarea calității acțiunilor Direcției de securitate
- 10 *Recomandare* ❖ Organizarea și implementarea la nivelul AACR a unui Sistem unitar integrat și eficace de evidență și de gestionare a datelor specifice referitoare la evidența și monitorizarea verificărilor de securitate la fiecare dintre entitățile aflate în sfera de competență
- 11 *Recomandare* ❖ Analizarea valabilității și oportunității revizuirii integrale a sistemului actual de salarizare a personalului de securitate (salariu și indemnizații)
- 12 *Recomandare* ❖ Propunerea revizuirii / armonizării actelor normative și a procedurilor interne în vederea eliminării / diminuării aspectelor și punctelor slabe constatate cu privire la activitatea generală de reglementare, organizare și desfășurare a monitorizării conformității de securitate

CAP. 2.3.1 - Aplicarea OUG nr.109/2011

- 13 *Recomandare* ❖ Continuarea demersurilor, pe toate căile legale, împreună cu MT, în vederea susținerii și aprobării unei inițiative legislative prin care AACR să fie exceptată de la aplicarea OUG nr.109/2011
- 14 *Recomandare* ❖ Analizarea viabilității continuării aplicării variantei delegării de către CA a atribuțiilor de conducere executivă sau adoptarea altor variante (fără delegarea de atribuții de conducere către directori ș.a.)
- 15 *Recomandare* ❖ Efectuarea demersurilor legale, împreună cu MT, pentru revizuirea actelor normative specifice, astfel încât AACR să fie exceptată de la o serie de mecanisme economico - bugetare general aplicabile și să poată funcționa pe principii de „non-profit” sau într-o marjă rezonabilă de profit
- 16 *Recomandare* ❖ „Criteriile de performanță specifice” și „obiectivele cuantificate privind (...)” din contractele de mandat ale CA, implicit ale directorilor executivi, să fie astfel stabilite încât accentul să fie pus pe „criteriile de performanță specifice”

CAP. 2.3.2 - Organizarea și funcționarea AACR în temeiul OUG nr.109/2011

B; C; D

- 17 *Recomandare* ❖ Evaluarea documentată, fundamentată și pertinentă a organigramei prezente și a modului de delegare a conducerii executive, prin efectuarea unui audit de specialitate independent și imparțial.
Pentru definitivarea concluziilor și recomandărilor auditului se va solicita, eventual, opinia avizată a EASA
- 18 *Recomandare* ❖ Parcurgerea / finalizarea, împreună cu MT, procedurilor de selecție a membrilor noului CA, numirea acestora conform art.5-7 din OUG nr.109/2011, stabilirea delegării / sau nu a atribuțiilor de conducere executivă (art.18 din OUG nr.109/2011), elaborarea de către noul CA a unui Plan de administrare și parcurgerea / finalizarea procedurilor de revizuire / aprobare a acestuia conform art.13 din OUG nr.109/2011
- 19 *Recomandare* ❖ Elaborarea și aprobarea prin decizie a directorului general a unui „flux de semnături” clar și analitic care să simplifice procedura și să respecte atât prevederile legislației internaționale și europene cât și ale art. 20 din OUG nr.109/2011

E. Propuneri de completare a legislației europene aplicabile

- 20 *Recomandare* ❖ Inițierea demersurilor legale în vederea propunerii extinderii prevederilor legale existente (de tip ARA/ARO.GEN 200 „Sistemul de management” și ARA/ARO.GEN 210 / ADR.AR.B.015 „Schimbări ale sistemului de management” - REG (EC) nr.1178/2011; REG (EC) nr.965/2012; REG (UE) nr.139/2014) și în ceea ce privește aspecte / elemente / factori care pot genera și alte tipuri de „schimbări care îi afectează capacitatea de a-și executa sarcinile și de a-și îndeplini responsabilitățile definite în Regulamentul (CE) nr.216/2008 și în normele sale de aplicare” - altele decât cele referitoare la schimbări ale sistemului de management

CAP. 2.3.3 - Valorificarea controlului efectuat la AACR de către Corpul de control al MT

- 21 *Recomandare* ❖ Valorificarea constatărilor din Raportul nr.3.841/12.02.2014 al MT, având în vedere și faptul că efectele abaterilor consemnate continuă să-și producă efectele
- 22 *Recomandare* ❖ Luarea măsurilor interne subsecvente, la nivelul CA și al conducerii AACR, pentru aplicarea prevederilor art.16 alin.3 și ale art.24 din OUG nr.109/2011 - în vederea asigurării evidenței, urmăririi și recuperării prejudiciilor (constatate în Raportul MT)

CAP. 2.4 - Cu privire la cadrul procedural intern al AACR**A - D**

- 23 *Recomandare* ❖ Organizarea și funcționarea distinctă a compartimentului juridic și elaborarea, aprobarea și implementarea procedurilor interne specifice activității acestuia
- 24 *Recomandare* ❖ Consolidarea Sistemului de management al calității, asigurarea resurselor necesare și a unui cadru procedural intern pentru extinderea auditurilor privind calitatea asupra activității tuturor structurilor interne și asupra procedurilor interne aferente
- 25 *Recomandare* ❖ Elaborarea, aprobarea și implementarea unui cadru procedural intern complet și analitic pentru stabilirea tuturor atribuțiilor, competențelor, responsabilităților, acțiunilor specifice, etapelor ș.a. în vederea aplicării legislației privind constatarea și sancționarea contravențiilor
- 26 *Recomandare* ❖ Elaborarea, aprobarea și implementarea unui cadru procedural intern anticorupție, unitar și analitic, bazat atât pe legislația în vigoare cât și pe specificul obiectului de activitate al AACR

CAP. 2.5 - Cu privire la evaluarea sistemului de control intern al AACR

- 27 *Recomandare* ❖ Implementarea completă a Standardelor prevăzute în anexa 1 la OMFP nr.946/2005

Dimensionarea adecvată a structurii de audit public intern și asigurarea funcției de supervizare a misiunilor de audit intern

CAP. IV – PUNCTELE DE VEDERE ALE AACR ȘI MT față de acțiunea de audit și față de concluziile auditului

(399) Punerea de acord a aspectelor cuprinse în proiectul raportului de audit al performanței, cu punctele de vedere ale conducerii AACR, s-a făcut în cadrul întâlnirii de conciliere care s-a desfășurat în temeiul prevederilor pct.424 din „Regulamentul privind organizarea și desfășurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum și valorificarea actelor rezultate din aceste activități” aprobat de către Plen și publicat în M.O. nr.832/13.12.2010.

(400) În cadrul întâlnirii de conciliate au fost revizuite / completate / eliminate acele paragrafe din proiectul de raport care au fost puse în discuție de către participanții din partea entității auditate, forma finală a raportului conținând cele convenite la conciliere.

(401) În vederea redactării prezentei Sinteze, Curtea de Conturi a solicitat și punctul de vedere asupra raportului final de audit al Ministerului Transporturilor - sub autoritatea căruia funcționează AACR - din care reiese că structurile interne de specialitate ale ministerului au început analiza concluziilor din raportul de audit al performanței în vederea implementării recomandărilor acestuia din perspectiva incidenței cu atribuțiile, competențele și responsabilitățile legale ale fiecăreia.